Sajó András

ÖNVÉDŐ JOGÁLLAM*

BEVEZETÉS

Az állam – ellentétben a delfinekkel, a bálnákkal és az emberekkel – nem hajlamos öngyilkosságra. Ellenkezőleg, az állam „legtermészetesebb" vonása, hogy megvédi magát: a rablóbandát (magna latrocinium) az önvédelmi cél emelte állammá. Ez az önvédelem magában foglalja a közrend fenntartását, és ennek ürügyén a hatalmon lévők uralmának megőrzését is. Az alkotmányos állam önvédelme azonban sajátos problémát vet fel. A politikai rendszer demokratikus kialakítása, a többségi uralom lehetővé teszi, hogy a demokrácia önmaga ellentétébe forduljon, s a demokratikus eljárás keretében olyan uralom létesüljön, mely a demokráciának véget vet. „Mindig ez marad a demokrácia egyik legjobb vicce: hogy maga bocsátja halálos ellenségei rendelkezésére azokat az eszközöket, amelyekkel megsemmisíthető."[1]

A magyar jogállam jelenleg jogilag meglehetősen védtelennek tűnik, politikailag sebezhető. Nem részletezem itt, milyen tekintetben tartom a köztársaságot jelenleg szinte képtelennek az önvédelemre. Nem a fundamentalista fanatikusok nemzetközi terrorizmusára gondolok; utcai-érzelmi politizálás, rasszizmus, korrupció fenyegeti az alkotmányos berendezkedést, s az ezek elleni fellépés eszköztára elégtelen. Egyes esetekben a jogállam klasszikus eszközei hiányoznak, talán egyszerű feledékenységből,[2] a meglevő eszközök pedig csak szerencsés esetben óvhatnák meg a jogállami rendet, ha egyszer ezt a rendet kétségbe vonják. Az erőszakszervezetek megerősítése, az elnyomás könnyítése nem lehet válasz. Az alábbiakban azt vizsgálom, vannak-e jogállami eszközök, amelyek *megelőző* jelleggel szolgálhatják az alkotmányos jogállam védelmét. Az áttekintés célja kettős. Egyfelől tisztázni kell, melyek azok a határok, amelyek esetleges átlépése már a jogállamot ássa alá, ami megengedhetetlen lenne. Az intellektuális dilemma valóságos: el lehet-e térni az elfogadottnak tekintett jogállami eszközöktől, lehet-e megelőző jelleggel alapjogokat korlátozni, anélkül, hogy maga az alkotmányosság sérülne. Másfelől – feltéve, hogy a jogállam aktív, preventív önvédelme elvileg megengedhető – tudnunk kell, mennyiben képes a magyar jogrendszer, mondjuk 2002 január elsejei állapota szerint preventíven megvédeni az alkotmányos jogállamot.[3]

De mit is akarunk megőrizni a jogállamból? A jogállami önvédelem alkotmányos eszközeinek meghatározása nem következik egyértelműen az alkotmányos jogállam valamiféle elvont fogalmából. A jogállam fogalma maga is vitatott. A közkeletű jogpozitivista meghatározás meglehetősen formális. A formális elemek közé tartozik például az állami szervek törvény általi meghatározottsága s az ebből adódó jogi kiszámíthatósági követelmények, valamint a jogok bírói védelme. Mindezek, akárcsak a szabadság (belső moralitás?), esetleg az igazságosság (mint egyenlőség) tiszteletéből adódó „tartalmi" követelmények mibenléte azonban jórészt a jogi *jó ízlés* és *jólneveltség* körébe tartoznak. Másrészt a jogállam preventív védelme eszközeinek megítélése, elfogadhatósága abban az értelemben sem teljesen meghatározott, amennyiben a jogállam adott veszélyeztetettségétől is függ. Ugyanazon jelenség más politikai viszonyok, más történelmi tapasztalatok alapján másként értékelendő.

Ez utóbbi megfontolás átvezet a mai magyar jogállapot kérdéséhez. Nem tartom jelen áttekintés feladatának annak beható vizsgálatát, mennyiben vannak jelen a magyar társadalmi-politikai életben olyan erők, amelyek az alkotmányos jogállamot – annak elveit tagadva – veszélyeztetik vagy veszélyeztetni fogják. A pillanatnyi tényleges veszély szinte másodrendű fontosságú, bár a nemzetközi terrorizmus, a rasszizmus és más totalitárius jelenségek előretörése korántsem lebecsülendő. Az alkotmányos jogállam preventív védelmének fontosságát a *kockázat* adja. Ezt a kockázatot a magyar politikatörténet alapján kell értékelni. A magyar jog XX. századi elégtelenségei önmagukban is indokolják a fokozott készenlétet. Önáltatás lenne Magyarországon azon szokások és hallgatólagos megállapodások, intézmények és autonómiák erejében bízni, amelyekre (Pesten legalábbis úgy illik hinni) bízvást lehet számítani a „művelt Nyugat" demokráciáiban. (Lásd mindjárt Berlusconi Olaszországát.) Jobb híján a jog mégoly korlátozott eszközeit is fel kell használni a demokrácia védelmében.[4] Adott esetben az erőteljesebb védekezés *lehetősége* is gyakorolhat preventív hatást. Lehet üzenetértéke és elérheti célját akkor is, ha e lehetőségekkel nem kell élni, vagy ha egyelőre hiányzik az alkalmazási hajlandóság, képesség vagy tudás.

* A tanulmány eredetileg Prof. Dr. Weiss Emília tanári működésének ötvenedik évfordulójára készült. Mostani közreadására az elmúlt hónapok történései – és az azokkal kapcsolatos kritikai reflexió hiánya – indítottak.

Tisztában vagyok azzal, hogy a preventív jogállamvédelem eszközei eltérnek a jogállamban szokásos és általánosan elfogadott megoldásoktól, s mint ilyenek alkalmasak lehetnek magának a védendő értéknek, az alkotmányos jogállamnak a gyengítésére is. Ráadásul nálunk az elmúlt évtizedben – más demokratikus országokban az elmúlt évtized*ek*ben – a hatékony rendvédelem, legújabban a terrorizmus elleni küzdelem jegyében a jogállamtól a rendőrállam felé mozogtunk; a jogállam eróziója tagadhatatlan. Jelen vizsgálódásnak azonban éppen az a célja, hogy a védelmi lépések mindegyikét – és ezek együttesét – átvilágítsa a jogállami megengedhetőség szempontjából. (Konkrétan: hogy például a gyülekezési jognak a jogállam önvédelme szempontjából szükséges korlátozása ne a rendőrállamiságot erősítse. Ne váljon a gyülekezési jog diszkrecionálisan kezelhető rendészeti problémává, kiterjesztett tömegoszlatási eszközökkel, hanem – mint a német Alkotmánybíróság a Brokdorf-ügyben[5] nem kevés patrióta pátosszal mondja – váljon a tüntetés a „gyülekezési jog-barát" rendőrség és a szervezők együttműködésévé. A rendőrség és a tüntetők találjanak olyan megoldásokat, amelyek a kölcsönös bizalmat erősítik.) A vizsgálódás gyakorlati célja, hogy jelezze a megengedhető fellépés irányát. Ha ugyanis a jogalkotó és az államapparátus a pillanatnyi zavarok és tömeghangulat nyomásának engedve pánikszerűen cselekszik majd, az a tapasztalatok szerint nemcsak a célkitűzéssel aránytalan jogkorlátozással jár, de eredményessége is kétséges.

MI A MILITÁNS DEMOKRÁCIA? MI ELLEN VÉDEKEZZÜNK?

E vázlat középpontjában a militáns demokrácia eszköztára áll. A militáns demokrácia a politikai élet önvédelme, de tágabban a jogállamot fenyegető más veszélyek kezelése szempontjából is tanulságos. A második világháború előtt egy sor alkotmányos rendszer használta[6] a militáns demokrácia olyan eszközeit, mint a pártbetiltás vagy az egyenruha-tilalom – már a kifejezés megalkotása előtt.[7] A kifejezés az emigráns Karl Loewenstein egy 1937-es tanulmányában bukkant fel,[8] és a második világháború utáni német alaptörvény e militáns demokrácia szellemében íródott: a német alkotmány számos intézménye a demokráciával való visszaélés megelőzését szolgálja. Ezek az alkotmányos alapválasztások elsődlegesen a politikai demokráciával közvetlenül összefüggő intézmények, elsősorban a pártok működésére vonatkoznak. Nem adnak közvetlen választ arra, hogy e politikai körön kívül a jogállam milyen *eszközökkel* védheti magát, a jogrendet, az állampolgári állapotot (a szabad cselekvés nyugalmát), az alkotmányos jogait gyakorló állampolgárokat olyan támadásokkal szemben, amelyek egy ponton majd magát az alkotmányos rendet is fenyegetni fogják vagy fenyegethetik.[9]

A militáns demokrácia ma elterjedt felfogása a szélsőséges politikai mozgalmak, elsősorban pártok és tevékenységük elleni fellépést állítja a középpontba.[10] Loewenstein azonban ennél tágabban határozta meg az alkotmányos kormányzatot fenyegető veszélyt. Az autoriter rezsimet nem az erőszak, hanem az *emocionalizmus* tartja össze. Ez váltja fel a jog uralmát. Az autoriter rendszerek az érzelmi mozgósítás szabványosított fegyvertárával rendelkeznek. Ebbe az eszköztárba tartozik a nacionalista lelkesültség mellett a fizikai kényszerítés képzetén alapuló *megfélemlítés* is. Ennek az érzelmi-mozgalmi politizálásnak egyetlen valóságos célja a kizárólagos hatalom mindenáron való megszerzése és megtartása. Ez a politizálás csak akkor lehet sikeres, ha demokratikus intézmények közt működik. Loewenstein egyenesen az érzelmi politizálásnak a demokráciához való tökéletes alkalmazkodásáról beszél. Loewenstein gondolatmenetét folytatva belátható, hogy az emocionális politizálás adott esetben demokratikus eszközöket is használhat, sőt éppen ezek lehetnek a legfontosabb eszközei (a megfélemlítés mellett), például amikor új választásokat, népszavazásokat kényszerítenek ki az emocionális tömegpolitizálás eszközeivel.[11] Ezekben a közvetlen döntési formákban a pillanatnyi érzületi politizálás érvényesül, az alkotmányos intézmények – legalábbis viszonylag – racionális problémamegoldásának rovására. Az alkotmányos demokráciának tehát nemcsak akkor kell fellépnie az emocionális politizálással szemben, amikor a teret nyert szélsőséges törekvések a demokratikus eszközökkel már visszaélnek, hanem képesnek kell lennie az érzelmi politizálás korlátok közé szorítására is.

A militáns demokrácia leegyszerűsített képlete szerint a demokráciával visszaélő pártokat és mozgalmakat nem szabad megtűrni. A militáns demokrácia paradoxonát le szokták szűkíteni arra, hogy nem ellentmondás-e, ha egy demokrácia, vagyis a pártok politikai hatalomért folyó versenyére épülő rendszer egyes pártokat nem enged versenyezni. A militáns demokráciának ez a pártbetiltás központú felfogása leszűkítő, ennyiben tehát elégtelen, amiből pedig a jelen fejtegetések számára ismét a militáns demokrácia tágabb felfogásának szüksége adódik. A jogállam önvédelme nem korlátozható – eredményességi okokból sem – pusztán pártbetiltásra. Másrészt viszont a militáns demokrácia (szűkebb és tágabb értelemben egyaránt) csak akkor elfogadható, ha képes a jogkorlátozási lehetőségekkel való visszaéléseket fogalmilag és intézményesen kizárni, vagy realistábban fogalmazva: ésszerű határok közt tartani.

Amennyiben a militáns demokrácia a demokratikus kereteket kihasználó visszaéléssel szemben lép fel, óhatatlan a gyanú, hogy a demokrácia nem felel meg saját kritériumainak, a szabad politikai versengésen alapuló politikai akaratképzés követelményeinek. A militáns demokrácia önellentmondásosságának e vádja nem áll meg, s a paradoxon csak látszólagos, sőt álságos. Már Locke jelzi a vallási türelemről írott levelében, hogy az állam vallások iránti türelme nem terjed ki azokra, akik a vallás nevében polgári hatalmat – azaz a többiekkel szemben kiváltságot – követelnek maguknak vagy akik nem akarnak toleránsak lenni másokkal szemben. „Akik minden vallást aláásnak és elpusztítanak, vallás címén nem igényelhetik a maguk számára a türelem kiváltságát."[12] Ha minden pártszerveződés, ha minden kijelentés, ha minden gyülekezés, ha minden pártpénz átutalás feltétel nélkül szabad, akkor egyrészt kontrollját veszti az emocionális politizálás, másrészt a demokrácia a saját hívei szemében is elértéktelenedik. Ám a militáns demokrácia belső ellentmondása mégis létezik: az ilyen betiltások felettébb alkalmasak arra, hogy a politikai rendszer alkotmányos értékét, a szabadságot belülről számolják fel. A kommunista uralomhoz vezető átmenet időszakának kedvelt taktikája volt az „antidemokratikusnak" vagy „ellenforradalminak" minősített pártok betiltása. Hasonló technikákkal, betiltások révén működnek a *de facto* egypárti tekintélyelvi rendszerek Ázsiában: sorra tiltják be az „áruló kommunistabarát" pártokat, míg nem marad más, csak az állampárt és csatlósai.

A jogállam védelme tehát csak akkor elfogadható, ha eszközei megfelelnek a jogállamnak, de ezeket az eszközöket, ha lehetségesek, *szükséges* is rendelkezésre bocsátani. Az alkotmányos (a „polgári") demokrácia olyan hibákra predesztinált, mint például a korrupció vagy az elvtelenség. Mi több, alapvetően eleve *gyenge* – éppen az érzelmi alapon mozgósító hatalomszerzéssel szemben, mely azután a mozgósítással szerzett hatalmat csak autoriter módon tudja megtartani. Gyenge, mert a parlamentarizmus éppen nem a militánsan összetartó, permanens mozgalmiságon alapuló közösségélményt kínáló politikára épül. A lusta (létező) demokrácia óhatatlan legitimitás-deficitje, a mérsékelt polgári odaadás erénye néz farkasszemet a mozgalmi elkötelezettséggel. A demokrácia megbízható (vagy legalább kiszámítható), tehát unalmas. Fád, mint egy pestbudai úriasszony. Az alkotmányos demokrácia legfeljebb alkotmányos patriotizmusra képes (Habermas), ami sokkal kevésbé mozgósít, mint az emocionális politika. A racionális politizálás vesztésre ítélt a szimbolikus politizálás versenyében. Meglehet, az alkotmányos patriotizmus teljesen kizárja a szimbolikus politikát: az alkotmányosság szimbólumai a tagadásra épülnek, ami nem éppen a siker taktikája. Az alkotmányos demokrácia racionális politikát feltételez, a racionalizmus minden tévútja, önhittsége – a „most már tényleg mindent tudunk" – s az ebből adódó kudarcok ellenére. A demokrácia tehát saját magával kerül ellentétbe, ha érzelmivé válik.[13] „A demokratikus romanticizmus – önellentmondás", mondja Loewenstein. A szenvtelen legalitás béklyózza a jogállamot. A feladat – *ceterum censeo* – az elővigyázati legalitás eszközeinek meglelése. Loewenstein rámutat, hogy a forradalmi mozgalmak titkos összeesküvésként működtek, s ezekkel szemben a legalitás talaján könnyű volt megtalálni a fellépés elfogadható alapját. Ez a fajta, *ekvileg* kevéssé kétséges fellépés alkalmazható a mai radikális antiglobalista ihletésű, illetve vallási-terrorista fanatizmussal szemben. A mozgalmárok antiglobalizmusa és főleg a nyilvánosságra törekvő érzelmi politizálás elleni fellépés megalapozása azonban a szabadságjogok természetének átgondolását igényli.

A szabadság természetének átgondolása mellett azért adódik fellépési lehetőség. A szélsőséges érzelmi politika ugyanis előszeretettel hazudik; a „közönséges" politizálástól éppen az különbözteti meg, hogy csak hazugsággal képes élni. A politikai hazugság elleni államjogi fellépéssel szemben két, liberálisnak nevezett ellenérvet szokás felhozni. John Stuart Millnél egy ismeretelméleti színezetű megfontolás szerepel, mely szerint az igazság tudására senkinek sincs monopóliuma, mivel nem tudható, mi az igazság;[14] legfeljebb közelíthetünk az igazsághoz, feltéve, hogy korlátozás nélküli érvelést engedünk. Ugyanakkor akik magukat az igazság letéteményeseinek tartják, rendszerint elnyomásra használják föl helyzetüket. A pragmatikus megfontolás szerint az irracionális, érzületi álláspontokat nem befolyásolják az érvek, az igazságról mindig azt vélik majd, hogy összeesküvők hazugsága. A betiltott nézetek pedig a maguk mártíromságában még vonzóbbak lesznek.

Megítélésem szerint azonban van a kijelentéseknek egy olyan köre, amelynek igazságtartalmát a hétköznapi gyakorlati megfontolások alapján egy pártatlan bíróság meg tudja ítélni anélkül, hogy cenzoriális lenne.[15] Az emocionális politikához szükséges tényhamisítás így kontrollálható, feltéve, ha erre megfelelő jogállami apparátus, azaz kellő számú, gyorsan döntő, hatékonyan szankcionáló bíró, fellépni kész ügyész és sértett polgár áll rendelkezésre. A militáns demokrácia itt annyit jelent, hogy a bíróságokra nem sajnálják a pénzt – mert csak az igazságszolgáltatás keretein belül maradhat a jogállamiság határai közt a militáns demokrácia. Nem pusztán kellő számú bíróságról, gyors eljárásról és hatékony szankciókról van szó. Az önvédelemre képes jogállamnak annyira „eltökéltnek" kell lennie, hogy azokat az anyagi eszközöket is megadja, amelyek az igazságszolgáltatást *függetlenné* teszik. De a legfüggetlenebb és leghatalma-

sabb igazságszolgáltatás sem lesz képes megvédeni és jogállamként megtartani a demokráciát, ha hiányzik belőle az alkotmányos *szellem*, azaz ha az igazságszolgáltatás szolgái nem elkötelezett és aktív (no, mondjuk, legalább a hivatali időt végigdolgozó) hívei az alkotmányos rendszernek. A militáns demokrácia sajátos lojalitást igényel és kell hogy kialakítson.[16]

A történelmi tapasztalatok szerint az érzelmi politizálásban jelentős szerepe van az erőszakra utaló szimbólumoknak. Ilyen szimbólum maga a tömeges megjelenés. A tömeg önmaga szimbóluma: mi *vagyunk*. Az egyenruhás tömeg még erőteljesebb jelkép. (Az pedig még jobb, ha az egyenruha egyben korábbi sikeres erőszak-alkalmazásra is utal.[17]) A félelmetes tömeg látványa sosem elhanyagolható hatású. A tömegek látványa – Elias Canetti és Thomas Mann tanúsága szerint – hagyományosan mágnesként vonzza az alsó középosztályt, a látvány keltette rettenet viszont a középosztályt bénítja; ámbár ma talán más rétegeket is aktív csatlakozásra bír az utcai látványpolitika. A szabadelvű polgár pedig, mint a jelen sorok írója, felháborodásban – saját elképedésére és szégyenére – rendőrért kiált. Az irracionalitás következményeinek mérsékléséhez megelőzésre s az érzelmi politizálás korlátozására lehet szükség.

Nem pusztán a polgári *besarren* diktálja a szabadelvű tolerancia önvizsgálatát. A megvédendő alkotmányos rend *nem semleges*. Egy sor ország alkotmánya, illetve alkotmánybírósági gyakorlata (de más állami szervek szokásai is) ezt *expressis verbis* elismerik. Az alkotmánynak vannak olyan kimondott vagy hallgatólagos alapértékei, amelyek védelmében más – akár alkotmányos – értékek másodrendűek, bizonyos mértékig feláldozhatók. Ilyen például Törökországban vagy Indiában a szekularizmus, Németországban a demokratikus politikai rendszer. Ezeknek az alkotmányos alapértékeknek a védelmében Németország, India és Törökország alkotmánya a demokratikus berendezkedésre vonatkozó bizonyos alkotmányi rendelkezéseket megváltoztathatatlannak nyilvánít. Ugyanez a helyzet a rendkívül homályos és tágan értelmezett „köztársasági kormányzati forma" tekintetében még az Egyesült Államokban és Franciaországban is. A politikai demokráciának tehát a gyakorlatban vitathatatlan alkotmányos határai vannak. Nemcsak hogy a demokrácia működtetését korlátozzák a demokrácia védelmében, hanem a demokrácia működtetését a demokráciával szemben is védik.

Az alkotmányos rend védelmét részben a különféle *szükségállapotokra* (rendkívüli állapot, ostromállapot stb.) vonatkozó, jórészt eljárási jellegű szabályok rendezik. Ez a védelmi technika alapvetően formális. A szükségállapot-felhatalmazások meghatározzák az alapjog-korlátozás feltételeit és körét, mindenekelőtt oly módon, hogy a szükségállapot megállapítását meghatározott feltételek bekövetkezéséhez kötik. A legfontosabb jogállami garancia itt abban áll, hogy több állami szerv együttes döntése vagy legalább a parlament (esetleg minősített) többsége kell a szükségállapot kihirdetéséhez. A szükségállapot azonban a *demokratikus állam tényleges veszélyeztetettsége* esetén alkalmazott megoldás. A kései önvédelemmel járó jogkorlátozások igen súlyosak, a demokrácia megóvására nem nyújtanak feltétlen biztosítékot. Ugyanakkor a felhatalmazás, az eltérés a demokratikus jogállam szokásos eszközeitől az antidemokratikus elem állandósításának kockázatával jár.

EGYESÜLÉSI JOG

A német *wehrhafte Demokratie*[18] alkotmányos megoldásai, mint jeleztük, hagyományosan a pártok működésével kapcsolatosak. A német alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság betilthat demokrácia-ellenes pártokat. A pártok tevékenységének a betiltásához *nem szükséges, hogy bűncselekmény valósuljon meg*, elegendő a párt, sőt tagjai viselkedésének totalitariánus irányultsága. Az 1950-es években, elhúzódó eljárásban betiltották a Sozialistische Reichsparteit,[19] alapjában irányítási szerkezete és a program ideológiája, valamint a *vezetők beszédei* alapján. Az alkotmánybírósági eljárást az indokolta, hogy a politikai pártok a német felfogás szerint a demokrácia működtetésében központi szerepet játszanak, korlátozásuk tehát a pártdemokrácia sérelmét jelenti. A preventív fellépésre azonban így is szükség van, részben a német történelmi tapasztalatok, illetve az ebből adódó nemzeti és nemzetközi elvárások miatt. A demokrácia „megsértését" a fokozott védelem teszi lehetővé: a legnagyobb tekintélyű bíróságnak, az Alkotmánybíróságnak kizárólagos hatásköre van erre. (Természetesen felvethető, hogy így nem érvényesül a kétfokú igazságszolgáltatás; az alkotmánybírák politikai kinevezettek, kiválasztásuk folytán politikailag a parlamenti pártokhoz és azok értékrendjéhez kötődnek. Ez azonban a militáns demokrácia lényegéhez tartozik – kétségtelen, a védendő érték a parlamentárisan kialakult, fennálló politikai *status quo*.)

A gyakorlati német eredmények vitathatók (egy fasisztoid és egy kommunista párt betiltása, valamint e sorok írásakor egy botrányba fulladt függő eljárás egy szélsőjobboldali párt ellen), de az elv világos. Megjegyzendő, hogy a német gyakorlat kisebb szervezeteket kivon a pártokra vonatkozó védettség alól, és rendes bírósági, illetve adminisztratív eszközökkel lép fel az alkotmányellenes tevékenység esetén. Az alaptörvény 9. § (2) bekezdése nemcsak a büntetőtör-

vénybe ütköző egyesülést tiltja, hanem azt is, amelyik „az alkotmányos rend vagy a népek közti megértés eszméje ellen irányul". A német megoldás visszhangra talált az 1997-es lengyel alkotmány 13. szakaszában, mely nemcsak a totalitariánus (náci, kommunista) pártokat tiltja, de azokat is, amelyeknek programja vagy tevékenysége *megengedi a faji vagy nemzetiségi gyűlölet keltését.*

Érdemes e ponton megvizsgálni az egyesülési jogra, illetve a militáns demokráciára vonatkozóan jelenleg körvonalazódó európai, vagyis strasbourgi minimumstandardokat. Tekintettel a pártok alkotmányos fontosságára, valamint arra, hogy az egyesülési jog alapjog, adott esetben a pártok betiltása – illetve a nyilvántartásba való be nem jegyzése – visszaélésre adhat módot, alkotmánysértő lehet. Vissza lehet élni azzal is, hogy akkor tiltható be a párt, ha az egyesülési jog gyakorlása bűncselekményt valósít meg – amennyiben sem az alkotmány, sem az egyesülési törvény nem szab határt annak, hogy mit nyilváníthat a törvényhozó bűncselekménynek, illetve hogy milyen társadalom-ellenesség elégséges a párt betiltásához, az alapjog gyakorlásának jogellenessé válásához.

A „fordított" megoldás is problematikus – mint azt az alábbiakban ismertetendő Refah-ügyben a strasbourgi bíróság megjegyezte. A demokrácia megdöntésén fáradozó párt dekriminalizálhatja az alapintézmények támadását, és ezzel megszűnik a feloszlatási jogalap. Gyakorlati nehézséget okozhat – s ennyiben a jogállam önvédelmi képességét gyengíti –, hogy nem világos, szükséges-e a bírósági feloszlatáshoz, hogy az egyesülési jog gyakorlásával kapcsolatos bűncselekmény elkövetését előzőleg valamely bíróság jogerősen megállapítsa. Az is kérdéses, hogy egyetlen személy vagy a szervezet tagjai egy részének az egyesülési jog gyakorlásával elkövetett bűncselekménye mennyiben tekinthető a szervezetet érintő cselekménynek. Feltehető, hogy a jogok korlátozásával kapcsolatban a konkrét bírói döntésben is érvényesülnie kell az arányosságnak. De mit jelent az arányosság ebben az összefüggésben?

A REFAH-ÜGY

Erre kísérelt meg választ adni az Emberi Jogok Bírósága Európai, a Refah Partisi kontra Törökország-ügyben.[20] Az 1983-ban alakult Refah (Jólét) Párt az 1995-ös általános választásokon a szavazatok huszonkét százalékát (a képviselői helyek több mint harmadát) szerezte meg, és 1996-ban koalíciós kormányzópárttá vált. 1998-ban, több mint fél éves eljárás után a török Alkotmánybíróság a pártot alkotmányellenesként feloszlatta, mivel a párt tevékenysége az alkotmány alapvető értéke, a szekularizáció ellen irányult. (A szekularizmus török felfogására jellemző, hogy amikor a Refah kormány a közintézmények munkarendjét átalakította, hogy a tisztviselők a Ramadan alatt télen is böjtölni tudjanak, ezt a Legfelső Közigazgatási Bíróság megsemmisítette mint a szekularizmus sérelmét.) Számos egyéb ténnyel összefüggésben a betiltás azon alapult, hogy a párt vezetője következetesen a plurális vallási jog bevezetését javasolta a mindenkire egységesen érvényes török (világi) jog helyett. Álláspontját az úgynevezett medinai megállapodás felfogására alapozta, mely szerint minden felekezethez tartozó számára a maga személyes vallási joga alkalmazandó.

A párt vezetői ellen fölhozták, hogy a szekularizmus visszautasítására erőszakos eszközöket is megengedhetőnek tartottak. A párt képviselői mind a török, mind a strasbourgi eljárásban azt állították, hogy a hivatkozott kijelentéseket kiragadták a szövegkörnyezetből. A Refah képviselői a strasbourgi eljárásban nem vitatták, hogy az Emberi jogok európai egyezményével összhangban van az a pártbetiltás, mely nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági érdeket szolgál, és Törökországban a szekularizmus megfelel ilyen nemzetbiztonsági érdeknek. A párt programja azonban elfogadta a szekularizmus elvét. A feloszlatás alapjául szolgáló kijelentésekért senkit sem vontak büntető felelősségre, illetve a vitatott hivatkozások a pártból kizárt személytől származtak.

A bíróság rámutatott: ahhoz, hogy az alapjog – esetünkben az egyesülési jog – korlátozása megfeleljen az egyezménynek, a korlátozásnak egy demokratikus államban szükségesnek kell lennie. A bíróság szerint nem felel meg a demokrácia fogalmának, ha egy állam polgárai, még ha többségi határozattal is, „lemondanak törvényhozói és igazságszolgáltatási hatalmukról egy olyan szervezet javára, amelyik nem felelős annak a népnek, amelyet kormányoz, függetlenül attól, hogy ez a szervezet szekuláris vagy vallási".[21] A bíróság szerint egy párt annyiban folytathat kampányt az állam alkotmányos alapjai megváltoztatásáért, amennyiben a használt eszközök törvényesek és demokratikusak, és amennyiben a javasolt változtatás megfelel az alapvető demokratikus elveknek. Ennyiben a bíróság elfogadni látszik a megengedhetetlen alkotmánymódosítások tanát: alapvető alkotmányos értékek – ide értve a demokráciát is – nem szüntethetők meg.

A bíróság elfogadta azt a török kormányzati álláspontot, miszerint tekintettel kell lenni az ország múltjára – arra, hogy a demokrácia teokráciát váltott fel egy túlnyomórészt muszlim országban. A párt kormányon levő tagjai nem határolódtak el az ambivalens dzsihád és más, erőszakot kívánó felhívásoktól.

A Refah által javasolt pluralista vallási modell ellentétben áll az egyezménnyel, mert az egyént kivonja az állami szabályok alól és változtathatatlan vallási szabályoknak veti alá. A munkaidő átalakítása, a csador megengedése stb. a *shariára* áttérés részeként (de nem önmagában) veszélyeztette az alkotmányos rendet.[22] (A demokrácia védelmének nagy kérdése, meddig kell vállalni a kockázatot: mikortól kell számolni a közrend megzavarásával, esetleg a folyamat visszafordíthatatlanságával.) A pártvezetői kijelentések a szekularizmus átértelmezése és a megvalósítási eszközök tekintetében ambivalensek voltak – a strasbourgi bírák véleménye ennek megfelelően megoszlott. Az alkotmányosságpártibb kisebbség szerint ambivalencia esetén nincs alap beavatkozásra. Ez jogilag korrekt álláspont, bizonytalanság esetén nincs helye preventív büntető szankciónak. Csakhogy a modern totalitárius mozgalmak igazoltan kódolt nyelvet használnak,[23] vagyis a kijelentések a „beavatottak", sőt a megfélemlítettek fülében egyértelműek. A helyi tudás az univerzális elveket követő jogállami gondolkodás számára nehezen hozzáférhető, a militáns demokrácia viszont azt diktálja a republikánus elkötelezettségű jogalkalmazó számára, hogy a kódnyelvet kódnyelvnek tekintse. Nincs ambivalencia.[24]

A pártfeloszlatás mint megelőző lépés nyomós társadalmi érdeket szolgált és nem volt aránytalanul súlyos, mivel a feloszlatott párt tagjainak döntő többsége – egyes vezetők kivételével – nem veszítette el mandátumát. Összegezve tehát a bíróság szerint – tekintettel az ország történelmére – megelőző demokrácia-védő lépések szükségesek lehetnek, amelyek a pártfeloszlatást is magukban foglalják, ha a párt vezetőinek kijelentései (a programtól függetlenül) a demokrácia alapintézményének felszámolását szorgalmazzák és az erőszakot sem zárják ki.

A különvélemény szerint az egyesülési jog korlátozási lehetőségét megszorítóan kell értelmezni. Az egyesülési szabadságot össze kell kapcsolni a szólásszabadsággal, tehát önmagában amiatt, hogy egy politikai program összeegyeztethetetlen az uralkodó kormányzati elvekkel, (mint vélemény) önmagában nem elegendő a pártfeloszlatásra. A különvélemény szerint amikor a pártprogramban nincs semmi egyezményellenes és a feloszlatás a pártvezetők nyilatkozatai és tettei alapján történik (mert ezek fejezik ki a valós, ám rejtett programot), akkor különösen kényszerítő okokat kell találni az egész párt feloszlatására. A különvélemény hangsúlyozza, hogy a kérdéses kijelentések nem valósítottak meg bűncselekményt, és nem tekinti relevánsnak, hogy a szekularizmus-ellenességet büntetni rendelő tényállást épp a Refah nyomására helyezték hatályon kívül. Az arányosság az érintett vezetők elleni büntetőjogi fellépést és nem a pártfeloszlatást kívánja meg. (E szigorúbb bírói mérce szerint tehát a pártvezetőkkel szembeni szankciók kidolgozása – például *lemondási-kizárási kötelezettség* – lenne a militáns demokrácia alkotmányos válasza az alkotmányosságot fenyegető párttal szemben. Így vagy úgy – van alkotmányos megoldás, mely a jogállam védelmét szolgálja.)

A REFAH-ÜGY TANULSÁGAI

Előre kell bocsátani, hogy a török Alkotmánybíróság eddig több mint nyolcvan pártot tiltott be. A militáns demokrácia pártkorlátozása – mint láttuk – megengedhetőnek tartja, hogy a pártot akkor is betiltsák, ha a párt nem követett el „bűncselekményt", azaz nincs olyan bűncselekmény, amelynek – a vonatkozó török törvény megfogalmazásával élve – súlypontja a párt. Ez a bűncselekmény nélküli betiltás azonban nem büntetés a klasszikus büntetőjog értelmében, nincsenek személyek, akiket a klasszikus büntetőjogi szankció, a szabadságvesztés sújtana. A klasszikus büntetőjogi garanciákat éppen azért tartották fontosnak és szükségesnek, mert az állam *szabadságot* vont el. A vagyoni büntetések vagy járulékosak, vagy – a kihágásnál, szabálysértésnél – viszonylag csekélyebb súlyúak voltak. Eszerint tehát pártbetiltás esetén a büntetőjogi garanciák nem nélkülözhetetlenek vagy legalábbis nem következnek szükségképp. Ámde a pártbetiltás számos ember alapjogát (egyesülési jog) közvetlenül érinti. Vajon alapjogok korlátozása esetében nem kell-e mindenkor mindazt az eljárásjogi védelmet megadni, amit a büntetőjogban a szabadság elvonásakor? Ha elfogadjuk, amit fentebb állítottunk, hogy a jogállami minimum jogi jó ízlés dolga, amely ízlést az ízlésdiktátor országok uralkodó szokásai szabnak meg, úgy ilyen követelmény nem létezik, a jogállamok klubja tagjainak gyakorlata legfeljebb azt kívánja meg, hogy ezek a korlátozások megfeleljenek valamiféle arányossági elvárásnak (vagy ezzel egyenértékű feltételnek). Csak az amerikai doktrína hajlik arra, hogy közvetlen veszélyt vagy feltétlenül kényszerítő kormányzati érdeket kívánjon meg az alapjog-korlátozáshoz. Más kérdés, hogy a törvényes (fair) eljárás feltételeinek teljesülnie kell, ami a bizonyítékok pártatlan és elfogulatlan értékelését kívánja meg. De – még egyszer – mivel nem az egyén szabadságát a legközvetlenebbül korlátozó jogkövetkezmény kiszabásáról van szó, olyan büntetőeljárási igényeket, mint például az *in dubio pro reo*, itt nem kell kielégíteni. Sőt, számos jogállam büntetőjogában ma megengedett, hogy csekély mértékű jogsértés súlyosabb bűncselekmény vélelmének alapjául szolgáljon. Akinél bizonyos mennyiségű kábítószert találnak, arról egyes országokban feltételezi a büntetőtörvény, hogy kereskedelmi célra szánta és eszerint

büntethetik. (A kanadai Legfelső Bíróság szerint ez alkotmányellenes, mert sérti az ártatlanság vélelmét, az USA-ban azonban alkotmányos a vélelem. A strasbourgi bíróság szintén elfogadja a megdönthető vélelmet a büntetőjogban, vö. Salabiaku-ügy, 1988.) Az sem sérti egy sor országban az ártatlanság vélelmét, ha egyes bűncselekmények (például vesztegetés) elkövetői esetében elkobzás alá esik a házastárs vagyona az igazolt kár mértékéig, feltéve, hogy a büntetőeljárásban egyébként nem is szereplő házastárs nem igazolja vagyona eredetét. Az egyesülési jognak a pártbetiltásban álló korlátozását az is megkülönbözteti a büntetéstől, hogy *más pártot* (például más vezetővel) még létre lehet hozni, magától a jogtól tehát nincsenek megfosztva az érintettek. Ennél erőteljesebb korlát, ha betiltott párt vezetője nem szerepelhet új párt alapítójaként, vagy ha – mint ezt alább javaslom – egy új párt alapítása megtagadható, amennyiben betiltott párt alapítója és vezetői szerepelnek az alapítók vagy vezetők közt. Mint alább látni fogjuk, a harciasság, illetve annak elfogadhatósága a demokrácia tényleges veszélyeztetettségétől is függ, tehát ezen korlátozás is a helyzettől függően fogadható el. Ám az ismételt pártalapítás könnyen hatástalanná teszi az egyébként határozott állami fellépést.

Végül abban az esetben, ha valakit politikai jogok gyakorlásával kapcsolatosan (de esetenként akár más bűncselekmény miatt) ítélnek el, úgy a közügyek gyakorlásától való eltiltást egy militáns demokráciában ki kell szabni. Ez az intézmény meglehetősen elnagyolt büntetőjogunkban, s a demokrácia védelme érdekében a pártalapítási jog korlátozásának tovább kellene tartania, mint mondjuk az aktív választójog gyakorlására vonatkozó tilalomnak. Amikor a pártbetiltás és -alapítás korlátozása mellett érvelünk, a Refah-ügy ismételten figyelmeztet arra, hogy az eljárási garanciák legszigorúbb érvényesülése nélkül mindezek az önmagukban elfogadható megoldások is a visszaélés forrásává válnak. Az eljáró bíróságnak a tényeket tisztességesen kell értékelnie – még ha a vélelmek elfogadhatók, sőt történelmileg indokoltak (a rasszista álláspontot hirdető pártról feltételezhető, hogy erőszakot is alkalmaz, bár nem feltétlenül az alkotmányos rend megdöntésére). A Refah-ügyet valószínűleg az egyezmény 6. szakasza alapján kellett volna megoldani, azaz a török Alkotmánybíróság határozatát mindenekelőtt abból a szempontból kellett volna megvizsgálni, eleget tesz-e a tisztességes eljárás követelményeinek. Ehelyett a strasbourgi bíróság meg sem vizsgálta érdemben azokat a tényeket, amelyek alapján a török AB a szekularizmust veszélyeztetve, ezért a pártbetiltást indokoltnak látta… Kétségtelen, hogy az egyezmény 6. szakasza szövegszerűen büntetőeljárásról szól, a pártbetiltás pedig szorosan véve nem büntetőeljárás, a betiltás azonban mint szankció büntetőjogi büntetésre emlékeztet (lásd még a bűnszervezetek felszámolását büntetőeljárás során). Még fontosabb talán, hogy a pártbetiltás polgári jogosultságot (civil rights) érint, amire a 6. szakasz tisztességes eljárásra vonatkozó szabálya – megítélésem szerint – minden további nélkül vonatkozhat. Tény, hogy az egyezmény esetjogában párt működésével kapcsolatosan eddig nem került sor e probléma vizsgálatára. Másrészt viszont az is figyelemre méltó, hogy a török ügyészség (talán abból a szokásos taktikai megfontolásból, hogy ne teremtsenek mártírt az ellenzékből) még akkor sem indított eljárást a később a perben hivatkozott fellépések miatt, amikor az bűncselekménynek számított, a betiltási eljárásban azonban sok évvel később mégis ezzel alapozták meg a párt szekularizmus-ellenességét. Amire felvethető, hogy a sok éven át jogi rosszallás nélkül maradt magatartás mintegy hatósági megerősítést nyert. A kérdés továbbra is az, hogy ha nem kell bűncselekmény a pártbetiltáshoz és korlátozáshoz, akkor milyen kritériumok jelentik a jogállami követelményeket.

A MAGYAR JOGI MEGOLDÁS HIÁNYOSSÁGAI

A magyar alkotmány 2. § (3) bekezdése szerint „a társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni." Ez utóbbi – némileg a német alaptörvényben ellenállási jogként ismert intézményre emlékeztető – lehetőség azonban semmiféle törvényes eljárásba nem került be, a törvényes út specifikációja tehát elmaradt.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény „4. § (1) bekezdése alapján a társadalmi szervezet megalakulását követően kérni kell annak bírósági nyilvántartásba vételét. A társadalmi szervezet nyilvántartásba vétele nem tagadható meg, ha alapítói az e törvényben előírt feltételeknek eleget tettek. A társadalmi szervezet a nyilvántartásba vétellel jön létre. E rendelkezés alapján a bíróság vizsgálni köteles, hogy a társadalmi szervezetet a törvény által nem tiltott célra alapították-e, s a bíró a társadalmi szervezet nyilvántartásba vételét megtagadja, ha a társadalmi szervezet célját az Egytv. 2. § (2) bekezdésében foglalt tilalomba ütköző módon határozták meg."[25] Ez a követelmény nem elégíti ki a militáns demokrácia szükségletét. Ha ugyanis elfogadjuk a német Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósá-

ga álláspontját, akkor a megítélés nem alapulhat kizárólag a társadalmi szervezet céljainak a bemutatott program szerinti értékelésén, hanem a párt vezetőinek kijelentéseire és tetteire is figyelemmel kell lenni. Enélkül még feloszlatott párt vezetői is nehézség nélkül jutnak új bejegyzéshez (amire a különböző kommunista és náci pártok története jó példát nyújt).

Ha a bírótól nem is várható, hogy hivatalból észlelje a vezetők korábbi kijelentéseinek törvényellenességét, az ügyésztől – aki „gondoskodik […] az alkotmányos rendet […] sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről" [alkotmány 51. § (1) bekezdés] – már elvárható, hogy fellépjen a jogállam védelmében. Az egyesülési törvény ugyan – sajnálatos módon – csak a működés törvénytelensége esetére ír elő ügyészi jogkört, ám az alkotmány tekinthető olyan „külön" jogszabálynak, amely az ügyészségi törvény 10. § (2) bekezdés e) pontja alapján keresetindításra kötelez. Mindazonáltal, mint jeleztük, a jogállam védelmi rendszere a kereseti jog szintjén nem épült ki, ami formális-bürokratikus jogi gondolkodás esetén megnehezíti a demokrácia védekezését. Magyarán, nem meglepő, ha külön törvényhely hiányában nem lépnek az ügyészek, s ezt a törvényhelyet a törvényhozónak kellett volna megteremtenie.

A bejegyzett társadalmi szervezet (párt) bírósági törlésére csak az ügyész indíthat pert, az állampolgároknak – az alkotmánnyal ellentétben – sem a bejegyzés ellen, sem az ügyész mulasztása esetén nincs módjuk fellépni. Az alábbiakban vizsgált más hazai jogintézményeknél is rendre tapasztalható, hogy a magyar jogrendből a harcos jogállamnak az egyént vagy legalább meghatározott csoportjait fellépésre jogosító eleme az Alkotmánybírósághoz való fordulás kivételével hiányzik, ez utóbbi pedig a vizsgált területen irreleváns. A bíróság csak akkor oszlathatja fel a társadalmi szervezetet, ha az megsérti az egyesülési törvény 2. § (2) bekezdését, mely szerint „az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alkotmány 2. §-ának (3) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével". Ennek megfelelően például a pártfinanszírozási szabályok durva megsértése sem vezet a párt megszüntetéséhez, kivéve, ha azt *bűncselekménnyé nyilvánítanák*. (Az sem világos, hogy mit kérhet az Állami Számvevőszék a bíróságtól, ha gazdálkodási szabálytalanságot állapít meg.) Megjegyzendő azonban, hogy az a párt, melynek vezetői a törvényekkel szembeni ellenállásra szólítanak fel, minden további nélkül betiltandók lennének, lévén ez bűncselekmény, még ha egyébként maga a kijelentés abszolút képviselői mentességet élvezne – feltéve, ha az „egyéb" betiltási kérdések tisztázottak lennének.

Mit jelent a hivatkozott, meglehetősen végiggondolatlan, ám nehezen módosítható joganyag a militáns demokrácia szempontjából? Az elmondottak alapján mindenekelőtt az alkotmány szerint való közvetlen fellépést mindenki számára – ámbár az alkotmány szövege alapján ez csak az erőszakos vagy kizárólagos hatalombirtoklásra vonatkozik –, ennek vizsgálata azonban a bejegyzési kérelemkor, illetve a működés során is felvethető. Az ügyészi fellépés pedig – amit persze nehéz aktivizálni – militánsabb értelmezés esetén mások jogainak és szabadságának határozott figyelembevételét jelenti, vagyis az ügyész betiltást kellene indítványozzon a rasszista programú párt, illetve az olyan párt tekintetében, amelynek vezetői mások méltóságát sértik párttevékenységükkel. Ezen pártok mások jogainak megsértésével az egyesülési jog gyakorlásának feltételeit sérthetik. Mi több, ellentétbe kerülhetnek a párizsi békeszerződés[26] 4. cikkelyével, mely Magyarország számára kötelezővé teszi a fasiszta pártok betiltását. A lengyel alkotmány hivatkozott szakasza hiányában ez az alkotmány előtti, s ennyiben nem vizsgálható nemzetközi szerződés[27] betöltheti a militáns demokráciára indító alaprendelkezés feladatát. Annál is inkább, mert – tetszik, nem tetszik – máig ez a békeszerződés a demokratikus Magyarország nemzetközi elismerésének alapja. Magyarországot a világháború után azzal a feltétellel ismerték el, hogy mindenkor fellép a fasizmus ellen, ez léte *conditio sine qua non*ja. Akárcsak Németország, Magyarország sem feledkezhet meg történelme meghatározó szégyenéről.

Egy további, a magyar állam európai legitimitását politikai értelemben meghatározó nemzetközi egyezmény alapján is hasonló következtetésre juthatunk. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény 17. cikke szerint „az egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul". Jelentik-e a jogállam, a szabadság érdemi korlátozását a fentebb elmondottak, vagy – a bírói döntés garanciális szerepe ellenére – fennáll-e legalább a jogorvoslatok visszaélésszerű alkalmazásának veszélye? (Hogy tudniillik a párt működését maga a bírói eljárás bénítja meg, még ha az eljárás eredményeképpen a párt tovább is működhet.) A válaszkísérlet előtt vegyük tekintetbe a politikai egyesülési jog célját: olyan szerveződésekről van szó, amelyek a törvényes keretek közt, azaz választások útján az államhatalom átmeneti gyakorlására szeret-

nének vállalkozni. A személyes szabadságjog gyakorlása e tekintetben másodlagos; eszmék pártszerveződésen kívül is kifejthetők. (Olyan nézetek programszerű képviselete, amelyek egy párt betiltását kellene hogy eredményezzék, egyéni vélemény kifejezéseként még védettek lehetnek.) A párt a politikai hatalom megragadására törekszik, s nem egyszerűen szabadságot gyakorol; a preventív korlátozás ennek következtében lehet indokolt. A pártműködés az egyesülési jog sajátos formája, alanya közvetlenül nem is az egyesülési jog gyakorlója, hanem a párt mint jogi személy.

Noha a fentiek szerint a pártokkal kapcsolatban – a hatásra és a pártműködés céljára tekintettel – a korlátozások elfogadhatók lehetnek, a pártokra vonatkozó előírások megszegésének szankciós mechanizmusa Magyarországon gyenge, az egyesülési joggal való visszaélésre vonatkozóan valójában nincsenek érdemi szabályok, gyakorlatilag hiányzik a szankció. Ez formailag az 58/1997. (XI. 5.) AB határozat következménye.

A Btk. 1996-os módosítása szerint a törvény az egyesülési joggal visszaélés cím alatt az alábbi büntető tényállásokat tartalmazta: „212. § (1) Aki olyan társadalmi szervezetet vezet vagy szervez, amelynek célja bűncselekmények elkövetése, illetve amelynek tevékenysége bűncselekményt valósít meg, bűntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő az is, aki az ott meghatározott bűncselekmény elkövetéséhez anyagi eszközöket szolgáltat. 212/A. § Aki a bíróság által feloszlatott társadalmi szervezet vezetésében vesz részt, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő." Kétségtelen, az egykori 212. § meglehetősen „harcias": a szervezet vezetőjét büntetőjogilag felelőssé teszi azért a bűncselekményért (vagy tervezett bűncselekményért), amelyet a szervezet (azaz feltehetőleg meghatározott személyek a szervezet keretei közt) valósít meg. Az AB álláspontja azonban *in abstracto* nem vonja kétségbe az egyesülési joggal való visszaélés miatti – akár büntetőjogi – fellépés alkotmányosságát. A jelen esetben csak azt találta alkotmányellenesnek, hogy „a vitatott tényállások meghatározása során a jogalkotó nem mérlegelte kellő körültekintéssel azt, hogy melyek azok a bűncselekmények, amelyek elkövetéséhez az Alkotmányban biztosított egyesülési szabadság alapján létrehozott társadalmi szervezetek törvény által védett, legális kereteinek felhasználása oly módon veszélyezteti a fennálló jogrendet, hogy a társadalom védelmére a jogban korábban megállapított szankciók már nem elegendők, s ezért a büntetőjogi felelősség újabb eseteinek szabályozására van szükség. Ennek következtében túl szélesen határozta meg a büntetendővé nyilvánított magatartások körét, s ezzel megsértette az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában [30/1992. (V. 26.) AB határozat] részletezett alkotmányos büntetőjognak a jogállamiságból folyó azon követelményét, mely szerint az emberi jogokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszernek a cél eléréséhez a lehetséges legszűkebb körre kell szorítkoznia."[28]

Az egyesülési joggal való visszaéléssel szembeni büntetőjogi fellépés alkotmányos lehetőségével a magyar törvényhozó az elmúlt négy évben nem kívánt élni. Megjegyzendő, hogy a megsemmisített 212. §-ban körülírt visszaélést a német jog sem szankcionálja, viszont a magyarnál sokkal szigorúbban, öt évig terjedő büntetéssel sújtja az alkotmányellenesnek minősített párt további működtetését. A Btk. 212/A. §-a csak a vezetőt rendelte büntetni, és megelégedett egy évig terjedő szabadságvesztéssel…

GYÜLEKEZÉSI JOG

A politikai tevékenység egyik hagyományos formája a gyülekezés. A gyülekezés szabadsága a pártdemokráciák megszilárdulása előtti időkben különösen fontos szerepet játszott a politikai akarat kifejezésében. Jelentőségét ma elvileg az adja, hogy némileg ellensúlyozhatja a politikai akaratképzés pártszerveződések általi monopolizáló hatását, illetve a parlamenti elitpolitikával szemben képes ellenerőket mozgósítani. De éppen ebben a mozgósítási képességben rejlik a visszaélés veszélye: a gyülekezési szabadságon alapuló tömegdemonstrációs véleménykifejezés destabilizálhatja az alkotmányos működés alapintézményének számító parlamentarizmust és a közrend megzavarásával járhat.

A hatályos magyar megoldás értékeléséhez ezúttal is a német szabályozást és az azzal kapcsolatos alkotmánybírósági álláspontot veszem alapul. Az áttekintésben elsősorban a militáns demokrácia eszközeire, valamint arra vagyok tekintettel, hogy ezeket a korlátozásokat milyen feltételek mellett lehet beilleszteni az alkotmányos rendbe. Az említendő német megoldások – amennyiben hiányoznak a magyar jogból – mutatják jogrendünk felkészületlenségét. Bár a német (és az amerikai) alkotmány a gyülekezési szabadságot korlátlan szabadságként határozza meg,[29] a valóságban ezekben az országokban is mód van a joggyakorlás szabályozására. Az uralkodó német felfogás szerint a gyülekezés szabadságát a politikai véleménynyilvánítás érdekében védik, több ember együttléte önmagában még nem alkotmányosan védendő érdek. A militáns demokrácia szükségleteit szolgáló megoldások

közül kiemelendő az egyenruhás tüntetés tilalma. Mindenféle egyenruhára vonatkozik a tilalom, amennyiben az közös politikai meggyőződés kifejezésére szolgál. Tiltott pártok és egyesületek nem hívhatnak össze gyűlést, illetve ilyen szervezetek céljait előmozdítani kívánó személy nem szervezhet összejövetelt és nem vehet részt azon. A német és a magyar jog is tiltja olyan rendezvény megtartását, amelynek keretében bűncselekményt követnek el vagy arra hívnak föl. A német jog szerint a rendezvény megtartása feltételekhez köthető, ha az engedélyezéskor ismert körülmények alapján a közrend vagy a közbiztonság közvetlenül veszélyeztetett.[30]

A magyar szabályozás sokkal szorosabb feltételek mellett enged korlátozást, amikor a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 8. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviseleti szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, illetőleg a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben való megtartását megtilthatja". A magyar megoldás nem ismer generálklauzulát. Elvileg így a tiltással való hatósági visszaélés lehetősége szűkebb, mint Németországban; csakhogy a magyar törvény a közrend esetleges jövőbeli megzavarásával (e lehetőség reális felismerhetőségével) egyáltalán nem kíván számolni – „Majd ha baj lesz, oszlatunk!" A német megoldás a hatósági visszaélés lehetőségét az arányossági elv segítségével igyekszik minimalizálni. A német törvény logikája szerint nem a tiltás a megoldás, hanem olyan feltételek kialakítása, amelyek a veszély bekövetkezési valószínűségét vagy az esetleges kárt csökkentik. Továbbá a német bírói gyakorlat szorosan értelmezi a közvetlen veszély fogalmát: még ha ellentüntetőkkel való összecsapástól kell tartani, akkor sem lehet megtiltani a rendezvényt, ha rendőrségi intézkedésekkel a kockázat jelentősen csökkenthető.[31] Németországban a törvényhozás épülete körül tilos tüntetni, míg a hasonló szabályt Magyarországon még 1989-ben, alig két hónappal megalkotása után kivették a törvényből.

A német törvény sokkal egyértelműbb a „békés" jelleg meghatározásában, mint a magyar. A német törvény szerint nem felel meg a békés gyülekezés fogalmának, ha a gyülekezési jog gyakorlójánál *rongálásra alkalmas* eszköz van; mi több, a hatósági intézkedés akadályozására alkalmas önvédelmi eszköz is tiltott. (Ám nem lehet ilyen eszköznek minősíteni azt a tárgyat, mely egyéb célt szolgál – ilyen például a bukósisak.) A magyar törvény 15. § b) pontja szerint viszont csak az jelenik meg a rendezvényen fegyveresen, „aki lőfegyvert vagy robbanóanyagot tart magánál, felfegyverkezve pedig az, aki erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt tart magánál". A jogsértő gyűlés feloszlatását nehezíti, hogy ez a fordulat – mivel a felfegyverkezésnek „az erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében" kell megvalósulnia – a rendőrségre hárítja egy cél bizonyításának terhét. Az ilyen bizonyítási teher a fellépésre kötelezettet elbizonytalanítja. Semmilyen alkotmányos joggyakorlási érdek nem szól amellett, hogy a közrend megzavarására és rongálásra alkalmas eszközökkel mehessenek tüntetni az emberek. Ahogy a német jogban, a magyarban sem kellene megkövetelni, hogy az erőszak alkalmazására alkalmas eszközt meghatározott szándékkal tartsa magánál a tüntető. *Res ipsa loquitur* – ez kétezer éve elfogadható a jogállamban. A jogállam önvédelme szempontjából pedig a „testi sértés okozására alkalmasság" nyugodtan értelmezhető kiterjesztően, azaz tüntetésen megengedhetetlen az öntöttvas zászlórúd és a kutya. A viták elkerülésére: az sem jelentené a gyülekezési jog sérelmét, ha semmiféle kutya sem gyülekezhetne. A jogértelmezési viták elkerülhetők, így a gyülekezési jog erősödik, ha semmiféle kutyát nem lehet tüntetésre vinni. (Ez a tulajdonnal való rendelkezést korlátozó megoldás jó példa arra, hogy a militáns demokrácia elvei diktálta esetleges megszorítások egyáltalán nem feltétlenül járnak a demokratikus alapjog sérelmével.) Végül a magyar jogból teljességgel hiányoznak a gyülekezési szabadság megsértésével kapcsolatos szankciók, beleértve a tiltott rendezvényen való részvétel és a részvételre felhívás büntetése.[32] Pedig ilyen szankciós szabályokra nem is a militáns demokrácia-védelem miatt, hanem pusztán joglogikai okból lenne szükség: tudniillik enélkül jórészt *lex imperfectá*val volna dolgunk. Továbbá egy alapjog gyakorlását védeni kell, ennyiben is több puszta szabadságnál.

Mint a német gyakorlatból kitűnik, a militáns megoldásokat a törvény számos garanciával tartja a jogállamiság keretei közt. Ilyen eszköz a bírói út, esetenként a legkisebb jogsérelemmel járó megoldás előírása. Ez a német Alkotmánybíróság gyakorlata szerint általános elvként is érvényesítendő a gyülekezési jog kapcsán: a törvényi és hatósági megoldásoknak mindenkor a legkisebb sérelemmel kell járnia, vagyis a korlátozásnak arányosnak kell lennie. Ennek az elvnek megfelelően bár a törvény alapján, az abban meghatározott okokból a rendezvény megtiltható, a német Alkotmánybíróság döntése szerint elvileg mégis tartható rendezvény (tüntetés) akár bejelentés nélkül, még akkor is, ha a szervező személye nem állapítható meg. A bejelentés hiánya önmagában nem alap a feloszlatásra. (Amiből következik, hogy a bejelentés csak a rendészeti feltételek könnyítésének biztosítására szolgál.)

HIVATALNOKI LOJALITÁS

Terjedelmi okokból nem foglalkozhatunk behatóbban a jogállami önvédelem eszköztárának más elemeivel, az alábbiakban csupán utalunk két összefüggésre: a lojalitás követelményére és a szólás korlátozására.

A militáns demokráciáról alkotott német felfogás a közhivatalnokoktól (beleértve a tanítókat) az alkotmány iránti, esetenként aktív lojalitást kíván. Ezt a messzemenő, a véleményszabadságot is korlátozó lojalitást az államnak az antidemokratikus erőkkel szembeni önvédelmével igazolják. (A weimari köztársaság kudarcát szokás a hivatalnoki kar ellenségességével magyarázni.) Az ismert és hírhedt ügyekben (lásd különösen a Glasenapp-ügyet) a hivatalnoki lojalitás sérelmének minősült a kommunista párt iránti szimpátia kifejezése – noha erre a munkaköri feladat ellátásán kívül került sor, a konkrét esetben a próbaidős rajztanárnő egyetértett a legális helyi kommunista pártnak a helyi óvoda támogatására vonatkozó álláspontjával. A szólásszabadság e korlátozását az Emberi Jogok Európai Bírósága is helybenhagyta, mondván, a közszolgálatban az állam alapjog-korlátozó többletkötelezettségeket háríthat tisztviselőire, tekintettel a demokráciát fenyegető veszélyekre is. Újabban – nyilván a hidegháború utáni, megváltozott körülményekre tekintettel – a kommunistabarát tanár elbocsátása miatt elmarasztalták Németországot: az elbocsátott már hivatalnok volt, tehát kijelentései nem prognosztikus értékűek a lojalitás szempontjából.[33] A német lojalitásigény mértékével kapcsolatban figyelemre méltó, hogy a szövetségi alkotmánybíróság szerint még az egyébként formailag korlátlan (de más joggal való konfliktusban persze arányosan korlátozható) tanszabadságnak is korlátja az alkotmányhűség. Ez a militáns demokráciához tartozó lojalitásigény komoly szerepet kapott Csehországban is, ahol (akárcsak Németországban) az önkényuralmat kiszolgáló ügynökök és az önkényuralomban hatalmi pozíciót betöltő személyek nem tölthetnek be a közhatalom gyakorlásával összefüggő egyes állásokat. Az úgynevezett lusztrációs törvény alkotmányosságáról szóló cseh alkotmánybírósági határozat e jogkorlátozást a militáns demokrácia szükségletével magyarázta, amely szükséglet erőteljes jogkorlátozást igényel a kommunizmus bukása utáni időszakban. (A Rekvényi-ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága a kommunizmus bukása utáni sajátos demokrácia-védelmi szükségletre tekintettel találta egyezményszerűnek a rendőrök és egyes más közalkalmazottak egyesülési jogának korlátozását.)

A lojalitás hivatalnoki semlegességet kíván, s nem korlátozható a szélsőséges, köztársaság-ellenes erőkkel és eszmékkel való szimpátiák kifejezésének tilalmára. Mindazonáltal az itt nem is érinthető semlegességi problémán túl a magyar jogban nyilván súlyos hiányok vannak, ha közalkalmazott tanárok következmények nélkül követelhetik diákjaitól saját, önkényuralmat (tipikusan jobboldali önkényuralmat) dicsőítő nézeteik visszamondását, elfogadását. Olyan nézetekről van szó, amelyeket Németországban önmagukban büntetnek.

A SZÓLÁSSZABADSÁG KORLÁTOZÁSA

Számos európai jogrend büntetőjogilag tilalmaz bizonyos kijelentéseket, amelyek a történelmi tapasztalatok szerint a demokrácia ellenségeinek ideológiájához tartoztak. (A kriminalizálásnak adott esetben lehetnek az emberi méltóság védelmével összefüggő indokai, de ez túlmegy a választott kérdéskörön). Amennyiben bizonyos kijelentések tiltottak, az messzemenően kihat a gyülekezési és egyesülési szabadságra. Ha ugyanis a kijelentések bűncselekmények, úgy a kijelentésnek teret adó szervezeti keretek bűncselekmény elkövetését szolgálhatják, ami betiltási alap lehet. A német Alkotmánybíróság például alkotmányosnak találta, amikor a bajor hatóságok megtiltották, hogy egy a holokausztot tagadó, ismert történész (Irwin) beszélhessen egy tüntetésen, mivel feltehető volt, hogy szavai által a rendezvényen bűncselekmény valósulna meg. Magát a rendezvényt azonban meg lehetett tartani.

Mivel a hivatkozott európai törvényhozók a szólás szabadságát korlátozzák, ráadásul tartalmi alapon, a tiltott tartalmat igyekeznek legalább pontosan körülhatárolni. A francia sajtótörvény Gayssot-féle 1990-es módosítása „az 1945-ös nemzetközi katonai törvényszék statútumának mellékletében megjelölt emberiség elleni bűntettek elkövetését tagadó nézetek" sajtóbeli terjesztését pönalizálja. A sajtótörvény 1972-es Plevin-féle módosítása pedig a sajtó útján elkövetett becsületsértést rendeli büntetni, ha az meghatározott fajhoz, nemzethez, valláshoz tartozás miatt történik; ezen vétség sértettje csoport is lehet.

A német büntetőtörvény tágabban fogalmaz: az embertelen erőszaktétel minden dicsőítésének vagy ártalmatlanításának (Verharmlosung) terjesztése tilos. Ha a nácizmus alatt elkövetett erőszakcselekményt dicsérnek vagy „ártalmatlannak" mutatnak és ez alkalmas a köznyugalom megzavarására, öt évig terjedhet a büntetés. A nácizmus áldozatai rovására gyűlésen vagy rádióban és televízióban elhangzott becsületsértés esetén a cselekmény hivatalból üldözendő, ha a becsületsértés az üldöztetéssel összefügg. Franciaországban emberi jogi csoportok vádlóként léphetnek fel. A szólásszabadságnak a militáns demokráciával összefüggő

korlátozásával kapcsolatban említendő még, hogy az alkotmányellenes pártok elleni következetes fellépés jegyében Németországban büntetés alá esik betiltott pártok (és pótszervezeteik) propagandaanyagának terjesztése. Egy hasonló szabály Magyarországon természetesen megoldaná a nyilas reprintek ügyét.

Szükségesek-e ezek a korlátozások a militáns demokrácia szempontjából? (Hogy más szempontok – például az emberi méltóság védelme – alapján igazolhatók-e, azzal itt nem foglalkozunk.) Úgy vélem, hogy (mégoly sértő) nézetek puszta terjesztése nem fenyegeti a demokráciát és a jogállamot olyan mértékben, hogy azzal arányos lenne a szólásszabadság korlátozása. Egyszerűen nem lehet demokrácia az, amelyben ne lehetne bármilyen álláspontot képviselni. Más kérdés, ha ugyanezek az önmagukban nem büntetendő kijelentések egy szervezet, különösen egy párt tevékenységének részét képezik, vagy ha rendezvényeket szerveznek ezek meghallgatására. A demonstráció destabilizáló lehetőségei, valamint az élőbeszéd (irracionális, különösen erőszakos) cselekvésre indító hatása adott esetben veszélyeztetheti a demokráciát, vagy legalábbis a közrendet. A „tiltott" témák pártprogramkénti megjelenése pedig azért veti fel a korlátozás (ámbár nem elsősorban büntetőjogi korlátozás) szükségét, mert Európában ezek a nézetek elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokrácia egyes, halálosnak bizonyult ellenségeihez, általánosabban fogalmazva az érzelmi politizáláshoz. Ennek ellenére – hacsak a demokratikus rend veszélyeztetettsége nem szembeötlő (merényletek vagy tömeges közrendzavarás) – az alkotmányosság elve azt sugallja, hogy a fentiekben körülhatárolt (más országokban esetleg más, történelmi tapasztalatok szerint „kényes" rasszista vagy fundamentalista) nézetek önmagukban ne minősüljenek jogellenesnek, különösen ne bűntettnek. Más megítélés alá esik azonban a fenti tartalom mint „pártbeszéd". (Különösen, ha igazolható, hogy az adott vélemény terjesztésében meghatározó szerepe van a pártnak.) Az arányosság elve alapján gyűlöletbeszéd miatt rendezvények korlátozhatók és feloszlathatók; pártok működése korlátozható, végső esetben megszüntethető, beleértve adott esetben a feloszlatott párt propagandájának tiltását is.

JOGTECHNIKAI ÖSSZEGZÉS

Az előzőkben a militáns demokrácia néhány intézményes megoldását tekintettem át. Ezek elsősorban a politikai rendszer működtetésével kapcsolatos, s ennyiben persze a legérzékenyebb korlátozások. Mint említettem, a demokratikus politikai rendszer önvédelme csak része az alkotmányos jogállam önvédelmi mechanizmusának. Ez kétségkívül a teoretikusan leginkább átvilágított része a jogállami önvédelemnek, s mivel talán itt a legnagyobb a tét (a szabadság szempontjából), feltételezhető, hogy ha itt sikerül megtalálni a korlátozások elfogadhatóságának és szükséges mértékének (technikájának) alapját, az jó eséllyel átvihető más jogterületekre is. Az a kérdéssor, amelyet az alkotmányosság szempontjából meg kell tudnia válaszolni a militáns demokrácia-védelemnek, feltehető más jogállamvédelmi korlátozások esetében is.

A jogállami önvédelem – amint az központi eleme, a militáns demokrácia elemzéséből kitűnik – a *veszélyeztetettség feltevésére* építi jogvédelmi rendszerét. Bizonyos jelenségeket és viselkedéseket kiinduló feltevésként szkepszissel, gyanúval kezel. Ebben a tekintetben a demokrácia, ha nem is fél, de elővigyázatos. Az óvatosság egyszerű jogtechnikai következményeként megfordulnak a szabad cselekvéshez tartozó előfeltevések, ennek intellektuális határát a büntetőeljárási ártatlanság vélelme jelenti. További határnak tekinthető, hogy bár a „szabadsággal való visszaélés" feltevést nem kell állandóan kérdésessé tenni, minden alkalommal kétségessé kell tenni e feltevés következményeit a szabadsággal vissza nem élők szempontjából. Ennek illusztrálására gondoljuk végig, hogy egy önvédelmi ihletésű javaslat szerint bizonyos közterületeken, mondjuk a Parlament előtt tilos lenne tüntetni. A jogállami igényeket akkor elégítheti ki ez a javaslat, ha megvizsgáltuk, hogy a gyűlés mint kommunikáció elérheti-e demonstratív hatását, ha nem kerülhet rá sor egy exponált köztéren. Azt is át kell gondolni, miféle hatása lenne ennek a szakszervezeti jogokra vagy a karácsonyi kirakodóvásárra stb., és úgy találtuk, ezek továbbra is megtarthatók. A helyre, időre és közlésmódra vonatkozó korlátozások még a szólásszabadság amerikai felfogása mellett is elfogadhatók. A militáns demokrácia eszköztárához tartozhat a bizonyítási teher megfordítása. Németországban a megdönthetetlen vélelem szerint aki álarcban tüntet, az vissza akar élni a gyülekezési szabadsággal. Akinél önvédelmi eszköz van, az a rendőrségi fellépéssel akar szembeszállni.

Teoretikus fejtegetések helyett álljon itt a jogállami önvédelem néhány, a fentiek szerint alkotmányos megoldása. A Btk. 174/B. § (1) bekezdése egészen másként működne az alábbi módosítással (Ez persze nem normaszöveg, a „kottázás" nem feladatom): „Aki valamely kisebbségi nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozó személyt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűrjön, bűntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. *Az elkövető bizonyíthatja, hogy a kisebbségi, nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozó sze-*

mély ellen irányuló magatartásra nem a sértettnek e csoporthoz tartozása vagy vélt tartozása indította." A sajtórendészeti vétség [Btk. 213. § b) pont] is hatékonyabb szabályozást nyerne, ha a törvényhozó úgy rendelkezne, hogy „aki olyan sajtóterméket terjeszt, amelynek lefoglalását vagy elkobzását rendelték el, vétséget követ el és pénzbüntetéssel büntetendő. *Ha a cselekményt visszaesőként követi el vagy a sajtótermék lefoglalását faji, nemzetiségi kisebbség sérelme miatt rendelték el …-ig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*"

KÖVETKEZTETÉS

A fentiek alapján a jogállam alkotmányos, szabadságelvű rendjének védelmére léteznek technikai eszközök, amelyek nem számolják fel a védendő értékeket. Ezeknek az eszközöknek az alkalmazhatósága részben a történelmi körülményektől függ. A konkrét politikai magatartásformák ugyanis tanultak, és összefüggenek a történelmileg már kipróbált formákkal. A demokratikus politikai rendszer működésnek jogi határait úgy kell kijelölni, hogy a szabályozás előfeltevései között szerepel a jogokkal való visszaélés. Amennyiben a visszaélés – a történelmi tapasztalatok és az állam és a társadalom adott állapota mellett – olyan folyamatot indíthat meg, amelyben az alkotmányos demokrácia visszafordíthatatlan módon károsodik, úgy a korlátozásnak helye van. A korlátozó eszközök akkor elfogadhatók, ha a jogszerű alapjog-gyakorlást nem lehetetlenítik el s ha a választott eszköz a jog lehető legkisebb korlátozásával jár.

JEGYZETEK

1. *Nationalsozialistische Diktatur 1933–1945*, Hrsg. Karl Dietrich BRACHER, Manfred FUNKE, Hans-Adolf JACOBSEN, Bonn, Eine Bilanz, 1983, 16.
2. A politikai rendszer alapintézményeire (gyülekezési és egyesülési jog) vonatkozó törvényeket még jóval az 1989-es alkotmánymódosítások előtt fogadták el. Ezek a technikailag érthetően gyenge törvények az adott körülmények közt, amikor a hatóságok pártatlanságában nem lehetett hinni, a lehető legkisebb teret igyekeztek hagyni a hatósági beavatkozásra.
3. E tekintetben a nemzetközi összehasonlítás jelentős segítséget nyújthat, mivel az autoriter törekvések, a modern antidemokratikus érzelmi politizálás eszközei többékevésbé hasonlók az egyes országokban, amint a jogállami-alkotmányos követelmények is. Így a külföldi megoldások megléte vagy hiánya kellő alapot ad a meglevő intézményrendszer értékeléséhez, a fenyegetés ugyanis meglehetősen hasonló.
4. A jogászok közismerten hajlandók túlértékelni eszközeiket, kivéve, ha éppen nem akarnak tenni semmit. Akkor előtérbe kerül a „jog nem mindenható" tétel. Igaz ez a demokrácia-védelemre is, de valamit tenni kell. A jog (akárcsak a szimbolikus jogalkotás tekintélyi üzenetével) képes mobilizálni.
5. BverfGE 69, 315. 1 BvR 233, 341/81.
6. Vitatott, hogy a weimari rendszer az alkotmányos berendezkedés önvédelmi képtelensége miatt bukott-e el, s hogy voltak-e a két világháború közti időszakban eszközök az antidemokratikus erők korlátozására. A magam részéről azokkal értek egyet, akik szerint a meglevő eszközöket a döntő pillanatban nem alkalmazták.
7. E megosztottságot áttekinti és egyben tükrözi a kanadai Legfelső Bíróság az R. kontra Keegstra-döntésében. Loewenstein említi, hogy a Baltikumban, Finnországban, Csehszlovákiában a fasiszta pártokat betiltották. Franciaországban, Belgiumban, Csehszlovákiában azonban e pártok – más néven – újjáalakultak. A betiltás és üldözés ellenére működtek fasiszta pártok Romániában, Bulgáriában, Jugoszláviában. Magyarországon a Horthy-rezsim törvényei lehetővé tették a rendszert veszélyeztető erők elleni fellépést, beleértve a könnyen kihirdethető statáriumot is. Szálasit börtönbe zárták, de sem ez, sem más intézkedések nem voltak képesek elejét venni a nyilas uralomnak. A kérdés magyarországi feldolgozása tudomásom szerint hiányzik, leszámítva Vargyai Gyula néhány írását. A második világháború alatt aztán ezek a mozgalmak siralmas szerepet játszottak – ámbár valószínűtlen, hogy önerőből megszerezhették volna a hatalmat.
8. Karl LOEWENSTEIN: *Militant Democracy and Fundamental Rights*, American Political Science Review, 1937, 417.
9. A militáns demokrácia politikai eszközeivel nem foglalkozom. Nyilvánvaló azonban, hogy demokrácia-védő politika nélkül a jogi eszközök eredménytelenek. Mi több, a jogrendnek védenie kell a demokratikus nyilvánosságot, amiből 2002 nyarán a sajtószabadság és információs szabadság személyiségi jogokra hivatkozó megnyomorításának törvényi felszámolása következik. A militáns demokrácia sikerének további feltétele a jogalkalmazók alkotmányvédelem iránti aktív elkötelezettsége. Egy ilyen ethosz kialakítása azonban nem megy parancsszóra, s nincs varázsütés, mely elvégezné a formálódás hosszas munkáját. Maradnak az intézményes megoldások: az eljárást elmulasztók ellenőrzése, a jogvédelmi fellépési monopólium megszüntetése. Ha nem lép az ügyész, léphessen a vizsgálóbíró és adott esetben meghatározott társadalmi szervezetek.
10. Az amerikai felfogás általában elutasítja a militáns demokráciát, mivel a demokráciát eljárásnak, nem pedig tartalmi kérdésnek tekintik, illetve mert attól tartanak, hogy a demokrácia védelmében hozott megszorítások végső fokon annyi korlátozással járnak, hogy már semmi

védeni való érték nem marad a demokráciában, vagyis a védelem nevében felszámolják a szabadságjogokat. (Összegzően lásd Fox és Nolte.) Valóban ez a militáns demokrácia nagy kockázata. A fenti fejtegetések azt mérlegelik, milyen feltételek mellett lehet vállalni az önvédelemmel járó kockázatot. Paradox módon azonban a 2001. szeptemberi terroresemények hatására az amerikai kormányzat messzemenően korlátozta a szabadságjogokat, igaz, nem minden esetben nyilvánvalóan alkotmánysértően, hanem csupán figyelmen kívül hagyva a szabadság hagyományait. E sorok írásakor például egy utasítás lehetővé tette az FBI-ügynökök „operatív" részvételét különféle törvényes rendezvényeken. Mivel a rendezvények továbbra is megtarthatók, a gyülekezési szabadság formálisan nem sérül. Mégis, dermesztő hatása lehet annak, ha tudom, hogy bármi, amit mondok, a hatóság (egy tévedésre hajlamos hatóság) irattárába kerül. Természetesen a terrorista-probléma nem azonos azzal, amivel a militáns demokrácia birkózik: a terrorizmus, akárcsak más összeesküvések, alapvetően titkos, míg az antidemokratikus politizálás éppen a nyilvánossággal (vissza)élve szerveződik. Bizonyos jogkorlátozási technikák azonban azonosak, ámbár a terroristák esetében – a büntetőeljárást leszámítva – az alapprobléma nem vetődik fel: nincs szó preventív alapjog-korlátozásról.

11. A tanulmány nem foglalkozik a népszavazások korlátozásának kérdésével. Mindössze arra a tapasztalati tényre utalunk, hogy szövetségi szinten sem a német, sem az amerikai alkotmány nem ismeri el a népszavazást. (Az NSZK-ban a szövetségi tagállamok területváltozása kivétel.)
12. John LOCKE: *Levél a vallási türelemről*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982, 111.
13. Az érzelmek értékek – a maguk birodalmában. Rendkívüli esetekben az érzelem diktálta döntés eredményesebb, mint a lassúbb racionális. A varázslat alól feloldott politika azonban nem az érzelmek politikája, még ha az olyan érzelmi gesztus, mint amikor Brandt letérdelt a varsói gettóban (azaz annak helyén), értelmi politikaként is elfogadható, és az érzelem a gesztust – éppen a német–lengyel politika irracionalitása miatt – hitelesebbé tette, mint a puszta racionalitás.
14. A holokauszt-tagadás tiltása esetén az egyik érv az, hogy e tagadás hamissága ezerszeresen bebizonyosodott.
15. Ennek az elképzelésnek az felel meg, ha a holokausztagadónak a konkrét perben kell bizonyítania állítását. A német gyakorlat ezzel próbálkozott egy ideig, de az eljárások túl költségesnek vagy túl erőforrás-igényesnek tűntek, így a teljes tiltás mellett döntött a törvényhozó. A teljes tiltáskor arra is hivatkoztak, hogy az egyes eljárások csak újabb propaganda-alkalmat kínálnak a revizionistáknak. Ez a lehetőség azonban a holokauszt-tagadás tiltása esetén is fennáll.
16. Jellemző és sajnálatos, hogy ez még kérdésként sem jelenik meg nálunk. Az államszocializmus után az ideológia az államapparátusban legalábbis gyanús – de ez nem béníthatja a köztársaság barátait.
17. Az önkényuralmi jelkép használatát büntető jogszabályok éppen ezt az elemet nem képesek megragadni, s megmaradnak a véleménykifejezés szabadságát korlátozó szimbolikus politizálásnál.
18. Újabban az önvédelem és nem a harcosság áll az előtérben.
19. 2 BvefGE 1 (1952).
20. 2001. július 31. Az alkalmazott elv a vitatott tényállástól függ, vagyis attól, hogy ténylegesen mi történt Törökországban és miért (például miért nem léptek föl korábban a párt ellen). A többségi vélemény csak a török bíró szavazatával alakult ki. (Az ügy 2002 májusában fellebbezés alatt állt.)
21. Uo., § 44.
22. A különvélemény szerint ezek az események nem veszélyeztették közvetlenül a szekuláris rendet.
23. Az európai politikai rasszista szélsőjobb és az indiai Hindutva esetében ez egyaránt igazolható.
24. Természetesen nem tudom megítélni, hogy a Rafah képviselői és hallgatóságuk számára mit jelent a dzsihád.
25. 58/1997. (XI. 5.) AB határozat. ABH 1997, 348, 350.
26. Lásd a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában született 1947. évi XVIII. törvényt.
27. Az AB értelmezési gyakorlata valószínűleg túltenné magát ezen az alkotmánybírósági törvénybe foglalt akadályon, vagy legalábbis 1998-ig hajlott erre.
28. ABH 1997, 348, 353.
29. A német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint ez a békés szabadtéri gyülekezésre vonatkozik.
30. Az újabb rendzavarások hatására (más országokhoz hasonlóan) a német törvénybe bekerült a személyazonosítást meghiúsító eszköz (maszk) alkalmazásának tilalma. A rendőrség viszont csak akkor készíthet felvételt a résztvevőkről, ha ezt a közrend védelme indokolja.
31. BayVGH DÖV 1979, 569. Az Egyesült Államokban hasonlóképpen *Edwards versus South Carolina*, 372 US 229 (1963).
32. Mindössze egy nagyvonalúan megfogalmazott, jelentéktelen szankciójú szabálysértést volt képes produkálni a magyar demokrácia országgyűlése. Lásd a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 152. §-át. A megoldás jogállami szempontból elhibázott, mivel épp a rendőrséget engedi bírságolni egy szabadságjoggal kapcsolatban, ahol tipikusan rendőrök és tüntetők közti konfliktusról van szó. Számos visszaélés egyáltalán nem kerül szóba (felfegyverkezve; a kijelölt útvonaltól eltérve; a rendezéssel kapcsolatos kötelezettségek elmulasztása stb.)
33. *Vogt versus Germany*, A 323 (1995). A különbségtétel valószínűleg azt a célt szolgálta, hogy ne kelljen a Glasenapp-elvet nyíltan elvetni, illetve hogy a bíróság ne kényszerüljön meghatározni a változott nemzetközi helyzetben szükséges mérvű önvédelmi szintet a tagállam helyett.