

A REKVÉNYI-ÜGY ÉS KÖRNYÉKE

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Rekvényi-ügyben 1999. május 20-án kihirdetett ítéletét méltán előzte meg nagy várakozás. Ritkán esett meg az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény ötvenéves történetében, hogy az adott állam vonatkozásában meghozott első ítélet történetesen a bíróság ítélkezési gyakorlatának további irányát meghatározó, „nagy” ítéletek sorába is tartozzék. Két olyan körülmény is megemlíthető, amely a szóban forgó ítéletet a kérelmező, Rekvényi László keresetében megfogalmazott sérelemről való döntésen túlmutatóvá tette. Egyrészt, mivel a kérelmező panasa szerint a hivatásos rendőrtisztek politikai tevékenységének és politikai pártbeli tagságának Magyarországon érvényesülő tilalma sérti az egyezményben biztosított, a véleménynyilvánítás és az egyesülés szabadságához fűződő jogait, és hasonló tilalom Európa számos országában is érvényesül, a döntésnek üzenete van az egyezményben részes valamennyi állam számára. Másrészt mivel a Rekvényi-ügyben felvetett kérdés az ítélkezési gyakorlatban ebben a „vegytiszta” formában még nem merült fel¹, ez az ügy teremtett először alkalmat a Bíróságnak arra, hogy az egyezmény értelmezésével kapcsolatos feladatainak e speciális kérdésben eleget tegyen.²

A közvélemény az ügyről és annak állásáról az ítélet meghozatala előtt is rendszeresen tájékozódhatott, annál is inkább, mert az Emberi Jogok Európai Bizottsága jelentésének mintegy egy évvel ezelőtt, 1998 nyarán történt nyilvánosságra hozatalával³ a kérelemnek a Bizottság szabályzata szerinti bizalmas kezelése megszűnt. Az ítélet meghozatalát követően azután olyan nagy számban láttak napvilágot ismertetések, vélemények, hogy mára az ügy lefolyása, a kérelmező és az alperesi pozícióban lévő kormány érvei, legfőképpen pedig azok az indokok, amelyekre tekintettel a bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a rendőrtisztek politikai tevékenységére és politikai pártbeli tagságára vonatkozó tilalmak a Magyarországon folyó demokratikus átmenet viszonyai között nem sértik Rekvényi László (és következképpen a vele azonos helyzetben lévő rendőrtisztek) véleménynyilvánítási és egyesülési szabadsághoz való jogát, ismertnek tételezhetők.

Az itt következőknek nem az ítélet leíró jellegű ismertetése a célja. Ehelyett azt nézzük meg, hogy vannak-e az ügynek általánosítható tanulságai, s ha

igen, hogyan hasznosíthatjuk azokat. A Rekvényi-ügy „környékét” járjuk tehát körül és nem magát az ítéletet. A Magyarország által az egyezmény ratifikálásával vállalt nemzetközi kötelezettségeknek az országra vonatkozó valamennyi strasbourgui döntés elemzése is része, nemcsak a jogsértést megállapító határozatoké. Az, hogy az ítélet nem teszi szükségessé a panasz tényeit uraló jogszabályok módosítását, örvendetes ugyan, de nem jelenti szükségképpen azt is, hogy ne származna haszon az egész kérdéskör továbbgondolásából. A nemzetközi emberi jogi normák csak az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó minimális követelményeket fogalmazzák meg. A demokratikus jogállamok, így Magyarország jogrendje gyakran túllép e minimális követelményeken, több vagy szélesebb jogot biztosítva a polgároknak, mint amennyit a nemzetközi instrumentumok előírnak. A Rekvényi-ítélet ezért arra is jó alkalom, hogy elgondoljunk jogrendszerünknek az ügygel érintett részén, mert bár a bíróság ítélete megnyugtató azt illetően, hogy a magyar jogszabályok a panaszolt kérdésekben egyezménykonformak, a Rekvényi-ügyben elhangzott érvek, okfejtések ismeretében most érdemes friss szemmel megvizsgálni az emberi jogokat érintő jogszabályaink továbbfejlesztésének lehetőségeit.

A bíróság esetjoga évtizedek óta egyértelműen a véleménynyilvánítási szabadság részének tekinti a politikai tevékenység minden formáját.⁴ Ezért aztán az ügyben nem is az volt a vita tárgya, hogy a magyar jogrendszerben érvényesülő tilalmakra az Egyezmény 10. és 11. cikkei (jog a véleménynyilvánítás és az egyesülés szabadságához) alkalmazhatóak-e, hanem az, hogy e jogok korlátozásának az e cikkekben megszabott feltételei fennállanak-e, vagy sem.

A strasbourgui ítélkezési gyakorlat hármas kritériumrendszert alakított ki annak megítéléséhez, hogy egy adott esetben a szabadságjogok korlátozása jogszerű volt-e. Eszerint a korlátozás csak akkor megengedett, ha azt törvény teszi lehetővé, arra az Egyezmény által kimerítő módon felsorolt célok valamelyike érdekében volt szükség, végül ha a korlátozás nem haladta meg a célja eléréséhez feltétlenül szükséges mértéket (célarányosság). E három feltétel lépcsőzetesen „sorba van kapcsolva”: akkor is egyezményesértés áll fenn, ha a második és a harmadik feltétel teljesül ugyan, de az első nem, vagyis ha a korlátozást a törvény nem teszi lehetővé. Abban az eset-

ben is az Egyezményvel ellentétes helyzet áll be, ha a korlátozást a törvény lehetővé teszi ugyan, de az nem az egyezményben szereplő célok érdekében történt, és abban az esetben is, ha mind az első, mind a második feltételnek eleget tettek, de a korlátozás túl lépett a céljának eléréséhez szükséges mértéken (vagy az egyezmény szóhasználatával: a korlátozás nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban).

A korlátozás három feltétele közötti konzekutív viszony folytán az egyezmény 10. és 11. cikkeire alapított panaszok megvizsgálása során a strasbourgi szervek mindenekelőtt azt vizsgálják, hogy a vélemény szabadság, vagy a gyülekezési szabadság korlátozását törvény tette-e lehetővé, illetőleg lehetővé tette-e a törvény a korlátozást.

Rekvényi László panaszának bizottság általi vizsgálata jól példázza a fentieket. A bizottság ez alkalommal is mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a rendőrtisztek politikai tevékenységének és politikai pártbeli tagságának a tilalmát a törvény lehetővé tette-e. Annak, hogy az egyezményben szereplő „törvény” kifejezésen mi értendő, kiforrott gyakorlata van, aminek bemutatása itt nem szükséges, mert a Rekvényi-ügyben az nem volt vita tárgya, hogy azok a normák, amelyek a kérelmező jogait korlátozták, az egyezmény értelmében vett törvénynek tekintendők-e. A kérelmező azt sérelmezte, hogy bár a rendőrtisztek politikai tevékenységének és politikai pártbeli tagságának a tilalmát nyilvánvalóan törvény, és pedig az alkotmány mondta ki, ennek szövege olyan általános fogalmakat használ, amely nem teszi képesé a címzetteket annak felismerésére és megítélésére, hogy mit is tilt voltaképpen a törvény. Ilyen homályos, bizonytalan tartalmú és sokféleképpen értelmezhető törvényi fogalomként a kérelmező mindenekelőtt a politikai tevékenység kifejezést említette, és azt sérelmezte, hogy miután az alkotmányos tilalomból nem tudhatta meg, mi tiltott és mi megengedett a számára, még abban a körben sem kockáztathatta meg politikai jellegű tevékenység végzését, ideértve politikai véleményének, meggyőződésének nyilvánítását, aminek tilalmazására a törvényhozó talán nem is törekedett.

A kormány ezzel szemben azzal érvelt, hogy az alkotmány sérelmezett rendelkezése⁵ távolról sem a rendőrtisztek politikai tevékenységét érintő egyetlen jogszabály. Részletesen felsorolta azokat a további jogszabályokat is, amelyek, az alkotmánnyal együtt olvasva megfelelő eligazítást adnak a címzetteknek

azt illetően, hogy milyen tevékenységtől kell tartózkodniuk és melyektől nem. Kimutatta, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvénynek, a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 1/1995. (III. 1.) BM rendeletnek, valamint más jogszabályoknak, így a választásokat szabályozó törvényeknek számos olyan rendelkezése van, amelyekből tételesen kitűnik, hogy milyen politikai jellegűnek tekinthető tevékenységet végezhet a hivatásos állományú rendőrtiszt minden további feltétel nélkül, melyekhez kell felettesei hozzájárulását előzetesen megszereznie, és melyek azok a tevékenység-fajták, amelyekről minden körülmények között tartózkodnia kell.

A bizottság, az ügyben hozott döntésében arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel a sérelmezett alkotmányos tilalom hatályba lépése, 1994. január 1. és a rendőrségi törvény 1994. október 1-jén, valamint a rendőrségi szolgálati szabályzat 1995. március 1-jén történt hatályba lépése között kilenc, illetőleg tizen-nég hónap telt el, ez alatt az időszak alatt a kifogásolt korlátozás kizárólag az alkotmány 40/B. §-ának (4) bekezdésén alapult. Az alkotmányos tilalomban használt „politikai tevékenység” fogalma pedig túl ál-

AZ A JOGSZABÁLY, AMELY NEM TESZI MEGFELELŐKÉPPEN VILÁGOSSÁ AZOK SZÁMÁRA, AKIKHEZ SZÓL, MIT SZABAD, ILLETŐLEG MIT NEM SZABAD MEGTENNIÜK, NEM TEKINTHETŐ AZ EGYEZMÉNY KÖVETELMÉNYEINEK MEGFELELŐ TÖRVÉNYNEK.

talános volt ahhoz, hogy a címzettek (így a kérelmező is) pontosan felmérjék a tilalom tartalmát, hogy viselkedésüket, cselekedeteiket az abban foglaltakhoz tudják szabni. Ezért nem teljesült a törvénnyel szemben az egyezmény, s főleg az értelmezésére szolgáló esetjog szerint megkövetelt fő kívánalom: az előreláthatóság. Márpedig az a jogszabály, amely nem teszi megfelelőképpen világossá azok számára,

akikhez szól, mit szabad, illetőleg mit nem szabad megtenniük, nem tekinthető az egyezmény követelményeinek megfelelő törvénynek, ezért a kérelmezővel szembeni alkotmányos tilalom az alkotmánymódosítás hatályba lépését követő kilenc, illetőleg tizen-nég hónap során nem volt törvény által lehetővé tettnek, illetőleg előírottnak tekinthető. És mivel a jogkorlátozás feltételei a fentiek szerint „sorbakapcsoltak” – hiába teljesül a második és a harmadik feltétel, ha az első nem tartják tiszteletben –, a bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Rekvényi László politikai véleménynyilvánításhoz való jogának korlátozása nem az egyezménynek megfelelően történt, ezért Magyarország megsértette a kérelmező számára a 10. cikkben biztosított jogokat.

A bíróság előtti eljárásban a kormány, felsorolva azokat a jogszabályokat, amelyek a rendőrök politikai tevékenységére vonatkozóan az 1994. évi rendőrségi törvény és az 1995. évi rendőrségi szolgálati szabály-

zat hatályba lépését megelőzően is lényegében ugyanazzal a tartalommal, mint később, hatályban voltak, kimutatta, hogy a vizsgált periódusban mindig léteztek a „politikai tevékenység” fogalmát világossá tevő jogszabályok. Érvei meggyőzték a bíróságot, amely, erre tekintettel, ítéletében felsorolva az időszak mindkét felében hatályban volt jogszabályokat is, arra az álláspontra helyezkedett, hogy „Ezen megfontolásokra tekintettel a bíróság úgy találja, hogy a beavatkozás a törvény előírásain alapult a 10. cikk 2. bekezdése szempontjából.”⁶

Habár a hivatásos állományú rendőrök véleménynyilvánításának szabadságát illetően fennálló korlátozás jogszerűségének vizsgálata során a bíróság az első számú kritérium tesztelése eredményeként úgy találta, hogy a politikai tevékenység korlátozását törvény írta elő, ezért az egyezmény ez irányú kívánalma teljesült, érdemes kicsit elidőzni a bíróságnak a jogi szabályozással szembeni minőségi követelményekre vonatkozó véleményénél.

Az, hogy az emberek magatartásának irányait meg szabó jogszabályoknak milyen mértékben kell képesé tenni a tilalmak címzettjeit annak felismerésére, hogy konkrét helyzetekben hogyan kell viselkedniük, amióta kodifikált jog létezik, vita tárgya. Mivel a jogi szabályozás általában az absztrakció módszerét kénytelen alkalmazni, hiszen a jogi norma nem konkrét tényállásokra méretezett, hanem az általánosságnak azon a szintjén mozog, amelybe sokféle konkrét viselkedés fér bele, tere lehet az olyan gondolkodásmódnak is, amely szerint a törvényhozónak teljes, kimerítő részletességre kell törekednie (az ilyen elv alapján készített törvények általában rendkívül hosszúak, ami nem ritkán az áttekinthetőség rovására megy), és olyannak is, amely szerint a törvénynek tömörnek kell lennie, hiszen a jogalkalmazás feladata annak egyedi ügyekre szabása. Ma inkább ez utóbbi álláspontot követik a jogalkotók.

Az előreláthatóság olyannyira fontos kelléke a jogszabályoknak, hogy sok országban az alkotmányosságon őrködő testületek, az alkotmánybíróságok is feladatuknak tekintik, hogy ebben a kérdésben kialakítsák saját álláspontjukat. A magyar Alkotmánybíróság a jogállamiság részét képező jogbiztonság elengedhetetlen feltételének tekinti azt, hogy a jogszabály világos eligazítást adjon az érdekelteknek azt illetően, milyen viselkedést vár el tőlük a törvényhozó.⁷ A jogi szabályozás előreláthatóságának dilemmájával a strasbourgi szervek már működésük kezdetén szembesültek. A bíróság, a jogszabállyal szembeni követelmények egyes részelemeinek kidolgozása után a Sunday Times-ügyben jutott el ahhoz a formulához, amelyet manapság is használ, és amely szerint „(Egy) norma csak akkor tekinthető törvénynek (law), ha

elegendő pontossággal van megfogalmazva ahhoz, hogy lehetővé tegye az állampolgárnak, hogy magatartását a törvényhez igazítsa: képesnek kell lennie – hogy ha szükséges, jogi tanácsadó segítségével – arra, hogy a körülmények által indokolt ésszerű mértékben előre láthassa, milyen következményekkel járhat magatartása. Ez nem azt jelenti, hogy a következményeknek teljes bizonyossággal előreláthatónak kell lenniük: a tapasztalat azt mutatja, hogy ez a célkitűzés elérhetetlen. Habár a bizonyosság kívánatos volna, megvalósítása a szabályozás végleges merevségét eredményezhetné, holott a törvénynek tartania kell a lépést a mindig változó körülményekkel. Ezért sok törvényt elkerülhetetlenül csak olyan kifejezések használatával lehet megfogalmazni, amelyek értelmezése és alkalmazása aztán a gyakorlatra vár.”⁸

E formulára támaszkodott a bíróság Rekvényi-ügyben hozott ítélete is, idézve azt a döntés 34. pontjában. Abból, hogy a Rekvényi-ügyben a bíróság meggyőződött arról, hogy a hivatásos állományú rendőrök politikai tevékenységének tilalmára vonatkozó magyar szabályozás eléri a pontosságnak, részletességnek, így az előreláthatóságnak is azt a fokát, amely az Egyezmény 10. cikke 2. pontja alapján megkövetelhető, nyilván nem következik az, hogy a magyar jogrendszerre általánosan ez a jellemző. Jelen írás tárgyától messze vezetne, ha példák hosszú sorával támasztanánk alá azt a némiképpen borúlátónak tűnő feltételzésünket, hogy számos olyan jogszabály van hatályban, amely nem állná ki a Sunday Times-ítéletben a törvény előreláthatóságát illetően felállított teszt próbáját. Kétségtelen, hogy a politikai rendszerváltozás óta állandóan és hangsúlyosan jelen van az áttekinthető és kiszámítható jogrendszer kialakítására, illetve az arra való törekvés, hogy a jogszabályok felépítése, belső szerkezete és nyelvezete a jogi normák közérthetőségének jelentős növekedését segítse.⁹ Ez a kívánalom azonban még nem valósult meg a kívánt mértékben. Számos körülmény, ezek közül is elsősorban az ország demokratikus átalakításával együtt járó szokatlanul dinamikus jogalkotás igénye magyarázatot ad arra, miért tapasztalható általános – és jogos – elégedetlenség a hivatalos és a magánszemélyek részéről egyaránt a jogszabályok színvonalával kapcsolatban. A bíróságnak a Rekvényi-ügyben a jogi szabályozással szembeni minőségi követelményeket illetően kifejtett álláspontját olyan obiter dictumként célszerű felfogni, amit a jogalkotással, a jogszabályszerkesztéssel, a jogrendszer konzisztenciájával hivatásszerűen foglalkozó kodifikátorok figyelmébe kell ajánlani, s amit indokolt beépíteni a Magyarországon folyó jogászképzésbe és jogi oktatásba.

Többek között a jogi szabályozás mikéntjét sérelmezte a bíróság előtt a Rekvényi-ügy panaszosa is,

mondván a korlátozás kimondása, helytelenül, az alkotmányban történt. A bíróság azonban ebben nem talált kivetnivalót – pontosabban az ítélet erre nézve semmilyen megállapítást nem tartalmaz. Megjegyzendő, hogy amikor a bíróság azt vizsgálja, hogy az egyezményben biztosított valamely jog korlátozását törvény írta-e elő, általában nem vizsgálja, hogy ez a jogszabály egyszerű törvény-e, alkotmánytörvény, alkotmány-erejű törvény vagy a törvényhozó hatalom által az adott államban igénybe vehető egyéb jogforrás. Mégis: mivel a kormány érvei szerint az alkotmány 40/B. § (4) bekezdésére a rendőrség depolitizálása érdekében csak átmenetileg van szükség, e tilalomnak az alkotmányban történő kimondása enyhítésének vagy megszüntetésének lehetőségét óhatatlanul a mindenkori parlamenti pártpolitikai erőviszonyoknak tette ki. Utólag visszatekintve jobb lett volna e tilalmakat „feles” törvényben rögzíteni. Megítélésünk szerint – függetlenül attól, hogy ilyen tételt maga az ítélet nem tartalmaz – az ügyből adódó egyik tanulság az lehet, hogy az emberi jogoknak az alkotmány szövegében történő korlátozása nehezen egyeztethető össze az egyezménynek azzal a követelményével, hogy e korlátozásokat szükségességük elmúltával haladéktalanul fel kell oldani. Az alkotmány módosítások nehézkessége és a haladéktalanság nehezen összebékíthető: ebből a szempontból öröndetes, hogy újabb fejlemények abba az irányba mutatnak, hogy megindult a gondolkodás e korlátozások feles törvényben való szabályozása irányában.

A kormány érvelése szerint, az alkotmány rendelkezése a politikai tevékenységet általában tiltja, de ez a korlátozás nyilvánvalóan csak a pártpolitikai tevékenységre vonatkozik. Az 1993. decemberi alkotmány módosításhoz vezető törvényhozási folyamat jól mutatta, hogy a törvényhozónak nem volt célja mindenfajta politikai tevékenység megtiltása. A módosításra a honvédelemről szóló törvényről 1993 novemberében az Országgyűlésben folyó vitával összefüggésben került sor. A javaslatot tevő képviselő felszólalása során a következőképpen fogalmazta meg javaslata lényegét és indokait: „Módosító javaslatom lényege, hogy a honvédség és a rendőrség hivatásos állományú tagjainak az alkotmány tiltsa meg a politikai párthoz tartozást és a politikai tevékenységet. (...) Az alaptörvény jelenlegi formájában ugyan lehetővé teszi a hivatásos állomány párttevékenységének korlátozását, de ez ma csak a párttisztviselésére vonatkozik, magát a párttagságot az alkotmány nem tiltja. (...) Ja-

vaslatomat az indokolja, hogy a honvédség és a rendőrség hivatásos állományának tevékenysége megköveteli a pártatlanságot, a pártok befolyásától való mentességet, (...) tagjainak körében fel se merüljön a gyanúja pártok befolyásának, a politikai részrehajlásnak.”

Ezenfelül a kormány azzal érvelt, hogy az alkotmány módosítás pusztán ugyanazokat a korlátozásokat állapította meg a honvédség és a rendőrség hivatásos állományú tagjai részére, mint amelyeket a demokratikus fordulatot előkészítő alkotmány módosítások korábban a bírák, az ügyészek és az alkotmánybírák vonatkozásában már bevezettek. Az 1989. évi XLII. törvényhez fűzött indokolás szerint „A politikai tevékenység fogalma a javaslat alkalmazásában nyilvánvalóan csak szűken értelmezhető. Széles értelemben ugyanis politikai tevékenységen az államügyek, illetőleg a közügyek intézésével, befolyásolásával kapcsolatos bármely tevékenység értendő. Nyilvánvaló, hogy ilyen értelmezés mellett a hivatásos bírósági, illetve a népi ülnök még az országgyűlési, illetve a tanácsnoki választáson sem vehetne részt, hiszen tág értelemben ez is politikai tevékenységként minősíthető. Azáltal ugyanis, hogy a választó leadja szavazatát – jelöltjei útján – aktívan kívánja befolyásolni az államügyek alakulását. Magától értetődően azonban a javaslat nem kívánja a bírákat (...) ezen alapvető állampolgári jogukban korlátozni. (...) Végezetül ki kell emelni, hogy nem tekinthető politikai tevékenységnek a munkavállalói, szakmai érdekvédelmi szervezetekben (pl. szakszervezet, szakmai egyesület) való részvétel. E szervek működése ugyanis alapvetően a munkavállalói pozícióhoz, illetve az adott szakmához kötődik és elsődleges feladatuk az érintettek ezzel összefüggő

**A KORMÁNY ÉRVELÉSE
SZERINT AZ ALKOTMÁNY
RENDELKEZÉSE A POLITIKAI
TEVÉKENYSÉGET ÁLTALÁBAN
TILTJA, DE EZ A KORLÁTOZÁS
NYILVÁNVALÓAN CSAK A PÁRTPOLITIKAI
TEVÉKENYSÉGRE VONATKOZIK.**

érdekeinek feltárása, illetve annak képviselete.” Ha pedig a törvényhozó csupán a pártpolitikai tevékenységet kívánta korlátozni, nem pedig a politikai tevékenységet általában, akkor – a kérdést a hazai törvényszerkesztés követelményeinek a szempontjából nézve – nyilvánvaló kodifikációs, törvényszerkesztési pongyolaságról, hibáról van szó, amelynek eredményeképpen az alkotmány szövege más, szélesebb, és ezáltal a címzettek nézve kedvezőtlenebb értelmet kapott, mint amelyet a törvényhozó szándékozott annak adni, és csak a kapcsolódó jogszabályok fáradságos áttanulmányozása eredményeképp lehetett a szabályozás tartalmáról teljes képet kapni. Ki tudja, hogy ha a törvény világosan és egyértelműen fogalmaz, s ennek folytán Rekvényi László számára eleve világos lett volna, hogy csak pártpolitikai tevékenységét éri a korlátozás, nem pe-

dig mindenfajta politikai tevékenységét és politikai véleménynyilvánítását, panaszának e részével Strasbourghoz fordult volna-e?

Különös jelentőséget kapott az ügyben az országos rendőrfőkapitány 1994 januárjában és februárjában kiadott két körlevele, amelyekben a májusban sorra kerülő országgyűlési választásokra tekintettel szükségesnek tartotta, hogy nyomatékosan adva az alkotmányos tilalomnak, ismételtén felhívja a figyelmet arra, hogy a rendőröknek tartózkodniuk kell a politikai tevékenységtől, illetve, hogy azoknak, akik ilyen tevékenységet kívánnak folytatni, el kell hagyniuk a rendőrséget, és, hogy e tilalom alól nem adható felmentés. A kérelmező a bíróság előtt azzal érvelt, hogy e körlevelek csak erősítették azt a feltevését, hogy a rendőrök számára mindenfajta politikai tevékenység tilos. A bíróság ítélete nem foglalkozott ugyan a főkapitányi körleveleknek a rendőrökre vonatkozó törvényi korlátozásokra gyakorolt lehetséges hatásaival – más szóval nem fogadta el a kérelmező érveit –, a Rekvényi-ügy lezárása után, annak körülményeitől függetlenül is érdemes azonban elgondolkodni azon, hogy indokolt és helyes dolog-e egy főkapitányi körlevélben, amely nem jogszabály és nyilvánvalóan nem alkalmas arra sem, hogy akár módosítsa, akár értelmezze a jogszabályt, mintegy „ráerősíteni” egy jogszabály által bevezetett korlátozásra. Az ilyesmi ugyanis könnyen azt a látszatot keltheti a fegyveres testületekben erős hierarchikus viszonyok folytán amúgy is engedelmességhez szokott állományban, hogy biztos ami biztos, jobb, ha még azoktól a megnyilvánulásoktól is tartózkodnak, amelyekre egyébként külön törvények feljogosítják őket.

A kérelmező azt is sérelmezte beadványában, hogy az alkotmány módosítását követően is hatályban maradt az a korábbi jogszabály, amely lehetővé tette a rendőrségi állomány számára a politikai pártbeli tagságot.¹⁰ A bíróság ennek az érveknek nem adott helyet, mégis a jogrendszer konzisztenciája szempontjából vitathatatlan, hogy ha egy rendőrségi szolgálati szabályzat éppen az ellenkezőjét mondja, mint az alkotmány, az jelentős problémát okozhat a rendőrségi állomány tagjainak annak megítélésében, mi is a jogszabályok tényleges tartalma.

Azért sem felesleges a Rekvényi-ügy apropóján jogrendszerünk e szegletét körbejárni, mert a bíróság csak a hivatásos állományú rendőrökre vonatkozó alkotmányos korlátozásokat tesztelte. Ismeretes, hogy hasonló korlátozások léteznek a fegyveres erők, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a bírák, az ügyészek és az alkotmánybírák tekintetében is. Mivel az esetjog természetéből adódóan a bíróság az eléje kerülő későbbi ügyek eldöntésénél a korábban elbírált hasonló ügyekben hozott ítéleteit nagy súllyal veszi figye-

lembe (ha csak jó oka nincsen jogalkalmazási gyakorlatától eltérni), nagy a valószínűsége annak, hogy a rendőrével rokon hivatások gyakorlóira is a Rekvényi-ügyben kialakított jogelveket alkalmazná. Ezért hasznos lehetne a rokon-hivatást gyakorlók tekintetében alkalmazásra kerülő jogi szabályozást a maga egészében áttekinteni most már a Rekvényi-ítélet fényében is.

A bíróság miután arra a megállapításra jutott, hogy a hivatásos állományú rendőrök politikai tevékenységének korlátozása megfelelt az első számú kritériumnak, azt vizsgálta meg, hogy e kettős korlátozás – egyes politikai tevékenység-fajták kizárása és a politikai pártbeli tagság teljes tilalma – szükségesnek és arányosnak volt-e tekinthető az adott körülmények között. Mindkét kérdésre igenlő választ adott, s ennek folytán jutott összességében arra a végkövetkeztetésre, hogy Rekvényi László emberi jogai semmilyen vonatkozásban nem szenvedtek sérelmet.

A rendőrök politikai tevékenységének korlátozását és politikai pártbeli tagságának tilalmát a bíróság jelentős mértékben azért tartotta indokoltnak, mert elfogadta a kormánynak azt az érvét, hogy a politikai rendszerváltás során ezek az intézkedések szükségessé váltak a rendőrség depolitizálása érdekében. Érdemes szó szerint is idézni a kormány védekező iratából az ide vonatkozó részt, mert a bíróság ítélete nagyban támaszkodott erre: „(...) Ezeknek az intézkedéseknek a célja a rendőrségnek a pártpolitikától való mentesítése a totalitárius államberendezkedésből a demokratikus viszonyok helyreállításához vezető átmenet, és a demokratikus rendszer konszolidálásának időszakában. Az 1989–90. évi demokratikus fordulatot megelőzően mintegy négy évtized során a rendőrség nyíltan, deklaráltan az uralmat gyakorló egyetlen párt eszköze volt politikájának mindennapi megvalósításában, a másként gondolkodók, az ellenzék elleni küzdelemben. A rendőrség hivatásos tagjaitól elvárták, hogy elkötelezettek legyenek az uralkodó párt politikája iránt, ne pártsemlegesek, hanem ellenkezőleg: pártosak legyenek. Az '50-es években uralkodó szlogen, 'aki nincs velünk, az ellenünk van' szellemiségéből az következett, hogy a hatalom a politikai semlegességet a fegyveres testületek tagjaitól nem csak hogy nem tűrte el, hanem militáns pártosságot követelt. (...) A magyarországi politikai átmenet sajátossága, hogy az nem hirtelenül és drasztikusan, hanem még az előző rendszerben megkezdődött átalakulási folyamat betetőzéseként, a korábbi kormányzati erők és a demokratikus ellenzék közötti tárgyalások eredményeként ment végbe. Még a totalitárius rendszerben megkezdődött folyamat részeként az állam apparátusának legmagasabb posztjain lévő, és az antidemokratikus berendezkedés iránt leginkább elkötele-

zett személyeket már az 1990. évi demokratikus fordulat előtt eltávolították posztjaikról, vagy pedig e személyek, sok esetben életkorukra tekintettel, maguk távoztak. (...) Ilyen körülmények között az 1990-ben megalakult első demokratikus kormány nem tartotta szükségesnek, hogy általános tisztogatást végezzen a közigazgatásban, az igazságszolgáltatásban és a fegyveres testületeknél. Ugyanakkor a történelmi előzményekre tekintettel mégis szükség volt e testületek depolitizálására, tagjai politikai tevékenységének korlátozására, hogy a közönség visszanyerje bizalmát bennük, így a rendőrségben is, és arra ne úgy tekintsen, mint egy totalitárius állam fenntartójára, hanem mint a demokratikus intézmények garantálójára.” A kormány ehhez azt is hozzátette, hogy „(E)bből az is következik, hogy a (...) korlátozások csak addig igazolhatók, amíg szükség van rájuk. A kormány úgy ítéli meg, hogy e korlátozások még indokoltak, de a demokratikus intézmények konszolidálásával, megváltozott mentalitású újabb generációk színrelépésével e tilalmak felülvizsgálhatók lesznek.”

A korlátozás indokoltságát a bíróság részben ezen érve tekintettel tartotta indokoltnak. Gondolatmenete azonban igen árnyalt, és első olvasásra nem is teljesen egyértelmű. Hogy világos legyen előttünk a bíróság indítékainak összetett volta, megint érdemes szó szerint idézni az ítéletből, annak is 41. pontjából.

„[A] A jelen ügyben az államigazgatásban dolgozók egyes kategóriáinak – így a rendőröknek – a kötelezése a politikai tevékenységtől való tartózkodásra az érintett szolgálatok depolitizálásának, s ezáltal a plurális demokrácia megszilárdításának és fenntartásának célját szolgálta az országban. [B] A bíróság utal arra, hogy Magyarországon kívül számos szerződő állam korlátozza rendőrségének politikai tevékenységét. A rendőrség hivatásos állományú tagjai kényszerítő hatalommal rendelkeznek az állampolgárok magatartásának a szabályozása végett, egyes országokban szolgálatvégzésük során fegyvert is viselhetnek. A rendőrség végső soron az államot szolgálja. Az embereknek ezért joguk van arra, hogy (...) a rendőrséggel való érintkezésük során politikailag semleges, a politikai csetepatétól távolságot tartó rendőrökkel találkozzanak. A bíróság álláspontja szerint az a célkitűzés, hogy a rendőrségnek a társadalomban betöltött kritikus szerepe ne kompromittálódjék tagjai politikai semlegességének gyengülése miatt, olyan célkitűzés, amely összeegyeztethető a demokratikus elvekkel. [C] Ez a célkitűzés különleges történelmi je-

lentőségre tesz szert Magyarországon, az országnak a korábbi totalitárius berendezkedése miatt, ahol az állam nagymértékben támaszkodott rendőrségének az uralkodó párt iránti közvetlen elkötelezettségére.”

Az ítélet ezen része többféleképp is értelmezhető. Az, hogy a bíróságok ítéleteit az érdekeltek, de az ügyben nem érintettek is különféleképpen értelmezik, elég mindennapi dolog. Azt azonban, hogy egy ítéletet meghozó bíróság milyen értelmet, tartalmat tulajdonít ítéletének vagy egy ítéleti rendelkezésnek, nyilván csak maga az ítélkező bíróság döntheti el. Ezért is tartalmaz a bíróság eljárási szabályzata kifejezett rendelkezést erre nézve, kimondva, hogy „A felek az ítélet meghozatalától számított egy éven belül

kérhetik annak értelmezését.”¹¹

De – függetlenül attól, hogy e formalizált értelmezési lehetőséget igénybe veszik-e – az az igazságszolgáltatás természetéből is adódik, hogy a bíróság ítéleteit illetően gyakran alakul ki nézetkülönbség, vagy tudományos vita.

A Rekvényi-ítélet e pontja kapcsán szinte előre látható egy olyan értelmezésbeli különbség, amely egyeseket arra indít, hogy

az ítéletet úgy értsék, hogy a rendőrök politikai tevékenységének és pártbeli tagságának korlátozását a bíróság a magyarországi történelmi előzményekre és az egypártrendszerű diktatúrából a demokratikus berendezkedésre áttérés viszonyaira tekintettel tartotta jogszerűnek, következésképpen e korlátozás, ahogyan erre a kormány periratában kifejezetten utalt is, csak átmenetileg elfogadható – addig, ameddig a történelmi körülmények azt szükségessé teszik. Akik így érvelnek, azok nyilván az idézet A és C betűvel jelölt részeire helyezik a hangsúlyt. Azok viszont, akik az ítéletet úgy értelmezik, mint amely lehetővé teszi a jelenlegi korlátozások fönntartását az arra való tekintet nélkül, hogy bekövetkezik-e időközben az átmenetiséggel jellemezhető társadalmi viszonyok végleges demokratizálódása, amely által a magyarországi állapotok azonosakká válnak a töretlen demokratikus fejlődésen átment országokéval, a nyomatékot nyilván a B betűvel jelzett ítéleti megállapításra fogják helyezni.

Az ítélet értelmezése körüli viták az ítélet lényegi mondanivalójához képest, hogy tudniillik a rendőrtisztek politikai jellegű egyes megnyilvánulásait érintő jelenlegi korlátozások nem sértik az Egyezményt, rövidtávon elméleti jellegűnek tűnnek. Ebből azonban nem következik, hogy nem is érdemes gondolkodni rajtuk. Erre már csak azért is szükség van, mert az alkotmány továbbfejlesztésén való gondolkodás mindig időszerű. Egy majdani együtt-gondolkodás

prelűdjeként végezetül a jelenlegi szabályozás továbbfejlesztésének lehetséges irányára próbálom a figyelmet ráirányítani.

Ami a rendőrök politikai tevékenységét illeti, a bíróság ítélete mintegy visszaigazolta a kormány azon érvét, amely szerint a korlátozás kizárólag a pártpolitikai tevékenységre vonatkozik. Kívánatos volna hát, ha az ilyen korlátozásokat tartalmazó valamennyi törvényi rendelkezést úgy módosítanák, hogy az a jogban, illetőleg a jogrendszer belső összefüggéseiben kevésbé járatos érdekeltek számára is nyilvánvalóvá váljon. A pártpolitikai tevékenység a politikai tevékenységhez képest ugyanis sokkal zártabb, körülhatároltabb, megfoghatóbb fogalom; bár nem ikerestvére a politikai pártbeli tagságnak abban az értelemben, hogy pártpolitikai tevékenységet csak politikai párt tagja fejthet ki – hiszen pártonkívüli aktivisták, szimpatizánsok, egy politikai párt holdudvarában elhelyezkedők tevékenysége is minősülhet pártpolitikai jellegűnek –, mégis: a pártpolitikai tevékenység fogalmi jegyei markánsan egy párthoz való tartozással vannak összefüggésben. Márpedig az, hogy köztisztviséget viselő személy egyesülési szabadságát, így politikai pártbeli tagságát a körülmények által meghatározott mértékben jogszerűen korlátozni vagy tilalmazni lehessen, nem idegen az Egyezménytől, annak 11. cikk 2. pontja szerint ugyanis „E cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.” Ez a rendelkezés a hosszabb ideje demokratikusan működő társadalmakban is lehetővé teszi e korlátozást. Ha pedig a politikai párthoz tartozás „békes” viszonyok között is tilalmazható, többek között rendőrök, vagy bírák számára, akkor különösebb kivétnivalót nem lehetne találni abban, hogy a személyek ugyanezen csoportja számára a pártpolitikai tevékenységet is korlátozzák. Persze a pártpolitikai tevékenység kifejezés is eléggé sokértelmű ahhoz, hogy ne lehetne kétséges, mit is tilt a törvény. Ám ezen aránylag könnyen lehetne segíteni, például úgy, ha a törvény nem a pártpolitikai tevékenységet tiltaná, hanem azt mondaná ki, hogy a köztisztviséget viselők meghatározott köréhez tartozók párt nevében, vagy érdekében nem végezhetnek nyilvános közszerepléssel járó tevékenységet. Ha tehát az alkotmány által korlátozott politikai tevékenység pártpolitikai tevékenységet jelent és semmivel nem több annál, akkor ez a tevékenység valójában csupán a pártbeli tagság, vagy a párthoz tartozás egyik aspektusának tekintendő, így nem két külön tilalmat, vagy korlátozást jelent meg, mint ahogyan az alkotmány szövege ezt jelenleg sugallja, hanem csak egyetlenegy. E gondolat szövegszerű megjelenítése nagymértékben leegyszerűsítene a szabályozást, és már csak azon kellene

gondolkodni, hogy demokratikus viszonyaink megszilárdulásának menetében indokoltá válhat-e a jövőben, a politikai pártbeli tagság teljes tilalmának feloldása, és ha igen, a közfeladatokat ellátók mely rétegére nézve és milyen mértékben.

Bár a Rekvényi-ügyben hozott ítélet megnyugtatóan tisztázta a kérelmező által kifogásolt jogszabályok egyezménykonformitását, jogfejlődésünk jövője szempontjából is fontos tanulsággal szolgálhat a strasbourgi bíróság döntése.

JEGYZETEK

1. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy olyan ügyek, amelyekben a Rekvényi-ügyben is mérlegre kerülő egyes körülmények és érvek ne képezték volna megfontolás tárgyát, eddig egyáltalán nem kerültek a bíróság látószögébe. Ezek közül néhányra – az Engel-, Ahmed-, vagy a Vogt-ügyekre – a felek beadványai és a bíróság ítélete is hivatkozott.
2. Az egyezmény 32. cikkéből következően ugyanis az Egyezmény értelmezésére egyedül a bíróság jogosult.
3. Rekvényi kontra Magyarország, a bizottság 1998. július 9-i jelentése
4. Az ítélet 26. pontja kifejezetten utal is erre: „A bíróság szerint vitathatatlan, hogy a politikai természetű tevékenység végzése a 10. cikk alá esik annyiban, amennyiben a politikai vita szabadsága a véleménynyilvánítási szabadság egyik sajátos aspektusát képezi.”
5. 40/B. § (4) bekezdés „A... rendőrség... hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem végezhetnek.”
6. Lásd az ítélet 38. pontját.
7. Lásd például a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot (ABH 1992, 84.), a 25/1992. (IV. 30.) AB határozatot (ABH 1992, 132.) a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatot (ABH 1992, 142.) és a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatot (ABH 1992, 157.).
8. Lásd Sunday Times kontra Egyesült Királyság, 1979. április 26-i ítéletet.
9. Az 1998-ban hivatalba lépett kormány programjában például az szerepel, hogy „(...) A kormány várakozásai szerint eljött az átgondoltabb, körültekintőbb – és minőségibb – jogalkotás ideje.” (Az új évezred küszöbén – kormányprogram a polgári Magyarorszáért)
10. Az 1990. évi rendőrségi szolgálati szabályzat 433. pontjáról van szó, amelynek az alkotmánymódosítás után is hatályos szövege szerint a rendőr bármely törvényesen megalakult társadalmi szervezetnek, beleértve a politikai pártot is, tagja lehet, pártállása miatt szolgálati viszonya keretében előnyben nem részesülhet, és hátrány nem érheti.
11. A bíróság eljárási szabályzata 79. szabály.