

ISMERI-E A JOG A POLGÁRI ENGEDETLENSÉGET?

Az Eötvös Károly Intézet álláspontja a polgári engedetlenség értékeléséről a jogalkalmazásban

A parlament elfogadta, az államfő aláírta a külföldről támogatott civil szervezetek regisztrációjáról szóló törvényt. Civil szervezetek már bejelentették, hogy nem regisztrálnak, illetve nem fogják kiadványaikon feltüntetni a megbélyegző címkét. Trócsányi igazságügy-miniszter, illetve Orbán miniszterelnök reakciója szerint a polgári engedetlenséget a jog nem ismeri, a magyar jogrendszerben ilyen nincs. A miniszterelnököt többen is rögtön szembesítették néhány évvel ezelőtti nyilatkozataival, amelyben még ezzel ellentétes állásponton volt.

A kormányzati nyilatkozatokkal szemben nyilvánvaló, hogy a történelem, a filozófia, a politikatudomány számára a polgári engedetlenség nagyon is ismert fogalom, mint ahogyan az a jogtudomány területén is. Ezeken túl, a polgári engedetlenségként minősíthető magatartások legalább egy jelentős része bizonyosan olyan, amelyek esetében a jogalkalmazás, a hatályos magyar jogszabályok gyakorlata is figyelembe veszi (illetve figyelembe kell vennie) azt, hogy a formálisan jogsértő cselekedet mögött morális indíttatású nyilvános tiltakozási szándék húzódik. A jognak tehát nem csak az elmélete, de ilyen módon magyar gyakorlata is ismeri a polgári engedetlenséget: e magatartások bizonyos jellemzőit képes lefordítani a saját fogalmi rendszerére, és képes jogilag értékelni azokat.

Az alábbiakban a polgári engedetlenség két ilyen fogalmi összetevőjét, és azok lehetséges jogi relevanciáját elemezzük – mindkettőt illusztrálva egy-egy aktuális magyar ügygel. Egyrészt a polgári engedetlenség szankcionálását, az alkalmazott szankció arányosságát befolyásolhatja az a jogilag is jelentős körülmény, hogy ez a magatartás egyúttal közügyekben való véleménynyilvánítás, ami csak a szükségesség-arányosság kritériumrendszere szerint korlátozható. Másrészt, ha a polgári engedetlenség a kifogásolt jogi szabályozás megszegésében nyilvánul meg, akkor az akció egy alkotmányosértő szabályozás megváltoztatását célzó jogérvényesítési mechanizmus első lépése lehet.

A polgári engedetlenség fogalmi elemei

A polgári engedetlenség – ez értelemszerű – nem jogszabályokban definiált jogintézmény, ebből azonban nem következik, hogy a jog ne ismerné a fogalmát. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a jogtudományban, a jogirodalomban is fellelhető fogalomról van szó, amely – mint elméleti kategória – nem rendelkezik kristálytisza kontúrokkal, de ennek ellenére jól azonosíthatók fő fogalmi összetevői.

A polgári engedetlenség olyan magatartás, amely nyíltan megszegi a jogszabályi előírásokat, de végső eszköz, és mindig erőszakmentes cselekedet. Továbbá meghatározó, hogy a jogszabálysértő magatartást az motiválja, hogy valamilyen kormányzati politika, szabályozás,



intézkedés morálisan helytelen, igazságtalan, elítélendő. A polgári engedetlenkedők tehát jogszabályt sértenek, de azért, hogy az emberek legalapvetőbb jogai érvényre jussanak. Emellett a polgári engedetlenség mindig a nyilvánosság előtt zajlik, hiszen a célja az, hogy az igazságtalanságra, erkölcsi hibára nyilvánosan hívja fel a figyelmet, és ezáltal, az igazságtalansággal szembesítve a hatalmat, elérje a kifogásolt politika vagy szabályozás megváltoztatását.

A jogszabálysértő magatartáshoz a jogban hátrányos jogkövetkezmények kapcsolódnak. A kérdés az, hogy hasonló jogszabálysértő magatartások jogi megítélése eltérő-e attól függően, hogy a cselekedet polgári engedetlenséget valósított meg vagy sem. Így például tekintetbe veendő-e a szankciók alkalmazásakor az, hogy a kifogásolt és adott esetben megszegett jogszabály morálisan helytelen? Jogilag lesz-e jelentősége annak, hogy a polgári engedetlenség gyakorlója a sérelmezett szabályozás módosítását vagy megszüntetését akarják elérni? Értékelendő-e az a jogi szankcionálás során, hogy a jogszabálysértők magukat felfedve nyíltan és nyilvánosan cselekszenek, és magatartásukkal a közvélemény előtt állást foglalnak a kifogásolt szabályozással szemben? Ha a polgári engedetlenség képletének ezek az elemei jogilag is relevánsak lehetnek a jogalkalmazás számára, akkor nem állíthatjuk, hogy a jog vak lenne a polgári engedetlenségre.

A polgári engedetlenség mint véleménynyilvánítás

A polgári engedetlenség a nyilvánosság előtt zajlik, hiszen akik ezzel az eszközzel élnek, cselekedetükkel a közvélemény előtt akarnak tiltakozni. Mivel tiltakozásuk tárgya valamely kormányzati politika vagy szabályozás, a polgári engedetlenség mindig közügyekben történő állásfoglalás, ebben a formában része a közügyekről szóló nyilvános vitának.

A jog nyelvére fordítva, a polgári engedetlenséget megvalósító, formailag az írott jogszabályi előírásokat sértő magatartás, egyúttal a közügyekről szóló szimbolikus – nem verbális – beszéd, vagyis véleménynyilvánítás is egyben. A közügyekről szóló véleménynyilvánítás, a demokratikus vita pedig kiemelt alkotmányos védelmet élvez. Közismert, hogy a több évtizedes magyar alkotmánybírósági gyakorlat is fokozott alkotmányos védelmet nyújtott a közügyekre vonatkozó véleményeknek. A jog pedig ezt a körülményt akkor sem hagyhatja figyelmen kívül, amikor az erre feljogosított fórumok a polgári engedetlenség mint jogszabálysértő magatartás jogkövetkezményeiről döntenek. Ezek a szankciók ugyanis mivel büntetik, szükségképpen korlátozzák a véleménynyilvánítás lehetőségét. (Mindez igaz akkor is, ha a polgári engedetlenkedők morális vagy alkotmányossági kritikájukban tévednek, hiszen a véleménynyilvánítás védelme független a vélemény helyességétől, érték- és igazságtartalmától.)

Erre nyilván van lehetőség, de a korlátozásnak meg kell felelnie az alapjogkorlátozás alkotmányos kritériumrendszerének, amely megköveteli, hogy az alapjogok, köztük adott esetben a véleményszabadság korlátozása alkotmányosan legitim célt szolgáljon, és e cél



eléréséhez feltétlenül szükséges, továbbá arányos jogkorlátozás legyen. Egyes ügyek konkrét körülményeitől függően mindennek lehet az a kimenetele, hogy az a formálisan jogszabálysértő magatartás, amely polgári engedetlenséget juttatott kifejezésre, nem vagy kevésbé lesz szankcionálható, mint az egyébként hasonló, de nem polgári engedetlenségi indíttatású jogszabálysértések.

Ez az érvelés illik azok helyzetére, akik 2015 nyarán úgy tiltakoztak a kormányzat menekültellenes gyűlöletkampányával szemben, hogy leszaggatták, átfestették a kormány óriásplakátjait. Többen közülük maguk jelentkeztek a rendőrségen. Magatartásuk nyilvánvalóan jogszabályt sértett, annak nyomán vagyontárgyak (óriásplakátok) szenvedtek kárt, amit szabálysértési és büntető tényállások szankcionálnak. Számításba kellett venni ugyanakkor azt is, hogy az aktivisták a plakátok megrongálásával politikai üzenetet akartak kifejezésre juttatni, a kormányzati intézkedésekkel szembeni politikai véleményüket nyilvánították ki. Ha tehát egy plakátrongálás ügyben megbüntették volna az érintetteket, azzal egyúttal azt is kimondták volna, hogy ezekben az esetekben az érintettek véleménynyilvánításhoz fűződő alkotmányos alapjoga büntetéssel korlátozható. Az ilyen alapjogkorlátozásnak, amint már említettük, ki kell állnia a jogkorlátozás alkotmányos tesztjét [amit a több mint két évtizedes alkotmánybíróági gyakorlattal összhangban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése is rögzít]. A plakátrongálókat terhelheti polgári jogi, kártérítési felelősség, és természetesen ezen az úton nem bizonyítható, hogy a plakátrongálóknak cselekedetükre jogszerű lehetőségük lett volna – a polgári engedetlenség fogalmilag jogszabálysértő. Alapjogsértő lehet viszont a cselekmény szabálysértésként vagy bűncselekményként való megbüntetése, ha ez a szankció nem tekinthető szükségesnek és arányosnak. Az alkotmányos intézményrendszer elvileg azt is biztosítja, hogy ha a bíróság alapjogsértő módon szabna ki büntetést, az ítéletét az érintett alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság előtt megtámadja.

Ami az ügy érdemét illeti, jó érvek hozhatók fel amellett, hogy a plakátrongálás ügyekben az arányossági elvárásnak a büntetőszankciók nem feleltek volna meg. De az arányossági mérlegelés eredményétől tulajdonképpen függetlenül csak annyit kell érzékelnünk, hogy a jogrendszer alkalmas arra, hogy jogi jelentőséget tulajdonítson annak a körülménynek, hogy a plakátrongálók valójában a kormányzati politika elleni tiltakozásuknak adtak hangot. Ha pedig az eljáró bíróságok, mint az alapjogi bírászkodás fórumai tekintettel lehetnek, sőt kötelesek tekintettel lenni a formálisan jogsértő magatartás politikai kommunikációs eredőjére, akkor nem állíthatjuk, hogy a jogrendszer saját fogalmi rendszerében ne tudná kezelni a polgári engedetlenséget.

A helytelen jogszabályokat sértő polgári engedetlenség

A polgári engedetlenség fogalmilag jogszabálysértő magatartás, amely sokszor nem az igazságtalannak tartott szabályozást sérti, más esetekben viszont kifejezetten abban nyilvánul meg, hogy a polgári engedetlenség gyakorlója magát a kifogásolt jogszabályt nem

tartják be. Ezeknek az akcióknak egyúttal a céljuk is az, hogy elérjék a kifogásolt és megsértett jogszabály megváltoztatását.

A polgári engedetlenség mögötti morális kifogás egy alkotmányos államban sok esetben egyúttal alkotmányossági kritika is: az emberek legalapvetőbb erkölcsi jogait sértő szabályozás az alkotmányos alapjogokat is sérti. A polgári engedetlenségi akció ilyenkor első lépés lehet azon az úton, ami jogi eljárás keretében az alkotmányos alapjogok érvényesítéséhez vezet.

Ilyen a civilelles törvény néhány napja bejelentett bojkottja. A bojkottáló civil szervezetek elutasítják magát a törvényt, és persze a benne kifejeződő civilelles kormányzati politikát, mivel álláspontjuk szerint – és szerintünk is – ez a törvény alkotmányos alapjogokat sérti. Hogyan kezeli ezt a helyzetet a jog? Ebben az esetben is azt láthatjuk, hogy a jogrendszer képes arra, hogy jogi jelentőséget adjon a bojkott motívumának, figyelemmel legyen arra, hogy a jogi előírások megszegése mögött a szabályozás morális és egyúttal alkotmányos kritikája áll.

Az újonnan bevezetett törvényi kötelezettségek elmulasztása végső soron ahhoz vezethet, hogy a civil szervezet sorsa bíróság elé kerül, ahol az alkalmazható jogkövetkezmények között a bíróság mellett a szervezet megszüntetése is szerepel. Az ítélező bíró azonban nem csak a civil szervezetekre vonatkozó speciális szabályok alkalmazására köteles, hanem az alkotmányos alapjogok érvényesítésére is. Ez utóbbiak érvényesülése pedig értelemszerűen elsőbbséget élvez az egyéb jogszabályi rendelkezések alkalmazásához képest. A bíró jogosult és egyúttal köteles arra, hogy érvényt szerezzen – méghozzá akár az ellentmondó jogszabályokkal szemben is – azoknak az alkotmányban kifejeződő morális igényeknek, amelyek megsértése okot adott a polgári engedetlenségre. Ebben az esetben tehát a polgári engedetlenség éppen az elé a fórum elé juttathatja a kifogásolt szabályozást, amely tenni tud és tennie is kell a megváltoztatásáért.

Ha bíróság elé kerül az ügy, akkor ugyanis a bíró köteles olyan döntést hozni, amely tiszteletben tartja az érintett civil szervezet alkotmányos alapjogait. Mindenekelőtt, ha van értelmezési mozgástere, például a szankcióalkalmazás, a lehetséges jogkövetkezmények közötti választás terén, akkor úgy kell értelmeznie és alkalmaznia a törvényt, hogy azzal ne sértsen alapjogot. Ha nem így tesz, akkor ítélete alkotmányjogi panasszal megtámadható az Alkotmánybíróság előtt.

Ha pedig a bíró nem tudja az alapjogokkal összhangban álló módon alkalmazni a törvényt, vagyis ha a törvény alkotmányellenes, akkor azt el kell küldenie alkotmányossági felülvizsgálatra az Alkotmánybíróságnak. Ugyanezt az eljárást befejezése után alkotmányjogi panasz révén az érintett civil szervezet is megteheti, ha a bíró nem fordult volna az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság végül az alapjogokat sértő törvényt megsemmisíti. Hozzátehetjük ehhez, hogy ha a magyar fórumok nem szereznének érvényt az



alapjogoknak, nyitva áll az út a strasbourgi emberi jogi bírósághoz. A jogrendszer tehát több jogérvényesítési eljárást is intézményesített, amelyek révén érvényt lehet szerezni az alapjogoknak az alapjogsértő törvényekkel szemben, és amelyek révén végül az alapjogsértő törvények megsemmisítése is elérhető.

Az alkotmányos állam például arról ismerhető meg, hogy a közhatalom gyakorlását korlátozzák az alapvető jogok. Ezek a jogok tehát nem csak erkölcsi igényként, hanem alkotmányos intézmények (bíróságok) által jogi úton kikényszeríthető jogosultságokként szabnak határt az állami cselekvésnek. Ha a polgári engedetlenség gyökere ilyen, alapjogként elismert erkölcsi igény, annak egy alkotmányos állam jogrendszerében az alapjogvédelmi intézményrendszerben érvényt lehet szerezni.

*Eötvös Károly Intézet
2017. június 21.*