



Pázmány Law Working Papers
2011/13

Kiss Barnabás: Az alapjogok alkotmányi szabályozásának általános kérdései

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Kiss Barnabás:¹ Az alapjogok alkotmányi szabályozásának általános kérdései

Bevezető

Jelen összefoglaló a 2011. február 4-én megtartott országos alkotmányjogi konferencián elhangzott előadás alapján „Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei” *alapvető jogokat érintő részeivel* foglalkozik *tézisszerűen, az általános jellegű* – valamennyi alapjogra vonatkozó –, kérdéseket illetően. Ennek megfelelően az „*Alapvető rendelkezések*” 6, 7, 8. és 9. pontja és az „*Alapvető jogok és kötelességek*” című fejezet néhány általános jellemzője kerül vizsgálat alá rövidített formában. Az itt szereplő megállapítások döntően a szerző ezekkel kapcsolatos korábbi munkáira támaszkodnak.² Miután a dokumentumból *nem állapítható meg* mindig *egyértelműen*, hogy mikor fogalmaz pusztán *koncepció* jelleggel vagy esetenként már-már a *normaszöveg igényével*, ezért abból indulunk ki – és ezt egyben rendkívül fontos *alapállásnak* is tekintjük –, hogy *ahol nem találkozunk új megközelítésekkel, ott a jelenleg hatályos alkotmány szövegét vélelmezzük továbbra is fenntartandónak.*

I. Az alapvető jogokkal kapcsolatos általános jellegű rendelkezések alkotmányi elhelyezése

Régi igényt elégít ki a koncepció azon megoldása, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos normák az *államszervezettel foglalkozó fejezeteket megelőzően*, sőt egy részük – mint jelenleg is – már az *alapvető rendelkezések* körében kapnak helyet.

A szabályozási elvekben a 6, 7, 8. és 9. pontok érintenek általános alapjogi kérdéseket az alapvető rendelkezésekről szóló fejezetben. Ez önmagában nem kifogásolható, de talán világosabb helyzetet teremtene a szövegezés során, ha ezek *egy része* – más korszerű európai alkotmányokhoz hasonlóan –, átkerülne a tervezett alaptörvény *alapjogi fejezetének egy külön „általános részébe”*, vagy ennek hiányában *e fejezet bevezető rendelkezéseit* adnák. Az Európai Unió nemzeti alkotmányai közül *hat alaptörvényben* (Csehország, Lengyelország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia, Románia) található *külön „általános rész”* az alapvető jogokra vonatkozóan, ahol jellemzően a *koncepció 6, 7, 8. és 9. pontjában érintett kérdések* kerülnek szabályozásra, sőt általában itt szerepel ezek mellett az *élet és emberi méltóság védelme* is.

A fentiek alapján *javaslatunk szerint az alapvető rendelkezések között* maradnának – a jelenleg hatályos Alkotmány 7. és 8. §-nak megfelelően – a *nemzetközi kötelezettségekkel* kapcsolatos szabályok (6. pont) és a *házasságra vonatkozó tételektől „megtisztított” általános*

¹ Egyetemi docens (SZTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék); skula@juris.u-szeged.hu.

² – Az emberi – állampolgári jogok alkotmányi szabályozásának kérdései

In: Alapjogok és alkotmányozás (Az emberi jogok szabályozása az új alkotmányban) Szerk.: Ádám Antal, KJK MTA ÁJI, Budapest, 1996., 133–147. p.

– A jog egyenlősége – egyenlőség joga Az egyenjogúság problémája a magyar közjog fejlődésében, SZEK JGYF. Kiadó, Szeged, 2006. 298. p.

– Az alapjogok korlátozása és a közérdek. In: Közérdek és közigazgatás. MTA Jogtudományi Intézet, Bp. 2008., Szerk.: Szamel Katalin, 169–182. p.

– Az egyenjogúság és a diszkrimináció tilalmának alkotmányi szabályozása az Európai Unió tagállamaiban. In: Reformator iuris cooperandi (Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére) Szerk.: Bobvos Pál, Pólay Elemér Alapítvány Szeged, 2009. 607–620. p.

– Az alapjogok korlátozása az Európai Unió nemzeti alkotmányaiban. Emlékkönyv dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Jur. Et. Pol. Tom. LXXIII. Fasc. 30., Szeged 2010., 455–465. p.

– On the Constitutions of the EU Member States – Equality of Rights, Prohibition of Discrimination and the Restriction of Fundamental Rights. Central European Political Science Review, Volume 11. Number 39. 2010. 130–158 p.

deklaráció az emberi jogok és szabadságok elismerésére vonatkozóan (7. pont). A házasság, család, ifjúság védelme természetes alkotmányos igény, de ennek összekapcsolása az emberi jogokra vonatkozó általános tétellel, mint az alkotmányosság egyik meghatározó követelményével alkotmányjogilag semmiképpen sem indokolható.

II. Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányos szabályai

Az Alkotmány szabályozási elvei indoklásában – helyesen – az szerepel, hogy az alapjogok „korlátozására a továbbiakban is a nemzetközi egyezményekben foglaltak szerint és az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelő módon kerülhet sor”.

A nemzetközi emberi jogi dokumentumok az alapjogok korlátozását illetően két megoldást alkalmaznak. Egy részük – az Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950), és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) – egyedi korlátozási klauzulát tartalmaz, tehát az egyes jogoknál fogalmazznak meg specifikus korlátozási célokat. Ezzel szemben az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában (1948) és az Európai Unió Alapjogi Chartájában (2007) ún. általános klauzula található, vagyis az összes alapvető jogot és szabadságot érintően fogalmazznak meg egy általános korlátozási szabályt.

Ami az alkotmányi szabályozást illeti, az Európai Unió valamennyi tagállami alkotmányában rögzítésre kerültek egyedi korlátozási szabályok. Ezek mellett 18 alkotmányban található általános korlátozási szabályt, illetve ezek közül 9 alaptörvény utal – a német alaptörvény mintájára – a „lényeges tartalom” tiszteletben tartásának kötelezettségére a hatályos Alkotmányunkkal együtt. Az Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdése szintén tartalmazza ezt a formulát.

A szabályozási elvek a jelenlegi alkotmányi formula mellett [8. § (2) bekezdés – törvényi szabályozás kötelezettsége és a „lényeges tartalom” védelme] – külön felsorolja azokat a célokat, amelyeket elfogadhatónak (szükségesnek, alkotmányosnak) ítél az alapjogok korlátozását illetően. Ez a szabályozási mód lényegében visszatérést jelent az 1989–1990 közötti alkotmányos szabályhoz [8. § (3) bekezdés]. Az eltérés – nagyon helyeslhetően – azonban az, hogy a sorrendet illetően először kerül rögzítésre mások alapvető jogainak védelme, és csak ezután sorol fel a koncepció az ún. közérdek körébe tartozó egyéb legitim korlátozási célokat. Ez a sorrendiség felel meg a magyar alkotmánybírósági gyakorlatnak és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata formulájának is.

Ami a „közérdekek” körébe tartozó jogkorlátozási célok felsorolását illeti, megállapítható, hogy ezek lényegében megfelelnek a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában és az Emberi Jogok Európai Egyezményében szereplő okoknak, azzal az eltéréssel, hogy azok az egyezményekben egyes jogokkal összekapcsolva kerülnek külön-külön meghatározásra.

Nem érthető ugyanakkor, hogy mit keres a legitim korlátozási célok között – sőt minden mást megelőzően (?) – „mások jó hírneve”. A jóhírnév védelme a személyiségi jogok területére esik, így természetesen része „mások alapvető jogainak”. Semmi sem indokolja ezekből való kiemelését, önálló nevesítését, pláne nem ezek elé helyezését.

Helyeslhető a koncepció azon álláspontja, amely be kívánja emelni az ún. szükségességi – arányossági tesztet a készülő alaptörvény szövegébe. (Erre utal a „célok eléréséhez szükséges mérték” megfogalmazása.) A „szükségességi és arányossági teszt” a nemzetközi bírósági gyakorlatában ugyanakkor a nemzetközi egyezmények (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Európai Emberi Jogi Egyezmény) követelményének megfelelően a „demokratikus társadalomban szükséges” formulával összefüggésben került kialakításra. Véleményünk szerint – főleg ha megmarad a végleges szövegben a „közérdekek” felsorolása – fontos lenne ennek a lényegében megszorító jellegű feltételnek a beemelése az alaptörvényünk rendelkezéseibe. Ha

ugyanis az alkotmányszöveg *tág teret enged a közérdekből történő jogkorlátozásnak*, akkor az alkotmányjogi biztosítékok helyett a *politikáé lehet a főszerep*. A törvényhozó túl nagy szabadságot kaphat, hiszen *általános közérdeket kifejező okot mindig könnyen lehet találni valamely alapjog „visszafogására”*.

Végezetül még két rövid megjegyzés a szabályozási elvek alapvető rendelkezéseinek 8. pontjával kapcsolatban. Az *alapvető jogokkal való élés lehetősége nem függhet a kötelezettségek teljesítésétől*. Ennek a tételnek a helyességét az alkotmányjogászok többsége már a rendszerváltás előtt felismerte. Kétségtelen tény, hogy a *kötelességekre és a felelősségre történő utalásnak bizonyos feltételek között, és bizonyos jogokkal kapcsolatosan lehet helye az Alkotmányban, vagy különböző törvények szövegében, de az alapjogok korlátozásának tesztjével ily módon összekapcsolva alkotmányjogilag beláthatatlan következményekkel járhat az alapjogok érvényesíthetőségére vonatkozóan*.

Szintén aggályos annak az egyébként az Emberi Jogok Európai Egyezményéből (17. cikk) származó tételnek a koncepció 8. pontja utolsó mondatában található formában történő rögzítése, amelyet általában a *„joggal való visszaélés tilalmaként”* szokás emlegetni. A *„mások zaklatására”* történő utalás először is rendkívül *nehezen értelmezhető*, és *nem is szerepel az Európai Egyezményben*. Egyébként általában *sem szerencsés bizonyos nemzetközi normák szövegszerű beemelése az alkotmányokba, mert a két terület normáinak más funkciója van*.

III. A hátrányos megkülönböztetés tilalma

Az Alkotmány *jelenleg hatályos 70/A. §-a 1989-ben szó szerint átvette az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és a rá épülő két ENSZ egyezségokmány rendelkezését*. Erre a normaszövegre az elmúlt két évtized során *kiforrott alkotmánybírósági gyakorlat* épült ki.

A koncepció 9. pontja csak néhány aprónak tűnő *változást* mutat a mostani alkotmányszöveghez képest, és ezek többnyire *pozitívan* értékelhetők. Így például nem csak a *„területen tartózkodókat”*, hanem *„mindenkit”* megillet a hátrányos megkülönböztetés tilalma. *Eltűnt* – mivel értelmetlen is volt – a *törvény szigorával való fenyegetettség*. Helyes az a megoldás is, hogy az alapjogi fejezetből az *Alkotmány élére* kerül a diszkrimináció tilalom, mint a *jogrendszer egészét átható alapelv*. (Lásd erről az I. részben írottakat.) Egyébként az EU tagállamok közül ötben már a *preambulum* szól a jogegyenlőség követelményéről.

Néhány javaslat, amit a szövegezés során figyelembe kellene venni:

a) Az emberek *nem „ilyen”, hanem „bármilyen” megkülönböztetését* kell a törvénynek szankcionálnia. (Vannak olyan alkotmányok – pl. lett, lengyel – amelyek *nem is sorolják fel* a diszkrimináció alapjául szolgáló tényezőket, hanem *általában tiltanak minden megkülönböztetést*.)

b) Ha a normaszöveg a megkülönböztetés lehetséges alapjainak a – noha – példálózó felsorolásánál marad, lehetséges a *felsorolás bővítése*. (Számos közép- és kelet-európai alkotmány 10–12 ilyen okot is tartalmaz.) Erre megfelelő mintával szolgálhat például az *Alapjogi Charta* 21. cikke, de megfelel az Európai Unió normáinak a *2003. évi CXXV. tv. (Ebtv) listája* is.

c) Rendkívül fontos, hogy az Alkotmány rendelkezzen az *előnyben részesítés* (helytelen szóhasználattal „pozitív diszkrimináció”) lehetőségéről. A jelenleg hatályos alaptörvényünk 70/A. § (3) bekezdésére már megfelelő *alkotmánybírósági gyakorlat* épült ki. Ez mintául szolgálhat a normaszöveg kialakításánál. (Erre épül például az Ebtv. 11. §-a is!)

d) A normaszövegben kifejezésre kellene juttatni azt is, hogy az *Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmát kiterjesztette a jogrendszer egészére*, tehát

nemcsak az alapvető jogok vonatkozásában érvényesíti. [Ugyanígy általános diszkrimináció tilalom fogalmazódik meg 18 (!) EU-s tagállam alkotmányában is.]

IV. Néhány rövid megjegyzés az alapjogok alkotmányi szabályozása kapcsán

Helyes törekvése a koncepciónak, hogy a készülő alaptörvényben *pontosabban és észszerűbben* körvonalazza a *kivételes* (nem „rendkívüli”!) *jogrend* esetén érvényesülő alapjogi normákat. A *hatályos Alkotmány 8 § (4) bekezdése* jelenleg a *nemzetközi normáknál* és az *észszerűség (életszerűség)* követelményénél (pl. szociális jogok) *szélesebben határozza meg felfüggesztés vagy korlátozás tilalmát.*

A magyartól eltérően számos alkotmány (az EU országai közül 12 alaptörvény) rendelkezik *bizonyos alapjogok korlátozásának lehetőségéről az érintettek hivatására, foglalkozására tekintettel.* Leggyakoribb a sztrájkjog, az egyesülés, a gyülekezés és a szakszervezeti szervezkedés szabadságának, a petíciós jognak, és néhány esetben a véleménynyilvánítás szabadságának a korlátozása jellemzően a fegyveres erők, a rendőrség, és a közalkalmazottak, köztisztviselők körében.

Végül, – de fontossága miatt – véletlenül sem a legutolsó sorban essék szó az *alapjogok törvényi szabályozásának formáiról, „szintjéről”.* Köztudottan a jelenlegi alkotmányunk nem következetes abban a kérdésben, hogy mit bíz *egyszerű törvényekre* és mit rendel ún. *kétharmados törvényben* szabályozni. A koncepció jelenlegi formájában kilenc helyen utal az ún. *sarkalatos törvényi* rendezésre. *Nem világos hogy milyen elvek alapján, és miért pont ezeket a kérdéseket kívánja a jelenlevő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadtatni.* Az Alkotmány szövegezésénél *rendkívüli gondosságot és szakmai precizitást igényel* annak meghatározása, hogy a garanciális szabályok közül mi kerüljön az ún. *magalkotmány* szövegébe, és mely rendelkezéseket indokolt *sarkalatos törvényekben* szabályozni.