



Pázmány Law Working Papers
2011/26

Chronowski Nóra: Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

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

Chronowski Nóra: * Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei

...
Hullám befagy,
lüketés, csobogás eláll,
meghasadnak az evidenciák.

Akárhonnán,
érkezhetsz mondat
akárhonnán?
[Pilinszky János: Kérdés]

Korszakunkban az alkotmányozó nem tekinthet el attól, hogy reflektáljon a globalizációra és az emberi jogok univerzalizálására. E (külső) tényezők hatása determináló, amennyiben az elérendő cél demokratikus, jogállami és jövőorientált alkotmány. Tanulmányomban ezért áttekintem, melyek a globális alkotmányosság koncepciójának főbb tanulságai az alapjogok tekintetében (I.), milyen követelményeket támaszt az egységesülő európai alapjogi rezsím (II.), ehhez képest milyen eredményeket ért el a magyar Alkotmánybíróság a hatályos Alkotmány 8. §-án nyugvó alapjogi standard fejlesztése terén (III.), s végül ezek alapján vonok le néhány következtetést a 2010-ben megkezdett magyar alkotmányozás egyes részeredményeire vonatkozóan (IV.).¹

I. A globális alkotmányosság és az alapjogok

1. A globális alkotmányosság és a globális alkotmányjog koncepciója² empirikus kutatásokon alapul, és a világ alkotmányait, illetve azok létrejöttét és tartalmát az időbeli fejlődésre is

* Egyetemi docens, PTE ÁJK.

¹ A PPKE JÁK és PTE ÁJK közös szervezésében megrendezett „Konferencia a jelenlegi alkotmányozásról” (2011. február 4. PPKE JÁK) azt tűzte ki célul, hogy az OGY Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010 decemberében közzétett koncepciót (H/2057 sz. határozati javaslat, 2010. december 20. <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf>) értékeli szakmai szempontból (a továbbiakban koncepció). A plenáris ülésen előadásomban röviden reflektáltam a koncepcióban körvonalazódó alapjogi standardra. Az említett koncepciót azonban utóbb a „politika” mintegy zárójelbe tette (ennek kifejeződése érdekében lásd a 9/2011. (III. 9.) OGY határozatot, amely „Az Országgyűlés az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság javaslatát a képviselők alkotmányozó munkája támogatásának tekinti”, és egyúttal lehetővé teszi, hogy a parlamenti képviselők a koncepcióra tekintettel, vagy attól függetlenül benyújtsák az új Alkotmányra vonatkozó törvényjavaslatukat 2011. március 15-ig.). Erre tekintettel a szakmai értékeléshez a Fidesz MPP – KDNP pártszövetség parlamenti frakciói által támogatott, 2011. március 14-én benyújtott, „Magyarország Alaptörvénye” megjelölésű, T/2627 irományszámú dokumentumot veszem alapul (a továbbiakban alapörvény-tervezet; <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>). E tanulmányban nem térek ki a 2011. március 15-én független képviselői indítványként benyújtott, „A Magyar Köztársaság Alkotmánya” című, T/2628 irományszámú dokumentumra (amely alapjogi általános rendelkezést egyébként nem tartalmaz, csak a hatályos Alkotmány 70/K. §-val azonos érvényesítési szabályt; az egyes alapjogok közül különösen hangsúlyosan jeleníti meg a második generációs gazdasági és szociális jogokat; <http://www.parlament.hu/irom39/02628/02628.pdf>).

² A globalizációnak az alkotmányjogra gyakorolt hatásával a közelmúltban Halmai Gábor kiváló esszéje foglalkozott. Lásd Halmai Gábor: Alkotmány és globalizáció. <http://szuveren.hu/vendeglap/halmai-gabor/alkotmany-es-globalizacio> (Letöltve 2010.12.10.) A globális alkotmányosság koncepciójának összefoglalását lásd még: Chronowski Nóra: Globális alkotmányjog – nemzeti alkotmányozás [Kézirat, Pécs 2011, megjelenés alatt az „Alkotmányosság egy új alkotmány hátterében” (szerk. Dezső Márta – Kukorelli István) c. konferenciakötetben]. Lásd továbbá Bruce Ackerman: The Rise of World Constitutionalism. Virginia Law Review 83 (1997) 771-797., Heinz Klug: Constitutional Transformations: Universal Values and the Politics of Constitutional Understanding. Beyond the Republic. Meeting the Global Challenges to Constitutionalism (ed. by Charles Sampford and Tom Round) Leichhardt, NSW: The Federation Press, 2001. 191-204.

figyelemmel elemezi.³ A globalizálódó alkotmányosság olyan dinamikus folyamatként fogható fel, amelyben az univerzálissá váló elvek a nemzeti megoldások prizmáján keresztül beépülnek a konkrét alkotmányos gyakorlatba, és a partikularizmus korlátjaként jelennek meg.⁴ Az irányzat az alkotmányjogi összehasonlító módszer elfogadásán⁵ és az összehasonlíthatóságból adódó eredmények mérésén, statisztikai feldolgozásán alapul. Az alkotmányok tartalma tekintetében mérhető változók: a széleskörűség (azaz a szabályozás átfogó jellege) és az ideologikusság foka. Az utóbbi változó alapján az alkotmányok lényegében két családba sorolhatók: vagy libertariánus, vagy államcentrikus jellemzőket mutatnak. A kategóriák értéksemlegesek. A libertariánus alkotmány kiindulópontja az egyén szabadsága, s az alapjogok hatalomkorlátozó funkcióját helyezi előtérbe. Az államcentrikus alkotmány ('statist' – jelentését sem az etatista, sem a paternalista nem adja vissza pontosan ebben az összefüggésben) az állam nélkülözhetetlen szerepét fogadja el, és (az alapjogokkal kapcsolatban is) elsősorban állami feladatokat, felelősséget határoz meg. A felosztás a skála két végpontját jelenti, amelyen a világ alkotmányai elhelyezhetők. A mérések szerint az európai alkotmányok közül 2006-ban leginkább libertariánus a svájci, a finn, a szlovén, a máltai, a brit, a szlovák és a svéd alkotmány, a leginkább államcentrikus pedig a luxemburgi, a német, a bolgár, a magyar, a francia és az olasz (ebben a sorrendben).⁶ Az egyes családokon belül az ideológiai konvergencia, a családok között pedig a polarizáció érvényesül.⁷

Az alkotmányok tartalma tekintetében megállapítható, hogy a (nemzeti) alkotmányjogi fejlődés a múlt század közepe óta a demokratikus államokban három vonatkozásban is konvergál:

- a törvényhozás szupremáciájának elutasítása és a bírói felülvizsgálat (alkotmánybíráskodás) terjedése,⁸
- elkötelezettség az alapvető emberi jogok védelme mellett explicit (néha implicit) arányossági elvű korlátozási klauzulák rögzítésével,
- kötelezettségvállalás a jogállami garanciák tiszteletben tartására.⁹

³ Lásd elsősorban David S. Law és Mila Versteeg kutatásait. David S. Law – Mila Versteeg: The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism. Washington University in St. Louise, School of Law, Faculty Research Paper Series, Paper No. 10-10-01 (2010)

⁴ Klug: i. m. 192.

⁵ Az alkalmazott összehasonlító alkotmányjog egyelőre nem általánosan elfogadott. Halmai mutat rá, hogy e módszerhez háromféleképpen állnak hozzá a tudomány képviselői. Az első megközelítés szerint a módszer nem alkalmazható, mert az alkotmányjognak sem a problémái, sem a megoldásai nem azonosak az egyes országokban. A második álláspont elfogadja a problémák hasonlóságát, de fenntartja a megoldások különbözőségét, azaz a módszert korlátozottnak tekinti. A harmadik, elfogadó nézet szerint mind az alkotmányjogi problémák, mind megoldásaik lényegileg azonosak világszerte. Halmai: i. m. 2.

⁶ Lásd Law – Versteeg: i. m. 68., 70., 89-90.

⁷ Law – Versteeg: i. m. 6.

⁸ Klug mutatott rá, hogy míg 1989 előtt kb. tíz országban alkalmazták az alkotmányossági felülvizsgálat *hatékony* rendszerét, addig egy évtizeddel később már 70 államban *érdemi* normakontrollt folytattak az (alkotmány)bíráóságok. Klug: i. m. 192. Law és Versteeg kutatásai szerint 2006-ban az alkotmányok 82%-a kifejezetten rendelkezik az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésének vagy mellőzésének a lehetőségéről, és az államok 87%-ában működik de jure (alkotmányon alapuló) vagy de facto alkotmánybíráskodás. Law – Versteeg: i. m. 36. Az alkotmánybíráskodás európai megvalósulásához lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon... Közjogi Szemle 2010/4. 6-7.

⁹ Mark Tushnet: The Inevitable Globalization of Constitutional Law. Harvard Law School, Public Law & Legal Theory Working Paper Series, Paper No. 09-06 1-2. A modern konstitucionalizmus lényegi közös elemeinek meghatározására egyébként már az 1990-es évektől megfigyelhetők törekvések, bár ezek inkább elméleti előfeltételezéseken, mint tapasztalati tényeken alapultak. Például Howard hét lényegi elemet állapított meg: a kormányzottak beleegyezése, a korlátozott hatalomgyakorlás, a joguralom, a nyitott társadalom, az egyén sérthetatlensége, az alkotmány kikényszeríthetősége, illetve alkalmazhatósága. Lásd A. E. Dick Howard: The Essence of Constitutionalism. Constitutionalism and Human Rights: America, Poland, and France. A Bicentennial Colloquium at the Miller Center (ed. by Kenneth W. Thompson and Rett R. Ludwikowski)

A (globalizálódó) alkotmányjogi dogmatikában általában konszenzusos az, hogy milyen jelenségek és jellemzők tartoznak az említett intézményekhez. Az alkotmányos és a politikai gyakorlatban azonban az említett területekhez kapcsolódó konkrét megoldások, és az elfogadott értékek jelentéstartalma nagy variabilitást mutat, illetve divergál.¹⁰

2. Az alkotmányjog és az alkotmányosság globalizálódását *több tényező inspirálja*, amelyek fokozatosan előmozdíthatják az említett variációk és divergenciák csökkenését.

Az egyik ilyen tényező a *transznacionális bírói párbeszéd*, amely az alkotmányossági ügyekben döntést hozó bírák formalizált személyes kapcsolattartásán alapul. Ennek eredményeként az (alkotmány)bírói gyakorlat külföldi és nemzetközi joganyagokat használ az alkotmányjogi kérdések eldöntéséhez. Emellett megemlíthető a *transznacionális NGO-k hatása*, amelyek beavatkoznak a belső alkotmányjogi konfliktusokba, előtérbe helyezve az emberi jogok univerzalista értelmezését. Szerepük esetenként csupán információs jellegű, néha viszont a nemzeti bíróságok befolyásolására törekszenek.¹¹ Az is kimutatható végül, hogy a *nemzetközi és transznacionális ügyekben*, különösen az üzleti kapcsolatokban *együttműködő jogászok* esetében nem pusztán előnyös a partnerek (más államok) jogrendszerének, és azon belül alkotmányjogának ismerete, hanem ez az ismeret a kapcsolatokat alakító tényező. A jogászok pedig az olyan kapcsolatokat és együttműködéseket preferálják, amelyek nagymértékben hasonló jogi (és alkotmányjogi) kereteken belül valósulnak meg.¹²

A *közös jogi standardok* (univerzálissá váló alapelvek) hálózat-effektust¹³ eredményeznek, azaz a *közös jogi rezsim* alkalmazói élvezik az összeadódott „jogi tőke” előnyeit, ami az alkotmányjog területén is megfigyelhető. A széles körben elterjedt és jól működő alkotmányos megoldások alkalmazása egyrészt hozzáférést jelent a gazdag, közös alkotmányos (bírói) gyakorlathoz, másrészt – ezen túlmenően – az alkotmányos hálózat

Lanham, MD: University Press of America, 1991. 3-41. Klug az alapjogok eszméjét és az alkotmánybíráskodást jelöli meg központi aspektusként. Klug: i. m. 192.

¹⁰ Ezt Ronald Dworkin a következőképpen fogalmazta meg a magyarországi CEU-n tartott előadásában 2011. január 27-én: „fogalmaink némelyike (mint a demokrácia, az igazságosság, a szabadság, a jog) vitatott, versengő, vagy ahogy én szeretem kifejezni, interpretív fogalom. Ezen azt értem, hogy osztjuk ezeket a fogalmakat, életünk részét képezik, az életformánkban gyökereznek, ahogy Wittgenstein mondta, benépesítik az életünket. Osztozunk e fogalmakon, mert osztozunk azon a meggyőződésen, hogy értéket képviselnek. Ugyanakkor nem értünk egyet abban, hogy miben is állnak ezek az értékek. Egyetértünk abban, hogy a demokrácia érték, és azon vagyunk, hogy kormányzatunk demokratikus legyen. De abban már nem értünk egyet, hogy ez mit is jelent. Nézeteltérésünk tehát az értékek mibenlétére vonatkozik. Azért nem értünk egyet a demokrácia értékét illetően, mert más értékek – a méltóság, az igazságosság és sok egyéb érték – mibenlétét illetően sem értünk egyet.” <http://szuveren.hu/vendeglap/ronald-dworkin/mi-a-demokracia> (Letöltve 2011.02.07.)

¹¹ Tushnet: i. m. 5.

¹² A költségek ilyen üzleti-jogi viszonyokban mindenesetre alacsonyabbak, állapítja meg Tushnet: i. m. 6. Más megközelítésben az alkotmányossági konvergencia elméleti alapjai az alkotmányos tanulás, az alkotmányossági verseny és az alkotmányos konformitás. Az egymástól való tanulás folyamatában az államok hajlamosak az utánzásra. A tőkéért és a képzett munkaerőért folyó verseny arra ösztönzi az államokat, hogy egymáséhoz hasonló alkotmányos garanciarendszert építsenek ki. A konformitás pedig azt jelenti, hogy az államok – a hazai és a nemzetközi elismerés érdekében – engednek az univerzális alkotmányos normák nyomásának. Lásd Law – Versteeg: i. m. 9-10.

¹³ A közgazdaságtan megfigyelése szerint valamely személy bizonyos standardok alkalmazására vonatkozó döntése pozitív következményekkel jár ugyanazon standard más felhasználóira. Bizonyos kommunikáció vagy technológia meghatározott formájának értéke annál nagyobb, minél több személy használja. A hálózat növekedése pedig önmagában fokozza annak hasznosságát, ami nem csupán a meglévő felhasználók számára előnyös, hanem másokat is csatlakozásra ösztönöz. A piacok tekintetében a hálózat-effektus egyértelműen jelen van. Law – Versteeg: i. m. 20.

bővülése a globális békéhez és prosperitáshoz járul hozzá.¹⁴ Az alapelvek univerzalizálódása (közös alkotmányos standarddá válása) korlátozza a partikuláris megoldások eltéréseit.¹⁵

3. Mindezek eredményeként – globalizációs tünetként – megfigyelhető (hosszabb távon: mérhető) az egyre intenzívebbé váló *alkotmányjogi kölcsönzés, migráció vagy diffúzió*,¹⁶ nemzeti és nemzetek feletti szinten egyaránt. Az említett elnevezésekkel megjelölt folyamatban arról van szó, hogy az egyik ország választása megváltoztatja más országok választási lehetőségeinek típusait és számát. Az alkotmányozás (tervezet-kidolgozás) időszakában – amely rendszerint intézményi bizonytalanság vagy nemzeti válsághelyzet esetén zajlik – különösen jellemző az ilyen külső hatásokra való nyitottság. A politikai döntéshozók – idő és információ hiányában – hajlamosak a máshol már működő, híressé vált megoldásokat választani.¹⁷ Az alkotmányos kölcsönzés / migráció az alkotmányértelmezés tekintetében is jelentkezik, és lényegileg külföldi alkotmánybíróági döntések jogelveinek adaptálását jelenti adott országban felmerült alkotmányjogi esetekre.¹⁸

4. A globalizálódás dinamikusnak mondható az emberi jogi standardok tekintetében, de egyelőre kevésbé tapasztalható az intézményrendszer (államszervezeti jog) vonatkozásában.¹⁹ Az utóbbi területen – különösen a hatalommegosztás és a jogalkotás esetében – nem elhanyagolható azonban a nemzetközi szerződésen alapuló szervezetek hatása, amelyek az alapidokumentumaikat – kifejezetten erre irányuló döntés nélkül, de az értelmezés és alkalmazás szempontjából egyre inkább – alkotmányként kezelik. Ennek eredménye a *nemzetközi jog* (és különösen az Európai Unió joga) *alkotmányos rendként való felfogása*.²⁰ Eszerint a nemzetközi jog sokféle szerepköre közül kiemelkedő jelentőségű annak alkotmányos funkciója, amely a politika legitimálásában, korlátozásában és alakításában nyilvánul meg. Ez a funkció „a nemzetközi béke, biztonság és igazságosság védelmezése az államok közötti kapcsolatban, és az emberi jogok, a jogállamiság garantálása az államokon belül is, az emberi lények érdekében, akik tartalmilag a nemzetközi jog végső címzettjei”. Az alkotmányossági érvelés lényege, hogy a nemzetközi jog lényegi elvei a politikai hatalom minden formáját korlátozzák. Az új nemzetközi jog „átfogó koncepcióját adja a társadalmi életnek. Sokarcú jogterületté vált, amely az élet minden vonatkozását áthatja, amelyekben a kormányok a közcélok megvalósításáért tevékenykednek”, és így egészében „*az emberiség közös jogi rendje*”. A hagyományos értelmezés – miszerint a nemzetközi jog és a nemzeti jog szabályozási tárgya eltérő – helyébe lépett az, hogy mindkettő ugyanazon tárgyakra vonatkozik. Nem elkülönült rendszerekről van szó tehát, hanem egyetlen, integrált és sokrétű

¹⁴ Law – Versteeg: i. m. 21-22.

¹⁵ Klug: i. m. 192. Az alkotmányos elvek univerzalitása mellett érvel Peter C. Ordeshook: Are ‘Western’ Constitutions Relevant to Anything Other than the Countries They Serve? *Constitutional Political Economy* 13 (2002) 3.

¹⁶ David S. Law: *Constitutions*. Washington University in St. Louise, School of Law, Faculty Research Paper Series, Paper No. 10-02-05 (2010) 2-3.

¹⁷ Tom Ginsburg – Svitlana Chernykh – Zachary Elkins: Commitment and Diffusion: How and Why National Constitutions Incorporate International Law. *University of Illinois Law Review* 2008/1. 203.

¹⁸ Sujit Choudhry (ed.): *The migration of constitutional ideas*. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 13-14.

¹⁹ Az európai alkotmányok vizsgálata alapján azonban a szervezeti jog területén is azonosíthatók közös alapelvek. Ezek a demokrácia, a népszuverenitás, a többpártrendszer, a választások periodikussága és kompetitívitése, a függetlenség, a népképviselés, a pluralizmus, a konszenzus, a joguralom / jogállamiság, a hatalommegosztás, a bírói függetlenség, az állam és az egyház viszonyának meghatározása, az állami tevékenység céljai és keretei. Lásd Chronowski – Drinóczi – Zeller: i. m. 3-4.

²⁰ Armin von Bogdandy – Sergio Dellavalle: Universalism and Particularism as Paradigms of International Law, IILJ Working Paper, in *International Law and Justice Working Papers, History and Theory of International Law Series*, New York University School of Law, New York, 2008/3, 43.

rendszeréről.²¹ Az alkotmányosodás különösen az Európai Unió jogára jellemző, amely a párhuzamos alkotmányok,²² és a többszintű alkotmányosság²³ gondolatában fejeződik ki.

5. Az (alkotmányjogi) globalizáció eredményeként (hatásaként) – mint fent már említésre került – az emberi jogok szempontjából²⁴ egyrészt megjelent az *alkotmányos jogok* olyan *magja*, amely általánosan része az alkotmányok elsöprő többségének, másrészt megragadható a *jogok „burjánzásának” a jelensége*: vagyis az alkotmányok egyre több alapjogot tartalmaznak, minden eddiginél részletesebben határozva meg azok tartalmát. Míg 1946-ban az alaptörvények *átlagosan* csak 19 jogot tartalmaztak, addig 2006-ban *átlagosan* 33 jogot, amely 70 %-os növekedést jelent. A világszerte „legnépszerűbb” alapjogok és alkotmányos jogok, illetve tilalmak – amelyeket az alkotmányok 80 %-a tartalmaz – a következők: vallásszabadság, sajtó- és/vagy kifejezési szabadság, egyenlőségi jogok, a magántulajdonhoz való jog, a magánszférához való jog, a szabadságtól való önkényes megfosztás tilalma, gyülekezési jog, egyesülési jog, a nők jogai, mozgásszabadság, a bírósághoz fordulás joga, kínzás tilalma, választójog, munkához való jog, az államilag finanszírozott oktatáshoz való jog, a bírói felülvizsgálat (alkotmánybíráskodás) és a visszaható hatályú jogalkotás tilalma.²⁵

Ez utóbbi trendre nyilvánvalóan hatást gyakorolt az emberi jogok nemzetközi védelmének erősödése, sőt, feltételezhető a jelenségek szimbiózisa.²⁶

Az *emberi jogok pozitív nemzetközi védelméhez* elméletileg és történetileg *három szakaszban* jutott el a nemzetközi közösség. Az első lépés a konszenzus kialakítása a védelem szükségessége és a védendő jogok köre tekintetében. A második szakasz a nemzetközi kodifikáció, szerződésbe foglalás és a nemzeti elfogadás. A harmadik etap a jogérvényesítés mechanizmusának kiépítése és működtetése. Az univerzalista megközelítés is elismeri, hogy míg az első két lépés többé-kevésbé sikeresen megtétetett, addig a harmadik – talán legfontosabb – fázis korántsem zárult le.²⁷ A nemzetközi védelem rendszerét ráadásul dinamikus rendszerként kell kezelni, folyamatosan hozzá kell igazítani a globális valóság változó állapotához (terrorizmus, bűnözés, adatáramlás, környezeti katasztrófák, pandémiák, válságok kezelése). Az emberi jogok nemzetközi védelmével kapcsolatban mindenképpen hangsúlyozni szükséges a *komplementaritás* elvét, amely szerint elsősorban az állam felelős az alapjogok védelméért, de ha nem képes, vagy nem hajlandó arra, akkor a nemzetközi közösség teheti meg a megfelelő intézkedéseket az emberi jogok védelme érdekében.

II. Az európai alapjogi rendszerek találkozása

Az előbb említett szimbiózis – európai nézőpontból – egyértelműen azonosítható az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* (EJEE) és az *Európai Unió alapjogi standardjai*, illetve az EU tagállamok alapjogvédelmi rezsimeji között mutatkozó *kölcsönhatások* vonatkozásában.

²¹ Az idézeteket lásd Christian Tomuschat: *International law: Ensuring the survival of mankind on the eve of a new century*, 281 *General Course in Public International Law, Recueil des Cours* 13-438, 2001, 42., 23., 63., 70., 28. Lásd még Bogdandy – Dellavalle: i. m. 44-45.

²² Az európai emberi jogi rezsimeet Sonnevend Pál jellemezte a párhuzamos alkotmányok fogalmával a PPKE Jog- és Államtudományi Karán 2011. február 4-én tartott konferencián.

²³ Ingolf Pernice: *Multilevel Constitutionalism in the European Union*. *European Law Review* 27 (2002) 511-529.

²⁴ Az emberi jogok védelmét a globalizáció kulturális hatása keretében említi Harmathy Attila: *Az EU tagállamok közös alkotmányos hagyományai és a nemzeti polgári jog*. In: *Alkotmányosság a magánjogban* (szerk. Sajtó András) Complex Kiadó, Budapest 2006. 18.

²⁵ Law és Versteeg 56 komponensből álló alapjogi indexéhez viszonyítva, ebben a sorrendben, azzal, hogy az emberi méltósághoz való jog az indexben nem szerepel. Law – Versteeg: i. m. 31., 37-38.

²⁶ Law – Versteeg: i. m. 32.

²⁷ Christian TOMUSCHAT: *Human Rights: Between Realism and Idealism*, Oxford University Press, 2003, 3.

1. Az *EJEE* alapgondolata az volt, hogy a szerződő kormányok a politikai hagyományok, eszmények, a szabadság és a jog uralma közös, európai örökségével rendelkeznek.²⁸ Nehézséget jelentett azonban az, hogy az Európa Tanácsot (ET) létrehozó államok mindegyikének megvoltak a saját hagyományai az emberi jogok védelme területén. Ezért az *EJEE*-ben nem egységesítésre, hanem harmonizációra törekedtek. Az *EJEE* célja tehát az volt, hogy közös nevezőt, minimum-standardot hozzanak létre, amit azután mindegyik tagállamon azonos szempontok alapján lehet számon kérni.²⁹

Az ET, illetve az *EJEE* keretén belül létrehozott jogvédelmi rendszernek három fő sajátossága van.³⁰ Az első az objektivitás, vagyis a tagállami kötelezettségek teljesítése nem reciprocitás-függő. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) egyik ítéletében kimondta, hogy az *EJEE* – ellentétben a klasszikus nemzetközi szerződésekkel – objektív kötelezettségeket állapít meg, amelyeket a tagállamok kollektíven garantálnak. Adott állam tehát nem teheti attól függővé feladatai végrehajtását, hogy egy másik állam teljesítette-e az *EJEE*-ből fakadó kötelezettségeit.³¹ Ennek következményeképpen a nemzetközi jog két másik fontos elve szintén nem érvényesülhet az *EJEE* vonatkozásában. Egyfelől a kizárólagos állami joghatóság elve, vagyis a tagállamok állampolgárai valamennyi szerződő fél területén azonos védelemben részesülnek, másfelől a belügyekbe való be nem avatkozás tilalma, mivel az állami kérelemre induló eljárás³² tulajdonképpen beavatkozási jogot jelent.

A második kiemelendő jellemző az, hogy az *EJEE*-ben létrehozott jogvédelmi rendszer nem törekszik kizárólagosságra. Egyrészt az Egyezmény tudomásul veszi, illetve épít más regionális vagy univerzális jogvédő mechanizmusok létezésére, másrészt a nemzeti jogvédelemhez képest kiegészítő jellegű, mivel csak a belső jogorvoslati lehetőségek kimerítése után, vagy ilyenek hiányában fordulhat az egyén az EJEB-hez.

A harmadik fontos sajátosság az, hogy nem lezárt rendszerről van szó. A Bíróság az *Airey* ügyben hozott ítéletében kijelentette, hogy az Egyezmény élő okmány, amelyet a mai életviszonyok fényében kell értelmezni.³³ A szerződő felek tehát amellet, hogy közös minimum-szabályozást fogadtak el, nyitva hagyták a lehetőséget a rendszer fejlesztésére is. Ebben a folyamatban – természetesen – az EJEB értelmező tevékenységének és joggyakorlatának jut a főszerep. Ennek következményeként az Egyezmény képes adekvát maradni a folyamatosan fejlődő társadalmi, gazdasági viszonyokkal, amelyeket szabályoz.³⁴

Az EJEB kifejlesztette az *EJEE* alkotmányos dokumentumként kezelésének szemléletét, amely ekként az európai közrend része. Ezt egyrészt alátámasztja az egyezménynek tulajdonított megelőző hatás (peremptory effect) a nemzetközi jog szempontjából, amely szerint a részes államok nem hivatkozhatnak más nemzetközi köteletségvállalásukra az egyezményi rendelkezés derogálása érdekében.³⁵ Másrészt az

²⁸ Lásd az Európa Tanács Alapszabálya 1. cikkének a) és b) pontját, valamint a 3. cikket, illetve az *EJEE* preambulumát.

²⁹ Illéssy István: Az emberi jogok védelmének európai szintjei. In: Chronowski Nóra (szerk.): Európai alkotmányjog – tanulmányok az európai integráció alkotmányossági kérdései köréből. PTE ÁJK, Pécs 2002. 53.

³⁰ Vö. Jean-François Renucci: *Droit européen des droits de l'homme*. LGDJ, Párizs 1999. 25-32.

³¹ *Ireland v. The United Kingdom*, Judgement of 18 January 1978 Series A no. 25.

³² *EJEE* 33. cikk: Bármely Magas Szerződő Fél a Bíróság elé terjesztheti az Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek rendelkezéseinek bármely más Magas Szerződő Fél részéről történt állítólagos megsértését. Erre az eljárásra azonban ritkán kerül sor, általában tömeges jogsértések esetében, kisebbségvédelmi céllal. (Pl. Ausztria indított eljárást Olaszországgal szemben a dél-tiroli, Írország az Egyesült Királysággal szemben az észak-írországi problémák miatt.)

³³ „...instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles.” *Airey v. Ireland*, Judgement of 9 October 1979, Series A no. 32. Lásd még Bokorné Szegő Hanna: Az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított jogok és az államok kötelezettségei. *Acta Humana* 1991/5. 3.

³⁴ Illéssy: i. m. 54.

³⁵ John A. Frowein: *General Course: The European Convention on Human Rights as the Public Order of Europe* 1 in Bd. 2 *Collected Courses Academy Euro. L.* (1990) 267-358. Az elméleti megállapítás

egyezménynek az európai közrend részeként történő értelmezése ahhoz vezet, hogy a részes államokat inherens módon, az EJEE jogi hatóterében működő nemzetközi szervezeteket pedig közvetetten köti. Az állami felelősség széles értelmezése az EJEB által a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében szintén az alkotmányos karaktert erősíti meg.³⁶ Az EJEB attól sem tartózkodik, hogy implicit módon tagállami alkotmányos (alkotmányi) rendelkezést bíráljon felül az európai alapjogi standardhoz viszonyítva.³⁷

2. Az *Európai Unió* alapjogi standardjának három pillére az Alapvető Jogok Chartája, az EJEE (amelyhez az Unió immár csatlakozhat), és az alapjogoknak az uniós jog általános elveként való elismerése [Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 6. cikk]. Az alapjogi standard az Unió intézményeire és tagállamaira egyaránt kötelező. Az uniós alapjogvédelem pilléréinek meghatározása szoros összefüggésben áll az EUSz 2. cikkében rögzített alapelvekkel (különösen a demokrácia, a jogállamiság és az emberi méltóság tiszteletben tartásának követelményeivel), az EUSz 3. cikkében kitűzött célokkal, és az EUSz II. címében felsorolt demokratikus elvekkel. Kapcsolatban áll továbbá az EUSz 49. cikkében körvonalazott csatlakozási kritériumokkal, mivel a csatlakozásra váró államok számára egyértelmű igazodási pontként szolgál. Összességében megállapítható, hogy az EUSz 6. cikke az Unió „antropocentrikus” dimenzióját fejezi ki, tartalmi értelemben korlátozza az integrációs hatalmat, és az Uniót a materiális és alkotmányos jogállamiság modern jellemzőivel ruhazza fel.³⁸

Az Alapvető Jogok Chartája (Charta) a lisszaboni szerződéssel módosított EUSz 6. cikkének (1) bekezdésén keresztül a primer uniós jog részévé vált. Ez az Unió (alkotmányos) fejlődése szempontjából kulcsfontosságú reform, amely egyértelművé teszi, hogy az EU eltér minden más államközi együttműködéstől, mivel a polgárok uniója – vagyis a Charta alapján az uniós polgárok a „tulajdonosai”.³⁹ A Charta messzemenően figyelembe veszi a szubszidiaritás megvalósítását, mivel számos utalást tartalmaz a tagállami jogra és gyakorlatra, továbbá mivel elsődleges címzettjei az európai intézmények – a tagállamok csak annyiban, amennyiben az Unió jogát alkalmazzák. Megjegyzendő azonban, hogy a tagállami alkotmányos tradíciókból építkező bírói esetjog beépült a Chartába, így az lényeges eltérést nem mutat a tagállamok alapjogi rendszeréhez képest.⁴⁰

3. A lisszaboni szerződés hatálybalépésével az Unió felhatalmazást kapott arra is, hogy – tagállamaihoz hasonlóan – részes félként kapcsolódjon be az EJEE jogvédelmi mechanizmusába. A csatlakozást megkönnyíti, hogy az érintett bírói fórumok ítélkezési gyakorlatának közeledése már évtizedes múltra tekint vissza. Az uniós alapjogvédelem és az

bizonyítékként lásd C-7/98. sz. Dieter Krombach kontra André Bamberski ügyben 2000. március 28-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-1935. o.]

³⁶ Carl Lebeck: The European Court of Human Rights on the relation between ECHR and EC-law: the limits of constitutionalisation of public international law. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 2007/62. 202-203.

³⁷ Ez történt pl. a *Kiss v Hungary* ügyben, Judgement of 20 May 2010 (Application No. 38832/06), amelyben az EJEB – megállapítva, hogy Magyarország megsértette az EJEE 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkét, mert nem differenciált a választójog kizárása tekintetében a cselekvőképességet kizáró, továbbá az általánosan, illetve a bizonyos ügyek tekintetében cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt állók tekintetében – implicit módon az alkotmányi rendelkezéseket bírálta felül (lásd az 1949. évi XX. törvény 70. § (5) bekezdését). Az ítélet elemzéséhez lásd Gurbai Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójogának vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Kiss v. Magyarország* ügyben meghozott ítélete alapján. *Közjogi Szemle* 2010/4. 33-41.

³⁸ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: 6. cikk. In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata, 2. átdolgozott kiadás (szerk. Osztovits András) Complex Kiadó, Budapest 2011 (kézirat, megjelenés alatt)

³⁹ Ingolf Pernice: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. In: Stefan Griller – Jacques Ziller (szerk.): The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Springer-Verlag, Wien 2008. 236.

⁴⁰ Blutman László: Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya. In: Bodnár László (szerk.): EU-csatlakozás és alkotmányozás. SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001. 38., Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2005. 66.

EJEE közötti kölcsönhatás megjelenítésében tehát – a kezdeti lépések mellett – jelenleg is nagy szerepet játszik az Európai Unió Bírósága (EuB), valamint az EJEB gyakorlata. A két bíróság közötti ítélkezési párhuzamok mellett természetesen feszültségek is felmerülnek, mivel nem mindegy, melyik képes nagyobb hatást gyakorolni a másik ítélkezési gyakorlatára.⁴¹ A kétféle joggyakorlat területén az EuB tett először lépéseket abba az irányba, hogy figyelembe vegye a nagyobb múltra visszatekintő EJEE-t, sőt egyre inkább ezt tekintse az EUSz-ben foglalt „közösségi jog alapvető elvei” forrásának.⁴²

Az EuB több határozatából is – pl. a Roquette Frères ügyből,⁴³ vagy a Booker Aquacultur ügyből⁴⁴ – az tűnik ki, hogy az EJEE-nek tulajdonított „különös jelentőség” miatt az EuB hangsúlyozottan nem tért el az EJEB értelmezésétől.⁴⁵ Az EuB által tett lépésekre az EJEB is válaszolt, több esetben is megfigyelhető az EJEB közeledése az EuB gyakorlatához, illetve az EJEE közelítése a Chartához. Példaként említhető a Goodwin-ügy⁴⁶, amelyben az EJEB az EJEE 12. cikkénél nagyobb védelmet biztosított a transzszexuálisok házasságával összefüggésben, kifejezetten utalva a Charta 9. cikkére.⁴⁷ Említést érdemel még a Pellegrin-ügy,⁴⁸ amelyben az EJEB a tisztességes eljáráshoz való jogot az EuB gyakorlatára utalva értelmezte.⁴⁹ Végül pedig kiemelendő, hogy az EJEB a Bosphorus-ügyben⁵⁰ felállította azt az (egyedi esetben megdönthető) vélelmet, hogy az uniós jogban az alapvető jogok olyan szintű védelemben részesülnek, amely egyenértékűnek tekinthető az EJEE-ben biztosítottal.⁵¹

A Charta és az EJEE által deklarált alapjogok közös értelmezését hivatott elősegíteni a Charta szövegéhez fűzött kommentár⁵², amely egyértelműen felsorolja azokat a jogokat, amelyek megegyeznek a két dokumentumban (ezeknek nyilvánvalóan azonos tartalmat kell kapniuk), illetve azokat a jogokat, amelyek nem fedik teljes egészében egymást, de mégis rokoníthatók a két dokumentumban. A Charta-kommentár ez utóbbi esetekben iránymutatást ad arra nézve, hogy az egyes jogok hogyan viszonyíthatók egymáshoz.

A Charta ún. „horizontális” visszafordíthatatlansági klauzulát is tartalmaz,⁵³ amely más jogi mechanizmusoknak (mint a Chartában rögzített jogok forrásainak), különösen a tagállamok alkotmányainak, illetve az emberi jogokra és alapvető szabadságokra vonatkozó nemzetközi dokumentumoknak az elismerését foglalja magában, ez utóbbiakat attól a pillanattól kezdve, hogy a tagállamok ratifikálták. Ennek az elismerésnek az alapján a

⁴¹ Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-Orac, Budapest 2010. 478.

⁴² Vö. Johan Callewaert: Unionisation vs. conventionisation. The Relationship between EU Law and the European Convention on Human Rights and its Impact on the Domestic Legal System of the EU Member States. In: Conference on the Europeanisation of Public International Law: The Status of International Law in the EU and its Member States. Universiteit van Amsterdam. 2005 September 2. Collection of Documents 42., Szalayné Sándor Erzsébet: Konvergenz der Grundrechte und Grundfreiheiten in der Europäischen Union. In: Chronowski Nóra (szerk.): Adamante Notare – Essays in Honour of Antal Ádám on the Occasion of His 75th Birthday. PTE ÁJK, Pécs 2005. 533.

⁴³ C-94/00. sz. Roquette Frères SA kontra Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ügyben 2002. október 22-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-9011. o.]

⁴⁴ C-20/00. sz. és C-60/00. sz. Booker Aquacultur Ltd (C-20/00. sz. ügy) és Hydro Seafood GSP Ltd (C-64/00. sz. ügy) kontra The Scottish Ministers ügyben 2003. július 10-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-7411. o.]

⁴⁵ Az eltérő értelmezés kérdését és az EJEE különös jelentőségének elemzését lásd Blutman: Az Európai Unió joga... 478-479.

⁴⁶ *Christine Goodwin v. United Kingdom* [GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI.

⁴⁷ Ezzel az EJEB (!) volt az első olyan európai bíróság, amely kifejezetten utalt a Charta rendelkezéseire. Vö. Callewaert: i. m. 49-50.

⁴⁸ *Pellegrin v. France* [GC], no. 28541/95, ECHR 1999-VIII

⁴⁹ Szalayné: i. m. 533.

⁵⁰ *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland* [GC], no.45036/98, ECHR 2005-IV.

⁵¹ Egbert Myjer: Csatlakozhat-e az Európai Unió az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európa Tanács-i Egyezményhez? Magyar Jog 2007/3. 174.

⁵² Magyarázatok az Alapjogi Chartához (HL C 303., 2007.12.14., 17.)

⁵³ Charta 53. cikk

„legkedvezőbb rendelkezés” elvét kell alkalmazni: a Charta általi védelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint a hivatkozott dokumentumok, különösen az EJEE rendelkezései által nyújtott védelem.⁵⁴

Összességében megállapítható, hogy az európai alapjogi standard az integráció magas fokán áll, amely meghatározó jelentőségű a nemzeti alkotmányozás vonatkozásában.

III. A magyar alapjogi standard korlátozási mércéi

A hatályos Alkotmány 8. §-a tartalmazza az alapjogokra vonatkozó általános szabályokat. A tömör generálklauzulából a magyar alapjogvédelmi standardra vonatkozóan négy lényeges következtetés adódik: útmutatást ad az alapjogi jogalanyiság, az állam objektív és szubjektív alapjogvédelmi kötelessége, a törvényi szabályozás követelménye és az alapjog-korlátozás határai tekintetében.⁵⁵ Az Alkotmánybíróság döntései a magyar alapjogvédelem alkotmányi követelményeit az európai alapjogi standarddal összhangban fejlesztették. Az alábbiakban az alapjogkorlátozással kapcsolatos jogfejlesztő tevékenység áttekintésére szorítokozom.

1. A 8. § (2) bekezdés második fordulata az alapjogok korlátozásának határait, tehát a *korlátozás korlátozását* fogalmazza meg általános érvennyel, mivel kimondja, hogy az *alapjogok lényeges tartalma még törvényben sem korlátozható*. Mindezek alapján – bár a törvényi szabályozás szükségképpen az alapjogok bizonyos mértékű korlátozását is magában foglalja – a *korlátozás nem üresítheti ki magát az alapjogot*. A *lényeges tartalom* megragadása természetesen nehézséget okoz a törvényhozó számára, tekintettel az alapjogok sajátos jellegére, összetettségére és egymáshoz való viszonyukra. Annak eldöntése tehát, hogy a törvényhozó az alapvető jog lényeges tartalmát alkotmányosan állapította-e meg, az *Alkotmánybíróság* hatáskörébe tartozik.

Nincs előre adott, absztrakt lényeges tartalom meghatározás. A priori csak az állapítható meg, hogy az alapjogok sérthetetlenségéből és elidegeníthetlenségéből adódóan azokat az állam nem vonhatja el, nem üresítheti ki, és csak korlátozott módon korlátozhatja az alapjogi jogviszonyban, mert az ember alapvető jogainak forrása az ember-lét, amely a központi alapjogként védett emberi élet és méltóság értékeivel írható körül. Ebből azonban nem következik, hogy minden alapjog lényeges tartalma az élet és a méltóság joga. Utóbbi valóban az alapjogi rend bázisa és központi eleme; abban különbözik a többi alapjogtól, hogy az embert egészében, minden nembeli sajátosságával együtt védi, lényeges tartalma egységében a legtágabb a többi alapjoghoz képest, amelyek csak az egyén különböző megnyilvánulásait, személyiségének egyes dimenzióit részesítik védelemben – ekként az élethez és méltósághoz való jog valóban része más alapjogok lényeges tartalmának. Az alapjog tartalmát alapjogi jogviszonyban megnyilvánuló részjogosítványok összessége adja, amelyek a jogviszonyba lépő egyén cselekvési lehetőségeivé válnak (szubjektív oldal). Tágabb kontextusban, a jogviszonyban a tartalomhoz tartozik az állami tartózkodási, tiszteletben tartási, intézményvédelmi kötelesség (objektív oldal) is. Mindezekből (az alanyi és alkotmányos részjogosítványokból, állami kötelességekből és garanciákból) alapjogonként kiemelhetők olyan összetevők, amelyek lényegiek. A lényeges tartalom elemei azonban nem határozhatók meg önkényesen, hanem csak az alapjog funkcióját, és környezetét: vagyis a társadalom politikai kultúráját és morális értékrendjét, annak színvonalát figyelembe véve. A lényeges tartalom határainak megvonása alapjogonként és államonként nem állandó vagy

⁵⁴ www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/charter/art53/default_en.htm

⁵⁵ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2006. 24. és köv.

egységes. Az erre vonatkozó nemzeti standard a nemzetközi szerződésekben meghatározottnál magasabb lehet, alacsonyabb azonban nem.⁵⁶

Sólyom László a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában az élethez és méltósághoz való jog kontextusában a lényeges tartalommal kapcsolatban a következő – mára uralkodóvá vált – megállapításokat tette. „Az Alkotmány 8. §-a határt szab az alapjogok korlátozhatóságának. »Lényeges tartalmukat« eleve kivonja a törvényhozó, azaz az állam rendelkezése alól, másrészt a legfontosabb alapjogok gyakorlásának felfüggesztését vagy korlátozását rendkívüli állapot, szükségállapot, vagy veszélyhelyzet idején sem engedi meg. Az élethez és méltósághoz való jog viszont fogalmilag korlátozhatatlan, csak teljesen és végérvényesen lehet megfosztani tőlük az embert, azaz nem lehet különbséget tenni korlátozható rész és »lényeges tartalom« között. Az élethez és emberi méltósághoz való jog maga a lényeges tartalom, s ezért az állam nem rendelkezhet fölötte. E jogok minden más alapjog lényeges tartalmának is részét képezik, hiszen az összes többi alapjog forrásai és feltételei, továbbá azok korlátozhatóságának abszolút határai.”

2. Az Alkotmánybíróság az alapjogok tartalmának feltárása, és a korlátozás terjedelme szempontjából fontos doktrínákkal gazdagította a magyar alkotmányjogot. Egyrészt megállapította, hogy melyek a *korlátozhatatlan alapjogok*. Ebbe a körbe tartozik az élethez és emberi méltósághoz való jog a maga egységében, a névjog, továbbá az Alkotmány 57. §-ában foglalt egyes eljárási alapjogok (ártatlanság védelme, tisztességes eljáráshoz való jog, nullum crimen sine lege elve – ezen belül a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás tilalma).

Az alapjogok korlátozásával összefüggésben alakította ki a testület az ún. *alapjog-korlátozási tesztet*. E tesztek olyan értékelési sémák, amelyek segítségével megállapítható, hogy adott jogi szabályozás alkotmányosan korlátozza-e az érintett alapjogot.

3. Az általános teszt a *szükségességi-arányossági teszt*, amely szerint az állam akkor folyamodhat az alapjog-korlátozás eszközéhez, ha másik alapjog védelme vagy érvényesülése, egyéb alkotmányos cél védelme másként nem érhető el, és csak a feltétlenül szükséges mértékben korlátozhat. Alkotmányos a korlátozás, ha

- nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik,
- elkerülhetetlen, kényszerítő okkal történik – más alapjog,⁵⁷ alkotmányos cél, vagy elvont alkotmányi érték⁵⁸ védelme semmilyen más módon nem érhető el,⁵⁹
- súlya a cél fontosságával arányos, és az okozott sérelmek enyhítésére garanciák állnak rendelkezésre.

Az általános teszt szükségképpen elvont módszertani szabály, amely adott ügyben adott jogszabályra vonatkoztatva nyer konkrét megállapítást, ehhez képest az alapjogok védett tartalma esetről esetre eltérően alakul.⁶⁰

⁵⁶ „Az Alkotmánybíróság húszéves gyakorlatában ... a lényeges tartalom – jellemzően – relatív megítélésű: ez azt jelenti, hogy az alapjog lényeges tartalma az alkotmánybírósági mérlegelés, a korlátozás szükségességi-arányossági vizsgálatának eredményeként körvonalazódik.” Holló András – Balogh Zsolt (szerk.): Az értelmezett alkotmány. Alkotmánybírósági gyakorlat 1990-2009. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2010. 220. Lásd még „Az alapjog törvény által sem korlátozható lényeges tartalma ... nem minősíthető mindenkorra adotttnak; a korlátozás számára érinthetetlen lényeg olyan relatív fogalom, amelynek tartalmi kiterjedtsége a korlátozás alkotmányosan szükséges és arányos mértékétől függ. Ennek megítélése az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.” 18/2000. (VI. 6.) AB határozat

⁵⁷ Ide tartozik az az eset is, ha az egyik alapjog korlátozása kisebb veszéllyel jár, mint a másiké.

⁵⁸ Más cél vagy elvont alkotmányi érték például: nyomós közérdek, köznyugalom, jogbiztonság, hatalommegosztás. Lásd pl. 58/1994. (XI. 10.) AB határozat, 30/1992. (V. 26.) AB határozat

⁵⁹ Az alapjoggal szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya. [30/1992. (V. 26.) AB határozat]

⁶⁰ 6/1998. (III. 11.) AB határozat

Az általános teszt arányossági eleme már a 20/1990. (X. 4.) AB határozatban körvonalazódott: [az Alkotmánybíróság szerint az arányosság] *megköveteli, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani. Ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.*

A mérce a maga teljességében bontakozott ki a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban: *„Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. ... Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”*

4. A szükségesség-arányosság tesztjét kiegészíti és árnyalja az *alapjogi viszonyítás tesztje*. Ennek lényege, hogy a büntetőjog a jogi felelősség rendszerében, így az alapjogok korlátozása szempontjából is a végső eszköz. Amennyiben valamely, társadalmilag káros magatartás vonatkozásában a büntetőjogi felelősség sem eltűzött, nem alkotmányellenes, úgy az adott magatartásra vonatkozó, esetlegesen más jogágakban megfogalmazott enyhébb tilalmak sem lehetnek azok. Ezzel szemben, ha valamely alapjog korlátozása esetében a büntetőjogi szankció nem szükséges vagy arányos, ez nem zárja ki, hogy más jogágakban meghatározott korlátozások (polgári jogi vagy közigazgatási szankciók, illetőleg az egymást kiegészítő, párhuzamosan igénybe vehető jogvédelmi eszközök) alkotmányosak legyenek.⁶¹

5. A speciális⁶² *közérdekűségi (tulajdonvédelmi)* tesztet a testület olyan alapjogok esetén alkalmazza, ahol az állami beavatkozás az általánosnál szélesebb körben megengedett. A korlátozás alkotmányos, ha a beavatkozás a közérdek miatt indokolt, és a közérdekű megoldás más alapjogot nem sért.⁶³ A szintén speciális – és az általánossal kombinálva szigorúbb mércét jelentő – *reális veszély tesztje* a kommunikációs jogok (különösen a vélemény- és sajtószabadság büntetőjogi) korlátozására vonatkozik.⁶⁴ A teszt alkalmazási körében vizsgálni kell a másik alapjog (elvont érték) közvetlen veszélyeztetettségét, és a veszélyeztetés visszaigazolhatóságát.⁶⁵ Az *összehasonlító teherpróba* tesztje a lelkiismereti és vallásszabadság kiegészítő mércéje, amely arra ad választ konkrét ügyben, hogy az általános

⁶¹ Az 1006/B/2001. AB határozat a médiában érvényesülő szerkesztői szabadság korlátozásával foglalkozott, és az alapjogi viszonyítás tesztjét alkalmazva kimondta, hogy a gyűlöletre uszítás szintjét el nem érő, de egyébként sértő, káros, kirekesztő megnyilvánulások alkotmányos korlátja a közigazgatási szankció kilátásba helyezése a médiajogban.

⁶² Az egyes alapjogoknál szereplő külön mércék a lényeges tartalmat a fenyegetett alapjog sajátosságaihoz kötik, a korlátozás okát és súlyát nem szükségképpen értékelik, a korlátozás abszolút határát vonják meg.

⁶³ 64/1993. (XI. 22.) AB határozat. Említést érdemel, hogy 2006-ban egyik határozatában a testület a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának megítélésénél elmozdult a (szigorúbb) általános mérce irányába: „a tulajdon korlátozásánál az alkotmányi vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek, mint önálló szükségesség.” Lásd Holló – Balogh: i. m. 221.

⁶⁴ Lásd pl. 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, amely a szabad véleménynyilvánítás jogának korlátozásához az erőszak közvetlenül jelenlévő, világos veszélyét és egyéni jogok sérelmének veszélyét követeli meg. A „clear and present danger” követelménye először a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban jelent meg.

⁶⁵ Holló András alkotmánybírónak az 57/2001 (XII. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleménye.

törvények alól tehető-e kivétel a lelkiismereti vagy a kultuszszabadságra tekintettel. Az igényelt kivétel akkor alkotmányos, ha szorosan kapcsolódik a hittételhez, vallási szertartáshoz; és a kivételes szabályozás nem jár mások, így a vallási közösségen kívüli személyek jogainak sérelmével.⁶⁶

A járulékos, *ésszerűségi* (kivételes vagy másodlagos) teszt nem alapvető jogokra vonatkozik, csak alkotmányos jogok esetén alkalmazható, amelyek az emberi méltóság joga és a diszkrimináció tilalma segítségével vonhatók be a védett körbe. A korlátozás akkor alkotmányos, ha ésszerű indoka van és nem önkényes.⁶⁷

Ezek a korlátozási mércék lényeges támpontot jelentenek az egyes alapjogok tartalmának megállapításához, elvontságukból adódóan biztosítják a rugalmas – és európai, illetve globális trendekhez igazodó – (alkotmánybírószági) alapjogfejlesztést.

IV. Következtetések

1. A 2010-ben megkezdett magyar alkotmányozás decemberben közzétett *parlamentari koncepciójának*⁶⁸ 7-8. pontjából – és a koncepcióban megfogalmazott egyéb ajánlások összefüggéseiből – az tűnt ki, hogy az az alapjogi standard lényeges visszafejlesztését, az alapjogvédelem szintjének csökkentését támogatná. Többek között rendszertanilag elhibázott módon összevonta az alapjogok, a (férfi és nő közösségeként felfogott) házasság, illetve a család alkotmányi védelmét, miközben az előbbieket a demokratikus jogállamiság értéktartalmú elemei közé tartoznak, míg az utóbbiak a társadalom alapvető intézményei. Az alapjogkorlátozás tekintetében a koncepció megfogalmazta a szükségesség-arányosság mércéjét, figyelmen kívül hagyva az Alkotmánybíróság többdimenziós korlátozási gyakorlatát.⁶⁹ A koncepció körvonalazta továbbá az alapjoggal való visszaélés tilalmát, mégpedig olyan szerteágazó módon, amely alapján az állam alapjogvédelmi kötelezettségének kijátszása alaposan feltehető lett volna.⁷⁰ Az alapjogokat összekapcsolta az azokkal járó felelősséggel és köteleességgel. Ez azonban dogmatikai probléma, amelynek sematikus alkotmányi kifejezése nem indokolt, és értelmezési zavarokhoz vezetne.

2. Az Országgyűlésnek 2011. március 14-én benyújtott *alaptörvény-tervezet*⁷¹ a koncepció alapjogi tárgyú, leginkább vitatható felvetéseit szerencsés módon elhagyta. Mindazonáltal a tervezetben – bár az alapjogi katalógus helyenként korszerűbb és bővebb is a hatályos Alkotmányhoz képest – *az alapjogvédelmi rendszer összességében visszaesést mutat, amely az ombudsmani jogvédelem szintjének csökkenésében (egyetlen alapvető jogi biztos helyettesekkel, adatvédelmi hatóság az ombudsman helyett, kisebbségi ombudsman eltűnése), a bárki által kezdeményezhető, absztrakt utólagos alkotmánybírószági normakontroll megszűnésében, az alkotmánybírószági és az ombudsmani jogvédelem összekapcsolásának hiányában, valamint az alapjogi igény érvényesítését és az alapjogi bíráskodást megalapozó szabály eltűnésében körvonalazódik.* Mindezt az sem kompenzálja, hogy az alaptörvény-tervezet szerint egyedi ügyben alkalmazott jogszabály vagy bírói döntés alkotmánybírószági

⁶⁶ Első alkalommal lásd a 39/2007. (VI. 20.) AB határozatban.

⁶⁷ Lásd pl. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, a tesztek áttekintését lásd Holló – Balogh: i. m. 218-221.

⁶⁸ Lásd az 1. jegyzetet.

⁶⁹ A témához lásd Balogh Zsolt: Alapjogok korlátozása az új alkotmányban. Pázmány Law Working Papers 2011/19. <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-19.pdf> 5-10.

⁷⁰ Nem támogatható az alapjoggal való visszaélés explicit és részletező alaptörvényi szabályozása, mivel az sem a közvetett Drittwirkung elméletével, sem az alapjogok hatalomkorlátozó funkciójával nem egyeztethető össze. E témához lásd különösen Láposy Attila: A joggal való visszaélés problematikája a politikai és szabadságjogok világában. In: Nagy Marianna (szerk.): Jogi Tanulmányok, 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából, 2010. április 23. ELTE AJK, Budapest, 2010. I. kötet. 249-266.

⁷¹ Lásd az 1. jegyzetet.

felülvizsgálatára lehetőség lenne. Az egyes alapjogok tartalmának meghatározása (az alapjogi katalógus fejlesztése) tekintetében az alaptörvény-tervezet szövegezői nem használták ki teljes körűen a globális és európai jogfejlődés figyelembe vételéből adódó lehetőségeket, illetve nem tükröződnek kellően a magyar alkotmánybírói gyakorlat jogfejlesztő eredményei. Bár az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt jogok és elvek több ponton megjelennek, lehetőség adódna az alkotmányozás folyamatában az alaptörvény-tervezetben megfogalmazottnál még korszerűbb, gazdagabb garanciarendszert tartalmazó alapjogi katalógus kialakítására is.

3. Az alaptörvény-tervezetet *az alapkötelelességek nagy száma jellemzi* (a hatályos Alkotmányban foglalt hat kifejezett alapkötelezettséghez képest tizenkét kötelezettséget fogalmaz meg: fellépés az önkény ellen [C cikk (2)], az állami és közösségi feladatokhoz való hozzájárulás [N cikk], a környezet megőrzése a jövő nemzedékek számára [O cikk], jogkövetési és értelmezési köteletség [Q cikk (2)-(3)], alapjogok tiszteletben tartása [I. cikk (1)], munkavégzés [XI. cikk (1)], a szülők gondozási és tanítási kötelessége [XV. cikk (3)], nagykorú gyermek szülő iránti kötelessége [XV. cikk (4)], a munkaadók és munkavállalók együttműködési kötelessége [XVI cikk], közteherviselés [XXVIII. cikk], honvédelem [XXIX. cikk], országgyűlési bizottság előtti megjelenés [7. cikk (3)]). Ezek között több kötelezettség bizonytalan tartalmú, nem kellően definiált. Ennek eredményeként a tervezet – más rendelkezésekre is figyelemmel – a (közelebről meg nem határozható) közösséget preferálja az egyéni szabadság korlátozásával. A kisebbségek alkotmányos demokráciában elfogadott védelmére, illetve mindenki egyenlő méltóságának figyelembe vételére a tervezet kevés garanciát tartalmaz.

4. Az alaptörvény-tervezet a „Szabadság és felelősség” c. részében 26 cikkben foglalja össze az *alapjogi katalógust* (II-XXVII. cikk). E cikkek részben alanyi vagy alkotmányos alapjogokat (45 – a hatályos Alkotmányhoz képest újak a megfelelő ügyintézéshez kapcsolódó jogok, a munkavállalók bizonyos szociális jogai, a kisebbségi identitásvállalás szabadsága, a magánszféra körébe tartozó jogok differenciáltabb meghatározása), részben tilalmakat (12 – e körben új a *ne bis in idem*, a *non-refoulement* és a bioetikai tilalmak), alapelveket (10 – közöttük újként, explicit pl. a törvény előtti egyenlőség, a tulajdon társadalmi kötöttsége, a tudományos és felsőoktatási autonómia), különösen a szociális jogok vonatkozásában államcélakat (9 – újként az idősek, a fogyatékosok és a jelnyelv védelme, a lakhatás biztosítása, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, a tudományos és műszaki eredmények hasznosítása, a munkavállalás elősegítése, amely kiegészíthető a tervezet első részében megjelenő környezet- és fogyasztóvédelemmel), helyenként pedig kötelezéseket (7, ide nem sorolva a tervezet más részeiben megjelenőket – lásd fent) állapítanak meg.⁷²

Visszalépésnek tekinthető különösen az emberi élet és méltóság jogától való önkényes megfosztás tilalmának hiánya, a sajtószabadság lakonikus elismerése (sem a sokszínűség követelménye, sem a tömegtájékoztatási monopóliumok vagy a cenzúra tilalma nem jelenik meg), az egyesülési jog implicit jellege, a törvénytelen szabadságkorlátozás esetére garantált kártérítési jog hiánya, a környezetvédelem és a szociális biztonság pusztá államcélként való meghatározása, a tulajdoni formák egyenjogúságára és egyenlő védelmére vonatkozó elv hiánya, a választójog nyitott szabályozása, és a megfelelő jövedelemhez való jog hiánya.

Problematikus, hogy olyan elvek és kötelelességek is megfogalmazódtak az alaptörvény-tervezetben, amelyek a jogok egyenlőségét, általános érvényesülését bizonytalanná teszik. Ilyen például az alaptörvény-tervezet XVIII. cikkének [szociális biztonság] (3) bekezdése, miszerint „Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személy közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja”. Ez a rendelkezés teljesen bizonytalan mércét tartalmaz. A „közösség

⁷² Az alapjogok, alapvető tilalmak és alapelvek száma a „globálisan mért átlag” feletti, amely az európai alapjogi rezsím hatásának is betudható.

számára hasznos tevékenység” megítéléséhez ugyanis nehezen állapíthatók meg objektív szempontok, „tevékenység” vagy „hasznosnak ítélt tevékenység” hiányában a támogatáshoz való jog kiüresíthető, sérülhet az egyenlő méltósághoz való jog. Ilyenként említhető a XI. cikkben az, hogy „Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzésével mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához”, illetve az N cikknek az a fordulata, hogy mindenki „... lehetőségei szerint köteles az állami és a közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”, valamint az ezekkel összefüggő L. cikkből, hogy a gazdaság „az értékteremtő munkán ... alapszik”. A mércék és a fogalmak (közösség, közösség gyarapodása, értékteremtő) bizonytalanok,⁷³ és a magyar társadalomban amúgy is kevésbé interiorizálódott szolidaritási elvet e kitételek nem szolgálják hatékonyan. Érdemes utalni végül arra is, hogy például az anya szavazati joga sérti a nemek (és a szülők) egyenjogúságát; a választójog egyenlősége mellett az általánosság sérelme abban jelenik meg, hogy a megoldás végső soron nem tekint mindenkit egyenlő méltóságú személynek (kevesebb szavazata van annak, akinek már nincs, vagy nem lehet kiskorú gyermeke); a gyermek politikai véleménynyilvánítási szabadságát csorbíthatja az „anyai szavazat”.⁷⁴

5. A *minősített többséghez kötött törvényhozási tárgykörök (az alaptörvény-tervezetben ún. sarkalatos törvények) száma meglehetősen magas* (különösen az államszervezeti jog területén), noha a szakma régóta szorgalmazza e tárgykörök csökkentését. A 25 témában előírt minősített többségű törvény esetében csak 5 érint alapjogi tárgykört (választójog, egyházak, sajtó, párt és sajátos újdonságként a család témaköre). Így az utazási és letelepedési szabadság, a személyes adatok védelme, a közérdekű adatok nyilvánossága, a békés gyülekezés joga, az egyesülési jog, a menedékjog, a kisebbségek (az alaptörvény-tervezetben nemzetiségek és népcsoportok) jogai és a sztrájkjog (az alaptörvény-tervezet szerint munkabeszüntetés) törvényi szabályozásához a tervezet alapján széles körű konszenzus nem szükséges. Megállapítható, hogy lényegében csak az alapjogi tárgykörök területén szűkülne a minősített többség követelménye (ami a kisebbségek demokráciában szokásos védelme szempontjából visszaesés), de a kormányzás operativitása nem nőne (különösen a közteher-megállapítás sarkalatos törvényhez kötése miatt, ami ugyan összefügghet az alkotmánybírói kontroll kizárásával, mindazonáltal súlyos problémákhoz vezethet, ha a kormány nem rendelkezik kétharmados többséggel a parlamentben).

6. Az alaptörvény-tervezet I. cikke *tartalmazza az alapjogokra vonatkozó általános szabályokat*. Az (1) bekezdés az alapjogok tiszteletben tartására irányuló (mindenkit terhelő), és azok védelmére irányuló (államot terhelő, elsőrendű) kötelezettséget irányoz elő.⁷⁵ Nem szól arról, hogy az alapjogok érvényesülésének biztosítása szintén az állam kötelessége, ezt a hiányosságot fokozza, hogy az alapjogi igény érvényesítéséről sem található rendelkezés a tervezetben.⁷⁶ Az alapjogokkal kapcsolatos „respect – protect – fulfil” hármas követelménye tehát hiányosan jelenik meg.

⁷³ Mi az „értékteremtő”? Ki ítéli meg, hogy adott munka a közösség gyarapodását szolgálja-e? Csak az értékteremtő, ami a közösség gyarapodását szolgálja? A munkához való jog azonban elsődlegesen mindenki számára saját maga és családja fenntartását (létfeltételeit) garantálja, a tulajdon mellett. Ekként ezek az egyén gazdasági autonómiájának biztosítékai. Mi a következménye, ha az egyén munkavégzése a közösség gyarapodásához nem, vagy nem megfelelően járul hozzá?

⁷⁴ A gyakorlatban a gyermek bizonyos életkora fölött akár családi konfliktusokhoz is vezethet az anya (szülő) gyermek után járó szavazati joga.

⁷⁵ Az állam szubjektív és objektív intézményvédelmi kötelessége mellett a tiszteletben tartás követelménye mindenkire vonatkozik, amely a közvetett Drittwirkung megalapozása lehet.

⁷⁶ Igaz, hogy a hatályos Alkotmány 70/K. §-a elsősorban bírósági hatásköri szabályként értelmeződött az alkotmánybírói gyakorlatban, viszont ebből nem az következik, hogy egyszerűen el kell hagyni, hanem inkább tovább kellene fejleszteni. Másként fogalmazva, szükség lenne az alapjogi bírászkodás rendszerének a megteremtésére, s ehhez a 70/K. §-nál jobb alkotmányi kiindulópontokra lenne szükség, amely a rendes bíróságok alapjogvédelmi tevékenységét támogatja. A bírósági határozatok alkotmánybírói felülvizsgálatának lehetővé tétele – különösen, hogy az alkotmányjogi panasz feltételei sarkalatos törvényben szerepeljenek – önmagában

A (2) bekezdés „az ember egyéni és a közösségek együttesen gyakorolható alapvető jogai” elismeréséről szól. Ez dogmatikailag kissé zavaros, mivel az alapjogok *gyakorlásuk szempontjából* egyénileg és másokkal együttesen gyakorolható jogokra oszthatók, *alanyi oldalról* pedig egyéni és kollektív (közösségi, vagy csoport-) jogokat szokás megkülönböztetni.⁷⁷

A (3) bekezdés az alapjogok (és köteleességek) törvényi szabályozásának, a lényeges tartalom tiszteletben tartásának, továbbá a korlátozás szükségességének, illetve arányosságának követelményeit rögzíti. Amennyiben az általános teszt alaptörvényi szabályozását lényegesnek tartja az alkotmányozó, akkor érdemes megemlíteni, hogy a (3) bekezdésben megfogalmazott mérce *nem tartalmazza a korlátozás elkerülhetetlenségének követelményét* (szükségességi oldalon) és *nem utal az alkalmasság követelményére* (arányossági oldalon). Figyelemmel azonban az alkotmánybíróság korábban bemutatott differenciált alapjogkorlátozási gyakorlatára, voltaképpen elegendő a lényeges tartalom korlátozásának tilalmát megállapítani, kiegészítve az arányossági követelménnyel.⁷⁸

Az alaptörvény-tervezet e cikke nem tartalmaz rendelkezést arra az esetre, ha az állam (vagy a nevében eljáró személy) működése során bárkinek alapjogai megsértésével jogellenesen kárt okoz, akkor azt köteles megtéríteni.

Az I. cikk az alapjogok speciális korlátozásáról (különleges jogrend vagy állammal fennálló sajátos jogviszony esetén) nem szól. Az alaptörvény-tervezet 53. cikke pedig a hatályos Alkotmányhoz képest *sokkal kevesebb alapjog felfüggesztését zárja ki különleges jogrend idején*. Összességében megállapítható, hogy a hatályos alkotmány alapjogi standardját a tervezet nem fejleszti tovább, bizonyos kérdések tekintetében visszalépést jelent.

7. Az alaptörvény-tervezet kétségtelenül legsúlyosabb fogyatékosága, hogy nem garantálja a jogalkotói alkotmányosértések – és alapjogsértések – teljes körű alkotmánybírósági felülvizsgálatának és orvoslásának lehetőségét.

Ennek oka, hogy az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll-hatáskörének terjedelmét szűkíti, illetve a 2010-ben bevezetett⁷⁹ kivételeket fenntartja (a 24. cikk (4) bekezdése alapján a közpénzügyi tárgyú törvények tekintetében tartalmi felülvizsgálati és megsemmisítési tilalom), valamint további értelmezési korlátot épít be (az M cikk (3) bekezdése alapján minden felülvizsgálható jogszabály vonatkozásában az Alkotmánybíróság részéről is tiszteletben tartandó a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elve).

A tervezet *megszünteti az absztrakt, actio popularis utólagos normakontrollt* (a bárki által, konkrét ügy hiányában is indítványozható utólagos alkotmányossági vizsgálatot). Ez az egyedülálló intézmény a magyar jogállam demokratizmusának garanciája, amellyel szemben nem lehet érv az alkotmánybírósági ügyteherre való hivatkozás. Az utólagos normakontroll actio popularis jellege azt garantálja, hogy a jogalkotó szerveknek nem csupán az alkotmánybírósági megsemmisítéstől kell tartaniuk produktumaik tekintetében, hanem arra is

nem elégséges. E témához lásd Somody Bernadette: Absztrakt érvek – konkrét ügyek. Az alapjogi szemlélet és érvelés igénye egyedi ügyekben. In: A köztársasági alkotmány 20 éve (szerk. Kocsis Miklós – Zeller Judit) PAMA, Pécs 2009. 233-244., Drinóczi Tímea: Megjegyzés egy alkotmánybírósági döntéshez: a 70/K. §. Acta Humana 2007/1-2. 26-40.

⁷⁷ Szerencsésebb megfogalmazás lenne az ember egyénileg és másokkal együttesen gyakorolható jogainak, és / vagy az egyének valamint közösségek jogainak az elismerése.

⁷⁸ Ehhez hasonlóan lásd Balogh: i. m. 10.

⁷⁹ 2010 novemberében az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörének terjedelme akként változott, hogy az ún. közpénzügyi tárgyú törvényeket (a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket) a testület csak akkor vizsgálhatja és semmisítheti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti. Ebből következően a közpénzügyi tárgyú törvényalkotás esetében az alapjogvédelem szintje más alapjogok tekintetében csökkent.

figyelemmel kell lenniük, hogy „bárki” kontrollálhatja tevékenységüket, beindíthatja az alkotmányossági ellenőrzés mechanizmusát. Ez – erre irányuló hatásvizsgálat hiányában is – elméletileg valószínűsíti, hogy a jogalkotó fokozottabb önmérsékletet, alkotmányos fegyelmet tanúsít. A tervezet alapján (24. cikk (2) d) pont) absztrakt utólagos normakontrollt csak a kormány vagy az országgyűlési képviselők egynegyede kezdeményezhet – a magas arány miatt ez igazi *ellenzéki jogosítványként sem fogható fel*.

Az alaptörvény-tervezet ezen kívül csupán a bíró által kezdeményezhető (konkrét) utólagos normakontrollt, illetve az alkotmányjogi panasz alapján indított konkrét normakontrollt tartalmazza, továbbá megteremti – szintén alkotmányjogi panasz alapján – a bírósági döntés alkotmányossági vizsgálatának a lehetőségét (24. cikk (2) b) és c) pontok). A szakmai álláspontok szerint utóbbi egyrészt – magyar viszonyok között – jelentős ügyteher-növekedést idézhet elő (ami nem feltétlenül ellenérv, mert a testület létszámának növelése ezen segíthet), másrészt – az 1990-es évek elejének közjogi vitáihoz hasonlóan – ismét felveti a jogerő feloldódásának / átértelmezésének problematikáját. Elvileg a „normabírászkodás” mellett bevezetendő (német mintájú) alkotmánybírói alapjogvédelem a magyar alapjogi bírászkodás fejlődésének lendületet adhat, azonban *nyitott kérdés* – mert a vonatkozó sarkalatos törvényből derül ki –, hogy melyek az *alkotmányjogi panasz feltételei*.

Az utólagos normakontroll jogkövetkezményeként szerepel az alaptörvénnyel ellentétes jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés megsemmisítése; a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály, jogszabályi rendelkezés esetén ez csak lehetőség. Mindezekon kívül sarkalatos törvény más jogkövetkezmény alkalmazásának lehetőségét is fenntarthatja.

Az alaptörvény-tervezetben foglalt *normamegsemmisítési jogot* azonban a 24. cikk (4) bekezdése *relatívvá teszi*, mivel kizárja az ún. közpénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatát és megsemmisítését tartalmi oldalról, négy kivételtől eltekintve. Ezen az sem javít, hogy az ilyen tárgyú törvények is megsemmisíthetők a törvényhozási eljárás követelményeinek megsértése esetén (formai okból).

A 2010. november 16-án elfogadott – a tervezetben foglaltakkal lényegileg megegyező – alkotmánybírói felülvizsgálati és megsemmisítési jogot korlátozó alkotmánymódosítás⁸⁰ *nem áll összhangban sem az európai alkotmányfejlődés elveivel, sem az 1989-90 óta kiépült magyar alkotmányosság hagyományaival, sem a demokratikus politikai kultúrával. Sérti a jogállamiság, a jogbiztonság, a hatalommegosztás alkotmányos elveit. Az Alkotmánybírói felülvizsgálati és megsemmisítési joga alóli kivétel következtében a törvényhozó hatalom a közpénzügyi jogalkotás tekintetében korlátlan, s számos alapjog (pl. a tulajdonhoz való jog, szociális biztonság, munkához és vállalkozáshoz való jog) „védtelenné” válik.*

* * *

Az alkotmányjogász abban reménykedett, hogy az új magyar alkotmány az alapjogvédelmi standard egyértelmű fejlesztése irányába mozdul el. A fent bemutatott, alapjogok számát tekintve csekély mennyiségi növekedés azonban a garanciaszabályok csökkenésével párosul az alaptörvény-tervezetben, egyes jogok védelmi szintje egyértelműen alacsonyabb a hatályos Alkotmányéhoz képest, nem biztosított az átfogó és hatékony alkotmánybíráskodás, a bíróságok feladatai között nem jelenik meg az alapjogok védelme, a független szakosított ombudsman-intézmények pedig megszűnnek a tervezet alapján.

Itt tartunk 2011. március 15-én.

Magam talán középre állok.
Talán este van. Talán alkonyat.
Egy bizonyos: későre jár.
[Pilinszky János: Végkifejlet]

⁸⁰ Lásd ehhez: Chronowski – Drinóczi – Zeller: i. m. 7-9.