

Jeremy McBride

FÁK AZ ERDŐBEN

AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA*

BEVEZETÉS

A Magyarország új Alaptörvényében megtalálható számos alkotmányos változás – közvetve vagy közvetlenül – az Európai Emberi Jogi Egyezményében (Egyezmény) garantált jogokat és szabadságokat érint. Ez a tanulmány a változásokat az Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) hatáskörének szempontjából vizsgálja. Megbízatásának megfelelően eljárva az EJEB döntő szerepet tölt be az Egyezmény első részében és a kiegészítő jegyzőkönyvekben foglalt jogok és szabadságok értelmezésében és alkalmazásában, amelyeknek a biztosítását a Magas Szerződő Felek, mint Magyarország, a joghatóságuk alá tartozó minden személy tekintetében vállalták.¹ Az EJEB-re tehát tekinthetünk olyan fórumként, ahol a magyarországi alkotmányos változások európai emberi jogi sztenderdekkel való kompatibilitását, amely az alkotmányos változások elfogadása előtt és azóta is számottevő vita tárgya, nem csak vitatni lehet, hanem eldönteni is.² Ugyanakkor az, hogy vajon magukat a változásokat is, nem csak az azokon alapuló intézkedéseket vizsgálhatja-e az EJEB, nagyban attól fog függeni, hogy előzetesen teljesülnek-e bizonyos joghatósági és eljárási követelmények. Így tehát éppannyira szükséges megvizsgálni, hogy a változások ezen követelmények betartása szempontjából mivel járnak, mint amennyire az Egyezmény tartalmi rendelkezéseivel való összhangjukat is vizsgálat tárgyává kell tenni.

A különböző kérdéseket tehát először is abból a szempontból kell vizsgálni, hogy mennyiben tekinthetőek az alkotmányos rendelkezések az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok kiteljesítésének vagy megsértésének. Ezután a tanulmány az Alaptörvény egyes rendelkezései és e jogok és szabadságok között fennálló potenciális konfliktusokat veszi sorra. Végezetül pedig az Alaptörvénynek a demokráciával és a jogállamisággal mint az Egyezmény alapértékeivel való összhangjának tágabb kérdésére kell kitérni.

ALKOTMÁNYOK ÉS AZ EURÓPAI EMBERI JOGI EGYEZMÉNY

Az Egyezményben részes államok legtöbbször alkotmányában is garantálja az Egyezményben foglalt számos vagy minden jogot és szabadságot. Sokan közülük ezeknek a jogoknak és szabadságoknak kvázi-alkotmányos státuszt biztosítanak, akár azért, mert az alkotmány a ratifikált nemzetközi szerződéseknek magasabb rangot tulajdonít, mint más törvényeknek, akár azért, mert az állam olyan értelmezési megközelítést fogadott el, amely a törvényeknek, amennyire csak lehetséges, az Egyezménnyel összhangban való értelmezését követeli meg. Gyakran előfordul, hogy egy szerződő állam mind a jogok és szabadságok alkotmányos garanciáját, mind az Egyezmény és hozzá hasonló más egyezmények különleges státuszát védi.³ Kétségtelenül mindezek az alkotmányos megoldások, az értelmezési megközelítés függvényében,⁴ segítik az Egyezmény hatékony végrehajtását, és szükségtelenné tehetik az Európai Emberi Jogi Bírósághoz való fordulást. Mindazonáltal, az Egyezményből nem származik olyan kötelezettség, hogy a ratifikáció egyúttal az Egyezmény rendelkezéseinek a belső jogba való inkorporációjával járjon,⁵ még kevésbé az, hogy valamiféle alkotmányos ranggal ruházzák fel, bár az előbbi megoldást az Európa Tanács kifejezetten bátorítja. A Bíróság nem is tekinti követelménynek, hogy egyes törvényi rendelkezéseknek az Egyezményben biztosított jogokkal és szabadságokkal való összhangjának vizsgálatát is lehetővé kelljen tenni a 13. cikk szerinti hatékony jogorvoslat biztosításának kötelezettsége részeként, ellentétben egyedi cselekvésekkel vagy mulasztásokkal.⁶ A jogok és szabadságok biztosítása követelményének implementálását szolgáló megközelítést tehát a szerződő államok maguk választják meg.⁷

Következésképpen, jogok és szabadságok megszállt alkotmányos garanciáinak gyengítése vagy eltörlése⁸ – csakúgy, mint az Egyezmény kvázi-alkot-

* A tanulmány *Trees in the Wood: The Fundamental Law and the European Court of Human Rights* címmel megjelent in: *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, ed. Gábor Attila Tóth, CEU Press, Budapest, 2012, 359-376.

kotmányi rangra emelésének elmaradása – önmagában nem jelentené a ratifikációval vállalt kötelezettségek megszegését. Mégis, egy ilyen lépés aggályosnak bizonyulhat legalább két esetben. Mi több, fel is gyorsíthatja az Európai Bírósághoz fordulás lehetőségét akkor, ha feltételezhető, hogy bizonyos jogok és szabadságok ezáltal sérültek.

Minden bizonnyal aggályos lenne az alkotmányos garanciák csökkentése vagy eltörlése, ha ez azt jelentené, hogy nem maradna más alap a belső jogban az egyezménybeli jogok és szabadságok biztosítására. Mindazonáltal, míg az alkotmányos garanciák gyakran felerősítik a közönséges jogszabályok védelmét, és biztosíthatják azok „megfelelőbb” értelmezését, a szerződő államok kötelezettségeinek teljesítése általában nem függ az alkotmányos garanciák meglététől, hiszen a közönséges jog számos részletes szabályt magában foglalhat, amelyek megvalósítják az Egyezmény követelményeit. Valójában ezen részletszabályok nélkül a gyakorlatban számos követelmény nem is lenne teljesíthető. A jogok és szabadságok alkotmányos védelmének a leszállítása tehát a legtöbb esetben valószínűleg nem eredményezi az Egyezmény 1. cikkében foglalt alapkötelezettség vagy specifikus jogok és szabadságok sérelmét.

Természetesen más megítélés alá esne egy olyan alkotmányos változás, amely az Egyezmény követelményeinek való megfelelést alkotmányellenesnek nyilvánítja. Egy ilyen változás szükségképpen azt jelentené, hogy az adott állam, az 1. cikkben foglaltakkal szemben, nem biztosítja a szóban forgó jogokat és szabadságokat joghatóságán belül mindenkinek. Ugyanakkor, bár ez az Egyezmény ratifikációjával vállalt kötelezettség súlyos megsértése lenne, valószínűleg ezt csak egy másik Szerződő Fél képes az EJEB elé vinni, más nem. Ennek kis részben az az oka, hogy az 1. cikk nem tartozik azon „jogok és szabadságok” közé, amelyek tekintetében a 34. cikk szerint az egyéni kérelem benyújtható. Legfőképpen azonban azért nem nyújthatna be egyén kérelmet ebben az esetben, mert egy (alkotmányos vagy másmilyen) jogszabály pusztán léte általában nem elégséges ahhoz, hogy a 34. cikk által megkövetelt áldozatstátuszt (tehát azt, hogy valaki az Egyezményben foglalt valamely jog vagy szabadság megsértésének áldozata) konstituálja.⁹

Valamely, Egyezménybe foglalt jog vagy szabadság egy aspektusa hatékony érvényesítésének alkotmányi tilalma – az EJEB ellenkező irányú döntése esetén –

nyilván akadálya lenne a 46. cikk szerint az ítélet végrehajtásának, hiszen a megfelelő általános intézkedés (az alkotmányi tilalom megszüntetése) és a potenciális egyéni intézkedések (pl. a büntetőítélet eltörlése) alkotmánymódosítás nélkül nem lennének megvalósíthatóak.¹⁰ Másrészt, a jogok és szabadságok alkotmányos védelmi szintjének gyengítése – akár megengedő, akár kötelező jelleggel – szintén valószínűleg érinti a hazai jogorvoslatok kimerítésének szükségességét azok számára, akik az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok sérelmét állítják. Ez ugyanis érvként hozható fel amellet, hogy nem volt eszköz a jogellenes sérelem orvoslására. Következésképpen az EJEB-hez való fordulás gyorsabb lehet néhány esetben, nevezetesen akkor, amikor az inkompatibilitás nyilvánvaló, és nem vita tárgya, hiszen nem lenne szükség az alkotmányjogi jogorvoslat kimerítésére azon kérelmeknél, ahol a kifogásolt rendelkezés az állított sérelem közvetlen oka.

SPECIFIKUS RENDELKEZÉSEK AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

Nem lehet pillanatnyilag véglegesen megítélni, hogy vajon az Alaptörvény egyes rendelkezései valamilyen módon gyengébbek-e, vagy esetleg ellentétben állnak-e az Egyezménnyel, hiszen ehhez azokat még értelmezni és alkalmazni kell. Valójában lehetséges, hogy alkalmazásuk során majd olyan értelmet nyernek, amely az Egyezmény követelményeivel nem közvetlenül ellentétes, vagy amely nem jelent azoknál alacsonyabb védelmet, tekintettel a Q) cikk (2) bekezdésében foglalt stipulációra, amely szerint *„Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”*.

Ugyanakkor az, hogy ez így lesz-e, nagyban függ az „összhang”-nak adott értelmezéstől, és az R) cikk (3) és I.) cikk (3) bekezdéseinek jelentőségétől a gyakorlatban, amelyek azt mondják ki, hogy *„az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaiival összhangban kell értelmezni”*, valamint, hogy *„alapvető jog [...] valamely alkotmányos érték védelmében korlátozható.”* Mi több, az Egyezménnyel való összhang kérdése szükségszerűen mindig valamelyest átláthatatlan marad, mivel rendelkezéseinek fejlődő értelmezése annak a kibő-

A KÜLÖNBÖZŐ KÉRDÉSEKET TEHÁT ELŐSZÖR IS ABÓL A SZEMPONTBÓL KELL VIZSGÁLNI, HOGY MENNYIBEN TEKINTHETŐEK AZ ALKOTMÁNYOS RENDELKEZÉSEK AZ EGYEZMÉNYBEN FOGLALT JOGOK ÉS SZABADSÁGOK KITELJESÍTÉSÉNEK VAGY MEGSÉRTÉSÉNEK.

vüléséhez vezethet, hogy mit is tartalmaznak ezek a követelmények. Ugyanakkor fel kell ismerni, hogy amennyiben a rendelkezések ellentétben állnak az- zal az úttal, amelyen bizonyos ügyekben egy európai konszenzus kialakulni látszik, a Magyarország által elfoglalt konzervatív vagy regresszív álláspont hatá- sal lehet ennek a fejleménynek a további alakulására. Mindazonáltal vannak olyan ren- delkezések az Alaptörvényben, amelyek szövegezése kétségkívül olyan szándékot sejtet, hogy a magyar jog ne érje el az Egyez- mény által megkövetelt védelmi szintet, vagy amelyek ténylegesen olyan lépéseket követelnek meg, amelyek összeegyeztethetetlenek az Egyezménnyel. Legalább ki- lenc olyan aspektusa van az Alaptörvénynek, amely az Egyezményben foglaltaknál alacsonyabb védel- met tűnik csupán nyújtani.

Az első a Nemzeti hitvallásnak azon része, amely szerint az elévülés nem vonatkozik „a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista dik- tatórák uralma alatt elkövetett embertelen bűnökre”. Az „embertelen bűnök” fogalma bizonyára nem szük- ségszerűen jelent egyet az Egyezmény 7. cikke sze- rint a visszaható büntetőjogi felelősség alól kivethető olyan cselekménnyel vagy mulasztással, amely elkö- vetése idején a nemzetközi jog szerint vagy a civili- zált nemzetek által elismert általános jogelvek sze- rint bűncselekmény volt, függetlenül attól, hogy a hazai jog büntette-e. Az EJEB esetjoga szerint ezek a kivételek olyan bűncselekményekre vonatkoznak, amelyeket a nemzetközi jog az Egyezmény elfoga- dása utáni valamely időponttól tekint büntetendő- nek, illetve amelyeket a nemzetközi jog háborús vagy emberiség elleni büntetteként az Egyez- mény elfogadása előtt stipulált.¹¹ Tehát nem fednek le minden magatartást, amely megvetendőnek tekin- tethető. Bármely próbálkozás tehát, amely a büntetőjogi felelősség ezen kivételeken túli tágítására irányul – akár új törvény, akár a létező elévülési szabályok út- ján – nyilvánvalóan ellentétes lenne az Egyez- ménnyel.¹²

Másodszor, a XV. cikk (2) bekezdésében foglalt tiltott diszkriminációs alapok közül hiányzik a sze- xuális orientáció. Ez a mulasztás látszólag ugyan összhangban hagyja az Alaptörvényt az Egyezmény- nyel és a 12. kiegészítő jegyzőkönyvvel, amelyek szintén nem hivatkoznak kifejezetten a szexuális orientációra. Mégis, mivel a szexuális orientáció az EJEB állandó gyakorlatában szilárdan elismert diszkriminációs alap,¹³ kihagyása – ha együtt te- kintjük a sokkal később elismert fogyatékosági alap

szereplésével a listában, valamint az azonosneműek házasságának kizárásával az L) cikk (1) bekezdésé- ben – adott esetben értelmezhető úgy, mint amely kizárja a szexuális orientációt a XV. cikk (2) bekez- déséből, függetlenül attól, hogy az az „egyéb hely- zet” szerinti diszkriminációt tiltja.¹⁴

Harmadszor, az a tény, hogy a sajtó szabadsága és sokszínűsége a IX. cikkben nem mindenkit megillető jogként jele- nik meg – ellentétben az Egyez- mény 10. cikkével –, hanem Ma- gyarország kötelezettségeként, ráadásul külön bekezdésben, mint a mindenkit megillető jogként deklarált véleménynyilvánítási szabadság, az EJEB megközelíté- sétől eltérő alkalmazáshoz vezet- het, pedig az EJEB ismételten hangsúlyozza a sajtó alapvető szerepét a demokrácia biztosításában és fenntartásában.¹⁵

Negyedszer, a tényleges életfogytig tartó szabad- ságvesztéssel kapcsolatos IV. cikk (2) bekezdése az Egyezmény 3. cikke szerinti embertelen és megalá- zó bánásmód tilalmába ütközne abban az esetben, ha úgy értelmezik, mint ami megengedi ilyen bü- ntetés kiszabását a bűncselekmény természetére vagy az elkövető körülményeire tekintet nélkül.¹⁶

Ötödször, a XXIII. cikk (6) bekezdésének alkal- mazásából is egyezményesértés alakulhat ki, ameny- nyiben megtagadja a választójogot minden személy- től, akit a bíróság attól bűncselekmény elkövetése vagy korlátozott mentális képessége miatt megfosz- tott. Ez a rendelkezés nem tartalmazza a megfosz- tás kritériumait, pedig a Hirst kontra Egyesült Ki- rályság-döntésből nyilvánvaló, hogy az EJEB az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkébe ütközőnek tartja az olyan törvényeket, amelyek a választójogtól való automatikus megfosztást engedélyeznek.¹⁷ A Hirst- ügyet követően az EJEB Kiss Alajos Magyarország elleni ügyében megállapította, hogy a korlátozottan gondnokság alatt állók szavazati jogának automati- kus, blankettakorlátozása, amely a választójog el- vesztését eredményezi, sérti az Egyezményt.¹⁸

Hatodszor, a XIV. cikk (2) bekezdésében a kiuta- sítástól való védelem nem olyan kiterjedt, mint amennyire az Egyezmény megköveteli, hiszen csak olyan esetekre vonatkozik, amikor az érintett sze- mélyt halálbüntetés, kínzás, embertelen bánásmód vagy büntetés veszélye fenyegeti. Ez nem csak nem foglalja magában a megalázó bánásmódnak való alá- vetés veszélyét, de nem nyújt védelmet olyan kiuta- sítás ellen sem, ahol indokolatlan szabadságelvonás, tisztességtelen eljárás, gondolat-, lelkiismereti, illet- ve vallásszabadság sérelmének veszélye áll fenn, ho-

lott az EJEB ezeket mind olyan veszélyekként ismerte el, amelyek fennállása esetén a szerződő államoktól megkövetelhető, hogy senkit se tegyenek ki kitoloncolás vagy kiutasítás veszélyének.¹⁹ A fenti veszélyek közül a legutóbbit megfelelően el kell hátrítania a XIV. cikk (3) bekezdésében foglalt kötelezettségnek, amely szerint a vallási meggyőződés miatt üldözötteknek²⁰ menedékjogot kell adni, de a másik kettő mindenféle alkotmányos garancia nélkül marad.

Hetedszer, a XIX. cikkben foglalt felhatalmazás, amely szerint „a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan” lehet megállapítani, kétségtelenül alkalmas arra, hogy egyes személyeket a megfelelő szociális védelemből kizárjon, akár teljes ellehetetlenülésükre tekintet nélkül. Ez mind az Egyezmény 2. cikkében foglalt élethez való jog sérelméhez, mind a 3. cikkében tiltott embertelen és megalázó bánásmóddhoz vezethet.²¹

Nyolcadszor, az 54. cikk (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás, amely a különleges jogrendek, például nemzeti katasztrófa és szükségállapotok idejére alapvető jogok felfüggesztését vagy korlátozását engedi meg, túlmegy az Egyezmény 15. cikkének kifejezett szabályain, amennyiben nem tartalmazza a rabszolgaság, illetve a szolgaság tilalmát. Fontosabb talán, hogy megengedi az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt feltétel figyelmen kívül hagyását, amely szerint alapvető jog csak „a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”. Következésképpen minden bizonynyal fennáll annak a veszélye, hogy ez a 15. cikk azon követelményének figyelmen kívül hagyásához vezet, hogy az Egyezményben foglalt jogoktól és szabadságoktól eltérni „csak a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben lehet.”

Végezetül, a tulajdonhoz való jog védelme – a XIII. cikkben foglalt tulajdoni garanciától függetlenül – nem olyan kiterjedt, mint az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében, mivel a 37. cikk (4) bekezdése nem engedi meg, hogy a tulajdonhoz való jog egy sor adó- és pénzügyi tárgyú törvény alkotmányossági vizsgálata alapjául szolgáljon mindaddig, amíg az államadósság a bruttó nemzeti össztermék felét meghaladja; ráadásul ennek kiszámítása a törvényhozáson múlik, semmint valamely objektív mércén. Bár pénzügyi intézkedések ritkán ütköznek a kisajátítás tilalmába,

és az EJEB ezen a területen egyébként is széles tagállami értékelési zónát enged, az a tény, hogy az intézkedések magukba foglalhatják a nyugdíjszabályokat, növeli az egyezményesértés esélyét.

Bár az Alaptörvény a kereszténységet és a már elismert vallásokat látszik preferálni mind a Nemzeti hitvallásban, mint a VII. cikk (2) bekezdésében, amely szerint az állam „a közösségi célok érdekében” együttműködik az egyházakkal, ez nem szükségszerűen jelent hátrányosabb helyzetet azoknak, akik újabban létrejött vallási felekezetekhez tartoznak, vagy nem vallásosak. Első ránézésre tehát a 9. cikk sérelmének veszélye, akár önállóan, akár a 14., vagy az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkének sérelmével együtt nem merül fel. Mindazonáltal ez egy olyan terület, ahol az egyezményi rendelkezésekkel összeegyeztethetetlen gyakorlatot bátoríthatnak az alaptörvényi rendelkezések, és a jövőbeli fejleményeket szigorú vizsgálatnak – és adott esetben korrekciónak – kell alávetni.²² Például, a Velencei Bizottság szerint az Alaptörvény VII. cikkét implementáló törvény, annak ellenére, hogy liberális és nagyvonalú keretet biztosít a vallásszabadságnak, több tekintetben a nemzetközi standardoknál alacsonyabb védelmet biztosít (egyházelismerés; több száz, korábban egyházként elismert egyház regisztrációjának törlése; vallási hitekkel és közösségekkel való egyenlőtlen bánásmód).²³

Figyelemmel kell kísérni majd annak a tilalomnak a tényleges alkalmazását is, amely szerint az alapvető jogok biztosa és helyettesei, bírák, ügyészek, valamint a nemzetvédelem, nemzetbiztonság és rendőrség tagjai nem lehetnek politikai pártok tagjai, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Bár egy ilyen korlátozást korábban a magyar rendőrség tekintetében fenntartott az EJEB,²⁴ megjegyzendő, hogy az a következtetés, hogy ez a korlátozás nem sérti az Egyezmény 10. és 11. cikkében foglalt véleménynyilvánítási és egyesülési szabadságot, részben azon nyugodott, hogy a rendőroknak továbbra is megvolt a joguk arra, hogy „választási programokat ismertessenek, jelöltekot állítsanak és támogassanak, választási kampánygyűléseket szervezzenek, országgyűlési és helyi önkormányzati választásokon választók legyenek, illetve országgyűlési és helyi önkormányzati képviselő- és polgármesterjelöltként induljanak, hogy népszavazáson részt vegyenek, hogy szakszervezetek, egyesületek és egyéb szervezetek tagjai legyenek, hogy békes gyűléseken részt vegyenek, a sajtó számára

A DEMOKRÁCIÁVAL VALÓ LEHETSÉGES KONFLIKTUS KÜLÖNÖSEN ABBAN ÉRTHETŐ TETTEN, HOGY AZ ALAPTÖRVÉNY RENGETEG ALAPVETŐ JOGOT ÉS SZABADSÁGOT, VALAMINT TÁRSADALOM- ÉS GAZDASÁGPOLITIKAI KÉRDÉST SARKALATOS TÖRVÉNYEK RÉSZLETES SZABÁLYOZÁSÁRA UTAL.

nyilatkozatot adjanak, rádiós vagy televíziós műsorban szerepeljenek, politikai és egyéb műveket kiadjanak”²⁵ Az alkotmányba emelés eredményeként a tilalom hatásának kiterjesztése akár csak néhány érintett személyi csoportra valószínűsíthetően a 10. és 11. cikk sérelmének megállapításához vezetne.

Legalább öt olyan rendelkezése van az Alaptörvénynek, amelyeket lehet úgy értelmezni, mint amelyek vagy az Egyezményvel ellentétes cselekményt követelnek meg, vagy megtiltják az Egyezmény betartását.

Az első a bírói nyugdíjkorhatár leszállítása a 26. cikk (2) bekezdésében, feltéve, hogy nem csak jövőbeli kinevezettekre, hanem hivatalban lévő bírakra is alkalmazzák. Az érintett bírák alkalmazotti jogainak ilyen megváltoztatása szükségszerűen polgári jogaik sérelmét jelenti, akkor is, ha közszolgálati jogviszonyokról van szó, hiszen az EJEB esetjoga ezeket ugyanolyan jogviszonyoknak tekinti, mint a más munkavállalásra irányuló szerződésen alapulóakat²⁶ – amelyek érintik vagyoni jogosultságaikat.²⁷ Az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét csak akkor lehetne elkerülni, ha a törvényhozás megfelelően kompenzálná a kisajátítást. Ráadásul az Egyezmény 6. cikke szerinti függetlenségi követelmény is önálló hivatkozási alap lehetne, bár a bírói függetlenség csorbulása miatti kérelmet csak peres fél nyújthatná be, nem maga a bíró.

További ütközés származhat a XXXI. cikk szerinti katonai szolgálatra irányuló kötelezettség megfogalmazásának több aspektusából. Először is, a kötelezettség csak felnőtt férfiakra vonatkozik, ami nemi diszkriminációt valósíthat meg, miközben az európai országok hadseregeiben egyre nagyobb arányban szolgálnak nők.²⁸ Másodsor, a rendelkezés nem tesz kivételt a szolgálatra való képesség tekintetében, amely ezért ellentétes lehet az Egyezmény 3. cikke szerinti embertelen és megalázó bánásmód tilalmával. Harmadszor, bár a szolgálatot lelkiismereti alapon megtagadókat figyelembe veszi a rendelkezés, de kivételt csak a fegyveres szolgálat alól enged, és nem veszi figyelembe azokat, akik számára lelkiismereti okokból az erőszak alkalmazása mint olyan elfogadhatatlan (és ezáltal a nem fegyveres szolgálatra való kötelezésük is ütközik a jogikkal), vagy akiknek egy konkrét konfliktussal szemben vannak lelkiismereti ellenvetéseik. Negyedszer, nincsen rendelkezés a civileket érintő honvédelmi munkakötelezettség lelkiismereti okokból való megtagadásának lehetőségéről. Ez a két utóbbi korlátozás az Egyezmény lelkiismereti alapú szolgálatmegtagadást is védő 9. cikkébe ütközik abban az esetben, ha súlyos és feloldhatatlan konfliktus áll fenn valamely kötelezettség és egy személy lelkiis-

merete vagy hite között, és amely a 4. cikk (3b) pontja ellenére is alkalmazandó a katonai szolgálatra magára is.²⁹

Egy harmadik ütközés, amely szintén a 4. cikket érinti, származhat abból a XII. cikk szerinti kötelezettségből, hogy mindenki „*képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel hozzájárul[jon] a közösség gyarapodásához*”. Ez a kötelezettség túlmehet a kényszer- vagy kötelező munka tilalma alól kivett „*rendes állampolgári kötelezettségek körébe tartozó munkán vagy szolgálaton*”.³⁰ Ez utóbbi azonban valószínűleg lefedi a XVI. cikk (4) bekezdése szerint „*a nagykorú gyermekeknek a rászoruló szüleikről*” való gondoskodási kötelezettségét.

A negyedik összeütközés a II. cikknek abból a meghatározásából származhat, amely szerint „*a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg*”. Önmagában egy ilyen védelmi rendelkezés valószínűleg nem problematikus, de az élethez való jog konkretizálásaként olyan következtetéshez vezethet, amely szerint sem az abortusz, sem az *in vitro* megtermékenyítés (amely során magzatokat pusztítanak el) nem engedélyezett. Két ilyen tilalom kétségkívül összeegyeztethetetlen lenne a 8. cikkben foglalt magánélet tisztelgetéshez való joggal, különös tekintettel arra, hogy az EJEB esetjoga megállapította, hogy nincsen arra nézve európai konszenzus, hogy mikor kezdődik az élet.³¹

Az ötödik potenciális konfliktus az L) cikk (1) bekezdésének abból a kinyilvánításából ered, hogy a házasság férfi és nő közössége, mivel ez kétségtelenül kizárja az azonos neműek házasságát. Mint ilyen nem összeegyeztethetetlen az Egyezmény 12. cikkében foglalt házassághoz való jog jelenlegi értelmezésével. Ugyanakkor ez egy olyan terület, ahol az európai konszenzus nem csak a felé halad, hogy kiterjessze az azonos neműek közötti kapcsolatok védelmét, hanem hogy megengedje, hogy az ilyen kapcsolatokat házasságként intézményesítsék, ha a felek úgy kívánják. Az L) cikk (1) bekezdése tehát akadály lenne az EJEB esetjogában beálló ilyen irányú fejleményre adandó megfelelő válasznak.

A DEMOKRÁCIÁRA ÉS A JOGÁLLAMISÁGRA GYAKOROLT HATÁS

Nem csak az egyes rendelkezésekkel való potenciális ütközés az, amely megkérdőjelezi az Egyezményvel való összeegyeztethetőségét az Alaptörvénynek – vannak bizonyos olyan aspektusai is, amelyeket tekinthetünk a demokrácia és a jogállamiság (beleértve a bírói függetlenséget) alapelveivel való szembe-

fordulásnak, amelyek alapvető fontosságát pedig az EJEB számos alkalommal hangsúlyozta.

A demokráciával való lehetséges konfliktus különösen abban érhető tetten, hogy az Alaptörvény rengeteg alapvető jogot és szabadságot, valamint társadalom- és gazdaságpolitikai kérdést sarkalatos törvények részletes szabályozására utal.³² Ezeket a törvényeket csak a jelenlévő képviselők kétharmadával lehet elfogadni és módosítani,³³ így lehetővé válik, hogy egy – akár földcsuszamlásszerű választási győzelem, akár csak az adott napon jelenlévők megoszlása miatt előállt³⁴ – átmeneti többség kiemelt védelmet adjon az érintett ügyeknek. Persze a demokráciával nem elmenthető, hogy néhány kérdés kiemelt védelemben részesüljön. Valójában ez az alapja az emberi jogok alkotmányos védelmének. Az Egyezmény korlátozási klauzuláinak alkalmazásából és az értékelési zóna doktrínájának fejlődéséből ugyanakkor világosan kiderül, hogy az EJEB elismeri, hogy a demokrácia jelentős mozgásteret foglal magában nem csak a társadalom- és gazdaságpolitika területén, hanem a jogok és szabadságok, valamint más versengő érdekek közötti egyensúly kialakításában.³⁵

A demokráciát egy bizonyos mértékig specifikusan megköveteli az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkébe foglalt elköteleződés a szabad választások iránt, amely „a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését”. Ez a rendelkezés ugyanakkor inkább a választójog terjedelmével, a jelöltség és a választási eljárás szabályaival foglalkozik, és kevésbé a törvényhozás hatásköreivel.³⁶ Mi több, az EJEB a demokrácia fennmaradásának kérdésével elsősorban olyan ügyekben foglalkozott, amelyekben elfogadhatatlannak ítélte meg egyének és szervezetek részéről az Egyezményben foglalt jogokra és szabadságokra való hivatkozást olyan cselekmény végrehajtására, amelyet az EJEB – céljaiban vagy eszközeiben – antidemokratikusnak talált.³⁷ Mindazonáltal, van két olyan lehetséges hivatkozás, amelyek alapján a jövőbeli parlamentek mozgásterének a sarkalatos törvények általi potenciálisan túlzott, aránytalan leszűkítését az EJEB előtt sérelmezni lehet.

Először is, lehet azt állítani, hogy ez összeegyeztethetetlen a 17. cikk szerinti joggal való visszaélés tilalmával.³⁸ Ezt a rendelkezést azonban ritkán hívták fel államokkal szemben – melyekre egyébként

ugyanúgy vonatkozik, mint az egyénekre –, és az EJEB soha nem bocsátkozott tartalmi megvitatásba, még kevésbé marasztalt el államot a 17. cikk alapján. Ennek ellenére a korábbi Európai Emberi Jogi Bizottság egy tagja elfogadta például azt az érvet, hogy egy kormány totalitárius konspirációba való bekapcsolódása a 15. cikk szerinti derogációt a 17.

cikk alapján megengedhetetlenné teszi.³⁹ Egy ilyen, az utóbbi rendelkezésen alapuló kérelmet mindenképpen államnak kellene benyújtania, mivel egyének nehezen tudnák kimutatni, hogy a sarkalatos törvények valamelyikének alkalmazása úgy hatott rájuk, hogy a 34. cikk értelmében vett áldozattá váltak.

A második kérelmezési alap, amely inkább nyitva áll egyének számára is, annak állítása lehet, hogy bizonyos jogok és szabadságok korlátozása nem szükséges egy demokratikus társadalomban.

Ez nem olyan állítás, amelyet absztrakt módon e helyütt fel lehetne pontosan mérni, mivel az a kérdés, hogy egy bizonyos beavatkozás valamely nyomós társadalmi szükségletre adott válasz-e, és arányos-e az elérni kívánt legitím céllal. Másrészt az a tény, hogy bizonyos korlátozásokat pusztán amiatt lehetetlen eltörölni, mert azokat sarkalatos törvény írta elő, gyengítheti a korlátozások kényszerűen szükséges volta mellett érvet, különösen, ha azok más európai országokban elfogadott állásponttól lényegesen eltérnek.

Az az eshetőség, hogy az Alaptörvény nem felel meg teljesen a jogállamiság követelményeinek, szintén számos jellegzetességéből fakad. A jogbiztonságot kétségkívül veszélyezteti az 1949-es kommunista alkotmány érvénytelenségének kimondása a Nemzeti hitvallásban, anélkül, hogy ennek következményeit tisztáznák. Hasonlóképpen a jogbiztonságot fenyegeti az I. cikk (3) bekezdésében az, hogy „törvény” – egy nem meghatározott fogalom – határozza meg „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat”, a szabályok terjedelmére és részleteire vonatkozó bármiféle iránymutatás nélkül, és azt sem tisztázva, hogy vajon ezek ugyanazok, mint a különböző alapjogi klauzulákban említett sarkalatos törvények, vagy azokhoz képest további szabályok.

Ezen is túlmenően, a jogállamiságot súlyosan aláássa a meglehetően határozatlan és kiterjedt mentesség az alkotmányossági vizsgálat alól, amiben – mint említettük – a 37. cikk (4) bekezdése részesít egy sor olyan intézkedést, amelyek egyéni jogokat és kötele-

zetségeket érínthetnek. Továbbá, a bírói függetlenséget – a jogállamiság *sine qua non*ját – kétségkívül érinteni fogja nem csak a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökének leváltása,⁴⁰ valamint számos bírónak a nyugdíjkorhatár leszállítása miatti hirtelen elmozdítása, hanem az is, hogy a legfőbb ügyész és az Országos Bírói Hivatal elnöke bármely ügyet áthelyezhet egy másik, azonos hatáskörű, de az általános illetékességű bíróságtól eltérő bírósághoz,⁴¹ csakúgy, mint az, hogy az Alaptörvény elmulasztja a különböző bírósági szintek meghatározását, és így nem nyújt alkotmányos védelmet megváltoztatásuk ellen. A bírói függetlenséget szintén fenyegeti az a tény, hogy a 25. cikk (1) és a 26. cikk (1) bekezdése a bírák javadalmazásának és elmozdításuk lehetséges okainak meghatározását sarkalatos törvényre bízta, mindenféle biztosíték nélkül arra nézve, hogy a vonatkozó, nemzetközileg elismert standardokat be fogják tartani. Továbbá, a 25. cikk (5) bekezdésének az a fordulata, hogy „a bírói önkormányzati szervek *közreműködnek* a bíróságok igazgatásában,⁴² nem ad okot bizakodásra abban a tekintetben, hogy a bíróságokat nem fogják alávetni a végrehajtó hatalom diktátumainak.⁴³

A bírói függetlenséggel kapcsolatos néhány kérdés minden bizonnyal olyan kérelmeknek is része lehet, amelyek szerint nem volt tisztességes az eljárás, mivel az Egyezmény 6. cikke független bíróság általi elbírálást követel meg. Továbbá, a bírák kényszernyugdíjazása, ahogy láttuk, az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke szerinti tulajdoni igényeket is felvet. Ezt az utóbbi jogot sértheti az is, ha a kommunista alkotmány érvénytelenségének kimondása bármilyen hatással járna korábban keletkezett jogokra és kötelezettségekre. Külön törvények bevezetésének szükségessége az alapvető jogok és kötelezettségek szabályainak meghatározására szintén jelentheti azt, hogy a jogok köre nem kellően meghatározott, vagy hogy a korlátozások nem eléggé precízek ahhoz, hogy megfeleljenek az Egyezmény azon követelményének, hogy a korlátokat „törvény írja elő”, vagy „törvénynek megfelelően” határozzák meg, és mint ilyenek a garantált jogok és szabadságok sérelmét jelentik. Ezen lehetőségek ellenére az EJEB valószínűleg sokkal kényelmesebb helyzetben lenne, ha a demokrácián és jogállamiságon alapuló kifogás az Európa Tanács valamely politikai szervén keresztül érkezne.⁴⁴

KÖVETKEZTETÉSEK

Az, hogy az EJEB mit fog kezdeni az Alaptörvényvel, ha annak valamely rendelkezését a Bíróság elé citálják, nyilvánvalóan a spekuláció világába tarto-

zik. Az értelmezés, a cselekvés elmaradása és a bizonyítékok elégtelensége mind vezethetnek arra, hogy egy eset konkrét körülményei alapján a Bíróság semmi kifogásolhatót ne találjon. Valójában az a tény, hogy az EJEB hatásköre konkrét esetben történő egyezményértékek megállapítására terjed ki, azt jelenti, hogy előfordulhat, hogy nem képes, vagy éppenséggel nem hajlandó arra, hogy meglássa a fától az erdőt; egy elszigetelt eset nem mindig vezet rendszerhiba felismerésére. Mindazonáltal az Alaptörvény rendelkezései, és/vagy az azok végrehajtására tett intézkedések jócskán rendelkeznek azzal a potenciállal, hogy számottevő vitára adjanak okot abban a tekintetben, hogy vajon Magyarországon kielégítően érvényesülnek-e az Egyezmény követelményei. Az érvényesülés potenciális problémáinak sorát tekintve várható, hogy az Alaptörvény implementációjából eredő ügyek egy jó időre foglalatosságot biztosítanak majd az EJEB-nek. Ez annál is inkább sajnálatos, mivel az 1990-es években Magyarország arra irányuló erőfeszítései, hogy biztosítsa a nemzeti jog és gyakorlat összhangját az Európai Emberi Jogi Egyezményrel, még annak ratifikációja előtt, példásak voltak.

Fordította: Salát Orsolya

JEGYZETEK

1. Magyarország az Egyezményt újabb védett jogokkal kiegészítő valamennyi jegyzőkönyvet ratifikálta, a 12. jegyzőkönyv kivételével, amely a diszkrimináció általános tilalmát mondja ki.
2. Egy másik, nem bírósági megközelítés lenne az Európa Tanács Statútuma 8. cikkének felhívása. Ez a rendelkezés a képviseleti jogok felfüggesztését és azon államok tagságának megszüntetését teszi lehetővé, amelyek súlyosan megsértették az Európa Tanács céljának megvalósítására irányuló őszinte és hatékony együttműködési kötelezettséget, amelyet az 1. cikk ír elő.
3. Magyarország ezek közé tartozott, mivel az Alkotmánybíróság a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban arra az álláspontra helyezkedett, hogy egy nemzetközi szerződésnek, pl. az Egyezményt kihirdető parlamenti törvénynek, elsőbbsége van más törvények és egyéb jogszabályok felett, de a jövő fogja megmutatni, hogy ezt az értelmezést az Alaptörvény alatt továbbra is fenntartják-e.
4. A szerződő államok nem minden bírósága követi vagy éppen veszi tekintetbe az EJEB esetjogát az alkotmányos garanciák vagy az Egyezmény rendelkezéseinek értelmezése és alkalmazása során, még ott

- sem, ahol az Egyezménynek törvényereje van. Továbbá, az Egyezmény rendelkezéseinek alkalmazását még az a nézet is csorbíthatja, hogy nem tekintenek azokra önvégrehajtóként ('self-executive') annak ellenére, hogy a belső jogba inkorporálták a rendelkezéseket.
5. Lásd például: *Observer and Guardian v. United Kingdom*, no. 13585/88, November 26, 1991, 76. bek.
 6. Lásd például: *James and Others v. United Kingdom*, no. 8793/79, February 21, 1986, 85. bek.
 7. Ez általában vonatkozik az ítéletek végrehajtására is, lásd *Scordino v. Italy (no. 1)* [GC], no. 36813/97, March 29, 2006, 233. bek.
 8. Csakúgy, mint az Európai Egyezménynek kvázi-alkotmányi státuszt biztosító intézkedések gyengítése vagy eltörlése.
 9. Az elismert kivételek közé tartoznak az olyan törvényi rendelkezések, amelyek az Egyezménnyel ellentétesen nyilvánítanak valamit bűncselekménnyé (Dugeon v. United Kingdom, no. 7525/76, October 22. 1981), illetve az az eset, amikor valaki olyan csoportba tartozik, amely az adott törvény általi közvetlen érintettség veszélyének van kitéve (pl.: *Burden v. United Kingdom*, [GC] no. 13378/05, April 29, 2008).
 10. Ez a probléma eddig nem merült fel a gyakorlatban.
 11. Lásd például: *Korbély v. Hungary* [GC], no. 9174/02, September 19, 2008.
 12. Megjegyzendő, hogy a XXVIII. cikk (4) és (5) bekezdése az Egyezmény 7. cikkéhez hasonlóan fogalmaz, és ez korlátozhatja a Nemzeti hitvallásban foglalt előírás hatását.
 13. Lásd például: *Karner v. Austria*, no. 40016/98, July 24, 2003.
 14. Erre lásd Kriszta Kovács: Equality: The Missing Link, in *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, ed. Gábor Attila Tóth, CEU Press, Budapest, 2012.
 15. Lásd például: *Observer and Guardian v. United Kingdom*. Lásd még: Opinion of the Commissioner for Human Rights on Hungary's media legislation in light of Council of Europe standards, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1751289>; valamint az EBESZ elemzését, <http://www.osce.org/fom/75990>.
 16. Lásd: *Kafkaris v. Cyprus* [GC], no. 21906/04, February 12, 2008; *Vinter and Others v. United Kingdom*, nos. 66069/09 and 130/10 and 3896/10, January 17, 2012.
 17. *Hirst v. United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, October 6, 2005. Megerősítette: *Scoppola v. Italy (no. 3)*, [GC], no. 126/05, May 22, 2012.
 18. *Alajos Kiss v. Hungary*, no. 38832/06, May 20, 2010. Lásd még a Velencei Bizottság véleményét, amely a mentális fogyatékossgal élők választójoga korlátozásainak teljes eltörlését javasolja, <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29045-e.pdf>.
 19. Lásd például: *Z. and T v. United Kingdom* (dec.), no. 27034/05, February 28, 2006; *Othman v. United Kingdom*, no. 8139/09, January 17, 2012.
 20. Érdemes megjegyezni, hogy a XIV. cikk (3) bekezdése szerint nem magyar állampolgároknak csak akkor kell menedéjogot adni, ha sem származási országuk, sem más ország nem biztosít nekik védelmet.
 21. Lásd például: *Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, May 10, 2001.
 22. Lásd például: *Lautsi and Others v. Italy* [GC], no. 30814/06, March 18, 2011.
 23. 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról. Lásd továbbá: Renáta Uitz: Freedom of Religion and Churches: Archeology in a Constitution-making Assembly, in *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, ed. Gábor Attila Tóth, CEU Press, Budapest, 2012.
 24. *Rekvenyi v. Hungary* [GC], no. 25390/94, May 20, 1999.
 25. Uo. 49. bekezdés.
 26. Lásd *Vilho Eskelinen and Others v. Finland* [GC], no. 63235/00, April 19, 2007. Szintén lásd *K.M.C. v. Hungary*, no. 19554/11, July 10, 2012.
 27. Lásd például: *Azinas v. Cyprus* [GC], no. 56679/00, April 28, 2004.
 28. *Karlheinz Schmidt v. Germany*, no. 13580/88, July 18, 1994.
 29. Lásd: *Batayan v. Armenia* [GC], no. 23459/03, July 7, 2011.
 30. Lásd: *Zarb Adami v. Malta*, no. 17209/02, June 20, 2006.
 31. Lásd: *Evans v. United Kingdom* [GC], no. 6339/05, April 10, 2007; *A., B. and C. V. Ireland* [GC], no. 25579/05, December 16, 2010. Lásd továbbá: Catherine Dupré: Human Dignity: Rhetoric, Protection and Instrumentalisation, in *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, ed. Gábor Attila Tóth, CEU Press, Budapest, 2012. Magyarul: Catherine Dupré: Az emberi méltóság a 2011-es magyar Alaptörvényben, *Fundamentum*, 2011/4. 23–36.
 32. Ez a következő cikkekben foglalt ügyekben van így: G(1) és (4), 1(4), 1(3), VII(3), VIII(4), IX(3), XXIII(4), XXIX(3), XXXI(3), (4) és (6), 2(1) és (2), 4(2) és (5), 5(8), 7(3), 12(5), 17(4), 23(1), (2) és (4), 24(2)(g),(3)(c) és (5), 25(7), 26(1) és (2), 29(7), 31(3), 33(3), 35(1), (2) és (4), 38(2), 40, 41(1), (4) és (5), 42, 43(4), 44(5), 45(2) és (5), 46(6), 49(3)(c), 50(3), 51(1) és (4), 52(3), 53(1) és (2), 54(4).