



NEMZETKÖZI EMBERI JOGOK

E-olvasókönyv

Szakmai lektor: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztette: HALMAI GÁBOR, JUHÁSZ GÁBOR, MAJTÉNYI BALÁZS, SALÁT ORSOLYA

Fordítók: GYÖRI GÁBOR, KÁLLAI PÉTER, NOVOSZÁDEK NÓRA, MAJTÉNYI BALÁZS, SALÁT ORSOLYA

Az anyag egységesítésében közreműködtek:

ALTSACH SZABINA, HALÁSZ PÉTER, GRUBER ANDREA, KÁLLAI PÉTER, KÖVES NÓRA, MARTOS ANNA BORBÁLA

Az elektronikus kiadvány a TÁMOP-4.1.2-08/2/A/KMR-2009-0043 –

„A szociálpolitikus és a szociális munkás képzés megújítása az ELTE és a BCE együttműködésében”
(SZOCMEG) projekt keretében készült.

Szerkesztés © Szerkesztők, 2012

Hungarian translation © Fordítók, 2012

Hungarian edition © ELTE TáTK, 2012



Budapest, 2012

TARTALOM

BEVEZETÉS: TANULMÁNYOK 14

KIS JÁNOS: Az állam semlegessége	15
I. Előzetes megállapítások	16
II. Semlegesség mint diszkriminációmentesség	19
III. Semlegesség mint közös alapok	21
IV. Ellenvetések a semlegesség elméletével szemben	24
V. Még egyszer a semlegességről mint diszkriminációmentességről	26
VI. Még egyszer a semlegességről mint közös alapokról	31
VII. Vallási semlegesség	35
Jegyzetek	39
ARMIN VON BOGDANDY – MATTHIAS KOTTMANN – CARLINO ANTPÖHLER	
– JOHANNA DICKSCHEN – SIMON HENTREI – MAJA SMRKOLJ: Fordított „Solange”	43
I. Bevezetés	43
II. A tagállamokkal szembeni uniós alapjogvédelem három problémája	45
1. Médiaszabadság: egy veszélyeztetett alapjog	45
2. Alapjogok a tagállamokban: dolga-e az EU-nak?	46
3. Hol ér véget az uniós jog „alkalmazási területe”?	47
III. Az uniós polgárság mint az alapjog lényeges tartalma védelmének dogmatikai alapja	49
1. Az európai (állam)polgárság eszméje	49
2. Az uniós polgárság „központi magva”	50
3. Alapvető státusz és alapjogok	51
IV. Egy fordított Solange-doktrína alapvonalai	52
1. Az EUSZ 2. cikke és az alapjogok lényeges tartalma	52
2. Az alapjog lényeges tartalma betartásának védelme	54
3. Három ellenvetés, három cáfolat	55
Jegyzetek	57
CHRISTOPH MÖLLERS: Alkotmányozó hatalom – alkotmány – alkotmányosság	71
I. Alkotmányos retorika: a jelentés szintjei	71
II. Alapvetés: az alkotmány két típusa	73
1. Az uralom megalapozása: az alkotmány mint a jog politizálása	73
2. A hatalom formálása: az alkotmány mint a politika jogiasodása	75
3. Alapvetés: az alkotmány mint a politika és a jog összekapcsolódása	78

III. Az alkotmányos vita állása – kritikus áttekintés	80
1. A nemzetállam és az európai jog autonómiája	80
2. Alkotmányos elemek – alkotmányos funkciók	81
3. Heteronómia, autonómia és az uniós jog töredezettsége	83
4. A vita frontvonalainak korlátozott relevanciája	85
IV. Az európai alkotmány három fogalma	86
1. A nép alkotmányozó hatalma – mint az egyenlő szabadság kritériuma	86
2. Alkotmány: az európai Szerződések mint az unió alaki alkotmánya	89
3. Alkotmányosodás	95
V. Európai alkotmányjog – egy jogi terület és annak tudományos világa	99
VI. Utószó: az alkotmánytól a reformig	101
1. Alkotmányos deliberáció: Európai Konvent és kormányköziség	101
2. Alkotmányos momentumok: a politika kívül marad	102
3. Alkotmányos őszinteség: az alkotmányos nominalizmus határai	103
Jegyzetek	105
CATHERINE DUPRÉ: Az emberi méltóság a 2011-es magyar Alaptörvényben	123
Bevezetés	123
Determináltság	125
A méltóság kiterjedése. Értelmezések és zavarok	127
A viharfelhők középpontjában: az Alkotmánybíróság hatásköre	132
Sokatmondó hallgatások	133
Az emberi méltóság európai magjának hiányzó elemei	133
Inherens méltóság	134
A demokrácia megalapozása	135
Összegzés	137
Jegyzetek	138

JOGESETEK 146

I. Élethez és emberi méltósághoz való jog	146
A halálbüntetés – Egyesült Államok és Dél-Afrika	147
A halálbüntetés I. – Gregg kontra Georgia-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok)	
– 428 U.S. 153 (1976)	147
A halálbüntetés II. – State kontra Makwanyane és társa-eset, Alkotmánybíróság (Dél-Afrika)	
– 1995 (3) SALR 391 (CC)	150

Az emberi méltóság és az élethez való jog egyes aspektusai – Németország, EJEB	158
Általános személyiségi jog – Lüth-eset, Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország)	
– BVerfGE 7, 198 (1958)	158
Tényleges életfogytiglani börtönbüntetés, Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország)	
– BVerfGE 45, 187 (1977)	164
A kínzás tilalma – Gäfgen kontra Németország-eset, EJEB – 22978/05. számú kérelem	167
A „Csüllög kontra Magyarország”-eset (Judgment of 7 June 2011, Application no. 30042/08)	169
A „Gubacsi kontra Magyarország”-eset (Judgment of 28 June 2011, Application no. 44686/07)	174
Az emberi méltóság a magyar AB gyakorlatában I.	177
Általános személyiségi jog – 8/1990. (IV. 23.) AB határozat	177
A vérségi származás megismerésének joga – 57/1991. (XI. 8.) AB határozat	179
A házasságkötéshez való jog – 22/1992. (IV. 10.) AB határozat	182
A biztonsági öv kötelező használata – 60/1993. (XI. 29.) AB határozat	183
A testi integritáshoz való jog – 75/1995. (XII. 21.) AB határozat	185
Az emberi méltóság a magyar AB gyakorlatában II.	187
Egészségügyi önrendelkezés – 36/2000. (X. 27.) AB határozat	187
Dohányreklám – 37/2000. (X. 31.) AB határozat	191
Szabad orvosválasztás – 56/2000. (XII. 19.) AB határozat	193
Névjog – 58/2001. (XII. 7.) AB határozat	195
Kötelező védőoltás – 39/2007. (VI. 20.) AB határozat	199
Családon belüli erőszak – 53/2009. (V. 6.) AB határozat	203
Az élethez való jog – Magyarország	206
Halálbüntetés – 23/1990. (X. 31.) AB határozat	206
Rendőri fegyverhasználat – 9/2004. (III. 30.) AB határozat	209
Az abortusz – USA, Németország	213
Abortusz I. – Roe kontra Wade-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 410 U.S. 113 (1973) ..	213
Abortusz II. – Délkelet-pennsylvaniai Családtervezési Szolgálat kontra Casey-eset,	
Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 505 U.S. 833 (1992)	215
Abortusz III. – Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) (BVerfGE 39, 1 (1975)	223
Reprodukciós jogok – Magyarország	227
Abortusz I. – 64/1991 (XII. 17.) AB határozat	227
Abortusz II.: A dávodi ügy – BH (Bíróági határozatok) 1998/372	232
Abortusz III. – 48/1998. (XI. 23.) AB határozat	234
A művi meddővé tételről – 43/2005. (XI. 11.) AB határozat	238
Az eutanázia – Egyesült Államok, Kanada	242
Eutanázia I. – Cruzan kontra Missouri Egészségügyi Minisztérium vezetője-eset,	
Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 497 U.S. 261 (1990)	242

Eutanázia II. – Washington kontra Glucksberg-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 521 U.S. 702 (1997)	246
Eutanázia III. – Rodriguez kontra Brit-Kolumbia, Legfelső Bíróság (Kanada) – 3 S.C.R. 519. (1993)	249
Az eutanázia – Magyarország	253
Eutanázia I. – a Binder-eset – BH (Bírósági határozatok) 1996, 349.	253
Eutanázia II. – 22/2003. (IV. 28.) AB határozat	261
A kábítószer-fogyasztás	265
Kábítószer I.: hasiseset, Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE 90, 145 (1994) ..	265
Kábítószer II.: New Jersey kontra T. L. O.-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 469 U.S. 325 (1985)	266
A drogfogyasztás büntetőjogi szabályozása – 54/2004. (XII. 13.) AB határozat	268
Szexuális autonómiák	273
Transzszexuális eset I., Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE, 49, 286 (1978) ..	273
Transzszexuális eset II., Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfG, 1 BvL 10/05 (2008)	274
Szexuális oktatás eset, Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE, 47, 46 (1977) ..	278
Házasság, család, magánélet	279
Homoszexualitás I.: Bowers kontra Hardwick-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 478 U.S. 186 (1986)	279
Homoszexualitás II.: Lawrence és mások kontra Texas-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 539 U.S. 558 (2003)	281
Bejegyzett élettársi kapcsolat – 154/2008. (XII. 17.) AB határozat	285
II. A hátrányos megkülönböztetés tilalma 1.	288
Európa Tanács: Emberi jogok európai bírósága	289
Diszkriminációtilalom I.: Opuz Törökország elleni ügye (33401/02. számú kérelem)	289
Diszkriminációtilalom II.: Gütl Ausztria elleni ügye (49686/99. számú kérelem)	291
Diszkriminációtilalom III.: D. H. és mások Csehország elleni ügye (57325/00. számú kérelem)	292
A Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság 13. számú általános ajánlása	295
Európai Unió: Európai Bíróság	303
Hátrányos megkülönböztetés I.: Sonia Chacón Navas kontra Eurest Colectividades SA-eset (C-13/05. sz. ügy)	303
Hátrányos megkülönböztetés II.: Werner Mangold kontra Rüdiger Helm-eset (C-144/04. sz. ügy) ..	318
Egyesült Államok Legfelső Bírósága	338
Hátrányos megkülönböztetés I.: Brown kontra Topeka Oktatási Tanácsa-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – afroamerikai szegregáció	338
Hátrányos megkülönböztetés II.: Metro Broadcasting kontra FCC-eset, 497 U. S. 547 (1990)	340

Magyarországi AB határozatok	343
Egyenlőségfogalom, pozitív diszkrimináció – 9/1990. (IV. 25.) AB határozat	343
Egyenlőség és emberi méltóság – 61/1992. (XI. 20.) AB határozat	345
Diszkrimináció a meddőségkezelésben – 18/2001. (VI. 1.) AB határozat	346
III. A hátrányos megkülönböztetés tilalma 2. – Szexuális kisebbségek	348
ENSZ Emberi Jogi Bizottság	349
LMBT aktivista – Toonen kontra Ausztrália-eset, 488/1992 sz. beadvány: Ausztrália, 1994. 04. 04. – CCPR/C/50/D/488/1992.	349
Európa Tanács: Emberi Jogok Európai Bírósága	353
Egyedülálló homoszexuális férfi általi örökbefogadás – Fretté kontra Franciaország-eset (36515/97. sz. kérelem)	353
Az apa homoszexuális beállítottságának szerepe gyermekelhelyezésnél – Salgueiro da Silva Mouta kontra Portugália-eset (33290/96. sz. kérelem)	356
Szexuális orientáció és örökbefogadás – E. B. Franciaország elleni ügye (43546/02. sz. kérelem)	364
Nemátalakító műtét – Schlumpf kontra Svájc-eset (29002/06. sz. kérelem)	366
Egyenlőség Napjai – Bączkowski és mások kontra Lengyelország-eset (1543/06. sz. kérelem)	368
Európai Unió: Európai Bíróság	370
Transzszexuális társ kizárása az özvegyi nyugdíjból – K. B. és a National Health Service Pensions Agency-eset	370
Azonos nemű élettársak közös örökbefogadási joga – Du Toit és mások kontra Népjeléti miniszter és mások-eset	379
Az egyenlő védelem elve – Romer, Colorado kormányzója és mások kontra Evans és mások, Legfelső Bíróság (Colorado) – 94-1039. sz. beadvány	380
Alkotmánybírósági döntések	382
A német Alkotmánybíróság döntése az azonos nemű párok életközösségéről és a házasság védelméről, BVerfGE 105, 303 (2002)	382
Az osztrák Alkotmánybíróság végzése a beleegyezési korhatárról	402
Magyarországi esetek	411
Azonos neműek élettársi kapcsolata, házassága – 14/1995. (III. 13.) AB határozat	411
Szexuális irányultság egyház által alapított felsőoktatási intézményben – Háttér Társaság kontra Károli Gáspár Református Egyetem-eset, BH 14/2006.	414
IV. Kisebbségi jogok	421
ENSZ Emberi Jogi Bizottság	422
Egyéni jog és közösséghez tartozás – a Kitok-eset, CCPR/C/33/D/197/1985.	422
Európa Tanács: Emberi Jogok Európai Bírósága	430
Kisebbségi hagyományok és a diszkrimináció tilalma-eset (49151/07. sz. kérelem)	430

Sejdić és Finci kontra Bosznia-Hercegovina-eset (27996/06. és 34836/06. sz. kérelmek)	433
Egyesült Államok Legfelső Bírósága	437
A Morton kontra Mancari-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 417 U.S., 535 (1974)	437
A Rice kontra Cayetano (Hawaii kormányzója)-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 98-818. sz.	439
Franciaország: Alkotmánytanács	442
Korzika státusza I. – autonómia a kisebbség formális elismerése nélkül, 1991. május 9-i 91-290. DC döntés	442
Korzika státusza II. – autonómia a kisebbség formális elismerése nélkül, 2002. január 17-i, 2001-454 DC döntés	449
Német Alkotmánybíróság	457
A preferenciális kisebbségi képviseletről (Urteil des Zweiten Senats vom 5. April 1952– 2 BvH 1/52)	457
Magyarországi AB határozatok	462
Kedvezményes mandátumszerzés – 34/2005. (IX. 29.) AB határozat összefoglalása	462
Kisebbségek parlamenti képviselete – 35/1992. (VI. 10.) AB határozat	466
Kisebbségi nyilvántartás – 45/2005. (XII. 14.) AB határozat	467
Új kisebbség elismerése – 2/2006. (I. 30.) AB határozat	471
V. A véleménynyilvánítás szabadsága	474
A politikai beszéd	475
New York Times Co. kontra Sullivan-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok), 376 U.S. 254 (1964).	475
Közzereplők bírálhatósága – 36/1994. (VI. 24.) AB határozat	479
Lingens kontra Ausztria-eset, Emberi Jogok Európai Bírósága, 8 E.H.R.R. 407 (1986).	482
A gyűlöletbeszéd	485
Gitlow kontra New York-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 268 U.S. 652 (1925)	485
R.A.V. kontra St. Paul, Minnesota városa ügy, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 505 U.S. 377 (1992)	488
Virginia kontra Black és társai-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 538 U.S. 343 (2003) ...	493
Jersild kontra Dánia-eset, Emberi Jogok Európai Bírósága (1994) 298 Eur. Ct. H.R. (ser. A); 19 E.H.R.R. 1.	496
Robert Faurisson kontra Franciaország-eset, ENSZ Emberi Jogi Bizottság – UN Doc OCPH/58/D/550/1993 (1996)	501
Közösség elleni izgatás I. – 30/1992. (V. 26.) AB határozat	504
Közösség elleni izgatás II. – 12/1999. (V. 21.) AB határozat	507
Közösség elleni izgatás III. – 18/2004. (V. 25.) AB határozat	509
Közösség elleni izgatás IV. – 95/2008. (VII. 3) AB határozat	511

Gyűlöletbeszéd (polgári jog) – 96/2008. (VII. 3.) AB határozat	515
Nemzeti jelkép – 13/2000. (V. 12.) AB határozat	518
Önkényuralmi jelkép I. – 14/2000. (V. 12.) AB határozat	521
Önkényuralmi jelkép II. – Vajnai Attila kontra Magyarország-eset, Emberi Jogok Európai Bírósága	524
A kereskedelmi beszéd	527
Gazdasági reklám I. – 1270/B/1997. AB határozat	527
Gazdasági reklám II. – 23/2010. (III. 4.) AB határozat	530
A sajtó, a rádiózás és a televíziózás szabadsága	533
Sajtószabadság, ügyési cenzúra – 20/1997. (III. 19.) AB határozat	533
Médiatörvény – 37/1992. (VI. 10.) AB határozat	536
Csonka kuratóriumok – 2/1999. (VI. 30.) AB határozat	539
A kiegyensúlyozottság követelménye – 1/2007. (I. 18.) AB határozat	542
VI. Az információs jogok	544
Adatvédelem	545
A kommunikáció titkossága eset [Klass-esetként ismert], Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) BVerfGE 30, 1 (1970)	545
Pártok és társadalmi szervezetek vezetőinek vagyonynyilatkozata – 20/1990. (X. 4.) AB határozat ..	550
Személyi szám – 15/1991. (IV. 13.) AB határozat	552
A közérdekű adatok nyilvánossága	555
Lusztrációs eset, Alkotmánybíróság (Cseh Köztársaság) Pl. US 1/92 (Sb.)	555
Átvilágítás – 60/1994. (XII. 24.) AB határozat	558
Közérdekű adatok I. – Társaság a szabadságjogokért kontra Magyarország-eset, Emberi Jogok Európai Bírósága (indítvány száma 37374/05)	562
Közérdekű adatok II. – Kenedi János Magyarország elleni ügye, Emberi Jogok Európai Bírósága (31475/05. számú kérelem)	565
VII. A gyülekezés és az egyesülés szabadsága	567
A gyülekezés szabadsága	568
Gyülekezési jog I. – 55/2001. (XI. 29.) AB határozat	568
A spontán gyülekezés szabadsága – Bukta és mások kontra Magyarország-eset, Európai Jogok Európai Bírósága (25691/04 sz. kérelem)	572
Gyülekezési jog II. – 75/2008. (V. 29.) AB határozat	580
Náci gyűlések tilalma – Hess-eset, Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország)	584
Az egyesülés szabadsága	590
Szocialista Birodalmi Párt (Sozialistische Reichspartei)-eset, Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) BVerfGE 2, 1 (1952)	590

Döntés a Rekvenyi László kontra Magyarország-esetben, Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete (Strasbourg, 1999. május 20.)	593
Fejkendőviselés – Refah Párt kontra Törökország-eset, Emberi Jogok Európai Bírósága	608
Az egyesülési jog korlátozása – Fővárosi Főügyészség kontra Magyar Gárda Hagyományörző és Kulturális Egyesület-eset, Fővárosi Ítéltábla (738/2009/7.)	612
VIII. A politikai és részvételi jogok	624
A választójog	625
A választók azonosítása – Új Nemzeti Párt kontra Dél-Afrika-eset, Alkotmánybíróság (Dél-Afrika) – 999 (3) SALR 191 (CC).	625
A választójog elvesztése – Harper kontra Virginia állam választási bizottsága-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 383 U.S. 663 (1966)	630
Külföldi szavazók esete, Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE 83, 37 (1990) ...	632
Kramer kontra Union Free School District/Egyesített Iskola Körzetek-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 395 U.S. 621 (1969).	634
Haig kontra Kanada-eset, Legfelső Bíróság (Kanada) – [1993] 2. S.C.R. 995	637
Tartományi választókerületek határai, Legfelső Bíróság (Kanada) – [1991] 2 S.C.R. 158.	639
Kurokawa kontra Chiba Prefektúra Választási Bizottság-eset, Legfelső Bíróság (Japán) – 30 Minshu 3, 223. o. (1976)	642
A választókerületek határai – Shaw kontra Reno-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 509 U.S. 630 (1993)	644
Parlamenti választókerületek felosztása, Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE 16, 130 (1963)	648
Választások Új-Kaledóniában, Alkotmányos Tanács (Franciaország) – 85-196 DC, 1985. augusztus 8.	651
Állampolgárok Egyesülete kontra Szövetségi Választási Bizottság-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 558 U.S (2010)	653
Hirst kontra Egyesült Királyság-eset, Emberi Jogok Európai Bírósága, Nagykamara, 2005. június 25.	667
Választójog elvesztése gondnokság alatt – Kiss Alajos Magyarország elleni ügye, Emberi Jogok Európai Bírósága	669
A szavazás napján külföldön tartózkodók – 3/1990. (III. 28.) AB határozat	671
A parlamenti küszöb – 3/1991. (II. 7.) AB határozat	673
Nem lakóhelyen szavazók szavazatának egyenlősége – 6/1991. (II. 28.) AB határozat	674
A választójog egyenlősége – 22/2005. (VI. 17.) AB határozat	675
A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletéről I. – 34/2005. (IX. 29.) AB határozat	678
A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletéről II. – 45/2005. (XII. 14.) AB határozat	680
Népszavazás	682

Santiago kontra Választási Bizottság-eset, Legfelső Bíróság (Fülöp-szigetek)	
– 270 S.C.R.A. 106 (1997)	682
Vélemény az ukrán Alkotmányra vonatkozó népszavazásról,	
A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) – Cdl (2000) 4. Rev.	686
Népszavazás az Országgyűlés feloszlásáról – 2/1993. (I. 22.) AB határozat	690
Kötelező és fakultatív népszavazás – 52/1997. (X. 14.) AB határozat	692
Népszavazás alkotmánymódosításról – 25/1999. (VII. 7.) AB határozat	695
Költségvetési tilalom, nyugdíjmelés – 51/2001. (XI. 29.) AB határozat	697
Népszavazás a kettős állampolgárságról – 5/2004. (III. 2.) AB határozat	700
Népszavazás az Európai Unió Alkotmányáról – 58/2004. (XII. 14.) AB határozat	703
Népszavazás a képzési hozzájárulásról I. – 15/2007. (III. 9.) AB határozat	705
Népszavazás a vizitdíjról – 16/2007. (III. 9.) AB határozat	708
A népszavazás kötőereje – 27/2007. (V. 17.) AB határozat	710
Népszavazás a képzési hozzájárulásról II. – 32/2007. (VI. 6.) AB határozat	713
Népszavazás a kórházi napidíjról 33/2007. (VI. 6.) AB határozat	715
Népszavazás elrendelése elleni kifogás – 130/2008. (XI. 3.) AB határozat	717
IX. Lelkiismereti és vallásszabadság	721
ENSZ Emberi Jogi Bizottság, 22. számú általános kommentár (1993)	722
Dohány ateista-ügy, Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország), 1 BvR 59/56 (1960)	725
Olasz szcientológiaügy, Legfelső Bíróság (Olaszország) (1997)	728
Torcaso kontra Watkins-eset, 367 U.S. 488 (1961)	731
Vérátömlesztés megtagadása – segítségnyújtás elmulasztása,	
Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) BVerfGE 32, 98 (1971)	733
Adománykérés – Cantwell kontra Connecticut-eset, 310 U.S. 296	736
Felekezeti iskolák, Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország), BVerfGE 41, 29 (1975)	738
Foglalkoztatási részleg kontra Smith-eset, 494 U.S. 872 (1990)	742
Osztálytermi feszület, BVerfGE 93, 1 (1995)	753
X. Az eljárási jogok	759
A személyi szabadság garanciái	760
Szabadlábra helyezés – Ilaşcu és társai kontra Moldova és Oroszország-eset,	
(Sajtónyilatkozat, 2004)	760
Előzetes letartóztatás –Darvas kontra Magyarország-eset,	
(Judgment of 11 January 2011, Application no. 19547/07)	768
A tisztességes eljáráshoz való jog	771
A bíróság megsértése– Kyprianou kontra Ciprus-eset, (Részlet a sajtóközleményből)	771
A kihallgatás – Miranda kontra Arizona-eset 384 U.S. 436 (1966)	777

Egészségügyi károsodás – Roche kontra Egyesült Királyság-eset (Részletek a sajtóközleményből)	785
Kényszerkezelés – Storck kontra Németország-eset (2005)	791
Magyarországi jogesetek	801
Maffiatörvény – 1/1999. (II. 24.) AB határozat	801
A keresetlevél benyújtásának (Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatban értelmezett) határidejéről – 70/2006. (XII. 13.) AB határozat	805
XI. A tulajdonhoz való jogok	809
Lochner kontra New York-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) 198 U.S. 45 (1905)	810
Tulajdonhoz való hozzáférés – Loizidou kontra Törökország-eset, Emberi Jogok Európai Bírósága	814
Ingatlanulajdon használatának korlátozása – Pennsylvania Coal kontra Mahon-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) 260 U.S. 393 (1922)	825
Kisajátítási jog – Hawaii Housing Authority kontra Midkiff-eset, 467 U.S. 229 (1984)	829
Tulajdoni garancia – Hamburg árvízkontroll-eset, Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) BVerfGE 24, 367	833
Bérleti díj – Mellacher és mások kontra Ausztria-eset, 12 EHRR 391 (1989)	839
Broniowski kontra Lengyelország-eset (A hivatalvezető által kibocsátott sajtónyilatkozat) A Nagykamara ítélete	847
Együtdöntési törvény, Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország), BVerfGE 50, 290	852
XII. A menedékjog	858
Fogva tartás és kitoloncolás – C. kontra Ausztrália-eset, Emberi Jogi Bizottság [HRC], 900/1999. sz. (2002)	859
Kitoloncolás – A. T. kontra Franciaország-eset, CAT 300/2006, 2007. május 11.	866
A kényszer tilalma – Abdolkhani és Karimnia kontra Törökország-eset, 30471/08. sz. kérelem	871
N. kontra Egyesült Királyság-eset, 26565/05. sz. kérelem	873
Kiutasítás – N. kontra Finnország-eset, Emberi Jogok Európai Bírósága, 38885/02. sz. kérelem ...	875
Jogosultság nemzetközi védelemre, menekültkénti elismerés – Nawras Bolbol kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH)-eset, C-31/09. sz. (2010)	877
Megalapozott félelem – Bevándorlási és Honosítási Hivatal kontra Cardoza-Fonseca-eset, 480 U.S. 421 (1987)	890
Kiutasítás – Regina kontra Secretary of State For The Home Department, Ex Parte Adan-eset és Regina kontra Secretary of State For The Home Department Ex Parte Aitseguer-eset, Lordok Háza (Egyesült Királyság), 2000. december 19.	892
XIII. A gyermeki jogok	901
A gyermekjogi egyezmény alkalmazásának általános elvei(ENSZ Gyermekjogi Bizottság)	902

A Gyermekek jogairól szóló egyezmény alkalmazására vonatkozó általános intézkedések, 5. számú általános kommentár (2003)	902
A gyermeki jogok alkalmazása a korai gyermekkorban, 7. számú általános kommentár (2005)	914
A gyermek meghallgatáshoz való joga, 12. számú általános kommentár (2009)	923
A gyermeki jogok az Alkotmányban	934
Az örökbefogadás egyes szabályairól – 429/B/2001. AB határozat	934
A „Szivárvány-ügy” – 21/1996. (V. 17.) AB határozat	936
XIV.A szociális jogok	940
A szociális biztonsághoz való jog	941
A szociális biztonsághoz való jog (9. cikk), ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Bizottsága, 19. számú általános kommentár	941
Gaygusuz kontra Ausztria-eset, Emberi Jogok Európai Bírósága 39/1995/545/631 (1996)	949
Lakáscélú hitelek kedvezményes kamatának megváltoztatása – 32/1991. (VI. 6.) AB határozat ...	963
Nyugdíjmelés I. – 26/1993. (IV. 29.) AB határozat	967
A Bokros-csomag – 43/1995. (VI. 30.) AB határozat	970
Megélhetési minimum – 32/1998. (VI. 25.) AB határozat	975
Nyugdíjmelés II. – 39/1999. (XII. 21.) AB határozat	977
A munkához való jog	984
A taxik számának korlátozásáról, a vállalkozás szabadságáról – 21/1994. (IV. 16.) AB határozat ...	984
A köztisztviselők bérezéséről – 849/B/1992. AB határozat	987
A mentősök „veszélyességi” pótlékáról – 419/B/1997. AB határozat	990
A szabadságok különös gazdasági érdekből történő „kitolásáról” – 74/2006. (XII. 15.) AB határozat	991
Az egészséghez való jog	993
Az egészség elérhető legmagasabb szintjéhez való jog – a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 12. cikke, 14. számú általános kommentár (2000)	993
A társadalombiztosítási (TB) rendszerről, az egészségügyi ellátási kötelezettségéről I. – 77/1995. (XII. 21.) AB határozat	1002
A társadalombiztosítási (TB) rendszerről, az egészségügyi ellátási kötelezettségéről II. – 547/1996. (XI. 30.) AB határozat	1005
A művi meddővé tételről – 43/2005. (XI. 11.) AB határozat	1011
Kötelező védőoltás – 39/2007. (VI. 20.) AB határozat	1015
A lakhatáshoz való jog	1019
A megfelelő lakáshoz való jog – a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 11. cikk (1) bekezdés, 4. számú általános kommentár (1991)	1019

Kényszerkilakoltatás – A megfelelő lakáshoz való jog – a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 11. cikk (1) bekezdés),	
7. számú általános kommentár (1997)	1023
A lakhatáshoz való jogról – 42/2000. (XI. 8.) AB határozat	1029
Az oktatáshoz való jog	1032
Az Autisme-Europe kontra Franciaország-eset, Európa Tanács Miniszteri Bizottság,	
ResChS(2004) határozat (2002) 13. számú kollektív panasz	1032
Élelmezés és víz	1037
A megfelelő táplálkozáshoz való jog – a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 11. cikk (1)–(2) bekezdés, 12. számú általános kommentár (1999)	1037
A vízhez való jog – a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 11. és 12. cikke, 15. számú általános kommentár (2002)	1044
A Humanitárius jog	1048
Emberiesség elleni bűncselekmény – Főügyész kontra Blaskic-eset, ICTY, IT-95-14-A (2004) ...	1048
El nem évülő nemzetközi bűncselekmények – 53/1993. (X. 13.) AB határozat	1064
XV. Rendkívüli helyzetek, terrorizmus, a nem derogálható jogok a gyakorlatban	1067
Izraeli Kínzásellenes Közbizottság, HCJ 5100/94	1068
A légi közlekedés biztonságáról szóló törvény, Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE 115, 118 (2006)	1073
Ex parte Milligan, 71 U.S. 2 (1866)	1079
Szükségállapot I. – Liversidge kontra Anderson-eset, Lordok Háza (Egyesült Királyság), 3 All E.R. 338 (1941)	1081
Terrorizmus elleni harc – Boumediene kontra Bush-eset, Legfelső Bíróság (Egyesült Államok), 553 U. S. (2008)	1084
Szükségállapot II. – Egyezségokmány 4. cikke, Emberi Jogi Bizottság, 29. számú általános kommentár (2001)	1089
A (FC) és társai (FC) (fellebbezők) kontra Belügyminiszter (alperes)-eset, Lordok Háza (Egyesült Királyság), UKHL 56 (2004)	1096

Bevezetés: **TANULMÁNYOK**



AZ ÁLLAM SEMLEGESSÉGE*

Újabb nekifutás

A demokrácia hívei többnyire egyetértenek abban, hogy az állam nem kényszeríthet rá a polgáraitra olyan életvitelt, amely ellentétes a saját felfogásukkal. Széles körű egyetértés övezi azt az állítást is, mely szerint az állami aktusok igazolása nem nyugodhat szent könyveken. E tételeket gyakran úgy fogalmazzák át, hogy az állam semleges kell legyen a jó élet kérdéseiben, vagy hogy az állami aktusok igazolása semleges kell legyen az alapvető meggyőződések vitájában. De hozzáad-e bármi lényegeset a „semleges” szó az eredeti megfogalmazáshoz? Összeköti-e valamiféle közös elv – az állam semlegességének elve – a közös kifejezés segítségével átfogalmazott megállapításokat? Ha a válasz igenlő, miben állnak a semlegességi elv normatív következményei? Mi az alapja? Melyek azok a dolgok, amelyek tekintetében az elv hatálya alá tartozó aktusoknak semlegeseknek kell lenniük? E kérdések megválaszolásához a *semlegesség elméletére* van szükség.

A semlegesség elméletének természetes otthona a liberális hagyomány. A liberalizmus kezdettől fogva hajlott a semlegességi elv helyeslésére. Ám az elmélet rendszeres kifejtése az 1970-es, '80-as évekig váratott magára, amikor John Rawls és mások újfogalmazták a liberális politikai filozófia alapjait.¹

Miközben néhány konkrét semlegességi ítélet széles körben elfogadottá vált, a semlegesség liberális tana éles kritikai reakciókat váltott ki. A kritikusok egy része a semlegességi elvet annak bizonyítékeként utasította el, hogy az egyén, a társadalom és a politika liberális felfogása alapvetően elhibázott.² Mások azért támadták az elvet, mert ez szerintük a liberalizmus valódi mondandójának félreértelmezésén alapul.³ A vita az elmúlt évtizedben alábbhagyott, anélkül azonban, hogy valamiféle irányadó felfogás felülkerekedett volna. Az állam semlegessége továbbra is megosztja a politikai elmélet művelőit. Tanulmányom áttekinti a semlegességi elmélet főbb tételeit, és megkísérli feltárni a köztük lévő összefüggéseket. Megvizsgálja az elmélettel szembeni főbb ellenvetéseket, és javaslatot tesz az eredeti elmélet revíziójára, mely az elgondolást védhetővé teszi.

* Az itt következő tanulmány, amelyet az Oxford Encyclopedia of Constitutional Law számára írtam, *Az állam semlegessége* című, 1997-ben az Atlantisz Kiadónál megjelent könyvem címadó fejezetének gondolatait folytatja. Két tekintetben tér el attól a munkától: fogalmi megkülönböztetései – reményeim szerint – pontosabbak, megközelítése pedig általánosabb. 2011 tavaszán megvitatta a berlini Humboldt Egyetem Jog és vallás kollokviuma, valamint a budapesti Közép-európai Egyetem Jogi, Politikai és Morálfilozófiai Olvasókörre. Köszönettel tartozom a résztvevőknek, különösen Mattias Kummnek, Christoph Möllersnek, Miklósi Zoltánnak és Andrés Molesnek értékes észrevételeikért. Külön köszönet illeti Samuel Schefflert azért a rendkívül termékeny beszélgetésért, amelyet 2010 őszén a New York-i Egyetemen folytattunk a VII. alfejezet témájáról.

1. ELŐZETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

A semlegesség sajátosképpen politikai elv. A személyes morál nem kötelezi a hatálya alatt állókat (az egyéneket) semleges magatartásra abban az értelemben, ahogyan a politikai morál semleges magatartásra kötelezi a hatálya alatt állókat (az államot, illetve az állami tisztségek betöltőit, amikor hivatalos minőségükben járnak el). Így például a személyes morál nem tiltja, hogy segítsünk valakit vállalkozásának kivitelezésében, ha azt értékesnek tartjuk, miközben megtagadjuk a segítséget olyan vállalkozásoktól, amelyeket nem értékelünk.

A semlegesség viszonylagos attribútum. Valamely cselekedet mindig két (vagy több) dolog – mondjuk X és Y – viszonyában semleges. De mi mindenre vonatkozhat X és Y? Annyit máris leszögezhetünk, hogy nem akármire. Először is, ha akármire vonatkozhatna, akkor a semlegességi elv önmagára is vonatkoztatható lenne. Elvárná tehát, hogy az állam legyen semleges abban a kérdésben, hogy eleget tegyen-e a semlegességi elvnek vagy ne tegyen neki eleget. Ez önellentmondásos követelmény volna.

Másodszor, a semlegesség nem az egyedüli elv, amelyet az államoknak ki kell elégíteniük. Az állam magatartását korlátozó normatív elveknek azonban összhangban kell lenniük egymással; nem szabad előfordulnia, hogy az egyik teljesítése kizárja egy másik teljesítését. Ha azonban a semlegességi elv hatálya kiterjedne a többi érvényes politikai elvre, akkor kizárná a teljesítésüket. Előírná például az államnak, hogy egyaránt legyen semleges az egyenlő bánásmód elve és ennek az elvnek a tagadása iránt.

De vajon ezen túl minden másra kiterjed-e a semlegességi elv? Ez nem fenyegetné a konzisztenciáját, viszont így annyira sokat markolna, hogy az előírásait lehetetlen volna megindokolni. Olyan elméletre van szükség tehát, amely a semlegesség hiányát meghatározott, specifikus vonatkozásokban kifogásolja.

A kérdés ilyenformán úgy szól, hogy milyen esetekben kifogásolható a semlegesség hiánya.

További kérdés, hogy milyen tekintetben vár el semlegességet az állami aktusoktól a semlegességi elv. Az egyik lehetőség, hogy *következményeik* semlegességét kívánja meg, a másik, hogy *indokolásuk* vonatkozásában kíván tőlük semlegességet. Egy jogszabály akkor semleges a következmények terén X és Y iránt, ha nincs hatással X és Y relatív helyzetére, az indokok terén pedig akkor, ha az indoklásban nem játszik szerepet X és Y rangsorolása. Ám az így értelmezett semlegesség tarthatatlan követelmény. Sokan gondolják, hogy az olyan törvény, amely a vállaltan meleg identitású egyéneket kizárja a katonai szolgálatból, kifogásolhatóan nem semleges. Most tételezzük fel, hogy a katonák szexuális orientációja iránti semlegesség érdekében visszavonjuk a tilalmat. Ennek következtében előre látható módon megváltozik a heteroszexuális és homoszexuális katonák aránya, és így a törvénymódosítás megsérti a következmények semlegességét. Ez azonban mellette szólna, nem ellene.

Milyen indokokra vonatkozik az indokolás semlegessége? Elvben kétféle indokra vonatkozhat: egyfelől arra, amelyet a törvényjavaslat betérjesztője ad elő, illetve amely a javaslat vitájában kibontakozik, másfelől a lehető legjobb indoklásra, amelyet a törvény mellett föl lehetne hozni. Az előző esetben a *szándék semlegességéről*, a második esetben az *igazolás semlegességéről* szokás beszélni. A szándék semlegessége azt jelenti, hogy valamely törvényt vagy közpolitikai programot, amely nem egyformán előnyös A és B számára,

nem azzal a szándékkal hoznak meg, hogy az A és a B meggyőződéseire vagy életmódjukra vonatkozó értékítéletek alapján osszák el az előnyöket és hátrányokat. Ezzel szemben az igazolás semlegességéről beszélünk, amikor valamely törvény vagy közpolitikai program, amely nem egyformán előnyös A és B számára, kielégítően igazolható az A és B meggyőződéseiről vagy életmódjáról alkotott értékítéletekre hivatkozva.

A törvényt megszavazó képviselők tényleges szándéka többnyire nehezen kikövetkeztethető, és nem létezik egyetlen kitüntetett szabály, amely a sok-sok képviselői szándékot valamilyen egyedül lehetséges kollektív szándékká összegezné. Ráadásul az, hogy egy törvény mögöttes szándéka nem felel meg a semlegességi elvnek, nem okvetlenül kompromittálja a törvényt, ha adható számára semleges igazolás. Ezért a semlegességi elv által megkövetelt semlegességet az igazolás semlegességével szokás azonosítani.⁴

Ez többnyire rendben is van; ám a jogalkotói szándék semlegességének hiánya olykor abban az esetben is kifogásolhatóvá teszi a törvényt, ha meggyőző, semleges igazolás adható neki. Így például előfordul, hogy egy törvény, amelynek a rendelkező része semleges módon igazolható, preambulumban bántóan nem semleges kijelentéseket tesz. Az ilyen helyzetek kezelésének egyik lehetséges módja, hogy az alkotmányos vizsgálatra felhatalmazott testület ugyan nem semmisíti meg a törvényt, ám arra utasítja az alsóbb bíróságokat, hogy a preambulumot hagyják figyelmen kívül.

Végül néhány szót a semlegességi elv *elméleti státuszáról*. Némelyek alapvető princípiumnak tekintik a semlegességi elvet, olyan princípiumnak tehát, amely más elveket megalapoz, maga viszont nem feltételez még alapvetőbb elveket. Bruce Ackerman szerint például az igazságosság elveit a polgárok közti párbeszéd generálja; ám a dialógus csak akkor vezethet tartalmas és erkölcsileg vállalható elvekhez, ha a megengedett érvek köre korlátozott, s a korlátot a semlegesség követelménye állítja fel.⁵ Így tehát a legitim államokat a semlegességi korlát kötelezi el az egyenlőség, a tolerancia és az egyéni jogok egy bizonyos felfogása mellett. Ronald Dworkin ezzel szemben azt állítja, hogy a semlegesség elve származtatott elv; arra az alapvetőbb elvre támaszkodik, mely szerint az államoknak minden polgárukat egyenlő személyként kell kezelniük.⁶

A semlegesség végső princípium rangjára emelése zavaró következményekkel jár. Fölébreszti a gyanút, hogy a semlegesség eszméje olyan embereknek való, akiknek nincsenek meggyőződéseik. S ráadásul kiüresíti a semlegesség fogalmát, megfosztja az eszközöktől, amelyek segítségével értelmes különbség tehető a megengedhető és a kifogásolható módon nem semleges állami aktusok között.

A jelen tanulmány a semlegességi elvet származtatott elvként kezeli. Kiinduló normatív feltevése szerint a semlegességi elv a polgárok alapvető morális egyenlőségének tételén nyugszik, azon a tézisen tehát, hogy az államnak minden polgára iránt egyenlő tiszteletet és figyelmet kell tanúsítania: mind abban, ahogyan bánt velük, mind pedig abban, ahogyan beszél róluk és hozzájuk. Feltételezi továbbá mint általános tapasztalati adottságot, hogy a modern demokráciák polgárait mélyreható, széles körű és elhúzódó világnézeti, életfelfogásbeli nézetkülönbségek osztják meg. E nézetkülönbségek mélyreható voltán azt értem, hogy végső – vallási, metafizikai, episztemológiai, erkölcsi, életfelfogásbeli – meggyőzésekre vonatkoznak.

A semlegesség liberális koncepciója, ahogyan azt az 1970-es és '80-as években kidolgozták, egy kétágú elvet állít fel. Egyik ága az a tétel, mely szerint bármely állami aktus kifogásolhatóan nem semleges, ha állampolgárok közt világnézetükről vagy életfelfogásukról alkotott (kontroverzális) értékítéletek alapján tesz kü-

lönbséget. A másik ágat alkotó tétel úgy hangzik, hogy valamely állami aktus kifogásolhatóan nem semleges, ha tényleges indokolása vagy lehetséges igazolása olyan érvekre hagyatkozik, amelyek helytálló voltát nem mindenkinek kell elfogadnia.

A II. és III. alfejezet ezt a két követelményt tárgyalja. A IV. alfejezet a semlegesség liberális koncepciója ellen felhozott főbb kifogásokat mutatja be. Az V. és VI. alfejezet a semlegességi elv továbbfejlesztését javasolja, a felmerült kifogásokra válaszul. A VIII. alfejezet a vallási semlegesség speciális kérdésével foglalkozik.

II. SEMLEGESSÉG MINT DISZKRIMINÁCIÓMENTESSÉG

A semlegességi elv liberális képviselői hajlamosak azonosítani a kifogásolhatóan nem semleges állami aktusok paradigmáját azzal az esettel, amikor az állam valamilyen meghatározott életvitelre kényszeríti polgárait azon az alapon, hogy az értékesebb, mint amelyet maguktól folytatnak. Ám amikor azt próbálják elmagyarázni, hogy miért megengedhetetlen mások életét kényszer útján jobbítani, akkor nem a semlegességhez, hanem valamilyen más elvhez nyúlnak vissza. A kényszer elfogadhatatlan eszköz a másik ember életének jobbá tételére, érvel Ronald Dworkin, mivel „nem lehet valakinek az életén jobbítani szembeszállva az illető meggyőződésével, mely szerint az, amire rákényszerítik, nem jó”.⁷ Ez az érv az ellen emel kifogást, hogy olyan életvitelre kényszerítsünk embereket, amelyet ők maguk nem tartanak jónak. Ezt nevezzük paternalizmusnak. Másutt azonban Dworkin egy másik értelmezést javasol a semlegesség számára: „Az embereknek joguk van ahhoz, hogy ne szenvedjenek hátrányt a társadalmi javak és lehetőségek elosztásában – beleértve a büntetőjog által nekik megengedett szabadságjogokat – azon az alapon, hogy az állami tisztviselők vagy polgártársaik vélekedése szerint alávaló vagy téves az érintettek saját felfogása arról, hogy mi a jó életvitel a maguk számára.”⁸ Az állam e felfogás szerint akkor cselekszik kifogásolhatóan nem semleges módon, amikor pusztán az életmódjukról alkotott ítélet alapján sújt hátránnyal embereket. A hátrány természetesen oly módon is előállhat, hogy kényszert alkalmazva leszűkítik az érintettek előtt álló lehetőségeket, de a kényszer nem szükséges feltétele az így felfogott hátrányokozásnak. Ebben az értelmezésben a semlegességi elv azt követeli az államtól, hogy senkit ne részesítsen sem előnyben, sem hátrányban pusztán azon az alapon, hogy hivatalos rangra emeli a jó élet valamilyen felfogását. Ez egy sajátos diszkriminációellenes elv, olyan elv tehát, amely a hátrányos megkülönböztetés egy bizonyos típusát tiltja.

Összehasonlításként vegyük szemügyre a faji megkülönböztetést. A faji hovatartozás nem szolgálhat értékítélet alapjául. Amikor tehát vélt vagy valós faji jellegzetességek alapján megkonstruált társadalmi csoportok tagjai közt tesznek különbséget csoport-hovatartozásuk alapján, a megkülönböztetés vagy önkényes, azaz minden alapot nélkülöz, vagy pedig előítéleten alapul. Más természetű a probléma, ha valakit vallási felfogása miatt részesítenek előnyben vagy hátrányban. A vallásos hit, a vallással szembeni attitűd – a faji hovatartozástól eltérően – nem olyasmi, ami ne lehetne értékítélet tárgya. Az ilyen értékítélet is lehet előítéletes, persze. De nem elkerülhetetlenül az. A semlegességi elv nem feltételezi, hogy a hivatalos értékítélet előítéletes; ha előítéletes, akkor további problémával van dolgunk. A semlegességi elv akkor is kifogásolja a hátrányos megkülönböztetést, ha a hátránnyal sújtott ember vallásos attitűdje vagy életvezetése valóban értéktelen. Mi a rossz az ilyen hátrányokozásban?

Közelítsünk a kérdéshez onnan, hogy mi a rossz a paternalista intézkedésekben. A paternalizmussal az a baj, hogy elbitorolja az egyén jogát és felelősségét, hogy ő maga döntse el, mit kezd az életével. A nem semleges intézkedések bizonyos értelemben ugyanezt a jogot és felelősséget vonják el, bár az összefüggés itt némileg bonyolultabb. Ha mindenki a saját elképzelése szerint alakíthatja életét, akkor céljai megvalósításának árát a többi ember választásai fogják rögzíteni. Tegyük fel például, hogy legfőbb célom egy hatalmas

templomot emelni az istenem tiszteletére. Minél több ember osztja ugyanezt a célt, annál kevesebbe fog nekem kerülni a megvalósulása, és fordítva: minél kevesebben osztóznak a célomban, annál többbe kerül nekem. Ha a vallási közösségem létszáma egy bizonyos kritikus szint alá csökken, akkor az ár megfizethetetlenné válik. Általánosan fogalmazva: amíg az emberek szabadon választhatják meg életmódjukat, terveiket és vállalkozásaikat, az egyén preferált tevékenységeinek ára mások döntéseinek függvényében változik.

Tegyük fel, hogy az emberek preferenciái súlyosan igazságtalan erőforrás-eloszlás körülményei közt formálódnak, vagy hogy alakulásukat kényszer, illetve manipuláció befolyásolja. Ilyen helyzetekben igazolható lehet az állami beavatkozás, feltéve, hogy célja az igazságosabb elosztás felé való elmozdulás vagy a kényszer és manipuláció kiküszöbölése. Az olyan beavatkozás viszont, amelynek az értékesnek ítélt életprogramok megvalósítására való ösztönzés vagy a kevésbé értékesnek ítélt életprogramoktól való eltántorítás célja ad értelmet, nem igazolható, mert eltéríti a személyes életvezetés költségeit attól, amilyenek akkor lennének, ha – igazságos viszonyok közt hozott – autonóm döntések következményeként állnának elő. Tegyük fel, hogy az állam úgy dönt, részt vállal a templomépítés költségeiből, mert isten imádása a jó élet alapvető összetevői közé tartozik. Ily módon a terhek egy részét áthárítja azokról, akik akarják a templomot, azokra, akik nem akarják, de adófizetőként hozzá kell járulniuk, megsértve ezzel az egyenlő bánásmód elvét – vagy az elvnek azt a komponensét, amely szerint az államnak mindenkivel az önálló életvezetéshez fűződő jogát és felelősségét tiszteletben tartva kell bánnia, vagy azt a komponensét, amely szerint intézkedései meghozatalakor mindenki érdekeit egyenlő figyelemmel kell mérlegelnie, vagy pedig mindkettőt egyszerre.

A semlegességi elv hatálya egyszerre tágabb és szűkebb, mint az antipaternalista elvé. Tágabb, mivel olyan állami aktusokra is kiterjed, amelyek anélkül okoznak hátrányt valakinek, hogy kényszer alkalmazásával szorítanák meg választási lehetőségeiket. Szűkebb, mert az államra, illetve az államon keresztül cselekvő politikai közösségre korlátozódik, míg az antipaternalista elv hatóköre nemcsak a politikai morálra terjed ki, hanem a személyes erkölcsre is. Dworkin megfogalmazása szerint „*senki sem* teheti jobbá mások életét oly módon, hogy akaratuk és meggyőződésük ellenére viselkedésük megváltoztatására kényszeríti őket”.⁹ Ez olyasvalami tehát, amit magánszemélyként sem tehetünk meg. Magánszemélyként azonban megtehetjük, hogy támogatunk valamilyen értékes vállalkozást, míg egy másikat nem részesítünk támogatásban, csak mert az előbbit értékeljük, az utóbbit pedig nem. És nem kell zavarba ejtsen, hogy ezáltal – ha mégoly csekély mértékben is – befolyásoljuk a különböző személyes programok relatív költségeinek alakulását.

Az állam semlegességéről zajló vita kereteit John Rawls nagy hatású művei, *Az igazságosság elmélete* és a *Politikai liberalizmus* jelölik ki, bár maga a kifejezés *Az igazságosság elméletében* egyáltalán nem jelenik meg, és a *Politikai liberalizmusban* is csak elvétve bukkan fel.

Az igazságosság elmélete a semlegesség mint diszkriminációmentesség felfogását rögzíti. Hangsúlyozza, hogy „[a]z igazságosság elvei minden olyan személyre kiterjednek, aki racionális életprogramot alkot, bármi legyen is annak tartalma”.¹⁰ Ezek az elvek az általános használatú „elsődleges javak” elosztását szabályozzák, az egyénekre bízva, hogy – az elsődleges javakból való igazságos részesedésük korlátai közt – kialakítsák, módosítsák és megvalósítsák személyes életprogramjukat. Az igazságosság elvei „nem tartalmazzák az egyéni célok értékalapú rangsorolását”,¹¹ és nem köteleződnek el konkrét életprogramok vagy a jóra vonatkozó felfogások mellett.¹² Amiből egyenesen következik, hogy az államnak senkit nem szabad hátrányba hoznia pusztán az illető életfelfogásáról alkotott értékítélet alapján. Ily módon értelmezve a semlegességi elv azt követeli az államtól, hogy a jó életről alkotott elgondolások versenyében legyen semleges.

A *Politikai liberalizmus* két további fontos megfontolással egészíti ki ezt az értelmezést. Először is megkülönbözteti a méltányos és ésszerű gondolkodású emberek közt is óhatatlanul előálló nézetkülönbségeket azoktól a nézetkülönbségektől, amelyek abból származnak, hogy valamelyik – vagy akár az összes – fél gondolkodása híján van a belátásra való készségnek, ideértve az arányérzékét akár a személyes kockázatvállalás terén, akár abban, hogy mekkora terheket kívánunk másokra hárítani saját céljaink követése során, a hajlandóságot, hogy tetteinket mindazok számára igazoljuk, akik a következményeket viselni kényszerülnek, annak felismerését, hogy az igazolás során nem mindig tudunk kényszerítő erővel érvelni álláspontunk mellett, valamint az általunk helytelenített életfelfogások és életvezetési módok iránti toleranciát.¹³ Azokat a nézetkülönbségeket, amelyek belátási készséggel bíró emberek közt is óhatatlanul létrejönnek és tartósan fennmaradnak, Rawls nyomán *jóhiszemű nézetkülönbségeknek* fogom nevezni.¹⁴ A *Politikai liberalizmus* azon életfelfogások között kívánja meg a diszkriminációmentességgént értelmezett semlegességet, amelyek jóhiszemű nézetkülönbségek tárgyai. Felkínál egy nyílt végű listát a „belátással bíró emberek közti nézeteltérések” forrásairól (ezeket az *ítéletalkotás nehézségeinek*¹⁵ nevezi): a vitás ügyekre vonatkozó bizonyítékok nehezen értékelhetők; még ha egyetértés volna is abban, hogy egy adott ügy megítélése szempontjából milyen megfontolások relevánsak, abban már nincs egyetértés, hogy ezek milyen súllyal esnek a latba; fogalmaink általában, és különösen az erkölcsi fogalmaink, bizonytalan körvonalaúak és ún. nehéz eseteket generálnak.¹⁶

Másodszor, a *Politikai liberalizmus* szerint valamely állami aktus – akár maga után vonja az előnyök és hátrányok egyenlőtlen elosztását, akár nem – kifogásolható, ha igazolása olyan indokokon alapul, amelyekről nem mondható el, hogy ha valakiben megvan a belátásra való készség, akkor el kell fogadnia közös alapnak. Az ilyen igazolás ugyanis megsérti azt, amit a legitimáció liberális elvének nevezhetünk. Ez az elv a következőket mondja ki: senkit nem lehet alávetni az állam kényszerítő hatalmának, ha nem igazolják számára az állam kényszeralkalmazási igényét. Ahhoz, hogy egy állam legitim kényszermonopóliummal rendelkezzen,

nem elegendő, hogy igaz megfontolások szóljanak a kényszer alkalmazására és monopolizálására támasztott igénye mellett. Ezeknek az érveknek mindenki számára elfogadhatóknak kell lenniük, aki kényszerítő hatalmának alá van vetve. A tény, hogy az állampolgárok sokaságát szinte mindenre kiterjedő, mély nézetkülönbségek osztják meg, komoly nehézség elé állítja azokat, akik a legitimáció liberális elvét elfogadják. A kényszermonopóliumra támasztott igény ugyanis csak akkor igazolható valaki számára, ha az illető osztja az igazolást megalapozó indokokat: ha tehát az igazolás közös alapokon nyugszik.¹⁷ Ha viszont az alapul szolgáló indokok mélyen megosztják a feleket, akkor a közös alapok feltétele nem teljesül.

A *Politikai liberalizmus* úgy kívánja kezelni ezt a nehézséget, hogy különbséget tesz szorosán vett „politikai elgondolások” és „átfogó doktrínák” között. E megkülönböztetés értelmében valamely doktrína akkor számít többé-kevésbé átfogónak, ha a politikán túli világnézeti kérdésekre vonatkozó feltételezéseket tartalmaz: olyan feltételezéseket, amelyek a teológia, a metafizika, az episztemológia, a személyes morál, az életvezetés etikája körébe tartoznak. Ezzel szemben szoros értelemben politikai jellegű valamely elgondolás, ha tárgya nem terjed túl a társadalom alapstruktúráján – mindenekelőtt kényszerített alkalmazó intézményein.¹⁸ Az átfogó doktrínák általában a belátásra való készséggel bíró emberek közt is mély nézetkülönbségeket váltanak ki. Ám a szűken értelmezett politikai indokok kapcsán a *Politikai liberalizmus* szerint elvárható, hogy felette álljanak a belátásra való készséggel bíró emberek jóhiszemű vitáinak. Az állami aktusok indokolása ezek szerint akkor felel meg a legitimitás liberális elvének, ha az átfogó doktrínák vitáiban semlegesnek bizonyul, és kizárólag szűken vett politikai megfontolásokkal operál. De ha a liberalizmus ebben az értelemben is semlegességet követel az államtól, akkor *magát e követelményt* is képesnek kell lennie semleges módon igazolni. Maga a semlegességi követelmény is meg kell feleljen a normának, amelyet a többi követelménnyel szemben állít fel: olyan alapokon kell nyugodnia, amelyeket senki nem vethet el, ha rendelkezik a belátásra való készséggel.

Mi következik ebből? A liberalizmust hagyományosan átfogó doktrínaként tartják számon, politikai alapvetései az egyéni autonómiáról, valamint az emberi önmegvalósításról alkotott etikai elgondolásokra támaszkodnak. Az „átfogó liberalizmus” azonban – mint minden átfogó doktrína – kontroverzális felfogás, s így nem tud eleget tenni a legitimáció liberális elvének. Ezért a legitimáció liberális elve csak úgy teljesülhet, vonja le Rawls a konklúziót, ha a liberalizmus feladja azt az igényét, hogy a jó élet etikájára is kiterjedő – „átfogó” – doktrínát nyújtson, és szűken vett politikai elgondolásként határozza meg magát. Vagy önmagára is alkalmazza az átfogó doktrínákkal szembeni semlegesség elvét, vagy egy lesz a „szektárius tanok” sorában. Félre kell tennie politikai elveinek metafizikai, episztemológiai, etikai stb. alapjait, felfogásának igazolása során semmi másra nem hivatkozhat, mint „a demokratikus társadalom nyilvános politikai kultúrájában gyökerező vélekedésekre.”¹⁹ Innen az elnevezés: „politikai liberalizmus.” Rawls reményei szerint a politikai liberalizmus különleges pozíciót foglalhat el a szabadságelvű, alkotmányos demokráciákban virágzó „átfogó doktrínákhoz” képest: fölébe emelkedhet a versengésüknek, lehetővé téve, hogy a polgárok – miközben rivális életfelfogások, vallási, világnézeti meggyőződések osztják meg őket – kölcsönös tiszteletben éljenek együtt.

Fentebb azt írtam: ahhoz, hogy egy állam legitim kényszermonopóliummal rendelkezzen, nem elegendő, hogy igaz megfontolások szóljanak a kényszer alkalmazására és monopolizálására támasztott igénye mellett. Rawls valójában többet kíván mondani ennél. Szerinte az igazság nem csupán nem elégséges, nem is

szükséges feltétele a politikai legitimációnak. Az igazság kérdése maga is megoszt: sokan vélik úgy – belátási készséggel bíró emberek –, hogy semmilyen állítás, még többen, hogy semmilyen normatív elv vagy értékítélet nem lehet igaz. Az igazsággal szembeni szkepticizmus cáfolata tehát nem tartozhat az állami kényszermonopólium igazolásának feltételei közé. A politikai liberalizmus nem léphet fel azzal az igénnyel, hogy a helyesen berendezett társadalom igaz elmélete, csupán arra szabad törekednie, hogy az igazságos együttműködés feltételeit kereső egyének megegyezhessenek az elveiben. Rawls kifejezésével élve: „a politikai elmélet megvan az igazságra vonatkozó elképzelés nélkül”.²⁰

Összegezve: a *Politikai liberalizmus* szerint az egyenlő bánásmód követelményéből egy kétágú semlegességi elv következik. Egyik ága az a norma, amely megtiltja az államnak, hogy polgárai közt meggyőződéseik és életfelfogásuk alapján tegyen különbséget. Másik ága azon a megfontoláson nyugszik, mely szerint az állami aktusok igazolásának közös alapokra kell épülnie: mivel az átfogó doktrínák nem szolgálhatnak közös alap gyanánt, ezért – így Rawls – vitáikban az igazolásnak semlegesnek kell lennie.

A két semlegességi követelmény tartománya más és más. A semlegesség mint diszkriminációmentesség arra vonatkozik, hogy az állam hogyan *bánik* a polgáraival. A semlegesség mint közös alap pedig arra, hogy az állam hogyan *beszél* hozzájuk, illetve róluk.

IV. ELLENVETÉSEK A SEMLEGESSÉG ELMÉLETÉVEL SZEMBEN

A semlegesség itt vázolt, liberális elgondolása hatalmas vitákat váltott ki. A fő ellenvetések két helyről érkeztek: a magukat komunitáriusnak,²¹ valamint perfekcionista²² nevező kritikusoktól. E tanulmány céljai nem teszik szükségessé, hogy a vita történetében elmélyedjünk. Elegendő vázolnunk azokat a főbb érveket, amelyek elkerülhetetlenné teszik a semlegességi elv alapos újragondolását.

Nézzük először a semlegesség elvével mint a diszkrimináció egy sajátos válfaját tilalmazó elvvel szembeni legsúlyosabb ellenvetést! Emlékeztetőül: a semlegesség mint diszkriminációmentesség azt írja elő, hogy az állam senkit nem sújthat hátránnyal azon az alapon, hogy az illető meggyőződése, az életvezetésével kapcsolatos preferenciái helytelenek. Ez az előírás hallgatólagosan feltételezi, hogy az egyéni preferenciák a társadalmi interakcióktól függetlenül rögzültek: ők maguk nem, legföljebb a költségeik változnak, ha módosulnak a társadalmi interakciók feltételei. Csakhogy az egyének nem a semmiből alakítják ki a jóról alkotott felfogásukat: társadalmi környezetükből, az ott burjánzó kulturális formákból és gyakorlatokból merítenek. Az interakciók feltételeiben bekövetkező változások módosítják a környezetet is; a környezet változásai pedig nem csak az egyéni célok megvalósításának költségeit módosítják: magukban a preferenciákban is változásokat okoznak. Ha az állam úgy dönt, hogy a kulturális környezet befolyásolásával elősegíti értékes preferenciák terjedését és értéktelen preferenciák visszaszorulását, s ha beavatkozásának következtében a preferenciák szerkezete valóban módosul, akkor egész egyszerűen értelmetlenség kijelenteni, hogy akinek a preferenciái mások voltak a beavatkozás előtt, mint az után, azt hátrány érte, mivel *korábbi* preferenciáinak kielégítése a *későbbi* helyzetben költségesebb volna, mint eredetileg volt.

Támadható volna a beavatkozás, persze ha a preferenciák kényszer vagy manipuláció hatására változnának. Ám ez nem semlegesség alapú kritika volna. Ha viszont az állam csupán korábban nem elérhető kulturális opciókat bocsát polgárai rendelkezésére, autonóm belátásukra és döntésükre bízva, hogy módosítják-e preferenciáikat, akkor nem világos, hogy a semlegesség mint diszkriminációmentesség elve hogyan vonatkozhatna egyáltalán a változó preferenciákra, és milyen alapon tilalmazná az állam lépéseit. Összegezve: erkölcsileg megengedett, hogy az állam olyan célok szolgálatába állítsa intézményeit, amelyeket Rawls perfekcionista²³ jellemez, azaz „a kiemelkedő emberi teljesítményeket [segítse elő] a kultúra különböző megnyilvánulási formáiban”.

Lássuk most a semlegesség mint közös alapok elgondolásával szembeni fő ellenvetést! Rawls javaslata, hogy a liberalizmus mindenféle átfogó doktrínától elválasztva határozza meg magát, arra a hallgatólagos feltételezésre épít, hogy a belátásra való készséggel felruházott emberek – jóllehet az „ítéletalkotás nehézségei” gátolják őket abban, hogy a politikán túli kérdésekben egyetértésre jussanak – az igazságosság politikai elveiben mégiscsak képesek megegyezni egymással. Ám az „ítéletalkotás nehézségei” (a bizonyítékok elégtelensége, a fogalmi határok elmosódottsága stb.), ahogyan ezeket Rawls körülírja, nincsenek az átfogó doktrínák sajátosságaihoz kötve. Ha a politikán túli kérdésekben szenvedélyes vitákra adnak alkalmat, akkor

nem világos, miért ne adnának alkalmat szenvedélyes vitákra a politikai elvek mibenlétének és követelményeinek kérdéseiről is.²⁴

Első pillantásra úgy tűnhet föl, a *Politikai liberalizmus*nak van válasza erre az ellenvetésre. Az alkotmányos demokrácia biztosította szabadság egymással vitában álló átfogó doktrínák burjánzását teszi lehetővé, ám ami a politikai elveket illeti, e doktrínák – legalábbis azok, amelyeket a belátásra való készséggel felruházott emberek magukévá tehetnek – valamiféle közös álláspont felé konvergálhatnak. Ezt a jelenséget nevezi Rawls, elhíresült fordulatával, „átfedőleges konszenzusnak”.²⁵ Ha az átfedőleges konszenzus hipotézise helytálló, akkor a „ítéletalkotás nehézségei” nem okoznak megoldhatatlan nehézséget a politikai liberalizmusnak. Bár jóhiszemű nézetkülönbségek széles körben keletkeznek, a politikai alapelvek mentesek tőlük.

Ez az elgondolás, mint láttuk, feltételezi, hogy a politikai elvek tartalma (az átfedőleges konszenzus tárgya) könnyen és egyértelműen elválasztható a politikán túli, „átfogó” nézetektől (a mély véleménykülönbségek tárgyaitól). Csakhogy az elválaszthatóság feltételezése, úgy tűnik, figyelmen kívül hagyja, hogy a politikai alapelvek csak addig élveznek valamiféle konszenzust, amíg nagyon elvont szinten fogalmazzák meg őket. Nem merő történelmi esetlegesség, hogy a nagy, mértékadó alkotmányok alapjogi meghatározásai rendkívül absztraktak. Ez teszi lehetővé, hogy a polgárok egymást követő nemzedékei és egyazon időben élő sokaságaik közös alkotmány alatt éljenek, s azt valamennyien a sajátjuknak tekinthessék, dacára az őket megosztó mély nézetkülönbségeknek. Az absztrakció segítségével biztosított konszenzusnak azonban ára van. Az absztrakt elvek önmagukban nem nyújtanak egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy milyen válasz következik belőlük konkrét körülmények közt felmerülő konkrét kérdésekre. Ennek eldöntése értelmezést tesz szükségessé, az értelmezés munkája pedig nem végezhető el kiegészítő premisszák igénybevétele nélkül. S honnan máshonnan vehetné e premisszákat az értelmező, mint azon további elvek köréből, amelyeket szintén helyesnek tart? Hisz az értelmezésnek – egyebek közt – épp azt kell megmutatnia, hogy a vizsgált elv jól illeszkedik a többi elv, norma és értékítélet rendszerébe, támogatást kap tőlük, és támogatja őket. Mihelyt kezdetét veszi az absztrakt elvek értelmezése, a szűken vett politikai elmélet az „átfogó doktrínából” merített kiegészítő premisszák sokaságát szippantja magába, rá van utalva ezekre, nélkülük nem működőképes.²⁶

Így hát a kísérlet, hogy a politikai liberalizmust valamilyen magasabb szintre, a versengő „átfogó doktrínák” fölé emeljék, nem lehet sikeres. A liberalizmus nem léphet föl azzal az igénnyel, hogy pártatlan döntőbíró legyen a számtalan „szektárius tan” vitájában. Politikai elmélete szükségképpen a vitatott tanok egyike. Viszont cserében nem kell – nem is szabad – feladnia álláspontját, mely szerint az erkölcsileg vállalható politikai be rendezkedés *igaz* elmélete.²⁷

Ha mindez megállja a helyét, akkor a legitimáció – és vele a semlegesség mint közös alapok – elve alapos módosításra szorul.

V. MÉG EGYSZER A SEMLEGESSÉGRŐL MINT DISZKRIMINÁCIÓMENTESSÉGRŐL

A semlegesség mint diszkriminációmentesség elgondolásával szembeni fő ellenvetés úgy szól tehát, hogy az állam módosíthatja az egyéni életvezetés lehetőségterét – értékes lehetőségeket teremtve, háttérbe szorítva az értéktelen opciókat –, miközben senkit nem sújt hátrányokkal pusztán azon az alapon, hogy életfelfogása helytelen vagy rossz. Az ilyen, perfekcionista névezett intézkedések, mint láttuk, azért kerülhetik ki az életvitel szerinti diszkrimináció csapdáját, mert az életfelfogások együtt változnak a társadalmi és kulturális környezetben végbemenő változásokkal.

A semlegesség mint diszkriminációmentesség elve, ahogyan azt korai képviselői nyomán összefoglaltuk, magában foglalja, hogy az állam perfekcionista célzatú intézkedései *mindig* elfogadhatatlanok. A vele szemben megfogalmazott ellenvetés viszont arra fut ki, hogy a perfekcionizmus önmagában *soha* nem elfogadhatatlan. Feltéve, hogy a kulturális környezet változásaira mindenki hasonlóan reagál, függetlenül a társadalmi háttér, a személyes képességek és hajlamok különbségeitől, a perfekcionista célzatú állami aktusok nem diszkriminatívak.

Ám ha ezt a – meglehetősen valószerűtlen – feltételezést elvetjük, a vélekedés, mely szerint a perfekcionizmus *soha* nem elfogadhatatlan, elveszti meggyőző erejét. Ha az emberek fogékonysága az új kulturális lehetőségek iránt személyes jellemzőik függvényében változik, akkor némelyek előnyben részesülnek, mások pedig hátrányt szenvednek el azon az alapon, hogy nem egyformán készek magukévá tenni az állam kulturális értékrendjét. A semlegesség mint diszkriminációmentesség elve némiképp módosulva ugyan, de túléli a kritikát.

Igaz, a perfekcionizmus hívei is módosíthatnak álláspontjukon. Elismerhetik, hogy ha az állam a versengő életfelfogások valamelyikét kívánja mások rovására támogatni, akkor eljárása kifogásolható különbséget tesz a polgárok közt. Ám mindjárt hozzátéhetik, hogy a perfekcionista célzatú állami aktusok más, elvontabb célt is követhetnek. Nem azt a célt, hogy egy bizonyos életmódnak más életmódokkal szemben előnyt biztosítsanak, hanem azt, hogy elősegítsék a tudatosabb, átgondoltabb választást a lehetőségek között (például oly módon, hogy az erkölcsstant a közoktatás részévé teszik). Vagy azt a célt, hogy megóvják, esetleg gyarapítsák az általános kulturális környezet gazdagságát és összetettségét (például a művészet támogatása útján). Ha ilyen általánosabb célok vezérlik és igazolják őket, akkor a perfekcionista célzatú állami aktusok, jóllehet „a kiemelkedő emberi teljesítményeket [kívánják előmozdítani] a kultúra különböző megnyilvánulási formáiban”,²⁸ nem kifogásolható módon térnek el a semlegesség kívánalmától.

Ebben az átfogalmazásban az érvelés nem vonja maga után, hogy az állami perfekcionizmus *mindig megengedett*. Elfogadja a semlegesség mint diszkriminációmentesség követelményét, és elveti az olyan perfekcionista célzatú intézkedéseket, amelyek a versengő életfelfogások egyikét támogatják a többivel szemben. Tartalmazza viszont, hogy a perfekcionista célzatú intézkedések *nem mindig megengedhetetlenek*: összeegyeztethető a semlegesség mint diszkriminációmentesség követelményével, amikor a mögöttes cél

abban áll, hogy a polgárok átgondolt döntéseket hozhassanak, s hogy gazdag és összetett kulturális környezetből választhassanak saját életprogramjuk megalkotásakor.²⁹

Ám az érvelés még így újrafogalmazva is nehéz kérdésekbe ütközik. Vessünk egy pillantást a művészetek állami támogatására. A művészeti ágak vagy formák önmagukban nem elfogultak az emberi élet egy bizonyos felfogásai mellett vagy ellen, kibontakozásuk inkább csak gazdagítja a nyelvet és a minták tárházát, melynek segítségével az egyének kialakítják saját életfelfogásukat. Igaz, csak egy kisebbség jár az operába, látogat kiállításokat vagy olvas regényt (többnyire a magasabban képzett és nagyobb jövedelmű emberek). De a művészetek felvirágzásának nem ők az egyedüli haszonélvezői. A „magas” kultúrát nem választja el kínai fal a „tömegkultúrától”: a „magaskultúra” idézeteket, toposzokat, stílári elemeket, metaforákat és sok minden mást nyújt a „tömegkultúrának”. Ha másképp nem, e közvetítések útján szinte mindenki merít belőle, aki a társadalom kultúrájának bármely szegmensével érintkezik.³⁰

Ez figyelemre méltó megfontolás. De ha elfogadjuk is, önmagában még biztosan nem elegendő a perfekcionizmus igazolásához. Hasonlítsuk össze az állami művészetpártolás gyakorlatát a könyvtárak digitalizálásának állami finanszírozásával. Az államok némelyike (például Hollandia) magára vállalta a nemzeti könyvtári állomány elektronikus adatbázisba való átültetésének költségeit. Ez a vállalkozás hasonlít a művészetek támogatására: óvja a kulturális örökség gazdagságát, megkönnyíti a hozzáférést a kultúra egyszer már létrehozott javaihoz. A digitalizálási programok azonban nem válogatnak: a cél a teljes nyomtatott anyag rögzítése és hozzáférhetővé tétele, az egyes darabok tartalmától függetlenül. A művészetek anyagi támogatása viszont nem általában szól a művészi alkotásoknak. A kedvezményezettek mindig konkrét művészek vagy művek, s mivel a pénzügyi források korlátozottak, választani kell a pályázatok között. A fent összefoglalt érvelés szerint a választás nem kifogásolható módon tér el a semlegesség kívánalmától, ha azon és csakis azon alapul, hogy a versengő pályázatoktól mi várható a kulturális környezet általános gyarapodása szempontjából. Nem világos azonban, hogy e látszólag tartalomsemleges értékítélet hogyan választható el a versengő pályázatok tartalmi megítélésétől. Képzeljük el, hogy egy színtársulat a *Hamlet* színreviteléhez pályázik anyagi forrásokért. Ha a bírálók úgy vélik, hogy az előadás a dráma eredeti értelmezését fogja nyújtani, innovatív kapcsolatot teremt Shakespeare műve és a jelen között, akkor nyilván azt gondolják, hogy megvalósulása hozzájárul a kulturális környezet általános gyarapodásához. De így gondolják-e akkor is, ha semmi efféle nem várnak tőle?

Ha viszont az egyik ítélet – amely arra vonatkozik, hogy mi várható valamely műalkotástól a kulturális környezet általános gazdagodása szempontjából – nem választható el a másiktól – amely az adott műalkotást érdemben értékeli –, akkor a kulturális környezet egészének gyarapítására irányuló perfekcionizmus nem különböztethető meg a versengő kulturális értékek valamelyikének támogatását célzó perfekcionizmustól. Miközben valamely döntés támogatói úgy vélik, hogy az semleges a szemben álló művészi áramlatok és tradíciók versenyében, ellenzői élhetnek a gyanúperrel, hogy a döntés a támogatásra kiszemelt alkotás szemlélete iránti elfogultságon alapul. Mindkét fél jóhiszeműen gondolhatja, hogy neki van igaza.³¹

Hol tartunk? Első lépésben beláttuk, hogy a semlegességi elv nem zárhat ki minden perfekcionista célzatú intézkedést, de a perfekcionista elv sem állíthatja, hogy minden perfekcionista célzatú intézkedés elfogadha-

tó. E felismerés magában foglalja, hogy szükség van valamilyen kritériumra, amely többé-kevésbé éles határt húz a tilalmas és a megengedett perfekcionista intézkedések közé. Csakhogy a következő lépésben arra jutottunk, hogy nem áll rendelkezésünkre és valószínűleg nem is alkotható ilyen kritérium. Újra kell gondolnunk a semlegességről mint diszkriminációmentességről alkotott elgondolást.

Azt javaslom, hogy a fenti megállapítások fényében vessünk még egy pillantást Rawls azon gondolatára, mely szerint az „ítéletalkotás nehézségei” olyan emberek közt is jóhiszemű – és ugyanakkor feloldhatatlan – nézetkülönbségekhez vezetnek, akikben pedig van készség a belátásra.

Ez az állítás két olvasatot tesz lehetővé. Értelmezhető úgy, hogy csak olyan nézetkülönbségekre vonatkozik, amelyek belátásra hajlamos emberek közt állnak elő. De úgy is értelmezhető, hogy minden olyan nézeteltérésre kiterjed, amely akkor sem volna feloldható, ha a felek kivétel nélkül hajlamosak volnának a belátásra – függetlenül attól, hogy az adott esetben valamennyien belátással és jóhiszeműen járnak-e el. A két olvasat egy fontos szempontból hasonlít egymásra, más tekintetben viszont alapvetően különböznek. Hasonlóságuk abban áll, hogy mindkettő feltételezi: az „ítéletalkotás nehézségei” útját állják az ésszerű konszenzus megteremtésének, s az elérhető episztemikus eszközök nem elégségesek e nehézségek leküzdéséhez. Különbségük lényege úgy foglalható össze, hogy mást és mást feltételeznek a vitában álló felek tényleges magatartásáról.

Az első olvasat szerint a felekben megvan a készség, hogy álláspontjukat a lehető legjobb érveléssel igyekezzenek alátámasztani és a lehető legkomolyabban mérlegre tegyék a másik fél ellenérveit. A második olvasat nem él ilyen erős feltételezéssel. Nyitva hagyja a lehetőséget, hogy valamelyik fél – vagy akár a vita összes résztvevője – híján legyen a belátásra való hajlandóságnak. A belátásra való hajlam hiánya különösen súlyos megítélés alá esik, ha olyanok magatartását jellemzi, akiknek hatalmukban áll mások számára kötelező előírásokat alkotni s azok betartását kikényszeríteni, hisz rájuk speciális igazolási teher nehezedik. Tegyük fel, hogy nincs és nem is érhető el ésszerű konszenzus arra vonatkozóan, hogy valamely állami aktus minden polgárral mint egyenlő személlyel bánik-e, egyenlő tisztelettel van-e méltóságuk iránt és egyenlő gondossággal veszi-e figyelembe érdekeiket. Ha a vitatott intézkedés kibocsátói, kikényszerítői és támogatói nem hajlandók azzal a jóhiszemű komolysággal részt venni a róla zajló nyilvános vitában, amely belátási készséggel rendelkező felektől elvárható, ez kételyeket ébreszt az álláspontjuk védelmében felhozott érvek iránt.

Alkalmazzuk most ezt a megállapítást a semlegesség mint diszkriminációmentesség elvére. Tegyük fel, valamely állami aktus támogatói és ellenzői nem értenek egyet abban a kérdésben, hogy az eleget tesz-e a semlegességi elvnek. Tegyük fel, vitájuk egy mélyebb nézetkülönbségen alapul, amelynek tárgya az a kérdés, hogy a helyesen értelmezett semlegességi elv az adott esetben mit kíván meg. Tegyük fel végül, hogy a rendelkezésre álló episztemikus eszközök nem elégségesek a köztük lévő nézetkülönbség feloldásához, és tekintsük azt az esetet, amikor a vitás aktus védelmezői jóhiszemű kísérletet tesznek az elv kívánalmainak helyes azonosítására, és az aktust az így kialakított értelmezéshez idomítják. Feltevésünk szerint nincs a kezükben döntő erejű bizonyíték, amely a szembenálló felet – ha van benne készség a belátásra – álláspontjuk elfogadására kényszeríti. Arról azonban kellő biztonsággal szolgálnak, hogy értik és komolyan veszik: az állami aktus, amelyet védeni hivatottak, erkölcsi csorbát szenved, ha megsérti a semlegességi elvet. Ennél

többet az adott körülmények között nem tehetnek azért, hogy a vitás aktus eleget tegyen a semlegességi elvben foglalt követelményeknek. Ellenlábasaik jóhiszeműen gondolhatják, hogy az e követelményekről alkotott értelmezése téves. Ez azonban nem elegendő ahhoz, hogy kimondhassák: noha a kérdéses aktusról folyó vita nem dönthető el, az mégis eldönthető, hogy az aktus értelmi szerzői és kivitelezői megsértették az egyenlő bánásmód követelményét.

Tekintsünk most, a háttérfeltevéseket változatlanul hagyva, egy olyan esetet, amikor a vitás aktus védelmezői nem az elvárható jóhiszeműséggel járnak el. Nem tesznek meg minden tőlük telhetőt a semlegességi elv kívánalmainak helyes azonosítására, és nem igyekeznek a lehető legjobb érvekkel igazolni, hogy az aktus eleget tesz az így kialakított értelmezésnek. Magatartásuk arra szolgál bizonyásául, hogy nem veszik elég komolyan a semlegességi elv megsértésének következményeit. Ezért, jóllehet ellenlábasaik nem tudják vitán felül bizonyítani, hogy a szóban forgó aktus megsérti a helyesen értelmezett semlegességi elvet, azt mégis vitán felül állíthatják, hogy értelmi szerzői és kivitelezői megsértették az egyenlő bánásmód követelményét: nem voltak kellő tisztelettel az összes polgár egyenlő méltósága iránt, és nem szenteltek egyenlő figyelmet az összes polgár érdekeinek.

Foglaljuk össze, mire jutottunk. Valamely perfekcionista célzatú állami aktus összeegyeztethető a semlegesség mint diszkriminációmentesség elvével – akkor is, ha maga után vonja az előnyök és hátrányok újraelosztását eltérő életfelfogású emberek között –, amíg az alapjául szolgáló értékítélet arra és csakis arra vonatkozik, hogy az újraelosztás mi módon alakítja át a kulturális környezet egészét, nem pedig arra, hogy a környezetet alkotó, konkrét kulturális formák és gyakorlatok milyen minőségűek. Ám ez a megkülönböztetés, mint láttuk, nem vihető végig kellő egyértelműséggel: hiányoznak a következetes elhatárolás nélkülözhetetlen kritériumai. Ezért jóhiszemű – és ugyanakkor feloldhatatlan – vita tárgya lehet, hogy valamely adott intézkedés a kulturális környezet egészére vonatkozó értékítéleten alapul-e, vagy az azt alkotó kulturális formák és gyakorlatok összehasonlító értékelésén. Ilyen esetekben a vitás intézkedés legitimitásának megkérdőjelezéséhez nem elegendő, hogy a kritikusok érveivel nem áll szemben kivédhetetlen cáfolat – legalábbis addig, amíg azok, akik a megvédésére hivatottak, jóhiszemű erőfeszítést tesznek annak igazolására, hogy az intézkedés eleget tesz a semlegesség kívánalmainak. Ha azonban nem hajlandók komolyan venni igazolási kötelezettségüket, akkor a kritikusok jó okkal állítják, hogy az intézkedés kifogásolható módon nem semleges – akkor is, ha állításuk mögött nem sorakoznak kényszerítő erejű, megdönthetetlen argumentumok.³²

Ezen a ponton a következő ellenvetést tehetné valaki: a kérdés, hogy valamely állami aktus értelmi szerzői és kivitelezői komoly *kísérletet tesznek-e* a semlegességi követelmények betartására, éppúgy jóhiszemű nézetkülönbség tárgya lehet, mint az eredeti kérdés, amely arról szólt, hogy az aktus ténylegesen *megvalósítja-e* ezt a célt. A két vita közt mindössze annyi a különbség, hogy az utóbbi a jogszabály kritikusait és pártfogóit osztja meg, míg az előző a kritikusok egy részét állítja szembe a kritikusok másik csoportjával.

Ami az egyik belátási készséggel bíró kritikus szemében olyan intézkedés, amelynek értelmi szerzői és kivitelezői jóhiszeműen törekedtek a semlegességi elv kielégítésére – még ha az elvről alkotott értelmezésük kritikusai szemmel nézve téves is, törekvésük pedig sikertelen –, abban a másik, hasonló belátási készséget

tanúsító kritikus a semlegességi elv tudatos megsértését láthatja. A feloldhatatlan nézeteltérések, úgy tűnik, csupán magasabb szintre tolódtak föl, de nem szűntek meg.

Mégis előbbre jutottunk. Ezen a szinten számos teszt lehet a segítségünkre ugyanis, amelyek kezelhetővé teszik a vitát.

Íme két példa, érzékeltetendő, milyen tesztekre gondolok. Az egyik azt kérdezi, hogy ha valamely állami aktussal szemben fölmerült a semlegességi elv megsértésének gyanúja, akkor azok, akiknek hivatásuk a vitatott aktus nyilvános megvédése, komolyan veszik-e a kritika erkölcsi súlyát. Ez a teszt – nevezzük *az adekvát igazolás tesztjének* – arra az alapvető megfontolásra épít, mely szerint minden polgárnak egyenlő joga, hogy az állami aktusokkal szembeni ellenvetéseit kellő tisztelettel kezeljék: a nyilvánosan elhangzott kritika nyilvános válaszban részesüljön, s a válasz vegye komolyan az előadott kifogásokat. Ha valamely állami aktus fennakad az adekvát igazolás tesztjének szűrőjén, az nem azért történik, mert nem szolgáltat döntő erejű, kikezdhetetlen bizonyítékot a vitás aktus kifogástalan voltára. Abból indultunk ki, hogy nincs ilyen bizonyíték. A bukást az okozza, ha az aktus védelmezésére hivatott személyek nem veszik komolyan a fölmerült ellenvetéseket, egyszerűen válasz nélkül hagyják a kritikát, vagy válaszolnak ugyan, de anélkül, hogy a felhozott érvekre reflektálnának, vagy ha reflektálnak is, beérik retorikai fogásokkal, az érdemi vitát kikerülik. Más okokból, de szintén fennakad az adekvát igazolás tesztjének szűrőjén az az állami aktus, amely egyfelől elismeri ugyan, hogy eleget kell tennie a semlegesség mint diszkriminációmentesség követelményének, másfelől az általa elismert elvet nyíltan megsértve szelektál a versengő életfelfogások, kulturális koncepciók és gyakorlatok között. Például azt állítja magáról, hogy a kulturális környezet gazdagságának és komplexitásának megóvása-gyarapítása céljából támogatja a művészeteket, ugyanakkor azon az alapon vonja meg a támogatást a művek némelyikétől, hogy azok istenkáromlók.³³

Egy másik teszt, amelyet *következménytesztnek* neveznék, azt kérdezi, hogy az állítólag semleges állami aktus következményei nem aránytalanul előnyösek-e azok számára, akik egy bizonyos életfelfogást vagy hitet osztanak, miközben mások számára aránytalanul hátrányosak.³⁴ A kérdés nem a következmények semlegességének korábban (az I. alfejezetben) már elvetett felfogásához vezet vissza. Azon a megfontoláson nyugszik, hogy a következmények terén megfigyelt aránytalanság gyanút ébreszthet a vitás aktus semlegességigényének jóhiszeműsége iránt. A következményteszten olyan állami aktusok buknak el, amelyek – miközben azt hirdetik magukról, hogy semlegesek a versengő életfelfogások konfliktusában – úgy rendezik el a konfliktust, hogy minden terhet az egyik rivális felfogás híveire hárítanak, és minden előnyt a másik híveinek juttatnak.³⁵

VI. MÉG EGYSZER A SEMLEGESSÉGRŐL MINT KÖZÖS ALAPOKRÓL

Emlékeztetőül: A „jóhiszemű nézetkülönbségek” gyakorisága gondot okoz a legitimitáció liberális elve számára. A nehézség abban áll, hogy míg egyfelől az állami aktusok legitimitása feltételezi, hogy minden egyes polgár számára igazolhatók, másfelől azonban a polgárokat mélyen megosztják azok a világnézeti vélekedések, amelyeken az igazolásnak nyugodnia kellene. A nehézség kezelésére Rawls a „politikai liberalizmus” elgondolását javasolja. Megoldása azonban, mint láttuk, nem segít a bajon: az „ítéletalkotás nehézségei”, amelyekkel a „jóhiszemű nézetkülönbség” jelenségét magyarázza, nem függnak az „átfogó doktrínák” sajátosságaitól. A modern demokratikus társadalmak tagjait szinte minden elvi kérdésben mély nézetkülönbségek osztják meg; az igazságosság, a szabadság, az egyenlőség és a tolerancia politikai elveinek értelmezését is. Ezért a semlegesség mint közös alapok elve alapos revízióra szorul.

Azt javaslom, hogy itt is az előző alfejezetben alkalmazott distinkcióval éljünk. Tegyük fel, hogy egy demokratikus köztársaság polgárait egyesítő közös alapok nem elégségesek ahhoz, hogy valamely állami aktus támogatói kényszerítő erejű, megdönthetetlen érvekkel védjék meg azt a nyilvánosan elhangzott kritikákkal szemben, miközben a kritikusok kezében sincsenek cáfolhatatlan érvek, amelyek kényszerítő erővel bizonyítanák, hogy a vitatott aktus elfogadhatatlan. Tegyük fel ugyanakkor, hogy az aktus védelmezői komolyan veszik a rájuk háruló kötelezettséget, hogy lelkiismeretesen keressék az ésszerű konszenzushoz szükséges közös alapokat. Ha e feltételek teljesülnek, akkor az ellenzőknek úgy kell a vitás aktusra tekinteniük, mint amelyet értelmi szerzői és kivitelezői jóhiszeműen – bár végül is sikertelenül – igyekeztek mindenki által elfogadott, közös alapokra építve igazolni. Nincs alapjuk azt állítani, hogy megtagadták az egyenlő tiszteletet az ellenvéleményen lévőkötől. Most viszont tegyük föl, hogy a vitás aktus igazolására hivatott személyek nem tesznek erőfeszítést a mindenki számára elfogadható, közös alapok keresésére. Ekkor a kritikusok jó okkal élnek a gyanúperrel, hogy a szóban forgó aktus nem bánik egyenlő tisztelettel az ellenvéleményen lévőkkel.

Módosított változatában a legitimitáció liberális elve azt követeli meg az állami aktusokért felelős személyektől, hogy jóhiszemű, komoly *kísérletet tegyenek* olyan megfontolásokon alapuló igazolásra, amelyet minden polgár el tud fogadni; a kísérlet *sikerét* a módosított elv nem szabja a legitimitás feltételéül. A közös alapok értelmében vett semlegesség hiánya akkor és csakis akkor sérti a módosított elvet, s így akkor és csakis akkor kifogásolható, ha azt tükrözi, hogy azok, akiknek a vitás aktus igazolása hivatásbeli kötelezettségük, *nem teszik meg az elvárható erőfeszítést* a közös alapok keresésére.³⁶

De megtették-e az elvárható erőfeszítést, vagy sem? Ez a kérdés ugyanúgy „jóhiszemű nézetkülönbségekre” ad alkalmat, mint az igazolás tartalma maga. Akárcsak a semlegesség mint diszkriminációmentesség elve esetében, a feloldhatatlan nézeteltérések, úgy tűnik, itt is csupán magasabb szintre tolódtak föl, de nem szűntek meg.

Az is igaz azonban, hogy itt is előbbre jutottunk. Ezen a szinten ismét csak számos teszt lehet a segítségünkre, amelyek kezelhetővé teszik a vitát. Szemléltesse itt megint két példa, hogy milyen tesztekre gondolok.

Az elsőt széles körben tárgyalták a semlegesség liberális elméletéről folytatott viták során. Ez episztemológiai jellegű; *hozzáférhetőségi tesztnek* fogom nevezni. A hozzáférhetőségi teszt két különböző módját különbözteti meg a közös alapok hiányának.

Az esetek egy részében azért nem várható valakitől az igazolás alapjainak elfogadása, mert ez összeegyeztethetetlen volna a meggyőződésével. Megvizsgálja az előterjesztett érveket nézetei fényében, és elutasítja azokat, mert nem lát okot e nézetek megváltoztatására, változatlanul fenntartott nézeteinek rendszerébe pedig a közös alapnak szánt megállapítások nem illeszthetők be. Amikor azonban e megállapítások hozzáférhetetlenek a számára, akkor az elutasítás nem a következménye, hanem a kiindulópontja a vizsgálódásnak, amely el sem kezdődhet. Mit értsünk ezen?

A nyolcvanas évek végén Thomas Nagel közreadott egy tanulmányt, amely a következő javaslatot teszi: Ahhoz, hogy valamely megállapítás nyilvánosan hozzáférhető legyen, „alkalmasnak kell lennie arra, hogy amikor mások elé tárják, [...] [a címzettek] mindannak birtokába jussanak, aminek ő maga [a megállapítás előterjesztője] birtokában van.”³⁷ A Nagellel vitába szálló Joseph Raz szerint a javasolt kritérium túl sokat követel: még a mindennapi megfigyeléseket is kizárja a hozzáférhető megállapítások köréből. Aki a megfigyelésről beszámol, és aki a beszámolót hallgatja, nem ugyanannak vannak a birtokában. Tegyük fel, egyedüli szemtanúja vagyok egy autóbalesetnek, és beszámolok valakinek arról, amit láttam. Kétségtelen, ha teljesülnek bizonyos feltételek, beszámolómmal alkalmas lehet arra, hogy annak segítségével a hallgató is véleményt formáljon a történekről. Mindazonáltal nem lenne birtokában mindaz, amivel én rendelkezem. Észleleteim és emlékképeim nem válnának a kettőnk közös észleleteivé és emlékképeivé.

Elhárítható-e ez a nehézség Nagel kritériumának fellazításával? Raz szerint nem. Tegyük fel, a beszámoló hallgatója tudja, hogy a baleset nem mehetett végbe úgy, ahogyan leírtam, vagy kétségei vannak vizuális észleleteim megbízhatóságát, esetleg általában a szemtanúk memóriáját illetően. Ha így van, jó okkal kételkedik az elbeszélésemben. De azt nem vitatná, hogy ha a beszámolómmal nem volna eleve hihetetlen, vagy ha az emlékképeimet nem torzítaná el az, amit a balesetről utóbb hallottam vagy olvastam stb., akkor alapul vehetné véleménye kialakításakor, noha nem észleli, amit én észleltem, és nem emlékszik arra, amire én emlékezem. Ha nem bízok a szavaimban, akkor nincs közös álláspontunk arra vonatkozóan, hogy mi is történt. De a beszámolómmal hozzáférhető a számára, hisz logikusnak tartaná rá hagyatkozni a szükséges feltételek teljesülése esetén, és egyetértünk abban, hogy melyek a szükséges feltételek.

Ha azonban ily módon fellazítjuk a hozzáférhetőség kritériumát, akkor – folytatja Raz az érvelést – ez nem teljesíthetetlenül erős, hanem túlon túl gyenge lesz. Átengedne bizonyos típusú megállapításokat, amelyeket Nagel mind kizárna a nyilvánosan hozzáférhető megállapítások köréből: „Mások kételkedhetnek abban, hogy a centúrió látta Jézust felemelkedni a sírjából. De egyetértünk abban, hogy ha látta, akkor az [...] a feltámadás bizonyítéka.”³⁸ A fellazított teszt, úgy tűnik, nem tesz különbséget a feltámadás csodájának szemtanújától és a baleset szemtanújától származó beszámoló közt.

Nekem úgy tűnik, ez a következtetés nem elkerülhetetlen. Hívó keresztények számára a centúrió látomásáról szóló beszámoló többet mond annál, mint hogy egy bizonyos tapasztalati esemény bekövetkezett. Annak a misztériumnak a részesévé teszi őket, amelyet a természetfölöttivel való találkozás a természeti világ lakója

számára jelent. Szekuláris gondolkodású emberek szemében a misztérium nem több (és nem kevesebb) megoldásra váró intellektuális rejtélynél: addig kell vizsgálni, amíg el nem oszlik. A hívő ember másképpen viszonyul a misztériumhoz: hogy a misztérium számára nincs racionális, e világi magyarázat, az ő szemében nem leküzdendő fogyatékoság, hanem kegyelmi ajándék; lehetőséget ad arra, hogy véges, e világi lényekként beavatást nyerjünk a létezés nem e világi, isteni értelmébe. A Krisztus feltámadásáról szóló tudósítás a hívő emberben szent áhítatot ébreszt, ez az áhítat pedig nem azonos a bizonyossággal, amelyet egy tapasztalati tényről szóló beszámoló nyújt a címzettnek, ha hitelesnek fogadja el. A feltámadás elbeszélése nem olyasmi tehát, aminek a szekuláris világszemléletű ember nem ad ugyan hitelt, de elfogadja, hogy ha hitelt érdemlő volna, akkor bizonyítékul szolgálna az elbeszélt esemény valódiságára. A csoda felidézése inkább arról tudósít, hogy tanúja megélt valamit, amit szekuláris világszemlélettel nem lehet megélni: találkozást a természetfölötti, az emberfölötti, sőt az egész emberiség fölötti elemmel.³⁹ És mégis, a hívő számára az ilyen beszámoló felmagasztalt státuszt biztosít hitbéli meggyőződéseinek; alapvetően megkülönbözteti őket az e világi tényekre vonatkozó, közönséges vélekedésektől, és garantálja igaz voltukat. Az ilyen felmagasztalt státuszú hitbéli bizonyosságok nem hívő ember számára hozzáférhetetlenek. Ha nem hívő létemre úgy gondolnám, hogy a centúrió valóban látta Krisztust kikelni a sírjából, ebben nem valamilyen természetfölötti jelenés bizonyítékát látnám, hanem egy közönséges, e világi esemény bizonyítékát, amely további értelmezésre és magyarázatra szorul. Amit a centúrió látomása a hívő számára megjelenít, az én számomra nem hozzáférhető.

Ha valamely állami aktus legitimitásának igazolása olyan alapokra hagyatkozik, amelyek nem minden belátási készséggel bíró polgár számára hozzáférhetők, ezzel azt demonstrálja, hogy az igazolási kötelezettség alanyai nem is törekszenek mindenki számára elfogadható, közös alapok keresésére, s ezzel megtagadják az egyenlő tiszteletet a polgárok egy részétől. Az ilyen aktus fennakad a hozzáférhetőség szűrőjén.

Azt jelentené ez, hogy minden állami aktus fennakad ezen a szűrőn, ha igazolása vallási forrásokból merít is? Ha minden vallási természetű állítás hozzáférhetetlen a nem hívő polgárok számára, akkor ezt jelenti. A VII. alfejezetben azonban meg fogom mutatni, hogy a vallási természetű állítások jóval gyakrabban mennek át a hozzáférhetetlenségi teszt szűrőjén, mint ahányszor fennakadnak rajta. De ez nem úgy értendő, mintha a hozzáférhetőségi teszt inkonzisztens vagy – valami más okból – üres volna. Arról van szó csupán, hogy kevesebbet zár ki, mint talán gondolnánk.

A semlegesség liberális elméletének korai képviselői jóval kevesebb figyelmet szenteltek annak a tesztnek – ezt *elismerési tesztnek* nevezném –, amelyet az alábbiakban röviden ismertetek.⁴⁰ Ez sajnálatos, mivel, ahogy a következő alfejezetben bizonyítani próbálom, az elismerési teszt sokkal robusztusabb a hozzáférhetőségi teszténél. Íme, hogyan működik:

Az állami aktusok igazolása olykor – közvetlenül vagy közvetve – utal a közösség társadalmi identitására, amelynek nevében az aktus értelmi szerzői és kivitelezői eljárnak. Az identitásjegyek által meghatározott közösség egybeeshet az állampolgárok összességével, de az is lehetséges, hogy szűkebb annál. Amikor az igazolás identitásra utaló, az identitási csoport pedig szűkebb a teljes állampolgári közösségnél, akkor a polgárok egy része óhatatlanul úgy látja magát, mint akitől megtagadták az állampolgári közösség egyenrangú

tagjának kijáró elismerést. Az ilyen igazolás fennakad az elismerési teszt szűrőjén, mert akinek ily módon degradálják állampolgári státuszát, csak azon az áron fogadhatja el, hogy feladja a teljes jogú állampolgár státuszára támasztott igényét. Így tehát az elismerési teszt valóban a semlegesség mint közös alapok tesztje. Hasonlít a hozzáférhetőségi tesztre annyiban, hogy ez is az egyenlő tisztelet kívánalmának alkalmazása. De el is tér tőle, amennyiben más módon kapcsolódik az egyenlő tisztelet kívánalmához, mint a hozzáférhetőségi teszt. Ez utóbbi közvetve, a polgárokat megosztó vélekedések episztémikus státusza értékelésének kerülőútján kötődik az egyenlő tisztelethez. Az elismerési teszt közvetlenül függ össze vele; arra kérdez rá, hogy milyen kiterjedésű a csoport – „*We the people*” –, amelynek nevében az állami aktusról döntenek, és a döntést kivitelezik.

Az elismerési teszt hatóköre nem csupán a szó szoros értelmében vett igazolásokra – érvekre, indokokra – terjed ki. Az állam magáévá tehet csoportspecifikus jelképeket, amelyek nem okvetlenül jelennek meg valamely hivatalos aktus igazolásában, mégis fölvetik a kérdést: összeegyeztethető-e állami rangra emelésük azzal, hogy minden polgár a politikai közösség teljes értékű, egyenlő tagja? Olyan esetekre gondolok, mint amikor a feszületet kifüggesztik az állami iskolák tantermeiben vagy bírósági tárgyalótermekben. Jó okkal vélelmezhető, hogy a feszület kifüggesztése azt üzeni: az állam kitüntetett viszonyban van a hívő keresztényekkel, a nem keresztény és nem hívő polgárok legjobb esetben is másodrangú tagjai a politikai közösségnek. Ez a vélelem nem megdönthetetlen, de amíg nem születik megfelelő cáfolat, óhatatlanul fennáll, és a cáfolási kísérletnek – tekintettel arra, hogy milyen súlyos kárt szenved az érintett polgárok státusza, ha a vélelem fennmarad – nagyon erősnek kell lennie ahhoz, hogy elérje a célját.

A jelen szakasz lezárásául szeretnék mondani valamit a semlegességi elv két ága – a semlegesség mint diszkriminációmentesség és a semlegesség mint közös alapok – közti viszonyról. A III. alfejezet vége felé azt állítottam, hogy az elv két elágazása más és más tartományt fed le: az előbbi arra vonatkozik, hogyan bánt az állam a polgáraival, az utóbbi arra, hogyan szólítja meg őket és hogyan beszél róluk. Az elismerési teszt vizsgálata azonban arra hívja fel a figyelmünket, hogy bár a két ág elkülönül, szorosan össze is függnék egymással. Ha egyszer beláttuk, hogy merőben jelképes kifejezések is az elismerési teszt hatálya alá esnek, már csak egy kis lépés észrevennünk, hogy a meggyőződések vagy az életvitel szerinti diszkrimináció szimbolikus üzenetet hordoz, s mihelyt ezt a lépést megtettük, mindjárt következik, hogy az ilyen diszkriminációt az elismerési teszt is elítéli. Egyszóval, a semlegesség mint diszkriminációmentesség elvét sértő állami aktusok sértik a semlegesség mint közös alapok elvét is, hiszen azt üzenik, hogy „*We the People*” – az állampolgári közösség, amelynek a nevében a törvényt alkotják – *nem ilyenek vagyunk*. Másfelől az elismerési teszt szűrőjén fennakadó ítéletek egyúttal az előnyök és hátrányok olyan újraelosztásához szolgálhatnak alapul, amelyeket a semlegesség mint diszkriminációmentesség elve tilalmaz.

VII. VALLÁSI SEMLEGESSÉG

Mi a helye a vallásnak a liberális államban? Ez a kérdés az állam semlegességének egyik – ha ugyan nem a – központi kérdése. A semlegességi elv eredetileg a vallási semlegesség elveként született meg; csak később, a modern demokráciák alkotmányos vitáiban és küzdelmeiben terjesztették ki, fokként, a valláson túli területekre. Noha ma már jóval többet fog át a vallás sajátos problémájánál, értelmezéseinek ma is alapvető próbája, hogy a vallás kérdését mi módon kezelik.

A semlegességi elv durván megsértené a célját, ha valamely vallás – vagy általában a vallásosság – melletti vagy elleni részrehajlásra alapulna. Az következnie ebből, hogy ugyanúgy kell kezelnie a vallásos megállapításokat, mint a szekulárisokat? Ez csak akkor következne, ha az előbbiek mindig ugyanúgy viselkednének a semlegességi tesztek során, mint az utóbbiak. Ám gyakran nem viselkednek ugyanúgy.

Kezdjük a semlegesség mint közös alapok elvén, közelebbről a hozzáférhetőségi teszten. Úgy tűnik, a csodáknak és látomásoknak, a misztikus élményeknek és gondolatoknak nincs szekuláris megfelelőjük. A misztikum iránti különleges fogékonyság, amiről az előző alfejezetben volt szó, a vallásos attitűd velejárója, a szekuláris beállítottságtól többnyire idegen. Ezért valószínűtlen, hogy szekuláris megállapításokon nyugvó érvek fennakadjanak a hozzáférhetőségi teszt szűrőjén, míg könnyen belátható, hogy vallási természetű megállapítások hogyan akadhatnak fenn rajta.

Ám ezzel az állítással csínján kell bánni. A vallási természetű megállapítások köre nem szűkíthető le a misztikus élményekről hírt adó közlésekre. Temérdek dolgot tartalmaz – a személyes életvezetés etikájára, a másokkal szembeni köteleességek moráljára, teológiai, metafizikai és tapasztalati kérdésekre vonatkozó megállapításokat –, amelyeket nem hívő emberek minden további nélkül képesek meggyőződéseik mérlegére tenni. A teológia nagyjából „természetes” észérvekre hagyatkozik, olyan argumentumokra tehát, amelyek a mindennapi – a kinyilatkoztatás támogatása nélkül működő – emberi gondolkodás számára minden további nélkül elérhetők.⁴¹

Íme egy példa: „Az emberek egyenlők, hiszen Isten minden embert a saját képére teremtett.” A vallási felhang nem teszi hozzáférhetetlenné ezt a kijelentést – és rokonait – a nem hívők számára. A modern, szekuláris erkölcsfilozófia nem kis részben a zsidó-keresztény vallási hagyomány világi nyelvre való fordításaként, e világi értelmezéseként és kritikájaként jött létre. Ha tehát egy vallási megállapítás fennakad a hozzáférhetőségi teszt szűrőjén, ez nem önmagában vallási természete, hanem valamilyen további – a vallásossággal nem szükségszerűen együtt járó, bár attól nem is idegen – jellemzője miatt történik. Így tehát a hozzáférhetőségi teszt nem a vallásos és a világi megállapításokat határolja el egymástól, hanem a vallási közlések tartományán belül húz határvonalat, viszonylag kis részüket zárva ki a közös alapok köréből.

Az elismerési teszt következményei mélyrehatóbbak. A vallásosság nem merül ki hitbéli vélekedésekben. A hívők rendszerint közösséget alkotnak, megkülönböztetik magukat a vallási csoportjukon kívül állóktól. A vallásos hit többnyire társadalmi identitásképző ismérv, ami a szekuláris nézetekről általában nem mondható el.⁴² Ez a különbség nagy horderejű következményekkel jár.

Ne feledjük: az állam nem önmaga, hanem az államalkotó közösség – „*We the People*” – nevében beszél. Megnyilatkozásai időnként – hol közvetlenül, hol csak közvetve – mondanak is valamit az ismérvekről, amelyek e csoportot meghatározzák. Ha állampolgárként minden ember egyenlő, és teljes jogú állampolgári státusza egyenlő tiszteletet kíván, akkor az állam nem tulajdoníthat olyan társadalmi identitást a „*We the People*” közösségének, amely a polgárok összességénél szűkebb csoportot jelöl ki. Képzeljünk el egy törvényt, amelynek preambuluma így kezdődik: „Tekintettel arra, hogy Isten a Földet közös használatra adta az embereknek...” Ez a felütés egy keresztény teológiai tételt idéz. Aki így beszél, önmagát hívő keresztényként azonosítja. A jogalkotás végső alanya ugyanakkor a „*We the People*” alkotta közösség. Tehát a törvény magát az államalkotó közösséget kötelezi el a keresztény hit mellett. Ami a nem keresztényekre és nem hívőkre nézve azt a következményt foglalja magában, hogy ők nem egyenrangú tagjai az államalkotó közösségnek.

Így tehát jó okkal feltételezhető, hogy a semlegesség mint közös alap szűrőjén jóval gyakrabban akad fenn a vallásos, mint a szekuláris eredetű beszéd. Ez az elv – az elismerési teszten keresztül – mindig kifogást emel az ellen, ha valamely állami aktus vallási nyelvet használ, a szekuláris nyelv használata ellen azonban csak kivételes esetekben emel kifogást. Nem azért kifogásolja a vallásos nyelv használatát, mert a vallás téves vélekedéseken alapul, hanem azért, mert az ilyen nyelvhasználat elkötelezi a beszélőt a vallásos identitás mellett. Charles Taylor úgy véli, ha egy törvény preambuluma így indítana: „Tekintettel arra, hogy Kant szerint az egyetlen dolog, ami feltétlenül és korlátlanul jó, és ez a jó akarat”, vagy így: „Tekintettel arra, hogy Marx szerint a vallás a nép ópiuma”, az nem kevésbé kifogásolható volna, mint ha valamilyen vallási tételre hivatkoznék.⁴³ Csakhogy a kanti tézisére való hivatkozás nem járna következménnyel az államalkotó közösség identitására nézve. A marxi tétel beidézése más eset, mert ez a jogalkotás végső alanyát a vallás ellenségeként definiálná. A vallásellenes retorikát ugyanazon az alapon zárja ki a törvény nyelvezetéből a semlegesség mint közös alapok elve, mint a vallásosat: azon az alapon, hogy az állampolgárok összességénél szűkebb körrel azonosítja a jogalkotás végső alanyát. A szekuláris nyelvezetről ez általánosságban nem mondható el.

Akik szerint a semlegességi elvet vallásellenes elfogultság jellemzi, mert a közös alapokat megkövetelő ága gyakrabban zárja ki a vallásos, mint a szekuláris nyelvezetet az állami aktusokból, gondoljanak bele, hogyan kezeli a diszkriminációt tiltó ága a különbségtétel vallási és szekuláris indokait. Ha a semlegesség mint közös alapok a vallás rovására elfogult, akkor a semlegesség mint diszkriminációmentesség a vallás javára az. A következőkre gondolok:

A semlegesség mint diszkriminációmentesség megengedi, hogy sajátos hiten lévő és/vagy sajátos életmódot gyakorló embereket a törvény mentesítsen bizonyos, általánosan kötelező szabályok alól. A kivételes bánásmódot az indokolja ilyenkor, hogy a hit és/vagy életmód speciális kötelezettségekkel jár olyan területeken, amelyeket a törvény szabályoz, s a kedvezményezett hiten lévő és/vagy életmódot folytató ember nem tud egyszerre eleget tenni a törvény előírásainak és lelkiismerete parancsának. Gondoljunk például arra a lelkiismereti fegyverelutasítóra, akit a törvény katonai szolgálatra kötelez. A semlegesség mint diszkriminációmentesség megengedi, hogy az állam felmentse őt a szolgálat kötelezettsége alól, mert a mentesítő klauzula nem igényel semmiféle rangsorolást különböző életfelfogások között: nem feltételezi, hogy a fegyverelutasítást lelkiismereti kötelezettséggé emelő életfelfogás magasabb rendű, mint azok az életfelfogások, amelyekkel a

fegyveres szolgálat összeegyeztethető. A kivétel alapja egészen más: mégpedig az a meggyőződés, hogy a törvényi előírás és a lelkiismereti parancs közti konfliktus súlyos dolog, és az állam megsérti az egyén morális integritását, ha fenntartja és kikényszeríti vele szemben a törvényi előírást, és ehhez elegendő, hogy a lelkiismereti parancs következzen az egyén őszintén vallott életfelfogásából, nem szükséges, hogy az állam vagy az állam útján cselekvő politikai közösség egyetértson vele.

Tegyük hozzá: a szolgálati kötelesség alóli mentesítés csak akkor felel meg a semlegesség mint diszkriminációmentesség kívánalmainak, ha a mentesítő klauzula által kedvezményezett csoport egybevág azok csoportjával, akiket a törvény súlyos lelkiismereti konfliktus elé állít. A behívó parancs minden radikális pacifistát ugyanabba az erkölcsi helyzetbe hoz, akár vallási, akár világi meggyőződés alapján utasítja el a fegyverhasználatot. Ha a mentesítő klauzula úgy lenne megfogalmazva, hogy kizárólag egy bizonyos vallás híveire – vagy általában a hívő emberekre – vonatkozzék, igazságtalan hátránnyal sújtaná a világi pacifistákat.⁴⁴ A fegyverelutasítás ügyében a hívők és nem hívők életfelfogása közt nincs olyan különbség, amely indokolná, hogy a semlegesség mint diszkriminációmentesség elve másképp kezelje az előbbieket, mint az utóbbiakat, és nyilván szép számmal akadnak hasonló lelkiismereti ügyek. Vannak azonban konfliktusok a törvény előírásai és a lelkiismeret parancsa közt, amelyek vallásgyakorlók emberek életében könnyen előállhatnak, nem hívők életében viszont alig. A vallások több-kevesebb rituális szabálynak vetik alá híveiket: öltözködési, étkezési és böjtölési szokásokat, ünnepeket, munkaszüneti napokat írnak elő, és így tovább. A hívő ember általában lelkiismereti kötelességének tekinti, hogy ezeket betartsa. Előfordul azonban, hogy a törvény ugyanazokat a tevékenységeket szabályozza, mint a vallás, és ilyenkor a törvényi előírás összeütközhet a vallással. Ha az állam ilyen esetekben mentesíti a hívőket a törvényi előírás betartása alól, ezzel nem sérti meg a semlegesség mint diszkriminációmentesség kívánalmát, feltéve, hogy hasonló mentességben részesítené a nem hívő embereket is, ha a törvény őket is hasonló lelkiismereti konfliktus elé állítaná. Az ilyen kivételeket a semlegesség mint diszkriminációmentesség nem ítéli el; megengedi vagy egyenesen támogatja őket.⁴⁵

Mindent egybevetve tehát a semlegességi elv megkülönböztetett módon kezeli a vallásos hitet és életvezetést. Ennek azonban semmi köze a vallás iránti negatív vagy pozitív elfogultsághoz: a vallás mint hit és mint társadalmi gyakorlat sajátosságaival függ össze. Egyfelől azzal, hogy a vallási természetű megállapítások a világiaknál jóval gyakrabban mutatnak olyan tulajdonságokat, amelyek kizárják őket az állami aktusok megalapozásából, másfelől azzal, hogy a vallásos életformák a világiaknál jóval gyakrabban járnak olyan rituális előírásokkal, amelyek megkívánják a törvény alóli mentesítést.

Vallási háttérű filozófusok és jogtudósok olykor kétségbe vonják ezt; azt állítják, hogy ellenkezőleg: a semlegességi elv nem veszi kellő mértékben figyelembe a vallás különleges jellegét. A vallási természetű megállapítások kizárása az állami aktusok közös alapjaiból belefojtja a szót azokba a polgárokbá, akiknek politikai nézetei vallási ihletésűek; a feltételezés, hogy mondanivalójuk szekuláris nyelven is maradéktalanul kifejezhető, banalizálja legmélyebb meggyőződéseiket.⁴⁶

Ha ez a panasz Franciaországban, a *laïcité* hazájában hangzanék el, azt gondolhatnánk, talán van benne valami. De jobbra az Egyesült Államokból érkezik, egy olyan országból, ahol a választott tisztségre pályázó ember politikai öngyilkosságot követ el, ha nyilvánosan megvallja vallástalanságát. Itt azonban nem az

a kérdés, hogy a liberális demokráciák tényleges gyakorlata sérti-e a vallásos emberek egyenlő státuszát, hanem az, hogy a semlegesség liberális elve összeegyeztethető-e vele. S *erre* a kérdésre a válasz egyértelmű igen.

Kétségtelen, a semlegességi elv az állami aktusoktól szekuláris beszédmódot kíván. Ám ahhoz, hogy a panasz indokolt legyen, a liberális semlegességnek azt kellene megkövetelnie, hogy az állami aktusokról folytatott nyilvános diskurzus is szekuláris nyelvezetű legyen. Tartalmaz ilyen követelményt? Nem okvetlenül. A vallási természetű megállapításokat, emlékszünk, az zárja ki az állami aktusok hivatalos igazolásából, hogy ez az államalkotó közösség nevében fogalmazódik meg. Csakhogy a nyilvános viták résztvevői nem mindig beszélnek az államalkotó közösség – „*We the People*” – nevében. S amikor nem a közösség nevében beszélnek, akkor beszédmódjuk nem határozza meg a más hiten lévők vagy semmilyen vallásos hittel nem azonosulók politikai státuszát.

Aki állampolgárként vesz részt a nyilvános vita informális folyamataiban, a saját nevében szólal meg; az ő közléseire a semlegesség mint közös alapok kívánalma nem vonatkozik. Ő jelenti a skála egyik végpontját. A másik végpontot a bírák beszéde jelöli ki, hiszen ők a törvény végső értelmezői, az ő állásfoglalásuk dönti el a jog mibenlétéről folytatott vitákat. A törvényhozó valahol a kettő között helyezkedik el: bár a törvényhozásban nem a saját nevében szólal meg, de nem is az egész törvényhozó testület – és így nem is az állampolgárok összessége – nevében. Közlései egy pluralista társadalomban zajló nyilvános politikai deliberációhoz járulnak hozzá, és ennek a folyamatnak a lényegéhez tartozik, hogy sokféle szempontnak ad teret. A vallási szempont egy a sok legitim megközelítés sorában. Így hát a semlegességi elv teret hagy a törvényhozóknak a vallási gyökerű megfontolások előadására.⁴⁷ Milyen tág ez a tér?

A *Politikai liberalizmus*ban Rawls azt állítja, hogy állampolgárként viselt kötelezettségeink közt van egy – ő ezt az előzékenység kötelezettségének nevezi –, amely arra kötelez bennünket, hogy álláspontunk mellett közös alapokról érveljünk.⁴⁸ Ha ez elmondható az egyszerű állampolgárokról, akkor sokszorosan elmondható a képviselőikről, különösen, ha a törvényhozásban, a törvényhozási folyamat résztvevőjeként szólalnak meg. Rawls ugyanakkor megemlíti két további szempontot, amelyek felülírhatják ezt a vélelmet. A vallási megfontolások mindkét esetben kiegészítik – nem helyettesítik – a szekuláris nyelven előadott megfontolásokat. Rawls egy helyütt abban jelöli meg felidézésük célját és egyben igazolását, hogy egyértelművé teszi: a törvényhozó, aki hívő ember, őszintén és mélyen elkötelezett politikai álláspontja mellett.⁴⁹ Egy másik helyen arról beszél, hogy a vallási megfontolások mintegy további megerősítést adnak a törvényhozó politikai felfogásának.⁵⁰

További indokok is felsorakoztathatók a vallási megfontolások szóba hozatala mellett. Így amikor a politikai vita elakad, mert a felek kifogynak a szekuláris politikai érvekből, a hívő fél megpróbálhatja érzékeltetni, hogyan fest a vitás ügy vallási megközelítésben, hátha nem hívő vitapartnere jobban belelát a szempontjaiba, vagy termékeny metaforákat meríthet közléséből, és így a vita elmozdul a holtponttól. Mi több, a nem hívő fél maga is célszerűnek találhatja bevonni a vitába a mögöttes vallási szempontokat; például azért, hogy kimutassa: ellenlábasának politikai álláspontja nem következik vallásának hittételeiből, hitbéli felfogásának feladása vagy akárcsak módosítása nélkül is megváltoztatható.

Összegezve: a semlegességi elv – közelebbről, a semlegesség mint közös alapok elve – az állami aktusokból és ezek hivatalos igazolásából szigorúan kizárja a vallási hivatkozásokat, jóval kevésbé szigorú azonban, amikor a nyilvánosan megszólaló személy nem az állam nevében, illetve az állam útján nem a polgárok összessége nevében beszél. A semlegesség liberális elgondolása nem ítéli a hívő embereket arra, hogy leglényegesebbnek tartott megfontolásaikról hallgassanak a nyilvánosság előtt.

Jegyzetek

- ¹ Lásd egyebek közt John RAWLS: *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1999; John RAWLS: *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993; Bruce ACKERMAN: *Social Justice in a Liberal State*, New Haven, Yale University Press, 1980; Ronald DWORKIN: *A Matter of Principle*, Cambridge, Harvard University Press, 1985; Charles LARMORE: *Patterns of Moral Complexity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- ² Lásd Michael SANDEL: *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982; Alasdair MACINTYRE: *After Virtue*, London, Duckworth, 1985.
- ³ Lásd William A. GALSTON: *Liberal Purposes. Goods, Virtues, and Diversity in the Liberal State*, Cambridge–New York: Cambridge University Press, 1991; Stephen MACEDO: *Liberal Virtues. Citizenship, Virtue and Community in Liberal Constitutionalism*, Oxford: Clarendon, 1990.
- ⁴ Will KYMLICKA: Liberal Individualism and Liberal Neutrality, *Ethics*, July 1989, 883.
- ⁵ ACKERMAN (1. vj.) 11. Charles Larmore is amellett foglal állást, hogy a semlegesség a „liberalizmus elsődleges ideálja”. LARMORE (1. vj.) 46. Egyúttal azonban – nem teljes összhangban e kijelentéssel – azt is javasolja, hogy a semlegességet az egyenlő tisztelet alapvetőbb elvének következményeként értelmezzük. *Uo.*, 59-től.
- ⁶ DWORKIN (1. vj.) 205.
- ⁷ Ronald DWORKIN: *Sovereign Virtue*, Cambridge, Harvard University Press, 2000, 283.
- ⁸ DWORKIN (1. vj.) 353.
- ⁹ Ronald DWORKIN: *Foundations of Liberal Equality in Equal Freedom*, ed. Stephen DARWALL, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1995, 304.
- ¹⁰ RAWLS (1. vj., 1999) 223.
- ¹¹ RAWLS (1. vj., 1999) 17.
- ¹² RAWLS (1. vj., 1999) 222.
- ¹³ A „belátásra való készség” Rawls *reasonableness* terminusát próbálja visszaadni, annak minden bonyolultságával. Rawls különbséget tesz *rational* és *reasonable* között: a *rational* a gondolkodás formális ésszerűségét jelenti, míg a *reasonable* tartalmi erényeket jelöl. Ezekről próbál a főszöveg képet adni, a teljesség igénye nélkül.
- ¹⁴ Az eredetiben: *reasonable disagreement*.

- 15 Az eredetiben: *burdens of judgment*.
- 16 RAWLS (1. vj., 1993) 56–57.
- 17 RAWLS (1. vj., 1993) 243.
- 18 RAWLS (1. vj., 1993) 10–11.
- 19 RAWLS (1. vj., 1993) 8, 13-tól.
- 20 RAWLS (1. vj., 1993) 94.
- 21 SANDEL (2. vj.), MACINTYRE (2. vj.).
- 22 Vinit HAKSAR: *Equality, Liberty and Perfectionism*, Oxford, Oxford University Press, 1979; Joseph RAZ: *The Morality of Freedom*, Oxford, Clarendon, 1986; George SHER: *Beyond Neutrality. Perfectionism and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- 23 RAWLS (1. vj., 1999) 22.
- 24 Hasonlóan érvel Simon CANEY: *Liberal Neutrality, Reasonable Disagreement, and Justice in Pluralism and Liberal Neutrality*, szerk. Richard BELLAMY–Martin HOLLIS, London, Frank Cass, 1999, 22-től.
- 25 RAWLS (1. vj., 1993) 39-től.
- 26 Például: magában foglalja-e a nők testi önrendelkezése a korai abortuszhoz való jogukat? Ez a kérdés nem válaszolható meg a magzat erkölcsi státusának megítélése nélkül.
- 27 Lásd Larry ALEXANDER: *Liberalism, Religion, and the Unity of Epistemology*, San Diego Law Review Fall 1993, 763.
- 28 RAWLS (1. vj., 1999) 22.
- 29 Hasonló állítást tesz Stephen WALL: *Neutrality for Perfectionists. The Case of Restricted State Neutrality*, Ethics, January 2010, 232. Wall azonban a semlegességi elv címén az antipaternalista elv mellett érvel. Azt állítja, hogy ha valakit egy bizonyos életmód átvételére kényszerítenek, ezzel megrendítik abban a hitében, hogy másokkal egyenértékű személy, ezért az ilyen gyakorlatot a perfekcionistaéknak is el kell utasítaniuk. Ez igaz, de nem a semlegességi elvre vonatkozik.
- 30 DWORKIN (6. vj.) 229.
- 31 Lásd Harry BRIGHOUSE: *Neutrality, Publicity, and the State Funding of the Arts*, Philosophy and Public Affairs Winter 1995, 35.
- 32 Ez egy további indoka korábbi megállapításunknak (lásd az I. alfejezetet), mely szerint a semlegesség liberális elméletének korai képviselői tévesen állították, hogy a semlegességi követelmény csak olyan megfontolásokra terjed ki, amelyek legjobb igazolását adják („az igazolás semlegessége”), olyanokra nem, amelyekkel ténylegesen motiválják („a szándék semlegessége”).
- 33 1965-ben az Egyesült Államok Kongresszusa törvényt fogadott el *National Foundation for the Arts and Humanities Act* címmel. Ez világnézetileg semleges módon határozta meg a művészetek kormányzati támogatásának célját, és gondoskodott róla, hogy a pályázati pénzek elosztásáról a művészetekhez értő, elfogulatlan kuratórium döntsön. 2010-ben a washingtoni National Portrait Gallery kiállította David Wojnarowicz videoklipjét, amely a keresztre feszített Krisztust testén hemzsegő hangyákkal ábrázolta. Republikánus képviselők blaszfémiát kiáltottak, és megfenyegették a Smithsonian Institutiont, amelyhez

a képtár tartozik, hogy kizárják a National Endowment for the Arts által támogatható intézmények közül. A Smithsonian igazgatója eltávolíttatta Wojnarowicz klipjét a tárlatról. Lásd Holland COTTER: *As Ants Crawl Over Crucifix, Dead Artist is Assailed Again*, *The New York Times*, 10 December 2010; Frank RICH: *Gay Bashing at the Smithonian*, *The New York Times*, 11 December 2010.

- ³⁴ *Az állam semlegessége* című könyvem (Budapest, Atlantisz, 1997) címadó fejezete ezt nevezte *összehasonlító teherpróbának*.
- ³⁵ Gondoljunk arra a súlyos állapotú, gyógyíthatatlan betegre, aki úgy érzi, szenvedésteli, kiszolgáltatott állapota kikezdi emberi méltóságát, és ezért orvosi segítséget kér az élet befejezéséhez. Tegyük fel, a törvény bűncselekménynek minősíti az önkéntes eutanáziát. Tegyük fel továbbá: bár a jogalkotók többsége szerint az eutanázia az Isten és a természet rendjének megsértése, ez a vélekedés nem szerepel a tiltás indokai közt. Az indokolás arra hivatkozik, hogy a megengedő szabályozás sértené azoknak a betegnek az érdekeit, akik ebben az állapotban is folytatni szeretnék létezésüket: akár azért, mert életük legnagyobb erkölcsi diadalának tekintik, hogy ellenálljanak a könnyű halál kísértésének, akár bármilyen más okból. Ha ugyanis nem tiltják az eutanáziát, ez kiszolgáltatná őket rokonaik kénye-kedvének, akik nem győzik kívánni, hogy hozzájussanak örökségükhöz, vagy egyszerűen csak belefáradtak a gondozásba. Ez az indokolás nem nélkülöz minden alapot. Nem alkotható olyan szabály a halálközeli helyzetek kezelésére, amely egyszerre volna tökéletes azoknak, akik befejeznék, és azoknak, akik bármi áron folytatnák az életüket: vagy a befejezéshez vezető eljárás bonyolultabb a kíváncsnál, vagy a folytatás biztosítékai maradnak el az ideálistól. Ha azonban a rendezés teljes terhét az egyik félre hárítják, ez alapos okot ad a gyanakvásra, hogy a jogszabály valódi indítékai nem semlegesek a kétféle személyes döntés konfliktusában – kivált, ha a vesztes fél szempontjaival a jogalkotó nem rokonszenvezik.
- ³⁶ Lásd Ronald DWORKIN: *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2011, 322.
- ³⁷ Thomas NAGEL: *Moral Conflict and Political Legitimacy*, *Philosophy and Public Affairs*, Summer 1987, 232.
- ³⁸ Joseph RAZ: *Facing Diversity: the Case for Epistemic Abstinence*, *Philosophy and Public Affairs*, Winter 1990, 3, 40.
- ³⁹ Lásd Tim CRANE: *Mystery and Evidence*, *The Opinionator*, *The New York Times*, 5 September 5. 2010; <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2010/09/05/mystery-and-evidence/>.
- ⁴⁰ 1997-ben megjelent könyvem (lásd 34. vj.) semlegességgkoncepciójában ez a teszt központi szerepet játszott. Mint az alábbiakból kitűnik, ma is nagy jelentőséget tulajdonítok neki, bár az itt vázolt elgondolás szélesebb alapozású, mint az akkori volt.
- ⁴¹ Lásd RAZ (38. vj.) 40.
- ⁴² Vannak kivételek. A marxizmus például, történetének korai időszakában, kollektív identitást képző eszme volt.
- ⁴³ Charles TAYLOR: *How to Define Secularism*, A New York University School of Law Jogi, politikai és társadalomfilozófiai kollokviumán 2010. november 11-én vitára bocsátott tanulmány;

http://www.law.nyu.edu/ecm_dlv3/groups/public/@nyu_law_website__academics__colloquia__legal_political_and_social_philosophy/documents/documents/ecm_pro_067143.pdf (nem nyílik)

- 44 Arról, hogy a semlegességi elv mikor kifogásolja és mikor nem kifogásolja a törvényi mentességeket, lásd Kwame Anthony APPIAH: *The Ethics of Identity*, Princeton, Princeton University Press, 2003, 88–99.
- 45 Angliában a szikh férfiak mentesülnek a motoros védősisak viselésének kötelezettsége alól, mivel vallásuk tiltja, hogy az utcán turbán nélkül közlekedjenek. Brian Barry szerint az ilyen mentesség diszkriminatív. Lásd Brian BARRY: *Culture and Equality*, Cambridge, Polity Press, 2003. Barry kritikájához lásd Jeremy WALDRON: *One Law for All?*, Washington & Lee Law Review, 2002, 3–34.
- 46 Lásd Stephen L. CARTER: *The Religiously Devout Judge*, Notre Dame Law Review, 1989, 64, 932; Michael W. McCONNELL: *Religious Freedom at a Crossroads*, The University of Chicago Law Review, 1992, 59, 115.
- 47 Habermas szerint a vallási diskurzust ki kell zárni a törvényhozási vitákból is: a parlament elnökét fel kell ruházni a joggal, hogy a jegyzőkönyvből minden vallási kijelentést és indokolást töröltessen. Nem világos azonban, hogy erre mi szükség volna. Lásd Jürgen HABERMAS: *Religion in der Öffentlichkeit* in Jürgen HABERMAS: *Zwischen Naturalismus und Religion*, Frankfurt, Suhrkamp, 2005, 137.
- 48 RAWLS (1. vj., 1993) 217-től.
- 49 RAWLS (1. vj., 1993) 247.
- 50 RAWLS (1. vj., 1993) 251.

FORDÍTOTT „SOLANGE”**

Az európai médiaszabadság védelme a tagállamokkal szemben

I. BEVEZETÉS

Az alapvető emberi jogok helyzete az európai jogi térségben erősen ambivalens képet fest. Egyrészt e jogok már maguk mögött hagyták korábbi árnyéklétüket az uniós jogban.¹ Legújabb mérföldkőként hatályba lépett az Alapjogi Karta, és küszöbön áll az EU csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE). Ráadásul az EU az emberi jogok világszerte való elterjedésének elősegítése mellett is hitet tesz [EUSZ 21. cikk (2) bekezdés *b*) pont],² és a csatlakozni kívánó országokkal szemben szigorú vizsgáztatónak mutatkozik.³ Az EUSZ 2. cikke szerint az EU egészében az emberi jogok védelmén *alapszik*. Másrészt viszont az alapjogok helyzete néhány tagállamban jelentős aggodalomra ad okot. Ez idáig leginkább a migránsok és a kisebbségek helyzete volt problémás.⁴ Ez a tanulmány egy másik kérdéskörre koncentrálna: a médiaszabadságra.

Az EU a tagállamok alapjogi problémáira ez idáig alig reagált,⁵ jóllehet az EUSZ 7. cikke alapján felelősséget visel a tagállamok alkotmányos rendje iránt. A védelem nemzeti és nemzetközi intézmények kezében van. Ennek jogi és politikai okairól sokat lehetne spekulálni.⁶ Bizonyos azonban, hogy az EUSZ 7. cikkében foglalt eljárás nehézkes, és aligha tekinthető adekvát válasznak a problémára.⁷ Az Európai Bizottság mint a „szerződések őre” – immár az Alapjogi Karta vonatkozásában is – tartózkodni látszik az alapjogsértés politikailag érzékeny felvetésétől. A belső piac védelme nyilvánvalóan jobban megfelel az önértelmezésének.⁸ Lépten-nyomon azt hallani, hogy az uniós alapjogok alkalmazási köre nem tesz lehetővé más eljárást.⁹

* Ez a cikk a német külügyminisztérium számára készített, az EU-ban megvalósuló médiaszabadságról szóló átfogó tanulmányon alapul. Az értékes javaslatokért a szerzők köszönet mondanak a következő személyeknek: Jürgen Bast, Jan Bergmann, Jochen von Bernstorff, Iris Canor, Matthias Goldmann, Halmi Gábor és Marc Jacob.

** A tanulmány fordítását az ELTE TáTK, a Budapesti Corvinus Egyetem és a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület TÁMOP 4.1.2-08/2/A/KMR-0043. számú SZOCMEG projektje támogatta. A megjelenés alatt álló tanulmány fordítását a szerzők hozzájárulásával közöljük.

A szokásos értelmezés alapján ezt a visszafogottságot valóban nem deficitként, hanem éppenséggel úgy kell felfogni, mint amit az EUSZ 4. cikk által elismert és biztosított tagállami alkotmányos autonómia megkövetel.¹⁰ Mindazonáltal bizonyos újabb fejlemények tükrében időszerűnek tűnik ezt az értelmezést továbbfejleszteni és finomítani. Ez mind az alapjogok érintettjeinek szempontjából, mind rendszertani szempontból megfontolásra érdemes: az alapjogok helyzetének masszív romlása néhány tagállamban végső soron az EU alapjait veszélyezteti, mint amilyen a kölcsönös elismerés elve,¹¹ vagy az a premissza, hogy az EU legitimációs szempontból tagállamainak működő politikai rendszerére támaszkodhat.¹²

Az általunk javasolt továbbfejlesztés szerint az emberi jogoknak az EUSZ 2. cikke értelmében vett „tiszteltben tartását” az uniós polgárok és a nemzeti bíróságok kezébe is kell helyezni. Ez egy kipróbált mechanizmus, amelyet a Van Gend en Loos döntés óta alkalmaznak: „a jogaik védelmében érdekelt egyének ébersége”, hogy nemzeti bírósághoz forduljanak.¹³ Kapcsolódási pont a legújabb joggyakorlat a Ruiz Zambrano-eset kapcsán: az Európai Bíróság (EuB) szerint „az EUMSZ 20. cikke szemben áll azokkal a nemzeti intézkedésekkel, amelyek azt eredményezik, hogy az uniós polgárok számára nem teljesülhet az egyébként e státuszukból fakadó jogok központi magvának tényleges gyakorlása”.¹⁴ Ez a „központi mag” – amint azt a továbbiak mutatják – foglalja magában az alapjogok lényeges tartalmát, amelyet az EUSZ 2. cikke az európai jogi térségben minden közhatalmi cselekvés mércéjének tesz meg. Ennek a lényeges tartalomnak egy tagállam általi megsértése tehát – még a sokszor hivatkozott „tisztán belföldi tényállások” esetében is – az EUMSZ 20. cikkébe ütközik. Ezen az alapon dolgoz ki a jelen tanulmány egy „fordított” *Solange II.* doktrínát, méghozzá ezúttal a tagállamival szemben egy európai szintűt: az Alapjogi Karta alkalmazási területén kívül egy tagállam alapjogilag autonóm marad *mindaddig, amíg [solange] az EUSZ 2. cikkében foglalt szintet általánosan biztosítja*. A betartást vélelmezni kell. Amennyiben azonban ez a vélelem megdől, a tagállami bíróságok az uniós alapjogok lényeges tartalmának védelme érdekében minden tagállami intézkedéssel szemben felléphetnek, az egyén pedig uniós polgári státuszra alapján követelheti ezt.

Ez a javaslat jelentős jogfejlesztést céloz meg, és ezáltal körültekintő dogmatikai kifejtésre szorul. A tanulmány első része a médiaszabadság példáján mutatja be a tagállamokkal szemben ez idáig megvalósuló EU-alapjogvédelem problematikáját (II.). A következő rész az uniós polgárság mint dogmatikai kapcsolódási pont eddigi fejlődésével és jelen állásával foglalkozik (III.). Ezt követően kidolgozzuk javaslatunk alapvető elemeit, valamint elébe megyünk a lehetséges ellenvetéseknek (IV.), mielőtt a tanulmányt egy, az alkotmányos pluralizmus koncepciójára vonatkozó kitekintéssel zárnánk (V.).

II. A TAGÁLLAMOKKAL SZEMBENI UNIÓS ALAPJOGVÉDELEM HÁROM PROBLÉMÁJA

Az alapjogok EuB általi fejlesztése messzemenő elismerésben részesült mint az EU örvendetes alkotmányosulásához döntően hozzájáruló lépés.¹⁵ Azt azonban, hogy a későbbi joggyakorlat részlegesen a tagállami cselekvésekre is kiterjedt, már kétségek kísérték.¹⁶ Egy alkotmányos pluralizmusra épülő EU-ban¹⁷ valóban rendkívül érzékeny téma az alapjogok központosított érvényre juttatása. Hogy mégis szükséges, azt a következő részben mutatjuk meg. Elsőként a médiaszabadság kritikus helyzetét tárgyaljuk az egyes tagállamokban (1.). A második lépésben kifejtjük, hogy miért érintett ebben maga az EU (2.). Végül felvázoljuk a számos problémát felvető eddigi joggyakorlatot a tagállamok alapjogi kötöttségéről (3.).

1. Médiaszabadság: egy veszélyeztetett alapjog

A média szabadsága „egy demokratikus társadalom lényeges alapja”.¹⁸ Mindazonáltal az európai jogi térség meghatározó intézményei veszélyeztetettnek látják a média szabadságát: az Európai Parlament polgári jogokkal és a bel- és igazságüggyel foglalkozó bizottsága (LIBE) már 2004-ben kiadott egy jelentést, amelyet különösen a médiapluralizmus Olaszországban és más tagállamokban megvalósuló csorbításának szentelt.¹⁹ Az Európai Parlament plénuma is megkongatta a vészharangot a magyar média-törvényhozáshoz kapcsolódó állásfoglalásában, összekötve az Európai Unió Alapjogi Ügynökségéhez címzett az irányú megkeresésével, hogy készüljön éves jelentés a tagállamok médiaszabadságot érintő helyzetéről.²⁰ Több nem kormányzati szervezet osztja ezt a kritikus megítélést. A sajtószabadságról készített ranglistáik egyes EU-tagállamok szignifikáns hanyatlását mutatják ki.²¹ Mindenekelőtt azonban nemzetközi intézmények – mint az Európa Tanács vagy az EBESZ – legújabb jelentései rávilágítanak a médiaszabadsággal kapcsolatos problémákra az EU-ban: a média koncentrációjára, a nyílt politikai befolyásolásra, az aránytalan szankciókra, az terrorizmusellenes törvényhozással kapcsolatos, a sajtó ellen irányuló visszaélésekre, a forrásvédelem nem kielégítő voltára és az újságírók elleni, fel nem derített erőszakos cselekményekre.²²

Hangsúlyozandó: nem állítjuk, hogy Európába visszatért volna a tekintélyelvű rezsimek és a cenzúra korszaka. Az európai jogi térséget általában véve továbbra is magas szintű médiaszabadság jellemzi. Mindazonáltal megmarad a kérdés, hogy a vázolt nyugtalanító fejleményekkel szemben hogyan lehet a legjobban fellépni. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt folyó eljárásoknak máris számos visszasság képezte vagy képezhetné még tárgyát.²³ Ez már kétségkívül kiteszi a válasz tekintélyes részét, hiszen az EJEB hozzájárulása az emberi jogok védelméhez és a közös európai alkotmányos elvek kialakításához vitathatatlan.²⁴ A következő fejtegetések mindazonáltal rámutatnak, hogy miért és milyen módon kellene törekedni egy kiegészítő, uniós eszközökkel dolgozó stratégiára.

2. Alapjogok a tagállamokban: dolga-e az EU-nak?

Mennyiben képezik tárgyát az uniós jognak a tagállami alapjogi hiányosságok? Erről a kérdésről többoldalú vita folyik.²⁵ Egy szigorú értelemben vett funkcionalista olvasat szerint az EU-alapjogok mindenekelőtt az uniós jog elsőbbségének és egységes alkalmazásának biztosítását szolgálják.²⁶ Ennek értelmében a tagállamok alapjogi kötöttsége csak annyiban látszik igazoltnak, amennyiben a tagállamok az uniós jog által meghatározottak. Végső soron az alapjogvédelem címzettje az EU.

Ez a nézet azonban ma már nem lehet meggyőző: az unió ugyanis nem egy funkcionális, egyedül a piaci integrációra irányuló „célközösség” [*Zweckverband*].²⁷ Hatáskörének terjedelme okán nyitott célú közösségnek kell tekinteni, amelyben nagy társadalmi fontossággal bíró döntések születnek. Ez nem utolsósorban abban tükröződik, hogy a belső piac és a gazdasági haladás – ötven évig az integráció elsődleges céljai – az EUSZ 3. cikkében csupán a harmadik helyen szerepel, miközben az EU célja mindenekelőtt „a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása”.

Hatalmas befolyása polgárainak életviszonyaira magas szintű legitimációs követelményeket állít az EU-val szemben. Erre adhatnak választ az uniós alapjogok, amelyek az egyén autonómiáját erősítik.²⁸ Az alapjogoknak azonban van egy második, a demokráciát lehetővé tevő funkciójuk is: miként az EUSZ II. címéből kitűnik, az EU demokratikus legitimációja két láncolaton alapszik. Az egyik közvetlenül az Európai Parlamenten keresztül vezet uniós szintű politikai eljárásokhoz, a másik a nemzeti politikai rendszereken keresztül megy végbe (EUSZ. 2. cím, 10. cikk).²⁹ Mindkét láncolat kiindulópontja végül is az individuum, azaz az uniós polgár, aki egyidejűleg a tagállam állampolgára.³⁰ Az ő uniós és tagállami politikai eljárásokban való részvételét teszi lehetővé és védik az alapjogok.³¹ A médiaszabadság tekintetében ez nem szorul további magyarázatra: a demokrácia az EU-ban súlyosan csorbulna, ha az uniós polgárok a véleményüket a tagállamokban nem nyilváníthatnák ki szabadon, vagy ha nem informálódhatnának a független média révén.³²

Egy egységes alapjogi standard tagállamokkal szembeni központi érvényre juttatása azonban a további központosítás veszélyét rejt magában.³³ Az EU szövetségi állam irányában való továbbfejlődését – az USA vagy Németország mintájára – jelenleg általánosan elutasítják. Jelmondata ugyanis az „Egység a sokféleségben”, és alkotmányjogában a pluralizmus, valamint a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartása szerepel [EUSZ 2. cikk és 4. cikk (2) bekezdés]. Ennek megfelelően a Szerződések nem fűznek a tagállamokra nézve átfogó jogi kötőerőt az alapjogi *acquis*-hoz, ahogy ezt az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése és az Alapjogi Karta kifejezésre juttatja. Ehelyett a tagállamok csupán annyiban címzettjei a karta rendelkezéseinek, „amennyiben az unió jogát hajtják végre” [Alapjogi Karta 51. cikk (1) bekezdés].

A karta 51. cikk (1) bekezdése azonban nem szabályozza ezt a kérdést kimerítően. Alkalmazási területén kívül az EUSZ 2. cikke szerint a tagállamok általában kötelesek az „emberi jogok tiszteletben tartására”, továbbá az EUSZ 7. cikkének értelmében alá vannak vetve egy politikai kikényszerítési mechanizmusnak.³⁴ Ez a kötelezettség nem egy európai szuperállam trójai falova,³⁵ hanem egy komplex közösség működésének feltétele.³⁶ Az EUSZ 7. cikkének mechanizmusa mindazonáltal jelentős hiányosságokban szenved. Nem az a problematikus, hogy a gyakorlatban még sosem alkalmazták,³⁷ hiszen joggal szabták csak ritkán előforduló,

kivételes esetekre.³⁸ Felépítése azonban reményt kelthet a tagállamokban, hogy *soha nem is fogják* alkalmazni.³⁹ Ami első pillantásra politikai mérlegelésnek ésszerű teret engedő megoldásnak tűnhet, a gyakorlatban azt a tartalmi veszélyt rejti, hogy a tagállamok kölcsönös „szemet hunyó” szokásának kialakulásához vezet. Az EUMSZ 259. cikkében lefektetett eljárással (tagállami kereset alapján induló szerződésszegési eljárás) szembeni általános tartózkodó magatartás ismeretes.⁴⁰ Ezen felül magas gátat emel az EUSZ 7. cikkén alapuló eljárás megindításával szükségszerűen együtt járó stigmatizálás; a kezdetben még készséges⁴¹ Bizottság időközben inkább elutasítónak tűnik a mechanizmussal szemben, és egy messzemenően megszorító értelmezést támogat.⁴² A Haider-ügy tapasztalatai mind a tagállamokban, mind az EU-szervekben nyilvánvalóan mély nyomokat hagytak.⁴³

3. Hol ér véget az uniós jog „alkalmazási területe”?

Mint sok egyéb összefüggésben, az EuB az uniós alapjogok alkalmazási területének állhatatos kiterjesztését tartja a tényleges vagy vélt deficit elleni fellépés útjának. Jóllehet a magas alapjogi standardra való törekvés meggyőző, ehhez azonban olyan ösvényre van szükség, amely nem a dogmatikai következetesség és a nemzeti identitások tiszteletben tartásának rovására éri el a célt. Az állandó joggyakorlat szerint az uniós alapjogok a tagállamokra csupán az EU-jog „alkalmazási területén” belül érvényesek.⁴⁴ Ez lényegében három összefüggést fog át. Az első az uniós jogi előírások tagállami szervek általi pusztá végrehajtásában áll.⁴⁵ Ez az ún. *agency* helyzet nem vitatott, hiszen itt a tagállamok kvázi az EU képviselőjeként járnak el.⁴⁶ A második összefüggés az irányelvek nemzeti törvényhozó általi átültetését foglalja magában. Ebben az esetben az EuB európai alapjogokhoz mérten ellenőriz nemzeti intézkedéseket akkor is, ha az uniós jog csupán minimális harmonizációt ír elő, vagy a tagállami mérlegelési szabadság biztosított.⁴⁷ Ez a joggyakorlat vitatott az irodalomban.⁴⁸ Azon megfontolás alapján azonban igazolható, hogy a másodlagos EU-joganyag nem hatalmazhatja fel a tagállamokat arra, hogy megszegjék az uniós alapjogokat.⁴⁹

A minket érdeklő médiaszabadság esetében az audiovizuális médiaszolgáltatásról szóló irányelv az, amely a nemzeti átültetési intézkedésekre az Alapjogi Karta 11. cikke (2) bekezdésének alkalmazhatóságát megnyitja.⁵⁰ Mindazonáltal az irányelv 1. cikke értelmében csak audiovizuális médiumokra alkalmazható, azaz lényegében a televízióra és a lehívható médiaszolgáltatásokra. A sajtót, az online sajtót vagy a rádiót érintő tagállami beavatkozásokra tehát nem terjed ki ez az összefüggés.⁵¹

Mindazonáltal az EuB az utóbbi időben hajlik arra, hogy ezt az összefüggést még jobban kitágítsa. Így az ORF-ügyben egy irányelv alkalmazási területét nagyon tágan értelmezte, nyilvánvalóan egy alapjogi vita nyitányaként.⁵² A Küçükdeveci-joggyakorlat nyomán az „átültetés” fogalma még a már korábban fennálló tagállami jogalkotást is magában foglalja, ha uniós jogi aktus által szabályozott területet érint.⁵³ Ezt azonban aligha lehet megindokolni; és ez megmagyarázza az EuB dogmatikai megalapozásról való hallgatását. Az irodalom jogosan kritizálja ezt a joggyakorlatot.⁵⁴

A legvitatottabb a harmadik összefüggés: az ERT-doktrína szerint egy uniós szinten elismert jog nemzeti korlátozásait az uniós alapjogokon kell lemérni.⁵⁵ Ez a doktrína mindig is kritika tárgyát képezte,⁵⁶ amely immár az Alapjogi Karta 51. cikkének (1) bekezdéséből további érveket tud levezetni.⁵⁷ E joggyakorlat gyenge pontjaihoz tartozik, hogy még csak nem is nyújt valódi megoldást: mialatt főképp az alapszabadságok gyakorlását hangsúlyozza, nem gazdasági tevékenységeket és tisztán belföldi tényállásokat alig képes plauzibilisan átfogni.⁵⁸ Ennek megfelelően itt is újra dogmatikailag kérdéses, expanzív tendenciák bukkannak fel: híres Carpenter-döntésében az EuB a felperes családi életét a szolgáltatások szabadságának eszközével olyan helyzetben védte, amely alapján véve „tisztán belföldi” volt.⁵⁹ A Karner-ügyben az ERT-doktrínát tartotta alkalmazandónak, jóllehet előzőleg kimondta, hogy nem állt fenn az áruk szabad áramlásának korlátozása.⁶⁰

Sharpston főtanácsnok a Ruiz Zambrano-ügyhöz fűzött indítványában alapvető kritikával illette ezt a dogmatikai zavart.⁶¹ Alternatív javaslata abban állt, hogy az uniós alapjogok alkalmazási területét a kizárólagos, illetve megosztott uniós kompetenciákhoz kell kötni, függetlenül attól, hogy gyakorolták-e azokat.⁶² Kétséges mindazonáltal, hogy az általa helyesen felmutatott hiányosságok ily módon ténylegesen orvosolhatók-e. Először is kérdéses, hogy ez a kiindulópont az Alapjogi Karta 51. cikke (1) bekezdésének szövegével összeegyeztethető-e.⁶³ Másodszor, valószínűleg nem vezetne jobban érthetőséghez és következetességhez; az uniós kompetenciákkal kapcsolatos joggyakorlatot ugyanis közismerten ebben az értelemben éri kritika.⁶⁴ Végezetül Sharpston maga is elismeri indítványában, hogy javaslata a föderális egyensúlyra nézve messze ható következményekkel járna, és azt a szóban forgó esetben az EuB-nak (még) nem kellene magáévá tennie.⁶⁵

E megfontolásoknak kielégítően bizonyítaniuk kellett, hogy egy másik kiindulópontra van szükség. Ennek át kell hidalnia a dogmatikai ellentmondásokat, javítania kell az alapjogi védelmet és egyidejűleg meg kell óvnia a tagállamok alkotmányos identitását. Egy ilyen megközelítést nyújtanak a következő fejtegetések.

III. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG MINT AZ ALAPJOG LÉNYEGES TARTALMA VÉDELME NEK DOGMATIKAI ALAPJA

A mi javaslatunk abban áll, hogy az EUSZ 2. cikke szerint az „emberi jogok tiszteletben tartását” alanyi jogként kell értelmezni és az uniós polgárok és a nemzeti bíróságok kezébe kell helyezni. Ez két fejleménynek, egyrészt az uniós alapjogi és emberi jogi védelemben elért fejlődésnek, másrészt az uniós polgárságnak az egymásra vonatkoztatásán alapszik. Az uniós polgárság eszméje az évek során egyre inkább az uniós legitimáció kiindulópontjává vált (1.). Az EuB ennek innovatív joggyakorlattal ad teret, nevezetesen az uniós állampolgárság „központi magvának” az utóbbi időben történő kifejlesztésével, amely tisztán államon belüli viszonyokra is vonatkozik (2.). Ebben található a dogmatikai kiindulópont az uniós állampolgárság és az alapjogok lényeges tartalmának összekapcsolásához (3.).

1. Az európai (állam)polgárság eszméje

Az európai polgárság [*europäische Bürgerschaft*] eszméje a kezdetektől kíséri az integrációt.⁶⁶ Walter Hallstein már 1951-ben alkalmazta az európai állampolgárság (*europäische Staatsangehörigkeit*; kiem. az eredetiben) fogalmát a szén- és acélipari munkások szabad mozgáshoz való jogának felvázolásakor.⁶⁷ Tizenhárom évvel később a közös piaci polgárság [*Marktbürgerschaft*] fogalma is bekerült a jogász diskurzusba.⁶⁸ Ez a fogalom természetesen pusztán az alapszabadságok közvetlen alkalmazhatóságára vonatkozott.⁶⁹ E kétségtelenül szegényes, redukcionista vonásai ellenére⁷⁰ a fogalom jelentősen hozzájárult a diszkusszió elmélyüléséhez.⁷¹ Maga az uniós polgárság fogalma az Európai Unió egyik alapító atyjára, Altiero Spinellre megy vissza. Az ő sürgetésére foglalták bele a kifejezést 1984-ben az EU alapító szerződésének parlamenti tervezetébe.⁷² További nyolc év múlva a Maastrichti Szerződés révén a pozitív jogba is bekerült az uniós állampolgárság.

Először ugyan sokan kételkedve fogadták,⁷³ de az uniós polgárság koncepciója hamarosan elkezdte kifejteni hatását. Egyes látnoki tudományos művek⁷⁴ és a hozzájuk kapcsolódó európai bírósági joggyakorlat új korszakot nyitott: a polgár mint olyan – és nem mint a közös piac termelési tényezője vagy annak passzív kedvezményezettje – elkezdte formálni az európai jogi teret. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése tovább hajtotta előre ezt a folyamatot, amennyiben az EU már kitüntetett helyen (az Alapjogi Karta preambuluma 2. bekezdésében) „az embert állítja cselekvésének középpontjába” az uniós polgárság megalapozásával. A polgárságkonceptió ezen túlmenően az Európai Unió demokratikus legitimációjának központi építőkövévé is vált (EUSZ 9–11. cikk).⁷⁵ Kézenfekvő tehát a következtetés, hogy az uniós polgár kezébe hatékony eszközöket kell adni ahhoz, hogy fel tudjon lépni az európai jogi térség legsúlyosabb hiányosságaival szemben.⁷⁶

2. Az uniós polgárság „központi magva”

Az EuB ezt követően az uniós polgárságot az európai jogi tér egyik legfontosabb intézményévé fejlesztette. A bíróság a híres Grzelczyk-döntésben világította meg, hogy az „uniós polgári státusz arra szolgál, hogy a tagállami polgárok alapvető státusza legyen”.⁷⁷ Sharpston főtanácsnok ezt a fejleményt joggal tartja „potenciálisan hasonlóan jelentősnek, mint a Van Gend en Loos döntés úttörő kijelentését”.⁷⁸ Az EuB figyelemre méltó módon kész arra, hogy ezt a fejleményt akár nagy ellenállással szemben is továbbvigye.⁷⁹ Ez leginkább úgy értelmezhető, hogy az EuB az Európai Unió aktuális válságaira tekintettel megpróbálja megerősíteni azt a jogintézményt, amelyen az EU legitimációja nyugszik.

Így fejlesztett az EuB az EUMSZ 21. cikkében foglalt szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogból közvetlenül alkalmazandó egyéni jogot, amely az „indokolatlan korlátozások” vagy „súlyos hátrányok” ellen véd, méghozzá a mindenkor származási országgal szemben is.⁸⁰ Miközben eleinte a legtöbb ítélet lényeges elemnek tekintette a fizikai határátlépést, az idő múlásával ez a kritérium mind határozatlanabbá és gyengébbé vált.⁸¹ Végül is a Ruiz Zambrano-ügyben jutott el a legutolsó lépéshez: az EUMSZ 20. cikkéből levezetett uniós polgársági jogok „központi magvának” olyan védelméhez, amely már teljes egészében nélkülözi a határon átnyúló vonatkozásokat.

Ruiz Zambrano úr és felesége a kolumbiai polgárháború előtt Belgiumba menekült. A hatóságok elutasították a férj szabályos tartózkodási státusz iránti kérelmét. A köztes időben a feleség két gyereket szült, akik a belga jog szerint belga és ezáltal uniós állampolgárrá váltak. Mivel amúgy Belgiumot soha nem hagyták el, az uniós jog alkalmazhatósága a hagyományos dogmatika szerint a határon átnyúló elem hiánya miatt kizárt lett volna.⁸² Ebben az összefüggésben fejlesztette ki az EuB az uniós polgárságra vonatkozó joggyakorlatában az új kategóriát: e szerint „az EUMSZ 20. cikkével ellentétesek az olyan tagállami intézkedések, amelyeknek az a hatásuk, hogy megakadályozzák, hogy uniós polgárok az uniós polgársági státuszuk által nyújtott jogok központi magvát ténylegesen gyakorolják”.⁸³ A pár gyermekei, amennyiben apjuktól továbbra is megtagadják a tartózkodási státuszt, az EU elhagyására kényszerülnének, mivel függenek a szülői gondoskodástól. Ez azonban már ellentétbe kerülne azzal, amit az uniós polgársági jogok központi magva számukra garantál.⁸⁴

Mindez kétségtelenül látványos példája a bírói jogfejlesztésnek. Ennyiben sajnálatos, bár az ügy alapvető jelentőségére tekintettel érthető, hogy az EuB sem dogmatikai indokolásig, sem a központi mag közelebbi definíciójáig nem tudott eljutni.⁸⁵ Minden bizonnyal levezethető ugyanakkor az ítéletből, hogy az EuB az uniós polgárság alatt már nem pusztán egy horizontális vagy transznacionális koncepciót ért, amely mindenekelőtt arra hivatott, hogy a polgárnak uniószerre szabad mozgást biztosítson.⁸⁶ Sokkal inkább tartalmaz egy vertikális dimenziót is az „alapvető státusz”: az EU polgárait immár a származási állam olyan státuszsértéseivel szemben is védi, amelyek megfosztanák az uniós polgárságot gyakorlati hatékonyságától.⁸⁷

3. Alapvető státusz és alapjogok

Hogyan viszonyul ez a fejlemény az alapjogvédelemhez? Az a megközelítés, amely az uniós polgárságot és az uniós alapjogokat összeköti, nem új.⁸⁸ Az EuB-n belül először Jacobs főtanácsnok vetette fel a Konstantinidis-ügyhöz fűzött indítványában. A híressé vált szlogennel – „*civis europaeus sum*” – minden uniós polgár azon joga mellett érvelt, hogy szabad mozgáshoz való jogát gyakorolva egyúttal európai alapjogainak is érvényt szerezhessen.⁸⁹ A bírák mindazonáltal először nem követték ezt a nyomot, és a letelepedési szabadság alapján döntötték el az ügyet.⁹⁰ Ironikus módon azonban úgy tűnik, mára mindkét szereplő megváltoztatta álláspontját: egy újabb tanulmányában Jacobs az uniós polgárság és az alapjogok szigorú elválasztása mellett érvel.⁹¹ Az EuB újabb állampolgársági eseteiben viszont az alapjogi dimenzió nyilvánvaló, anélkül hogy a bíróság indokolásaiban ezt nyíltan tematizálná.⁹² Gyakran kitűnik azonban az alapjogi háttér a vonatkozó főtanácsnoki indítványban⁹³ vagy a tagállami bíróságok előzetes döntésre irányuló kérdéseiben⁹⁴ akkor is, ha látszólag jogtechnikai kérdések állnak az előtérben. Ilyen módon talál utat az EuB uniós polgárságra vonatkozó joggyakorlatába az EJEB gyakorlata például a családi élethez vagy a saját névhez való jog vonatkozásában.⁹⁵ A Ruiz Zambrano-esetben is vélhetőleg döntő szerepet játszottak alapjogi értékelések, anélkül hogy ezt az EuB kifejezetten kinyilvánította volna.⁹⁶

Jelenti-e ez azt, hogy minden alapjogi kérdést le lehet fordítani a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásában elszenvedett „súlyos hátrányra” vagy az uniós polgárság „központi magva” sérelmére? Ennek messzire vezető és potenciálisan az Alapjogi Karta 51. cikkével összeegyeztethetetlen következményei lennének.⁹⁷ Amint a kapcsolódó McCarthy- és Dereci-eset mutatja, az EuB tudatában van ennek a problémának.⁹⁸ Mindkét eset ismét határon átnyúló vonatkozás nélküli jogviszonyokat érint. A Ruiz Zambrano-esethez hasonlóan itt is felmerült a kérdés, hogy uniós polgár harmadik állam állampolgárságával rendelkező családtagjainak mennyiben van az előbbiből levezetett tartózkodási joguk. Az EuB behatárolta joggyakorlatának tartózkodási jogi konzekvenciáit.⁹⁹ E szerint az uniós polgárság központi magvát családtagok kiutasítása csak akkor érinti, ha az uniós polgár *de facto* elhagyni kényszerül az EU területét.¹⁰⁰ Mindazonáltal ez a joggyakorlat, amennyiben mérvadónak tekinti az uniós polgárság „gyakorlati hatékonyságát”, nyitva hagyja azt a lehetőséget, hogy a „központi mag” követelménye a tartózkodási jogi konstellációkon túl is kiterjedjen.¹⁰¹ További magyarázatra szorul, hogy hogyan viszonyulnak ehhez az alapjogok: a McCarthy-ügyben a családi élethez való jog vizsgálatát az EJEB-re hagyta az EuB. Ezzel szemben a Dereci-ügyben kifejtettek akár még az ERT-doktrína uniós polgárságra való alkalmazásaként is értelmezhetők.¹⁰²

Ugyanakkor némi fényt vinne a homályba a következő megfontolás: a tét az, hogy ne terjedjen ki az Alapjogi Karta korlátozott alkalmazási köre az uniós polgárságon túlra. Ezáltal a Karta 51. cikkének keretein túli „szokványos” alapjogi esetek, mint például a családjegyesítés, a nemzeti jogra és nem utolsósorban az EJEE-re maradnak. Alapjogi beavatkozások mindenestre akkor sértik az uniós polgárság „központi magvát”, ha annak „alapvető státusza” gyakorlati hatékonyságát vonják meg.¹⁰³ Ezen az alapon válik láthatóvá, hogy az alapjogok lényeges tartalmát integrálni kell az uniós polgárság koncepciójába.

IV. EGY FORDÍTOTT SOLANGE-DOKTRÍNA ALAPVONALAI

Az előző rész megmutatta, hogy a szerződésekből és az EuB vonatkozó joggyakorlatából le lehet vezetni az uniós polgár jogát arra, hogy tagállami bíróság előtt fellépjen olyan alapjogi sérelmekkel szemben, amelyek „alapvető státuszát” érintik. Javaslatunk szerint ezt olyan formába érdemes önteni, amely a német Szövetségi Alkotmánybíróság Solange II néven ismertté vált joggyakorlatából merít inspirációt. Az alkotmánybíróság nem gyakorolja többé joghatóságát az európai másodlagos jog felett „*mindaddig [solange]*”, amíg az Európai Közösségek, különösen a közösségi bíróság *általánosságban* hatékony alapjogi védelmet garantál a Közösségek közhatalmi cselekményeivel szemben, amely a [német] Alaptörvény által kényszerítően megkövetelt alapjogvédelemmel lényegében egyenrangú, amennyiben általánosságban az alapjogok lényeges tartalmát magában foglalja”. Ez a doktrína – amelyet a német alkotmánybíróság némileg körülményesen fogalmazott meg – alapvonásaiban az EuB számára is hasznos lehet és alkalmazhatná a tagállamokra: az Alapjogi Karta alkalmazási körén kívül egy uniós polgár alapvetően nem hivatkozhat uniós alapjogokra mindaddig, amíg az érintett tagállamban az *alapjogok lényeges tartalmát általánosságban* tiszteletben tartják, amit pedig vélelmezni kell. Amennyiben a vélelem megdől, a Ruiz Zambrano-eset kialakította joggyakorlat értelmében az uniós polgárság központi magva bírósági úton érvényesíthető egyéni jogot biztosít.

Érvelésünk szerint az alapjogok lényeges tartalma az EUSZ 2. cikke jóvoltából az európai jogi térben a közhatalom gyakorlásának alapvető feltételévé vált. Hogy mi minősül lényeges tartalomnak, induktív módon feltárható az EJEB, az EuB és a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatából (1). Fordított Solange-doktrínánk második pillére pedig a szubszidiaritás és a tagállami identitás elvein nyugszik [EUSZ 4. cikk (2) bekezdés és 5. cikk (1) bekezdés]. Ezek fényében jár a tagállamoknak az Alapjogi Karta alkalmazási körén kívül a lényeges tartalom tiszteletben tartásának véelme (2). Az utolsó pontban végezetül sorra vesszük és megcáfoljuk a kifejtett megközelítésünkkel szembeni lehetséges ellenérveket (3).

1. Az EUSZ 2. cikke és az alapjogok lényeges tartalma

Megközelítésünk alapja az EUSZ 2. cikke, amely szerint az EU bizonyos értékeken alapszik, köztük „az emberi jogok tiszteletben tartásán”. Ez felállít egy mércét, amely *minden* közhatalom-gyakorlásra kiterjed az európai jogi térben, akár az EU, akár a tagállamok valósítják is meg.¹⁰⁴ Az EUSZ 2. cikke ugyanis nem tartalmaz az Alapjogi Karta 51. cikk (1) bekezdéséhez hasonló semmiféle korlátozást. A 2. cikkhez kell mérni nemcsak a csatlakozó országokat (EUSZ 49. cikk), hanem, amint azt az EUSZ 7. cikke egyértelművé teszi, a tagállamokat is.¹⁰⁵ Történetileg ez a koppenhágai kritériumokon nyugszik, amelyeket az Európai Tanács 1993. június 21–22-én, a tekintélyelvű közelmúlttal rendelkező rendszerváltó államok csatlakozásának előkészítésével kapcsolatos végkövetkeztetésekben fektetett le.¹⁰⁶ Mivel lehetetlen volt csak az új tagállamok számára szigorúbb jogi rezsimet bevezetni, az EUSZ 2. cikkében foglalt mérce minden államra egyaránt alkalmazandó.¹⁰⁷

De mégis mit jelent az „emberi jogok tiszteletben tartása”? Mivel konkrét jogkövetkezmények fűződnek a be nem tartáshoz (EUSZ 7. cikk), nem jelentheti pusztán az emberi jogok *absztrakt* ideájának való elköteleződést.¹⁰⁸ Másrészt ugyanakkor nem jelentheti azt sem, hogy a tagállamok az uniós alapjogok teljes *acquis*-jához kötve vannak, ahogy azt az Alapjogi Karta és az EUSZ 6. cikke kifejezi, hiszen ez a karta 51. cikkéből következően „kizárólag uniós jog végrehajtásakor” érvényesül. Ez az *acquis* például a karta 11. cikk (2) bekezdésében foglalt médiaszabadság tekintetében még fejlettebb is, mint az EJEE 10. cikke alapján, mivel a karta a médiaszabadságot önálló jogként ismeri el.¹⁰⁹ Ennek megfelelően az EuB magas védelmi szintet garantál, például e szabadság gazdasági aspektusainak vonatkozásában is.¹¹⁰

Tehát az EUSZ 2. cikke alapján kell a két szélsőség közötti kompromisszumot megtalálni. A mi javaslatunk szerint az EUSZ 2. cikke az emberi jogi *essentialia* védelmét célozza.¹¹¹ Ez megfelel a norma szövegének: míg a különböző tagállamokban az alapjogvédelem konkrét rendszere jogi és kulturális sajátosságok miatt jelentős eltéréseket mutat,¹¹² az EUSZ 2. cikkében védett értékek „minden tagállamban közősek”. Egy közös nevező meghatározásához adja magát az alapjogok lényeges tartalmának koncepciója.¹¹³ Ez a fogalom régi hagyományokon alapszik és sok jogrendben alkalmazták. Nem csupán a karta 52. cikk (1) bekezdés első mondatában és számos uniós tagállam alkotmányában szerepel,¹¹⁴ hanem több alkotmánybíróság éppen az alapjog lényeges tartalmát tekinti az uniós jog elsőbbsége korlátjának.¹¹⁵ Nem utolsósorban az EJEB joggyakorlatában is megtalálható a fogalom.¹¹⁶

Mit jelent ez konkrétan? Mindenesetre biztos, hogy az EJEE 15. cikk (2) bekezdésében foglalt nem derogálható jogok a lényeges tartalomhoz tartoznak.¹¹⁷ Ezen túl az EJEB más jogokra is alkalmazza a fogalmat, ha nem is teljesen koherens módon.¹¹⁸ A mi szempontunkból három előfordulási módozat különösen fontos: először is akkor használja a bíróság a lényeges tartalom sérelmének fogalmát, amikor a mérlegelés abszolút határát jelöli ki, például amikor egy bizonyos beavatkozás a jogot „elpusztítja” vagy minden tartalmától megfosztja.¹¹⁹ Másodsorban a lényeges tartalom fogalma alkalmas arra, hogy az egyébként fennálló tagállami mérlegelési zónát szűkítse.¹²⁰ Végezetül megfigyelhető a joggyakorlatban egy jog lényeges tartalma és „perifériája” közötti megkülönböztetés: az ebben a tanulmányban különösen érdekes véleményyszabadság területén az EJEB állandó joggyakorlata szerint abból indul ki, hogy „politikai véleménynyilvánítás vagy közérdekű kérdésekben való viták korlátozására csekély a mozgástér”.¹²¹ Ezen az alapon nyilvánította ki az EJEB ismételten, anélkül, hogy mérlegelésbe bocsátkozna, hogy például egy bizonyos médium „teljes betiltása” {„blanket ban” az EJEB megfogalmazásában – *a ford.*} vagy olyan „drákói” intézkedések, amelyek elrettentően bizonyos témákról való tájékoztatástól, soha nem igazolhatók.¹²² Ezen a „politikai” szférán kívül a vizsgálat azonban jóval nyitottabb az állami beavatkozásokra.¹²³

A politikai és „egyéb” médiaszabadság közötti megkülönböztetést az EuB is osztja.¹²⁴ Az EUSZ 2. cikkére tekintettel ezt a rendszertani értelmezés is megerősíti: először is a politikai véleménynyilvánítás szabadsága nemcsak az emberi jogok része, hanem „egy demokratikus társadalom lényegi alapja”,¹²⁵ amely pedig egy további európai alapelv az EUSZ 2. cikkében. Másodsorban ugyanebbe az irányba mutat az Európai Bizottságnak a csatlakozási eljárásokban alkalmazott gyakorlata, amennyiben a Bizottság olyan hiányosságokra összpontosít, amelyek a médiumok demokratikus funkcióját fenyegetik.¹²⁶

Összefoglalva a következőképp alakul javaslatunk első tartóoszlopa: az EUSZ 2. cikke az emberi jogok fogalmán keresztül védi az európai alapjogok lényeges tartalmát. A médiaszabadság vonatkozásában ez azt jelenti, hogy tilos minden olyan intézkedés, amely a *res publica* kérdéseiben való nyilvános vitát masszívan korlátozza.¹²⁷

2. Az alapjog lényeges tartalma betartásának vélelme

Megközelítésünk második tartóoszlopa „az alapjog lényeges tartalmának *általános* tiszteletben tartásához” kapcsolódik. Azt az értelmezést javasoljuk, amely szerint az Alapjogi Karta alkalmazási körén túl az EUSZ 2. cikkében foglaltak betartására vonatkozóan vélelem áll fenn.

Egy ilyen vélelmezési szabály lényeges eleme a német Szövetségi Alkotmánybíróság Solange II joggyakorlatának.¹²⁸ Az EJEB és más nemzeti alkotmánybíróságok is ismernek hasonlót.¹²⁹ Kulcsszerepet játszik az európai jogi tér alapjogi építményében: egyrésztől megalapozza a kontrollperspektívát, amely alapján az EU jogi aktusait a nemzeti alapjogokhoz lehet mérni. Ez a széles körben osztott nézet szerint hozzájárult a luxembourgi alapjogi bíraskodás folyamatos elmélyüléséhez csakúgy, mint annak a politikai nyomással szembeni jelentős ellenálló képességéhez, amint azt a Kadi-eset mutatja.¹³⁰ Másrésztől a vélelmezési szabály azt is világossá tenné, hogy nem kerülne sor minden egyedi esetben felülvizsgálatra. Ez nemcsak nyílt joghatósági konfliktusokat segítene elkerülni, hanem lehetővé tenné az EU számára is, hogy saját, autonóm alapjogi standardot fejlesszen ki, amely egyedi ügyben például a német alaptörvényétől adott esetben eltérhet.¹³¹ Ezzel a Solange-joggyakorlat az európai alkotmányos pluralizmus sarokkövévé válna.¹³²

Ez teszi a formulát megközelítésünk lényeges összetevőjévé: a tagállami identitások tiszteletben tartása [EUSZ 4. cikk (2) bekezdés] megköveteli, hogy az EU tartózkodó legyen az Alapjogi Karta alkalmazási körén kívül, és ne helyettesítse a sajátjával az egyéni jogoknak és a közérdeknek a tagállamokban kifejlődött egyensúlyát. A szubszidiaritás elve fényében [EUSZ 5. cikk (1) bekezdés] az uniós jog egy védőháló kifizetésére kell hogy korlátozódjon, amely az alapjogvédelem mindennapjait a nemzeti jogra és a nemzeti (alkotmány) bíróságokra hagyja. Végezetül egy ilyen visszafogottság az uniós polgárság koncepciójával is összhangban áll, hiszen az uniós polgárság a nemzeti állampolgárság mellé lép, de azt nem váltja fel [EUMSZ 20. cikk (1) bekezdés].¹³³

Milyen esetben dől meg a vélelem? A mondottak fényében egy egyedi alapjogsértés ehhez nem elégséges, kivéve, ha rendszerbeli hiányosságokra vezethető vissza.¹³⁴ A lényeges tartalommal konform magatartás vélelme tehát csak akkor dől meg, ha olyan hiányosságok mutathatók ki, amelyek mennyiségükben vagy minőségükben már magát a rendszert kezdik ki az adott tagállamban.

Ez a vélelem követi az EUSZ 7. cikk (2) bekezdésében foglalt „súlyos és tartós sérelem” kritériumának a szakirodalomban elfogadott értelmezését. Ebbe a kategóriába tartozik például, ha egy tagállam tartósan megtagadja az EJEB-nek a lényeges tartalom szempontjából releváns területen hozott valamely jogerős döntése átültetését,¹³⁵ vagy ha egy ilyen esetben tagállami bíróságot figyelmen kívül hagynak, megkerülnek vagy meg-

félemlítenek,¹³⁶ de ide sorolandó az is, ha a legfelső állami szervek tudatosan, kirívóan vagy nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyják az alapjogok lényeges tartalmát.¹³⁷

A gyakorlatban a koncepciónk a következőképpen működhetne: ha egy tagállam állampolgára azt gondolja, hogy megsértették a jogait, a nemzeti bírósághoz fordulhat. Ott a nemzeti alapjogi mércék – esetleg az EJEE mércéi – szerint perel, az Alapjogi Karta alkalmazási körén kívüli területen viszont uniós alapjogra nem hivatkozik. Az uniós polgárságon keresztül alanyi joggá tett EUSZ 2. cikkre való hivatkozása kizárt *mindaddig*, amíg az illető tagállam *általánosságban* biztosítja az alapjogok lényeges tartalmát. Ha viszont sikerül megdönteni ezt a vélelmet, akkor hivatkozhat az uniós polgári státusz központi magvára és ezáltal a teljes uniós jogi kikényszerítési mechanizmusra, mint amilyen az elsőbbség vagy a tagállami felelősség. A nemzeti bíróság feladata a tényállás megállapítása és az uniós jog megfelelő rendelkezéseinek alkalmazása. Az EUMSZ 267. cikke alapján ugyanakkor jogosult (ha utolsó hazai instancia, akkor köteles) az EuB-hoz előzetes döntéshozatalra irányuló, az EUSZ 2. és az EUMSZ 20. cikkének értelmezésével kapcsolatos kérdést benyújtani. Ez a mechanizmus nemcsak azzal a jól ismert előnnyel jár, hogy az EuB értelmezését összeköti a nemzeti bírói döntések kikényszeríthetőségével,¹³⁸ hanem védelmet is nyújt a nemzeti bírának az EuB-n keresztül, hiszen a testület egy alapjogokon nyugvó uniós nevében beszél.¹³⁹ Javaslatunk tehát arra is irányul, hogy kritikus helyzetben a tagállami bíróságokat megerősítse.

3. Három ellenvetés, három cáfolat

Megközelítésünk három ellenvetésre számíthat. Az első kettő összefügg és amellet érvel, hogy az EuB általi ilyen jogfejlesztés *ultra vires* lenne. Az idevonatkozó jogász diskurzusra különösen a német joggyakorlat és jogtudomány nyomta rá a bélyegét.¹⁴⁰ Így mi is azokra a kritériumokra összpontosítunk, amelyeket a német Szövetségi Alkotmánybíróság alakított ki a korlátozott egyedi felhatalmazás [EUSZ 5. cikk (1) bekezdés] elve alapján a bírói jogfejlesztésre nézve. Kiindulópont a Szövetségi Alkotmánybíróság azon kijelentése, amely a jogfejlesztést az EuB mandátuma részének ismeri el.¹⁴¹ A jogfejlesztés a jogász módszertan határain belül igazolt, különösen ott, ahol „programokat fejt ki, hézagokat töm be, értékelési ellentmondásokat old fel vagy az egyedi eset különleges körülményeire ad választ”.¹⁴² A másik oldalról *ultra vires*nek tartja a német alkotmánybíróság az EuB jogfejlesztését, ha az törvényes előírásokkal szemben vagy azok hiányában „új szabályokat alkot”, mindenekelőtt akkor, ha „alapvető politikai döntéseket” hoznak vagy „az alkotmányos hatalom- és befolyásmegosztás rendszerében szerkezeti eltolódások következnek be”.¹⁴³

Ebben a tekintetben az első ellenvetés megközelítésünkkel szemben úgy szólna, hogy az az Alapjogi Karta 51. cikkének figyelmen kívül hagyásával az uniós alapjogok alkalmazási területét a tagállami kompetenciák rovására kítágítja. Alaposabb vizsgálatnál azonban kiderül, hogy ez a kritika nem állja meg a helyét: amint kimutattuk, a mi megközelítésünk nem az alapjogok átfogó *acquis*-jára vonatkozik, amint az az EUSZ 6. cikkében és az Alapjogi Kartában kifejezésre jut, hanem kizárólag az alapjogok lényeges tartalmára, amint az az EUSZ 2. cikkében szerepel. Kétségtelen, hogy az utóbbi átfogja a tagállami hatalomgyakorlás *minden* for-

máját és az EU által kikényszeríthető. Ezáltal tehát javaslatunk sem új tagállami kötelezettséget, sem új uniós kompetenciát nem keletkeztet. Nem módosítja az EU „szövetségi” kompetenciáját [*Verbandskompetenz der EU*], hanem egyedül az EuB szervezeti kompetenciáját [*Organkompetenz des EuGH*].

Ezen a ponton lép be a második lehetséges ellenvetés: az EUSZ 7. cikke politikai szankciómechanizmusának lehetne kizárólagos jellege, amely az EUSZ 2. cikkének más módon történő érvényre juttatását kizárja. Ezt esetleg az EUMSZ 269. cikkével lehetne alátámasztani, amely a 7. cikk materiális feltételeinek vizsgálatára kizárja az EuB kompetenciáját. Mindazonáltal végső soron ez az ellenvetés sem meggyőző. Először is világosan kell látni, hogy a Lisszaboni Szerződés az EUSZ 2. cikkében foglalt uniós alapelveket az EuB hatáskörébe, ezáltal alkotmányjogi megbízatásai közé utalja, amely a „jog őrzését” foglalja magában [EUSZ 19 cikk (1) bekezdés].¹⁴⁴ Következésképpen javaslatunk pusztán egy „programot” tölt ki, amelyet „a Szerződések Urai” írtak elő. Javaslatunk iránya törés nélkül illeszkedik az uniós jog megérdemelten ünnepeelt fejlődéstörténetébe: a szerződésszegési eljárás kiegészítéseképpen az EuB a Van Gend en Loos ítélet óta lehetővé teszi, hogy közvetlenül alkalmazható rendelkezésekre egyének nemzeti bíróságok előtt kérelmet alapítsanak.¹⁴⁵ Később a bíróság kifejlesztette az uniós jogsértések miatti tagállami felelősséget, jóllehet egyidejűleg a tagállamok a Maastrichti Szerződésben elhatározták, hogy további szankciós eszközként bevezetik a büntetőbírság fizetését [jelenleg EUMSZ 260. cikk (2) bekezdés].¹⁴⁶ Ma mindkettő magától értetődően elfogadott részét képezi az uniós jogi *acquis*-nak.¹⁴⁷

(Fordította: Salát Orsolya)

Jegyzetek

- ¹ Lásd (nagy hatású védőbeszéddel) Philip ALSTON – Joseph H. H. WEILER: *An „Ever Closer Union” in Need of a Human Rights Policy*, 9 *European Journal of International Law* 1998, 658. Az alapjogok figyelembevételéhez a jogalkotási következmények felbecslésében lásd Európai Bizottság, Commission Staff Working Paper – Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, SEC (2011) 567 final, 6.5.2011. Történeti áttekintést nyújt a korai politikai fejlődésről Joël RIDEAU: *Le rôle de l’Union européenne en matière de protection des droits de l’homme*, The Hague – Boston – London, M. Nijhoff, 1999, 29. és köv.
- ² Ehhez lásd például Frank HOFFMEISTER: *Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin – Heidelberg, Springer, 1998; Davide ZARU: [EU Reactions to Violations of Human Rights Norms by Third States](#), *European Yearbook on Human Rights (EYHR)*, 2011, 225.
- ³ Közelebbről Grainne DE BÚRCA: *Beyond the Charter. How Enlargement Has Enlarged the Human Rights Policy of the European Union*, 27 *Fordham International Law Journal*, 2004, 679, 699. és köv.
- ⁴ Vö. például az Európa Tanács emberi jogi biztosának a bolgár [17.11.2010, CommDH (2010) 47] és a román miniszterelnökhöz [7.10.2010, CommDH (2010) 53] írt levelét, különösen az etnikai és vallási kisebbségekre vonatkozóan, valamint az olasz belügyminiszternek szólót [25.8.2009, CommDH (2009) 40. és 2.7.2009, CommDH (2010) 23] a bevándorlókkal és menekültekkel való bánásmód kapcsán. A 2010-re ismertté vált esethez a romákról Franciaországban lásd Mark DAWSON – Elise MUIR: *Individual, Institutional and Collective Vigilance in Protecting Fundamental Rights in the EU: Lessons from the Roma*, 48 *Common Market Law Review*, 2011, 751–775; a görög menekülttáborok helyzetéről lásd UN High Commissioner for Refugees, *Observations on Greece as a country of asylum*, December 2009; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b4b3fc82.html>; *M.S.S. v. Belgium and Greece [GC]*, no. 30696/09, 21 January 2011.
- ⁵ Ehhez a csatlakozó és a tagállamok közti diszkrpanciához lásd Anneli ALBI: *Ironies in Human Rights Protection in the EU. Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums*, 15 *European Law Journal*, 2009, 46–69, 48. és köv.; Christophe HILLION: *Enlargement of the European Union – The Discrepancy between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities*, 27 *Fordham International Law Journal*, 2004, 715–740; Andrew WILLIAMS: *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 97. és köv.
- ⁶ Például Steven GREER –Andrew WILLIAMS: *Human Rights and the Council of Europe and the EU. Towards „Individual”, „Constitutional” or „Institutional” Justice?* 15 *European Law Journal*, 2009, 462–481, 473.
- ⁷ Nagyon kritikus GREER–WILLIAMS (6. vj.) 474. „Dead letter”; közelebbről lásd a II/2. pontot.
- ⁸ Kritikus az Európai Parlamentnek a magyar médiatörvényhez fűzött 2011. március 10-i állásfoglalása; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//HU&language=HU>, 3. margószám.

- ⁹ Lásd Neelie KROES beszédét az Európai Parlament polgári jogokkal, bel-és igazságüggyel foglalkozó bizottságának különleges ülésén. Strasbourg, 2011. január 17., SPEECH/11/22; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/22&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=de>, valamint Magyarország miniszterelnök-helyetteséhez címzett leveleit a média-törvényhozás kapcsán (2010. december 23. és 2011. január 20.); http://www.cmcs.ceu.hu/files/timeline/media_laws.
- ¹⁰ Joseph H. H. WEILER: *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries* in Joseph H. H. WEILER: *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 102–129, 105. és köv.; Armin VON BOGDANDY: *The European Union as a Human Rights Organization?*, 37 *Common Market Law Review*, 2000, 1307–1338, 1316. és köv.; Martin BOROWSKY in *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, szerk. Jürgen MEYER, Baden-Baden, Nomos, 32011; Alapjogi Karta 51. cikk, magyarázat 24. a); Christoph SCHÖNBERGER: *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, 128. és köv.
- ¹¹ Így a német alkotmánybíróság már kimondta, hogy az EUSZ 2. cikkében lefektetett értékek más tagállamok általi tiszteletben tartása feltétele annak, hogy a német hatóságok európai elfogatóparancs esetén közreműködjenek. BVerfGE 113, 273 (301) (*Európai elfogatóparancs*), 78. bekezdés.
- ¹² Vö. Armin VON BOGDANDY: *The European Union as Situation, Executive, and Promoter of the International Law of Cultural Diversity – Elements of a Beautiful Friendship*, 19 *European Journal of International Law*, 2008, 241–275.
- ¹³ C-26/62. sz., Van Gend és Loos-ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet [EBHT 1963., 1. o.] 24. bekezdés.
- ¹⁴ „[...] l'article 20 TFUE s'oppose à des mesures nationales ayant pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union.” C-34/09. sz. Ruiz Zambrano-ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 42. bekezdés.
- ¹⁵ Ehhez lásd José Narciso CUNHA RODRIGUES, Akis TRIDIMAS, Mattias KUMM és Brun-O. BRYDE tanulmányát in *The Past and Future of EU Law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, szerk. Miquel Poiars MADURO – Loïc AZOULAI, Oxford, Hart, 2010, 87. és köv.
- ¹⁶ Áttekintés az Alapjogi Konvent vonatkozó vitájáról in BOROWSKY (10. vj.) 24. margószám.
- ¹⁷ Ehhez a koncepcióhoz kapcsolódóan lásd Neil MACCORMICK: *Beyond the Sovereign State*, 56 *Modern Law Review*, 1993, 6, 9; Miquel Poiars MADURO: *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action in Sovereignty in Transition*, szerk. Neil WALKER, Hart, Oxford, 2003, 501–537; Neil WALKER: *The Idea of Constitutional Pluralism*, 65 *Modern Law Review*, 2002, 317–359; Mattias KUMM: *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice*, 36 *Common Market Law Review*, 1999, 351–386. Jog-összehasonlító szemszögből lásd Daniel HALBERSTAM: *Constitutional Hierarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States in Ruling the World? Constitutionalism, International*

Law, and Global Governance, szerk. Jeffrey L. DUNOFF – Joel P. TRACHTMAN, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 326–355.

¹⁸ C-71/02. sz., Karner-ügyben 2004. március 25-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-3025. o.] 50. bekezdés; *Handyside v. The United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, para. 49.

¹⁹ A szabad véleménynyilvánítás és információszabadság jogának megsértésének veszélyeiről szóló LIBE-jelentés, Doc. A5-0230/2004. Ez vezetett az Európai Parlament vonatkozó állásfoglalásához, HL C 104 E 30.4.2004, 1026.

²⁰ Lásd az állásfoglalás preambuláját (8. vj.).

²¹ Noha a Riporterek Határok Nélkül NGO „World Press Index 2010” felmérése 13 EU-tagállamot a „Top 20”-ba sorolt, más tagállamok ijesztően alul állnak: Spanyolország a 39., Franciaország a 44., Olaszország a 49., Románia az 52., valamint Görögország Bulgáriával egyetemben a 70.; <http://en.rsrf.org/press-freedom-index-2010,1034.html>. Hasonló a Freedom House jelentése: *Freedom of the Press 2011: A Global Survey of Media Independence*, 2011. május 5.; www.freedomhouse.org.

²² Lásd az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, Kulturális, Tudományos és Oktatási Bizottság: *Respect for Media Freedom*, 6.1.2010, Doc. 12102; <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12102.htm>. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa: *Opinion on Hungary's media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media*, CommDH(2011)10, 25.2.2011; <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1751289>. EBESZ, *Analysis of the Hungarian Media Legislation*, 28.2.2011; <http://www.osce.org/fom/75990>.

²³ Lásd például *Gutiérrez Suárez v. Spain*, no. 16023/07, 1er juin 2010; *Karsai v. Hungary*, no. 5380/07, 1 December 2009; *Goodwin v. The United Kingdom* [GC], no. 17488/90, 27 March 1996 [ECHR 1996-II]; *Tillack v. Belgium* [GC], 27 November 2007 [ECHR 2007-XIII.].

²⁴ Vö. Jochen Abr. FROWEIN: *The Transformation of Constitutional Law Through the European Convention of Human Rights*, Israel Law Review 41 (2008), 489–499; David HARRIS – Michael O'BOYLE – Colin WARBRICK: *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 22009, 30. és köv.; Hans-Georg DEDERER: *Die Architektonik des europäischen Grundrechtsraums*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 66 (2006), 575–624; Laurant SCHEECK: *The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 65 (2005), 837–860.

²⁵ Vö. WEILER (10. vj.) 119. és köv.; Piet ECKHOUT: *The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question* 39 Common Market Law Review, 2002, 945–994; Jürgen KÜHLING: *Grundrechte in Europäisches Verfassungsrecht*, szerk. Armin von BOGDANDY – Jürgen BAST, Heidelberg, Springer, 22009, 657. és köv.; BOROWSKY (10. vj.).

²⁶ Ezt a premisszát képviseli többek között Jason COPPEL – Aidan O'NEILL: *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?*, 29 Common Market Law Review, 1992, 669–692; az újabb irodalomban Thorsten KINGREEN in *EUV/AEUV Kommentar*, szerk. Christian CALLIESS – Matthias RUFFERT, München, Beck, 42011. Alapjogi Karta 51. cikk, magyarázat 11. és köv. margószám. Hans-Jürgen PAPIER: *Verhältnis*

des Bundesverfassungsgerichts zu den Fachgerichtsbarkeiten, Deutsches Verwaltungsblatt, 2009, 473. és köv., 480.

²⁷ Hans Peter IPSEN: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, Mohr, 1972, 197; hasonlóképp („regulatory state”) Giandomenico MAJONE: *The European Community as a Regulatory State*, Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. 1, 1994, 321–419.

²⁸ Így Damian CHALMERS: *Looking Back at ERT and its Contribution to an EU Fundamental Rights Agenda* in MADURO–AZOULAI (15. vj.) 140–150, 148.

²⁹ Anne PETERS: *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001, 556. és köv.

³⁰ Sergio DELLAVALLE: *Between Citizens and Peoples*, Annual of German & European Law II/III (2004/2005), 171–196; Alexandra KEMMERER: *Legitimationssubjekte: Staatsbürger und Unionsbürger in Strukturfragen der Europäischen Union*, szerk. Claudio FRANZIUS – Franz C. MAYER – Jürgen NEYER, Baden-Baden, Nomos, 2010, 204–217, 205. és köv.; Ingolf PERNICE: *Europäisches und nationales Verfassungsrecht* in 60 Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 2001, 148–349, 160; államjogi szempontból természetesen más álláspontra helyezkedik a német alkotmánybíróság: BVerfGE 123, 267, 231. és 280. bekezdés.

³¹ Jürgen HABERMAS: *Die postnationale Konstellation*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1998, 175. és köv.

³² Ugyanígy Stefan KADELBACH: *Unionsbürgerschaft* in BOGDANDY–BAST (25. vj.) 611. és köv.

³³ Részletesebben Jochen Abr. FROWEIN – Stephen J. SCHULHOFER – Martin SHAPIRO: *The Protection of Fundamental Human Rights as a Vehicle of Integration* in *Integration Through Law 1.*, szerk. Mauro CAPPELLETI – Monica SECCOMBE – Joseph WEILER 1986, 231–344; Peter M. HUBER: *Auslegung und Anwendung der Charta der Grundrechte*, 64 Neue Juristische Wochenschrift, 2011, 2385–2390, 2386.

³⁴ Lásd még a IV/1. pontot.

³⁵ Ezekhez a félelmekhez lásd Dietrich MURSWIEK: *Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung*, 28 Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2009, 481–486.

³⁶ MADURO főtanácsnok, C-380/05. sz. Centro Europa 7 ügyben 2008. január 31-én hozott ítélet [EBHT 2008 I-349. o.] 19. bekezdés.

³⁷ 2000-ben a Jörg Haider megválasztását követő Ausztriával szembeni fellépések a tagállamok egyoldalú cselekményei voltak. Ehhez lásd Wojciech SADURSKI: *Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, EU Enlargement, and Jörg Haider*, 16 Columbia Journal of European Law, 2009–2010, 400; Frank SCHORKOPF: *Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich*, Berlin–Heidelberg–New York, Springer, 2002.

³⁸ SADURSKI (37. vj.) 423.

³⁹ Azzal a diagnózissal, hogy az EUSZ 7. cikke inkább szimbolikus karakterrel bír: Olivier DE SCHUTTER: *Les droits fondamentaux dans le traité d’Amsterdam* in *Le traité d’Amsterdam*, szerk. Yves LEJEUNE, Bruxelles, Bruylant, 1998, 179. és köv.; Torsten STEIN: *Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze*

in einem Mitgliedstaat in *Liber amicorum Günther Jaenicke – zum 85. Geburtstag*, szerk. Volkmar GÖTZ – Peter SELMER – Rüdiger WOLFRUM, Berlin–Heidelberg–New York, Springer, 1998, 898; James CRAWFORD: *Democracy and the body of international law in Democratic Governance and International Law*, szerk. Gregory H. FOX – Brad R. ROTH, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 91. és köv., 112, 85. megjegyzés.

⁴⁰ Ehhez Koen LENAERTS: *Procedural Law of the European Union*, London, Sweet & Maxwell 22006, 148.

⁴¹ Vö. a Bizottság közleménye a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke kapcsán, 15.10.2003, KOM/2003/606 final, 3.

⁴² „Ez a záradék csak olyan esetben lenne alkalmazható, ha egy adott tagállamban teljesen összeomlana a nemzeti jogszolgáltatás rendje és az alapjogok rendszere.” Viviane Reding, az EU médiabiztosa az olaszországi információszabadságról az Európai Parlament plenáris ülésén folytatott vitában, 2009. október 8.; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20091008+ITEM-005+DOC+XML+V0//HU>.

⁴³ A „Három Bölcs” jelentése szerint az osztrák nyilvánosság úgy értékelte a foganatosított intézkedéseket, hogy azok a külföldi kormányok politikai szankciói az osztrák néppel szemben, ezért erősítették a nacionalista neheztelés érzését. Lásd Martti AHTISAARI – John FROWEIN – Marcelino OREJA: *Bericht über das Eintreten der österreichischen Regierung für die gemeinsamen europäischen Werte*, elfogadva Párizsban 2000. szeptember 8-án, 116. bekezdés.

⁴⁴ C-299/95. sz. Kremzow-ügyben 1997 május 29-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-2629. o.] 15. bekezdés, valamint 60/84. és 61/84. sz., Cinéthèque és társai egyesített ügyekben 1985. július 11-én hozott ítélet [EBHT 1985., 2605. o.] 26. bekezdés.

⁴⁵ 5/88. sz. Wachauf-ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet [EBHT 1989., 2609. o.] 19. bekezdés; 201/85. és 202/85. sz., Klensch egyesített ügyekben 1986. november 25-én hozott ítélet [EBHT 1986., 3477. o.] 9–11. bekezdés; C- 2/92. sz. Bostock-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-955. o.] 16. bekezdés.

⁴⁶ Lásd KÜHLING (25. vj.) 680. és köv.

⁴⁷ C-442/00. sz. Rodríguez Caballero-ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-11915. o.] 31. bekezdés; 76/01. sz. Steffensen-ügyben 2003. április 10-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-3735. o.] 69. és köv. bekezdés; C-379/08. és C-380/08. sz. egyesített ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 79. bekezdés.

⁴⁸ Lásd Christian CALLIESS: *Europäische Gesetzgebung und nationale Grundrechte*, 64 Juristenzeitung, 2009, 113. és köv.

⁴⁹ KÜHLING (25. vj.) 682; C-540/03. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-5769. o.] 103. és köv. bekezdés.

⁵⁰ 2010/13/EK európai parlamenti és tanácsi EU irányelv (2010. február 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv), HL 2010 L 95/1. Miként a 4. cikk

(1) bekezdése emlékeztet, „a tagállamoknak továbbra is jogukban áll előírni, hogy a joghatóságuk alá tartozó médiaszolgáltatók az ezen irányelv által összehangolt területeken részletesebb vagy szigorúbb szabályoknak feleljenek meg, *feltéve, hogy e szabályok megfelelnek az uniós jognak*” (kiem. a szerzőtől). Aktuális példát szolgáltat erre a magyar média-törvényhozás, amely az irányelv 28. cikkének átültetésében bizonyos médiumokat „kiegyensúlyozott tudósításra” kötelez. Lásd ehhez Neelie Kroes levelét a magyar kormányhoz; <http://nol.hu/media/file/attach/61/10/00/000001061-1855.pdf>.

⁵¹ Az EU egyes jogi aktusai a médiajog további részaspektusait fedik le. Vö. 95/46/EK irányelv 9. cikk (HL 1995 L 281/31), amely a személyre vonatkozó adatok feldolgozására speciális eljárást irányoz elő, amely kizárólag tudósítási célra irányul. A médiajogi EU-hatáskörökhöz lásd Carola DRECHSLER: *Verantwortung der Europäischen Union für eine freie Berichterstattung in den Medien*, 57 Osteuropa-Recht, 2011, 53–56.

⁵² C-465/00., C-138/01. és C-139/01. sz., Österreichischer Rundfunk és társai egyesített ügyekben 2003. május 20-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-4989. o.] 31–47. bekezdés; kritikus Claus Dieter CLASSEN: *Annotation*, 41 Common Market Law Review, 2004, 1381. és köv.

⁵³ C-555/07. sz. Küçükdeveci-ügyben 2010. január 19-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 23–26. bekezdés, amely még a C-144/04. sz. Mangold-ügyben 2005. november 22-én hozott ítéleten [EBHT 2005., I-9981. o.] (51. bekezdés) is túlmegy.

⁵⁴ Lásd például Leslie MANTHEY – Christopher UNSELD: *Grundrechte vs. „effet utile” – Vom Umgang des EuGH mit seiner Doppelrolle als Fach- und Verfassungsgericht*, 14 Zeitschrift für europarechtliche Studien, 2011, 323, 334. és köv.

⁵⁵ C-260/89. sz. ERT-ügyben 1991. június 18-án hozott ítélet [EBHT 1991., I-2925. o.] 43. bekezdés; C-368/95. sz. Familiapress-ügyben 1997. június 26-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-3689. o.]; C-245/01. sz. RTL Television ügyben 2003. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-12489. o.].

⁵⁶ Például Francis JACOBS: *Human Rights in the European Union: The Role of the Court of Justice*, European Law Review, 2001, 337; Peter M. HUBER: *Unitarisierung durch Gemeinschaftsgrundrechte – Zur Überprüfungsbedürftigkeit der ERT-Rechtsprechung*, 43 Europarecht, 2008, 190–199; Heiko SAUER: *Bausteine eines Grundrechtskollisionsrechts für das europäische Mehrebenensystem*, Europäische Grundrechte, 2011, 196.

⁵⁷ Lásd BOROWSKY (10. vj.) 29. bekezdés és köv.; Fabrice PICOD in *Traité établissant une Constitution pour l’Europe, Partie II La Charte des droits fondamentaux*, szerk. Laurence BURGORGUE-LARSEN et al., Bruxelles, Bruylant, 2005, II-111 rész 15. bekezdés. Az uralkodó felfogás azonban az ERT-doktrínát az Alapjogi Karta alá is bevonja; részletesen lásd Paul CRAIG: *The ECJ and Ultra Vires Action: A Conceptual Analysis*, 48 Common Market Law Review, 2011, 430; Marta CARTABIA in *Human Rights in Europe*, szerk. William B. T. MOCK – Gianmario DEMURO, Durham, North Carolina, Carolina Academic Press, 2010, Art. 51, 320. és köv.; Hans D. JARASS: *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München, C. H. Beck, 2010, 51. cikk 19. margószám; KÜHLING (25. vj.) 682. és köv.; Araceli MANGAS MARTÍN in *Carta de los Derechos*

Fundamentales de la Unión Europea, szerk. Araceli MANGAS MARTÍN, Bilbao, Fundación, 2008, 51. cikk, 817.

- ⁵⁸ Az utóbbi szituáció vezet a belföldiek diszkriminációjának jól ismert jelenségéhez, amelyet adott esetben a nemzeti jog tilt és amely évek óta ellentmondásos vita tárgya. Ennek ellenére az EuB visszafogott ebben a tekintetben, lásd C-212/06. sz., *Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon* ügyben 2008. április 1-jén hozott ítélet [EBHT 2008., I-1683. o.] 38. bekezdés.
- ⁵⁹ C-60/00. sz. *Carpenter*-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6279. o.]; kritikus Ute MAGER: *Anmerkung*, 58 *Juristenzeitung*, 2003, 204. és köv.; Silvia ACIERNO: *The Carpenter Judgment – Fundamental Rights and the Limits of the Community Legal Order*, 28 *European Law Review*, 2003, 402. és köv.
- ⁶⁰ C-71/02. sz., *Karner* ügyben hozott ítélet (18. vj.) 37. és köv., valamint 48. és köv. bekezdések; az áruk szabad szolgáltatása szabadságának korlátozását az ún. Keck-joggyakorlat elutasította. C-267/91. és C-268/91. sz., *Keck és Mithouard* egyesített ügyekben 1993. november 24-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-6097. o.]. Kritikus ezzel szemben Robert UERPMANN-WITZACK: *Völkerrechtliche Verfassungselemente in BOGDANDY–BAST* (30. vj.) 219.
- ⁶¹ SHARPSTON főtanácsnok indítványa a C-34/09. sz. *Ruiz Zambrano* ügyben (14. vj.) 156. és köv. bekezdések.
- ⁶² SHARPSTON főtanácsnok indítványa a C-34/09. sz. *Ruiz Zambrano* ügyben (14. vj.) 163. és köv. bekezdések.
- ⁶³ Kritikáját lásd például Jan BERGMANN: *Neuerungen beim EU Grundrechtsschutz*, 21 *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW)*, 2011, 169. és köv. (172).
- ⁶⁴ A külföldi kapcsolatok tekintetében lásd Bruno DE WITTE: *Too Much Constitutional Law in the European Union's Foreign Relations?* in *EU Foreign Relations Law*, szerk. Marise CREMONA – Bruno DE WITTE, Oxford, Hart, 2008, 11.
- ⁶⁵ SHARPSTON főtanácsnok indítványa a C-34/09. sz. *Ruiz Zambrano* ügyben (14. vj.) 171. és köv. bekezdések.
- ⁶⁶ Az uniós polgárság történeti és összehasonlító elemzését lásd SCHÖNBERGER (10. vj.).
- ⁶⁷ Walter HALLSTEIN: *Der Schuman-Plan*, Nachschrift des am 28. April 1951 in der Aula der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Mertonstrasse 17, gehaltenen Vortrages, Frankfurt, Klostermann, 1951, 18: „Egy harmadik meghatározás a Közösségen belüli montánipar szakmunkásainak mozgásszabadságára vonatkozik [...] egy közös európai – majdnem azt mondtam – „állam” polgárságot valósít meg.”
- ⁶⁸ A fogalmat jelentősen formálta Hans Peter IPSEN – Gert NICOLAYSEN: *Haager Konferenz für Europarecht und Bericht über die aktuelle Entwicklung des Gemeinschaftsrechts*, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1965, 339, 340.
- ⁶⁹ IPSEN (27. vj.) 187, 250. és köv.
- ⁷⁰ KADELBACH (32. vj.) 614. és köv.

- ⁷¹ Lásd Eberhard GRABITZ: *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*, Bonn, Europa Union Verlag, 1970; Audrey LHOEST: *Le Citoyen à la une de l'Europe*, Revue du Marché Commun, 1975, 431.
- ⁷² Az Európai Parlament határozata az Európai Unió megalapításának szerződéstervezetéhez, OJ C 77, 1984. március 19, 33.
- ⁷³ Közismert példája Joseph H. H. WEILER: *Citizenship and Human Rights in Reforming the Treaty on European Union*, szerk. Jan A. CURTIN – Alfred E. KELLERMANN, Bruno DE WITTE, Jan A. WINTER, Deirdre M. CURTIN, Leiden, Brill, 1996, 57, 65: „Nem több mint cinikus PR-gyakorlat a Magas Szerződő Felektől.”
- ⁷⁴ Carlos CLOSA: *The concept of Union Citizenship in the Treaty on European Union*, Common Market Law Review, 1992, 1137. és köv.; Síofra O'LEARY: *The Evolving Concept of Community Citizenship*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 1996; Yasemin Nuhoglu SOYSAL: *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994; Antje WIENER: *Making sense of the new geography of citizenship: Fragmented citizenship in the European Union*, 26 Theory & Society, 1997, 529. és köv.; Jo SHAW: *Citizenship of the Union: Towards a Post-National Membership?*, Collected Courses of the Academy of European Law VI-1, 1995, 237. és köv.
- ⁷⁵ Anne LEVADE: *Citoyenneté de l'Union européenne et identité constitutionnelle*, 18 Revue des Affaires Européennes, 2011, 98. és köv.
- ⁷⁶ A Szövetségi Alkotmánybíróság hasonló eszmét követ, amikor a *Grundgesetz* (GG) [a német alaptörvény] választójogról szóló 38. cikk (1) bekezdéséből levezeti, hogy az egyén „az Európai Unió demokratikus legitimitációjának releváns hiányosságaira” bíróság előtt hivatkozhat. BVerfGE 123, 267, 331 (*Lissabon*). A Szövetségi Alkotmánybírósággal szemben a mi megközelítésünk az alapjogvédelemre összpontosít. Hogy vajon kiterjeszthető-e az EUSZ 2. cikkében foglalt egyéb értékekre, mint például a demokrácia, más írásra tartozik.
- ⁷⁷ „...le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres [...]” C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-6193. o.] 31. bekezdés. Ezt a megfogalmazást, kicsit megváltoztatott formában, de azóta is folyton megismétlik, lásd C-413/99. sz., Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-7091. o.] 82. bekezdés; C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügy (14. vj.) 41. bekezdés.
- ⁷⁸ Sharpston főtanácsnok indítványa a C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügyben (14. vj.) 68. bekezdés.
- ⁷⁹ A C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügyben (14. vj.) a Bizottság és kilenc tagállam azt vetette ellen, hogy az ügy az uniós jog alkalmazási területén kívül esik.
- ⁸⁰ C-406/04. sz. De Cuyper ügyben 2006. július 18-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-6947. o.] 39. bekezdés; C-208/09. sz. Sayn-Wittgenstein-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 67. bekezdés. Részletesen elemzi Eleanor SPAVENTA: *Seeing the Wood Despite the Trees? On the Scope of Union Citizenship and its Constitutional Effects*, 45 Common Market Law Review, 2008, 13,

22. és köv.; Ferdinand WOLLENSCHLÄGER: *A New Fundamental Freedom Beyond the Market*, 17 *European Law Journal*, 2011, 1, 25. és köv.

⁸¹ C-148/02. sz. García Avello-ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-11613. o.] 26. bekezdés; C-200/02. sz. Zhu és Chen ügyben 2004. október 19-én hozott ítéletben [EBHT 2004., I-9925. o.] 26. bekezdés; C-135/08. sz. Rottmann-ügyben 2010. március 2-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 42. bekezdés. Alaposan Dimitry KOCHENOV: *A Real European Citizenship: The Court of Justice Opening a New Chapter in the Development of the Union in Europe*, 18 *Columbia Journal of European Law*, 2011, 55–109.

⁸² Így érvelt aztán a Bizottság és az a kilenc tagállam, amely álláspontját kifejtette (C-34/09. sz. Ruiz Zambrano-ügy [14. vj.] 37. bekezdés).

⁸³ C-34/09. sz. Ruiz Zambrano-ügy (14. vj.) 42. bekezdés.

⁸⁴ C-34/09. sz. Ruiz Zambrano-ügy (14. vj.) 44. bekezdés.

⁸⁵ Kritikus Kay HAILBRONNER – Daniel THYM: *Urteilsanmerkung*, 48 *Common Market Law Review*, 2011, 1253, 1259. és köv.; Niamh Nic SHUIBHNE: *Seven Questions for Seven Paragraphs*, 36 *European Law Review*, 2011, 161; pozitívabban Martin NETTESHEIM: *Der „Kernbereich“ der Unionsbürgerschaft*, 66 *Juristenzeitung*, 2011, 1030, 1031. és köv.; KOCHENOV (81. vj.).

⁸⁶ Éppen e modell mellett érvel ugyanakkor SCHÖNBERGER (10. vj.) 79.

⁸⁷ Hasonlóan Daniel DITTERT: *Les droits des citoyens de l'Union: vers un statut détaché de tout élément transfrontalier?*, 18 *Revue des Affaires Européennes*, 2011, 223, 226; Peter VAN ELSUWEGE: *European Union Citizenship and the Purely Internal Rule Revisited*, 7 *European Constitutional Law Review*, 2011, 308, 313. és köv.

⁸⁸ Ehhez lásd Myriam BENLOLO CARABOT: *Les fondements juridiques de la Citoyenneté Européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 606. és köv., 614. és köv.; KADELBACH (32. vj.) 623. és köv.; Colomer főtanácsnok indítványa, C-228/07. sz. Petersen-ügyben 2008. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2008, I-6989], 25. és köv. bekezdés.

⁸⁹ Jacobs főtanácsnok indítványa, C-168/91. sz. Konstantinidis ügyben hozott ítélet [EBHT 1993, I-1191. o.] 46. bekezdés. A reakciók megosztottak voltak. Támogatólag Norbert REICH – Slovita HARBACEVICA: *Citizenship and Family on Trial: A Fairly Optimistic Overview of Recent Court Practice with regard to free Movement of Persons*, 40 *Common Market Law Review*, 2003, 634. és köv.; Dieter H. SCHEUING: *Zur Grundrechtsbindung der EU-Mitgliedstaaten*, 40 *Europarecht*, 2005, 162, 179; kritikusan Ulrich R. HALTERN: *Europarecht und das Politische*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, 372. és köv.; Ferdinand WOLLENSCHLÄGER: *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2007, 353. és köv.

⁹⁰ C-168/91. sz. Konstantinidis ügyben 1993. március 30-án hozott ítélet [EBHT 1993, I-1191. o.].

⁹¹ Francis G. JACOBS: *Wachauf and the Protection of Fundamental Rights in EC Law* in MADURO–AZOULAI (15. vj.) 138.

⁹² Kivételt képez a C-413/99. sz. Baumbast ügy (77. vj.) 91. bekezdés, ahol az EuB utalt arra, hogy az uniós polgárság korlátozásainak az általános jogelvekkel összeegyeztethetőnek kell lenniük.

- ⁹³ Ehhez lásd Jacobs főtanácsnok indítványát a C-148/02. sz. García Avello-ügyben (81. vj.) 27. bekezdés, amely az utónévvel kapcsolatos vitát érintette a személyes identitáshoz való jog fényében. Vö. továbbá Geelhoed főtanácsnok indítványa C-413/99. sz. Baumbast ügyben (77. vj.) 58. bekezdés; Tizzano főtanácsnok indítványa a C-200/02. sz. Zhu és Chen-ügyben (81. vj.) 94. bekezdés; Sharpston főtanácsnok indítványa a C-208/09. sz. Sayn-Wittgenstein-ügyben (80. vj.) 3. bekezdés.
- ⁹⁴ Egy aktuális példa a folyamatban lévő Ilda ügy. Lásd A Verwaltungsgerichtshof Baden Württemberg (Németország) által 2011. január 28-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Yoshikazu Ilda kontra Stadt Ulm (C-40/11. sz. ügy); <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddaea11274e268424da80f944c67ee016a.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbxb0?text=&docid=81626&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=297898>.
- ⁹⁵ Kifejezett példa a C-208/09. sz. Sayn-Wittgenstein-ügy (80. vj.) amely az EJEE 8. cikkével kapcsolatos joggyakorlatra hivatkozik.
- ⁹⁶ Lásd Sharpston főtanácsnok indítványát a C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügyben (14. vj.) 54. és köv. bekezdések, valamint 81. és köv. bekezdések; a néven nevezés elleni tudatos döntést vélelmez NETTESHEIM (85. vj.) 1032. és köv.
- ⁹⁷ Lásd Nikolaus Graf VITZTHUM: *Die Entdeckung der Heimat der Unionsbürger*, 46 Europarecht, 2011, 550, 557.
- ⁹⁸ C-434/09. sz. McCarthy-ügyben 2010. május 5-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé]; C-256/11. sz. Dereci ügyben 2011. november 15-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé].
- ⁹⁹ Kritikusan erről lásd Anja LANSBERGEN – Nina MILLER: *European Citizenship Rights in Internal Situations: An Ambiguous Revolution?*, *European Constitutional Law Review*, 2011, 297. és köv.
- ¹⁰⁰ C-434/09. sz. McCarthy ügy (98. vj.) 54. bekezdés; C-256/11. sz. Dereci ügy (98. vj.) 66. bekezdés.
- ¹⁰¹ Lásd C-434/09. sz. McCarthy ügy (98. vj.) 49. bekezdés; C-256/11. sz. Dereci ügy (98. vj.) 67. bekezdés. Ez már abból is adódik, hogy a C-135/08. sz. Rottmann ügyben hozott döntés (81. vj.) a C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügyben hozott ítélet (14. vj.) általi újraértelmezése (42. bekezdés) éppígy a „központi mag” egyik alkalmazási esete.
- ¹⁰² Lásd C-256/11. sz. Dereci ügy (98. vj.) 69–72. bekezdés.
- ¹⁰³ Hasonlóan VAN ELSUWEGE (87. vj.) 322. és köv.; Haneke VAN EIJKEN – Sybe A. DE VRIES: *A New Route into the Promised Land? Being a European Citizen after Ruiz Zambrano*, 36 *European Law Review*, 2011, 704, 718.
- ¹⁰⁴ Hasonlóan Meinhard HILF – FRANK SCHORKOPF in *Das Recht der EU*, szerk. Eberhard GRABITZ – Meinhard HILF, München, Beck [cserélhető lapos kiadás] 2010. júliusi állapot, Art. 2 EU, 18. margószám; Matthias RUFFERT in *EUV/AEUV*, szerk. Christian CALLIESS – Matthias RUFFERT, München, Beck, 2011, Art. 7 EU, 4. margószám; Stefanie SCHMAHL: *Die Reaktion auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett – Eine europa- und völkerrechtliche Analyse*, 5 *Europarecht*, 822; Frank SCHORKOPF: *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Berlin, Duncker & Humblot GmbH, 2000, 69. és köv., 99. és köv.; Amaryllis

VERHOEVEN: *How Democratic Need European Union Members Be?*, 23 European Law Review, 1998, 222–224, 234; *Declaration of the Presidency of the Convention*, 6.2.2003, CONV 528/03, 11.

¹⁰⁵ Ezen kívül az EUSZ 32. cikk (1) és a 42. cikk (5) bekezdése hivatkozik az EUSZ 2. cikkére. Az EUSZ 7. és 49. cikkének viszonyához lásd Michael RÖTTING: *Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union*, Heidelberg, Springer, 2009, 232. és köv.

¹⁰⁶ Lásd Európai Tanács (Koppenhága), 1993. június 21–22., elnökségi következtetések, SN 180/1/93, 13; közelebbről SADURSKI (87. vj.) 391. és köv.

¹⁰⁷ Vö. az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt egyenlő bánásmód követelménye.

¹⁰⁸ HILF-SCHORKOPF (107. vj.) Art. 2 EU, 36. margószám.

¹⁰⁹ BOROWSKY (10. vj.) Art. 11 GRC, 15. margószám.

¹¹⁰ BOROWSKY (10. vj.) Art. 11 GRC, 16. és 20. margószám.

¹¹¹ HILF-SCHORKOPF (107. vj.) Art. 2 EU, 36. margószám.

¹¹² Lásd a II/2. pontban.

¹¹³ Ezt nem szabad egy *a priori* definiálandó, univerzális lényeges tartalomra vonatkozó esszencialista elképzelésként félreérteni. Sokkal inkább megközelíthető induktív módon az „európai lényeges tartalom”. Részleteiben lásd Jochen VON BERNSTORFF: *Kerngehaltsschutz durch den UN-Menschenrechtsausschuss und den EGMR: Vom Wert kategorialer Argumentationsformen*, 50 Der Staat, 2011, 165, 167. és köv.

¹¹⁴ Grundgesetz 19. cikk (2) bekezdés; cseh alapjogi karta 4. cikk (4) bekezdés; magyar Alkotmány 8. cikk (2) bekezdés [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés – *a szerk.*]; lengyel alkotmány 3. cikk (3) bekezdés; portugál alkotmány 18. cikk (3) bekezdés; román alkotmány 49. cikk (2) bekezdés; szlovák alkotmány 13. cikk (4) bekezdés; spanyol alkotmány 53. cikk (1) bekezdés.

¹¹⁵ BVerfGE 37, 271, 280 (1974) (*Solange I*); BVerfGE 58, 1, 40 (1981) (*Eurocontrol*); BVerfGE 73, 339, 376 (1986) (*Solange II*); lengyel alkotmánybíróság, K 18/04, 2005. május 11-i döntés, 41 Europarecht, 2006, 236, 239. és köv.; dán Legfelső Bíróság, I 361/1997, 1998. április 6-i döntés, 26 Europäische Grundrechte Zeitschrift, 1999, 49, 50; spanyol alkotmánybíróság, 1/2004, 2004. december 13-i döntés, 40 Europarecht, 2005, 339, 343; olasz alkotmánybíróság, 183/1973, 1973. december 18-i döntés, 1/2 Europäische Grundrechte Zeitschrift, 1975, 311, 315; olasz alkotmánybíróság, 170/84, 1984. június 8-i döntés (*Granital*) in *The Relationship Between European Community Law and National Law I.*, szerk. Andrew OPPENHEIMER, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, 643, 651; olasz alkotmánybíróság, 232/1989, 1989. április 14. és 21. (*Fragd*), *uo.*, 653, 657; cseh alkotmánybíróság, Pl. ÚS 19/08, 2008. november 22-i döntés, 110. és 196. bekezdés.

¹¹⁶ Részletesen lásd BERNSTORFF (114. vj.) 169. és köv.

¹¹⁷ Az EJEE 3. cikkére tekintettel lásd *Gäfgen v. Germany* [GC], no. 22978/05, June 30, 2010, 87. bekezdés.

¹¹⁸ Így nem rendelkezik önálló tartalommal, hanem pusztán retorikai stílusesszüközként alkalmazzák vagy az arányossági vizsgálattal vonják össze. Részletesen BERNSTORFF (114. vj.) 171.

- ¹¹⁹ Lásd például *Hutten-Czapska v. Poland* [GC], no. 35014/97, 19 June 2006, ECHR 2006-VIII, 202 és köv. bekezdés. Ez megtalálható az ENSZ Emberi Jogi Bizottságánál is, lásd Manfred NOWAK: *UN Covenant on Civil and Political Rights*, Kehl am Rhein, Engel, 2005, Art. 5, 6. margószám.
- ¹²⁰ Lásd *F. v. Switzerland*, 18 December 1987, Series A No. 128, 32. bekezdés.
- ¹²¹ *Sürek and Özdemir v. Turkey* [GC], nos. 23927/94 and 24277/94, 8 July 1999, ECHR 1999-IV, 46. bekezdés; *Wingrove v. The United Kingdom*, no. 19/1995/525/611, 25 November 1996, ECHR 1996-V, 58. bekezdés.
- ¹²² *Demirel v. Turkey*, no. 11976/03, 9 December 2008, 27. bekezdés; *Ürper and others v. Turkey*, 20 October 2009, no. 14526/07, 38. és köv. bekezdések.
- ¹²³ *Scharsach v. Austria*, no. 39394/98 13 November 2003, ECHR 2003-XI, 30. bekezdés; közelebbről Jochen Abraham FROWEIN – Wolfgang PEUKERT: *Europäische Menschenrechtskonvention*, Kehl am Rhein, Engel, 32009, Art. 10, 27. margószám.
- ¹²⁴ Lásd C-71/02. sz., Karner ügyben hozott ítélet (18. vj.) 51. bekezdés; C-380/03. sz. Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 2006. december 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-11573. o] 155. és köv. bekezdés.
- ¹²⁵ Lásd 18. vj.
- ¹²⁶ Európai Bizottság, Turkey 2010 Progress Report, 9.11.2010, COM (2010) 660, 20 ff.; European Commission, FYROM 2010 Progress Report, 9 November 2010, COM (2010) 660, 17; mindkettő „komoly aggodalmat” fejez ki a médiumok megfélemlítése és a rájuk nehezedő nyomás miatt.
- ¹²⁷ Hasonlóan KÜHLING (25. vj.) 698; WEILER (10. vj.) 102, 105, aki arra utal, hogy ez valószínűleg az egyesült államokbeli elképzeléseknél restriktívebb.
- ¹²⁸ Lásd 106. vj.
- ¹²⁹ Lásd *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland* [GC], no. 45036/98, ECHR 2005-III. 159 és köv. bekezdések; a nemzeti alkotmánybíróságok joggyakorlatának áttekintéséhez lásd Peter M. HUBER: *Offene Staatlichkeit: Vergleich in Handbuch Ius Publicum Europaeum II.*, szerk. Armin von BOGDANDY – P. Cruz VILLALÓN – Peter M. HUBER, 2008, § 26, 34. és köv. margószám; Wojciech SADURSKI: „Solange, chapter 3”: *Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*, 14 European Law Journal, 2008, 1.
- ¹³⁰ Lásd Daniel HALBERSTAM – Eric STEIN: *The UN, the EU and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order*, 46 Common Market Law Review, 2009, 13, 63.
- ¹³¹ Pontosan ezzel a megfontolással BVerfGE 73, 339, 376 (106. vj.).
- ¹³² Így Miguel P. MADURO: *Contrapunctual Law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action in Sovereignty in Transition*, szerk. Neil WALKER, Oxford, Hart, 2003, 501, 509. és köv.; Matthias KUMM: *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? Three Conceptions of the Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice*, 36 Common Market Law Review, 1999, 351, 361; Charles. F. SABEL – Oliver GERSTENBERG: *Constitutionalising an Overlapping Consensus: The ECJ and the Emergence of a Coordinate Constitutional Order*, 16 European Law Journal, 2010, 511.

- ¹³³ Hasonlóan Sharpston főtanácsnok, C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügy (14. vj.) 148. bekezdés.
- ¹³⁴ Ugyanebben az irányban Maduro főtanácsnok, C-380/05. sz. Centro Europa 7 ügy (36. vj.) 22. bekezdés.
- ¹³⁵ Így COM (2003) 606, 9; Matthias RUFFERT in *EUV/AEUV*, szerk. Christian CALLIESS – Matthias RUFFERT, München, Beck, 42011, Art. 7 EUV, 6. margószám.
- ¹³⁶ Mindkét konstellációban súlyosbítást az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamiság elvének megsértése is hozzá társulna. Ehhez az összjátékhoz lásd szintén COM (2003) 606, 9.
- ¹³⁷ Ehhez és további esetsoportokhoz lásd Helmut SCHMITT VON SYDOW in *Kommentar zum EUV und EGV*, szerk. Hans VON DER GROEBEN – Jürgen SCHWARZE, Baden-Baden, Nomos, 2003, Art. 7 EU, 20. és köv. margószám.
- ¹³⁸ Lásd Joseph H. H. WEILER: *The Least Dangerous Branch* in WEILER (10. vj.) 188, 192. és köv.; Karen J. ALTER: *Establishing the Supremacy of European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- ¹³⁹ Ennyiben például a magyar Alkotmánybíróságra lehet gondolni, amelyet nemrégiben egyes hatásköreitől megfosztottak és a testületet kormányközeli bírakkal egészítették ki. Ehhez lásd European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Opinion on the New Constitution of Hungary, Opinion No 618/2011 of 20.6.2001, CDL-AD(2011)016, Rn. 91 ff.
- ¹⁴⁰ Ehhez lásd CRAIG (57. vj.), aki jelentős mértékben olyan fogalmakra támaszkodik, amelyek a *querelle allemande*-ből erednek.
- ¹⁴¹ BVerfGE 126, 286 (*Honeywell*), 62. bekezdés. A megfelelő jogfejlesztés elkerülhetetlenségéhez lásd alapvetően Marc JACOB: *Precedent: Lawmaking Through International Adjudication*, 12 German Law Journal, 2011, 1005.
- ¹⁴² BVerfGE 126, 286 (*Honeywell*), 64. bekezdés.
- ¹⁴³ BVerfGE 126, 286 (*Honeywell*), 64. bekezdés.
- ¹⁴⁴ Korábban az EuB-nak a 46. cikk d) (Nizzai Szerződés) alapján csak a 6. cikk (2) bekezdésére (Nizzai Szerződés) volt hatásköre, a jelenlegi EUSZ 2. cikk korábbi megfelelőjére, a 6. cikk (2) bekezdésére ép-penséggel nem.
- ¹⁴⁵ Van Gend en Loos (13. vj.); részletesen ehhez Eric STEIN: *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution*, 75 American Journal of International Law, 981, 1 (4).
- ¹⁴⁶ C-479/93. sz. Francovich II-ügyben 1995. november 9-én hozott ítélet [EBHT 1995, I-03843. o.].
- ¹⁴⁷ A szerződő felek által utólagos jóváhagyására mint a bírói jogfejlesztés potenciális legitimációs forrására lásd CRAIG (57. vj.) 406. és köv.
- ¹⁴⁸ Kifejezetten így *CoE Informal Group on Accession of the European Union to the Convention*, Final version of the draft legal instruments on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, CDDH-EU (2011) 16fin (19.7.2011); http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/CDDH-UE/CDDH-UE_documents/CDDH-UE_2011_16_final_en.pdf; ehhez lásd még Tobias LOCK: *EU Accession to the ECHR, Implications for Judicial Review in Strasbourg*, 35 European Law Review, 2010, 777–798.

- ¹⁴⁹ Vö. Costa és Skouris elnökök közös közleményét, 2011. január; http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/.
- ¹⁵⁰ Lásd még a két bíróság viszonyának optimista megítéléséhez Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: *A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis*, 43 Common Market Law Review, 2006, 629, 664.
- ¹⁵¹ C-550/09. sz. E és F ügyben 2010. június 29-én hozott ítélet [EBHT 2010, I-6213. o.] 44. bekezdés.
- ¹⁵² Lásd Georg RESS: *Effect of Decisions and Judgments of the European Court of Human Rights in the Domestic Legal Order*, 40 Texas International Law Journal, 2005, 359–382.
- ¹⁵³ Ehhez Helen KELLER – Andreas FISCHER – Daniela KÜHNE: *Debating the Future of the European Court of Human Rights after the Interlaken Conference: Two Innovative Proposals*, 21 European Journal of International Law, 2010, 1025–1048; *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*, szerk. Rüdiger WOLFRUM – Ulrike DEUTSCH, Heidelberg, Springer, 2009.
- ¹⁵⁴ Report by the Committee on Culture, Science and Education to the Council of Europe Parliamentary Assembly of 6 Jan. 2010 (22. vj.) 107. és köv. bekezdés; CoE Parliamentary Assembly, Respect for Media Freedom, Recommendation 1897 (2010) of 27 Jan. 2010, 16. bekezdés.
- ¹⁵⁵ Ehhez lásd SPAVENTA (81. vj.) 39.

ALKOTMÁNYOZÓ HATALOM – ALKOTMÁNY – ALKOTMÁNYOSSÁG*

I. ALKOTMÁNYOS RETORIKA: A JELENTÉS SZINTJEI

Az „alkotmány” fogalma közismerten többértelmű,¹ vonatkozhat egy normára, de éppúgy egy politikai állapotra, egy tárgyra, magára a dokumentumra vagy akár egy funkcióra. Amikor az „alkotmányról” beszélnek, e jelentések közül általában csak néhányat kívánnak egyszerre használni, és csak ritkán az összeset. Ezek a fogalmi nehézségek a bizonytalanságok forrásai, amelyek csak fokozódnak – mint az európai integráció esetében, amikor különböző alkotmányos hagyományok találkoznak, és nincs jogtudományi konszenzus arra vonatkozóan, hogy egyáltalán van-e már alkotmánya Európának, és politikai egyetértés sincs arról, hogy legyen-e egyáltalán. A jogi és politikai kérdések összeolvadása minden alkotmányelméleti kijelentésnek egyben politikai jelentőséget is kölcsönöz.

Ezeket a bonyodalmakat nem lehet megkerülni úgy, hogy a fogalmat egyszerűen leszűkítjük egy bizonyos jelentésre. Egy ilyen terminológiai leegyszerűsítés az európai integráció „alkotmányképességéről” és az alkotmány fogalmának tartalmáról szóló vita méltánytalan lezárásához vezethet. Ebből kifolyólag terméketlennek bizonyulhat az is, ha konceptuálisan megszüntetjük a kapcsolatot az „alkotmány” fogalma és az európai integráció között, azaz ha egyszerűen megállapítjuk, hogy az Európai Uniónak² van alkotmánya, vagy szüksége van arra; vagy nincs neki, és nincs is szüksége rá. Az alkotmány fogalma különböző szinteken elhelyezkedő lehetőségeket kínál fel a tudományos elemzés számára, ezek alkalmazása a kérdés. Aki az alkotmány fogalmának használata mellett dönt, nem tud a nemzetállamok történelmével összefonódott fogalmi tradíciótól csak úgy egyszerűen megszabadulni.³ A fogalom különböző, de egyúttal egyenjogú jelentéseit több-kevesebb joggal lehet alkalmazni az európai integrációra.

A politikai konnotáción túlmenően a tudományos alkalmazás összefüggésében a jelentések három szintje kapcsolódik az alkotmány fogalmához: egy elméleti szint, amely a fogalom eszmetörténeti és legitimációs

* A fordítás az alábbi kiadás alapján készült: Christoph Möllers: *Pouvoir Constituant – Constitution – Constitutionalisation in Principles of European Constitutional Law*, szerk.: Armin von Bogdandy – Jürgen Bast, Oxford–München, Hart Publishing – Beck, 2009, 169–204. A szöveget a kiadó engedélyével közöljük. A tanulmány eredetileg megjelent német nyelven *Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung* címmel in *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge*, szerk.: Armin von Bogdandy – Jürgen Bast, Berlin–Heidelberg, Springer Verlag, 2009, 227–277.

összefüggéseire reflektál, egy normatív szint, amely a fogalmat a pozitív jog kategóriájaként alkalmazza, valamint egy leíró jellegű szint,⁴ amely az alkotmány fogalmát az intézmények elemzésének eszközeként használja. Csak a fent említett fogalmi szintek tudatosítása és kontrollja teheti konzisztenssé az európai integráció alkotmányával kapcsolatos vitát. Egyúttal azonban azt is be kell látni, hogy ezeknek a fogalmi szinteknek a *megkülönböztetéséből* nem következik szükségszerűen az *elválasztásuk*: az elméleti fogalmakból jogi fogalmak válhatnak; ennek megfelelően ha metaforikus értelemben az európai szerződéseket „alkotmánynak” nevezzük, annak lehet jogi következménye.

Az alábbi fejtegetések jogtudományi és alkotmányelméleti nézőpontból járulnak hozzá az európai alkotmány problémájának a vizsgálatához. A tanulmány központi állítása, hogy az alkotmány fogalma nem használható szabadon a politika számára. Azok a rendszerezett jelentések, amelyeket a jogtudomány fejlesztett ki, már foglaltak, éppen ezért, ha ez szükséges, a politikai és a jogi gyakorlat szembeállítható egymással. A fogalmat nem lehet helyesen alkalmazni az európai integrációra történetileg meghatározott jelentésrétegeinek⁵ rendszeres feldolgozása nélkül. Ebből következik a fejtegetések kritikai potenciálja is. A jogtudomány mindig egyben jogkritika is. A jogtudománynak nem szabad a tudományosság jegyében arra korlátozódnia, hogy az európai integráció folyamatát pusztán végigkísérje, és ott törekedjen az alkotmányos értelem meghatározására, ahol annak semmi jelentősége nincs.

A dolgozat felépítése nagyon egyszerű elvet követ: Az alkotmány fogalmának koncepcióit, mint a jog és a politika közötti utalásösszefüggést, a történeti tipizálás segítségével alakítja ki (II.), ebben az összefüggésben helyezi el a tudományos vitákban (III.), és az alkotmányozó hatalom, a formális alkotmány és alkotmányosodás fogalmain keresztül a tudományos kritikát az EU intézményeire alkalmazza (IV). Ezek után az „európai alkotmányjog” mint jogterület lehetőségét vizsgálja meg (V.), végül kritikus pillantásokat vet az alkotmánypolitika fejlődésére Európában (VI).

II. ALAPVETÉS: AZ ALKOTMÁNY KÉT TÍPUSA

Amennyiben a Magna Chartától kezdve az ENSZ alapokmányáig mindenféle normatív struktúra leírására az alkotmány fogalmát alkalmazzuk, úgy az ilyen átfogó használat túl általános marad ahhoz, hogy analitikus értéke legyen az európai alkotmányról folyó vitában. A pontosabb használat érdekében, anélkül hogy túl korán egy meghatározott definíciót megállapítsunk, és ezzel *a priori* jelentéseket kizárnánk, a továbbiakban: az alkotmány fogalmának két hagyományos típusát kell megkülönböztetnünk. Az itt alkalmazott megkülönböztetés nem új keletű.⁶ A konceptuális háttérét Hannah Arendt nagy hatású, de a jogi irodalomban túl ritkán használt, a forradalom történelmével és elméletével foglalkozó munkájának⁷ köszönheti, ám – Arendttől eltérően – az alkotmány fogalmának meghatározásakor a jog és a politika összefüggéseit állítja előtérbe: Az első, a francia–amerikai hagyomány, egy sajátos demokratikus tradíciót hozott létre, amely – ahogyan ez 1989-ben kiderült – a mai napig fontos Európa számára. Ennek a hagyománynak a lényege, hogy egy új uralmi rend megalapozásán keresztül demokratikusan politizálja a jogalkotást (1.). Ezzel szemben és ennek megfeleltethető jelenséggént lehet jellemezni az alkotmányosságnak egy korábbi formáját, amely már egy fennálló hatalom jogiasítását állítja az előtérbe (2.). Ez a hagyomány – számos különbséggel az egyedi esetekben – lelhető fel például a német és a brit alkotmányos hagyományokban. Ahogyan ez az alábbiakban bemutatásra kerül, az európai alkotmány elméletéhez mindkét alkotmányos hagyományra szükség van (3.).

1. Az uralom megalapozása: az alkotmány mint a jog politizálása

Melyek a közös sajátosságai a XVIII. századi végén az amerikai és a francia forradalomban létrejött alkotmányfogalomnak? Két alapvető jellegzetességet lehet módszeresen kifejteni belőle.⁸

a) Az uralom megalapozása

Az új alkotmányoknak a szó kettős értelmében volt az a szerepük, hogy az uralmat újra *megalapozzák*; tehát nem az, hogy a már fennálló hatalmat korlátozzák.⁹ Ennek a gondolatnak – amelyet gyakran és valószínűleg nem véletlenül elhanyagolnak a német vitában¹⁰ – nehezen túlbecsülhető jelentősége van a liberális alkotmányos állam elmélete szempontjából: a forradalmi alkotmányok rendjében a közhatalom-gyakorlás minden formája az igazolás egy rendszer immanens formáját követeli meg, és ezt az alkotmány határozza meg. Az alkotmány határozza meg a legfőbb hatalom formáját és tartalmát, és ezzel megszünteti a korábban gyakorolt uralmi rendet. Megalapozza a folytonosság megszakítását, egy olyan törést jelent, amely intézményes megfélemlőjét a francia forradalomban és az amerikai függetlenségi háborúban találja meg. Az alkotmány ezzel kifejezetten exkluzív fogalommal válik: a rend meghatározott formái immár nem hibás vagy rossz alkotmánynak minősülnek, hanem teljesen megtagadják tőlük, hogy alkotmánynak minősíthessék magukat.¹¹

Az uralom megalapozásának gondolata a nép alkotmányozó hatalmának [*pouvoir constituant*] koncepciójával is összekapcsolódhat, ez mindenesetre az amerikai hagyományban alig játszik szerepet.¹² Az alkotmányozó hatalom eszméje megnevezi az uralom megalapozásának szubjektumát, a népet, másfelől pedig garantálja, hogy az alkotmányozás eljárását nem zárják le, hanem az alkotmánynak megfelelően működő intézményformálás folyamatában állandósítják.¹³ Franciaországban a parlament által alkotott törvény intézménye határozta meg az alanyi jogok terjedelmét.¹⁴ Ezt az állandósulási folyamatot az eljárások garantálják, nem pedig a hatalomgyakorlás meghatározott céljai. Mivel az uralom jogalapja az önrendelkezés, ezért ebben a felfogásban az uralom öncéllá válik.¹⁵

Az uralommegalapozó jellegéből következik, hogy ez az alkotmányos hagyomány minden egyénre egyenlő módon vonatkozik.¹⁶ Csak az ezzel az egyénre vonatkoztatott megalapozásmérettel válik ugyanis lehetővé – legalábbis elméletileg – a radikális szakítás a tekintélyelvű *status quo*-val. Mivel az alkotmánynak figyelmen kívül kell hagynia a fennálló uralmi struktúrákat, az egyéni szabadságot kell módszeres vonatkozási ponttá tennie. Az alkotmány címzettjei azok lesznek, akik bármilyen más köztes testület közvetítése nélkül egyénileg alá vannak vetve az új uralomnak.¹⁷ Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy kevésbé lenne intenzív az uralom, mint korábban. Valószínűleg nemcsak a francia forradalom, hanem az Egyesült Államok megalapítása is a közhatalom megerősödéséhez vezetett, és a forradalmat megelőző, valamint az azt követő időszak Franciaországban gyakorlati igazgatási értelemben folyamatos fejlődésként is leírható.¹⁸ Az alkotmány azonban ezeket a beavatkozásokat az állampolgárság intézményéhez kapcsolódó választójoggal és az alapjogokkal szervezi és igazolja – *megalapozza*. Az alkotmány létrehozza és megalapozza az uralom egy új, egyéni jogokkal korlátozott formáját, amely már nem egy fennálló uralmat korlátoz.

b) Normativitás, szupremácia és az alkotmány írott formája

Az alkotmány uralommegalapozó jellegéből következik normativitása.¹⁹ Az uralom újbóli megalapozása ki-zárja, hogy a *status quo* a legitimáció alapjaként elismerhető legyen. Ezzel minden korábban rendelkezésre álló uralmi elv elveszíti igazoló értékét,²⁰ és helyükbe lép az új alkotmány által megteremtett hagyomány. A múlttól való elszakadás egyúttal a korábbi politikai gyakorlattól való elszakadást is jelenti, és ezzel felerősíti a különbséget a korábbi politikai gyakorlat és az alkotmány normatív igényei között: az alkotmány előtti időszak privilégiumait el kell feledni.²¹ Az alkotmány ezáltal egy olyan jövő horizontját tárja fel, amely a nép alkotmányozó hatalmának állandósítása révén a változások állandósításának irányába is hat.²²

Ebből a politikai értelemben vett normativitásból fejlődött ki az Egyesült Államokban az alkotmány mint leg-főbb norma jogász koncepciója, amelyet Németországban az alkotmány elsőbbségének neveznek. Egy ilyen elsőbbség létrehozása csak meghatározott intézményes feltételek mellett sikerülhet: az alkotmány értelmezhető tartalma mellett az alkotmányt felülvizsgáló intézmény léte is alapkövetelmény.²³ Franciaország példája másfelől azt is bizonyítja, hogy egy uralommegalapozó alkotmányos tradíció hosszú időn keresztül fejlődhet az alkotmánynak ilyen hangsúlyos szupremáciája nélkül is.

Nemcsak a politikai-utópikus tartalomra, hanem az alkotmány jogi elsőbbségére is jó hatással van, ha írott az alkotmány.²⁴ Az alkotmány írásba foglalásának jelentős formalizáló hatása van. Megteremti annak a lehe-

tőségét, hogy az alkotmány normativitására és annak jövőre vonatkozó igényeire újra és újra hivatkozzunk. Az alkotmány szövegben való tárgyasítása [„*Verselbstständig*”] – ez alapozza meg az alkotmányszöveg sajátos politikai normativitását. Hasonlóan egy műalkotáshoz, a tárgyasult jelleg lehetővé teszi, hogy a „társadalmi valóság” esetleges ellentmondásait ábrázolja.²⁵ Az alkotmány tárgyasulása szimbólummá válását is jelzi. ²⁶ Az írott formát nem bizonyos tartalom rögzítéseként kell értelmezni, mivel a szövegfelfogás az idővel nyilvánvalóan jelentősen változik, és ez a változás szükséges is.²⁷

Mindazonáltal az alkotmány okiratszerűsége lehetővé teszi, hogy politikai-utópisztikus követelésesei függetlenedjenek a politikai vagy jogi gyakorlattól. Ahogy Franklin D. Rooseveltnagyszerűen megfogalmazta: az alkotmány a „laikus dokumentuma, és nem a jogász szerződése”.²⁸ Az írott formának az alkotmány jogi elsőbbségére tekintettel is jelentősége van: amennyiben az alkotmányos változáshoz az alkotmányos szöveg megváltoztatására van szükség, úgy ez növeli a konkrét jelenkori politikai problémáktól való alkotmányos távolságot, és az alkotmány felsőbbrendűségének az igényét hangsúlyozza.

c) *Eredmény*

A forradalmi alkotmányos hagyomány a jogalkotás átfogó, demokratikus átpolitizálását követeli meg. A múlttal való szakítás, amelyet az uralommegalapozó alkotmányozói aktus színel, annak a szükségességét igazolja, hogy a jogrendszer egésze visszavezethető kell legyen egy demokratikus eljárásra, amelyben a politikai közösség minden tagja szabad és egyenlő egyénenként részt vehet. Ebből fakad a törvény központi jelentősége az alkotmányos demokráciában. Önmagában a demokratikus eljárások létezése igazolja a jogrendszer érvényességét, és Még arra is képes – ahogyan a nép alkotmányozó hatalmának alakzatával erre törekszik –, hogy legitimálja saját megszüntetését egy másik politikai rendszer javára.

2. A hatalom formálása: az alkotmány mint a politika jogiasodása

A forradalmi alkotmány fogalmának körvonalai élesednek, ha szembeállítjuk egy olyan alkotmányos hagyománnyal, amely nem egy új politikai rend megalapozására törekszik, hanem a már fennálló rend jogi keretek közé szorítására. Az európai alkotmányokat tekintve Angliát és Németországot lehet e hagyomány példáiként megnevezni – bár a részletekben jelentős eltérések mutatkoznak.²⁹

a) *A hatalom formálása: a kormányzat jogi keretek közé szorítása*

Az alkotmányosság korai korszakától kezdve Németországban az alkotmány koncepciója nem az uralom újbóli megalapozására irányult, hanem a már fennálló hatalom határok közé szorítására, amelyet fogalmilag a király személyével, később az állam jogi személyével azonosítottak.³⁰ Az alkotmányok „nem egy új politikai közösséget hoznak létre, hanem a monarchikus hatalom korlátainak a rendszerét”.³¹ Nagyon eltérő történelmi kontextusban strukturálisan hasonló alkotmányos felfogás alakult ki Angliában.³² Itt is a legitim hatalmi apparátus jogi keretek közé szorítása jelentette az „alkotmányosságot”. Az Egyesült Államokban az eredeti alkot-

mányos helyzet egy olyan képviseleti parlament fennállását jelentette, amelyhez nem tartozott közigazgatás.³³ Németországban és Angliában épp ellenkező volt a helyzet: egy már létező monarchiához rendelték hozzá egy képviseleti testületet, amely egyre fontosabbá vált.³⁴ Az alkotmány a király „eredeti” hatalmát hivatott korlátozni.³⁵ Ez a kiindulópont mindig is a közös nevező volt két fontos hagyományban: a német *Rechtsstaat*³⁶ és a brit joguralom hagyományában. Ezért nem véletlen, hogy – szemben a franciával³⁷ vagy az egyesült államokbelivel³⁸ – egyik alkotmányos hagyomány sem fejlesztett ki egy demokratikus elméletet az alkotmány rendszerén belül. Németországban az alkotmánynak mint hatalomkorlátozó intézménynek hiányzott az igazoló elve, a legitimáló folyamata. 1918-ig az állam legitimitása csupán másodrendű kérdés volt a német közjogi tudományban, amely nem véletlenül *Staatsrecht*nek és nem alkotmányjognak [*Verfassungsrecht*] nevezte magát. Másfelől Angliában a szuverenitás hagyományos elméletének meghonosodott legitimitása³⁹ sikeresen egyesült az intézmények modernizációjával. Ennek eredménye lett a brit parlamentarizmus.⁴⁰ A legitimitás kérdését a parlamenti választások és viták gyakorlataiban oldották meg.⁴¹

A hatalomkorlátozás elképzeléséhez eszmetörténetileg a zabolátlan zsarnokságtól való félelem kapcsolódik. A hatalomkorlátozó alkotmányelmélet modernizált változatával kapcsolatban azonban fontos megjegyezni, hogy a hatalomkorlátozás a hatalmat nem gyengíti, hanem csak jogi keretek közé vonja, jogiasítja. A politikai hatalomnak ez az átalakítása a jogiasításon keresztül semmiképpen nem eredményez kevesebb politikai hatalmat,⁴² sokkal inkább erősebbet. Ahogyan a modern alkotmányos államok is sokkal inkább részletekbe menően avatkoznak be a polgárok életébe, mint az abszolút uralkodók.⁴³ A hatalmi apparátus jogiasodása ugyanis mindenképpen racionálisabbá teszi a hatalomgyakorlást,⁴⁴ ami jelentősen megnöveli a rendeletek hatékonyságát, javíthat a szervezeti racionalitáson, kiterjesztve a végrehajtó hatalmat. Ezen oknál fogva az itt kifejlesztett alkotmányos hagyományt hatalomformáló – és nem hatalomkorlátozó – hagyománynak fogjuk hívni.

b) Az alkotmány korlátozott normativitása

Forradalmi törés híján a hatalomformáló alkotmányos hagyomány normatív követelése korlátozott maradt. Még a Weimar-vita kezdete előtt rendszeresen kísérletet tettek Németországban arra, hogy a szociális valóságot integrálják az alkotmány fogalmába. Az olyan fogalmak, mint a *Verfassungswirklichkeit* (alkotmányos valóság),⁴⁵ a *Verfassungswandel* (alkotmányos változás),⁴⁶ *Verfassung im materiellen Sinn* (tárgyi értelemben vett alkotmány),⁴⁷ valamint az alkotmány mint *politische Gesamtentscheidung* (alapvető politikai döntés)⁴⁸ a mai napig tanúsítják ezt a tradíciót.⁴⁹ Ebben egyfelől az alkotmányos rend forradalmi újraalapozásának hiánya tükröződik, másfelől pedig az azt illető a kétség, hogy a formalizált jogrend képes-e a társadalmi valóságot a maga egészében megragadni. Az alkotmány nemcsak egy szöveg, hanem egy össztársadalmi állapot. Az azonban, hogy az alkotmány fogalma kiterjed a társadalmi feltételek egészére, egyre inkább hasonlatossá teszi egy másik közismert fogalomhoz, az „államhoz”. Az állam és az alkotmány szervesen összetartozó, de egymással kölcsönösen behelyettesíthető fogalmakká váltak.⁵⁰ Ennél a teoretikus találkozási pontnál jött létre a német elméletben az a tézis, amely szerint az állam és az alkotmány szükségszerű kapcsolatban van egymással. Ennek a tézisnek nagy jelentősége volt az európai alkotmány vitájában is.⁵¹

Angliában, bár hiányzott az alkotmánykoncepciók ilyen összefüggésbe helyezése, az alkotmány normatívitása korlátozott maradt.⁵² Ez mutatkozik meg a parlamenti szuverenitás dogmájában⁵³ és az alkotmány elsőbbségének szerény bírósági gyakorlatában; ezeket a jelenségeket Franciaországban a törvény fogalmával kapcsolatban lehet megfigyelni.⁵⁴ Ennél sokkal jelentősebb egy olyan alkotmányos dokumentum hiánya,⁵⁵ illetve egy alkotmányként azonosított, folyamatosan továbbfejlődő olyan hagyomány,⁵⁶ amely a gyakorlati politika normatívitását alakítani tudná. Sem a német, sem az angol hagyományban nem fogalmaz meg az alkotmány normatív, feltétlen elsőbbségnyit a fennálló politikai renddel szemben. Ennek következtében az alkotmány fogalmát mindkét hagyományban inkább evolucionista, mint forradalmi módon fogják fel. Ez a folyamatos alkotmányosodás elképzelése, és nem a mindenekfelett álló alkotmányé.

c) Konkrétan: az alkotmányos szerződések

Az alkotmányos szerződések⁵⁷ is a hatalomformáló alkotmányos hagyományok közé tartoznak.⁵⁸ Az alkotmányos szerződések nem társadalmi szerződések,⁵⁹ nem képviselnek a közhatalom igazolását szolgáló elméletet.⁶⁰ Az alkotmányos szerződések inkább olyan jellegű alkotmányos normákkal foglalkoznak, amelyek egy szerződésből és nem egy alkotmányos gyűlésből fakadnak. Az alkotmányos szerződések a hatalomformáló hagyományok közé tartoznak, mivel a felek, akik a szerződést kötik, szuverén hatalommal rendelkeznek, de arról a szerződés megkötésekor nem mondanak le teljesen, hanem helyette megkötik a hatalmukat vagy egy felsőbb szintre ruházzák át, mint ezt a német államok tették az Északnémet Szövetség [*Norddeutscher Bund*] alakítása során, amely az első modern német állam volt.⁶¹

Az első német nemzetállam létrehozását olykor mintaként említik az európai alkotmányos vita keretében. Ennek az a magyarázata, hogy az európai szerződéseket szintén olyan szuverén hatalmak hozták létre, amelyek léte ezzel nem szűnt meg, hanem e szerződések által kifejezetten elismerésre kerültek és jelenleg is el vannak ismerve [EKSZ 5. cikk (2) bekezdés {jelenleg az EUSZ 5. cikk (3) bekezdés első mondata}, EUSZ 6. cikk (1) bekezdés második mondat {jelenleg az EUSZ 2. cikke}].⁶²

Az alkotmányos szerződés központi problémája abban a kérdésben nyilvánul meg, hogy a szerződések révén létrejövő alany milyen mértékig válhat jogilag függetlenné a szerződés részes feleitől. Máshogy megfogalmazva: az alkotmányos szerződés valóban alkotmány, vagy pusztán szerződés? Nem véletlen, hogy Németországban az európai jog autonómiáját először egy olyan elméleti konstrukció keretében alakították ki, amely a német *Kaiserreich* [császári birodalom] elméletéből ered: ez Ipsen „*Gesamtaktstheoriéje*”.⁶³ Ennek a doktrínának a problémája a hatalomformáló alkotmányos elmélet egyik általános problémájaként is megjeleníthető. Saját premisszája szerint ez a hagyomány nem tarthat igényt a teljes diszkontinuitásra, teljesen új rend alapítására, amely egy demokratikus aktusra vezethető vissza. Egyúttal azonban az új jogi rendszer autonómiája kevésbé plauzibilis, ha a régi jogi rendszerek tovább léteznek, és kifejezetten elismeri azokat az új rendszer. Ipsen *Gesamtaktstheoriéje* – éppúgy, mint a közelmúlt olyan elméletei, amelyek egy európai alaphatár⁶⁴ létezését tételezik fel – egy nép nélküli alkotmányozó hatalom doktrínájának bizonyul.

d) Eredmény

Ennek megfelelően a hatalomformáló alkotmányos hagyomány nem követeli meg a demokrácia fogalmát – ebben ismét eltér az uralmat megalapozó hagyománytól. Sokkal inkább egy demokrácia előtti uralom jogi keretek közé szorításáról van szó. Nemcsak a német, hanem az angol hagyományban is megkülönböztetett szerepük van a bíróságoknak. Ahogy Németországban a bírósági felülvizsgálat ellensúlyozta a demokratizálás hiányát,⁶⁵ ugyanígy ezt tette (és teszi változatlanul) a bírói felülvizsgálat Angliában, ahol a szuverént az igazságszolgáltatás bizonyos standardjai kötelezik. Az utóbbi esetben a *common law* hagyományból kvázi alkotmányos standardok is keletkeznek,⁶⁶ és ezek az alkotmányos szöveg nélküli alkotmányosodás bizonyos formáját képviselik. Összegezve: az alkotmány mindkét hagyományban egy jogiasodási folyamat, és nem politikai eljárás eredménye.

3. Alapvetés: az alkotmány mint a politika és a jog összekapcsolódása

A két alkotmányos hagyomány ideáltipikus ütköztetése kölcsönös kapcsolatuk, valamint az európai integrációra való alkalmazhatóságuk pontosabb leírását teszi lehetővé. Az uralommegalapozó és a hatalomformáló alkotmányos hagyományok elvileg nem ellentétesek egymással; mind a mai napig mindkét hagyomány megjelenik a tagállamok alkotmányos rendszereiben. A demokratikus kibontakozás és a politikai folyamat jogi formalizmusa azonban a gyakorlatban ellentmondásba kerülhetnek egymással.⁶⁷ Az ilyen ellentmondások már régóta ismertek az alkotmányelméletben és sok akadémiai vitát eredményeztek, amelyek a mai napig folytatódnak – például az alkotmánybíróságok demokratikus legitimációja⁶⁸ vagy az alapvető jogok törvénybe foglalása kapcsán. Gyakran úgy próbálják meg a két alkotmányfelfogás közötti ellentétet értelmezni, hogy az egyik felfogás kizárja a másikat, ahogyan a weimari alkotmányelméleti vitákban az alkotmányjog „politikai karaktere” megkérdőjelezte az alkotmány normativitását a politikai összefüggésekben.⁶⁹ A nemzetközi jogrendszerek alkotmányosodásáról szóló jelenlegi akadémiai vitákban hasonló módon részesítik előnyben a jogiasodást a politizálódással szemben.⁷⁰

Az ilyen egyoldalú megközelítések mögött az a feltételezés húzódik meg, hogy a demokratizálódás és a jogiasodás szükségszerűen egymás kárára ütközik össze, vagyis a politizálódás és a jogi formalizmus között egy zéró összegű játszma zajlik. Ezzel szemben az újabb alkotmányelméleti fejtegetések arra hívják fel a figyelmet, hogy a nyugati jogrendekben az uralmon lévők által vezérelt politikai jog és az autonóm módon keletkezett jog közötti ellentétet nemcsak hogy régóta ismerik, hanem ez a feszültség a jogi és a politikai rendszer között szükséges is a jogrend megfelelő működéséhez.⁷¹ A két alkotmányos hagyomány közötti összefüggés szükségességét meglehetősen sokféle elmélettel és terminológiával lehet jellemezni (például a politika és a jog strukturális összekapcsolódásaként,⁷² a jog és a demokrácia deliberatív köreként⁷³ vagy egyszerűen a parlamenti törvényhozás és demokrácia jogiasodásaként⁷⁴), és ezekben az esetekben egyenjogú a jogi és a politikai nézőpont, mert végső soron ez az, ami lehetővé teszi azt a hipotézist is, hogy a jog formalizmu-

sa és a demokratikus törvényhozás kölcsönösen erősítik egymást.⁷⁵ Ezzel szemben ha a politikai folyamat jogiasodása alábbhagy, az a demokráciákban gyakorlati működési zavarokhoz és normatív deficitekhez vezethet. Így például ha a bíróságok politikai szempontokat vesznek figyelembe az érvelésükben, akkor ezzel nemcsak a befolyást gyakorló politikai rendszer legitimitása kérdőjeleződik meg, hanem a befolyásnak magát alávető jogrendszer legitimitása is. Ahogyan a nagyon aktivista alkotmánybíráskodás a politikai folyamat túljogiasodosához vezethet. Mert olyan sok jelentéssel ruházzák fel az alkotmány szövegét, hogy túlterhelik azt, emiatt normatív ereje csökken, ami egyúttal a politikai rendszer működőképességét is veszélyezteti.

Ezért ahhoz, hogy mindkét alkotmányos hagyományt alkalmazni lehessen az európai integrációra, nem azt a kérdést kell feltenni, hogy melyik a „jobb” hagyomány. Inkább arról van szó, hogy európai szinten mindkét jogalkotási folyamat megfigyelhető, és ezek az új eljárások nemcsak demokratikus legitimációra formálnak igényt, hanem az eredeti, kormányközi politikai folyamat intenzív jogiasítására is. Az Európai Parlament az előbbi jelenség példája, azok az eljárási standardok pedig, amelyeket az Európai Bíróság a másodlagos normákkal kapcsolatban fejlesztett ki, az utóbbira szolgálnak példát. Az „alkotmány” fogalma alatt tehát egy olyan *intézményes keretet értünk, amely egyszerre garantálja a jogrend legitimitását demokratikus eljárások révén és a demokratikus akaratképzés szervezését jogilag formalizált eljárásokon keresztül.*

Ha a politika és a jog összekapcsolása az alkotmányok révén nem egy zéró összegű játék – ahogy azt fentebb megmutattuk –, akkor jó okunk van azt gondolni, hogy az európai intézmények nemcsak a demokratikus törvényhozás struktúráinak vannak híján, hanem a jogiasodás alkalmas formáinak is. Innen nézve az Európai Unió Tanácsának áttekinthetetlen jogalkotási módszerei nemcsak hogy egy jogrendszer működési elveinek nem felelnek meg, de nem is demokratikusak.⁷⁶ Az uralommegalapozás és a hatalomformálás kettős deficitjével állunk tehát szemben, így az uralomalapító és a hatalomformáló alkotmányos koncepciók közötti különbségtétel egy olyan elemzési keretet kínál, amely túlmutat azon a kérdésen, hogy Európának legyen-e alkotmánya. Ezzel a megkülönböztetéssel az európai integráció alkotmányos alapra helyezésének normatív előnyeit és hátrányait pontosabban lehet rekonstruálni. Ennek során egyes jelenségeket az egyik alkotmányos hagyományhoz lehet rendelni, míg más jelenségeket egy másikhoz. Egyúttal ezek a hagyományok kritikus viszonyítási pontot is kínálnak, amelyhez képest az európai integrációt értékelni lehet.

III. AZ ALKOTMÁNYOS VITA ÁLLÁSA – KRITIKUS ÁTTEKINTÉS

Az európai alkotmányról szóló alapvető álláspontok a jelenlegi akadémiai vitákban nem teljesen kompatibilisek a korábban említett konceptuális és történelmi követelményekkel: A vita egy korábbi szakaszában az alkotmány fogalmát a nemzetállamhoz kapcsolták és az európai jog autonómiájára kérdeztek rá (1.); az újabb viták az alkotmány fogalmát alkotmányos elemekre vagy alkotmányos funkciókra redukálják (2.) vagy a föderális vagy társadalmi pluralizmus kihívásainak a tükrében vizsgálják (3). Mindazonáltal kétséges, hogy ezek a kérdések mennyire hasznosak (4).

1. A nemzetállam és az európai jog autonómiája

a) Az alkotmány mint nemzetállami jelenség

Az európai alkotmányról folyó viták jelentős része az alkotmány és az állam közötti kapcsolatra összpontosít. A vitának ez a fonala azt tárgyalja, hogy az államra kell-e korlátozni az alkotmány elképzelését,⁷⁷ illetve hogy az így felfogott alkotmány fogalma alkalmazható-e Európára is.⁷⁸

Ha először a történelmi besorolást nézzük, akkor kevés szót emelhetünk, hogy az állam és az alkotmány fogalmát feltétlenül egymáshoz kapcsolódónak minősítsük. Ez igaz a német hagyományra is. A német alkotmányos történelem jól ismeri a nemzetállam és a nép alkotmányozó hatalma nélküli alkotmányosságot, és ezért már a nemzet előtti időből ismeri a posztnezeti alkotmány állítólag új modelljét.⁷⁹ E történelmi tapasztalat ellenére az állam és az alkotmány közötti kapcsolatról szóló vita a frontvonal mindkét oldalán feltűnően történelmietlen módon zajlik, különösen mivel a nemzetállam nem egy jellemző modell a német történelemben. Egy éleslátó megfigyelőnek a korai 1930-as években használt szavaival élve a német történelem egy a nemzet előtti birodalmi gondolatnak vagy pedig a posztnezeti Európai Egyesült Államoknak megfelelő kormányzati rendszert követel.⁸⁰ A brit alkotmányos történelemre sem jellemző az állam ilyen felfogása, legalábbis ha ez alatt az állam intézményes, a közigazgatásra korlátozódó fogalmát értjük.⁸¹ Anglia egy „állam nélküli társadalom”, amely távol van a közigazgatás-központú jogi gondolkodástól.⁸² Az európai alkotmány történetben az állam és az alkotmány egymáshoz rendelése egyáltalán nem szükségszerű.⁸³

Következésképpen a rendszertani érvek egy államorientált alkotmányfogalomra vonatkoznak, és közben a francia nemzetállamra, azaz a *pouvoir constituant* „egyetemes” kategóriájára hivatkoznak. Az alkotmány kifejezést csak akkor használják, amikor a demokratikus *pouvoir constituant* a demokratikus önrendelkezés forradalmi⁸⁴ cselekedeteként egy új rend kialakulását okozta.⁸⁵ Ez a felfogás azonban gyorsan ahhoz a jogtudomány eszközeivel aligha megoldható kérdéshez vezet, hogy az európai államok kialakulásának melyek a szociológiai előfeltételei. Nemritkán követi ezt az államnép szükségszerű „homogenitására” való utalás.⁸⁶ Ez a fogalom a francia republikánus demokraciameletek germanizált változata, amelyben a demokratikus

önrendelkezést az alattvalók társadalmi egységére cserélik fel. A vita az európai integrációhoz és a nyilvánosságához kapcsolódó szociológiai kérdésekhez kapcsolódik.

Az állam és az alkotmány közötti kölcsönös összefüggés bizonyítása még elméleti szinten sem sikerül. Az ezt alátámasztó érvrendszer a demokratikus homogenitás felfogását sugallja, amely nem része a francia forradalom demokratikus hagyományának.⁸⁷ A nemzet mint önrendelkező alany összekeveredik az államisággal.⁸⁸ Demokráciaelmélet kidolgozása nélkül hivatkoznak az államiságra. Következésképpen az érvrendszernek meg kellene tagadnia sok egyéb alkotmány alkotmányos jellegét – esetleg még a német birodaloméét is. Az állam és az alkotmány közötti szükségszerű összefüggés nem következik abból a tényből, hogy a francia nemzetállamban megjelent az alkotmányos fogalom egy bizonyos hagyománya.

Ezen ellenvetések dacára marad a kérdés: milyen szintig kapcsolható össze a jog és a politika a nemzetállamon túl, valamint hogy mely alkotmányos fogalmak alkalmasak a lehető legjobban megragadni az európai szint átpolitizálását.⁸⁹

2. Alkotmányos elemek – alkotmányos funkciók

Az alkotmányfogalom etatista leszűkítésének elutasításából azonban nem következik, hogy a fogalom tetszőleges módon kiterjeszthető. Abból, hogy az alkotmányok nem korlátozhatók a nemzetállamra, még nem következik, hogy az európai integrációval összefüggésben is értelmes használni ezt a kategóriát. A kérdés megválaszolása érdekében a jogirodalom az uniós jog alkotmányos funkcióit, illetve a Szerződések alkotmányos elemeit hangsúlyozta. Mindazonáltal mindkettő csak egy nagyon szerény alkotmányos fogalmat képes igazolni.

Az uniós jog által és azon belül különösen a szerződések által betöltött alkotmányos funkciókra történő utalás gyakran kiegészítő elemként szerepel az EU alkotmányos jellegét állító érvelésben.⁹⁰ Ebben a kontextusban hivatkoznak a legitimációs, a hatalomkorlátozó és a szervezeti funkciókra, és ezek segítségével próbálják meg leírni az integrációs tér jogrendszerének az egészét. Ezeknek a funkcióknak azonban a levezetésében nincs különösebb rendszer. Általában nem tesznek kísérletet arra, hogy a különböző funkciókat módszeresen egy koncepcióba szedve dolgozzák fel. A „funkció” jelentését egyszerűen megelőlegezik.

Nem tűnik fogalmi szükségszerűségnek, hogy azért, mert egy intézmény ugyanazt a funkciót tölti be, ugyanazzal a szóval kellene őket jelölni. Épp ellenkezőleg: a funkció fogalma strukturálisan hasonló szolgáltatásokat nyújtó, de egymástól *eltérő* intézményekre vonatkozik; különben a „funkciót” ki lehetne cserélni „identitásra”. Más szóval nem minden alkotmányos funkciót betöltő jogi struktúra válik feltétlenül alkotmánnyá. Fel kell tenni azt a kérdést, hogy a többféle funkció hozzárendelése meggyőző belső rendszer nélkül valójában különösen jó deskriptív értéket kínál-e.⁹¹ Ezt leginkább az értekezésben említett két alkotmányos funkció közötti összefüggésre utalva lehet megvilágítani: a konstituáló és a legitimáló funkciók példájára.

Ingolf Pernice tett a vitában kísérletet arra, hogy az európai Szerződések „alkotó” és „legitimáló” funkcióit egybekösse. E koncepció szerint a Szerződések alkotják az Európai Uniót, és egyúttal egyéni jogokat

biztosítanak. Az unió legitimációját ezeknek az egyéni szabadságjogoknak a gyakorlása határozza meg,⁹² mert az újonnan konstituált jogrend a polgári jogok garantálása által közvetlenül az egyénekhez kapcsolódik. Ilyen körülmények között azonban magyarázatra szorul az, hogy az európai Szerződések miért feltételezik előre tagállamaik létezését,⁹³ és miért nem fordulnak közvetlenül polgáraikhoz egy alkotmányozó eredeti helyzetnek megfelelően. Erre a kérdésre nem megfelelő válasz az, hogy végeredményben a demokratikus tagállamok is el vannak kötelezve állampolgáraik egyéni szabadságjogai⁹⁴ mellett: ez az állítás a demokráciát egy kormányzat nélküli uralmi rendszerként írja le,⁹⁵ és ezért tagadja a különbséget az egyéni szabadság és a közhatalom-gyakorlás között. A demokrácia paradox vívmánya⁹⁶ azonban abban áll, hogy valójában nem tünteti el a kormányzatot, hanem jellegzetes módon szervezi azt. Az európai polgárok demokratikus önrendelkezését nem lehet egyszerűen a tagállamok döntéseivel azonosítani. Ebben az esetben a funkcionális fogalmak elfedik a terminológiai ellentmondásokat és az EU plurális legitimációját. Hogy a fent kifejtett koncepció értelmében fejezzük ezt ki: az uralom megalapozását és hatalomformálását, valamint ezek antagonisztikus intézményes megvalósulásait nem megkülönböztették, hanem helytelenül azonosították. Ebben a funkcionális terminológiában eltűnik az európai hatóságok, a tagállami kormányzatok és az állampolgári jogok közötti komplex kapcsolatrendszer.

Első pillantásra hasznosabbnak tűnik „klasszikus alkotmányos funkciókként” a már fennálló kormányzati hatalom korlátozását és annak szervezeti felépítését az EU-hoz rendelni,⁹⁷ ugyanis az Európai Unió tudatosan a tagállamok hatalmához kötődik. Egy ilyen meghatározás azonban rejtetten egy hatalomformáló felfogásra redukálja az alkotmány gondolatát, és elhallgatja a demokratikus alkotmányos hagyományt,⁹⁸ valamint azt a tényt is, hogy a „hatalomformálás” – ebben az értelemben – a hatalomgyakorlás növekedéséhez vezethet.⁹⁹ Marginalizálódik az EU hatalomgyakorlása, ha azt funkcionalista módon fogjuk fel. Még kevésbé hasznos a szervezeti funkció: a szerződések valóban meghatározzák az Európai Unió szervezetét,¹⁰⁰ ám nyilvánvaló, hogy a szervezeti szabályok nem elegendők ahhoz, hogy egy normát alkotmányos szintre emeljenek.

Az itt vázolt funkcionalista alkotmányértelmezés alapvető hiányosságoktól szenved. Nem tudja leírni azokat a változásokat, amelyeken az alkotmányosság fogalma átesett a forradalmi alkotmányos hagyományban. Lemond az alkotmány forrásáról, és relativizálja az alkotmány fogalmának a normativitását. A funkcionális olvasatban az alkotmány az EU és a tagállamok között létező közhatalmi viszony,¹⁰¹ egy fennálló és leírható alkotmányos szövetség vagy egy többszintű rendszer.¹⁰² Egy ilyen ábrázolásban az alkotmányosság normatív – sőt mi több, utópisztikus – tartalma teljesen elvész.¹⁰³ A funkcionális felfogás révén az alkotmányosság az integráció *status quó*jának szinonimájává válik. Az európai alkotmány az európai intézmények mindenkori állapota, és semmi több annál. Egyúttal nem világos, hogy mit ír le a funkcionális alkotmányos fogalom: a közösség politikai rendszerét tagállamokkal vagy anélkül, vagy pusztán a szerződések normáit.

Az sem világos, hogy mi az, amit le akar írni a funkcionális alkotmányszemlélet. Az alkotmányos fogalom funkcionális értelmezésnek csak akkor van önálló magyarázó értéke, ha az adott funkció pontosan meg van határozva.¹⁰⁴ Ezt nem pótolja az, ha részben egymással felváltható, részben nélkülözhető funkciókat kivesznek a nemzeti jog rendszeréből, és átültetik azokat európai szintre.

Ugyanezt lehet mondani az európai jog alkotmányos elemeire való hivatkozásról. Az alkotmányos elemek elképzelése utalhat a francia Az ember és polgár jogainak nyilatkozata 16. cikkére,¹⁰⁵ amely az alapvető jogokat és a hatalmi ágak elválasztását az alkotmány szükséges követelményeinek nyilvánította. Ám ezeket az elemeket, ahogyan a francia forradalmárok is tették, „kumulatíván kell értelmezni” az alkotmány feltételeiként. Ez alapján egy alkotmány, amely csak szervezeti szabályokat tartalmaz, nem minősül alkotmánynak – egy alkotmány, amely tartalmazza a meghatározott elemeket, lehet ugyan alkotmány, de nem feltétlenül az. Mindenesetre az alapvető jogoknak kikényszeríthetőnek kell lenniük, és a demokratikus törvényhozónak folyamatosan korszerűsítienie kell azokat.¹⁰⁶

A 16. cikknek van egy radikális-demokratikus tartalma.¹⁰⁷ Ezt azonban csökkenti az a tény, hogy a szervezeti szabályokra és a négy alapvető szabadságra hivatkozó európai szerződéseket alkotmányként fogják fel.¹⁰⁸ Az érvelés nem felel meg annak az uralommegalapozó hagyománynak, amelyre egyébként hivatkozik. Emellett elmosza a különbséget az alapvető (piaci) szabadságok és az emberi jogok között.¹⁰⁹

Az alkotmányosság lecsupaszítása nemcsak a legitimáló tartalomtól fosztja meg az alkotmány fogalmát, hanem elméleti leíró értékétől is, és csak egy hiányos végeredményt leplez.¹¹⁰ Bár az „alkotmány” kifejezés az európai jogban időközben széles körű elismerést nyert, az alkotmányos funkciókra vagy elemekre való utalás nem feltétlenül elegendő igazolásához.

3. Heteronómia, autonómia és az uniós jog töredezettsége

Az állam és az alkotmány kapcsolatáról folytatott vita jogelméleti folytatása az európai jog autonómiájáról szól. Van-e az uniós jognak önálló érvényessége,¹¹¹ vagy csak a nemzeti jog közvetítése révén tud érvényt szerezni magának?¹¹² Két aspektus vet fel kétséget: nem kétséges, hogy a szerződések az európai jog alapjai, de ennek a megállapításnak a jogi következményei már vita tárgyát képezik (1); valamint az is, hogy kellőképpen megvilágító erejű lesz-e az elemzésünk, ha a nemzeti jog és az uniós jog közötti bonyolult viszonyrendszert az autonómia és a függőség bináris fogalomrendszerében ragadjuk meg (2).

1. Az európai jog saját, autonóm érvényességalapjának a konstrukcióját egyfajta „alpnormaként” gyakran használják az Európai Bíróság végső döntési jogkörének igazolásához.¹¹³ Mindazonáltal kérdéses, hogy ez sikeres konstrukció-e. A kelsen-i alpnorma nem norma, hanem egy jogon kívüli tény,¹¹⁴ mint az alkotmány-készítés aktusa. Az alpnorma létét nem lehet az Európai Bíróság bíraskodására való pusztán hivatkozással igazolni. De még akkor is, ha ezt tenné valaki, nem lenne lehetséges logikai korrelációt konstruálni az Európai Bíróság végső felülvizsgálatra való igénye és az európai jog autonóm alkotmányos jellege között. Még az európai jog szigorúan vett nemzetközi értelmezése sem szól feltétlenül a nemzeti joggal szembeni elsőbbsége mellett.¹¹⁵

2. Másodsorban a korreláció az uniós jog és a nemzeti jogrendszerek között – vagy általánosabban: különböző jogi rendszerek között¹¹⁶ – aligha kényszeríthető leegyszerűsítően az autonómia és a heteronómia dichotómiájába.¹¹⁷ Más szóval egy jogrendszer autonómiája mindig viszonylagos.¹¹⁸ Lényegét tekintve az eu-

rópai jog korpusza kétségkívül egy módszertanilag és rendszerét tekintve autonóm struktúrává vált – sokkal autonómabb, mint mondjuk a német tartományok [*Länder*] vagy a spanyol *comunidades autónomas* a nemzeti törvényeikhez képest.¹¹⁹ Nem lehet azonban egyenlőséjelet tenni eme autonómia és a szerződéses alaptól való elszakadás közé.

Formailag az autonómia mértéke megállapításának legfőbb kritériuma – amelyet a „hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskör”, *Kompetenz-Kompetenz*¹²⁰) kifejezés is lefed – a szerződéskötés és a szerződésmódosítás közötti kapcsolatban rejlik. Itt azonban nem világos a kép. Egyrészt az EUSZ 48. cikkének jelenlegi formája szerint a tagállamok a szerződések módosításának kizárólagos tényezői maradnak – más szóval a szerződésmódosítási folyamat nem vált függetlenné. [Ez az EUSZ jelenlegi 48. cikke alapján is így marad, jóllehet a rendes felülvizsgálati eljárás mellett megjelenik az egyszerűsített módosítási eljárás lehetősége – *a szerk.*] Másrészt megindultak a folyamatok egy olyan független eljárás irányába, amely szerint bizonyos kérdésekben meg kell hallgatni az Európai Parlamentet,¹²¹ az EUSZ 49. cikke alapján különösen a csatlakozási folyamatot illetően, amelyre vonatkozóan a beleegyezésére is szükség van. [A cikk jelenleg is az EUSZ 49. cikke, amely annyiban módosult, hogy a felvételi kérelmet az Európai Parlamentnek és a tagállami parlamentnek is meg kell küldeni, akik azonban a felvételtől való döntésben nem játszanak szerepet – *a szerk.*] Ez eltérés a szövetségi nemzeti alkotmányoktól annyiban, hogy egyetlen tagállam meg tudja akadályozni a szerződés módosítását. Az alkotmányos szerződés sorsa mutatja, hogy ez nem pusztán elmélet. Az Alkotmányos Szerződésnek a módosítási eljárásban továbbra is fennmaradó nemzetközi jogi jellege nem fogadta be az alkotmányos pátoszt, ugyanis a nemzetközi jogi megalapozás ellentétes az alkotmányfogalomba mindig belegendolt önállóságvesztéssel, amely minden alkotmányozót érintene.

3. Az alkotmányos töredezettség diagnózisa is fontos eleme az európai alkotmányos diskurzusnak. Egyszerűen megfogalmazva így szól a gondolatmenet: míg a klasszikus, államalapú alkotmányok képesek (illetve képesek voltak) olyan politikai egységet teremteni, amelynek struktúrája egyetlen szövegből kiolvasható volt, az európai alkotmányos helyzet olyanfajta töredezettséget mutat, amely tipikus a kortárs alkotmányosságban¹²² és különösen a nemzetközi közjog helyzetében.¹²³ Ezért az alkotmányos töredezettség új fogalmára van szükségünk. Annak ellenére, hogy az európai intézményrendszer és az európai Szerződések jelenkori struktúráját valóban a töredezettség fogalma jellemzi, helyénvalónak tűnnek egyes kételyek e fogalom vonatkozásában. Először is ez a felfogás túlértékeli a nemzetállamok politikai egységét. Úgy tűnik, hogy mindig a centralizált országokat veszi figyelembe, mint amilyen Franciaország, ahelyett hogy a szövetségi struktúrák felé is orientálnódna, mint Svájc vagy az Egyesült Államok, ahol a szuverenitás kérdése a szövetségi államon belül mindig nyitva maradt.¹²⁴ Ahhoz, hogy ésszerű mércét lehessen felállítani, amelynek alapján meg lehet ítélni az alkotmányos egységet vagy pluralitást, hasznos lehet összehasonlítani az európai integráció kifejlődést korábbi, egyéb szövetségi rendszerekkel, például a szövetségi polgárság vonatkozásában.¹²⁵ Másodsorban egyéb nemzetközi közjogi struktúrákkal ellentétben az EU még mindig töredezettségmentesítő intézményként működik. Bármit is gondolunk az európai jog komplexitásáról, az eljárások nyilvánvalóan a közpolitikák hatalmas választékát rendezik egy viszonylag homogén eljárásbeli és szervezeti keretbe.

4. A vita frontvonalainak korlátozott relevanciája

A vita eddig bemutatott része javarészt egy bináris fogalmi kereten belül maradt, azon kérdés körül forgott, hogy Európának van-e alkotmánya, legyen-e alkotmánya, illetve végeredményben azzal, hogy az integráció helyzetét hogyan ítélik meg politikailag. Ezek a viták a fogalomhasználatuk miatt nem különösebben termékenyek, nem képesek arra, hogy kimerítsék az alkotmány fogalmát. Az érvelésekben gyakran visszatér az alkotmányos hagyományok helytelenül vázolt verziója: a forradalmi alkotmányos hagyomány etatista leegyszerűsítése, az alkotmány nemzetállamra korlátozása. Az alkotmányosság leegyszerűsítése funkciókra vagy elemekre a nagyon különböző alkotmányos hagyományok teljes figyelmen kívül hagyásával járt.

Még akkor is, ha nem lehet az európai integrációtól elvárni, hogy a legendás demokratikus forradalmakat megismételje, mint amilyen például a francia is volt, sok minden szól a mellett a gondolat mellett, hogy nem szabad kizárni az alkotmányosság elképzelését az európai integrációból, és nem szabad azonosítani azt az integrációs folyamattal. Ehelyett a demokratikus hagyományokat oly módon kellene óvatosan adaptálni az integrációs folyamat sajátosságaihoz, hogy közben megmaradjon egy normatív kritikai perspektíva lehetősége.

IV. AZ EURÓPAI ALKOTMÁNY HÁROM FOGALMA

Ha az alkotmányos elmélet központi motívuma a jog és a politika közötti intézményesített kapcsolat, pontosabban a politika jogi keretek közé szorítása és a jogalkotás demokratizálása,¹²⁶ akkor ezt az összefüggést három konceptuális szinten lehet kifejezni. 1. Először a nép alkotmányozó hatalmának Európára alkalmazott elképzelését kell még egyszer megvizsgálni. Ez a hagyománynak az az eleme, amely a legfélreérthetlenebbül jelzi a jogalkotás demokratikus átpolitizálását. 2. Ettől meg kell különböztetni az alkotmány formális fogalmát, amelyet a pozitív jog szintjén az európai Szerződésekre mint egyfajta legfőbb írott normára alkalmaznak és vonatkoztatnak. 3. Végül pedig leíró szinten meg kell különböztetni az európai jog alkotmányosodásának koncepcióját magának az alkotmánynak a fogalmától, és gyümölcsözővé kell tenni az integráció egyes jelenségei számára. A II. alfejezetben vázolt kategorizálásra utalva az első szintet az alkotmányosság forradalmi, uralommegalapozó hagyományának a korszerűsítéseként lehet értelmezni, míg a 3. pontban a hatalomformáló alkotmány fogalmát használjuk. A formális alkotmányosság, amely a 2. pontban szerepel, e két hagyomány között áll.

1. A nép alkotmányozó hatalma – mint az egyenlő szabadság kritériuma

Ha alkalmazni lehetne a forradalmi, uralommegalapozó alkotmányos hagyományt az Európai Unióra, úgy felmerülne a kérdés, hogy létezik-e egyáltalán európai alkotmányozó hatalom [*pouvoir constituant*]. De fel lehet-e tenni ezt a kérdést torzítások nélkül? Az akadémiai értekezésekben gyakran formálisan egyenlőségjelet tesznek az alkotmányozó hatalom kategóriája és az európai jog autonómiájának kérdése közé.¹²⁷ Amennyiben az európai jog heteronóm, úgy a tagállamok alkotják az alkotmányozó hatalmat;¹²⁸ amennyiben autonóm, úgy az állampolgárok alkotják azt.¹²⁹ Ez a megközelítés azonban tévesen ítéli meg az alkotmányozó hatalom doktrínájának radikális-demokratikus tartalmát.

Az alkotmányozó hatalom fogalma a demokratikus rendszer kialakulásának demokratikus formájára utal; ezért két, egymáshoz szorosan kapcsolódó demokratikus elemet tartalmaz. Ám az alkotmányozó hatalom doktrínájának ellentmondásos struktúrája¹³⁰ utat nyithat a fogalom visszaélésszerű használata előtt is. Egyfelől a hatása csak *ex post* ismerhető fel, amikor már létrejött egy alkotmány. Másfelől nem szabályozható a jog által.¹³¹ A demokratikus önrendelkezés elméletének utópiája szerint¹³² az alkotmányozó hatalom lényegéből fakadóan nem kontrollálható.¹³³ Végül is az alkotmányozó hatalom tényleges gyakorlata szinte soha sem elégti ki azokat a demokratikus elveket, amelyeket az alkotmányba belefoglálnak.¹³⁴

Sieyès abbé szerint az alkotmányozó hatalom eszméje egy alkotmányozásra kész, az alkotmány tartalmát illetően nem elkötelezett nemzet szabad és egyenlő polgárainak önmagukat kötelező aktusára vonatkozik.¹³⁵ Ebből a koncepcióból, bárhogy is kerül ez megalkotásra, az európai szintre nézve is legalább bizonyos mini-

mális követelményeket le lehet vezetni: az európai polgárok egyenlő és szabad politikai részvételének megvannak az intézményes lehetőségei (nem a nemzeti vagy regionális választótestületek részeként).¹³⁶ Ebben az esetben a demokratikus egyenlőség központi követelménye az igazolás republikánus elképzeléséből fakad, amely az egyén felé irányul és amelynek keretében a politikai önrendelkezésre mint az egyéni szabadság-felfogás közvetítő eszközére tekintenek. Ez alapján az egyéni szabadság biztosítását szolgáló demokratikus eljárásoknak szigorúan egyenlő részvételi lehetőséget kell biztosítaniuk minden olyan egyénnek, aki érintett, akinek a szabadságáról szó lehet.¹³⁷

Amennyiben ezeket a követelményeket elfogadjuk, akkor némileg problematikusnak tűnik az EU jelenlegi állapotában az európai polgárokra mint az európai alkotmányozó hatalom részeseire tekinteni, ahogy ebben az értelemben a nép olyan alkotmányozó hatalmáról sem lehet beszélni, amely túlmutatna a szerződéskötés, illetve -módosítás alakíságain. Ebben az erős demokráciaelméleti értelemben az Európai Uniónak nincs alkotmányozó hatalma.¹³⁸ Egy Európa-szerte az alkotmányról megtartott népszavazás ezt radikálisan megváltoztatná. Ám egy ilyen népszavazás azt követelné az európai nemzetállamoktól, hogy készek legyenek alávetni magukat a nemzeti értelemben vett „külföldiek” többségének, és hogy elfogadják őket európai társaikként. Nem úgy tűnik, hogy ilyen lenne az európai integráció állapota. A számos különböző politikai folyamat közül, amely európai szinten zajlik, egy sincs, amely megfelelne ezeknek a szigorú követelményeknek.

A szuverén egyenlőség elvén alapuló tagállami képviseletet meg kell különböztetni a polgárok képviseletétől, amely szigorúan a formális egyenlőség elvén nyugszik.¹³⁹ A képviselet első elvének nemcsak a Római Szerződések létrehozásának aktusa – a *pouvoir constituant sans peuple* valós cselekménye – felel meg, hanem az EUSZ 48. cikke szerinti szerződésmódosítás is. Az állami képviselet megszakítja a demokratikus egyenlőséget.¹⁴⁰ A nemzetközi kapcsolatokról szóló diskurzusban ezt a problémát régóta elismerik mint a külpolitika hiányos demokratikus koherenciáját.¹⁴¹

Ám itt nem ér véget az érvelés. Az alkotmányjog legitimitációjára nem az alkotmány megalkotásával kerül pont,¹⁴² hanem az az alkotmány által létrehozott jogalkotási eljárásokban él tovább. Az alkotmány legitimitációjának ez az elképzelése az EU-ra is alkalmazható.¹⁴³ Ezért az európai jogalkotási mechanizmusok legitimitációjának felmérése lehetségesnek tűnik anélkül, hogy figyelembe vennénk azt a tényt, hogy az unió legitimitása többé-kevésbé elfogadott egy pozitív „*plébiscite des tous les jours*” által.¹⁴⁴ A lázongás hiánya ugyanis nem igazolja a fennálló politikai rendet.

Az alkotmányozó hatalom *alakzata* olyan jogi keretek között intézményesülő politikai folyamatokra utal, amelyek a demokratikus egyenlőség elvén alapulnak. Ezek a politikai folyamatok olyan eljárásokat jelentenek, amelyek rendszerint vitatható döntési alternatívákat vetnek fel, és kétosztatú sémába rendeződnek (jobboldal-baloldal vagy kormány-ellenzék). Ahogy Hannah Arendt is hangsúlyozta, a politika a cselekvés lehetőségétől függ, azaz a politikai folyamatoknak képesnek kell lenniük arra, hogy valami újat hozzanak létre, hogy szakítsanak a fennálló helyzettel, hogy elválasszák magukat a kontextusuktól és történelmüktől.¹⁴⁵ Ám ennek az újszerű cselekedetnek¹⁴⁶ intézményes keretekre van szüksége, olyan mechanizmusokra, amelyek révén a cselekvő személyek kicserélhetők – ilyenek például a választások. Ezért fontos a kormány és az ellenzék közötti különbségtétel minden legitim politikai folyamat vonatkozásában. Ezzel az elképzeléssel az alkotmá-

nyozó hatalom fogalma radikálisan – Fritz W. Scharpf kifejezését használva – *inputorientált*,¹⁴⁷ azaz hangsúlyosan a polgárok általi felhatalmazásként jelenik meg, és ezért nem elégíti ki egy olyan deliberatív struktúra, amely nem eredményez cselekvési képességet.¹⁴⁸

Így felfogva az alkotmányozó hatalom doktrínája az Európa legitimációjáról, illetve céljáról szóló vitában meglehetősen világosan foglal állást a kormányközi, szupranacionális és föderális elméletek kérdésében. Nem a nemzetállami és ezáltal a főképp kormányközi uniós struktúrát pártolja,¹⁴⁹ hanem ellenkezőleg: az integráció széles körű föderális jellegét támogatja.¹⁵⁰

Ha e háttér előtt vizsgáljuk az intézményes rendszert, akkor az eredmények negatívak maradnak. Az Európai Bíróság szupranacionális hozzájárulását nem lehet egy ilyen modellbe integrálni, sőt nem is szabad, hiszen ez a jogiasodásról szól. Emellett a bizottsági rendszer deliberatív légköre sem tartozhat ide, a benne részt vevők demokratikus egyenlőtlensége miatt.¹⁵¹ Végül pedig az a politikai döntési szabadság, amellyel a Bizottság a kezdeményezési és végrehajtási hatáskörök tekintetében rendelkezik, szintén nem passzol ebbe a vizsgálatba.¹⁵² Egy másik paradigma csak akkor lenne érvényes a Bizottságra, ha az felelősséggel tartozna az Európai Parlamentnek. Ezt a „parlamentarizálódás” címszava alatt tárgyaljuk.¹⁵³ Mindazonáltal az Európai Parlament tagjainak megválasztására vonatkozó töredezett joganyag aligha tesz eleget a demokratikus egyenlőség követelményeinek.¹⁵⁴ Az EU nem kínál *intézményes* egyenlőségelvű demokratikus mechanizmusokat.

Az már más kérdés, hogy egy demokratikus alkotmány társadalmi feltételei is hiányoznak-e. Az alkotmányozó hatalom doktrínája nem feltételezi egy valamilyen „jog előtti” értelemben vett nép létezését. A nép mint a legitimáció szubjektuma a forradalmi hagyományban is normatív alakzat. Ez a normatív értelem ahhoz a pillanathoz kapcsolódik, amikor a nép a jogrendszer címzettjévé válik.¹⁵⁵ Másfelől a nép alkotmányozó hatalmának valós normatív konstrukciója lehetővé teszi, hogy a demokratikus egyenlőség követelménye alapján megválasztott parlament létrehozását a demokratikus állampolgárság előfeltételeként fogjuk fel. További tartalmi követelmények idegenek a *démosz* radikális-demokratikus felfogásától.¹⁵⁶ Ezért az olyan intézmények, amelyek eleget tesznek az alkotmányozó hatalom doktrína minimálkövetelményének, csak az egyenlőség elvének megfelelően felállított parlament létrehozása által vagy az egész unióra kiterjedő népszavazás bevezetése révén alakulhatnak ki.¹⁵⁷

Amennyiben a nép alkotmányozó hatalmának a doktrínája a törvényhozás demokratikus politizálódását képviseli,¹⁵⁸ úgy ennek intézményes megvalósítása Európában két problémával szembesül – először a demokratikus intézményesülés hiányával, ahogy azt fentebb kifejtettük; másodsorban azzal a nyitott kérdéssel, hogy azt a politikai folyamatot, amely az integrációt emeli fő céljává, európai szinten milyen mértékig lehet intézményesíteni.¹⁵⁹ Ha a politikai folyamat általános értelemben úgy fogjuk fel, mint a döntéshozatal egy olyan nyitott kimenetelű formáját, amely kötelező erejű jogszabályt eredményez, és amelyet egyúttal szintén kötelező erővel bíró jogszabályok szabályoznak, akkor a különálló politikai folyamatok valóban az uniós szinten helyezkednek el. Mindazonáltal aligha olyan jellegűek, hogy eleget tudnának tenni a fent vázolt demokratikus követelményeknek.

Az integráció lényegi aspektusait szándékosan kivonták a politikai alkotmányozó folyamatból, és átadták az Európai Bíróság mint a leghatékonyabb szupranacionális szereplő hatáskörébe.¹⁶⁰ Az európai integráció és az Egyesült Államok jogi integrációja között gyakran felállított párhuzam ellenére¹⁶¹ döntő különbség van a demokratikus eljárások meghonosodottságában. Az Egyesült Államokban az alkotmányos konfliktus a nemzeti és a tagállami szintek között már korán országos szintű politikai konfliktussá alakult át.¹⁶² Az alapvető törvonal a kormány és az ellenzék¹⁶³ között a két szint közötti megkülönböztetéssel párosult. Az alkotmánnyal kapcsolatos véget nem érő politikai viták a nemzeti és tagállami szintek közötti szembenállást képezték le, azon oknál fogva, hogy a kétpártrendszer egyik pártja hajlott a szövetségi kormány mellé állni, míg a másik a tagállami kormányokat pártolta. Európai szinten jelenleg még hiányzik ez az összekapcsolódás a demokratikus politikai vita és az integráció között. Ez megfigyelhető az Európai Parlament intézményi viselkedésében is; csak most alakul ki egy sajátos politikai konfliktus arra vonatkozóan, hogy még mennyi integrációra van szükség.¹⁶⁴ De csak az Európai Parlamenten belüli, magáról az integrációról szóló politikai vita tud az integrációnak kényszerítő erejű demokratikus legitimációt teremteni. Figyelembe kell venni, hogy a demokratikus intézményeknek az intézményi és eljárásbeli konszenzust tartalmi nézeteltéréssel kell kombinálniuk.¹⁶⁵ Egy ilyen nézeteltérés az európai szinten segítheti az olyan (majdnem) egalitárius politikai intézmények kifejlődését és tényleges relevanciáját, mint amilyen az Európai Parlament. Talán az az EU-n belüli konfliktus, amely a körül forgott, hogy milyen legyen az EU kapcsolata az Egyesült Államokkal az iraki háború idején, képes lesz majd egy ilyen vita első jeleként megjelenni – ahogyan az Angliával ápolt kapcsolat konfliktus forrása volt az Egyesült Államok korai történelmében. Rocco Buttiglione jelöltsége az uniós biztosi kinevezésre a bal- és jobboldal politikai sémáját követte, s nem a nemzeti hovatartozás logikáját. A politizáltságnak e formái lesznek egy európai szintű egalitárius politikai folyamat első építőelemei.

Mit is adhat hozzá akkor az alkotmányozó hatalom doktrínájának ez a megközelítése az európai alkotmányos vitához? Először is emlékeztet minket arra, hogy a kései XVIII. század igényes radikális-demokratikus hagyatékát nem szabad a nemzetállam intézményére korlátozni. Emellett jelentős tartalmi szempontokat ad egy olyan unió továbbfejlesztéséhez, amely lépést akar tartani saját demokratikus retorikájával. A nép alkotmányozó hatalmának alakzata, mint egy a normatív igazolást számon kérő kritikai tüske, az európai integráció demokratikus fejlődését szolgálja.

2. Alkotmány: az európai Szerződések mint az unió alaki alkotmánya

Logikusnak tűnik, hogy az európai Szerződéseket Európa formális alkotmányaként¹⁶⁶ értelmezzük. A Szerződések európai szinten a jogalkotás autonóm formáit teremtik meg és az uniós jog minden egyéb rétege felett állnak. A Szerződések „jogalkotási normák”,¹⁶⁷ és ezáltal az unió szintjén teremtenek kapcsolatot jog és politika között.

Két ok szól amellett, hogy elméleti nézőpontból közelebbről megvizsgáljuk azt a koncepciót, amely az EU-t formális alkotmányos struktúráként definiálja. Először is ez a struktúra az alkotmány írásba foglalásának

az igényét veti fel; ennek a jelentőségét gyakran alábecsülik az európai jogról szóló vitában. Másodsorban *a contrario* azért is tanácsos a formális aspektusokkal való foglalkozás, mivel az uniós jog tartalmi alkotmányának keresése aligha hozható rendszeres összefüggésbe magával az alkotmány fogalmával. Bár az irodalomban találhatunk fogalmi szükségszerűségként deklarált kapcsolódásokat az alkotmány fogalma és minden elgondolható alkotmányos elv között.¹⁶⁸ Amennyiben valaki azt szorgalmazza, hogy a bíróságok váljanak könnyebben hozzáférhetővé az egyének számára, akkor kézenfekvő a kapcsolat a jogállamiság fogalmával.¹⁶⁹ Amennyiben a szervezeti struktúrákra összpontosítunk, úgy a föderális szervezethez,¹⁷⁰ a szubszidiaritás elvéhez¹⁷¹ vagy az integráció differenciált formáihoz fordulhatunk.¹⁷² Funkcionális megfontolások végezetül azt javasolják, hogy a többi tagállam felé nyitott nemzeti piacok¹⁷³ vagy az alapvető piaci szabadságok képezzék az integráció alkotmányos magját.¹⁷⁴ Ám bármennyire is fontosak ezek az elvek az európai jogrendszer következetes és teljes körű vázolásához, egyáltalán nem egyértelmű, hogy sürgető vagy szükségszerű kapcsolat van az alkotmány és ezen elvek valamelyike vagy az összes elv között. Ez megfelel az európai jogirodalomban elterjedt nyelvhasználatnak, amely az alkotmányról vagy az unió alkotmányjogáról beszél, anélkül hogy az alkotmány fogalmának bármilyen elméleti vagy elvi kifejtését nyújtaná.¹⁷⁵

Az elemzés formálisabb aspektusokra való korlátozása szerényebb és szelektívebb eredményt hoz. Úgy tűnik, hogy ez megfelel az Európai Bíróság felfogásának is, amely a Szerződéseket „alkotmányos kartának” nevezte,¹⁷⁶ ezzel egyúttal jogdogmatikai perspektívát nyitva az európai jogban az alkotmány fogalmának. A formális alkotmányos jellegzetességek vizsgálata arra is lehetőséget ad, hogy az európai alkotmányosság túlterhelt programját teljes mértékig átstrukturáljuk. Mielőtt hozzákezdénénk a Szerződések formális alkotmányi jellegzetességeinek vitájához, érdemes utalni arra, milyen terminológiai korlátai vannak az Európai Bíróság fogalomhasználatának. A Szerződéseket az ítéletek német fordításaiban *Verfassungsurkunden*ként, azaz alkotmányos okmányként nevezték meg. Az ítélet francia eredetijében szereplő szavak azonban a következők: „*charte constitutionnelle de base qu'est le traité*.” Ez nemcsak a fordítás kétértelműségét jelzi,¹⁷⁷ hanem az európai Szerződések történelmileg kompromittáló jellegét is mutatja, hiszen a francia alkotmánytörténetben ez a kifejezés az 1814. június 4-i *Charte Constitutionnelle*-re utal, amely hangsúlyosan nem „alkotmány”, amit a nép magának adott, hanem alaptörvény, amit a király bocsátott ki. A kifejezés demokratikus deficitre utal, és bevezeti a királyi alkotmányosság gondolatát az európai történelembe, átmenetileg visszafogva a forradalom demokratikus vívmányait.¹⁷⁸

A formális alkotmányosságot – eltérően a nép az alkotmányozó hatalmának doktrínájától, amellyel már foglalkoztunk – nem lehet egyértelműen az egyik vagy másik fent vázolt alkotmányos hagyomány egyikébe sem besorolni. Az írásos forma és az alkotmány elsődlegessége akkor nyerte el igazán központi jelentését, amikor először megjelent a forradalmi alkotmányos koncepció,¹⁷⁹ amely egy evolutív hatalomformáló alkotmányos felfogásba is integrálható, bár nem okvetlenül képezi részét annak.¹⁸⁰

a) Szerződések írott formában

Az alkotmány írásba foglalása (*Verurkundlichung*) két funkciót tölt be.¹⁸¹ Az alkotmányos politika szintjén az alkotmány szövege politikai program, amelyet olvasva és amelyhez viszonyítva ítéletet alkothatunk a társa-

dalmi valóságról. Az alkotmány – és ez a forradalmi alkotmányos hagyomány öröksége, amely még mindig megfigyelhető az Egyesült Államokban – fontos szimbolikus funkciót fejleszt ki a politikai közösség önértelmezése számára, politikai normativitást ad annak a politikai közösségnek, amelyet szabályoz.¹⁸² Az alkotmány liberális igényei folyamatos törődést kívánnak. Egy széles körben olvasható alkotmányszöveg elősegíti ezt a társadalmi igényt. Alkotmányjogi nézőpontból pedig az írásba foglalás követelménye erősíti az egyedi politikai problémák elválasztását az alkotmány tartalmától, így kerüli el az alkotmány *ad hoc* módon történő módosíthatóságát, és garantálja az alkotmánysértések tilalmát, szavatolja a teljes alkotmányos *status quo* védelmét, valamint azt, hogy nem alakulhatnak ki íratlan alsóbb szintű alkotmányok.¹⁸³ Az alkotmányos okmány e fontos funkciói az európai Szerződések esetében azonban viszonylagosak. A Szerződések okirati jellegének indokai meglehetősen bizonytalanok, ami az európai jog mai napig ható *kormányközi eredetére* vezethető vissza.

Az alapító okiratok különböző szerződésekre való felosztása már az alapítás pillanatában korlátozta formális alkotmányos jellegüket. Ezt a problémát súlyosbította az európai Szerződések megosztottsága, a közösségi és az uniós jog elválasztása a Maastrichti Szerződés után, ami az Európai Unió formális egységével kapcsolatos vitát tovább mélyítette. A jegyzőkönyvek és nyilatkozatok rendszere csak felerősíti ezt a problémát. Az EKSZ 311. cikke [jelenleg az EUSZ 51. cikke] szerint a jegyzőkönyvek a szerződés részévé válnak. Bár a szerződésmódosítási folyamat jogiasodásának részét képezik,¹⁸⁴ alkotmányelméleti szempontból jogos aggodalmakat támasztanak, különösen akkor, amikor a tartalmuk az uniós jog alapvető szabályait sérti, például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát vagy az *acquis communautaire*¹⁸⁵ lerontásának tilalmát, mint a Barber-jegyzőkönyv, amely az Alapjogi Karta Lengyelországra és az Egyesült Királyságra való alkalmazásáról szól.¹⁸⁶ A jegyzőkönyvek rendszere az európai szintű ekvivalense annak az egyes tagállamokban folytatott gyakorlatnak, hogy lehetővé tesznek olyan alkotmánymódosításokat, amelyek nem változtatják meg az alkotmány szövegét.¹⁸⁷ Kevésbé komoly jelentőségű, mégis ebbe a kontextusba illik az a számtalan tagállami nyilatkozat, amelyet a Szerződéseket módosító záróokmányhoz mellékelnek. Ám ezek jogi hatálya korlátozott, és legfeljebb értelmezési segédletként szolgálhatnak.¹⁸⁸ Szintén idetartoznak az EKSZ 308. cikkének [jelenleg az EUMSZ 352. cikke] felhatalmazásai, valamint az egyszerűsített szerződésmódosítás különleges szabályai az EKSZ 22. cikke [jelenleg az EUMSZ 25. cikke] (2) bekezdésében, a 190. cikk (4). bekezdésében [jelenleg az EUMSZ 223. cikk (1) bekezdése] és a 269 cikk [jelenleg az EUMSZ 311. cikke] (2) bekezdésében, valamint az EUSZ 42. cikkében [a Lisszaboni Szerződés hatályon kívül helyezte].¹⁸⁹

Az egész szerződési rendszer komplexitása az egyedi szerződések zavaros struktúráját tükrözi, mindegyik felett az EK Szerződését. Ez a komplexitás a kormányközi tárgyalási folyamatok eredménye, és csökkenti az írott alkotmány pozitív hatásait. Jelenlegi formájukban a szerződéseket nem lehet egy demokratikus politikai közösség politikai katekizmusaként használni, a stílusuk nem teszi erre alkalmassá őket.

Az okirat jelleg végletes relativizálása, illetve az írott forma legszélesebb körű módosítása a differenciált kormányközi integráció konkrét formái révén tapasztalható meg (például az EUSZ 43. cikke, valamint az EKSZ 11. cikke [jelenleg az EUSZ 20. cikke] szerinti „megerősített együttműködés”,¹⁹⁰ továbbá a „nyitott koordinációs módszer” alapján).¹⁹¹ Az utóbbi eljárás különösen megkérdőjelezhető, mert abszolút nem hagy formalizált, írásos nyomot az EU jogában: nem rendelkeznek róla a Szerződésekben, s nem is eredményezi uniós jogi

aktusok kibocsátását. Az integráció a Szerződések szövegeitől függetlenül folytatódik, és láthatatlan marad az olvasó számára.

Alkotmányelméleti nézőpontból ezek a mechanizmusok hasonlóak a tekintetben, hogy egy olyan politikai szelepet alkotnak az unió kormányközi oldalán, amelynek alkotmányozó hatásai vannak. Ez a szelep az Európai Tanácsban ölt intézményes formát, az EUSZ 4. cikke [jelenleg az EUSZ 15. cikke] alapján.¹⁹² Egy ilyen szelepfunkció azonban zavarja az alkotmányoktól elvárható összekapcsolódást a normativitás és az uralom-megalapozás, a politikai folyamat és a jogi forma között. Még kormányközi nézőpontból is aggályosak ezek a mechanizmusok, ugyanis a nemzeti parlamentek részben ki vannak zárva belőlük.¹⁹³ Ha tehát a Szerződések formális oldalára pillantunk, akkor problematikus képet kapunk arról, hogy meg tudnak-e felelni azoknak a tartalmi és funkcionális igényeknek, amelyek egy működőképes alkotmánytól elvárhatók. Ezen túlmenően amíg a Szerződések átláthatatlanok, addig nem kapcsolódhat eredményesen hozzájuk az alkotmányos okmányokra jellemző politikai-szimbolikus funkció.¹⁹⁴ E strukturális problémák egyik jogi megoldása abban rejlene, ha az EUSZ 48. cikkében lefektetett szabályt általánosítanák, amelynek – mint az Európai Bíróság alkotmányos koncepciót használó érvelésének¹⁹⁵ – egységesítő hatása lehetne az egész uniós jogrendszerre nézve. De nem lehet jogilag igazolni minden kormányközi alkotmányos szint alatti jogi norma beemelését az EUSZ. 48. cikke¹⁹⁶ által létrehozott módosítási eljárásba. Akárhogy is, a szerződések módosítása nem lehetséges a módosítási eljáráson kívül.¹⁹⁷ Ismét felismerhető annak a megközelítésnek az analitikus hiányossága, amely teljesen el akarja választani az európai jogot kormányközi gyökereitől.¹⁹⁸ Nem fog ezen változtatni a Lisszaboni Szerződés sem, amely meghagyja a két különálló alapszerződést, és külön-külön módosítja őket, így lényegében elismertli az EU és az EK közötti különbségtételt. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben az általánosabb alkotmányszerű eljárási szabályokért tett erőfeszítéseket aláássa a III. részben található jelentős mennyiségű különleges politikai szabály. A mellékletek és jegyzőkönyvek rendszere továbbra is fennmarad.

b) A szerződések elsőbbsége

Az alkotmány formális elképzeléséhez hozzátartozik az alkotmány elsőbbségének az elve.¹⁹⁹ A Szerződések vonatkozásában a hierarchiának két szintje ismerhető fel és rekonstruálható mint egyfajta alkotmányos tulajdonság:²⁰⁰ (i) egy lehetséges hierarchia a Szerződés jogában és (ii) a szerződési jog elsődlegessége az egyéb tagállami jogszabályok és az uniós jog vonatkozásában. Ezen a ponton lesz egész konkrét dogmatikai jelentősége annak, hogy az európai Szerződéseket alkotmányként értelmezzük.²⁰¹

(i) Az alkotmány mint jogi érv – az Európai Bíróság és a szerződéseken belüli hierarchiák

A szerződési szabályok lehetséges belső hierarchiái (másképpen: a szerződésmódosítások immanens korlátai) az európai jog klasszikus problémáinak egyikéhez, konkrétan a szerződések konszenzuális visszavonhatóságának kérdéséhez vezetnek. Mindazonáltal a konfliktus a nemzetközi közjog szerződési szabályai és az EU elhagyásának szupranacionális tilalma²⁰² között pusztán egy akadémiai kérdésfelvetés, nem igazán normatív.²⁰³ A vita a szuverenitás fogalmának többértelműségét tükrözi,²⁰⁴ amely normatív jogosultság és

tényleges képesség között oszcillál. Ezzel kapcsolatban a következő megállapítás elegendő lehet: amennyiben egy állam végeredményben el tudja hagyni az EU-t, és a kilépés megéri az azzal járó költségeket, akkor az ezzel szembenálló jogi kötelezettségek nem járnak gyakorlati hatással. Amennyiben ez a képesség nincs meg, úgy a jogi kérdés irreleváns.²⁰⁵ Az egyes szerződéses tartalmak belső hierarchiának problémája a jövőben nagyon fontos kérdéssé válhat, különösen mint a szerződések rohamosan növekvő, nem alkotmányos tartalmának funkcionális ellensúlyozása. Ezzel a kérdéssel kapcsolatban az Európai Bíróság a jelenlegi EKSZ 310. cikkének [jelenleg az EUMSZ 217. cikke] értelmezéséhez az alkotmány fogalmát az Európai Gazdasági Térségről írt első véleményében használt felfogása szerint alkalmazta.²⁰⁶ Ebben a vitatott döntésben a bíróság elszigeteli az EK jogrendszerét más jogrendszerek rendelkezéseitől az alkotmány fogalmának használatával. A bíróság olvasatában a Szerződések alkotmányos okmányok. S ebből az alkotmányos minőségükből következik az uniós jogrendszer egységének a követelménye. Az alkotmány fogalmát ebben az összefüggésben, egyfajta egységteremtő elemként értelmezték. Azt, hogy mennyire problematikus ez az érvelés, jól mutatja Maduro főtanácsnoknak a *Kadi-ügyben* előterjesztett indítványa.²⁰⁷ Maduro az ENSZ Biztonsági Tanács határozatainak teljes felülvizsgálata mellett érvelt azon az alapon, hogy azok sértik az EU által garantált alapvető jogokat. Ennek alátámasztására nem az EKSZ 307. cikkére [jelenleg az EUMSZ 351. cikke] hivatkozott, hanem az EUSZ 6. cikkének (1) bekezdésére [jelenleg az EUSZ 2. cikke] és az unió alkotmányos karakterére. Amilyen szimpatikus ez az érvelés az autoritatív biztonsági tanácsi határozatokkal szemben, annyira sajátos is. Ugyanezt az érvet lehetne felhozni ugyanis amellett, hogy a tagállamok felügyelik az európai jogi aktusokat az emberi jogok nemzeti alkotmányos gyakorlatokban kialakult mércéi alapján. Ez az alapja a német *Maastricht*-döntésnek is. Az alkotmányosságra való hivatkozás hierarchikus hatása bárkinek kedvezhet, aki alkalmazza.

Ugyan a *Les Verts* döntésről²⁰⁸ ritkán értekeznek a belső hierarchia címszava alatt,²⁰⁹ az is a fentiekhez hasonlóan használja az alkotmány fogalmát. A bíróság a Szerződések alkotmányos jellegéből az átfogó jogvédelem igényét vezeti le, elrugaszkodva a szerződés szó szerinti értelmétől.²¹⁰ Megdöbbenő párhuzamként Marshall bírónak a *McCulloch v. Maryland* esethez²¹¹ írt véleményével, a *Les Verts* döntésben az alkotmányos jellegre való utalás a norma tartalmának és a bíróság hatáskörének kibővítését szolgálja. Ezek alapján az alkotmány fogalmának használata a közösségi jog lezárását jelenti kifelé s annak kiteljesítését befelé. Ez azonban gyengíti az érvelés jogi meggyőző erejét.²¹² Az ilyen körkörös érvelések viszont gyakran az alkotmánybíráskodás kezdetét is jelölhetik,²¹³ és a jogrendszer megalapozásához szükséges erő nem feltétlenül a zárt és meggyőző érveléstől függ. Mindazonáltal az alkotmány fogalmának alkalmazása olyan megoldást kínál egy a szövegben előre nem látott problémára, amely végeredményben meggyőző – egy olyan értelmezést, amely inkább *praeter*, mint *contra legem*.

(ii) A szerződési jog elsőbbsége

A Szerződések elsőbbségét a tagállami jog minden szintje felett, beleértve az alkotmányjogot is, a jogirodalomban gyakran az európai jogrend fontos alkotmányos elemeként fogják fel.²¹⁴ Ezt egy kissé viszonylagosítja, hogy a nemzetközi közjogban a nemzetközi bíróságok nemzetközi jogi kötelezettségeket általában az állami

jogra való tekintet nélkül érvényesítenek.²¹⁵ Az európai jog kikényszerítése a tagállamokkal szemben ilyen értelemben nem szokatlan. Ez a kikényszerítés azonban egyfelől az európai jog nagyságrendje, másfelől a közvetlen hatály miatt különösen látványos.²¹⁶

A föderális struktúrákban a felső szint alkotmányos elsőbbsége mindig kétes jelenségnek bizonyul, mert a különböző szintek közötti viszonytal kapcsolatos döntéseket rendszerint a felsőbb szint bíróságának hatáskörébe utalják. Ezért nem könnyű összehasonlítani az alkotmányos elsőbbség egy szinten belüli hatásait a különböző szintek közöttivel. E nehézségek ellenére az európai szerződési jog elsőbbségének a vizsgálata keretében érdemes egy ilyen összehasonlítást tenni.

Amennyiben a Szerződések a nemzeti alkotmányokhoz hasonlóan az európai jogalkotási folyamatok jogiasodását szolgálják, a másodlagos jog fölé kell kerekedniük. Ebben a tekintetben az európai jog Európai Bíróság általi felülvizsgálatánál intenzívebb a tagállamok törvényeinek vizsgálata. S e döntéshozatalok során a bíróság többnyire a Tanács politikai többsége felé orientálódik.²¹⁷ Hasonló megállapítást lehet tenni egyfelől a jogalkotási kompetenciáknak a Tanácstól a Bizottságra, másfelől a tagállamokra való átruházásával kapcsolatban.²¹⁸ Kétségtől jó oka van ezeknek a megkülönböztetéseknek. Ha az alapvető szabadságok magja a diszkriminációtilalom, akkor inkább hajlamosak lesznek megsérteni azokat a tagállamok törvényei, mint az európai jogi aktusok. Hasonló helyzet figyelhető meg a végrehajtási rendszer homogenizálását célzó bizottsági felhatalmazás alapján alkotott szabályok²¹⁹ funkcióját tekintve, különösen mivel a felhatalmazás írott korlátai nem ismertek az EK számára. Innen nézve a szerződési jog jelentős része konkrétan a tagállamokra összpontosít, és jogosan különbözteti meg a nemzeti és az uniós jogot. A különböző elsőbbségi struktúrák igazolásának azonban megvannak a határai. Amennyiben az alapvető szabadságokat a korlátozások tilalmának is tekintjük,²²⁰ és a közösségi jog végrehajtási struktúrája egyre homogenizáltabban kerül kialakításra, úgy az eltérő felülvizsgálati standardok elvesztik plauzibilitásukat. Az egyre magasabb szintű integráció ellenére az elsődleges közösségi jog európai szinten történő, bíróság általi érvényesítése kivételes maradt. Ez világosan kiderül abból a tényből, hogy az Európai Bíróság szinte sosem állapította meg az unió fellépésével kapcsolatban a hatáskör hiányát.²²¹

A szerződések elsőbbségének relativizálódása másfajta módon is megfigyelhető: az uniós jogból hiányzik a jogi formák egy olyan kánonja, amely le tudná képezni a különböző normahierarchiák közötti formai különbséget. Az igaz, hogy az új Szerződések már jogi aktusokat és jogalkotási eljárást említenek (EUMSZ 289. cikk), azonban a régi jogi formák megmaradtak (EUMSZ 288. cikk). Az új Szerződésben egyre nagyobb értéke van a felhatalmazási és végrehajtási aktusoknak²²² [EUMSZ 290. cikk (3) bekezdés és 291. cikk (4) bekezdés], a kodifikáció lényeges kritériumainak megadásával megkísérel határt húzni a különböző normaszintek közé [EUMSZ 290. cikk (2) bekezdés].²²³ Ettől még a Szerződések tartalma tárgyilag túlterhelt maradt, és továbbra is számtalan másodlagos szabályt tartalmaz.

Mindkettő káros a szerződési jog elsőbbségére nézve. A szerződések elsőbbségének funkciója ugyanis nem egy normakomplexum izolált elsőbbségigényén alapszik, nem normák egy csoportjának kell minden egyéb norma felett állnia. Az elsőbbség elvét kell a jogalkalmazás problémáira érzékenyen kidolgozni és a másodlagos normáktól tartalmilag elemelni, hogy megfelelő felülvizsgálati nézőpont kialakulhasson arról,

hogy a Szerződések elsőbbségét alkalmazni kell-e, vagy sem. Az Európai Bíróság joggyakorlatában azonban ezekben a kérdésekben nem nagyon születnek konkrét döntések.

c) A szerződések mint formális alkotmány: szupranacionális túljogiasodás és kormányközi politizáltság

Bár jó okok szólnak amellett, hogy az európai Szerződéseket az Európai Unió formális alkotmányaként értelmezzék, ez a besorolás azt is lehetővé teszi, hogy kritikusan számot vessünk hiányosságaikkal. A szerződéseknek korlátozott az alkotmányos minőségük, megosztottak; a függelékek rendszere és a folyamatosan dolgozó kormányközi szuper-jogalkotási folyamatok miatt túlterhelt tartalmú dokumentumokról van szó. Közelebbről nézve a Szerződések elsőbbsége is korlátozott, az Európai Bíróság ugyanis nem ugyanazokat a felülvizsgálati standardokat alkalmazza a tagállami és az európai szintekkel szemben, a szupranacionális szintet előnyben részesíti. A Szerződések mindkét esetben csak részben teljesítik a politikai folyamatok és a jogi formák összekapcsolásának feladatát: az írott formát illetően kormányközi szinten politizálnak bizonyulnak; a szerződés elsőbbségét tekintve pedig szupranacionálisan túljogiasodottak. Máshogy megfogalmazva: a szerződések nem megfelelően csoportosítják azokat a szabályokat, amelyek szerint a magasabb rendű jognak keletkeznie kell. Az egyszerű jogalkotási eljárásokat megkötik a túlzott mennyiségű anyagi joggal, amelyet kormányközileg döntöttek el. Egysszóval a Szerződések nem eléggé formalizáltak, és tartalmilag túlzottan meghatározottak. Egyelőre még nyitott kérdés, hogy a két alkotmányos hagyomány összekapcsolódása, a jogalkotás demokratizálódása és a politikai folyamat jogiasodása képes-e formális alkotmányos minőséget kialakítani. Az európai szerződési rendszer viszonylatában ez csak nagyon korlátozottan sikerült.

3. Alkotmányosodás

Az alkotmányosodás fogalmát, amelyet mindenhol használnak az európai jogirodalomban, nem lehet elválasztani az „alkotmány” fogalmától, bár világosan meg kell különböztetni attól.²²⁴ Ahhoz, hogy ezt a különbséget megérthessük, vissza kell térni a fent kategorizált alkotmányos hagyományokhoz. Az alkotmányosodás fogalmát a második, hatalomformáló hagyományhoz lehet sorolni: nem a törvényhozás demokratizálására irányul, hanem a politikai hatalomgyakorlás fokozatos jogi keretek közé szorítására. A brit alkotmányos hagyomány vonatkozásában, amelyet a *common law* alakít, az alkotmányosodás a végrehajtó hatalmi ágak a bíróságok általi ellenőrzését eredményezi, amelynek keretében a bíróságok az eljárási igazságosság általános standardjait dolgozzák ki. Ezzel a jogiasodás spontán, törvényhozási folyamatok nélküli formáit teszi lehetővé. Fontos megjegyezni, hogy a közjog és a magánjog közötti különbség minimális szerepet játszik ebben az alkotmányos hagyományban,²²⁵ már amennyire egyáltalán szerepet játszik.

Szupranacionális és nemzetközi jogi összefüggésében az alkotmányosodás fogalma a nemzetközi rendszerek önállósodását jelenti a kormányközi cselekvéssel szemben.²²⁶ Az alkotmányosodást tehát olyan jelenségként lehet felfogni, amelynek keretében fokozatosan kialakul egy új jogi szint. Egy jogrend szervezetlen

elmélyítéseként lehet leírni, amely a növekvő normamennyiség révén lehetővé teszi olyan normatív struktúrák – azaz jogi elvek – kialakulását, amelyek általánosíthatók, emellett, legalábbis a valóságban, nehezen módosíthatók általános jellegük miatt.²²⁷ Így alakul ki a normák egy spontán belső hierarchiája, amely folyamat a bírói testületek megsokszorozódásával megerősödik és felgyorsul.²²⁸

Az alkotmányosodásnak ez a kiterjesztő értelmű felfogása magánjogi jelenségek befogadását is lehetővé teszi. Különösen a *common law* fejlődése példázza azt az alkotmányosodási jelenséget, amelyben a magánjog és az „alkotmányos jogi védelmek” ötvöződnék.²²⁹ Az alanyi jogok központi szerepe döntő tényező az Európai Unió előrehaladott alkotmányosodásában. Ez a közösségi jog közvetlen alkalmazhatóságából is fakad,²³⁰ ami lehetővé teszi az európai jog intenzív jogiasodását.²³¹ Így az alkotmányosodás fogalma az alkotmányozó hatalom alakzatához képest komplementer fogalomként értelmezhető. A két fent bemutatott alkotmányos hagyomány itt ismét megtalálható: a nép alkotmányozó hatalmának doktrínája abból indul ki, hogy a forradalmi diszkontinuitásban, az arendti értelemben vett, a törvényhozást hangsúlyozó politikai cselekvésben rejlik az egész jogrendszer politikai alapja. Az alkotmányosodás fogalma a hatalomformáló hagyománynak felel meg, egy fokozatos és önmagára utaló²³² jogiasodási folyamatnak. Ezt a folyamatot különösen a bíróságok hajtják előre, de emellett a jogtudományi dogmatika által rendszereződő közigazgatási gyakorlat is hozzájárulhat ehhez. Az alkotmányosodás ilyenfajta evolutív folyamatai kiemelt fontossággal bírnak az európai jog számára.

a) Közös európai alkotmányjog – az elvek megalapozása

A közös európai alkotmányjog²³³ kialakításáról szóló vita az európai alkotmányosodási folyamat példaként szolgálhat. A mindkét irányba mutató – az európai szinttől a tagállamokig és fordítva [EUSZ 6. cikk (1) bekezdés {jelenleg az EUSZ 2. cikk},²³⁴ német alaptörvény 23. cikk (1) bekezdés²³⁵]– homogenizálási követelmények háttere előtt kifejleszthetők az alkotmányjog struktúrái, a tagállamok között horizontálisan, illetve vertikálisan, köztük és az EU között. De ez nem jelenti azt, hogy egyfajta közös jogról beszélhetnénk,²³⁶ különösen ami a politikai intézményekre vonatkozó szabályokat illeti.²³⁷ Bár a tagállamokban és az EU-ban a kormányzati testületek és az állampolgárok kapcsolatában hasonló struktúrák alakulnak ki, ez a politikai intézményrendszerrel kapcsolatos normákra nem vonatkozik. A bizalomvédelem [*Vertrauensschutz*]²³⁸ vagy az arányosság elve²³⁹ közös megoldásokhoz vezethetnek,²⁴⁰ de a demokratikus legitimitációval és a hatalmi ágak elválasztásával, pontosabban az „intézményes egyensúllyal” összefüggő szabályoknál ez már sokkal nehezebb. Lehet párhuzamokat vonni, de a potenciális megoldásokat oly mértékig befolyásolja a mindenkori szabályozási környezet, hogy e téren közös európai jogdogmatika csak akkor jöhetne létre, ha előtte az európai alkotmányos hagyomány közös politikai alapjait elméletileg megalapozottan kidolgozzák. Ráadásul a tagállamok politikai intézményrendszerére csak szelektíven bír hatással az uniós jog. Az érvelések közös kánonjának kifejlesztése minden bizonnyal a alapjogokra fog korlátozódni, ám biztosan valami más vonatkozik majd az EU-hoz való, valamint a tagállamok közötti lojalitás íratlan szabályaira, amelyek az EKSZ 10. cikkében [jelenleg az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése] és a nemzeti alkotmányokban is rögzítve vannak.²⁴¹ Az niohoz való lojalitás [*Unionstreue*] koncepciójából²⁴² kialakulnak majd általánosítható szabályok a bíróságok, de más közhatalmat gyakorló szervek számára is.²⁴³

b) Az Alapjogi Karta

Az Alapjogi Karta²⁴⁴ beillesztése a Lisszaboni Szerződésbe szintén az alkotmányosodás, ezáltal a hatalomformáló hagyomány kontextusába illik. A karta további jogi ellenőrzésnek rendeli alá az európai cselekvést, anélkül, hogy elérhető lenne egy ezt kiegészítő demokratikus hagyomány. A karta így a jogrendszer további kiépítését intézményesen a bírászkodásra ruházza, amely felfogás jól illeszkedik az európai jogi fejlődést kezdetektől jellemző gyakorlatába. De felveti a kérdést, hogy az alapjogoknak ez a további szintje nem vezet-e a politikai mérlegelés túlzott korlátozásához – a „túlalkotmányosítás” problémáját generálva, amely jól ismert a német alkotmányjogban.²⁴⁵

Másrészt a karta beemelése egy szimbolikus funkciót is ellát, amely annyiban a forradalmi alkotmányos hagyományhoz kapcsolódik, hogy írásba foglalja az európai alapjogvédelmet. Mindazonáltal a Lengyelországot és az Egyesült Királyságot érintő kivételezések még az európai alkotmányosodás e legelső projektjében is a kormányközi politika fennmaradó hatalmát fémjelzik.²⁴⁶ Elméletileg a jogoknak egyenlő jogoknak kell lenniük.²⁴⁷ Egy európai jogok kartája, amely egyes európaiakat kizár a végrehajtási mechanizmusokhoz való egyenlő hozzáférésből, nem jogokat, hanem kiváltságokat kínál.

c) Közigazgatási alkotmányosság és kormányzás

Amennyiben az alkotmányosodást a jogiasodás spontán formájaként fogjuk fel, amely törvényhozói beavatkozás nélkül alakít egy jogrendet, akkor ebben a közigazgatásnak is szerepet kell kapnia. Bár nehéz független „európai közigazgatást” azonosítani az európai és a tagállami szervek között,²⁴⁸ mégis kivehetők bizonyos rendszerszintű struktúrák. Egy európai közigazgatási jog kifejlődése ezek szerint az alkotmányosodáshoz kapcsolódó jelenségeként értelmezhető.²⁴⁹ Ezek a struktúrák első szinten a tagállam közigazgatási jogi rendszereinek induktív összehasonlításából származó közigazgatási elvekből erednek,²⁵⁰ ám rendszerszintű struktúrák az uniós szervek cselekedetei alapján is kialakulnak.²⁵¹

Különbéle egyeztetések folytak az európai közigazgatási eljárás kodifikációjáról,²⁵² a komitológia legitimációjáról,²⁵³ a nemzetközi közigazgatási fellépésről²⁵⁴ és egy európai általános közigazgatási jogról.²⁵⁵ Szorosan kapcsolódik ehhez a Bizottságnak a kormányzásról szóló Fehér Könyve, amely kifejezetten a már létező Szerződések alapján érvel, és elkerüli a jogalkotás politikai folyamatát.²⁵⁶ Ezek az egyeztetések elsősorban nem a jogalkotási programokról szólnak, hanem a közigazgatási gyakorlatok feltérképezéséről, annak érdekében, hogy az eljárási igazságosság bizonyos standardjainak megfeleljenek. Az ezt követő akadémiai vita a „*governance*” fogalmáról nagyon technokratikus jelleget öltött.²⁵⁷ A koncepció az *output*, azaz a végtermék javítását célozza meg, amelyet számszerűsíthető és összehasonlítható módon kell meghatározni.

Az alkotmányosodás itt alkalmazott fogalma ugyan nem felel meg teljesen a legitimáció pusztán „szakértői” (*expertocratic*) modelljének,²⁵⁸ de a szabad és egyenlő választáson alapuló demokratikus legitimációnak sem. Ezeknek a közigazgatási struktúráknak a politikai környezetéhez nem társul a polgárok általános egyenlő részvételhez való esélye. Nem véletlen, hogy bár fenntartja az újszerűség igényét, az alkotmányosodási vita ezen aspektusa meglehetősen egyértelműen az angol fogalmi és elméleti hagyományon belül marad, a francia típusú, törvénykötött hierarchikus közigazgatáshoz²⁵⁹ pedig kritikusan viszonyul.²⁶⁰ E hagyomány

alapján – a *common law*-hoz hasonlóan – az alkotmányosodást spontán társadalmi folyamatként²⁶¹ értelmezik, amely azonban nem annyira magánszereplőkre, hanem inkább a közhatalmi szervekre vonatkozik.²⁶²

A két fent rekonstruált alkotmányos hagyományt tehát az európai közigazgatás két potenciális koncepciójaként lehet ábrázolni. Egyfelől van egy pluralisztikus koncepció, másfelől pedig a hierarchikus, központosító közigazgatás elképzelése. Az akadémiai vita az első modell mentén mozog, az Európai Bíróság gyakorlata pedig a második modellhez áll közelebb.²⁶³ A dilemma itt az, hogy az európai közigazgatás egységének öre nem egy politikailag felelős kormány, hanem az a Bizottság, amely még mindig technokratikus önfelfogás szerint működik.²⁶⁴

d) Az evolúciós alkotmányosodás legitimációja

Jogiasodás demokratikus politika nélkül: az alkotmányosodás fent bemutatott formái kétségkívül alkalmasak az európai jog legitimációjának növelésére. A közös elvek kialakításával és a deliberatív eljárások intézményesítésével együttesen serkentik a racionalitást, a rendszerszintű megközelítéseket és a jog transzparenciáját. Egy ilyen mind intézményesen, mind legitimációja tekintetében szétszórt jogrendszerben, mint amilyen az Európai Unióé, szükség is van erre. Az európai jogrendszer pluralitása gátolja a legitimációs összefüggések olyan hierarchikus konstrukcióját, amelyen a nép alkotmányozó hatalmának demokratikus eszménye alapszik.²⁶⁵

Az alkotmányosodás koncepciója olyan hagyományból alakult ki, amelynek jogászai érzékenysége elsősorban az esetről esetre történő problémamegoldáson alapul és az ezekből továbbfejlesztett jogelvekben mutatkozik meg. De éppen ezért kérdéses, hogy az alkotmányosodás ilyen koncepciója mennyire alkalmas arra, hogy a jogfejlődés legitimációjára összességében igényt támasszon. Nagyon is elképzelhető, hogy az alkotmányosodás választott útvonala pusztán azért minősül legitimnek, mert valóban választották. A spontán alkotmányosodási folyamatok, amelyekhez nem kapcsolódnak nekik tulajdonítható politikai döntések, egyfajta természetes „evolúcióként” konstruálják az integrációt,²⁶⁶ azaz egy olyan fejlődési folyamatként, amely egyrészt alapjaiban nem megváltoztatható, másrészt pedig amiért nem tartoznak demokratikus felelősséggel. Ebben rejlik annak az alkotmányfogalomnak a veszélye, amely az alkotmányosodásra korlátozódik.

V. EURÓPAI ALKOTMÁNYJOG – EGY JOGI TERÜLET ÉS ANNAK TUDOMÁNYOS VILÁGA

Ha jobban megnézzük, az európai alkotmányjog meghatározása körüli bonyodalmak kevésbé Európa-specifikusak, mint elsőre gondolnánk. Például a német közjogi tudománynak soha nem sikerült következetes jelentést kölcsönöznie az alkotmányjog és az államjog [*Staatsrecht*] közötti, kifejezetten fenntartott különbségnek.²⁶⁷ Továbbá a föderális rendszerekben sem mindig lehetséges egy bizonyos normaállományt egyértelműen egy bizonyos jogalkotói szinthez sorolni.²⁶⁸ Ez igaz az Európai Unióra is.²⁶⁹

Miről beszélünk, amikor az európai alkotmányjogról értekezünk? Ezt a kérdést még a nemzeti jogrendek tekintetében sem lehet egyértelműen megválaszolni, ennek a jogágnak az európai szinten történő meghatározása pedig további problémákat vet fel. Egyrészt az elsődleges és másodlagos uniós jog intenzíven összekapcsolódik az Európai Bíróság felülvizsgálati standardjaiban, de az uniós és a nemzeti jog sem választható el könnyen, különösen az irányelvekben.²⁷⁰ Ennek következményeképp az, hogy milyen mértékben határozható meg az európai alkotmányjog, nagyon is konkrét intézményes összekapcsolódások függvénye.²⁷¹ Az a tény azonban, hogy a nemzeti törvény, valamint a másodlagos jog határait nem mindig lehet világosan meghatározni, nem akadályozhatja meg az „európai alkotmányjogról” folytatott eszmecserét. Akkor értelmes alkotmányjogról beszélni, ha egy szupranacionális szabályozó rendszer intézményei képesek olyan jogalkotási struktúrákat létrehozni, amelyek túlmutatnak a pusztá szelektív vitarendezésen. Ekkor kialakul a jog egy hierarchikus rendje, és az „európai alkotmányjog” kifejezéshez hozzákapcsolódik a jogi kérdésfeltevések egy bizonyos területe, amely megalapozható abból a háromrészes koncepcióból, amelyet itt kifejtettem.²⁷²

Először is, ami idetartozik – a forradalmi alkotmányos hagyományhoz, illetve az ahhoz kapcsolódó az alkotmányozó hatalom doktrínájához hűen –, az az uniós jog demokratikus legitimációjának rekonstrukciója. Ezt a kérdést nem lehet sem a politikai filozófusokra, sem pedig az empirikus társadalomtudósokra bízni. Valódi jogtudományi problémát testesít meg annyiban, hogy a legitimáció fogalma a demokráciaelméleti érveket a pozitív jog kodifikációjával és értelmezésével köti össze. Az európai alkotmányjog egyik fókuszja az a kérdés, hogy hol helyezkednek el a politikai folyamatok az európai szinten, illetve hogy kinek a részvételi jogai relevánsak. Ez azt jelenti, hogy az európai alkotmányjog nem korlátozhatja magát a pozitív jogra, hanem elméleti eszközöket is alkalmaznia kell.

Továbbá az elsődleges szerződési jog és a nemzeti jogszabályok közötti konfliktusok szintén az európai alkotmányjog körébe tartoznak – a formai alkotmányfogalomhoz hűen. Itt a fókusz az uniós jog és a tagállamok jogai közötti konfliktusok dogmatikai és intézményes rendezése,²⁷³ valamint az elsődleges jognak a másodlagos jogra vonatkozó normatív mércéi kérdésein van. Konkrét problémák hadát lehet még ehhez kapcsolódóan felsorolni, például a felhatalmazási struktúra kérdése a közösségi jogban vagy az uniós alapvető szabadságok és az alapjogok különböző felfogásainak az európai hatáskörökre való kihatása.

Végezetül szintén az európai alkotmányjoghoz tartozik az olyan közösségi jogi jogelvek kidolgozása, amelyek a bírói és közigazgatási gyakorlatból származnak – hűen a hatalomformáló alkotmányos hagyományhoz,

valamint az ehhez tartozó felfogáshoz, mely szerint az alkotmány egy evolúciós alkotmányosodási folyamat eredménye. A másodlagos jog kaotikus komplexitása megköveteli – nemcsak gyakorlati és rendszertani, hanem legitimációs okoknál fogva is – olyan struktúrák létrejöttét, amelyek kiemelkednek a pusztán egyedi szabályozások közül és elvként ismerhetők el.

Figyelembe véve az európai alkotmányjog definícióját, az európai alkotmányos vita kapcsán három különböző aspektust kell vizsgálni a jogtudomány kötelességeit illetően. Először is az itt rekonstruált különböző típusú alkotmányok, a forradalmi és a hatalomformáló felfogások, különböző feladatokat határoznak meg a jogtudomány számára. Míg a folyamatos fejlődésre épülő alkotmányosodási folyamatok lehetővé teszik a jogtudomány számára, hogy az elvek és rendszerek megalapozásával fontos jogforrássá váljon, a második alkotmánytípusban a tudomány befolyását elnyomják nemcsak a forradalmi események, hanem a demokratikus törvényhozó tevékenysége is – erre pedig a jogtudomány visszafogott, „pozitivist” önképe a módszertanilag megfelelő. Ez az összefüggés megmagyarázza a jogtudományi jogalkotás, valamint a jogfilozófiailag ihletett érvelések növekvő fontosságát, különösen nemzetközi és szupranacionális szabályozási kontextusokban.²⁷⁴ Ez az affinitás persze pusztán a demokratikus deficitnek egy másik megfogalmazása, mivel a jogi szakértelemnek – mint bármely egyéb szakértelemnek – nincsen felhatalmazása a legitim jogalkotásra. Ezt a háttérrel figyelembe véve a jogtudománynak óvatosságnak kell lennie, hogy ne részesítsen előnyben bizonyos alkotmányfogalmakat mindössze azért, mert ezek saját intézményes szerepét erősíthetnék. Ez azt jelenti, hogy a politika és a jog összekapcsolódásának az Európai Unió szintjén megmutatkozó problémájára adott válasza nem lehet pusztán az, hogy „jog”. Sok minden szól ugyanis amellett, hogy az EU az „informális alkotmányfejlődés korlátaiba” ütközött,²⁷⁵ ami leginkább a megfelelő politikai folyamatok nélküli jogiasodás jelenségeként írható le.

A jogtudományt, azon veszély mellett, hogy az alkotmányosodás bizonyos formáit részesíti előnyben, az abból fakadó veszélyek is fenyegetik, hogy az európai alkotmányos projekt még folyamatban van. Ez az elsődleges jogba való viszonylag gyakori és mélyreható beavatkozások eredménye.²⁷⁶ A szükségszerűen visszatekintő nézőpontból kiinduló jogtudomány²⁷⁷ számára különösen fontos, hogy a jelenlegi fejlemények közül feltárják az alapvető és hosszú távú trendeket, ez pedig könnyebb, ha van némi időbeli távolság.

Az elméleti vita is elég nyilvánvalóan a távolság hiányától szenved: az alkotmányos koncepció még mindig egyfajta sibboletként²⁷⁸ szolgál, amely az európai alkotmány iránt elkötelezett alapvető álláspontot hivatott kifejezni.²⁷⁹ De az alkotmányos politika és az alkotmányos elméletek keveredése nem újdonság. Elég egy pillantás a jogdogmatika történetére, és kiderül, hogy még a tárgyilagos hozzájárulások is állást foglalnak politikai értelemben. Ám ahhoz, hogy saját elméleti értéke legyen, ez az állásfoglalás nem korlátozhatja magát arra, hogy egyrészt tabut csinál az alkotmányfogalomból, másrészt pedig oly mértékig kitágítja azt, hogy teljesen alárendelődik a *status quó*nak. Európai szinten a fogalom minden alkalmazása elkerülhetetlenül abból a pátozsból táplálkozik, amely a nemzetállamok történelméből ruházódik át rá.²⁸⁰ Ezért tehát elméleti kritikát igényel a kérdés, hogy milyen mértékig megérdemelt ez a pátoz.

VI. UTÓSZÓ: AZ ALKOTMÁNYTÓL A REFORMIG

A hivatalos alkotmányos folyamat véget ért a francia és a holland nép döntésével, amely szerint elutasították az alkotmányos szerződést. Most egy reformszerződés, a majdnem azonos tartalmú Lisszaboni Szerződés²⁸¹ képezi a megfontolás tárgyát, de politikailag akadályozza egy másik referendum, ezúttal az ír népé. [A Lisszaboni Szerződést végül jóváhagyta az ír népszavazás, és 2009. december 1-jén hatályba is lépett – a szerk.] Figyelembe véve ezeket az eseményeket, három megfontolás lehet releváns az európai integráció alkotmányos elméletéhez: 1. a deliberatív folyamat az Európai Konventben és a Kormányközi Konferencián; 2. az „alkotmányos momentumok” keresése az európai alkotmányosodási folyamatban; és 3. az alkotmányos nonimalizmus értéke.

1. Alkotmányos deliberáció: Európai Konvent és kormányköziség

Az Európai Konvent²⁸² létrehozása reakció volt a nizzai Kormányközi Konferencia gyakorlati kudarcára. Nizza volt a kormányközi döntéshozatali folyamat hiányosságainak a bizonyítéka, amely már régóta politológusok elemzéseinek tárgya volt. Egy „valódi” alkotmánynak tehát nem szabadna a kormányközi alkudozások kompromisszumok eredményének lennie, hanem egy igazi deliberatív eljárásból kell kikerülnie: habermasi erények a kormányközi vétkek helyett. Az Európai Konventnek Párizsra és Philadelphiára kellene bennünket emlékeztetnie, s nem Amszterdamra vagy Nizzára. E felismerés egy lényeges következménye az lett, hogy számos európai és nemzeti parlamenti képviselőt bevontak a Konventbe; sőt olybá tűnik, hogy a vita a Konventben, legalábbis egyes munkacsoportokban, konstruktívabb és problémaorientáltabb volt, mint a Kormányközi Konferencián.²⁸³ S mint a történelmi kutatásokból tudjuk, a legendás alkotmányozó gyűlések közül egyik sem felelt meg azoknak a demokratikus értékeknek, amelyeket a megírandó alkotmány számára meghatároztak. Nincs okunk arra, hogy kritikus véleményt alkossunk a Konvent vitakultúrájáról.

Mindazonáltal a folyamat sajtóságos marad: egy kormányközi testület felhatalmaz egy tanácskozó testületet, hogy írjon egy jogi szöveget, amely módosítható, és amelyről a kormányközi testületnek kell döntést hoznia. Ez az irritáló felállás az európai integráció feloldatlan dilemmáit illusztrálja. Egyfelől a tagállamoktól eltekintve nincs olyan legitim hatalom, amely alkotmányos döntéseket hozhatna. Üres szó maradt minden tudományos spekuláció arról, hogy a deliberáció helyettesítheti (és nem csak kiegészítheti) a nemzeti politikai folyamatokat. Másfelől komoly és megalapozott bizalmatlanság övezi azt, hogy ezek a nemzeti folyamatok hogyan működnek együtt az európai szinten. Az Európai Konvent léte azt mutatja, hogy Európa nem bízik az egyetlen döntéshozatali eljárásban, amelyet Európa legitimként tud elfogadni.

Ezért a konvent mint módszer bizonyos iróniával bír. A Konventben folytatott tanácskozások nem adnak az alkotmányos folyamatnak semmilyen demokratikus legitimációt. A Konvent az európai polgárok döntő többségének politikai tudatától távol maradt – és bizonyos mértékig kudarcot vallott a tagállamok népeivel való

kapcsolat fenntartásában. S mégis, a Konvent olyan eredményt hozott, amely bár megérdemli a kritikát, de sokkal jobb, mint bármely kormányközi folyamat eredménye lett volna. A „deliberatív” Konvent nem mint legitim, hanem mint funkcionális problémamegoldó testület működött.

2. Alkotmányos momentumok: a politika kívül marad

Hírhedt az európai integrációs folyamat inkrementális jellege. Hannah Arendt krédója, mely szerint a politikának szüksége van a törésre és a teremtés aktusaira,²⁸⁴ meglehetősen elrugaszkodottnak tűnik az európai politikai közösségtől és annak politikai szerveitől: nyilvánvalóan távol áll a Tanácstól, amely nem ismeri a törés semmilyen formáját, hanem egyenletes politikai kontinuitásban működik. De távol áll a Parlamenttől és a Bizottságtól is, amelyek munkájára csak épphogy van hatással tagságuk megváltozása vagy a választás. Ám az európai politika még mindig az arendti törésről, saját alkotmányos momentumáról álmodozik. Az alkotmányos szerződés ennek az álomnak az eredményeként tűnt fel – új nevet adott az elsődleges jognak anélkül, hogy radikálisabban megváltoztatta volna az európai jog tartalmát, mint mondjuk a Maastrichti Szerződés. Az alkotmányos szerződés névleges újítást kívánt hozni lényegi alkotmányos momentum nélkül,²⁸⁵ de a nomináció meghiúsult a negatív francia és holland momentumok miatt.

De a történet így nem teljes: az európai integráció egyik rejtélye, hogy a politikai momentum hiányával együtt jár az a tény, hogy az európai politikai közösség jellege drámai mértékben átalakult az elmúlt húsz év alatt. Elég összehasonlítani az Egységes Európai Okmány előtti állapotát a bővítések és az Európai Konvent utánival. Komoly változások komoly változás nélkül? Gyors ütemű intézményes fejlődés alkotmányos momentumok nélkül? Vagy vannak esetleg még mindig alkotmányos momentumok, amelyek összekapcsolhatók ezzel a fejleménnyel? Vannak az evolúciónak forradalmi elemei?

Az új Európai Unió egyik első alkotmányos momentuma az 1989-es év, és ahogy az akkori események beváltak Európának, az általánosítható a jövőre nézve. Kelet-Európában a hidegháború végét nemzeti jellegű aktusként fogták fel, a demokratikus nemzetállam újjászületéseként, de az európai integráció számára egy másik, saját jelentéssel bírt. Ez a bizonytalan kapcsolat a nemzeti politikai események és európai jelentőségük között lehet a „politikai” Európa működésének módja a jövőben, ahogyan ez számos nemzeti szintű politikai törés esetében is történt, mint például az 1999-es osztrák vagy a 2004-es spanyol választásokon. A madridi terrortámadások befolyásolták a spanyol parlamenti választás kimenetelét. A spanyol kormányban bekövetkezett változás vezetett ahhoz, hogy elszigetelődött a kormányzati ellenállás az alkotmányos szerződéssel szemben. A referendum Hollandiában és Franciaországban (mindkettő 2005-ben) véget vetett ennek a projektnek. Az első népszavazás Írországbán elhalasztotta a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését. Minden fent említett esetben a politikai momentum – akár integrációellenes, akár azt elősegítő – nemzeti politikai folyamatok következménye volt, pontosabban az európaiasodott nemzeti politikai folyamatok eredménye. Az a vélekedés, mely szerint a francia és a holland népszavazás az országos politikáról szóltak, arra a téves feltevésre alapszik, hogy az európai és a nemzeti politika egyértelműen elválasztható egymástól. Ehelyett

a politikai folyamatok kölcsönösen befolyással bírnak egymásra a többszintű intézményesedés eredményeképpen.

Hasonló megállapításokat lehet tenni a globális szintről is. Az iraki háború valós politikai konfliktust generált az Európai Tanácsban, méghozzá olyan konfliktust, amely nem illeszkedett a baloldal-jobboldal választóvonalba. Ahogy fentebb elemeztük,²⁸⁶ egy ilyen konfliktus lehet az – inkább, mint a konszenzus bármely formája –, ami lehetővé teszi egy valódi európai demokratikus folyamat létrejöttét. Mindazonáltal ez ismételten azt mutatja, hogy milyen veszélyes lehet egy igazi szupranacionális demokratikus folyamat megalkotása. Az Egyesült Államok létrehozása demokratikus konfliktust idézett elő két párt között, ami végül polgárháborút okozott.

Jelen pillanatban az európai intézményes kereteken belül létező eljárások nem képesek arra, hogy saját maguk ilyen politikai momentumot produkáljanak. Elég összevetni a fenti események relevanciáját az európai parlamenti választással ahhoz, hogy ez kiderüljön. Az intézményeken belüli politikai folyamatok csak a nemzeti vagy nemzetközi politikai konfliktusok eszközei révén nyernek valós politikai relevanciát.

3. Alkotmányos őszinteség: az alkotmányos nominalizmus határai

Alkotmány volt az alkotmányos szerződés? Vagy inkább igaz az, hogy „[a]z volt az eredendő bűn, hogy össze tévesztették az intézményest az alkotmányossal, és azt a gondolatot próbálták terjesztgetni, hogy Európának szüksége van alkotmányra”?²⁸⁷ A második világháború után a Németországból emigrált Karl Loewenstein a „szemantikus alkotmány”²⁸⁸ elképzelését dolgozta ki, hogy nevet tudjon adni azoknak a politikai rendszereknek, amelyekben az alkotmány mindössze álca, amely mögött egy teljesen más politikai rendszer bújk meg. Az Európai Unió semmiképpen sem totalitárius rendszer,²⁸⁹ de a tény, hogy alkotmányt kívánt magának adni, egyúttal azt jelenti, hogy egy sokat követelő politikai hagyománynak vetette alá a politikai rendjét. Legalábbis a demokratikus-forradalmi hagyomány²⁹⁰ tekintetében, amely az 1989-es események forgatókönyveként szolgált, el kell fogadni, hogy az alkotmányos szerződés *nem* volt alkotmány.

Az alkotmányos szerződés számos alkotmányos jelképet ötvözött a hagyományos szerződés formájával. Ez a módszer nagyon is megtévesztőnek tűnt az állampolgárok szemében, vagy legalábbis egy szemantikus alkotmánynak abban az értelmében, ahogyan azt Loewenstein értette. Míg az első része általános alkotmányos fogalmakat definiált, a harmadik rész bonyodalmas apró betűs részeit kellett megvizsgálni ahhoz, hogy az egész érthetővé váljon – ez nem valami alkotmányszerű felépítés volt. A szöveg már a kimondás pillanatában megszegte az alkotmányos ígéretet. Tartalmának java részében a Lisszaboni Szerződés követi az alkotmányos szerződést, ám az alkotmányos szemantika használata nélkül. Hogyan értékeljük ezt a fejleményt?

Az alkotmányos szerződés lényegi felelevenítését nagyon is fel lehet fogni politikai árulásként, méghozzá a franciaországi és a holland demokratikus többségek vonatkozásában. Nekik nem lesz több lehetőségük, hogy az alkotmányos szerződéssel majdnem azonos szerződés ellen szavazzanak. Ám marad a kérdés, hogy a francia és a holland nép a szerződés lényege ellen szavazott-e, vagy pedig annak *alkotmányos szer-*

ződésenként való meghatározása ellen. Bárhogy is volt, lehetetlenség figyelmen kívül hagyni a népszavazások eredményét, pusztán belpolitikai ügyek következményeiként tudva be őket. Sokat mond diszciplínánk egy részének autoriter nézeteiről, hogy számos európai jogász hajlamos figyelmen kívül hagyni a népszavazásokat. Demokratikus nézőpontból a népszavazásoknak politikai következménnyel kell bírniuk; mindazonáltal a döntő következmény a szerződéses projekt átnevezésében fog megjelenni. Az alkotmányos elnevezés kudarca nem az intézményes haladásnak, hanem annak normatív értékelésének, az európaiak magukkal szemben támasztott elvárásainak kudarca.

Európa magas árat fizetett ezért a kettős megtévesztésért. Amennyiben annak tüntette volna fel [az Alkotmányos Szerződést], ami valójában volt, ahelyett hogy tévesen alkotmánynak tüntette fel (egy korábbi megtévesztésre alapozva, amely szerint szükség van alkotmányra), akkor Európa népei bölcsességükben szívesen fogadták volna akként, ami valójában volt: reformszerződésenként, amely az Európai Uniót a bővítéshez adaptálta.²⁹¹

Ezért tehát a kérdés nem az, hogy az integráció állapota „valóban” készen állt-e az alkotmány koncepciójára. Ez a kérdés nem veszi figyelembe az elképzelés normativitását. A kérdés, hogy Európa hajlandó-e a saját politikai identitását egy jól ismert, hagyományos koncepció eszközével meghatározni. Innen nézve a Lisszaboni Szerződés nem árulás, hanem az európai projekt szerény meghosszabbítása. Amennyiben az európai integráció állapota majd egy napon a demokratikus többség szemében érdemesnek tűnik egy politikai alkotmány elfogadására, akkor ez a vágy önbeteljesítővé válik.

(Fordította: Győri Gábor

A fordítást ellenőrizte: Sólyom Péter és Salát Orsolya)

Jegyzetek

- ¹ Dieter GRIMM: *Verfassung in Staatslexikon*, szerk.: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft, 1989, V, 634. bekezdés; Karl LOEWENSTEIN: *Verfassungslehre*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1969, 140. és köv.; Carl SCHMITT: *Verfassungslehre*, München–Leipzig, Duncker & Humblot, 1928, 3. és köv.
- ² Ez az írás az Európai Unió kifejezést csak a Maastrichti Szerződés három pillére vonatkozásában használja, amelyeket a Lisszaboni Szerződés fog egyesíteni. Ennek okairól lásd Armin VON BOGDANDY: *The Legal Case for Unity*, *Common Market Law Review*, vol. 36, 1999, 887; Werner SCHROEDER: *Verfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Europäischer Union und Europäischen Gemeinschaften in Europäisches Verfassungsrecht*, szerk.: Armin von BOGDANDY, Berlin–Heidelberg, Springer-Verlag, 2003, 373; az angol verzióját lásd Werner SCHROEDER: *European Union and European Communities*, Jean Monnet Working Papers 9, 2003; www.jeanmonnetprogram.org.
- ³ Ez a központi eleme Pavlos Eleftheriadis érvelésének. Pavlos ELEFThERiADIS: *The Idea of a European Constitution*, *Oxford Journal of Legal Studies* 2007, vol. 27, no. 1, 1–21.
- ⁴ A leíró szint ritka példája az európai kontextusban Armin VON BOGDANDY: *Die Verfassung der europäischen Integrationsgemeinschaft als supranationale Union in Die Europäische Option*, szerk.: Armin VON BOGDANDY, Baden-Baden, Nomos, 1993, 97. (99. és 14. jegyzet.)
- ⁵ Stephan KIRSTE: *Die Zeitlichkeit des positiven Rechts und die Geschichtlichkeit des Rechtsbewusstseins*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998, 352. és köv.; François OST: *Le Temps du Droit*, Paris, Odile Jacob, 1999, 43. és köv.
- ⁶ Erről a két hagyományról lásd Hauke BRUNKHORST: *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*; Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2002, 84. és köv.; Ulrich K. PREUSS: *Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zur Politik in Zum Begriff der Verfassung*, szerk.: Ulrich K. PREUSS, Frankfurt am Main, Fischer Taschenbuch, 1994, 7. és köv.; Horst DREIER – Walter PAULY – Ingolf PERNICE: *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 2001/60, 148; Ingolf PERNICE: *Europäisches nationales Verfassungsrecht*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 2001/60, 148, 159; Hans VORLÄNDER: *Die Verfassung: Idee und Geschichte*, München, C. H. Beck, 1999, 15; OST (5. vj.) 211–212.
- ⁷ Hannah ARENDT: *On Revolution*, New York, Viking, 1963.
- ⁸ Különböző beszámolókról lásd Hasso HOFMANN: *Zur Idee des Staatsgrundgesetzes* in Hasso HOFMANN: *Recht – Politik – Verfassung*, Frankfurt am Main, A. Metzner, 1986, 261, 266. és köv.; Gerald STOURZH: *Staatsformenlehre und Fundamentalgesetze in England und Nordamerika im 17. und 18. Jahrhundert in Herrschaftsverträge, Wahlkapitulationen, Fundamentalgesetze*, szerk.: Rudolf VIERHAUS, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1977, 294–295; a fogalom rövid történetéről lásd *Political Innovation and Conceptual Change (Ideas in Context)*, szerk.: Terence BALL – James FARR – Russell L. HANSON, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, 50.

- ⁹ Ezt az alapító jelleget részletesen leírta ARENDT (7. vj.) 139. és köv. Lásd továbbá Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung* in Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1991, 29, 42–43; Hauke BRUNKHORST: *Einführung in die politische Ideengeschichte*, Uni-Taschenbücher, Stuttgart, 2000, 253. és köv.; Ulrich Klaus PREUSS: *Revolution, Fortschritt und Verfassung*, Frankfurt am Main, Fischer Taschenbuch, 1994, 19–20; Gordon S. WOOD: *The Creation of the American Republic*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, NC, 1969.
- ¹⁰ Lásd a III/2. a) szakaszt.
- ¹¹ A legismertebb példa Az ember és polgár jogainak nyilatkozata (1789) 16. cikke: „Az olyan társadalomnak, amelyből e jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs.” Az amerikai alkotmányról lásd az abból az időből származó idézetet WOODTÓL (9. vj.) 267: „Minden országnak van valamilyen politikai rendszere, de kevésnek, tán egyiknek sincs valós alkotmánya.”
- ¹² SIÈYES ABBÉ: *Qu'est-ce que le tiers état?* [Mi a harmadik rend?], 1789; amerikai fogadtatásáról lásd Bruce ACKERMAN: *We the People I (Foundations), II (Transformation)*, Cambridge, Mass., Belknap Press of Harvard University Press, 1991, 1998.
- ¹³ Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes* in BÖCKENFÖRDE (9. vj.) 90, 100.
- ¹⁴ Raymond CARRÉ DE MALBERG: *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey, Paris, 1931; VORLÄNDER (6. vj.) 55–56; a hatalmi ágak elválasztásának forradalmi elképzelését elemzi Marcel GAUCHET: *La Révolution des Pouvoirs: la souveraineté, le peuple et la représentation 1789–1799*, Paris, Gallimard, 1995, 55. és köv.
- ¹⁵ Általában félreértették a közhatalom mint öncél elképzelésének demokratikus *clou*-ját [lényegi értelmét]. De lásd Hans Kelsen: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Verlag von Julius Springer, 1925, 39–40.
- ¹⁶ Louis HENKIN: *Revolutionen und Verfassungen* in *Zum Begriff der Verfassung* (6. vj.) 213, 214. és köv.; a demokratikus egyenlőség kanti felfogásáról lásd Ingeborg MAUS: *Zur Aufklärung der Demokratietheorie: Rechts- und demokratietheoretische Überlegungen im Anschluß an Kant*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1994, 176. és köv.
- ¹⁷ Ennek legszigorúbb megnyilvánulása az állam és az egyén közötti bármely jellegű társulás vagy korporáció tilalma volt a forradalmi Loi Le Chapelier-ben.
- ¹⁸ Ennek híres kifejtése Franciaország vonatkozásában Alexis de TOCQUEVILLE: *L'ancien régime et la révolution*, Paris, Michel Lévy frères, 1856; lásd François FURET: *Penser la Révolution française*, Paris, Gallimard, 1978, 209. és köv.
- ¹⁹ PREUSS (9. vj.) 24. és köv.
- ²⁰ Ennek klasszikus kritikus elemzése természetesen Edmund BURKE: *Reflections on the Revolution in France: A Critical Edition*, szerk.: Jonathan Charles Douglas CLARK, Stanford, CA, Stanford University Press, 2001, 181. és köv.

- ²¹ Sieyès írásaira figyelemmel William H. SEWELL jr.: *A Rhetoric of Bourgeois Revolution: The Abbé Sieyès and What is the Third Estate?*, Durham, NC, Duke University Press Books, 1994, 109; művében az „amnézia retorikájáról” beszél.
- ²² PREUSS (9. vj.) 24. és köv.; OST (5. vj.) 175. és köv.
- ²³ Az Egyesült Államok vonatkozásában a mérvadó hozzájárulás Niklas LUHMANN: *Verfassung als evolutionäre Errungenschaft*, Rechtshistorisches Journal, vol. 9, 1990, 176–220.
- ²⁴ Samuel E. FINER: *The History of Government from the Earliest Times I*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 1503. és köv.; PREUSS (9. vj.) 21, 22; STOURZH (8. vj.) 318. és köv.
- ²⁵ Niklas LUHMANN: *Die Kunst der Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1995, 229–230.
- ²⁶ Edward S. CORWIN: *The Constitution as Instrument and as Symbol*, American Political Science Review, vol. 30, no. 6, 1936, 1071–1085, 1072–1073.
- ²⁷ A *McCulloch v. Maryland* esetben [17 US 4 (Wheat), 1819, 316, 407] épp ez az a probléma, amelyre John Marshall utalt híres mondatával: „Amidőn ezt a kérdést mérlegeljük, soha nem felejtethjük el, hogy egy alkotmányt magyarázunk.”
- ²⁸ Franklin D. ROOSEVELT: *Address on Constitution Day*, Washington DC (1937. szeptember 17.) in *The Public Papers and Addresses of Franklin D Roosevelt*, szerk.: Franklin D. ROOSEVELT – Samuel I. ROSENMAN, New York, Random House, 1938, 362.
- ²⁹ Említésre méltók a különböző parlamentáris és antiparlamentáris hagyományok. A parlamentarizmus hírhedt német félreértéséről lásd Ernst FRAENKEL: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus* in Ernst FRAENKEL: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1991, 23. Szintén említésre méltó az államiség eltérő felfogása.
- ³⁰ A német esetről lásd Hans BOLDT: *Deutsche Staatslehre im Vormärz*, Düsseldorf, Droste, 1975, 25. és köv., 133. és köv.; BÖCKENFÖRDE (9. vj.) 9, 33. és köv.; Horst DREIER: *Rechtslehre, Staatssoziologie und Demokratietheorien bei Hans Kelsen*, Baden-Baden, Nomos, 1990, 30. és köv.
- ³¹ Hartwig BRANDT: *Landständische Repräsentation im Vormärz*, Luchterhand, Neuwied-Berlin, 1968, 46.
- ³² Ennek eredetét elemzi John G. A. POCOCK: *The Ancient Constitution and the Feudal Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1957, 46. és köv.
- ³³ A szövetségi kormánynak a korai Kongresszus által történő létrehozásáról lásd Stanley M. ELKINS – Eric L. MICKITRICK: *The Age of Federalism*, New York, Oxford University Press, 1993, 50. és köv.
- ³⁴ Christoph SCHÖNBERGER: *Das Parlament in Anstaltsstaat*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1997, 56. és köv., 148. és köv.; Gerhald A. RITTER: *Parlament und Demokratie in Großbritannien*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1972, 69. és köv.
- ³⁵ A joguralom brit elképzeléséről lásd Albert V. DICEY: *Introduction to the Study of Law of the Constitution*, London, MacMillan, 1919, 183. és köv. [magyarul lásd Albert V. DICEY: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, ford. TARNAI János, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1902, 173. és köv.]; Karl LOEWENSTEIN: *Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien*, Berlin, Springer, 1967, 74. és köv.; PREUSS (6. vj.) 13–

14; az amerikai jogállamiságról összehasonlításban a német *Rechtsstaatlichkeit*tal lásd Oliver LEPSIUS: *Verwaltungsrecht unter dem Common Law*, Tübingen, Mohr, 1997, 207. és köv.

³⁶ Jelentős befolyással bírt Németországban a használata Rudolf Von GNEIST által: *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Berlin, Julius Springer, 21879.

³⁷ Jean-Jacques ROUSSEAU: *Társadalmi szerződés*, 1762, I/7. és II. [magyarul lásd Jean-Jacques ROUSSEAU: *A társadalmi szerződésről* in Jean-Jacques ROUSSEAU: *Értekezések és filozófiai levelek*, ford.: Kis János, Budapest, Magyar Helikon, 1978]; SIEYÉS (12. vj.).

³⁸ James MADISON – Alexander HAMILTON – John JAY: *The Federalist Papers*, 1788, 51. szám [kiadva pl.: *The Federalist papers; a collection of essays written in support of the Constitution of the United States. From the original text of Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*, szerk.: Roy P. FAIRFIELD, Garden City, N.Y., Anchor Books, 21966 [magyarul lásd Alexander HAMILTON – James MADISON – John JAY: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*, ford.: BALABÁN Péter, Budapest, Európa, 1998].

³⁹ Az angol alkotmányosságról lásd Max WEBER: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, 1972, 189 [magyarul lásd Max WEBER: *Gazdaság és társadalom*, ford.: ERDÉLYI Ágnes, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987].

⁴⁰ Az európai integráció kezdete óta a brit kormánynak kétségei voltak az európai intézményeknek a parlamenti uralommal való kompatibilitását illetően: Konrad ADENAUER: *Erinnerungen 1945–1953*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1965, 499.

⁴¹ Ennek hagyományos forrása Edmund BURKE: *Speech to the Electors of Bristol* (1774. november 3.) in *On Empire, Liberty, and Reform*, szerk.: David BROMWICH, New Haven, Yale University Press, 2000, 39, 45–46. A vita és a demokrácia közötti megkülönböztetésről lásd az elemzést Joseph M. BESSETTE: *The Mild Voice of Reason*, Chicago–London, University Of Chicago Press, 1994, 40. és köv.

⁴² A jog formalizmusa és az elkülönült hatalmi ágak nem feltétlenül csökkentik az állam hatalmát. Michel FOUCAULT: *Il faut défendre la société*, Paris, Gallimard, 1997, 21. és köv.

⁴³ Egy történelmi összehasonlításról lásd Bernard S. SILBERMAN: *The Cages of Reason*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

⁴⁴ WEBER (39. vj.) 468. és köv.; Stefan BREUER: *Der Staat*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 1998, 161. és köv.; Wolfgang REINHARD: *Geschichte der Staatsgewalt*, München, Beck, 1999, 291. és köv.

⁴⁵ Ferdinand LASALLE: *Über Verfassungswesen*, Berlin, Jansen, 1862.

⁴⁶ Dau-Lin HSÜ: *Die Verfassungswandlung*, Berlin, DeGruyter, 1932; Brun-Otto BRYDE: *Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden, Nomos, 1982.

⁴⁷ Rudolf SMEND: *Verfassung und Verfassungsrecht*, München, Duncker & Humblot, 1928.

⁴⁸ SCHMITT (1. vj.) 23. és köv.

⁴⁹ Egy fontos kritikáról, amely az angolszász modellt használja ellentétként, lásd Wilhelm HENNIS: *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, Tübingen, Mohr, 1968, 24. és köv.

⁵⁰ Christoph MÖLLERS: *Staat als Argument*, München, Beck, 2000, 14. és köv.

⁵¹ Lásd a III/1. pontot.

- ⁵² VORLÄNDER (6. vj.) 23. és köv.
- ⁵³ Ezt DICEY (35. vj.) 37. és köv., valamint E. C. S. WADE: *Introduction* in DICEY (35. vj.) XXXIV. és köv. kanonizálta; a jelen állapotról lásd Eric BARENDT: *An Introduction to Constitutional Law*, New York, Oxford University Press, 1998, 86. és köv.
- ⁵⁴ Lásd 14. vj.
- ⁵⁵ DICEY (35. vj.) 4. és köv.; LOEWENSTEIN (35. vj.) 43. és köv.; Anthony W. BRADLEY – Keith D. EWING: *Constitutional and Administrative Law*, London, Longman, 1997, 7. és köv.
- ⁵⁶ Julius HATSCHKE: *Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Großbritannien-Irland*, Tübingen, Mohr, 1914, 7. és köv.; Frederic William MAITLAND: *The Constitutional History of England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1908, 562. és köv.
- ⁵⁷ Günther FRANKENBERG: *The Return of the Contract*, European Law Journal, 2000, vol. 6. no. 3, 257–276; Anne PETERS: *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001, 234. és köv.
- ⁵⁸ BÖCKENFÖRDE (9. vj.) 36. és köv.
- ⁵⁹ ROUSSEAU (37. vj.) II/36.
- ⁶⁰ John W. GOUGH: *The Social Contract*, Oxford, Clarendon Press, 1957; Wolfgang KERSTING: *Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags*, Darmstadt, Wissenschaftlichen Buchgesellschaft, 1994, 19. és köv.
- ⁶¹ Ernst-Rudolf HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, III*, Stuttgart, Kohlhammer, 1995, 742. és köv.
- ⁶² Gyakran felmerülő motívumok a német vitában a strukturális párhuzamok a német birodalom és az európai integráció között. Lásd Alexander BÖHMER: *Die Europäische Union im Lichte der Reichsverfassung von 1871*, Berlin, Duncker & Humblot, 1999, 39. és köv.; Stefan OETER: *Federalism and Democracy* és Philip DANN: *Political Institutions in Principles of European Constitutional Law*, szerk.: Armin VON BOGDANDY – Jürgen BAST, Oxford–München, Hart Publishing – Beck, 2009, 55–82. és 237–274.
- ⁶³ Hans Peter IPSEN: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, Mohr, 1972, 61; e német doktrína meggyőző kritikájához lásd Heribert Franz KÖCK: *Der Gesamttakt in der deutschen Integrationslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1978, 50. és köv.
- ⁶⁴ Neil MACCORMICK: *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now*, European Law Journal, 1995. vol. 1, no. 3, 259–266, 262. és köv. [magyarul lásd Neil MACCORMICK: *A Maastricht ítélet: Szuverenitás most in Alkotmányelmélet és európai integráció*, szerk.: PACZOLAY Péter, Budapest, Szent István Kiadó, 2004, 109–117].
- ⁶⁵ Dietrich JESCH: *Gesetz und Verwaltung*, Tübingen, Mohr, 1961, 24. és köv.
- ⁶⁶ Jogi elemzés a következőben: Trevor R. S. ALLAN: *Constitutional Rights and Common Law* in Trevor R. S. ALLAN: *Law, Liberty and Justice*, Oxford – New York, Oxford University Press, 1993, 135, 136. és köv.; az eszmétörténetről lásd Ronald G. ASCH: *Das Common Law als Sprache und Norm der politischen*

Kommunikation in England in Im Spannungsfeld von Recht und Ritual, szerk.: Heinz DURCHHARDT – Gert MELVILLE, 1997, Köln–Weimar–Wien, Böhlau, 1997, 103–138.

⁶⁷ Christoph MÖLLERS: *Steps to a Tripartite Model of Multilevel Government*, Jean Monnet Working Paper 5, 2003, s. 1.2; www.jeanmonnetprogram.org.

⁶⁸ A „counter-majoritarian difficulty” kérdéséről lásd James B. THAYER: *The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law*, Harvard International Law Review, 1893. vol. 7, no. 3, 137; Alexander M. BICKEL: *The Least Dangerous Branch*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1962; összehasonlító megközelítés: Ulrich HALTERN: *Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Mißtrauen*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998, 169. és köv.

⁶⁹ Lásd Carl Schmittnél, aki az alkotmány politikai fogalmát játsza ki a jogállammal szemben. SCHMITT (1. vj.) 125. és köv.

⁷⁰ Lásd a IV/3. pontot és az V. alfejezetet.

⁷¹ Hasso HOFMANN: *Das Recht des Rechts, das Recht der Herrschaft und die Einheit der Verfassung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998, 40. és köv.

⁷² LUHMANN (25. vj.) 193. és köv., 204. és köv.

⁷³ Jürgen HABERMAS: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1992, 167. és köv.; Oliver GERSTENBERG: *Bürgerrechte und Demokratie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1997, 27. és köv.

⁷⁴ Kelsen (15. vj.) 234.

⁷⁵ Ezt a felismerést több elméleti alapon is le lehet írni; lásd MÖLLERS (67. vj.) 1.3 alfejezet.

⁷⁶ Lásd a IV/2. a) szakaszt.

⁷⁷ Olivier BEAUD: *La Puissance de L'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, 209; Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Begriff und Probleme des Verfassungsstaates* in Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1999, 135. és köv.; Dieter GRIMM: *Does Europe need a Constitution?*, European Law Journal, 1995, vol. 1, no. 3, 292 [magyarul lásd Dieter GRIMM: *Kell-e alkotmány Európának?* in *Alkotmányelmélet és európai integráció* (64. vj.) 52–82].

⁷⁸ Udo DI FABIO: *Eine europäische Charta*, Juristenzeitung, 2000, 738. és köv.; Jörg GERKRATH: *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, Ed. de l'Univ. de Bruxelles, 1997, 87. és köv. (de lásd ugyanitt 127. és köv.); PERNICE (6. vj.) 155. és köv.; Pierre PESCATORE: *Die Gemeinschaftsverträge als Verfassungsrecht* in *Europäische Gerichtsbarkeit und national Verfassungsgerichtsbarkeit*, szerk.: Wilhelm G. GREWE, Baden-Baden, Nomos, 1981, 319, 322; Luisa TORCHIA: *Una costituzione senza Stato*, Diritto Pubblico, 2001/7, 405; a francia és angol hagyományok megkülönböztetéséről lásd Ian HARDEN: *The Constitution of the European Union*, Public Law, 1994. tél, 513–514, 609–624.

⁷⁹ PERNICE (6. vj.) 155. és köv.; Deirdre CURTIN: *Civil Society and the European Union*, Collected Courses of the Academy of European Law, 1996/7, 185; Jürgen HABERMAS: *Die postnationale Konstellation* in Jürgen HABERMAS: *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1998, 91 [magyarul lásd Jürgen HABERMAS: *A posztnemzeti állapot*, ford.: RUZSACZ István, Budapest, L'Harmattan – Zsigmond Király Főiskola, 2006].

- ⁸⁰ Helmuth PLESSNER: *Die verspätete Nation*, Stuttgart, Kohlhammer, 1959, 27; Reinhart KOSELLECK: *Deutschland. Eine verspätete Nation?* in *Zeitschichten*, szerk.: Reinhart KOSELLECK – Hans-Georg GADAMER, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2000, 359, 373. és köv.
- ⁸¹ WEBER (39. vj.) 29–30.
- ⁸² Kenneth W. DYSON: *The state tradition in Western Europe: a study of an idea and institution*, Oxford, Martin Robertson, 1980.
- ⁸³ PERNICE (6. vj.) 156. és köv.
- ⁸⁴ BEAUD (77. vj.) 359. és köv.
- ⁸⁵ GRIMM (77. vj.) 870. és köv.; Marcel KAUFMANN: *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, 1997, Baden-Baden, Nomos 38, 48. és köv.; lásd még Paul KIRCHHOF: *The European Union of States in Principles of European Constitutional Law* (62. vj.) 735–761.
- ⁸⁶ SCHMITT (1. vj.) 228. és köv.
- ⁸⁷ BRUNKHORST (6. vj.) 91. és köv.; PREUSS (6. vj.) 24.
- ⁸⁸ MÖLLERS (50. vj.) 422–423; az állam és a nemzet megkülönböztetéséről lásd G. Federico MANCINI: *Europe. The Case for Statehood*, European Law Journal, 1998, vol. 4, no. 1, 29–42.
- ⁸⁹ Az európai integráció jelen helyzetének kritikájáról lásd Jürgen HABERMAS: *Braucht Europe eine Verfassung* in Jürgen HABERMAS: *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1996, 185.
- ⁹⁰ Armin VON BOGDANDY: *Skizzen zu einer Theorie der Gemeinschaftsverfassung* in *Auf dem Wege einer europäischen Staatlichkeit*, szerk.: Thomas VON Dannwitz etc., Stuttgart etc., Boorberg, 1993, 9–31, 24–25; Maria Luisa FERNANDEZ ESTABAN: *The Rule of Law in the European Constitution*, The Hague, Kluwer Law International, 1999, 7. és köv.; PERNICE (6. vj.) 158. és köv.; Jürgen SCHWARZE: *Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft* in *Eine Verfassung für Europa*, szerk.: Jürgen SCHWARZE, 1984, Baden-Baden, Nomos, 15, 25. és köv.; PETERS (57. vj.) 57, 76. és köv.
- ⁹¹ A fogalom kétértelműségét régóta felismerték: Robert K. MERTON: *Manifest and Latent Functions* in *Social Theory and Social Structure*, szerk.: Robert K. MERTON, New York, The Free Press, 1968, 73, 79. és köv.
- ⁹² PERNICE (6. vj.) 159, 167–168.
- ⁹³ Lásd a II/2. d) szakaszt.
- ⁹⁴ PERNICE (6. vj.) 164.
- ⁹⁵ A demokrácia és a közhatalom összekapcsolódásáról lásd Oliver LEPSIUS: *Die erkenntnistheoretische Notwendigkeit des Parlamentarismus* in *Demokratie und Freiheit*, szerk.: Martin BERTSCHI etc., Stuttgart etc., Boorberg, 1999, 123–180.
- ⁹⁶ Niklas LUHMANN: *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2000, 357–358.
- ⁹⁷ PERNICE a „klasszikus” fogalom korlátozásáról beszél. PERNICE (6. vj.) 158.
- ⁹⁸ Lásd a II/1. pontot.
- ⁹⁹ Lásd a II/3. pontot.
- ¹⁰⁰ Meinhard HILF: *Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin–Heidelberg, Springer, 1982.

- ¹⁰¹ PERNICE (6. vj.) 165. és köv.
- ¹⁰² Ingolf PERNICE: *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam*, Common Market Law Review, 1999, vol. 36, 703, 708. és köv.
- ¹⁰³ Figyelemre méltó, hogy a nem demokratikus keretekben gondolkodó Jellineknek ebben az összefüggésben rendszeresen idézik az alkotmány kifejezés meghatározásánál. Georg JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Häring, 31914, 5005.
- ¹⁰⁴ Lásd 91. vj.
- ¹⁰⁵ Lásd a II/3. pontot.
- ¹⁰⁶ Lásd 11. vj.
- ¹⁰⁷ GRIMM (77. vj.) 868.
- ¹⁰⁸ Lásd a IV/2. pontot.
- ¹⁰⁹ Lásd Jürgen KÜHLING: *Fundamental Rights* és Thorsten KINGREEN: *Fundamental Freedoms in Principles of European Constitutional Law* (62. vj.) 479–514. és 515–550.
- ¹¹⁰ Marcus HÖRETH: *Die europäische Union im Legitimationstrilemma*, Baden-Baden, Nomos, 1999, 171. és köv.
- ¹¹¹ IPSEN (63. vj.) 62. és köv., 100; Léontin-Jean CONSTANINESCO: *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften I*, Baden-Baden, Nomos, 1977, 180. és köv.; Carl Friedrich OPHÜLS: *Staatshoheit und Gemeinschaftshoheit in Recht im Wandel*, szerk.: Carl Hermann ULE, Köln etc., Heymann, 1965, 558. és köv.
- ¹¹² *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 73, 339, 375 (*Solange II*); *uo.* 89, 155, 183–184, 190 (*Maastricht*); de lásd még *uo.* 45, 142, 169 (*Rückwirkende Verordnungen*); Claus Dieter EHLERMANN: *Die Europäische Gemeinschaft und das Recht in Einigkeit und Recht und Freiheit*, szerk.: Bodo BÖRNER etc., Köln, Heymanns, 1984, 81–94, 83; KAUFMANN (85. vj.) 428, 69. lábjegyzet.
- ¹¹³ Arégitagállamokegyéb jogrendjeiről lásd Franz C. MAYER: *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung*, München, Beck, 2000, 87. és köv.
- ¹¹⁴ DREIER (30. vj.); MÖLLERS (50. vj.) 398.
- ¹¹⁵ Meggyőző Joseph H. H. WEILER – Ulrich HALTERN: *The Autonomy of the Community Legal Order through the Looking Glass*, Harvard International Law Journal, 1996. tavasz, vol. 37, 411–448; ezzel szemben lásd Theodor SCHILLING: *The Autonomy of the Community Legal Order*, Harvard International Law Journal, 1996. tavasz, vol. 37, 389–409.
- ¹¹⁶ Legyen az akár a szövetségi államok között a nemzetközi közjogban vagy a magánjogi jogalkotási eljárásokban.
- ¹¹⁷ Ugyanez a kérdés merül fel, ha valaki azon töri a fejét, hogy mi is lehet a közösségi közigazgatás – hogy a tagállamok érvényesítik az EU-jogot, vagy a Bizottság és annak egyes részlegei teszik ezt, illetve hogy ezek együttműködnek egymással: Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: *Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft*, Europarecht, 1996, 270, 275. és köv.
- ¹¹⁸ Michel VAN DE KERCHOVE – François OST: *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, Presses Universitaires de France, 1988, 154. és köv.

- ¹¹⁹ Az autonómiának a legmagasabb szintje egy szövetségi rendszerben talán az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának a duális föderalizmusról alkotott felfogásában található. Egy érdekes összehasonlító ismeretetésért, amely kiterjed az Egyesült Államokra, az EU-ra és Németországra, lásd Daniel HALBERSTAM: *Comparative Federalism and the Issue of Commandeering in The Federal Vision*, szerk.: Kalypso NICOLAÏDIS – Robert HOWSE, Oxford, Oxford University Press, 2001, 213–251.
- ¹²⁰ Ennek a német fogalomnak a történetéről lásd Peter LERCHE: „Kompetenz-Kompetenz” und das Maastricht Urteil des Bundesverfassungsgerichts in ULE (111. vj.) 409, 409. és köv.
- ¹²¹ PERNICE (6. vj.) 171–172.
- ¹²² Nico KRISCH: *Europe’s Constitutional Monstrosity*, Oxford Journal of Legal Studies, 2005, no. 2, 25, 321–224.
- ¹²³ Ilc-Report: *Fragmentation of International Law*, szerk.: Martti KOSKENNIEMI, UN Doc A/CN.4/L.682.
- ¹²⁴ Olivier BEAUD: *Theorie de la Fédération*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007.
- ¹²⁵ Christoph SCHÖNBERGER: *Unionsbürger*, Tübingen, Mohr, 2005.
- ¹²⁶ Lásd a II/3. pontot.
- ¹²⁷ Lásd a III/3. pontot.
- ¹²⁸ Peter M. HUBER: *Maastricht. Ein Staatsstreich?*, Stuttgart etc., Boorberg, 1992, 214. és köv.; KAUFMANN (85. vj.) 534–535.
- ¹²⁹ Christoph DORAU: *Die Verfassungsfrage der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2001, 66. és köv.; PERNICE (6. vj.) 171.
- ¹³⁰ Jacques DERRIDA: *Declarations of Independence*, New Political Science, 1986. vol. 15, 7–15; Friedrich MÜLLER: *Fragment (über) Verfassungsgebende Gewalt des Volkes*, szerk.: Klaus von ROHRBACHER, Berlin, Duncker & Humblot, 1995; HOFMANN (8. vj.) 292–293.
- ¹³¹ BEAUD (77. vj.) 312. és köv.; BÖCKENFÖRDE (13. vj.) 91.
- ¹³² Antonio NEGRI: *Il potere costituente*, Milan, Sugarco, 1992; ennek a megközelítésnek a kritikus elemzését kínálja Giorgio AGAMBEN: *Homo Sacer*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2002, 50. és köv.
- ¹³³ Angela AUGUSTIN: *Das Volk der Europäischen Union*, Berlin, Duncker & Humblot, 2000, 318.
- ¹³⁴ Lásd a beszámolókat a gyakran kétes történelmi gyakorlatokról: Klaus VON BEYME: *Die Verfassungsgebende Gewalt des Volkes*, Tübingen, Mohr, 1968, 7. és köv., Jon ELSTER: *Deliberation and Constitution Making in Deliberative Democracy*, szerk.: Jon ELSTER, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 97, 100. és köv.
- ¹³⁵ SIEYÈS ABBÉ (12. vj.); SEWELL jr. (21. vj.) 45. és köv.; BRUNKHORST (6. vj.) 102. és köv.; Egon ZWEIG: *Die Lehre vom Pouvoir Constituant*, Tübingen, Mohr, 1909, 116. és köv.
- ¹³⁶ AUGUSTIN (133. vj.) 401–402.
- ¹³⁷ SIEYÈS ABBÉ: *Essay sur les privilèges* [Esszé a kiváltságokról], 1788; Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Demokratie als Verfassungsprinzip* in BÖCKENFÖRDE (9. vj.) 289, 327. és köv.; MAUS (16. vj.).

- ¹³⁸ Hans Peter IPSEN: *Fusionsverfassung Europäische Gemeinschaften*, Bad Homburg v.d. H. etc., Gehlen, 1969, 35, 51; GERKRATH (78. vj.) 127; kevésbé merev Peter HÄBERLE: *Europäische Verfassungslehre*, Baden-Baden, Nomos, 2002, 162. és köv., 213. és köv.
- ¹³⁹ KAUFMANN (85. vj.) 344–345.
- ¹⁴⁰ Lásd 16. és 137. vj.
- ¹⁴¹ Michael ZÜRN: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1998, 237–238.
- ¹⁴² AUGUSTIN (133. vj.) 319. és köv.; BÖCKENFÖRDE (13. vj.) 105–106; PETERS (57. vj.) 379. és köv. (eltérő normatív implikációkkal).
- ¹⁴³ Lásd a II/1. a) szakaszt.
- ¹⁴⁴ PERNICE (6. vj.) 161, ahol Renan művére utal. Ernest RENAN: *Qu'est-ce qu'une nation?*, Paris, Calmann-Lévy, 1882. A kritikáról lásd AUGUSTIN (133. vj.) 349. és köv.
- ¹⁴⁵ Hannah ARENDT: *Responsibility and Judgment*, New York, Schocken, 2003.
- ¹⁴⁶ Harrison C. WHITE: *Identity and Control*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- ¹⁴⁷ Ezt a megkülönböztetést kifejlesztette Fritz W. SCHARPF: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz, Universitätsverlag, 1970, 21. és köv.; Európára alkalmazta Fritz W. SCHARPF: *Governing in Europe*, Oxford – New York, Oxford University Press, 1999, 20. és köv.; valamint PETERS (57. vj.) 580. és köv.; a kimenet-, azaz output-orientált demokrácia elgondolásának rövid kritikájáról lásd Hauke BRUNKHORST: *Globale Solidarität in Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit*, szerk.: Lutz WINGER – Klaus GÜNTHER, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2001, 605, 521, 48. lábjegyzet.
- ¹⁴⁸ Bernard MANIN – Elly STEIN – Jane MANSBRIDGE: *On Legitimacy and Political Deliberation*, Political Theory, 1987, vol. 15, no. 3, 351. és köv.; Jürgen HABERMAS: *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1991; James BOHRMAN: *Public Deliberation*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2000, 23. és köv.
- ¹⁴⁹ Lásd a II/1. a) szakaszt.
- ¹⁵⁰ Az EU bármilyen föderális legitimitációjának kritikájáról lásd KAUFMANN (85. vj.) 260. és köv.
- ¹⁵¹ Ennek kritikájáról lásd Joseph H. H. WEILER: *Epilogue: „Comitology” as Revolution in EU Committees*, szerk.: Christian JOERGES – Ellen VOS, Oxford, Hart, 1999, 347. és köv.; valamint lásd 253. vj.
- ¹⁵² A Bizottság technokratikus legitimitációjáról és annak korlátairól lásd Giandomenico MAJONE: *Dilemmas of European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- ¹⁵³ Paul MAGNETTE: *Appointing and Censuring the European Commission*, European Law Journal, 2001, vol. 7, no. 3, 292–310.
- ¹⁵⁴ Ennek pontos elemzését adja KAUFMANN (85. vj.) 251. és köv.; Christoph GUSY: *Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften*, Zeitschrift für Politik, 1998, vol. 45, no. 3, 269.
- ¹⁵⁵ Itt Hans Kelsen munkájára lehet támaszkodni: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, Mohr, 1929, 14. és köv.; Kelsen (15. vj.) 310. és köv.; lásd Oliver LEPSIUS: *Staatstheorie und Demokratiebegriff in der Weimarer Republik in Demokratisches Denken in der Weimarer Republik*, szerk.: Christoph GUSY, Baden-Baden, Nomos, 2000, 403. és köv.

- ¹⁵⁶ BRUNKHORST (9. vj.) 256. és köv.; konkrétan Európáról: BRUNKHORST (6. vj.) 227. és köv. Ez a nép fogalmának teljes elhagyását implikálhatja: AUGUSTIN (133. vj.) 377. és köv.
- ¹⁵⁷ BEAUD (77. vj.) 477. és köv.
- ¹⁵⁸ Lásd a II/1. a) szakaszt.
- ¹⁵⁹ Optimizmust, valamint jó okot erre itt lehet találni: Phillip STEINBERG: *Agencies, Co-regulation and Comitology. And What about Politics?* in *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, szerk.: Christian JOERGES – Yves MÉNY – Joseph H. H. WEILER, New York, European University Institute Robert Schumann Centre – School of Law-Jean Monnet Center, 2002; <http://www.eui.eu/RSCAS/Research/OnlineSymposia/Governance.shtml>, 139, 141. és köv.
- ¹⁶⁰ Egy intézményes összehasonlítás található itt: Jonas TALLBERG: *The Anatomy of Autonomy*, Journal of Common Market Studies, 2000, 843.
- ¹⁶¹ Elemzések itt: *Integration through Law I–III.*, szerk.: Mauro CAPPELLETTI etc., Berlin, de Gruyter, 1985–1988; *Courts and Free Markets I–II.*, szerk.: Terrance SANDALOW – Eric STEIN, Oxford, Clarendon Press, 1982.
- ¹⁶² ELKINS–MCKITRICK (34. vj.) 258. és köv.
- ¹⁶³ Az Egyesült Államok korai pártrendszeréről lásd Richard HOFSTADTER: *The Idea of a Party System*, Berkeley, University of California Press, 1970.
- ¹⁶⁴ Adrienne HÉRITIER: *The White Paper on European Governance in Mountain or Molehill?* (159. vj.) 73.
- ¹⁶⁵ Marcelo NEVES: *Zwischen Themis und Leviathan*, Baden-Baden, Nomos, 2001.
- ¹⁶⁶ Az alaki alkotmány fogalmáról lásd KELSEN (15. vj.) 251–252.
- ¹⁶⁷ KELSEN (15. vj.) 98, 234.
- ¹⁶⁸ Lásd VON BOGDANDY: *Founding Principles in Principles of European Constitutional Law* (62. vj.); GERKRATH (78. vj.) 325. és köv.
- ¹⁶⁹ Lásd a II/2. a) szakaszt.
- ¹⁷⁰ Peter HAY: *Federalism and Supranational Organization*, Urbana, University of Illinois Press, 1966; Koen LENAERTS: *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, American Journal of Comparative Law, 1990, vol. 38, no. 2, 205–263; Joseph H. H. WEILER: *Constitutionalism and Federalism in The Federal Vision*, szerk.: Robert HOWSE – Kalypso NICOLAÏDIS, Oxford, Oxford University Press, 2001, 54; lásd OETER (62. vj.).
- ¹⁷¹ Christian CALLIESS: *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 1999, 65. és köv.
- ¹⁷² Claus-Dieter EHLERMANN: *Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag*, Europarecht, 1997, 362.
- ¹⁷³ Peter-Christian MÜLLER-GRAFF: *Die wettbewerbsverfaßte Marktwirtschaft als gemeineuropäisches Verfassungsprinzip?*, Europarecht, 1997, 433, 439. és köv.
- ¹⁷⁴ Miguel Poiares MADURO: *We the Court*, Oxford, Hart, 1998, 7; lásd Armin HATJE: *The Economic Constitution within the Internal Market in Principles of European Constitutional Law* (62. vj.) 589–623.

- ¹⁷⁵ Például Jean BOULOIS: *Droit institutionnel de L'Union Européenne*, Paris, Montchrestien, 1997; Koen LENAERTS – Piet VAN NUFFEL: *Constitutional Law of the European Union*, London, Sweet & Maxwell, 2005; Trevor C. HARTLEY: *The Foundations of European Community Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- ¹⁷⁶ AG Lagrange főtanácsnok a 6/64. *Costa v. ENEL* [EBHT 1964, 585.] ügyben: „a Közösség alkotmánya”; 294/83. *Les Verts v. Parliament* [EBHT 1986, 1339.] ítéletben a 23. pont: „az alapvető alkotmányos Karta”; 1/91. vélemény az EGT-ről [EBHT 1991, I-6079.] 1. pont: „habár nemzetközi megállapodás formájában kötötték, egy jogközösség alkotmányos Kartáját jelenti”. Hasonlóan lásd *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* 22, 293, 296 (*EWG-Verordnungen*). Ám lásd még 1/76. a belvízi hajók ideiglenes leszerelésére létrehozandó európai alapról szóló megállapodás tervezetről szóló vélemény [EBHT 1977, 741.] 5. pont, amelyben a bíróság a „Közösség [...] belső alkotmányáról” beszél. Ennek alapos vizsgálata található itt: GERKRATH (78. vj.) 124–125.
- ¹⁷⁷ A *charte* szót alkotmányos dokumentumként vagy alkotmányként lehet fordítani. A *constitutionnelle* melléknév inkább gyengíteni, semmint megerősíteni látszik az alkotmányos jelleget.
- ¹⁷⁸ François FURET: *La Révolution. Tome II 1814–1880*, Paris, Histoire de France Hachette, 1988, 24. és köv.
- ¹⁷⁹ Lásd a II/1. b) szakaszt.
- ¹⁸⁰ Ahogyan ezt az angol alkotmányos hagyomány megtestesíti.
- ¹⁸¹ Lásd a II/1. b) szakaszt.
- ¹⁸² Lásd a II/1. b) szakaszt.
- ¹⁸³ Ulrich HUFELD: *Die Verfassungsdurchbrechung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, 208. és köv.
- ¹⁸⁴ Az EUSZ 48. cikkének a jegyzőkönyvekre történő alkalmazhatóságáról lásd Werner MENG: *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag in Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, szerk.: Hans VON DER GROEBEN – Jürgen SCHWARZE, Baden-Baden, Nomos, 62003, EUSZ 48. cikk, 38. bekezdés.
- ¹⁸⁵ Deirdre CURTIN: *The Constitutional Structure of the Union. A Europe of Bits and Pienes*, Common Market Law Review, 1993/30, 22. és köv.
- ¹⁸⁶ Deirdre CURTIN: *Scalping the Community Legislation. Occupational Pensions and „Barber”*, Common Market Law Review, 1990/27, 475; Catherine BARNARD: *The „Opt-out” for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights. Triumph of Rhetoric over Reality?* in *The Lisbon Treaty*, szerk.: Stefan GRILLER – Jacques ZILLER, Wien, Springer, 2008, 257.
- ¹⁸⁷ Ausztriában a Szövetségi Alkotmány 44. cikke. Az Egyesült Királyság természetesen különleges eset.
- ¹⁸⁸ Ulrich EVERLING: *Zur Rechtlichen Wirkung von Beschlüssen, Entschliefungen, Erklärungen und Vereinbarungen des Rates oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration*, szerk.: Gerhard LÜCKE etc., Köln, Heymann, 1983, 133, 153; az Európai Bíróság által bármely alkalmazhatóság ellen érvelve: Akos G. TOTH: *The Legal Status of the Declarations Annexed to the Single European Act*, Common Market Law Review 1986/23, 803, 810–811.
- ¹⁸⁹ LENAERTS – VAN NUFFEL (175. vj.) 262–263.

- ¹⁹⁰ Tobias BENDER: *Die verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza*, Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht, 2001, vol. 67, 729–770, 738. és köv.; az Alkotmányos Szerződés kapcsán lásd Antonio LÓPEZ-PINA: *Enhanced Cooperation as European Form of Government in A Constitution for the European Union*, szerk.: Ignolf PERNICE – Miguel Poiars MADURO, Baden-Baden, Nomos, 2004, 119.
- ¹⁹¹ Európai Tanács, Lisszabon, 2000. március 23., Elnökségi Következtetések, I. rész 7. pont; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm.
- ¹⁹² Lásd DANN (62. vj.).
- ¹⁹³ Christian KOENIG – Matthias PECHSTEIN: *Die EU-Vertragsänderung*, Europarecht, 1998, 139–140.
- ¹⁹⁴ Lásd a II/1. b) szakaszt.
- ¹⁹⁵ Lásd a IV/1. b) (ii) alszakaszt.
- ¹⁹⁶ KOENIG és PECHSTEIN ([193. vj.] 133. és köv.) egy szűkítő értelmezést javasol, a nemzetközi szokásjog általános elveire hivatkozva.
- ¹⁹⁷ 22/70. *Bizottság kontra Tanács* [EBHT 1971, 263.] 17. pont: a harmadik államokkal kötött egyezményekről; 43/75. *Defrenne* [EBHT, 1976, 455.] 58. pont; 59/75. *Manghera* [EBHT 1976, 91.] 19–21. pont egy tanácsi állásfoglalásról; 68/86. *Egyesült Királyság kontra Tanács* [EBHT 1988, 855.] 38. pont; „a Szerződésnek a Szerződés módosítására vonatkozó szabályai nem *jus dispositivumok*”; 2/94. vélemény az EJEE-ről [EBHT, 1996, I-1759.] 30. pont
- ¹⁹⁸ Lásd a III/3. pontot.
- ¹⁹⁹ KELSEN (15. vj.) 252–253.
- ²⁰⁰ Ezt a szerződések alkotmányos elemeként hangsúlyozza Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS: *Zur „Verfassung” der Europäischen Gemeinschaft*, Europäische Grundrechte Zeitschrift, 1996, 125, 125–126; Frank SCHORKOPF: *Homogenität in der Europäischen Union*, 2000, Berlin, Duncker & Humblot, 219–220.
- ²⁰¹ Armin VON BOGDANDY: *Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht*, Der Staat, 2001/40, 1, 12.
- ²⁰² Az elszakadáshoz való jog ellenében lásd Ulrich EVERLING: *Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge?* in *Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte*, szerk.: Rudolf BERNHARDT etc., Berlin – Heidelberg, Springer, 1983, 173, 183. és köv.; Werner MENG: *Das Recht der internationalen Organisation, eine Entwicklungsstufe des Völkerrechts*, Baden-Baden, Nomos, 1979, 119. és köv., 162. és köv.
- ²⁰³ Joseph H. H. WEILER: *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 18.
- ²⁰⁴ Martti KOSKENNIEMI: *From Apology to Utopia*, Helsinki, Finnish Lawyers’ Pub. Co., Helsinki, 1989, 192. és köv.
- ²⁰⁵ Ennek kritikájáról lásd MÖLLERS (50. vj.) 399–400.
- ²⁰⁶ Egy kritika elemzését nyújtja Markus HEINTZEN: *Hierarchisierungs Prozesse des Primärrechts in der europäischen Gemeinschaft*, Europarecht, 1994, 35; Wolfram HERTEL: *Die Normativität der Staatsverfassung und einer Europäischen Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 2000, 48, Tübingen, Mohr, 233, 238.

- ²⁰⁷ AG MADURO főtanácsnok indítványa a C-402/05. *Kadi kontra Tanács és Bizottság ügyben* [EBHT, 2008, I-6351.], 31. és köv. Áttekintésért lásd Isabelle LEY: *Legal Protection against the UN. Security Council between Europe and International Law*, German Law Journal, 2007/8, 279–293.
- ²⁰⁸ 294/83. *Les Verts* (176. vj.).
- ²⁰⁹ De lásd Paul P. CRAIG: *Constitutions, Constitutionalism, and the European Union*, European Law Journal, 2001, vol. 7, no. 2, 133–134.
- ²¹⁰ Lásd Jürgen BAST: *Legal Instruments and Judicial Protection in Principles of European Constitutional Law* (62. vj.) 345–399.
- ²¹¹ Lásd 27. vj.
- ²¹² Hasonló körkörös érvelést elemez a közösségi jog alapításának idejéből Bruno DE WITTE: *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order in The Evolution of EU Law*, szerk.: Paul CRAIG – Grainne DE BÚRCA, Oxford, Oxford University Press, 1999, 177–214, 208.
- ²¹³ Paul W. KAHN: *The Reign of Law*, New Haven, Yale University Press, 1997, 134. és köv.
- ²¹⁴ HARTLEY (175. vj.) 233. és köv.; IPSEN (63. vj.) 266–267, 277. és köv.
- ²¹⁵ Bécsi egyezmény a szerződések jogáról 46. (1) cikk; WEILER–HALTERN (115. vj.).
- ²¹⁶ Hasonlóképp WEILER (203. vj.) 20–21.
- ²¹⁷ MADURO (174. vj.) 78. és köv.; az Európai Bíróság és a Bizottság közötti együttműködésről lásd Eric STEIN: *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution*, American Journal of International Law, 1981/75, 1.
- ²¹⁸ Egy elemzés erről itt: Christoph MÖLLERS: *Durchführung des Gemeinschaftsrechts*, Europarecht, 2002, 483.
- ²¹⁹ Koen LENAERTS: *Regulating the Regulatory Process. „Delegation of Powers” in the European Community*, European Law Review, 1993/18, 23, 29. és köv.; MÖLLERS (218. vj.) 503. és köv.
- ²²⁰ Hasonlóért lásd KINGREEN (109. vj.).
- ²²¹ Az EU külpolitikai hatáskörére vonatkozó döntéseken túlmenően lásd C-376/98. *Németország kontra Parlament és Tanács* [EBHT, 2000, I-8419.].
- ²²² BAST (210. vj.).
- ²²³ Roland BIEBER – Isabelle SALOMÉ: *Hierarchy of Norms in European Law*, Common Market Law Review, 1996/33, 907, 920–921, 926–927.
- ²²⁴ Hasonlóképpen CRAIG (209. vj.) 126–127.
- ²²⁵ John W. F. ALLISON: *A Continental Distinction in the Common Law. A Historical and Comparative Perspective on English Public Law*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- ²²⁶ Ez lényeges a nemzetközi gazdasági jogról való értekezés számára, lásd Ernst-Ulrich PETERSMANN: *Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law*, Aussenwirtschaft 46, 1991; ennél óvatosabb Christian WALTER: *Constitutionalizing (Inter)national Governance*, German Yearbook of International Law, 2001/44, 170, 192. és köv.; Erika DE WET: *The International Constitutional Order*, International and Comparative Law, 2006/55, 53; az Egyesült Nemzetekről lásd Andreas L. PAULUS:

Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, München, Beck, 2001, 293. és köv.; a különálló, kiegészítő törvényhozás nélküli szupra-, illetve nemzetközi bírósági folyamat jelenségéről lásd Christoph MÖLLERS: *Gewaltengliederung*, Tübingen, Mohr, 2005, 426. és köv.

²²⁷ E fontos megfigyelés forrása: HEINTZEN (206. vj.) 36.

²²⁸ WEILER (203. vj.) 9.

²²⁹ Günther TEUBNER: *Societal Constitutionalism. Alternatives to State-centred Constitutional Theory?* in *Transnational Governance and Constitutionalism*, szerk.: Christian JOERGES – Inger-Johanne SAND – Günther TEUBNER, Oxford, Hart, 2004.

²³⁰ HARTLEY (175. vj.) 187. és köv.; WEILER (203. vj.) 19–20.

²³¹ Az alapvető szabadságok magánjogi felfogásáról lásd Josef DREXL: *Competition Law as Part of the European Constitution* in *Principles of European Constitutional Law* in *Principles of European Constitutional Law* (62. vj.) 546. és köv.

²³² A jog törvényének értelmében és nem a politika törvényeként, lásd HOFMANN (71. vj.) 40–41.

²³³ Ezt a fogalmat kidolgozta: Peter HÄBERLE: *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 1991, 261, 268. és köv.

²³⁴ SCHORKOPF (200. vj.) 268.

²³⁵ Egyéb tagállamokról lásd SCHORKOPF (200. vj.) 45. és köv.; lásd Christoph GRABENWARTER: *National Constitutional Law Relating to the European Union* in *Principles of European Constitutional Law* (62. vj.) 83–131.

²³⁶ HÄBERLE (233. vj.) 268.

²³⁷ A hatalmi ágak elválasztása közös koncepciójának meghatározására tett kísérlet az EU vonatkozásában: Christoph MÖLLERS: *Gewaltengliederung*, Tübingen, Mohr, 2005.

²³⁸ Takis TRIDIMAS: *The General Principles of EC Law*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 89. és köv.

²³⁹ *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, szerk.: Evelyn ELLIS, Oxford, Hart, 1999.

²⁴⁰ Alexander SCHMITT GLAESER: *Grundgesetz und Europarecht als Elemente europäischen Verfassungsrecht*, Berlin, Duncker & Humblot, 1996, 191. és köv.

²⁴¹ Egy összehasonlító szempontról lásd Daniel HALBERSTAM: *Of Power and Responsibility. The Political Morality of Federal Systems*, Virginia Law Review, 2004, vol. 90, 731. és köv.

²⁴² Marc BLANQUET: *L'article 5 du traité CEE*, Paris, Librairie generale de droit et DE Jurisprudence, 1994.

²⁴³ Lásd Franz C. MAYER: *Multilevel Constitutional Jurisdiction* in *Principles of European Constitutional Law* (62. vj.) 399–440.

²⁴⁴ *The Chartering of Europe*, szerk.: Erik Oddvar ERIKSEN – John Erik FOSSUM – Agustín Jose MENENDEZ, Baden-Baden, Nomos, 2003.

²⁴⁵ Gunnar Folke SCHUPPER – Christian BUMKE: *Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung*, Baden-Baden, Nomos, 2000.

²⁴⁶ 30. sz. Jegyzőkönyv az Európai Unió Alapjogi Kartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról.

- ²⁴⁷ Kantiánus felfogás felől érkezve: Christoph MENKE – Arnd POLLMANN: *Philosophie der Menschenrechte zur Einführung*, Hamburg, Junius, 2007.
- ²⁴⁸ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: *Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie in Tradition und Weltoffenheit des Rechts*, szerk.: Hans-Joachim CREMER, Berlin–Heidelberg, Springer, 2002, 1380. és köv.
- ²⁴⁹ Lásd *Administrative Law under European Influence*, szerk.: Jürgen SCHWARZE, London, Sweet & Maxwell, 1996.
- ²⁵⁰ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Berlin–Heidelberg, Springer, 2004, 385.
- ²⁵¹ Michelle EVERSON: *The Constitutionalisation of European Administrative Law in European Committees. Social Regulation, Law and Politics*, szerk.: Christian JOERGES – Ellen VOS, Oxford, Hart, 1999, 281, 289. és köv.; Stefan KADELBACH: *European Administrative Law and the Law of a Europeanized Administration in Good Governance in Europe's Integrated Markets*, szerk.: Christian JOERGES – Renaud DEHOUSSE, Oxford–New York, Oxford University Press, 2002, 167, 181. és köv.; Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: *Verfassungsprinzipien für den Verwaltungsverbund in Grundlagen des Verwaltungsrechts I.*, szerk.: Wolfgang HOFFMANN-RIEM etc., München, Beck, § 5, 49. és köv. bekezdések.
- ²⁵² Carol HARLOW: *Codification of the EC Administrative Procedures?*, *European Law Journal*, 1996, vol. 2, no. 1, 3–25.
- ²⁵³ Christian JOERGES – Jürgen NEYER: *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process*, *European Law Journal*, 1997, vol. 3, no. 3, 293. és köv.
- ²⁵⁴ WEILER (203. vj.) 96. és köv., 283. és köv.
- ²⁵⁵ Hanns Peter NEHL: *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford, Hart, 1999, 13. és köv.
- ²⁵⁶ COM (2001), 428 végleges; lásd a kritikákat *Mountain or Molehill?* (159. vj.).
- ²⁵⁷ Egy kritika: Christoph MÖLLERS: *European Governance: Meaning and Value of a Concept*, *Common Market Law Review*, 2006, vol. 46, 314.
- ²⁵⁸ Ahogy MAJONE is támogatja (152. vj.).
- ²⁵⁹ Lásd Thomas GROSS: *Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation*, Tübingen, Mohr, 1999, 111. és köv.
- ²⁶⁰ Explicit kritika itt található: Carol HARLOW: *European Administrative Law in The Evolution of EU Law* (212. vj.) 261, 264. és köv.
- ²⁶¹ Például Jo SHAW: *Postnational Constitutionalism in the European Union*, *Journal of European Public Policy*, 1999, vol. 6, no. 4, 582. és köv.; James TULLY: *Strange Multiplicity: Constitutionalism in the Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- ²⁶² Az európai alkotmányosság bizonyos elméleteinek rejtett szokásjogi kontextusára vonatkozó kritikákról lásd Christoph MÖLLERS: *Transnational Governance without a Public Law?* in *Mountain or Molehill?* (159. vj.) 329.

263 9/56. *Meroni kontra ESZAK Főhatóság* [EBHT, 1958,133.]; T-369/94. és T-85/95. *DIR és mások kontra Bizottság* [EBHT, 1998, II-357.] 52. pont.
 264 Ezt teljesen egyértelműen kimondja a Bizottságnak a kormányzásról szóló Fehér Könyve (*White Book on Governance*). Fritz W. SHARPF: *European Governance in Mountain or Molehill?* (159. vj.).
 265 Lásd a II/1. a) szakaszt és a IV/1. pontot.
 266 Innen a következő mű címe: *The Evolution of EU Law in Mountain or Molehill?* (159. vj.).
 267 MÖLLERS (50. vj.) 173.
 268 A német szövetségi rendszerről lásd Peter LERCHE: *Bundesverfassungsnormen mit landesverfassungsrechtlicher Qualität?* in *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats*, szerk.: Franz RULAND, Heidelberg, C. F. Müller, 1998, 529, 530.
 269 WEILER (203. vj.) 12.
 270 Paul P. CRAIG: *Directives: Direct Effect, Indirect Effect and the Construction of National Legislation*, *European Law Review*, 1997, vol. 22, no. 6, 519–538.
 271 HÄBERLE (138. vj.) 123. és köv.
 272 Elfogadja az általános megkülönböztetést az alkotmány és az alkotmányjog között, ám egy további államközpontú koncepcióra összeponosít Peter BADURA: *Verfassung und Verfassungsrecht in Europa*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 31, issue 3, 423–440.
 273 Christoph U. SCHMID: *From Point d’Avignon to Ponte Vecchio. The Resolution of Constitutional Conflicts between the European Union and the Member States through Principles of Public International Law*, *Yearbook of European Law*, EUI, 415, 449. és köv.; Mattias KUMM: *The Jurisprudence of Constitutional Conflicts. Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty*, *European Law Journal*, 2005, vol. 11, no. 3, 262–307.
 274 Erről és a következő pontokról lásd Christoph MÖLLERS: *Globalisierte Jurisprudenz. Einflüsse relativierter Nationalstaatlichkeit auf das Konzept des Rechts und die Funktion seiner Theorie*, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 2001/87 79. melléklet, 41, 43. és köv., 49. és köv.
 275 PETERS (57. vj.) 478.
 276 Lásd az alkotmánytervezeteket: HL C 77, 1984. 02. 14., 33. (SPINELLI); HL C 61., 1994. 02. 10., 155. (HERMAN).
 277 Lásd 5. vj.
 278 Bírák könyve 12: 6.
 279 VON BOGDANDY (201. vj.) 14.
 280 Lásd Ulrich HALTERN: *On Finality in Principles of European Constitutional Law* (62. vj.) 205–234.
 281 Franz C. MAYER: *Die Rückkehr der Europäischen Verfassung?*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2007, vol. 67, 1141–1217. Az események kritikus elemzését lásd Grainne DE BÚRCA: *The EU on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty*, Jean Monnet Working Paper 3, 2008; www.jeanmonnetprogram.org.
 282 <http://european-convention.eu.int>.

- 283 Andreas MAURER: *Die Methode des Konvents. Ein Modell deliberativer Demokratie?*, Integration, 2003, vol. 26, no. 2, 130–140.
- 284 A kifejezésnek vallási felhangja van, mindazonáltal elkerülhetetlen lehet a politika és a művészet társadalmi gyakorlatainak elemzéséhez: George STEINER: *Grammars of Creation*, London, Faber and Faber, 2001.
- 285 De lásd Ignolf PERNICE: *The Draft Constitution of the European Union* in *A Constitution for the European Union* (190. vj.) 13; Neil WALKER: *After the Constitutional Moment* in *uo.* 23.
- 286 Lásd a IV/1. pontot.
- 287 Joseph H. H. WEILER: *Editorial: Marking the Anniversary of the Universal Declaration. The Irish No and the Lisbon Treaty*, European Journal of International Law, 2008, vol. 19, no. 4, 650.
- 288 Karl LOEWENSTEIN: *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1957, 203. és köv.
- 289 Ám lásd itt az érdekes összehasonlítást az EU és a 30-as évek tekintélyuralmi Ausztriája között: Alexander SOMEK: *Authoritarian Constitutionalism in Darker Legacies of Law in Europe*, szerk.: Christian JOERGES – Navraj Singh GHALEIGH – Michael STOLLEIS, Oxford, Hart, 2003, 381. és köv.
- 290 Lásd a II/1. pontot.
- 291 WEILER (287. vj.) 652.

AZ EMBERI MÉLTÓSÁG A 2011-ES MAGYAR ALAPTÖRVÉNYBEN*

BEVEZETÉS

Az emberi méltóság alkotmányos védelme melletti elkötelezettség a posztkommunista 1989-es magyar alkotmány markáns jellegzetessége volt, és az 54. § (1) bekezdésében kapott helyet mint a XII., az „Alapvető jogok és kötelességek” címet viselő fejezet első cikke.¹ A 2011-es Alaptörvényben is megjelenik az emberi méltóság, méghozzá több helyen: először a preambulumban bukkan fel: „Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság”, másodszer a „Szabadság és felelősség” fejezet II. cikkében: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg”, aztán a XVII. cikk (3) bekezdésében: „Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez” és végezetül a 37. cikk (4) bekezdésében: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.”²

* Ez a cikk eredetileg az alkotmánytervezet kommentárjaként íródott, de a konzultációs folyamat olyan rövid volt, hogy nem maradt kellő idő a kifejtésére és publikálására. Ezután felkérték, hogy írjak belőle könyvfejezetet, megjelenik továbbá az *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, Est-Europa* című spanyolországi folyóiratban és a *La Nuova Costituzione Ungherese* (Az új magyar alkotmány) című kötetben (szerkesztette Guiseppe Franco Ferrari, megjelenik 2012-ben a torinói Giappichelli kiadónál). Hálás vagyok emellett a Leverhulme Trustnak, amely 2010–2011-ben kutatói ösztöndíjban részesített. Jelen tanulmány ebben az időszakban készült. Továbbá szeretném megköszönni Kovács Krisztának és Tóth Gábor Attilának a segítségét néhány jegyzet tisztázásában. És végül, de nem utolsósorban hálaival tartozom Stephen Skinnernek és Atina Krajewskának a tanulmány korábbi vázlatai kapcsán megfogalmazott kommentárjaikért és javaslataikért.

A tanulmány fordítását az ELTE TáTK, a Budapesti Corvinus Egyetem és a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület TÁMOP 4.1.2-08/2/A/KMR-2009-0043. számú SZOCMEG projektje támogatta.

E tanulmány célja e rendelkezések kritikai vizsgálata és annak felmérése, hogy ezek mennyiben járulnak hozzá az Alaptörvény demokratikus minőségéhez, amely attól a pillanattól fogva, hogy a kormány először felvázolta alkotmányozási projektjét, magyar és nemzetközi aggályok tárgyává vált.³ Az alaphipotézis szerint egy alkotmány demokratikus minősége nem automatikusan következik abból, hogy azt demokratikus eljárás keretében fogadták el,⁴ és egy sor tartalmi feltételnek is meg kell felelnie. Európában az utóbbiak körébe tartozik a hatalommegosztás elve és a jogállamiság, kiegészülve az emberi jogok bizonyos minőségű védelmével, amelynek sarokköve az 1949-et követő európai alkotmányjogi fejlődés egyik paradigmatis jellegzettségévé vált emberi méltóság.⁵ A méltóság központi szerepét megerősítette a 2009. decemberi Lisszaboni Szerződés, amely 2. cikkében az Európai Unió első alapító értékeként határozza meg a méltóságot, és ezt fejlesztette tovább az Alapjogi Karta, különösen annak első címe. A karta több rendelkezésében megerősíti az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) különösen a 2. (élethez való jog), 3. (kínzás, embertelen és megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma), 4. (rabszolgaság, szolgaság és kényszermunka tilalma) és 8. (a magánélet tiszteletben tartásához való jog) cikk értelmezése során megjelenő emberi méltóság melletti elkötelezettségét.⁶ Felvetésünk szerint a méltóság védelme melletti szupranacionális elköteleződés ennek folytán az európai alkotmányosság követelményévé vált, ily módon megerősítve a méltóság védelmét a legtöbb tagállam alkotmányában. Ezért tehát elmondható, hogy a méltóság alkotmányos védelme Európában beágyazódott a lényegi és konzisztens (még ha nem is egységes) európai standardokba,⁷ amelyek alapján egyes alkotmányok alkotmányjogi és demokratikus minősége vizsgálat tárgyát képezheti.

Jelen tanulmány először is azt állítja, hogy bár a méltóságra vonatkozó rendelkezések nyílt és befogadó benyomást keltenek, az Alaptörvény módszeres és a szövegösszefüggésre figyelemet fordító vizsgálata fényt derít a fogalom determináltságára, ami miatt az európai alkotmányosságon kívül esik. A központi részben a méltóság védelmének hatályáról lesz szó, amelybe „minden ember”, „a magzat élete”, valamint a „munkavállaló” is tartozik, ezután pedig azokról a problémákról, amelyeket egy ilyen megközelítés felvet. Harmadsorban az írás kitér arra, hogy az emberi méltóság védelme hogyan alakítja explicit módon az Alkotmánybíróság hatáskörét, amelyek az Alaptörvényben jelentősen korlátozottabbak az 1989-es alkotmányhoz képest. Végül pedig más európai alkotmányos szabályokkal összehasonlítva az Alaptörvényt nyugtalanító mulasztásokat emel ki a jogok és a méltóság védelmének kialakításában.

Első pillantásra úgy tűnik ugyan, hogy a méltóság jogként kerül meghatározásra a II. cikkben, de az „ember[i]” jelző használatán túl nincs tartalmilag meghatározva: „Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.” Ez *prima facie* nagyjából illeszkedik a méltóság európai (és nemzetközi) megközelítésébe, amelyben a fogalmat egy lényegét tekintve emberi attribútumnak tekintik, és fogalmilag nyitva hagyják annak érdekében, hogy az emberi tevékenységek és identitások széles körét ölelhesse fel és védhesse. Különösen fontos, hogy azt általában nem az alkotmányon túlnyúló, Istenre vagy ideológiára történő hivatkozás keretében értelmezik. Ennek eredményeképpen tehát a méltóság melletti elkötelezettség, amely az európai alkotmányok központi eleme, elismeri és védi az önmeghatározás alapvető szabadságát, az ember azon jogát, hogy saját sorsát önmaga alakíthassa.⁸

Am a méltóságra vonatkozó magyar rendelkezések, különösen a II. cikkben megjelenő elsődleges rendelkezés együtt olvasva az R. cikk (3) bekezdésével, rámutat arra, hogy az alkotmányozók a méltóság ún. determinisztikus megközelítését választották. Ez derül ki az R. cikk (3) bekezdésében lefektetett konkrét értelmezési szabályból, amely szerint az „Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”. Ebből következik, hogy ha ez így alkalmazásra kerül, akkor az értelmezési szabály vélhetően befolyásolná az emberi méltóság fogalmát, amelyet a Nemzeti hitvallásnak megfelelően kell értelmezni. Egyedülálló az európai alkotmányjogban⁹ a méltóság effajta megközelítése, amely – expliciten és normatív jelleggel – a preambulumban köti a fogalom értelmezését és több okból is problematikus.

Először is szokatlan normatív erővel ruházta fel a preambulumban, azaz egy explicit elvárással, mely szerint az alkotmányt a preambulumban található értékekkel összhangban kell értelmezni.¹⁰ A másik probléma tartalmi; azon értékek jellegére vonatkozik, amelyekből a Nemzeti hitvallás összeáll. A kereszténységre („Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette”; „a kereszténység nemzetmegtartó szerepe”, valamint az „Isten, áldd meg a magyart!” felhívás az alkotmány első sorában) és konkrétan a katolicizmusra (hivatkozás „Szent István királyra”, valamint „a Szent Koronára”, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét”) fektetett hangsúly szembeötlő az európai alkotmányosság keretein belül. E vallási hivatkozások normatív erővel való felruházása az R. cikk (3) bekezdése révén nem illeszkedik a második világháború utáni európai alkotmányosságba. Bár egyes európai alkotmányok hivatkoznak „Istenre”, a távolság a vallási és az alkotmányos tárgykörök között eltávolodott a második világháború utáni európai alkotmányokban.¹¹

Jelzésértékű, hogy a német alaptörvény kapcsán felmerült az Isten és a méltóság fogalmának összekapcsolása, de ezt egy szavazás keretében még az alkotmányozási folyamat során elutasították. Továbbá Írországon, ahol az 1947-es alkotmány preambuluma a „Szentháromság” tekintélyére hivatkozik, a jogtudósok érvelése szerint „az esetjog [mégis] régóta elszakadt ettől a konkrét inspirációs forrástól”.¹² Ehhez képest

a közelebbi múltban a Lisszaboni Szerződés szupranacionális szinten már csak az európai „vallási örökségről” beszél preambulumban, anélkül hogy konkrét uralkodó vallást említene, és ezt az örökséget egyéb örökségekkel (kulturális és humanista) egy csoportban tünteti fel, együtt az „ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogaival, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, valamint a jogállamiság egyetemes értékei[vel].”¹³ Röviden összefoglalva, ahogyan azt a Velencei Bizottság kiemeli az Alaptörvényről alkotott véleményében, „az állam és az egyházak szétválasztása elkerülhetetlenül következik a jogállamiságból, az emberi jogok tiszteletben tartásából és a demokrácia eszmeiségéből”.¹⁴ Következésképpen Európában az emberi jogokat (éppúgy, mint egyéb alkotmányos szempontokat) nem vallási értékekre történő hivatkozás keretében, hanem gyakran az értékek olyan sora mentén értelmezik, amelyeket kifejezően szemléltet a Lisszaboni Szerződés 2. cikke. E szerint az EU többek között az „emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul”. Összehasonlításképpen a magyar preambulumban felsorolt értékek meglehetősen eltérnek ezektől, tekintettel egyedülálló hangsúlyukkal a következőkre: „együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet. Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka [...] a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.”

A kulcsszavak e csoportja – család, nemzet, munka, rend – dermesztően emlékeztet Európa sötétebb alkotmányos múltjára.¹⁵ Ha szigorúan vesszük, akkor kimondható, hogy az R. cikk (3) bekezdésében foglalt értelmezési szabály a magyar Alaptörvényt jelentős mértékben szembeállíthatja egyes jogoknak, például a méltósághoz (II. cikk), a magánélet tiszteletben tartásához és a családi élethez való jogok (VI. cikk), a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadsághoz (II. cikk), az egyenlőséghez (XV. cikk) vagy a házassághoz (L. cikk) való jogoknak a második világháború óta Európában kialakult liberális és pluralista értelmezésével.¹⁶

A MÉLTÓSÁG KITERJEDÉSE. ÉRTELMEZÉSEK ÉS ZAVAROK

Az Alaptörvény a méltóságot emberi minőségként értelmezi, amely mindenkire jellemző, de külön említést kapnak a munkavállalók a XVII. cikk (3) bekezdésében. Bár ez a rendelkezés meglehetősen befogadónak tűnik, alapos és kritikus vizsgálatot igényel. Emellett a II. cikk megfogalmazása, valamint annak „a magzat életére a fogantatástól kezdve” fordulatra helyezett hangsúlya szembeötlő az európai alkotmányosság rendszerében és több kérdést is felvet.

„Az emberi méltóság sérthetetlen.” A méltóság sérthetetlenségének igénye jellemző a második világháború utáni alkotmányosságra, az 1949-es német alaptörvénytől (1. cikk) egészen az EU Alapjogi Kartáig (1. cikk), beleértve az uniós tagállam által elfogadott legfrissebb alkotmányt, Finnországit 2000-ből (1. cikk).¹⁷ Ez nem jelenti azt, hogy a mindennapi életben Európa egyfajta paradicsom lenne, amelyben az emberi méltóság sohasem sérül. A méltóság sérthetetlensége axiomatikus állítás, strukturálja az alkotmányos rendet és jelzi, hogy az európai alkotmányosság elsőbbséget ad a méltóság védelmének.¹⁸ Ezt meggyőzően fejezte ki az EJEB, amely egy házasságon belüli nemi erőszakra vonatkozó döntésében úgy foglalt állást, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) épp „az emberi méltóság és az ember szabadságának tisztelete a lényege”.¹⁹ A 2011-es Alaptörvényben hasonló állítás található az I. cikkben („Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége”).²⁰ Mindazonáltal ha az R. cikk (3) bekezdése fényében értelmezzük, akkor ez a kötelezettség vélhetően már nincs összhangban az európai alkotmányossággal, hiszen a Nemzeti hitvallás, valamint annak fent vázolt kifogásolható értékei kapnak elsőbbséget (bár ez még bírósági értelmezés függvénye). Amennyiben szó szerint vesszük, úgy ez az értelmezés megváltoztatná az alkotmányos hierarchiát azáltal, hogy elsőbbséget biztosítana a preambulumban kifejtett értékeknek a „sérthetetlen méltósággal” szemben. Ez a méltóság fogalmának instrumentalizációját eredményezheti, amely ennek folytán immár nem az emberek identitásának és szabadságának védelmét szolgálná, hanem a preambulumban azonosított értékek egy részének vagy összességének érvényesítését. Egy ilyen helyzetben értelmét veszti a sérthetetlen méltóság alkotmányos axiómája.

„Minden ember.” A 2011-es Alaptörvény egyértelművé teszi, hogy a méltóság emberi minőség (I. és II. cikk) és ebben teljes mértékig összhangban áll a második világháború utáni alkotmányossággal, és az 1989-es magyar alkotmányra emlékeztet. A kitétel befogadó, hiszen „minden emberre” vonatkozik és nyilvánvalóan abból a tényből vezeti le a méltóság egyenlőségét, hogy mindnyájan egyaránt emberek vagyunk.²¹

Mindazonáltal a méltóság ontológiai emberközpontúságát egyértelműen korlátozza az I. cikk (4) bekezdése: „A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.” Ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy a jogok védelmét kiterjesszék nem emberi és meghatározatlan „jogalanyok” körére. Még ha eltekintünk attól a problémától, hogy egy ilyen lényeges alkotmányos kérdést az Alaptörvény rendes törvényi szabályozás (és még csak nem is sarkalatos törvény) keretébe utal,²² akkor is felmerül, hogy ez a rendelkezés potenciálisan felboríthatja a liberális demokráciának azokat az alapjait, amelyek

a jogokat történelmileg emberi tulajdonságként határozták meg az 1789-es francia Az ember és polgár jogainak nyilatkozata és az ENSZ 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata óta. Nem teljesen világos, hogy az alkotmányozók mire gondoltak, illetve hogy tudatában voltak-e annak a potenciális zavarnak, amelyet az I. cikk (4) bekezdése okozhat. Jogi személyek kaphatnak ugyan bizonyos jogosítványokat – és egyúttal felelősséget is –, de abból kell kiindulni, hogy ezeket egyértelműen el kell különíteni az emberi jogoktól, mind az elmélet, mind pedig a gyakorlat és a megfogalmazás tekintetében.

Végül pedig meg kell jegyezni, hogy az I. cikk (2) bekezdése értelmében „Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait”. Ez a rendelkezés komunitárius dimenziót ad a jogoknak, amelyet az 1989 utáni magyar alkotmányosság nem ismer. Az utóbbi keretében az *egyéni* jogokra helyezték a hangsúlyt, tudatosan szembehelyezkedve a kommunizmus kollektív jogokra összpontosító szemléletével.²³ A jogoknak e komunitárius megközelítése emellett eltér az európai alkotmányossági rend fősodrától is, amely egyenlő egyénekből összeálló társadalmat konstruált és részesített előnyben, és amelyben az egyéni jogokat nem lehet alárendelni vagy feloldani egy társadalom vagy csoport jogaiban. A második világháború után ez a megközelítés erősödött az önkényuralmi rendszerekre adott válaszokban. E rendszerek az ember egyéniességét azon közösségeknek rendelték alá, amelyekhez faji vagy vallási meghatározásuk szerint tartozónak mondták őket. Végül pedig – és ez lényeges – a választott megfogalmazás megkerüli a kisebbségi jogok kulcskérdését, amelyet a Velencei Bizottság megállapítása szerint az Alaptörvény nem kezel minden részletre kiterjedően.²⁴

Az *„élethez és méltósághoz való jog”*. Az 1989-es alkotmánnyal azonos módon az „élethez és méltósághoz való jog” szemantikai és normatív egységet képez a 2011-es Alaptörvényben is. A megfogalmazás problematikusnak bizonyult az eutanáziával kapcsolatos döntésben [22/2003. (IV. 28.) AB határozat],²⁵ mivel a két fogalom vélelmezhetően nem azonos értelmű. Bár bírhatnak egymást kölcsönösen erősítő jelentéssel, egyúttal ütközhetnek is, és átalakíthatják az élethez való jogot élethez való kötelességgé (akár méltóság nélkül is). Az élet és a méltóság elválasztása az alkotmány szövegében nemcsak világossá tette volna a két jog hatályát, de nyitva hagyta volna a lehetőséget (a bíró vagy a jogalkotó számára), hogy az Alaptörvény a későbbiekben alkalmazkodjon olyan társadalmi vagy tudományos fejleményekhez, amelyeket a megalkotása idején még nem lehetett előre látni.

Végül pedig, ha védeni kívánták volna az alkotmányozók a „méltóságteljes életet”, akkor több alternatív megfogalmazás is lehetséges lett volna, ahogyan ez az egyéb európai alkotmányokból is kiderül, mint például a munka által szavatolt „szabad és teljes egzisztencia”,²⁶ az „emberi méltósággal összhangban álló élet”²⁷ vagy „a méltó és független élet”.²⁸ Ezek a megfogalmazások az élethez és a méltósághoz való jog teljesebb körű megközelítéseit testesítik meg, amelyek feltehetően inkább összhangban állnak az emberi jogoknak az európai, XXI. századbeli védelmének standardjaival és kifinomultságával.²⁹ Továbbá nem összeegyeztethetetlenek a méltóság melletti általános elkötelezettséggel (mint a II. cikk szerint) vagy pedig az emberek konkrét csoportjainak (mint például az idősek vagy a munkavállalók az Alapjogi Kartában) nyújtott méltó védelemmel. A magyar alkotmányozók mindazonáltal nyilvánvalóan úgy döntöttek, hogy nem így közelítik meg a méltósá-

got, és a „magzat életére” összpontosító II. cikk véleményünk szerint rámutat arra, hogy mi lehetett számukra a fő szempont a méltóság kapcsán.

„A magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” A II. cikk harmadik eleme a „magzat életére” összpontosít. Annak ellenére, hogy a rendelkezés egyértelműen az életre és nem a méltóságra fókuszál, a jelen tanulmány nem lenne teljes, ha nem térne ki legalább röviden arra, hogy ez a tétel milyen lényeges kérdéseket vet fel.³⁰

Először is védhető az az állítás, hogy a II. cikk ellentétes az európai alkotmányok étellel és/vagy méltósággal kapcsolatos rendelkezéseivel, amelyek a születés *utántól* kívánják védeni az emberi jogokat. A magyarhoz talán az ír alkotmány vonatkozó rendelkezése áll a legközelebb,³¹ amely az 1983-as reformot követően expliciten tartalmazza a „meg nem született élethez való jogát” [40. cikk (3) bekezdés *iii*] pont].³² Ezen túlmenően a magzati életre vonatkozó alkotmányos esetjog változó, és az EJEB elfogadta ezt a sokszínűséget, és érvként használva amellett, miért nem hoz absztrakt döntést abban a kérdésben, hogy „egy meg nem született gyermek személy-e az EJEB 2. cikke értelmében”.³³ Az azonban egyértelmű, hogy az európai alkotmányok nem védik kifejezetten „a fogantatástól kezdve” a magzati életet.³⁴ A Magyarországon elfogadott megfogalmazásból arra lehet következtetni, hogy az Alaptörvény szövegezői konkrét és szokatlanul erős védelmet akartak nyújtani a születés előtti életnek. Ez összhangban áll a gyermekvállalásnak az L. cikk révén való alkotmányos támogatásával („Magyarország támogatja a gyermekvállalást”), valamint a preambulum családot hangsúlyozó kitételével, mely szerint az „együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet”.

Egyes vélemények szerint a „fogantatástól kezdve” számított élethez való alkotmányos jog hangsúlyozása nem szükséges, és nem is hatékony a meg nem született élet védelme tekintetében. Az EJEB esetjoga értelmében bár a magzatot nem határozza meg a testület személyként a 2. cikk értelmében, de egyértelműen védettséget élvez a pozitív kötelezettségeken keresztül.³⁵ Az államok ezért nem bánhatnak úgy a magzatokkal, mint a kísérletezés vagy kereskedelem pusztá tárgyaival. A magzatok kifejezett védelmet kapnak az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt egyezménye értelmében, amelyet Magyarország 2002 januárjában ratifikált.³⁶ Továbbá felvetődik az is, hogy bár az Alaptörvény II. cikke az abortuszt – amelyet eddig törvényben szabályoztak a 64/1991. (XII. 17.) és 48/1998. (XI. 23.) AB határozat iránymutatásait követve³⁷ – különösen korlátozó megközelítést tesz lehetővé, végeredményben a szándékoltnál kevésbé hatékonynak bizonyulhat, mivel zavarossá tette az alkotmányos jogok és a születési előtt élet védelmének kapcsolatát. Mivel a magyar nyelv különbséget tesz az embrió és a *foetus*, azaz magzat között, a hivatalos angol fordítás, amelyben a magzat megjelölésére mindkét fogalom szerepel, egyfelől zavart keltethet, de egyúttal explicitté teheti az alkotmányozók azon szándékát, hogy ugyanazt az alkotmányos státuszt és védelmet adják a születés előtti életnek a terhesség teljes ideje alatt. Azzal, hogy a „magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg” (azaz már a foetális szakasz előtt is), az Alaptörvény szövege a jelek szerint figyelmen kívül hagyja a prenatális élet fejlődésének biológiai valóságát annak különböző szakaszaiban, megfosztva ezzel a jogalkotót attól, hogy flexibilisen képezze le ezeket a különböző fejlődési szakaszokat, ami különösen az *in vitro* embriók esetében bizonyulhat problémásnak. Ez a II. cikk második problémájára mutat

rá, vagyis az *in vitro* és az *in utero* embriók közötti megkülönböztetés hiányára. Ezért tehát kijelenthető, hogy az Alaptörvény mindössze korlátozott támpontot ad a fölösleges vagy sérült embriók vonatkozásában.

Továbbá a magzati élet védelme valójában nem foglalja magában az élve születéshez való jogot, az csupán az *in utero* és feltehetően az *in vitro* élet védelmére vonatkozik. A születés előtti élet effajta hangsúlyozásának legproblematicusabb aspektusa az, hogy nem vesz tudomást arról az alapvető tényről, mely szerint az anyaméhén kívül nem tud élet fejlődni, valamint hogy az ennek figyelmen kívül hagyásával ígért védelem értelmetlennek tűnik.³⁸ Ez a kulcsszereplő, a terhes nő figyelembevételének szembeötlő hiányára utal.³⁹ Nem lehet a születés előtti élet alkotmányos státuszát elismerni (bármilyen legyen ez a státusz) anélkül, hogy elismernénk annak a nőnek a jogait, aki a fejlődő életet a méhében hordja.⁴⁰ A nehézséget természetesen az az egyensúly jelenti, amelyet a terhes nő egyértelműen meghatározott alkotmányos jogai – az élethez és méltósághoz (II. cikk), valamint a magánélet tiszteletben tartásához (VI. cikk)⁴¹ való jogok – és a születés előtti élet jogai között kell kialakítani. Az Alaptörvény a nő méltóságának erősen megkérdőjelezhető képét rajzolja fel, és ez az a pont, ahol a méltóság fent tárgyalt determinisztikus definíciója különösen problematikussá válik. Figyelembe véve a Nemzeti hitvallásnak a családra helyezett erős hangsúlyát, valamint azt a követelményt, hogy az Alaptörvényt azzal összhangban kell értelmezni, a nő méltósága a legrosszabb esetben értelmezhető úgy, hogy az a gyermekszüléshez és az anyasághoz kapcsolódik. Ezt az értelmezést erősítheti az L. cikk, amely védi „a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot” és „támogatja a gyermekvállalást”.⁴² Ennélfogva az Alaptörvény elsősorban feleségként és anyaként látszik azonosítani a nőket. Ez az identitás oly mélyen beépül az Alaptörvény értékeibe és szövegtébe, hogy nem hagy teret annak, hogy a II. cikk alatt megkérdőjelezhető lehessen a nők gyermek iránti vágya. Ha ez az oka annak, hogy a II. cikkben nincs említve a nő méltósága a „magzati élet” konkrét vonatkozásában, akkor az emberi jogok és azon belül kiemelten a méltóság durva megsértésével állunk szemben, hiszen a nő így eszközzé válik egy cél érdekében: hogy házasodjon, családot alapítson, gyermekeket szüljön és az állam demográfiai politikáját hajtsa végre.⁴³ A Velencei Bizottság is látta ennek kockázatát, és azt sürgette, hogy a II. cikket „ne lehessen oly módon értelmezni, hogy a meg nem született gyermek élete többet ér, mint az anya élete, illetve hogy ne legyen elkerülhetetlenül levezethető belőle a magyar államnak az abortusz büntetésére vonatkozó kötelezettsége”.⁴⁴

A munkavállalók méltósága. A XVII. cikk általában szól a foglalkoztatási jogokról, pontosabban a nemzetgazdasági politikáról, a kollektív tárgyalásokról és a sztrájkjogról.⁴⁵ Az Alaptörvény hangsúlyozza a munka kiemelkedő jelentőségét a Nemzeti hitvallásban, és több rendelkezése is a munkával foglalkozik.⁴⁶ A XVII. cikk (3) bekezdését egyértelműen az EU Alapjogi Karta [a 31. cikk (1) bekezdése] mintájára szövegezték.⁴⁷ Ez felvet bizonyos kérdéseket az egyértelműség és következetesség tekintetében, ahogyan azt a Velencei Bizottság kifejti március 25–26-i véleményében.⁴⁸ Sőt, az Alapjogi Kartában a „méltóság” a foglalkoztatás vonatkozásában egy új adalék a régen meghonosodott egészségi és biztonsági követelmények mellett, és a jelentősége még nem teljesen világos. A karta kommentárja a módosított Európai Szociális Karta 26. cikkét említi, amely nagyrészt a munkahelyi szexuális zaklatás megelőzésével foglalkozik.⁴⁹ Bár ez fontos aspektusa a munkavállalói jogoknak, a méltóság munkahelyi védelmét nem lehet erre az egy nézőpontra leszűkíteni.

Egyértelmű, hogy az európai alkotmányosság méltóságfelfogásának alapját képező kanti imperatívusz szerint egy embert soha nem lehet egy cél megvalósítása érdekében használandó eszköznek tekinteni, hanem önmagában célnak kell tekinteni,⁵⁰ és ez nem korlátozódik a köz- és a magánszférára, hanem a munkahelyi környezetre is kiterjed.⁵¹ Ezért az egyenlőtlen munkahelyi kapcsolatok (a hierarchikus egyenlőtlenség a munkáltató és munkavállaló között) korlátain belül a méltóság védelme értelemszerűen azt jelenti, hogy nem lehet a munkavállalókat pusztán tárggyá redukálni, amelyek teljes mértékig a munkáltató rendelkezésére állnak és eszközként kezelhetők bizonyos célok megvalósításához (például a XXI. századi menedzseri nyelvezetnek megfelelő „target”-ek megvalósítása, amelyeket a munkáltató szab meg).

A kapcsolat a munka, a munkavállalói jogok és a méltóság között komplex kérdéseket vet fel, és e körben három pontot érdemes itt kiemelni. Először is az emberek feltehetően nem veszítik el méltóságukat (és kapcsolódó jogukat), amikor munkavállalói identitásukat öltik magukra, illetve munkahelyi tevékenységüket fejtik ki. Ezért minden alkotmányos jognak érvényesülnie kell a munkahelyen is: kiemelten releváns e tekintetben a munkavállalói autonómia, az önrendelkezés és a munkahelyi döntésekben való részvételhez fűződő jogok, valamint a magánélet tiszteletben tartásához való jog. Másodsorban még akkor is, ha Európában a munkahelyi szféra alkotmányos dimenziói még nem annyira hangsúlyosak (ellentétben a magán- és a közsférával), annyi mindenképp egyértelmű, hogy a kényszermunka, a rabszolgaság és az emberkereskedelem abszolút tilalom tárgyai az európai alkotmányosság szerint. Az első két tilalmat expliciten rögzíti az EJEE 4. cikke⁵² és mindhármat megerősíti az EU Alapjogi Karta 5. cikke.⁵³ Érdekes módon az Alaptörvény nem fekteti le a kényszermunka tilalmát.⁵⁴ Ahogy ezt alább bővebben kifejtjük, nem ez az egyetlen kimaradt jog, de hiánya különösen szembeötlő, figyelembe véve, hogy az Alapjogi Karta általában láthatóan áthatja a magyar rendelkezéseket. Ez utóbbi különösen igaz a karta munkahelyi méltóságra vonatkozó 31. cikkére, amelyet a magyar jogalkotó szó szerint átvett. Mindössze abban lehet reménykedni, hogy ez a mulasztás az alkotmányozás során fellépő feledékenységre vezethető vissza, és nem egy konkrét célkitűzés eredményeképp alakult így.⁵⁵

Egyes európai alkotmányok bővebben kifejtették a munka és a méltóság közötti kapcsolatot, és ezért említésre érdemesek, mivel így tágabb összehasonlító kontextusba helyezhető az Alaptörvény XVII. cikkének (3) bekezdése, és megvizsgálható, milyen szövegezési lehetőségek álltak rendelkezésre e tekintetben. Az olasz alkotmány 36. cikkének rendelkezése szerint a munka ellentételezésének „elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy a [munkavállalók] és családjaik számára szabad, méltóságteljes egzisztenciát *tegyen lehetővé* [*un'esistenza libera e dignitosa*]”.⁵⁶ A portugál alkotmány 59. cikke szerint „a munkát úgy kell megszervezni, hogy az biztosítsa a méltóságot, és lehetővé tegye az egyén önmegvalósítását, valamint a szakmai és családi élet összeegyeztethetőségét”. 23. cikkében az 1994-es belga alkotmány még átfogóbban fekteti le a munkahelyi méltóságot: „a munkához való jog és a foglalkozás szabad megválasztása egy általános foglalkoztatási politika keretében [...] a tisztességes munkaszerződéshez és igazságos fizetéshez, valamint tájékoztatáshoz, konzultációhoz és kollektív tárgyaláshoz való jogok”. Itt nem nyílik lehetőség arra, hogy részletesen értekezzünk ezekről a megközelítésekről, de annyi nyilvánvaló, hogy a munkahelyi méltóságra és a munkavállalók méltóságára vonatkozó rendelkezések eredményezhetnek attól az Alaptörvénytől nagyon eltérő kivitelezéseket és jogokat, amely eme összehasonlítás szerint korlátozóan és konzervatívan közelíti meg a munkavállalók méltóságának védelmét.⁵⁷

A VIHARFELHŐK KÖZÉPPONTJÁBAN: AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖRE

A 2011-es Alaptörvény még egyszer említi a méltóságot, egy egyedi helyen, az Alkotmánybíróság hatásköréről értekezve a 37. cikk (4) bekezdésében: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e)⁵⁸ pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.”

Annak magyarázata, hogy a méltóság miért került bele ebbe a rendelkezésbe, az Alkotmánybíróság és az Orbán-kormány közötti, a 184/2010. (X. 28.) AB határozat körüli konfliktusban lelhető fel.⁵⁹ A taláros testületnek a visszamenőleges hatályú adót elutasító határozata következményeképp a kormány módosította az Alkotmányt 2010 novemberében⁶⁰ abból a célból, hogy megkerülje a konkrét döntést és korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét a hasonló jellegű jövőbeli határozatok elkerülése érdekében.⁶¹ A várakozásoknak (pontosabban félelmeknek) megfelelően az Alaptörvényben is korlátozott maradt az Alkotmánybíróság hatásköre.⁶² Az emberi méltóság védelme néhány egyéb joggal (az élethez való jog, a személyes adatok védelme, a gondolat-, vallás- és lelkiismereti szabadság, valamint a magyar állampolgársággal kapcsolatos jogok) kivételt képeznek az Alkotmánybíróságnak a központi költségvetésről szóló törvények felülvizsgálatára vonatkozó, egyébként korlátozott hatáskörét illetően. Az Alkotmánybíróság hatáskörének kurtítása a törvény tárgyára való tekintettel (azaz a központi költségvetés vonatkozásában) csökkenti az összes egyéb jog védelmező hatályát, mivel nem adott az alkotmányos felülvizsgálat lehetősége.

Különösen fontos, hogy a méltóság védelméhez hozzájárul egyenesen egyes jogok ki vannak vonva az alkotmányos felülvizsgálat hatálya alól. Ilyen például a magánszféra védelme (VI. cikk), a kínzás, az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés, illetve a rabszolgaság és az emberkereskedelem tilalma (III. cikk), és kiemelten a jog előtti egyenlőség és a diszkrimináció tilalma (XV. cikk). Nem világos, hogy mi e jogok kizárásának (vagy a védett jogok felvételének) ésszerű alapja.⁶³ Úgy tűnik, nem egyezik az EJEE 15. cikke alatt a derogáció lehetősége alól kivont jogok körével, hiszen kimaradt az egyezmény 2. cikke (az élethez való jog a jogszerű háborús cselekmények miatt bekövetkezendő halálesetek kivételével), 3. cikke (a kínzás tilalma), a 4. cikk (1) bekezdése (a rabszolgaság tilalma) és 7. cikke (a visszamenőleges hatályú büntetés kiszabásának tilalma). Továbbá ha az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdését a „különleges jogrendekben” a kiemelt jogok védelmét biztosító 54. cikk (1) bekezdése⁶⁴ fényében olvassuk, akkor paradox diszkrépancia tárul fel a mindennapi alkotmányos működés és a különleges helyzetek⁶⁵ között. A 37. cikk (4) bekezdése értelmében ugyanis a kínzás, az orvosi vagy tudományos kísérlet, illetve a fajnemesítést célzó gyakorlat tilalmai, valamint az ártatlanság védelme vagy a tisztességes eljáráshoz való jogok nem képezhetik alkotmányos felülvizsgálat tárgyát, ha

költségvetési törvény érinti őket, ugyanakkor „különleges jogrendben” [az 54. cikk (1) bekezdése értelmében] védelmet élveznek. Végezetül pedig az alkotmányozók a jelek szerint nem vették figyelembe azt a tényt, hogy az Alapjogi Karta 51. cikke alapján az Európai Unió tagállamait köti a karta, „amennyiben az unió jogát hajtják végre.”⁶⁶ Felvetésünk szerint ennek eredményeként az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdése által lefektetett korlátozások nem lesznek alkalmazhatók, ha a költségvetési törvények „az unió jogá[nak]” végrehajtásával járnak.

Ám a korlátozó megközelítés egyértelműen összhangban áll az Alkotmánybíróság feletti kormányzati kontroll általános megerősítésével, különösen a bíróválasztás módosításán keresztül, amely felszámolja a parlamenti pártokon átívelő konszenzus követelményét és megfosztja az alkotmánybírákat saját elnökük megválasztásának lehetőségétől.⁶⁷ Az Alkotmánybíróság az 1989-es alkotmány által létrehozott új intézmény volt, amely a kommunista korszak után kiemelkedően aktív szerepet játszott a demokrácia felépítésében, különösen (de nem kizárólag) az alkotmányos jogok felülvizsgálata révén.⁶⁸ Az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása abba az átfogó törekvésbe illeszkedik, amelynek keretében a kormány nagyobb befolyást szerzett a rendes igazságszolgáltatás felett is,⁶⁹ valamint az Alaptörvényben az 1989-es Alkotmány által létrehozott négy országgyűlési biztost egyetlen biztossal váltja ki.⁷⁰

Összegezve: a méltóság bevonása a 37. cikk (4) bekezdésébe a fogalom jelentőségének formális elismerése ugyan, de egy alaposabb vizsgálatból kiderül, hogy valójában nem több mint gesztus. Továbbá, ahogy azt alább kifejtjük, az Alaptörvény kihagyta egy sor lényeges hivatkozás és jog említését, amelyek az európai alkotmányosság keretében a méltóság normatív felépítésének lényegi elemét képezik.

Sokatmondó hallgatások

Az alábbi rész állítása szerint az Alaptörvényből hiányzik egy sor olyan jog, amely az európai alkotmányosság széles körű emberi méltóság fogalmának részét képezik, így az EJEE és az Alapjogi Karta szerinti fogalom normatív magjának egyes elemei: a méltóságnak mint az emberiség egyik „vele járó” tulajdonságaként történő meghatározása, valamint – ami még problematikusabb – a méltóság és a demokrácia alapjai közötti kapcsolatok hangsúlyozása.

Az emberi méltóság európai magjának hiányzó elemei

Az EU Alapjogi Kartájának definíciója szerint az emberi méltóság konkrét alapjogok halmazából áll össze, amelyeket a dokumentum az első címe alatt sorol fel: az élethez való jog és a halálbüntetés eltörlése (2. cikk), a testi és szellemi sérthetetlenséghez való jog [3. cikk (1) bekezdés], a kínzás, az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma [4. cikk], valamint a rabszolgaság, a kényszermunka és az emberkereskedelem tilalma (5. cikk). Ehhez képest a 2011-es Alaptörvény az emberi méltóságnak egy nagyon szedett-vedett képét kínálja. A kényszermunka tilalmának már ismertetett hiányán túlmenően a halálbüntetés eltörlése is kimaradt, amelynek kapcsán a Velencei Bizottság is kifejtette aggályait: „A Velencei Bizottság szeretné

még hozzáfűzni, hogy az [Egyezmény] Magyarország által is ratifikált 6. (»A halálbüntetés eltörléséről«) és 13. Kiegészítő jegyzőkönyve (»A halálbüntetés eltörléséről minden körülmények között«) fényében, valamint figyelembe véve, hogy a magyar hatóságok akarata szerint kiemelt védelmet szeretnének biztosítani az emberi életnek, sajnálatos, hogy sem a II. cikkben, sem az Alkotmány egyéb cikkében nem említik kifejezetten a halálbüntetést.”⁷¹

Továbbá hiányzik az Alaptörvényből az általános testi és szellemi sérthetlenséghez való jog (Alapjogi Karta 3. cikke). Figyelembe véve, hogy az Alaptörvény egyéb tekintetben, így például a munka terén, amúgy nyilvánvalóan tisztában van az Alapjogi Karta méltóságfelfogásával, e hiány furcsának tűnik. Különösen igaz ez a karta 3. cikke vonatkozásában, amelyből az Alaptörvény egyes kulcselemeket átvész, például az emberekkel való orvosi vagy tudományos kísérletek tilalmát azok tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül [III. cikk (2) bekezdés],⁷² vagy az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználása és az emberi egyedmásolás tilalmát [III. cikk (3) bekezdés].⁷³ A testi és szellemi sérthetlenséghez való általános jog kihagyása tehát szándékosnak tűnik. És egyébként feltehetően komoly jelentőséggel is bír.

Az Alapjogi Karta 3. cikke (1) bekezdésének szövegezése nagyon tág és befogadó („Mindenkinek joga van a testi és szellemi sérthetlenséghez”), és az esetek sokkal tágabb körére terjed ki, mint az Alaptörvény III. cikke által felsorolt nagyon konkrét esetek. A „testi és szellemi sérthetlenség” fordulatot továbbá gyakran az emberi méltóság jogi szinonimájaként értelmezik, amely a bíraskodásban könnyebben alkalmazható, hiszen megőrzi a méltóság sokoldalúságát, míg talán könnyebben értelmezhető a bírák és a jogászok számára. Továbbá a „testi és szellemi sérthetlenség” védelmét az EJEB a 8. cikk (a magánélet tiszteletben tartásához való jog, önrendelkezés és autonómia) és a 3. cikk (a kínzás, embertelen és megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma) találkozása mentén dolgozta ki. Mivel a súlyossági minimumkülöbséget nem kell alkalmazni, a „testi és szellemi sérthetlenség” sokkal könnyebben megállapítható az EJEE alapján, és ezért kiterjedtebb védelmet tesz lehetővé, mint a kínzás (szerencsére) valóban ritkán előforduló esetei. Végül pedig a „testi és szellemi sérthetlenség” egyéb jogok (mint például a magánélet tiszteletben tartásához való jog) kiegészítésére is használható, sőt, döntően hozzájárulhat ahhoz, hogy azon jogok javára dőljön el egy kérdés (így például egy nő esetében, aki meg szeretné szakítani terhességét).

Ennek eredményeképp az Alaptörvény csak egy válogatott halmazát ismeri el azoknak a jogoknak, amelyek az Alapjogi Karta alapján az emberi méltóság normatív definíciójának a magját adják, miközben alapvető fontosságú elemeket, így a halálbüntetés és a kényszermunka tilalmát, valamint a testi és szellemi sérthetlenséghez való jogot kihagyja.

Inherens méltóság

Az Alaptörvény szerint a méltóság már nem egy velünk született, tőlünk elválaszthatatlan emberi kvalitás. A hiány szembeötlő az 1989-es alkotmány 54. §-ával való összehasonlításban, amely az emberi méltóságról mint az ember veleszületett tulajdonságáról beszél. Az emberi jogok és a méltóság inherens minősége az egyik kulcseleme volt azoknak a elköteleződéseknek, amelyek révén a második világháború utáni időszakban

egy jobb világot akartak építeni. Ez tükröződik például az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 1. cikkében: „Minden emberi lény szabadnak, egyenlő méltósággal és jogokkal születik.” Sőt, az európai alkotmányok (például Spanyolország, 10. cikk; Bulgária, 6. cikk; Szlovákia, 12. cikk; a cseh Alapjogi Karta 1. cikke; Lengyelország, 30. cikk) általában expliciten vagy impliciten inherensként fektették le a méltóság fogalmát. Ezért az európai alkotmányosságban (és a második világháborút követő nemzetközi emberi jogi egyezményekben) a méltóság tekinthető leginkább annak a fogalomnak, amely meghatározza az emberi minőséget és alkotmányos védelmet vonz. Ez időszerűen emlékeztet arra, hogy a méltóság nem olyasvalami, amit meg kell szolgálnunk bizonyos kötelezettségek betartásával, vagy amit elveszíthetünk például bizonyos fajta viselkedéssel. A 2011-es Alaptörvény más felfogást vall a méltóság és az alkotmányos jogok kapcsán, hiszen annak alapján a jogok és a méltóság teljes védelme az alkotmányozók által meghatározott értékek tiszteletben tartásának függvénye, amelyeket az R. cikk (3) bekezdése tesz kötelezővé.⁷⁴ A jogok effajta alkotmányos megközelítése, amely az ideológiai alapon kiszabott értékeknek való alárendelés igényét kombinálja az emberi jogok, illetve az emberi méltóság inherens dimenziójának hiányos ismeretével, olyan időket hozhat vissza, amelyekről azt reméltük, hogy Európa totalitárius és demokráciaellenes múltjához tartoznak már csupán.

A demokrácia megalapozása

Az Alaptörvény a B. cikk (1) bekezdésében⁷⁵ demokratikus jogállamként határozza meg Magyarországot, ezáltal megerősítve a Nemzeti hitvallásban⁷⁶ foglalt demokrácia melletti elköteleződést. Első pillantásra úgy tűnik, hogy ez összhangban van az európai alkotmányossággal. Ám ennél érdekesebb, hogy az Alaptörvény milyen formában fekteti le a demokrácia alapjait. Az Alaptörvény saját múltját érintő megközelítése a magyar alkotmányos történelem szándékos és nyíltan vállalt foglalt átírásából ered: „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét. [...] Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselőt megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének” (Nemzeti hitvallás).⁷⁷

Az 1949-es alkotmány fent kinyilvánított érvénytelenítése, együttesen azzal a döntéssel, hogy az „új demokrácia és alkotmányos rend” születését az első szabad, 1990 májusi választással azonosítja, egyúttal tagadja annak a posztkommunista alkotmánynak a lényeges szerepét, amely formai értelemben az 1949-es alkotmány 1989 októberében elfogadott módosítása. Ez egy sor paradoxont vet fel, amelyek közül az egyik technikai jellegű: az eljárási szabályok, amelyek szerint az Alaptörvényt elfogadták, ebből eredően nem bírnak érvényes alkotmányos alappal.⁷⁸ Továbbá, mivel az 1989-es alkotmányrevízió minden bizonnyal az első és legfontosabb lépés volt a liberális demokrácia magyarországi meghonosításában, meglepő, hogy az Alaptörvény nem ismeri el ezt a történelmi ténytet. Miután megtagadta a demokratikus átalakulás és az alkotmányos megalapozás e néhány hónapos kulcsidőszakát, a Nemzeti hitvallás egy sokkal régebbi múlttra nyúl vissza, amelyet a vitatható és bizonytalan jellegű „történelmi alkotmány” fordulat testesít meg,⁷⁹ valamint – és ez lenne a lényeg – vélhetően inkább csak halvány jelentőséggel bír a XXI. századi magyar alkotmányosság szempontjából.

Emellett az Alaptörvény az emberi méltóság és az emberi jogok melletti elkötelezettségével nem fekteti le a demokrácia alapjait, és ezért különbözik a második világháború utáni, illetve a diktatúrától szabaduló közép- és dél-európai országok alkotmányos gyakorlatától. Egyes alkotmányokban expliciten is megjelenik a méltóság és a demokrácia közötti alapvető kapcsolat hangsúlyozása, így a portugál alkotmány 1. cikke a köztársaság meghatározását a méltóság fogalmával kapcsolja össze;⁸⁰ a spanyol alkotmány 10. cikkének (1) bekezdése szerint a méltóság a „politikai rend és társadalmi béke” alapja,⁸¹ valamint a román alkotmány 1. cikkének (3) bekezdése nagyon explicit megfogalmazásban taglalja ezeket az összefüggéseket.⁸² Szupranacionális szinten is elfogadást nyert a demokráciának a méltóság védelmére utalással történő megalapozása és meghatározása. Ez igaz mind az EJEB joggyakorlatában esetében, ahogyan azt fentebb vázoltuk, mind pedig a Lisszaboni Szerződésben, amelyben ez szövegszerűen szerepel (2. cikk). Ennek elhagyása szándékosnak tűnik, mivel az Alaptörvény nem tartalmaz olyan klauzulát, amely az alapvető jogok tiszteletben tartását Magyarországon a nemzetközi vagy európai emberi jogi egyezményekhez köti.⁸³

Összegzésül megállapítható, hogy az új Alaptörvény alkotmányos alapjai negatív természetűek: nem a méltóságban vagy az emberi jogokban találhatók, nem az 1949/1989-es alkotmányból eredeztethetők, és nem vezethetők vissza az 1988 (mint hozzátétőleges, jelzésértékű dátum) és 1990. május 1. közötti időben bekövetkezett változásokra sem. Nem teljesen világos még, hogy milyen hatással lesz a magyar történelemnek a Nemzeti hitvallásban foglalt felfogása az Alaptörvény által létrehozott rendre, valamint konkrétan az emberi jogi gyakorlatra. Annyi azonban bizonyosnak vehető, hogy ilyen jellegű szelektív emlékezet és az Alaptörvény alkotmányos alapjainak kizárólagos rekonstruálása beárnyékolja annak amúgy nyílt demokratikus elkötelezettségét.

ÖSSZEGZÉS

A 2011-es magyar Alaptörvény alapos vizsgálatából az emberi méltóságnak egy olyan képe rajzolódik ki, amely szokatlan az európai alkotmányosságban: nem inherens minőségként jelenik meg, amely minden egyes ember vonatkozásában egyenlő, hanem ehelyett vallási és családi értékekkel kapcsolódik össze, valamint a „magzat” élethez való jogára összpontosít, miközben megfedkezik a terhes nőről. Emellett szakadékok tátong az európai emberi jogi standardok tiszteletben tartására irányuló nyilvános erőfeszítés – ami az alkalmazott kifejezések kiválasztása és egyes, főként (de nem kizárólag) az Alapjogi Kartából vett jogok bevonása alapján rajzolódik ki –, valamint az Alaptörvény által konstruált alkotmányos valóság között. Egyes aspektusok aggasztóbbak, mint mások. Ilyen például a nők méltóságának, autonómiájának és magánéletük tiszteletben tartásához való jogának nyilvánvaló korlátozása, a kisebbségek explicit védelmének hiánya, és talán még ezek felett is a bizonytalan demokratikus alapok, amelyek a történelem szelektív és kizárólagos értelmezésére épülnek.

Az alkotmányosságot és a demokráciát nem lehet az alapvető alkotmányos normák pusztá szövegére redukálni, a jó gyakorlatok és kultúra olykor egy bizonytalan demokratikus minőségű alkotmányozásból is keletkezhet. Az Alaptörvény már kiegészült több sarkalatos törvénnyel is.⁸⁴ Sőt, az Alaptörvényt a bírák és különösképp az Alkotmánybíróság is tovább fogja finomítani és értelmezni. Ezért a fenti kommentár az Alaptörvény alapján kialakuló méltóságfogalmat csak részlegesen tudta ismertetni és elemezni. Egyes fentebb kifejtett gondolatok később túl szigorúnak, tévedésnek tűnhetnek majd, és remélhetőleg az elemzés által felsorolt legnyugtalanítóbb elemek tévesnek is bizonyulnak.

(Fordította: Győri Gábor)

- ¹ 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 54. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.” Lásd Catherine DUPRÉ: *Importing the Law in Post-communist Transitions, The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity*, Oxford, Hart Publishing, 2003.
- ² Válogatott esetjog angol fordításban: *Constitutional Judiciary in a New Democracy: The Hungarian Constitutional Court*, szerk. SÓLYOM László – Georg BRUNNER, Ann Harbor, University of Michigan Press, 2000; valamint *Selected Decisions on the Constitutional Court of Hungary (1998–2000)*, szerk. HOLLÓ András – ERDEI Árpád, Budapest, Akadémiai, 2005.
- ³ Ez a cikk így folytatódik: „Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”
- ⁴ Kriszta KOVÁCS – Gábor Attila TÓTH: *Hungary's Constitutional Transformation*, European Constitutional Law Review, 2011/7, 183–203. Lásd még az internetes petíciót: <http://verfassungsblog.de/hungarys-constitution-worry/>. Zoltán FLECK – Gábor GADÓ – Gábor HALMAI Gábor – Szabolcs HEGYI – Gábor JUHÁSZ – János KIS – Zsolt KÖRTVÉLYESI – Balázs MAJTÉNYI – Gábor Attila TÓTH: *Opinion on the Fundamental Law of Hungary*, szerk. Andrew ARATÓ – Gábor HALMAI Gábor – János KIS. Az angol szöveg a Princeton Egyetem Law and Public Affairs programjának honlapján érhető el: <http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/amicus-to-vc-english-final.pdf>; valamint a ConstitutionMaking.org honlapon: <http://www.comparativeconstitutions.org/2011/06/hungary-petition.html>. Magyarul megjelent: Fundamentum, 2011/1, 158–161.
- ⁵ Szintén problematikus a magyar összefüggésben, lásd KOVÁCS–TÓTH (3. vj.) és *Opinion on the Fundamental Law of the Hungary* (3. vj.) para 1–3.
- ⁶ A német alaptörvény 1. cikke. Peter HÄBERLE: *Europäische Verfassungslehre*, Baden-Baden, Nomos, 2009, 295–330, valamint Peter HÄBERLE: *The Principle of Respect for Human Dignity*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1999. Lorraine E. WEINRIB: *Human Dignity as a Rights-Protecting Principle*, National Journal of Constitutional Law, 2004/17, 325–345. Jürgen HABERMAS: *Das utopische Gefälle, das Konzept der Menschenwürde und die realistische Utopie der Menschenrechte*, Blätter für Deutsche und Internationale Politik, 2010/8, 43–53.
- ⁷ Mivel nem lett lefektetve az EJEE-ben, az EJEB szerteágazó módon védi az emberi méltóságot. Lásd Béatrice MAURER: *Le Principe de Respect de la Dignité Humaine et la CEDH*, Paris, La documentation française, 1999. Lásd még jelen tanulmány 4. pontjában.
- ⁸ Mario DI CIOMMO: *Dignità umana e Stato costituzionale. La dignità umana nel costituzionalismo europeo, nella Costituzione italiana e nelle giurisprudenze europee*, Firenze, Passigli Editore, 2010, valamint *La dignité saisie par les juges en Europe*, ed. Laurence BURGOGNE-LARSEN, Bruxelles, Bruylant, 2010.
- ⁹ Peter HÄBERLE: *Das Menschenbild im Verfassungsstaat*, Berlin, Duncker und Humblot, 42008, 38.

- ⁹ Justin O. FROSINI: *Changing Notions of Democracy. A Comparative Analysis of Constitutional Preambles in Democracy with(out) nations? Old and New Foundations for Political Communities in a Changing World*, szerk. Igor FILIBI LÓPEZ – Noé CORNAGO PRIETO – Justin O. FROSINI, Bilbao, University of the Basque Country Press, 2012, 83–109.
- ¹⁰ Egyes preambulákat alkalmaztak alkotmánybíráskodásban hermeneutikus iránymutatásként, de ritkán bírnak normatív erővel és vita tárgyát képezik. Lásd Liav ORGAD: *The Preamble in Constitutional Interpretation*, International Journal of Constitutional Law, 2010/8, 714–738.
- ¹¹ Peter HÄBERLE: *Gott im Verfassungsstaat in Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsrechts*, szerk. Peter HÄBERLE, Berlin, Duncker und Humblot, 1992, 216–222.
- ¹² Gerald HOGAN: *How Catholic was the Constitution?* paper presented at *The Constitution at 70*, Trinity College Dublin Centre for Law and Democracy, 8–9 June 2007; Gerald HOGAN – Gerry WHYTE: *J. M. Kelly: The Irish Constitution*, London, Butterworths, 1994. Az idézet forrása: FROSINI (9. vj.) 105.
- ¹³ Armin VON BOGDANDY: *The European Constitution and European Identity. Text and Subtext establishing a Constitution for Europe*, International Journal of Constitutional Law, 2005/3, 295.
- ¹⁴ Venice Commission, Opinion 618/2011 (17–18 June 2011), para 72.
- ¹⁵ *The Darker Legacies of Law in Europe*, szerk. Christian JOERGES – Navraj Singh GHALEIGH, Oxford, Hart Publishing, 2003. Különösen lásd az 1940. július 10-i francia alkotmányos törvényt (ugyan soha nem lépett életbe, de a Vichy-rezsim alapjait magában foglalta): „*Cette Constitution devra garantir les droits du Travail, de la Famille et de la Patrie*” (Ez az alkotmány garantálja a munkához, családhoz és szülőhazához való jogot) (preambulum). Lásd még Franco alkotmányát: 1. cikk, *Fuero de los Españoles* (a spanyol nép alkotmányos törvénye), 1945. július 17.
- ¹⁶ A Velencei Bizottság megállapít néhány problémás kérdéskört, a vallásszabadságot, a szabad házasságkötés jogát, a gondolatszabadságot és az egyenlőséget: Opinion No 618/2011, para 71–73. Lásd még Renáta UITZ in *Constitution for a Disunited Nation. Hungary's New Fundamental Law*, szerk. TÓTH Gábor Attila, Budapest, Central University Press, 2012, megjelenés előtt.
- ¹⁷ 1949-es német alaptörvény 1 cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Annak védelme és tisztelete minden állami hatalom kötelessége”; 2000-es finn alkotmány 1 cikk (2) bekezdés: „Az alkotmány garantálja az emberi méltóság sérthetetlenségét, az egyének szabadságait és jogait, valamint segíti az igazságosság társadalmi érvényesülését; 2009-es EU Alapjogi Kharta 1. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell”.
- ¹⁸ A méltóság esetjogáról lásd MAURER (6. vj.) (ECHR), SÓLYOM–BRUNNER (1. vj.) (Magyarország) és Donald KOMMERS: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham, Duke University Press, 1997, valamint Donald KOMMERS: *The Principle of Respect for Human Dignity*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1999 (összehasonlító).
- ¹⁹ *S. W. v. United Kingdom*, 20166/92, 22 November 1995, para 44.

- ²⁰ 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 8. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.”
- ²¹ Lásd KOVÁCS Kriszta in *Constitution for a Disunited Nation* (16. vj.).
- ²² Venice Commission Opinion 621/2011. A sarkalatos törvényekről lásd a 22–25. bekezdést; a jogkorlátozásról hozható törvényekhez lásd az 59. bekezdést.
- ²³ DUPRÉ (1. vj.) 122–127.
- ²⁴ Venice Commission, Opinion 621/2011, para 42–44. Lásd még Amnesty International 2010 Report Hungary, rasszizmus, romák elleni erőszakos támadások és diszkrimináció, 165–166.
- ²⁵ Petra BÁRD: *The Hungarian Constitutional Court Decision on Euthanasia. A Half Hearted Ruling. Case Study of the Decision 22/2003 (IV. 28.) of the Hungarian Constitutional Court*, Revue de Justice Constitutionnelle Est-Européenne, 2004/4, 105–121; HALMAI Gábor: *Birth and Death. A Constitutional Approach. Constitutional Court on Abortion and Euthanasia*, Revue de Justice Constitutionnelle Est-Européenne, 2004/4, 87–104; JAKAB András: *Die Euthanasieentscheidung des ungarischen Verfassungsgerichts vom 28 April 2003*, Osteuropa Recht, 2004/50, 31–40.
- ²⁶ 1948-as olasz alkotmány 36. cikk (*un'esistenza libera e dignitosa*).
- ²⁷ Belga alkotmány 23. cikk.
- ²⁸ Alapjogi Karta 25. cikk: „Az Unió elismeri és tiszteletben tartja az idősek jogát a méltó és önálló élethez, a társadalmi és kulturális életben való részvételhez.”
- ²⁹ Általánosabban lásd *The Quality of Life*, szerk. Martha NUSSBAUM – Amartya SEN, Oxford, Clarendon Press, 1993.
- ³⁰ A méltóság fogalma a bioetika vonatkozásában is használható, és erre sor is került: Roberto ANDORNO: *Human Dignity and Human Rights as a Common Ground for a Global Ethics*, Journal of Medicine and Philosophy, 2009, 1–18 és Auora PLOMER: *The Law of Ethics and Medical Research*, London, Cavendish, 2007, 67–93.
- ³¹ A cseh Alapjogok és alapvető szabadságok kartája következőképp szól: „Mindenkinek joga van az élethez. Az emberi élet már a születés előtt is védelmet érdemel.” A szlovák alkotmány 15. cikke hasonló rendelkezést tartalmaz. Meg kell azonban jegyezni, hogy e rendelkezések nem garantálják az élethez való jogot, illetve hogy a „születés előtti élet védelme” nincs feltétlenül átfedésben a „a fogantatástól kezdődő védelemmel”.
- ³² Eme 1983-ban betervezett rendelkezés értelmében a magzat élete elsőbbséget élvez és illegális az abortusz, mindaddig, amíg nincs veszélyben a terhes nő élete. Az abortusz lebonyolítására vonatkozó tanácsadás is illegális volt az EJEB *Open Door Counselling Ltd v. Ireland* (14234/88. és 14235/88.) 1992. október 29-i döntéséig. Most lehet tanácsot adni, mindaddig, amíg az nem segíti elő vagy pártolja a terhességmegszakítást. Emily JACKSON: *Medical Law. Texts, Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 701–702. Lásd még *A, B, and C. v. Ireland*, 25579/05, 16 December 2010.
- ³³ *Vo v. France*, 53924/00, 8 July 2004, para 84 and 85.

- ³⁴ Ezt a szövegezést befolyásolhatta az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye, amely 4. cikkének (1) bekezdése szerint „minden embernek joga van ahhoz, hogy életét tiszteletben tartsák. Ezt a jogot törvény védi, mégpedig *általánosságban* a fogantatás pillanatától kezdve. Senkit nem lehet önkényesen megfosztani életétől” (kiem. – C. D.).
- ³⁵ *Tysiāc v. Poland*, 5410/03, 20 March 2007, para 107.
- ³⁶ 11–14, 18. és 21. cikk.
- ³⁷ Herbert KÜPPER: *Das zweite Abtreibungsurteil des ungarischen Verfassungsgerichts*, Osteuropa Recht, 1999, 155–169.
- ³⁸ Az *in vitro* élet nem tud túlélni, ha nincs beültetve a női méhbe, a legjobb esetben felfüggeszthető az *in vitro* embriók befagyasztásával.
- ³⁹ Az ír alkotmány is tudomást vesz a terhes nők létezéséről: „Az állam elismeri a meg nem született jogát az élethez, és tekintettel az anya élethez való egyenlő jogára, garantálja, hogy törvényeiben tiszteletben tartja eme jogot, és amennyire gyakorlatilag kivitelezhető, védelmezi és érvényesíti azt.”
- ⁴⁰ „Az esetjog eme összegzéséből az következik [...] hogy a meg nem született gyermeket nem lehet közvetlenül az ECHR 2. cikke által védett »személynek« tekinteni, valamint az, hogy amennyiben a meg nem születetteknek »joga« van az »élethez«, úgy azt impliciten korlátozzák az anya jogai és érdekei.” *Vo v. France* (33. vj.) para 80.
- ⁴¹ Ahogy ezt alább részletesebben kifejtjük, az Alaptörvény nem tartalmaz testi és szellemi sértetlenséghez való jogot.
- ⁴² L. cikk: „1. Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. 2. Magyarország támogatja a gyermekvállalást. 3. A családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza.” A Velencei Bizottság fenntartásokat fogalmazott meg a családra és a házasságra vonatkozó korlátozó megközelítés kapcsán, Opinion 621/2011, para 46–50. A bizottság az azonos neműek közötti házasságra vagy élettársi közösségek elismerésének lehetőségére, pontosabban annak lehetetlenségére összpontosít. Hozzá kell tenni, hogy a 8. cikk (a magánélet tiszteletben tartásához és a családi élethez való jog) értelmében az EJEB egy nagyon tág családfogalmat véd, amelyhez képest az L. cikk szélsőségesen szűkítő jellegű. A VI. cikk (1) bekezdését továbbá minimalista megközelítéssel szövegezték, és nem felel meg az EJEB esetjogának.
- ⁴³ Joëlle STOLZ: *Angoissée par son déclin démographique, la Hongrie renvoie les mères au foyer*, Le Monde, 2011. január 6.; Joëlle STOLZ: *La Hongrie ‘a besoin de chaque*, Le Monde, 2011. május 20.
- ⁴⁴ Venice Commission, Opinion 621/2011, para 66.
- ⁴⁵ „1. A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. 2 Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében. együttesen fellépjenek, vagy munkabeszüntetést tartsanak. 3. [...] 4. Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.”

- ⁴⁶ Lásd még a XII. cikket (foglalkozás szabad megválasztása) és a XVIII. cikket (gyermek foglalkoztatásának tilalma).
- ⁴⁷ 31. cikk (1) bekezdés: „Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.”
- ⁴⁸ Opinion 614/2011, On three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary, para 25–26.
- ⁴⁹ Módosított Európai Szociális karta 26. cikk: „Annak érdekében, hogy biztosítsák valamennyi dolgozó méltósághoz való jogának hatékony gyakorlását munkavégzés közben, a Felek a munkáltatói és dolgozói szervezetekkel konzultálva vállalják, hogy: 1. előmozdítják a szexuális zaklatás tudatosítását, az arra vonatkozó tájékoztatást, illetve megelőzését munkahelyen, illetve a munkával kapcsolatban és megtesznek minden megfelelő lépést annak érdekében, hogy a dolgozókat az ilyen magatartással szemben megvédelmezzék; 2. előmozdítják a munkahelyeken, vagy a munkával kapcsolatban az egyes dolgozók ellen irányuló és visszatérő elítélhető, vagy egyértelműen negatív és sértő cselekedetek tudatosítását, az azokra vonatkozó tájékoztatást és az ilyen cselekedetek megelőzését és megtesznek minden megfelelő lépést annak érdekében, hogy a dolgozókat az ilyen magatartással szemben megvédelmezzék.”
- ⁵⁰ George P. FLETCHER: *Human Dignity as a Constitutional Value*, University of Western Ontario Law Review, 1984/22, 171–182; WEINRIB (5. vj.) 325–345.
- ⁵¹ Olivier DE TISSOT: *Pour une analyse juridique du concept de dignité du salarié*, Droit Social, 1995, 972–977; Franck HÉAS: *Observations sur le concept de dignité appliqué aux relations du travail*, Le Droit Ouvrier, 746, 2010, 1–8.
- ⁵² Az EJEB esetjoga javarészt az áldozatok bírósági hozzáféréseivel kapcsolatos nehézségeire korlátozódik. Lásd *Siliadin v. France*, 733316/01, 26 July 2006 and *Rantsev v. Cyprus and Russia*, 25965/04, 1 July 2010.
- ⁵³ Alapjogi Karta 5. cikk: „1. Senkit sem lehet rabszolgaságban vagy szolgaságban tartani. 2. Senkit sem lehet kényszerszolgára vagy kötelező munkára igénybe venni. 3. Tilos emberi lényekkel kereskedni.”
- ⁵⁴ A szolgaság és az emberkereskedelem tilalmai a III. cikk (1) bekezdésben vannak lefektetve.
- ⁵⁵ Joëlle STOLZ: *A Gyöngyöspata, vitrine de l'extrême droite*, Le Monde, 2011. augusztus 16.
- ⁵⁶ Olasz alkotmány 36. cikk (1) bekezdés: „A munkavállalók a munkájuk mennyiségének és minőségének megfelelő díjazásra jogosultak, amelynek mindenképpen elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy a munkavállalók és családjaik számára egy szabad, [méltóságteljes] egzisztenciát tegyen lehetővé.”
- ⁵⁷ Anna CIESLAR – André NAYER – Bernadette SMEESTERS: *Le droit à l'épanouissement de l'être humain au travail, Métamorphoses du droit social*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- ⁵⁸ 24. cikk (2) bekezdés: „2. Az Alkotmánybíróság [...] b) bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját; c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját; d) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját; e) a

Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.”

⁵⁹ KOVÁCS-TÓTH (3. vj.) 192–195. A 184/2010. (X. 28.) AB határozat összegzés található a CODICES adatbázisban (<http://www.venice.coe.int>) a HUN-2010-3-009 hivatkozási szám alatt.

⁶⁰ Venice Commission, Opinion 614/2011, On three legal questions arising in the process of drafting the new constitution, 25–26 March 2011, para 9.

⁶¹ Az Alkotmánybíróság egy további határozatában 2011. május 10-én, ismét megerősítette, hogy a visszamenőleges hatályú adóztatás sérti az emberi méltóságot. 37/2011. (V. 10.) AB határozat, CODICES: HUN-2011-2-004.

⁶² Venice Commission Opinion 614/2011, para 34–64 and Opinion 621/2011 para 91–101 and 120–127. Lásd még Christian BOULANGER – Oliver W. LEMBCKE in *Constitution for a Disunited Nation* (16. vj.).

⁶³ „A válogatás mögöttes indítékait megérteni kísérelve nem érdemes elvi okokat keresni”, KOVÁCS-TÓTH (3. vj.) 194.

⁶⁴ Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés: „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. [élet és méltóság] és a III. [kínzás, kísérletezés és fajnemesítés tilalma] cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) [ártatlanság véelme, jogi védelemhez, senki nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy más állam joga szerint nem volt bűncselekmény] bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) [általános elkötelezettség az emberi jog védelme mellett], bekezdése szerinti mértéken túlkorlátozható.” A jogok védelme a „különleges jogrendekben” jelentősen korlátozottabb az 1989-es alkotmányhoz képest, amely a 8. § (4) bekezdés értelmében a jogok széles körének tartott fenn védelmet, beleértve az élet és a méltóság, a személyes biztonság, a jogképesség (54–56. §), az ártatlanság véelme [7. § (2) bekezdés], a gondolat-, a lelkiismeret és vallás szabadsága (60. §), az egyenlőséghez, oktatáshoz, kisebbségek védelméhez, állampolgársághoz való jogok (66–69. §) és a szociális biztonsághoz való jog (70/E. §). Lásd általánosan John FERREJOHN – Pasquale PASQUINO: *The Law of Exception. A Typology of Emergency Powers*, International Journal of Constitutional Law, 2004/2, 210–239.

⁶⁵ Rendkívüli és szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás és veszélyhelyzet.

⁶⁶ Lásd Márton VARJU: *Governance, accountability, the market and the Basic Law in Constitution for a Disunited Nation* (16. vj.).

⁶⁷ Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdés: „Az Alkotmánybíróság tizenöt tagból álló testület, amelynek tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja. Az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ, az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart. Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.” A Velencei Bizottság agályokat fogalmazott meg ezzel kapcsolatban, Opinion 621/2011, para 24–101.

- ⁶⁸ *The Constitution Found? The First Nine Years of Hungarian Constitutional Review of Human Rights*, szerk. HALMAI Gábor, Budapest, INDOK, 2000; DUPRÉ (1. vj.); *Twenty Years of the Hungarian Constitutional Court*, szerk. PACZOLAY Péter, Budapest, A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, 2009.
- ⁶⁹ Alaptörvény 25–28. cikk, lásd Venice Commission opinion 621/2011, para 102–110.
- ⁷⁰ A 30. cikk egy egyedüli „alapvető jogok biztosát” hoz létre. Lásd Venice Commission Opinion 621/2011, para. 114–115.
- ⁷¹ Opinion 621/2011, para 68. A Velencei Bizottság továbbá aggódik (69–70. bekezdés) a feltételes szabadságra helyezés nélküli életfogytiglani büntetésre vonatkozó rendelkezés [IV. cikk (2) bekezdés] miatt is: „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.”
- ⁷² Alaptörvény III. cikk (2) bekezdés: „Tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.”
- ⁷³ Alaptörvény III. cikk (3) bekezdés: „Tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek haszonszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.” Lásd még Oviedói Egyezmény 13. és 21–22. cikk.
- ⁷⁴ A XIX. cikk (3) bekezdése ezt világossá teszi a XIX. cikkben foglalt szociális biztonság vonatkozásában. A rendelkezés szerint „a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja”.
- ⁷⁵ „Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- ⁷⁶ „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”
- ⁷⁷ A következő mondatot is muszáj idézni: „Valljuk, hogy a huszadik század erkölcsi megrendüléshez vezető évtizedei után múlhatatlanul szükségünk van a lelki és szellemi megújulásra.”
- ⁷⁸ Lásd *Opinion on the Fundamental Law of Hungary* (3. vj.) para 1–3.
- ⁷⁹ János M. BAK – Anna GARA-BAK: *The Ideology of a ‘Millennial Constitution’ in Hungary*, East European Quarterly, 1981/3, 307–323.
- ⁸⁰ Portugál alkotmány 1. cikk: „Portugália szuverén Köztársaság, amely az ember személyi méltóságára és a nép akaratára alapul, és elkötelezett egy szabad és igazságos társadalom építése mellett, amely egységes a közös céljai megvalósításában.”
- ⁸¹ Spanyol alkotmány 10. cikk (1) bekezdés: „A politikai rend és a társadalmi béke alapjai az ember méltósága és a veleszületett jogai, a személyiség szabad fejlődése, valamint a jog és mások jogainak tiszteletben tartása.”
- ⁸² Román alkotmány 1. cikk (3) bekezdés: „Románia egy demokratikus és szociális jogállam, amelyben az emberi méltóság, a polgárok jogai és szabadsága, az emberi személyiség szabad kibontakozása, az igazságosság és a politikai pluralizmus legfőbb értékek és garantálva vannak, a román nép demokratikus hagyományai, valamint az 1989 decemberi forradalom eszméivel összhangban.”

- ⁸³ Venice Commission, Opinion 621/2011, para. 30. Az Alaptörvényben két általános klauzula van: a Q. cikk a nemzetközi jog elfogadására és az abból fakadó kötelezettségek teljesítésére, valamint az E. cikk, amely Magyarország EU-tagságára vonatkozik.
- ⁸⁴ Az eddig elfogadott sarkalatos törvények jegyzékét lásd <http://www.mkogy.hu/fotitkar/sarkalatos/sarkalatostvekjegyzeke.pdf>.

JOGESETEK

I. ÉLETHEZ ÉS EMBERI MÉLTÓSÁGHOZ VALÓ JOG



A HALÁLBÜNTETÉS – EGYESÜLT ÁLLAMOK ÉS DÉL-AFRIKA

A halálbüntetés I. – Gregg kontra Georgia-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 428 U.S. 153 (1976)

[A *Furman kontra Georgia*-esetben hozott döntést követően 1972 és 1976 között az Egyesült Államokban a halálbüntetéssel kapcsolatban alkotmányos „moratórium” lépett életbe. 1976-ig a tagállami törvényi szabályozás megváltoztatta a halálbüntetés egyes jellegzetességeit, amelyek e büntetésnek „kegyetlen és szokatlan büntetés” mivoltát adták. A Legfelsőbb Bíróság elfogadta a *Furman*-döntés utáni Georgia állami törvény alkotmányosságát, amely bizonyos esetekben a halálbüntetést rendeli el.]

A Bíróság álláspontját Stewart bíró ismertette

A Bíróság több alkalommal is feltételezte, és egyszersmind kijelentette, hogy a halálbüntetés alkotmánykonform. Ez az alapfeltevés több alkalommal is szükséges megalapozásként szolgált olyan döntések esetében, amikor a Bíróságot arra kérték fel, hogy döntsön arról: a halálbüntetés végrehajtásának egy adott módszere elfogadható-e a Nyolcadik alkotmánykiegészítés értelmében. Ám a *Furman kontra Georgia*, 408 U.S. 238 (1972) esetig a Bíróság soha nem foglalkozott közvetlenül azon alapvető állítással, miszerint a halálbüntetés attól függetlenül, hogy milyen súlyos a bűncselekmény, illetve hogy a büntetés kiszabása során milyen eljárást alkalmaztak, kegyetlen és szokatlan büntetés, amely sérti az Alkotmányt. Bár ez a kérdést előterjesztették és vizsgálták a *Furman*-ügyben, a Bíróság azt nem döntötte el. Négy bíró úgy határozott volna, hogy a halálbüntetés önmagában nem alkotmányellenes; két bíró ezzel ellentétes következtetésre jutott volna; míg három bíró ugyan egyetértett abban, hogy a Bírósághoz akkor beterjesztett törvények az akkori alkalmazás szerint érvénytelenek voltak, de egyúttal nyitva hagyta annak kérdését, hogy egyáltalán kiszabható-e valaha ilyen büntetés. Mi most úgy határozunk, hogy a halálbüntetés nem sérti elkerülhetetlenül az Alkotmányt. [...]

Egyúttal azonban az eseteinkből az is világosan kiderül, hogy nem egyértelmű a közfelfogás arra vonatkozóan, hogy mi minősül tisztességesnek a büntetőszankciók terén. Egy büntetésnek meg kell felelnie az „emberi méltóság kritériumának” is, amely a „Nyolcadik alkotmánykiegészítés alapjául szolgáló felfogás” [*Trop kontra Dulles*, 100 (relatív többségi vélemény)]. Ez minimálisan annyit követel, hogy a büntetés ne legyen „túlzott”. Amennyiben egy adott büntetési formát absztrakt értelemben (jelen esetben, hogy a halálbüntetés bármikor kiszabható-e, az emberölés szankcionálása végett), és nem egy konkrét alkalmazásában (a halálbüntetés helyessége egy adott vádlott és egy adott bűncselekmény esetében) vizsgáljuk, akkor a „túlzottságnak” két ismérve van. Először is a büntetés nem foglalhatja magában a fájdalom szükségtelen és önkényes okozását. [...] Másodsorban a büntetés nem lehet jelentős mértékben aránytalan a bűncselekmény súlyosságához képest. [...]

Brennan bíró különvéleménye

A kegyetlen és szokatlan büntetések klauzulának „jelentését a tisztességesség azon fejlődő normáiból kell elnyernie, amelyek egy érettebbé váló társadalom fejlődését fémjelzik” [*Trop kontra Dulles*, 356 U.S. 86, 101 (1958)]. Stewart, Powell és Stevens bírák mai véleménye szerint a „tisztességesség fejlődő normái” nem a halálbüntetés lényegére való összpontosítást igénylik, hanem főleg azon eljárásokra, melyeket az állam annak érdekében alkalmaz, hogy kiválassza azokat az egyéneket, akiknek a halálbüntetést el kell szenvedniük. Ezen vélemények továbbá azt állapítják meg, hogy értelmezésük szerint a klauzula érvényteleníti a halálbüntetés kötelező kiszabását, de elfogadhatónak tartja olyan büntetéskiszabási eljárások esetében, amelyek Stewart, Powell és Stevens bírák következtetése szerint megfelelő garanciákat kínálnak annak kockázatával szemben, hogy a halálbüntetés önkényes vagy kiszámíthatatlan módon kerül kiszabásra.

A *Furman kontra Georgia*-esetben [408 U.S. 238, 257 (1972) (párhuzamos vélemény)] úgy értelmeztem a „tisztességesség fejlődő normáit,” hogy magára a halálbüntetés lényegére való összpontosítást követelik, és nem elsősorban vagy akár kizárólag azon eljárásokra vonatkoznak, amelyek alkalmazásával egy adott személy esetében kiszabásra került a halálbüntetés. Akkor ezt írtam: „Nemzetünk fennállásának kezdete óta éles közvitát gerjesztett a halálbüntetés. Bár mind a halálbüntetés mellett, mind az ellen gyakran fogalmaztak meg pragmatikus érveket, ezt a hosszú távú és heves vitát nem lehet csupán egy kormányzati közpolitika gyakorlati ésszerűsége feletti nézeteltérésként értelmezni. Végeredményben ez a küzdelem erkölcsi szinten zajlott. Az ország arról vitatkozott, hogy egy olyan társadalom, amelyben az egyén méltósága mindenekfelett álló érték, megteheti-e – alapvető következtetlenség nélkül – hogy követi azt a gyakorlatot, hogy szándékosan megöli egyes tagjait. Az Egyesült Államokban – éppúgy, mint a nyugati világ más országaiban – az ezen büntetéssel kapcsolatos küzdelem két felfogás között zajlott. Az egyik oldalon áll egy ősi és mélyen gyökerező hit a megtorlásban, bűnhődésben és bosszúban, míg a másikon az egyszerű ember értékébe és méltóságába vetett hit, amely a XVIII. század demokratikus mozgalmából ered, valamint a hit abban, hogy tudományos módszerekkel meg lehet érteni az emberi viselkedést irányító motivációs erőket. Ez utóbbi a viselkedéstan tudományának tizenkilencedik és XX. századi fejlődésének eredménye.» Ez az alapvetően erkölcsi konfliktus áll a bűncselekményre kiszabott halálbüntetés rendszerének múltbeli változásai és jelenkori működése hátterében” [uo., 296., idézet innen: T. Sellin, *The Death Penalty, A Report for the Model Penal Code Project of the American Law Institute* (A halálbüntetés: Jelentés az Amerikai Jogi Intézet Büntető törvénykönyv modell projekt részére) (1959)].

Változatlanul ez az álláspontom. Azért, mert a kegyetlen és szokatlan büntetést tiltó klauzula a mi jogállami rendszerünkben egyedülálló mértékben testesíti meg azokat az erkölcsi elveket, amelyek korlátot szabnak azon büntetéseknek, melyeket egy civilizált társadalom kiszabhat azokkal szemben, akik megsértették törvényeit. Ezért én is ezt mondom: „Magam részéről nem habozom kimondani azon tételt, hogy az egyetlen módja annak, hogy a jog túlhaladta a kényszerűséget és csigázást, az az erkölcsi fogalmak kifejlesztésének, illetve ahogy a Legfelső Bíróság megállapította [...] »a tisztességesség fejlődő normáinak« köszönhető [...]” [*Novak kontra Beto*, 453 F.2d 661, 672 (C.A.5 1971) (Tuttle bíró, részben külön-, részben párhuzamos véleményt megfogalmazva)].

Mint Alkotmányunk végleges döntőbírájának, ezen bíróságnak elkerülhetetlenül kötelessége annak eldöntése, hogy ha egy halálraítélt egyén áll előttünk a vádlottak padján, akkor az „erkölcsi fogalmak” arra köteleznek-e minket, hogy megállapítsuk: a jog eljutott addig a pontig, ahol a halálbüntetés, mint a kínpad és a csigakerék tovább nem tolerálhatók erkölcsileg a mi civilizált társadalmunkban. Az én véleményem a *Furman kontra Georgia*-esetben az volt, hogy civilizációnk és a jog eljutott eddig a pontig, továbbá, hogy ennek okán a halálbüntetés, minden körülmények között, és függetlenül attól, hogy milyen bűncselekmény kapcsán került kiszabásra, „kegyetlen és szokatlan” büntetés, amely sérti az Nyolcadik és Tizennegyedik alkotmánykiegészítést. Nem venném át ismét részletesen azon érveket, melyek révén erre a következtetésre jutottam. Csak annyit hangsúlyoznék, hogy a mi eseteinkben elismert „erkölcsi fogalmak” – amelyek a klauzulának is elválaszthatatlan részét képezik – között szerepel, hogy az Államnak az állampolgáraival azok belső, velük született értékeivel összhangban kell bánnia, még akkor is, amikor büntet. Egy büntetés nem lehet annyira szigorú, hogy az emberi méltóságot degradálja. A klauzula, tehát nemhogy megengedi, hanem egyenesen megköveteli annak bírósági megállapítását, hogy a halálbüntetés összeegyeztethető-e az emberi méltósággal. 408 U.S., 270.

Nem értem, hogy a Bíróság hogyan lehet eltérő véleményen, minthogy „[ö]sszevetve minden mai büntetéssel [...] az emberi élet szándékos kioltása az állam által egyedülállóan degradáló az emberi méltóságra nézve” [uo., 291.]. Mivel három bírótársam is megállapította ma, hogy a halálbüntetés kötelező kiszabása kegyetlen és szokatlan büntetés, én nem látok elvi alapot erre a korlátozásra. A halál, bármely bűncselekmény esetében és minden körülmények között, valóban borzalmas büntetés. Egy ember előre eltervezett megölése az Állam által, természeténél fogva megfosztja emberi mivoltától a kivégzett személyt. [...] Egy kivégzett személy valóban „elvesztette azon jogát, hogy jogai lehessenek” [uo., 290.]. A halál nemcsak egy különösen súlyos büntetés, szokatlan fájdalomtól illetően, véglegességében és rettenetességében, de nem szolgál egyetlen büntetési célt sem hatékonyabban, mint egy nála kevésbé szigorú büntetés; ezért a klauzulában foglalt elv, amely tiltja a túlzott büntetés céltalan alkalmazását, amikor egy kevésbé súlyos büntetés is megfelelően megvalósíthatja egyugyanazon célt, érvényteleníti a büntetést [uo., 279.]. A halálbüntetés alkotmányos értelemben vett végzetes fogyatékosága az, hogy az emberi faj tagjait nem emberként kezeli, hanem tárgyként, amelyekkel játszani lehet, majd eldobni őket. Ezért ellentétben áll a klauzula alapvető premisszájával, miszerint még a legvisszataszítóbb bűnöző is emberi lény marad, aki a közös emberi méltóság részese [uo., 273.]. Ily módon ez a büntetés „olyan sorsnak szolgáltatja ki az egyént, amelyet a [klauzula] által garantált civilizált bánásmód tilt” [*Trop kontra Dulles*, 356 U.S., 999]. Én ezért úgy határoznék, már csak ezen alapon is, hogy a halál ma kegyetlen és szokatlan büntetés, melyet tilt a klauzula. „Az ilyen fajta igazságszolgáltatás nyilvánvalóan nem kevésbé rémisztő, mint a bűncselekmény maga, és a »hivatalos« gyilkosság nemhogy nem kínál jóvátételt a társadalom ellen elkövetett sérelemért, hanem az első megbecstelenítést megtoldja egy másikkal” [A. Camus, *Reflections on the Guillotine* (Elmélkedések a guillotine-ról), 5–6 (Fridtjof-Karla, 1960)] [...].

Az ezen esetekben kiszabott halálbüntetéseket megsemmisíteném, mivel megsértik a Nyolcadik és Tizennegyedik alkotmánykiegészítést.

(Fordította: Győri Gábor)

A halálbüntetés II. – State kontra Makwanyane és társa-eset

Alkotmánybíróság (Dél-Afrika) – 1995 (3) SALR 391 (CC)

[Két halálra ítélt férfi várta kivégzését a siralomházban. 1989 óta nem került sor kivégzésre Dél-Afrikában. Az új dél-afrikai kormány kegyetlen, embertelen és megalázó büntetésnek minősítette a halálbüntetést, és arra kérte a Bíróságot, hogy mondja ki annak alkotmányellenességét. A Legfőbb Ügyész ezzel szemben úgy vélte, hogy a halálbüntetés a büntetés szükséges és elfogadható formája. Az eset a halálbüntetést azon, az Alkotmány 11. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott jog összefüggésében vizsgálja, miszerint az egyént nem lehet „kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek” alávetni.]

Chaskalson bíró

[...] A halálbüntetés vita tárgya volt már az alkotmányozás folyamata előtt, valamint annak során is, és világos, hogy nem véletlenül maradt ki az Alkotmányból az erre a kérdésre történő kifejezett utalás. [...]

[5] Kétségek nélkül jobb lett volna, ha az Alkotmány alkotói nyíltan kimondták volna, hogy vagy nem megfelelő büntetés a halálos ítélet, vagy pedig megengedett a jog által körülhatárolt kereteken belül. Ez azonban nem történt meg, és így jelen Bíróságra maradt annak eldöntése, hogy a halálbüntetés összeegyeztethető-e az Alkotmány rendelkezéseivel. Ez a Bíróság hatalmának mértéke és korlátja a jelen esetben. [...]

[Az Alkotmány idevágó rendelkezései]

[7] [...] Ez az alkotmány átmeneti, de egyúttal új rendet alapoz meg Dél-Afrikában; egy olyan rendet, amelynek integráns részei az emberi jogok és a demokrácia. [...]

[8] Az Alkotmány harmadik fejezete kifejti azokat az alapvető jogokat, amelyekre minden személy jogosult az Alkotmány értelmében, és emellett arra vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket, hogy a fejezetet mely módon kell a Bíróságnak értelmeznie. Nem foglalkozik konkrétan a halálbüntetéssel, de a 11. cikk (2) bekezdése megtiltja a „kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést.” Nincs definíció arra vonatkozóan, hogy mi minősül „kegyetlennek, embertelennek vagy megalázónak”, ezért tehát nekünk kell ezeket a szavakat jelentéssel megtöltenünk. [...]

[10] [...] Nem kell többet mondanom ebben az ítéletben annál, mint, hogy az Alkotmány 11. cikkének (2) bekezdését nem elszigetelve, hanem összefüggésében kell értelmezni, ami kiterjed az Alkotmány elfogadásának történelmére és hátterére, az Alkotmány saját egyéb rendelkezéseire és különösen a harmadik fejezet – melynek részét képezi – rendelkezéseire. Emellett oly módon is kell értelmezni, amely „az egyén védelmének teljes mértékét” biztosítja. Azon jogok, amelyekkel a 11. cikk (2) bekezdése társítható az Alkotmány Harmadik Fejezetében, és amelyek különösen fontosak a halálbüntetés alkotmányosságát vizsgáló döntésnél, a következő cikkekben találhatóak: 9. cikk, „minden embernek joga van az élethez”, 10. cikk, „minden ember

méltóságának tiszteletben tartása és védelme” és 8. cikk, miszerint „minden személy egyenlő a törvény előtt és egyenlő mértékben jogosult a törvény védelmére.” A büntetésnek meg kell felelnie a 8., 9. és 10. cikkek követelményeinek, és ez attól függetlenül igaz, hogy ezen cikkeket arra használják-e, hogy értelmet adjanak a 11. cikk (2) bekezdésének, avagy arra, hogy külön és független mértékeket állítsanak fel, amelyeknek minden büntetésnek eleget kell tennie. [...]

[11. cikk (2) bekezdés – Kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés]

[26] Azon büntetéseknek, amelyeknek egy elítélt bűnöző ki lehet téve, a halálbüntetés a legszélsőségesebb formája. Végrehajtása végleges és visszavonhatatlan. Nemcsak az élethez való jognak vet véget, hanem egyúttal minden személyes jognak is, amelyekkel az elhunyt az Alkotmány Harmadik Fejezetének értelmében fel volt ruházva. Nem marad más, mint mások emléke arról, ami volt, és a tulajdon, ami átszáll az elhunyt örököseire [... A halálbüntetés...] emellett embertelen büntetés is, mivel „természeténél fogva tagadja a kivégzett személy emberi mivoltát”, és megalázó, mivel megfosztja az elítélt személyt minden méltóságától, és egy olyan objektumként kezeli, amelyet az államnak meg kell semmisítenie. A kérdés azonban nem az, hogy a halálos ítélet kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés-e ezen szavak közönséges értelmében, hanem hogy kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés-e Alkotmányunk 11. cikke (2) bekezdésének értelmében. Ezért hárul eleinte ezen tétel alátámasztásának terhe azokra a vádlottakra, akik az Alkotmány 11. cikkének (2) bekezdésére hivatkoznak.

[Nemzetközi és külföldi összehasonlító jog]

[33] A halálos ítélet a büntetés egy formája, amelyhez a történelem során sok különböző társadalom folyamodott. A róla folyó viták régi keletűek. Amidőn a társadalmakat egyre inkább elérte a felvilágosodás, egyre szűkítették azon bűnök körét, amelyekért a halálbüntetést ki lehet szabni. Századunk második felében, az abolitionista mozgalom növekedésével kapott erős lökést a halálbüntetéstől történő elmozdulás. Egyes országokban már minden körülmények közt be van tiltva, van, ahol csak háború esetén használható, míg a legtöbb országban, ahol bűncselekmények esetében is megtartották, a legszélsőségesebb esetekre korlátozzák alkalmazhatóságát. Az Amnesty International szerint 1993-ban 1.831 kivégzést hajtottak végre világszerte halálos ítélet alapján, amelyből 1.419 Kínában történt. Ezek szerint abban az évben mindössze 412 kivégzés történt a világ többi részén. Manapság a halálbüntetést, mint a gyilkosságra kiszabható büntetést a világ országainak majdnem felében kimondott formában, vagy legalább a gyakorlatban eltörölték, beleértve az európai demokráciákat és a velünk szomszédos országokat, Namíbiát, Mozambikot és Angolát. Mint az Amnesty International statisztikáiból kiderül, a legtöbb olyan országban, ahol megtartották, ritkán alkalmazzák.

[34] A bíróságunk elé tárt érvelés során felhívták a figyelmünket a halálos ítéletről szóló könyvekre és tanulmányokra, valamint azon, más országok bíróságain és nemzetközi törvényszékeken született ítéletekre, amelyek a halálbüntetés elleni indítványokkal foglalkoztak. A nemzetközi és külföldi hatóságok értékes ta-

pasztalatot nyújtanak, mert elemzik a halálos ítélet melletti, illetve az az elleni érveket, és megmutatják, hogy más igazságszolgáltatási rendszer bíróságai hogyan kezelték ezt a bonyolult kérdést. Már csak ezen oknál fogva is figyelmet kell szentelnünk nekik. Emellett azért is figyelembe kellene venni őket, mert relevánsak az Alkotmány 35. cikkének (1) bekezdése fényében, amely szerint:

„Ezen fejezet rendelkezéseinek értelmezésében a bíróság azokat az értékeket helyezze előtérbe, amelyek a szabadságra és egyenlőségre alapuló nyílt és demokratikus társadalmak alapját képezik, és amikor releváns, vegyék figyelembe a nemzetközi közjogot, amennyiben az alkalmazható a jelen fejezetben lefektetett jogok védelmére, valamint figyelemmel lehetnek a relevanciával bíró külföldi esetjogra is.”

[35] Az Alkotmány 231. cikke foglalkozik a nemzetközi szokásjoggal és a nemzetközi egyezmények ratifikációjával, illetve a hozzájuk való csatlakozással. Ez a cikk fekteti le annak a követelményeit, hogy ilyen jog kötelező erővel bírhaszon Dél-Afrikában. A 35. cikk (1) bekezdése kontextusában a nemzetközi közjogba tartozna kötelező és nem kötelező jog is. A cikk értelmében mindkettő felhasználható, mint az értelmezés eszköze. A nemzetközi egyezmények és a nemzetközi szokásjog ennek megfelelően kínálnak egy keretrendszert, amelynek alapján a Harmadik Fejezet érthetővé és értékelhetővé válik, és ezen célból a hasonló eszközökkel bíró törvényszékek döntései, mint például az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Bizottsága, az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bizottsága és az Emberi Jogok Európai Bírósága, valamint a megfelelő esetekben a specializált hatóságok jelentései, mint például a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO), iránymutatást adhatnak a Harmadik Fejezet egyes rendelkezéseinek helyes értelmezésére.

[36] A nemzetközi közjog nem tiltja a halálbüntetést, és ezt a tényezőt figyelembe kell venni annak eldöntése során, hogy az kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés-e a 11. cikk (2) bekezdés értelmében. A nemzetközi emberi jogi egyezmények azonban eltérnek az Alkotmányunktól a tekintetben, hogy ahol az élethez való jogot fenntartás nélkül kinyilvánítják, ott vagy konkrétan a halálos ítélet kérdésére is kitérnek, vagy pedig engedélyezik, hogy törvény által kivételeket fogalmazzanak meg az élethez fűződő jog alól. Ez hatással volt arra, hogy a nemzetközi törvényszékek hogyan kezelték a halálbüntetéssel kapcsolatos kérdéseket, és lényeges az ilyen döntések megfelelő értelmezéséhez.

[37] Az összehasonlító „Jogok Nyilatkozata” [*Bill of Rights*] joggyakorlat kétségtől fontos lesz, különösen az átmenet korai fázisaiban, amikor még nincs fejlett hazai joggyakorlat a jog ezen területén, amelyre támaszkodni lehetne. Ugyan a 35. cikk (1) bekezdése azt mondja nekünk, hogy figyelemmel „lehetünk” külföldi esetjogra, fontos tisztában lenni azzal, hogy ez nem feltétlenül fog megbízható útmutatót kínálni nekünk Alkotmányunk harmadik fejezetének értelmezéséhez. Ez már implicit módon benne van abban az útmutatásban is, amelyet a 35. cikk (1) bekezdése ad a bíróságoknak. Ez megengedően fogalmazva felhatalmazza a bíróságokat, hogy „figyelemmel legyenek” ilyen jogra. Nincs útmutatás arra vonatkozóan, hogy ennél többet tegyenek.

[38] Amikor a halálos ítélettel szembeni nemzetközi vagy külföldi bíróságokon és törvényszékeken való felépések megghiúsultak, az érintett alkotmány vagy nemzetközi jogi instrumentum vagy nyíltan jóváhagyta a halálbüntetést, vagy kifejezetten rendelkezett arra vonatkozóan, hogy az élethez fűződő jog alól lehet törvény által szabályozott kivétel. Az egyetlen eset, amelyre felhívták figyelmünket, és amelyben nem volt ilyen értelmű konkrét kitétel az Alkotmányban, az a magyar Alkotmánybíróság döntése volt. Ott az indítvány sikeres volt, és a halálbüntetést alkotmányellenesnek nyilvánították. [...]

[Halálbüntetés az Amerikai Egyesült Államokban]

[40] A jelek szerint a legelső jogvitát a halálos ítélet érvényessége kapcsán az Amerikai Egyesült Államok bíróságain folytatták. Ott azt mondták, hogy az „Alkotmány maga állítja a legfőbb akadályt [azon] érv elé, hogy a halálbüntetés önmagában alkotmányellenes lenne.” Az Egyesült Államok Alkotmánya az elejétől fogva törvényesnek ismerte el a halálos büntetést. Az Ötödik alkotmánykiegészítés (amelyet 1791-ben fogadták el) konkrét kifejezésekkel utal a halálbüntetésre, és ez az utalás implikálja érvényességének elismerését. A Tizennegyedik alkotmánykiegészítés (melyet 1868-ban fogadtak el) kötelezi az államokat, hogy senkit „sem foszthatnak meg életétől, szabadságától vagy tulajdonától megfelelő tisztességes eljárás [*due process*] nélkül”, és ezen rendelkezés is implicit módon elismeri a szövetségi államok jogát, hogy e célból törvényt hozzanak. Az az érvelés, miszerint a halálbüntetés alkotmányellenes, a Nyolcadik alkotmánykiegészítésre alapult, amely tiltja a kegyetlen és különleges büntetést. Bár a Nyolcadik alkotmánykiegészítést nem „tekintik statikus fogalomnak”, és jelentését „a tisztességesség azon fejlődő normáiból kell elnyernie, amelyek egy érettebbé váló társadalom fejlődését fémjelzik”, az a tény, hogy az Alkotmány elismeri a halálbüntetés törvényességét, akadállynak bizonyult ezen érvelés elismerésének tekintetében [...]

[41] [...] az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának Gregg kontra Georgia döntése [428 U.S. 153 (1976)] megerősítette a halálos ítélet szövetségi alkotmányosságát, mint a gyilkosságra kiszabott büntetés legitim formája. Mind a Gregg-eset előtt, mind az után, a halálbüntetésre vonatkozó jogszabályok elleni beadványok helybenhagyása vagy elutasítása megosztotta a Legfelső Bíróságot, és gyakran élesen fogalmazott ítéletekhez vezetett. A döntések végeredményben azon bírák szavazatán múltak, akik az ítélő szervnek adott mérlegelési jogkör mértékében látták a döntő tényezőt. [...]

[A méltósághoz való jog]

[57] Bár az Egyesült Államok Alkotmánya nem tartalmaz semmilyen kifejezett garanciát az emberi méltóságra vonatkozóan, az Egyesült Államok Legfelső Bírósága elfogadta, hogy az emberi méltóság fogalma adja a lényegét annak, hogy a nyolcadik és Tizennegyedik alkotmánykiegészítések tiltják a „kegyetlen és különleges büntetést.” Brennan bíró számára ez döntő volt a Gregg kontra Georgia esetben. [...]

[59] Németországban a Szövetségi Alkotmánybíróság hangsúlyozta a büntetésnek ezt az aspektusát.

Az emberi méltóság tisztelete különösképp megköveteli a kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések tiltását. [Az állam] nem kezelheti a tettet a bűnmegelőzés tárgyaként annak alkotmányosan védett társadalmi megbecsülésének és tiszteletének kárára.

[60] A kanadai Legfelső Bíróság ítéletei is elismerték, hogy a halálbüntetés az emberi méltóság súlyos csorbítását jelenti. [... Így határozott]:

„Ez az egyén legmagasabb fokú megalázása, a végleges fizikai büntetés, a végső és teljes lobotomia és az abszolút és visszavonhatatlan kasztráció. [Ez az] emberi méltóság végleges megszenstelenítése [...]”

[A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya]

[66] [...] a Egyezségokmány 6. cikkének (2)–(5) bekezdései kifejezetten engedélyezik a halálos ítélet kiszabását a „legsúlyosabb bűncselekményekre” – szigorú ellenőrzés mellett – azon országok esetében, amelyek nem szüntették meg azt, egyúttal a 6. cikk (6) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „[e] cikk egyetlen rendelkezésére sem lehet hivatkozni avégett, hogy késleltessék vagy megakadályozzák a halálbüntetésnek az Egyezségokmányban részes valamely állam általi eltörlését.” Azon tény, hogy a Nemzetközi Egyezségokmány szentesíti a halálbüntetést ezen összefüggésben kell szemlélni.

[67] [A]mi világosan kiderül az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Bizottságának döntéseiből az az, hogy a halálbüntetést kegyetlen és különleges büntetésnek tartják ezen szavak szokványos értelmében, és hogy azért kellett ezen szavaknak szűk értelmezést adni, mert a Nemzetközi Egyezségokmány felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy bizonyos körülmények között kiszabják a halálbüntetést.

[Az Emberi jogok európai egyezménye]

[68] Hasonló kérdéseket vitatott meg az Emberi Jogok Európai Bírósága a Soering kontra Egyesült Királyság esetben. Ez az eset is egy szökésben levő személynek az Egyesült Államokba való kiadatásáról szólt, ahol őt gyilkosság vádjával kívánták bíróság elé állítani, és a felhozott vád esetében a halálbüntetés kiszabható büntetés volt. A [kiadatás elleni] érv szerint ez embertelen és megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek tenné ki őt az Emberi jogok európai egyezménye 3. cikkét megsértve. Az Egyezmény 2. cikke védi az élethez való jogot, de kivételt tesz abban az esetben, „ha ez halálbüntetést kiszabó bírói ítélet végrehajtása útján történik, amennyiben a törvény a bűncselekményre ezt a büntetést állapította meg.” A Bíróság többsége úgy határozott, hogy a 3. cikket nem lehet oly módon értelmezni, hogy az minden halálbüntetést tilt, hiszen azzal érvénytelenítené a 2. cikket. [...]

[Halálbüntetés Indiában]

[71] Az indiai büntetőtörvénykönyv 302. cikke engedélyezi a halálos ítélet kiszabását, mint a gyilkosság büntetését. [...]

[75] A Legfelsőbb Bíróság egy egész sor esetben elismerte, hogy a halálos ítélet elrettentésként szolgált, és az Indiai Jogi Bizottság, amely 1967-ben megvizsgálta a halálbüntetést, azt javasolta, hogy a halálbüntetést tartsák meg. [...]

[77] A Bíróság szerint[...] világos volt, hogy az állam csakis „tisztességes, igazságos és méltányos eljárás” keretében foszthat meg egy személyt az életétől. A körülményeket, valamint azt figyelembe véve, hogy az Alkotmány megalkotói 1949-ben a halálbüntetést érvényes büntetésnek tekintették, a Bíróság kijelentette „hogy semmiképpen nem lehetne azt állítani, hogy a halálbüntetés [...] akár önmagában véve, akár az akasztás formájában történő végrehajtása okán, kegyetlen és különleges büntetés”, melyet tilt az Alkotmány. [...]

[Élethez való jog – magyar Alkotmánybíróság]

[83] Az egyén élethez való jogát „az emberi jogok legalapvetőbb jogaként” jellemzik, és ily módon is kezelték a magyar Alkotmánybíróság ítélete, amelyben a halálbüntetést alkotmányellenesnek nyilvánította. [...]

[Kegyetlen, embertelen és megalázó büntetés]

[95] A halálos ítélet végrehajtása életet olt ki, amelyet Alkotmányunk fenntartás nélkül véd 9. cikkében. Megsemmisíti az emberi méltóságot, amelyet a 10. cikk véd. Az önkényesség elemei jelennek meg a végrehajtásában, és jóvátehetetlen. Ezen tényezőket figyelembe véve [...] meggyőződésem, hogy Alkotmányunk értelmében a halálbüntetés valóban kegyetlen, embertelen és megalázó büntetés.

[Indokolható-e a halálbüntetés gyilkosság esetében?]

[96] A kérdés, amelyet most meg kell vizsgálni, a következő: mégis indokolható lehet-e egy ilyen büntetés kiszabása gyilkosság büntetéseként. [...]

[98] Az Alkotmány 33. cikkének (1) bekezdése egyebek közt úgy rendelkezik:

Az ezen fejezetben foglalt jogok korlátozhatóak általánosan alkalmazható törvény által, feltéve hogy ezen korlátozás (a) csak akkor engedélyezett, ha (i) ésszerű; és (ii) indokolható egy nyílt és demokratikus társadalomban, amelynek alapja a szabadság és az egyenlőség; és (b) nem korlátozza az érintett jog lényeges tartalmát.

[99] A 33. cikk (1) bekezdésének b) pontja a továbbiakban: úgy rendelkezik, hogy bizonyos jogok korlátozása, ezek közt azon jogoké, melyekre a 10. és 11. cikkek utalnak, „azon túlmenően, hogy ésszerű kell lennie az a) pont (i) alpontjának követelményét illetően, szükségesnek is kell lennie”,

[A kétlépcsős módszer]

[100] Alkotmányunk egy általános korlátozási klauzula keretében kezeli a jogok korlátozásának kérdését. Mint Kentridge bíró rámutatott a Zuma-ügyben, ez „kétlépcsős” módszert igényel, amelynek keretében a Harmadik

Fejezetben foglalt jogok inkább tágan, mint szűken értelmezendők, és korlátozásukat a 33. cikk alkalmazásával kell indokolni. Ebben különbözik az Egyesült Államok Alkotmányától, amely nem tartalmaz korlátozási klauszult, aminek eredményeképp az ország bíróságai arra kényszerültek, hogy az alkotmányos jogok korlátait a jogok szűk értelmezésének eszközével állapítsák meg. Bár ezen „kétlépcsős” módszer gyakran ugyanazt eredményezi, mint az „egylépcsős” módszer, ez nem mindig áll fenn.

[101] Ezen megközelítés gyakorlati következményei nyilvánvalóak jelen esetben. A Gregg kontra Georgia-ügyben a relatív többség által az ítéletben megállapított következtetés így módon került összefoglalásra:

„Összességében nem tudjuk azt mondani, hogy Georgia állam törvényhozásának döntése, miszerint a halálbüntetés olykor szükséges, egyértelműen téves. A föderalizmus szempontjainak figyelembevétele, valamint a törvényhozás mérlegelési jogkörének tisztelete, különös tekintettel a halálbüntetésre vonatkozó társadalmi konszenzus helyzetére, valamint annak, mint büntetésnek társadalmi hasznára, meggyőzőbb bizonyíték hiányában arra következtetésre juttatnak minket, hogy a halálbüntetés kiszabása a gyilkosság esetében nem alaptalan, és ezért nem alkotmányellenes [mértékben súlyos büntetés].” [...]

[104] Az alkotmányos jogok korlátozása olyan célból, amely alkotmányos és szükséges egy demokratikus társadalomban, azt követeli, hogy egymással versengő értékeket mérlegeljünk, és végső soron az arányosság alapján értékeljünk. [...]

[\[A jog lényeges tartalma\]](#)

[132] A 33. cikk (1) bekezdése b) pontjának rendelkezése szerint egy korlátozás nem sértheti egy jog lényeges tartalmát. A szakirodalomban bizonytalanság uralkodik ezen rendelkezés értelmezésének tekintetében. Úgy tűnik, hogy a német alkotmány rendelkezésein keresztül került az alkotmányjogba, és a dél-afrikai alkotmány mellett megjelenik – bár nem pont ugyanabban a formában – a namíbiai, magyar és esetleg más országok alkotmányaiban is. Az értelmezés nehézsége annak bizonytalanságából fakad, hogy mi egy jog „lényeges tartalma” és mely módon lehet azt kijelölni. Szubjektíven, azon egyén szemszögéből kell ezt meghatározni, akit a jogsértés érint, vagy tárgyilagosan, a jog természetének, illetve az alkotmányos rendben elfoglalt helyének szempontjából, vagy éppenséggel valamilyen más módon? Currie professzor [David P. Currie: *The Constitution of the Federal Republic of Germany (A Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánya, 1994)*] felhívja a figyelmet a nagyszámú elméletre, amelyet német jogtudósok terjesztettek elő arra vonatkozóan, hogy mely módon kell egy jog „lényegét” felismerni, és hogy egy az adott alkotmányos rendelkezést mely módon kell alkalmazni. A német Szövetségi Alkotmánybíróság szemmel láthatóan javarészt megkerülte a közvetlen szembesülést ezzel a kérdéssel, oly módon, hogy vizsgálatát beiktatta az arányossági tesztbe, és a rendelkezés pontos hatóköre és jelentése vitatott [lásd Dieter Grimm: *Human Rights and Judicial Review in Germany (Emberi jogok és alkotmánybíráskodás Németországban)*, in *Human Rights and Judicial Review: A Comparative Perspective (Emberi jogok és alkotmánybíráskodás: összehasonlító elemzés)*, 267, 275 (David H. Beatty ed. 1994)]. [...]

[Az egyensúlyozási folyamat]

[135] Az egyensúlyozási folyamat keretében az elrettentést, megelőzést és megtorlást mérlegelni kell az állam rendelkezésére álló alternatív büntetésekkel, valamint azon tényezőkkel szemben, amelyek együttesen kegyetlenné, embertelenné vagy megalázóvá teszik a halálbüntetést: az élet kioltása, a méltóság megsemmisítése, az önkényesség elemei, az egyenlőtlenség és a hiba lehetősége a büntetés végrehajtásában.

[136] A legfőbb ügyész érvelése szerint az élethez és az emberi méltósághoz való jogok nem abszolút érvényűek. Mint minden jognak, ezeknek is vannak korlátai. Ezen korlátok egyike, hogy ha egy személy olyan körülmények között követ el gyilkosságot, amelyekre a 277. cikk szerint engedélyezett a halálbüntetés, akkor elveszíti az életének és méltóságának védelmére vonatkozó jogát. [...]

[Végkövetkeztetés]

[144] Az élethez és a méltósághoz való jogok a legfontosabb emberi jogok és minden egyéb, a harmadik fejezetben szereplő személyi jogok forrásai. Azáltal, hogy elkötelezzük magunkat egy olyan társadalom mellett, amely az emberi jogok elismerésére alapul, arra kötelezzük magunkat, hogy ezen két jogot minden egyéb felett értékeljük. És az államnak ezt minden cselekedetében ki kell mutatnia, beleértve a bűnözők megbüntetésének módját. Ezt nem lehet megvalósítani a gyilkosok tárgyasításával, illetve avval, hogy megölésükkel példát statuálunk, abban a reményben, hogy másokat ezzel potenciálisan elrettentünk.

[145] A főbb tényezők, amelyeket az egyensúlyozási folyamat során mérlegelni kell, egyrészt az élet és a méltóság megsemmisítése, ami a halálbüntetés kivitelezésének eredménye, emellett az önkényesség elemei és a halálbüntetés végrehajtásánál felmerülő hiba lehetősége, valamint a szigorú alternatív büntetés létezése (életfogytiglan). A másik oldalon áll azon állítás, miszerint a halálos ítélet a gyilkosságtól való erősebb elrettentésként szolgál, és hatékonyabban akadályozza meg annak elkövetését, mint az életfogytiglani ítélet tenné, valamint hogy létezik egy, a megtorló igazságszolgáltatásra vonatkozó közkívánat, melyet csak a halálos ítélet tud kielégíteni.

[146] Alkotmányunk értelmében nem lehet ugyanakkora súlyt adni a megtorlásnak, mint az élethez és a méltósághoz való jognak, amelyek a legfontosabb jogok a Harmadik Fejezetben lefektetett jogok között. Nem lett bebizonyítva, hogy a halálos ítélet jelentősen hatékonyabb lenne a gyilkosságtól történő elrettentetésben, vagy annak megakadályozásában, mint az alternatíva, az életfogytiglani büntetés. Ezen tényezőket, valamint az önkényesség elemeit és a halálbüntetés végrehajtásában bekövetkező potenciális hibákat figyelembe véve, nem tudtunk azonosítani egy világos és meggyőző álláspontot, amely indokolja a halálos ítéletet, mint a gyilkosságért kiszabott büntetést. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

AZ EMBERI MÉLTÓSÁG ÉS AZ ÉLETHEZ VALÓ JOG EGYES ASPEKTUSAI – NÉMETORSZÁG, EJEB

Általános személyiségi jog – Lüth-eset

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE 7, 198 (1958)

[A második világháború során Veit Harlan rendezte a hírhedt antiszemita filmet, a *Jud Süß*, amely a náci propaganda eszköze volt. Miután 1950-ben felmentették a náci bűnök vádja alól, Harlan leforgatta az első háború utáni filmjét, a „Halhatatlan kedvesem” címűt. Felháborodva azon, hogy a náci korszak egyik rendezője megint felbukkan, Hamburg város Állami Sajtóhivatalának elnöke, Lüth, Harlan filmjének bojkottjára szólított fel. Lüth elképzelése szerint a bojkott azt üzenné a világnak, hogy az új német mozit nem lehet egy antiszemita rendezővel azonosítani.

A „Halhatatlan kedvesem” gyártója egy Lüth ellenében hozott bírósági végzést kapott a tartományi bíróságtól, amelynek értelmében megtiltották Lüthnek, hogy további bojkottfelhívásokat tegyen közzé. A felperes a Polgári Törvénykönyv (BGB) 826. cikkére hivatkozott, amely jogorvoslatot kínál olyan személyekkel szemben, akik „szándékosan kárt okoznak egy másik személynek a jó erkölcsbe ütköző módon.” Miután a tartományi bíróság megállapította, hogy Lüth kijelentései kárt okoztak a felperes üzleti érdekeinek, megtiltotta Lüthnek, hogy a továbbiakban: Harlan filmjének bojkottjára felszólító felhívásokat tegyen közzé. Lüth erre egy alkotmányos panasz benyújtásával reagált.]

Az Első Tanács ítélete

B. II. A panaszos állítása szerint a felső bíróság megsértette az Alaptörvény [*Grundgesetz*] 5. cikk (1) bekezdésének 1) pontja által védett véleményszabadsághoz fűződő alapvető jogát. [...]

1. A döntés megtiltja a panaszosnak, hogy olyan nyilatkozatot tegyen, amely másokat befolyásolhat a tekintetben, hogy kövessék véleményét Harlan [filmrendezőként való] újra felbukkanásáról. [...] Tárgyilagosan nézve ez korlátozza a panaszos szabad véleménynyilvánítását [... De] egy ilyen döntés csak akkor sértheti a panaszosnak az Alaptörvény 5. cikke (1) bekezdésében lefektetett alapjogát, ha az alapjogi norma oly módon befolyásolná a Polgári Törvénykönyv alkalmazott rendelkezését [826. cikk], hogy az nem szolgálhatna egy ítélet alapjául.

Vitatott, hogy az alapvető jogok hatással vannak-e a magánjogokra, illetve hogy ezt milyen mértékben tesszük. A két szélsőséges álláspont ebben a vitában a következő: egyrészt az, hogy az alapjogok kizárólag az állammal szemben léteznek, másrészt az, hogy az alapjogok, mint olyanok, vagy legalábbis egy részük, és mindenképpen a legfontosabbak közülük, a polgári [azaz magán-] jogi ügyekben is alkalmazhatóak bárkivel szemben. Ezen szélsőséges álláspontok egyikét sem támasztja alá az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorla-

ta. [...] Jelen ügyben nincs szükség arra, hogy teljesen feloldjuk a vitát az ún. Drittwirkungról, azaz az alapjogok [horizontális] hatásáról harmadik személyekre. Az alábbi okfejtés elegendő a jelen eset eldöntésére.

[...] Az alapjogok elsőrendű rendeltetése az egyén szabadságjogainak védelme az állammal szemben. Ezek az egyén védelmi jogai az állammal szemben. Ez a rendeltetés az alapjogok fogalmának történelmi fejlődéséből fakad, valamint azon történelmi fejleményből, amelynek eredményeként az alapjogok különböző országok alkotmányaiba integrálódtak. Ez az Alaptörvényben található alapjogok értelmével is egyezik, és aláhúzza az alapjogoknak az Alaptörvény első szakaszában történő felsorolása, ami ily módon hangsúlyozza az ember és méltósága elsőbbségét az állam hatalma felett. Ezért csakis az állami hatóságok cselekményeivel szemben engedélyezte a törvényhozás [...] az alkotmányos panasz különleges jogorvoslatának használatát.

Az értékek objektív sorrendje

Éppúgy igaz azonban, hogy az Alaptörvény nem egy értéksemleges dokumentum [hivatkozás számos döntésre]. Az emberi jogokra vonatkozó része objektív rangsort állít fel az értékek között, és a rangsor jelentősen megerősíti az alapjogok hatásosságát és erejét. A társadalmi közösségen belül fejlődő emberi egyéniség méltóságára összpontosító értékrendszert alapvető alkotmányos döntésnek kell tekinteni, amely a jog minden területére [köz- és magánjog] kihatással van. Mérceként szolgál minden, a törvényhozás, közigazgatás és jogi ítélkezés területén történő cselekmény mérlegelésénél és értékelésénél. Ezért tehát nyilvánvaló, hogy az alapjogok a magánjog [fejlődésére] is befolyással vannak. A magánjog minden rendelkezésének összhangban kell lennie ezen értékrendszerrel, és minden egyes rendelkezést ennek szellemében kell értelmezni.

Az alapjogok jogi tartalma, mint objektív norma, a magánjogban az adott jogi területen mérvadó előírások közvetítésén keresztül bontakozik ki. Az újonnan életbe lépő törvényeknek igazodniuk kell az alapjogok értékrendszeréhez. A létező jog tartalmát is összhangba kell hozni ezen értékrendszerrel. Ez a rendszer konkrét alkotmányos tartalmat visz a magánjogba, és onnantól fogva ezen tartalom határozza meg az utóbbi értelmezését. Egy magánszemélyek közti vita a magánjogi rendelkezésekből – az alapjogok által befolyásolt rendelkezésekből – fakadó jogokról és kötelezettségekről mind tartalmilag, mind az eljárás tekintetében is magánjogi vita. [A bíróságok] alkalmazzák és értelmezik a magánjogot, de az értelmezésnek összhangban kell lennie az Alkotmánnyal.

Az alapjogok mércéje különösen a magánjog azon rendelkezésére van hatással, amelyek a jog kötelező szabályait tartalmazzák, és ezáltal a közrend – a fogalom tág értelmében – részét képezik, azaz olyan szabályok, amelyek az általános jóllét okán a magánjogi kapcsolatokra nézve is kötelező erővel bírnak, és ezért ki vannak vonva a magánakarat fennhatósága alól. Funkciójuknál fogva a rendelkezések szoros kapcsolatban állnak azon közjoggal, amelyet kiegészítenek. Következésképp jelentős mértékben ki vannak téve az alkotmányjog hatásának. Ezen hatás érvényesítése során a bíróságok hivatkozhatnak az általános cikkekre, amelyek – mint a Polgári Törvénykönyv 826. cikke – a magánjogon kívül álló normákra utalnak. A „jó erkölcs” az egyik ilyen norma. Annak érdekében, hogy meghatározható legyen egy-egy ilyen társadalmi norma által támasztott követelmény, előbb figyelembe kell venni azon értékrendi fogalmakat, melyeket a nemzet szellemi

és kulturális történelme során kifejlesztett és lefektetett az alkotmányában. Ezért nevezték az általános cikkeket jogosan azon pontoknak, ahol az alapjogok betörték a magánjog [tartományába].

Az alsóbb bíróságok funkciója

Az Alkotmány azt követeli meg a bíróktól, hogy megállapítsák: a leírtaknak megfelelően hatással voltak-e az alapjogok a magánjog tartalmi szabályaira. [Amennyiben van ilyen hatás] a bírónak ezen rendelkezések értelmezése és alkalmazása során figyelembe kell vennie a magánjog ebből eredő változásait.

Szólásszabadság és általános törvények

2. A szólásszabadsághoz fűződő alapjog (5. cikk) vonatkozásában az alapjogok és a magánjog közötti kapcsolat némiképp különbözik. Mint már a Weimari Alkotmány (118. cikk) alatt is, ezen alapjog csak az „általános törvények” keretében garantált [5. cikk (2) bekezdés]. [...] Lehet arra az álláspontra helyezkedni, hogy az Alkotmány, azáltal hogy az általános törvények által szabott korlátokra utal, maga szűkítette az alapjog legitim hatókörét arra a területre, amelyet a bíróságok ezen törvények értelmezése során hagytak neki. Ez az értelmezés azt jelentené, hogy egy alapjognak az általános törvények által okozott bármely fajta korlátozása sem jelenthetné soha a hivatkozott jog megsértését.

Nem ez a jelentése azonban az „általános törvényekre” való utalásnak. A véleménynyilvánításhoz fűződő alapvető jog a társadalomban [élő] emberi személyiség egyik legközvetlenebb kifejezése, és mint ilyen, az egyik legnemesebb emberi jog. [...] Teljesen alapvető része a liberális-demokratikus alkotmányos rendnek, hiszen csak ez teszi lehetővé a folytonos szellemi eszmecserét és a vélemények párbaját, amelyek ezen rend életerejét adják; [valóban] „ez a szabadság minden egyéb megnyilvánulásának mátrixa, elengedhetetlen előfeltétele” [Cardozo bíró, angolul idézve].

Mivel a szólásszabadság alapvető fontossággal bír egy liberális-demokratikus államban, következetlen lenne ezen alapvető jog tartalmát korlátozni egy általános törvény által (és ezáltal szükségszerűen azon bírósági döntések által is, amelyek értelmezik az érintett törvényt). Ehelyett ugyanaz az elv alkalmazandó itt, amelyet fent tárgyaltunk általánosságban az alapvető jogok és a magánjog kapcsolatára vonatkozóan. [A bíróságoknak] az alapvető jogot korlátozó általános törvények hatását az érintett alapvető jog fontosságának fényében kell értékelniük. [...] Oly módon kell értelmezniük ezeket a törvényeket, hogy megőrizték az alapvető jog jelentőségét: egy szabad demokráciában az [értelmezés] folyamatának minden területére, de különösen a közéletre kiterjedő szólásszabadságból kell kiindulnia. [...] A bíróságok] nem értelmezhetik az alapvető jogok és az „általános törvények” kölcsönös kapcsolatát egy, az „általános törvények” által az alapvető jogokra kifejtett egyoldalú korlátozásként; ehelyett egy kölcsönhatás áll fenn. Az 5. cikk megfogalmazása szerint az „általános törvények” határokat szabnak az alapvető jogoknak, ám viszonzásképpen azokat a törvényeket ezen, a szabad demokratikus államhoz tartozó alapvető jog értékteremtő jelentőségének fényében kell értelmezni, és így bármely, az alapvető jogra vonatkozó korlátozó hatása önmagában is korlátozott.

A Szövetségi Alkotmánybíróság a legmagasabb fokú bíróság egy alapvető jog védelmére vonatkozó alkotmányos panasz esetében. Ezért jogi felhatalmazással kell bírnia arra vonatkozóan, hogy kontrollálja a bíróságok döntéseit ott, ahol azok az általános törvények alkalmazása során olyan területre lépnek, melyeket az alapjogok alakítanak. [...] Az Alkotmánybíróságnak meg kell legyen a joga arra, hogy az alapvető jogokban található konkrét értékeknek érvényt szerezzen.

Az általános törvények jelentése a szólásszabadságra alkalmazva

3. Az „általános törvények” fogalma az elejétől fogva vita tárgya volt. [...] Mindenesetre [...] a mondatot oly módon értelmezték, hogy nemcsak azokra a törvényekre vonatkozik, amelyek „egy véleményt vagy egy vélemény kifejezését, mint olyat tiltanak meg, hanem azokra is, amelyek olyan törvényes jogok védelmére irányulnak, amelyek bármely konkrét véleménytől függetlenül védelemre szorulnak”; más szóval olyan törvények, amelyek olyan közösségi érték védelmére irányulnak, amely elsőbbséget élvez a szólásszabadság gyakorlása előtt [hivatkozások jogi irodalomra]. [...]

Ha az „általános törvények” fogalmát így értelmezzük, akkor a következőket mondhatjuk az alapvető jog védelmének céljáról, illetve hatóköréről: [V]issza kell utasítanunk azon nézőpontot, hogy az alapvető jog csak egy vélemény kinyilvánítását védi, de nem az avval járó vagy szándékozott hatást más személyekre. [...] Az Alaptörvény 5. cikkének (1) bekezdése védi az értékítéleteket, s ezek mindig intellektuális hatást hivatottak kiváltani, mégpedig mások meggyőzését. Sőt, az alapvető jog elsősorban a szónok értékítéletében megfogalmazott személyes véleményére vonatkozik. Nem lenne értelme annak, hogy megvédjük a kifejezést magát, de annak hatásait nem.

Ebben az értelemben egy vélemény kifejtése annak pusztá intellektuális hatása tekintetében szabad. Ha azonban valaki másnak törvényi jogai sérülnének [és] ezen jogok védelme elsőbbséget élvez a vélemény szabadsága előtt, akkor ez a jogsértés válik megengedhetővé, pusztán azért, mert egy vélemény kifejezése volt. [A bíróságoknak] egymással szemben kell mérlegelnie a védelmet igénylő értékeket. Meg kell tagadniuk a véleménynyilvánítás szabadságát, ha ezen jog gyakorlása egy fontosabb, [magánjog által] védett érdeket sértene. [A bíróságoknak] az adott eset tényállása alapján kell eldönteniük, hogy fennáll-e ilyen érdek.

[Ezen fejtegetés keretében a Bíróság megjegyezte: „nincs ok arra, hogy a magánjog normáit ne ismerjük el »általános törvényként« az 5. cikk (2) bekezdése értelmében.” A Bíróság így módon elutasította a szakirodalomban hivatkozott uralkodó nézetet, miszerint az „általános törvények” csakis olyan közjogot foglalnak magukba, amelyek az egyén és az állam közötti kapcsolatot szabályozzák.]

4. [...] A panaszos attól tart, hogy a szólásszabadság bárminemű szűkítése túlzottan korlátozza az állampolgár lehetőségét a közvélemény befolyásolására, és ezáltal nem garantálja a fontos kérdések nyilvános vitájára vonatkozó elengedhetetlen szabadságot. [...] Ez a veszély valóban fennáll. [...] Ahhoz azonban, hogy elhárítsuk ezt a veszélyt, nem szükséges kizárni a magánjogot az „általános törvények” köréből. Ehelyett inkább szigorúan tartanunk kell magunkat az alapvető jog szabadságalapú jellegéhez. Ez különösen akkor

fontos, ha a szónok az alapvető jogát nem egy magándisputa keretében gyakorolja, hanem a közvélemény befolyásolásának céljával. Ezért véleménye hatással lehet a másik magánjogára, még akkor is, ha nem ez volt a célja. Itt a célok és eszközök közötti kapcsolat lényeges. A szólásszabadság kevesebb védelemre jogosult, ha egy magánjog védelmének érdekében fogalmazódik meg – különösen, ha az egyén egy önös célt követ a gazdasági szektoron belül –, szemben azzal a beszéddel, ami hozzájárul a vélemények intellektuális ütközéséhez. [...] Itt az a kiindulópont, hogy a szólásszabadság előnyt élvez.

[Az indokolás III. szakaszában a Bíróság alaposan megvizsgálja a tényállást és az alsó fokú bíróság ítéletét. Azon megállapítása keretében, hogy egy bojkott pártolása nem mindig ellentétes a Polgári Törvénykönyv 826. cikkben megfogalmazott „jó erkölcs” értelmével, a Bíróság megjegyzi: „A jó erkölcsök nem a tiszta erkölcsből fakadó megváltozhatatlan elvek; ami ennek tartalmát meghatározza, az inkább a »tiszteletes emberek« felfogása arról, hogy mi a »helyes« két jogi partner társadalmi kapcsolatában.” A Bíróság ezt követően hozzáfog ahhoz, hogy saját maga mérlegelje Lüth érdekeit Harlanéval, illetve a filmvállalatokéval szemben, és azt határozza, hogy a körzeti bíróság nem adott elég súlyt a panaszos indítékainak és kijelentései történelmi kontextusának. A Bíróság aggályai megjelennek a következő részletekben.] [...]

(2) b) [...] A panaszos kijelentéseit annak általános politikai és kulturális tevékenységének összefüggésében kell értékelni. Azon aggodalom vezérelte, hogy Harlan újra felbukkanását oly módon értelmezhetik – különösen külföldön –, hogy a nemzeti szocialista periódus óta semmi sem változott a kulturális életben. [...] Ezen aggályok egy, a német nép számára fontos kérdésre vonatkoztak. [...] Semmi nem okozott akkora kárt Németország megítélésében, mint a náci kegyetlen zsidóüldözése. Ezért lényeges érdek fűződik ahhoz, hogy a világot meg lehessen győzni arról, hogy a német nép felhagyott ezzel a hozzáállással, és immár elítéli azt, nem politikai opportunizmusból eredő megfontolásból, hanem azért, mert egy belső szemléletváltás okán felfogta annak gonosz jellegét. [...]

Mivel különösen szoros viszonyban áll mindennel, ami a német-zsidó kapcsolatokra vonatkozik, a panaszosnak jogában állt véleményét nyilvánosan kifejezni: már ezelőtt is ismert volt olyan irányú erőfeszítése, hogy egy valós belső békét állítson vissza a zsidó néppel. [...] Érthető azon aggálya, hogy egy ilyen erőfeszítést zavarni és akadályozni fog Harlan újbóli felbukkanása. [...]

Nem indokolt [...] azon követelés, hogy a fent említett körülmények fényében a panaszosnak mindazonáltal tartózkodnia kellett volna véleményének hangoztatásától azért, hogy tekintettel legyen Harlan szakmai érdekeire, vagy az őt foglalkoztató filmvállalatok üzleti érdekeire. [...] Ahol a közvélemény alakításáról van szó egy, az általános jóléttel kapcsolatos ügyben, ott a magán- és különösen az egyéni gazdasági érdekeknek kell alapvetően engednie. Ez nem jelenti azt, hogy ezen utóbbi érdekek védelem nélkül vannak; végül is egy alapjog értékét aláhúzza az, hogy mindenki élvezi. Ha bárki sérelmet érez másvalaki egy nyilvános kijelentése nyomán, az nyilvános választ fogalmazhat meg. A közvélemény, éppúgy, mint egy magánvélemény csakis a szabadon kifejtett vélemények ütköztetése révén formálódik. [...]

IV. Ezen megfontolások alapján a Szövetségi Alkotmánybíróság úgy határoz, hogy a felső bíróság a panaszos viselkedésének megítélésében tévedett a szabad véleményhez való alapjog különleges jelentőségének

megítélésében. [A bíróságoknak] figyelembe kell venniük [eme jog jelentőségét,] ha arról van szó, hogy az mások magánérdekébe ütközik. Az alábbi döntés tehát az alapvető jogokra vonatkozó normák téves alkalmazásán alapul, és sérti a panaszosnak az Alaptörvény 5. cikke (1) bekezdésében lefektetett alapjogát. Ezért tehát hatályon kívül kell helyezni.

(Fordította: Győri Gábor)

Tényleges életfogytiglani börtönbüntetés

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE 45, 187 (1977)

[Egy alsó bíróság a Szövetségi Alkotmánybírósághoz utalt egy gyilkossági esetet, mert a bírák megítélése szerint a gyilkosság és emberölési jogszabályok, a Büntető Törvénykönyv 211. és 212. cikkei, összeegyeztethetetlenek az Alaptörvény 1. cikkének (1) bekezdésében foglalt emberi méltóság elvével. Ezek a cikkek az életfogytiglani börtönbüntetésről rendelkeznek kirívóan súlyos bűncselekmények esetében – például az emberölés szexuális vagy pénzvágy kielégítése, illetve egy másik büntett elpalástolása érdekében, és a kegyetlen emberölések általában stb. Az alsó bíróság álláspontja szerint az életfogytiglani bebörtönzés körülbelül húsz éven belül kimutathatóan megsemmisíti az ember emberi mivoltát. Ilyen hosszú börtönbüntetés az embereket szellemi és fizikai ronccsá változtatja. A bűnöző permanens kizárása a társadalomból lélektanilag megsemmisítő, ezért a törvényhozás megsértette azt a kötelezettségét, hogy tisztelje az emberi méltóságot. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy egy ilyen törvény sérti az élethez és az egészséghez [2 cikk (2) bekezdés], a jogi védelemhez [19. cikk (2) bekezdés], valamint az egyenlő bánásmódhoz való jogot [3. cikk (1) bekezdés]].

Az Első Tanács ítélete

II. 1. [...A] Büntető Törvénykönyv [...] a jelen vizsgálat hatókörében, az alábbiakkal és az abból következő restriktív értelmezés irányadásával [...] összhangban van az Alaptörvénnyel. Az emberi méltóság tisztelete és védelme az Alaptörvény megalapozó elvei közé tartozik. A szabad emberi személyiség és az [emberi] méltóság az alkotmányos rend legmagasabb jogi értékeit képviselik. Az állam kötelessége az emberi lények méltóságát tiszteletben tartani és védelmezni. Ez azon alapszik, miszerint az ember szellemi-erkölcsi lény, amelynek megvan a képessége arra, hogy szabadon határozza meg magát és belülről fejlődjön. Az Alaptörvény értelmében ezen szabadság nem egy elszigetelt, másokra tekintettel nem lévő egyén szabadsága, hanem egy olyan egyéné, aki a közösséghez tartozik és azáltal kötött. [Ezért] nem lehet alapvetően korlátlan. Az egyénnek el kell fogadnia cselekvési szabadságának azokat a korlátait, amelyeket a törvényhozó elviselhetőnek [és szükségesnek] tart bizonyos konkrét körülmények között, annak érdekében, hogy gazdagítsa és támogassa a közösségi együttélést; ám az egyén autonómiáját meg kell védeni. Ez azt is jelenti, hogy egy közösségén belül elvi alapon minden egyént el kell ismerni, mint a közösség egyenjogú és saját értékkel bíró tagját. Az a mondat, miszerint „az emberi lénynek önmagában mindig célnak kell maradnia,” a jog minden területén korlátlan érvénnyel bír; mivel az ember, mint személy méltósága, amelytől soha nem fosztható meg, különösen abban áll, hogy elismerik, mint személyt, aki felelősséggel tartozik magáért.

A büntetőjog területén, ahol a legmagasabb elvárásokat támasztják az igazságosság fenntartásával szemben, az Alaptörvény 1. cikkének (1) bekezdése határozza meg a büntetőszankció természetének felfogását és a bűn és a bűnhődés közötti kapcsolatot. A „*nulla poena sine culpa*” alapvető elve az alkotmányos norma rangjával bír. Minden büntetőszankciónak igazságos viszonyban kell állnia a bűncselekmény súlyával és

a tettes bűnösségével. Az emberi méltóság tiszteletére vonatkozó rendelkezés különösen azt jelenti, hogy a kegyetlen, embertelen és megalázó büntetések nem megengedettek. A bűnöző nem válhat [az állam] bűnözés ellen folytatott küzdelmének pusztá tárgyává az alkotmányosan védett társadalmi érték és tisztelet megsértése mellett. Az ember egyéni és társadalmi létének alapvető nélkülözhetetlen előfeltételeit meg kell őrizni. Az Alkotmány 1. cikkének (1) bekezdéséből, együttesen a jóléti állam elvével, le lehet vezetni – és ez különösen igaz büntetés-végrehajtás esetében – az állam azon köteleességét, hogy [mindenkinek legalább] azt az egzisztenciális minimumot engedje meg, amely egy emberhez méltó létet egyáltalán lehetővé tesz. Az ily módon felfogott emberi méltósággal összeegyeztethetetlen lenne, ha az állam vindikálná magának azt a jogot, hogy erőszakosan megfosszon egy embert a szabadságától, anélkül hogy annak valaha még egyszer lehetősége lenne szabadságát visszanyerni.

[A vita során] soha nem szabad szem elől téveszteni [ezt az elvet]: az emberi lény méltósága olyasvalami, ami nélkülözhetetlen. Annak felismerése azonban, hogy mi szükséges ahhoz, hogy az emberi méltóság tisztelete parancsolatának eleget tegyenek, elválaszthatatlan a történelmi fejleményektől. A büntetőjog történelme egyértelműen azt mutatja, hogy a legkegyetlenebb büntetéseket mindig kevésbé szigorúbb büntetések váltották fel. [...] Annak megítélése tehát, hogy mi szükséges az emberi méltóság [fenntartásához], csakis mai felfogáson alapulhat, és nem követelhet magának örökérvényűséget.

2. Ha ezen normákat alkalmazzuk az életfogytiglani bebörtönzés természetének és hatásának megítélésére, akkor arra a következtetésre jutunk, hogy a Bíróság előtti [esetben] nem áll fenn az Alaptörvény 1. cikke (1) bekezdésének sérelme. [A Bíróság ezután a hosszú börtönbüntetés negatív hatásait tárgyalta, amelyek kapcsán a szakértők is eltérő következtetésekre jutottak.]

c) Ezen tények kapcsán az alkotmányos felülvizsgálatnak önmérsékletet kell tanúsítania. Igaz, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróságnak kötelessége megvédeni az alapjogokat a törvényhozó által elkövetett [jogsértéstől]. A felülvizsgálatban tehát nem kötelezi a bíróságot a törvényhozó jogi felfogása. Ám amennyiben a törvényhozó értékelései és konkrét megítélései fontosak az [alkotmányos felülvizsgálat] tekintetében, akkor a bíróság alapvetően csak az esetben bírálhat felül törvényhozói aktusokat, ha az értékelések cáfolhatóak. Aggasztónak tűnik azonban, hogy még azon esetekben is, amikor az alapjogok súlyos megsértése a felülvizsgálat tárgya, a tények értékelésével kapcsolatos bizonytalanságok terhelik az alapjog birtokosát. Amikor a Szövetségi Alkotmánybíróság a [börtönbüntetés okozta valamely kárban] mégsem állapította meg az Alaptörvény 1. cikkének (1) bekezdése által garantált emberi méltóság sérthetetlenségének megsértését, akkor [ezen döntésért] főleg a következő szempontok voltak irányadóak:

aa) Az életfogytiglani börtönbüntetés alkotmányjogilag szükséges kiegészítése az ésszerű büntetés-végrehajtásban rejlik. A büntetés-végrehajtási intézményeknek még az életfogytiglani börtönbüntetés esetében is a fegyencek reszocializációját kell elősegíteniük. [...] A büntetés-végrehajtásra vonatkozó kötelezettségek az Alkotmány 1. cikkének (1) bekezdésében garantált emberi méltóság sérthetetlenségéből vezethetők le. [...]

A bíróság többször is hangsúlyozta, hogy a [bűnözők] reszocializációra vonatkozó követelése alkotmány-jogilag megfelel egy olyan társadalom önfelfogásának, amely az emberi méltóságot központnak tekinti és elkötelezett a szociális állam elve mellett. A rab érdeke a reszocializációban az Alaptörvény 1. cikkének és a 2. cikk (1) bekezdésének együttes, közös értelmezéséből fakad. Büntetése letöltése után az elítélt bűnöző-nek esélyt kell kapnia arra, hogy újra beilleszkedjen a társadalomba. Az állam kötelessége, hogy az [éssze-rűen] elvárható keretben minden szükséges és arra alkalmas intézkedést meghozzon, hogy ezt a büntetés-végrehajtási célt megvalósítsa.

Ha abból indulunk ki, hogy még egy életfogytiglanra ítélt [bűnöző] esetében is elvileg fenn kell maradnia annak a lehetőségnek, hogy egyszer visszanyeri szabadságát, akkor egyúttal ebből az is következik, hogy joga van arra, hogy felkészült legyen a társadalomba való visszatérésre, még akkor is, ha csak igen hosszú büntetés-letöltési idő után adódik számára ismét az a lehetőség, hogy szabadságban töltött életre rendezkedjen be. [...]

bb) [...] Az életfogytiglani bebörtönzés alkotmányosságának vizsgálatánál, különösen az Alaptörvény 1. cikkének (1) bekezdésére és a jogállamiság elvére [*Rechtsstaatsprinzip*] tekintettel, az derült ki, hogy egy életfogytiglani börtönbüntetés humánus végrehajtása csak akkor biztosított, ha az elítélt bűnözőnek konkrét és elvileg elérhető lehetősége van arra, hogy egy későbbi időpontban visszanyerje szabadságát; amennyiben az elítélt bűnözőnek minden, a szabadság visszanyerésére vonatkozó reményét fel kell adnia, függetlenül attól, hogy hogyan alakul a személyisége, akkor ez csapás méltósága lényegére. Annak érdekében, hogy az alkotmányossági követelményeknek megfelelően biztosítani lehessen ezt a perspektívát [hogy a szabadság később visszanyerhető], amely a [Bíróság] emberi méltóságra vonatkozó felfogása szerint előfeltétele az életfogytiglani börtönbüntetés elviselhetővé tételének, a feltételes szabadlábra helyezés [jelenlegi] jogi szabályo-zása önmagában nem elegendő.

(Fordította: Győri Gábor)

A kínzás tilalma – Gäfgen kontra Németország-eset EJEB – 22978/05. számú kérelem

Az ügy körülményei

A kérelmező, Magnus Gäfgen német állampolgár jelenleg börtönbüntetését tölti a schwalmstadti börtönben. 2003 júliusában életfogytig tartó börtönbüntetésre ítélték a kiskorú J. elrablásáért és meggyilkolásáért. A gyermek a panaszt, aki akkor joghallgató volt, nővérén keresztül ismerte meg. Gäfgen a lakására csalta, és megfojtotta J.-t. Ezt követően a gyermek szüleitől váltságdíjat követelt, és a holttestet elrejtette egy Frankfurton kívül fekvő tó mólója alatt. 2002. szeptember 30-án a panaszt, miután átvette a váltságdíjat, a rendőrség letartóztatta. Egy nappal később a kihallgatást végző rendőrök figyelmeztették Gäfgent, hogy a frankfurti rendőrfőnök-helyettes utasítására fájdalmas eljárásnak néz elébe, ha nem árulja el, hol találják a gyereket. A rendőrök úgy találták, a fenyegetés szükséges volt, mivel J. a hidegben élelem nélkül veszélyben volt. A fenyegetés hatására a kérelmező megtört, és elárulta, hogy hol rejtette el a holttestet. A büntetőeljárásban az eljáró bíróság úgy döntött, kizárja a kényszer hatására tett vallomást. Ugyanakkor befogadta azokat a bizonyítékokat, amelyeket a vallomás alapján szereztek be, így például a panaszos kocsijának keréknyomait a mólónál. 2003. július 28-án a panaszt emberrablás és gyilkosság vádjában bűnösnek találták. Bár a kérelmezőt az eljárás kezdetén tájékoztatták a hallgatás jogáról és arról, hogy korábbi vallomásait nem lehet felhasználni, ismételten bevallotta a gyilkosságot. A frankfurti bíróság elsősorban erre alapozta a döntését, és emellett figyelembe vette a kényszer alatt tett vallomás alapján beszerzett bizonyítékokat. 2004. május 21-én a kérelmező fellebbezését a fellebbviteli bíróság elutasította. Ezt követően a Szövetségi Alkotmánybírósághoz nyújtott be panaszt, de azt a testület érdemi vizsgálat nélkül visszautasította; azonban megállapította, hogy a kényszerrel való fenyegetés megsértette az egyezmény 3. cikkét. 2004 decemberében a két eljáró rendőrt elítélték. A Hesse tartománnyal szembeni kártérítési eljárás jelenleg is folyamatban van.

A határozat (Az EJEB 2008. június 30-án kelt ítélete)

A kérelmező a beadványában a kínzást tiltó 3. cikk, valamint a tisztességes eljárás garanciáját tartalmazó 6. cikk megsértését állította. A kínzás tilalmával kapcsolatosan az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) megállapította: a német bíróságok döntéseiből egyértelmű, hogy a panaszt kényszerrel vették rá a vallomástételre. A strasbourgi testület ismételten hangsúlyozta, hogy a kínzás tilalma abszolút, és akkor sem megengedett, ha esetleg egy másik ember életének megmentése a cél. A panaszossal szembeni fenyegetés, ha végrehajtják, kínzásnak minősült volna. Mivel azonban a kihallgatás csak tíz percig tartott, és mind a kérelmező, mind a rendőrök felfokozott idegállapotban voltak, a kérdéses eljárás embertelen bánásmódnak minősült. A német bíróságok elismerték a 3. cikk megsértését, és megbüntették az eljáró rendőröket. Emellett az így szerzett bizonyítékokat is kizárták. Bár a kártérítési eljárás még folyamatban volt, az EJEB úgy ítélte meg, hogy a kérelmező megkapta a szükséges jóvátételt.

Ezért az egyezmény alapján nem tekinthető áldozatnak. A testület megvizsgálta az egyezmény 6. cikkének megsértését is. Megállapította, hogy a fenyegetés eredményeként megszerzett bizonyítékok felhasználása

kétségbe vonhatja az eljárás tisztességességét. A testület szerint az ítélet elsősorban a második vallomáson alapult, a többi bizonyíték csak járulékos jellegű volt. A kérelmező állítása szerint csak azért tett másodszor is vallomást, mert attól tartott – okkal –, hogy az első alapján beszerzett bizonyítékokat a bíróságok felhasználják. Az EJEB azonban hangsúlyozta, hogy a panaszos nem vitatta a megbánásból tett második nyilatkozat önkéntességét. Mivel a kérelmező jogi képviselővel járt el és a német bíróságok is az utóbbi vallomás fontosságát hangsúlyozták, a testület nem volt meggyőződve arról, hogy ne lett volna más választása. Sőt, igazából többféle védekezési stratégia közül választhatott. Ezért a büntetőeljárás során a védelemhez való jogát nem sértették meg, és a per összességében tisztességes volt.

Forrás: Fundamentum, 2008. 2. szám

(Fordította és összefoglalta: Polgári Eszter)

A „Csüllög kontra Magyarország”-eset (Judgment of 7 June 2011, Application no. 30042/08)

1. Az ügy körülményei

A kérelmező Csüllög Zsigmondot 2006-ban ötévi fegyházbüntetésre és 5 év közügyektől eltiltásra ítélték. 2006. augusztus 17-én a kérelmezőt (még előzetes letartóztatottként) – a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának Különleges Fogvatartást Megállapító Bizottsága döntése alapján – a Sátoraljaújhegyi Fegyház és Börtön ún. különleges biztonságú körletén (kbk) helyezték el. A kérelmezőt ezt követően egészen 2008. szeptember 23-ig – egy rövid, 2007. február 15. és március 27. közötti időszak kivételével – itt tartották fogva, IV. biztonsági csoportba sorolt elítéltként. (A IV. biztonsági csoport a legmagasabb biztonsági csoport,¹ az ebbe a biztonsági csoportba sorolás alapesetben előfeltétele a különleges biztonságú zárkába, illetve körletre helyezésnek.²) A IV. biztonsági csoportba sorolást és a bkk-n való elhelyezését rendszeres időközönként felülvizsgálták és meghosszabbították,³ mindig indokolás nélkül (erre a magyar szabályozás szerint lehetőség van). A bkk.-n való elhelyezés kapcsán a kérelmező jogi képviselője panasszal fordult a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészséghez és a Legfőbb Ügyészséghez, ez azonban nem vezetett eredményre – előbbi szerv például úgy nyilatkozott, hogy a bkk-ra helyezésről a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága dönthet, e tekintetben a megyei főügyészség nem jogosult intézkedni, de meglátása szerint a büntetés-végrehajtás intézkedései jogszerűek voltak.

¹ A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 42. §

(1) Az elítéltet a befogadási bizottság a fogva tartás biztonságára való veszélyesség növekvő mértéke szerint az I., a II., a III., illetve a IV. biztonsági csoportba sorolja. [...]

(3) A (2) bekezdésben foglalt szempontok értékelése alapján [...] d) a IV. biztonsági csoportba kell besorolni azt az elítéltet, akinél alapos okkal arra lehet következtetni, hogy az intézet rendjét súlyosan sértő cselekményt, szökést, a saját vagy mások életét, testi épségét sértő vagy veszélyeztető magatartást fog tanúsítani, illetve ilyen cselekményt már elkövetett, és a biztonságos fogvatartás csak őrzéssel, kivételesen felügyelettel biztosítható.

² A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet, 47. §

(1) A IV. biztonsági csoportba sorolt elítélt különleges biztonságú zárkába, illetve körletre helyezhető.

(2) Különleges biztonságú zárkába, illetve körletre helyezhető az elítélt akkor is, ha életének vagy testi épségének a védelme más módon nem biztosítható.

³ A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet, 43. § (1) Az elítélt biztonsági csoportba sorolását legalább évenként, a III. biztonsági csoportba soroltaknál legalább hat hónaponként, a IV. biztonsági csoportba soroltaknál legalább három hónaponként a befogadási bizottság felülvizsgálja. [...]

47. § (6) Az elítélt különleges biztonságú körletre helyezését a bizottság legfeljebb hat hónapra rendelheti el, melyet az elhelyezés indokának fennállása esetén meghosszabbíthat. A különleges biztonságú körleten történő elhelyezés indokosságát a bizottság hat hónaponként felülvizsgálja.

(7) A különleges biztonságú zárkába, illetve körletre helyezést az elrendelő haladéktalanul megszünteti, ha annak indokai már nem állnak fenn.

Ami a kérelmező kbk-n való fogva tartásának körülményeit illeti, arra a következő szabályokat alkalmazták: a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 47. §-a úgy rendelkezik, hogy a különleges biztonságú zárkában, illetve körleten elhelyezett elítélt állandó felügyelet alatt áll, az intézet területén engedéllyel és felügyelettel mozoghat, a zárkában egyedül kell elhelyezni, és zárkáját zárva kell tartani. Az így elhelyezett elítélt munkát a különlegesen kialakított körletrészen belül, illetve a parancsnok által kijelölt helyen végezhet, az elítéltek öntevékeny szervezeteiben nem vehet részt, az intézet csoportos művelődési, sportolási és szabadidő-eltöltési lehetőségeit csak a különlegesen kialakított körletrészen belül, illetve a parancsnok külön engedélyével veheti igénybe, és a magánál tartható tárgyainak köre és mennyisége korlátozható.

A fenti rendelkezések alkalmazásából adódó helyzetét súlyosbította, hogy a kérelmező látogatóival kizárólag üvegezett kabinban találkozhatott, zárkáját csak mesterséges fény érte, annak szellőzése nem volt megfelelő, zárkájában a nem elkülönített WC-nek nem volt sem ülőkéje, sem fedele, mindennap teljes testüregvizsgálatnak vetették alá, és a zárkán kívül kezét-lábát minden alkalommal megbilincseltek – még az orvosi és fogorvosi vizsgálatok során sem vették le róla a kényszerítőeszközöket. A magánál tartható tárgyak köre – a Sátorlajaujhelyi Fegyház és Börtön parancsnokának 41/2005. sz. intézkedése alapján is – rendkívül korlátozott volt.

2. A Bíróság döntése

Csüllög Zsigmond jogi képviselője a Bírósághoz benyújtott kérelemben úgy érvelt, hogy a kbk.-n való fogva tartás fent ismertetett fizikai körülményei, valamint a foganatosítás kapcsán irányadó végrehajtási szabályok összességükben olyan súlyos hatást okoztak, hogy a különleges biztonságú körletben elhelyezés általánosságban, és közvetlenül a kérelmező vonatkozásában is, az Egyezmény 3. cikkébe ütközően embertelen és megalázó bánásmódnak minősül, különös tekintettel arra, hogy a kérelmezőt izolálták a külvilágtól. A kérelemben kifejtették azt is, hogy az elhelyezés, illetve az annak fenntartása tárgyában hozott döntés elleni jogorvoslati lehetőség hiánya az Egyezmény 13. cikkébe ütközik.

Az Egyezmény 3. cikkének sérelme

A Bíróság döntésében úgy ítélte meg, hogy Csüllög Zsigmond nem volt teljes „érzékszervi elzártságban”, és „izolációja részleges és relatív volt”.⁴ (A Bíróság arra hivatkozott, hogy a kérelmező fogadhatott és fogadott is látogatókat, találkozhatott a börtönlelkésszel, hozzájuthatott könyvekhez, és televíziót is nézhetett.)

Mindemellett azonban a Bíróság kiemelte, hogy a „magánzárkában” (vagyis jelen esetben a kbk-n) való fogva tartás „kizárólag kivételes és ideiglenes intézkedés lehet, figyelemmel annak a fogva tartott személyiségére gyakorolt negatív hatására. Számos, a kérelmezővel szemben alkalmazott korlátozó intézkedés azonban – mint például annak megtiltása, hogy órát vagy teafiltert tartson magánál, vagy a zárkájában tartható könyvek számának korlátozása [...] – nem kapcsolható össze ésszerűen az izoláció szándékolt céljával, vagyis

⁴ § 33.

a szökés kísérletének megakadályozásával.”⁵ A Bíróság kitért továbbá arra is, hogy biztonsági szempontból semmi nem indokolta, hogy a kérelmezőt a zárkán kívül minden esetben megbilincseljék. A döntés szerint „semmi sem utalt arra, hogy a kérelmező megzavarná a büntetés-végrehajtási intézet rendjét”, és „nincs bizonyíték arra nézve, hogy az intézkedést a kérelmező olyan személyiségjegyei miatt alkalmazták volna, amelyek biztonsági kockázatot jelentettek más fogvatartottak, a büntetés-végrehajtási dolgozók vagy saját maga vonatkozásában”.⁶

A strasbourgi bírák kitértek arra is, hogy a hatóságok nem hoztak fel érdemi indokokat a kbk-n való elhelyezés, illetve az elhelyezés meghosszabbítása kapcsán, „indokolás hiányában [viszont] a vitatott korlátozás önkényesnek tekintendő. A sérülékeny személyekkel, így a fogvatartottakkal szemben alkalmazott önkényes korlátozó intézkedések elkerülhetetlenül hozzájárulnak az alárendeltség, a teljes függés, a gyengeség, és, következésképpen, a megalázottság érzéséhez. A hatóságok semmilyen intézkedést nem tettek annak érdekében, hogy ellensúlyozzák a hosszúra nyúló kbk-n való elhelyezésnek a kérelmező fizikai és mentális állapotára gyakorolt negatív hatásait. A Bíróság álláspontja szerint a szabad levegőn tartózkodásra vagy a sportolásra nyitva álló korlátozott lehetőségek a jelen ügy körülményei között nem tekinthetők alkalmasnak arra, hogy ezeket a negatív hatásokat ellensúlyozzák, különösen mivel a kérelmező minden esetben csak megbilincselve mozoghatott egy egyébként biztonságos környezetben.”⁷

Összességében a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „a kérelmezővel szemben hosszú ideig alkalmazott szigorú rezsím és a fogva tartási körülmények kumulatív hatásai olyan szenvedést kellett okozzanak a kérelmezőnek, amely meghaladta a fogva tartással elkerülhetetlenül együtt járó mértéket”.⁸ A Bíróság szerint így a sérelem elérte az Egyezmény 3. cikke alkalmazásához szükséges minimális mértéket: a kérelmező embertelen és megalázó bánásmódnak volt kitéve, vagyis a Magyar Köztársaság megsértette az Egyezmény 3. cikkét.

Az Egyezmény 13. cikkének sérelme az Egyezmény 3. cikkével összefüggésben

A kérelmező sérelmezte, hogy a kbk-ra helyezése, illetve a IV. biztonsági csoportba sorolása tekintetében nem állt rendelkezésére hatékony jogorvoslat, és mivel e döntések indokát nem közölték vele, az általános panasztételi jog sem minősülhetett hatékony jogorvoslatnak, hiszen nem tudta érdemben megtámadni a döntést. A kormány azzal érvelt, hogy a kérelmező kapcsolatai alapján nem lehetett kizárni, hogy szökését a büntetés-végrehajtási intézeten kívülről segítenék, és komoly biztonsági oka volt annak, hogy nem osztották meg a kérelmezővel a biztonsági csoportba sorolásának indokait (védeni akarták azt a személyt, aki az annak alapjául szolgáló információkat szolgáltatta). A kormány kitért arra is, hogy kérelmező élt panasztételi jogával,

⁵ § 34.

⁶ § 36.

⁷ § 37.

⁸ § 38.

ám a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség nem találta egyezményesértőnek a kérelmező fogva tartási körülményeit.

A Bíróság döntésében hangsúlyozta: az Egyezmény 13. cikkének sérelme kapcsán figyelembe kell venni a 6. cikkben foglaltakat is, a tisztességes eljárás követelményének és a fegyveregyenlőség elvének érvényesülése pedig alapvető feltétele annak, hogy a jogorvoslat hatékony legyen. A döntés úgy fogalmaz: *„Nem tekinthető hatékonynak a jogorvoslat abban az esetben, ha nem biztosítottak a kérelmező számára a jogkorlátozó döntés megtámadását lehetővé tevő minimális feltételek. Mindemellett a jogorvoslatról döntő nemzeti hatóságnak függetlennek kell lennie, és képesnek kell lennie arra, hogy jogorvoslatot nyújtson.”*⁹ A strasbourgi bíróság elismerte, hogy a magyar ügyészség független, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy *„a biztonsági csoportba sorolás indokaira vonatkozó megfelelő információk hiányában sem az ügyészség, sem a fogvatartottak nincsenek olyan helyzetben, hogy felülvizsgálják vagy megtámadják a büntetés-végrehajtási szervezet döntéseit”*.¹⁰ A Bíróság hozzátette azt is, hogy az indokul szolgáló információ megosztásának nem feltétlenül kell együtt járnia az információ forrásának felfedésével. A döntés kitért arra, hogy maga a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség ismerte el, hogy a kbk-ra helyezés kapcsán nem jogosult intézkedni – az ügyészséghez fordulás lehetősége ezért sem tekinthető hatékony jogorvoslatnak.

A strasbourgi bíróság szerint, arra tekintettel, hogy az ügyben nem érvényesült a fegyveregyenlőség elve, hiszen a kérelmező alapvető információkhoz nem juthatott hozzá az Egyezmény 3. cikkében foglaltak megsértését eredményező döntések indokait illetően, az ügyészségnek pedig nem volt hatásköre a döntés megváltoztatására, megvalósult az Egyezmény 13. cikkének sérelme a 3. cikkel összefüggésben.

A strasbourgi bíróság egyhangúlag hozta meg az egyezményesértést megállapító döntését, és 6000 euró jóvátételt, valamint 2680 euró perköltséget ítelt meg a kérelmezőnek. Az ügyben Csüllög Zsigmondot Győző Gábor, a Magyar Helsinki Bizottság ügyvédje képviselte.

3. Az ügy utóélete

A Magyar Helsinki Bizottság évek óta hangsúlyozza hazai és nemzetközi fórumokon, hogy a magyarországi különleges biztonságú körletekre vonatkozó szabályok nem felelnek meg az európai emberi jogi normáknak, sem az embertelen, megalázó bánásmód tilalmára vonatkozó, sem pedig a hatékony jogorvoslathoz való jog követelményének – ezt a kritikát a strasbourgi bíróság döntése mindenben alátámasztotta. A szervezet 2011. június 8-i sajtóközleményében úgy fogalmazott: *„A strasbourgi bíróság ítéletéből egyértelműen következik, hogy a hazai különleges biztonságú körleteket át kell építenie az államnak, javítania kell a fogvatartási körülményeken és a jogorvoslati lehetőségeken is.”*

A Belügyminisztérium és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOP) azonban látványosan nem értett egyet a döntéssel: a strasbourgi bíróság ítéletének nyilvánosságra hozatala nyomán kiadott közleményeik szerint Csüllög Zsigmond fogva tartása jogszerű és szakszerű volt. A közleményekből az is kiderült,

⁹ § 46.

¹⁰ § 48.

hogy a BVOP és a Belügyminisztérium szerint a szervezett bűnözésben részt vevő fogvatartottakat indokolt az Emberi Jogok Európai Bírósága által kifogásolt szabályok szerint és körülmények között fogva tartani. A nyilatkozatok nyomán a Magyar Helsinki Bizottság nyílt levéllel fordult Pintér Sándor belügyminiszterhez, hangsúlyozva, hogy a Belügyminisztérium és a BVOP által megfogalmazott álláspont vállalhatatlan, és szakmailag nem megalapozott.¹¹

Rendkívül pozitív fejlemény viszont, hogy a jogalkotás során figyelembe vették a strasbourgi bíróság döntését: a 2011. november 14-én elfogadott, az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló T/4657. számú törvényjavaslat megteremtette a különleges biztonságú zárkába vagy körletbe helyezés elleni jogorvoslat – a büntetés-végrehajtási bíróhoz való fellebbezés – lehetőségét.

(Fordította és összefoglalta: Novoszádek Nóra)

¹¹ A nyílt levél teljes szövege itt olvasható: http://helsinki.hu/dokumentum/nyilt_level_Pinter_Sandornak_20110610.pdf.

A „Gubacsi kontra Magyarország”-eset (Judgment of 28 June 2011, Application no. 44686/07)

1. Az ügy körülményei

Gubacsi Gábort 2006. augusztus 19-én este egy parkolóban történt kisebb koccanásos balesetet követően állították elő Siófokon, ittas vezetés gyanújával. (A kérelmező elismerte ittaságát, de úgy nyilatkozott, hogy autóját a parkolóba visszatérve már sérülten találta, az autót ittas állapotban nem vezette, és nem is akarta aznap este használni.) A siófoki kórházban elvégzett vér- és vizeletvizsgálatot követően a rendőrök visszavitték a kérelmezőt a baleset helyszínére, hogy fényképfelvételeket készítsenek. Miután közölték vele, hogy a fényképek elkészítése után visszaviszik a rendőrkapitányságra, a kérelmező megpróbált elmenekülni, és közben elsodorta az egyik rendőrt, aki felszíni horzsolásokat szenvedett. A kérelmező a rendőrök szerint a menekülése során több mozgó autónak is nekiütközött, illetve azokon átesett. Végül azonban a rendőrök elfogták, és a Siófoki Rendőrkapitányságra szállították. Éjfél után nem sokkal egy orvos is megvizsgálta, aki megállapította, hogy – a lábán levő, a vér- és vizeletvizsgálat kapcsán már rögzített sérülések mellett – van egy kis duzzanat a kérelmező mellén. Gubacsi Gábort ezután visszaszállították a kapitányságra, majd a „furcsa” viselkedésére hivatkozással hajnal három óra körül drogteszt elvégzése céljából újfent orvoshoz vitték, azután megint visszaszállították a kapitányságra.

Gubacsi Gábor úgy nyilatkozott, hogy az egyik szállítás során az őt kísérő rendőrök megütötték az arcán, az oldalán és a gyomrán, a drogtesztet követően pedig négy rendőr súlyosan bántalmazta a kapitányság fogdájának folyosóján: ütötték, rúgták, majd arccal a falnak nyomták, terpeszbe kényszerítették, és hátulról többször erőteljesen ágyékon rúgták.

A kérelmező augusztus 20-án reggel elhagyhatta a kapitányságot. Egy másnap, augusztus 21-én készült orvosi látogatás megállapította, hogy a kérelmező az egész testére kiterjedően – helyenként, például az ágyéka esetében kifejezetten súlyos – sérüléseket szenvedett.

Az ügyben nyomozás indult, amelynek során a Kaposvári Nyomozó Ügyészség meghallgatta a kérelmezőt és számos rendőrt, felismerésre bemutatást és szembesítéseket tartott, illetve szakvéleményt is beszerzett. Az eljárás során Gubacsi Gábort azonosított két rendőrt azok közül, akik bántalmazták a fogda folyosóján, az ügyészség 2007 februárjában azonban ennek ellenére megszüntette a nyomozást. Az ügyészség elismerte, hogy a kérelmező ágyéksérülése bántalmazás következménye, ami akár az előállítása során is keletkezhetett, de úgy nyilatkozott: az elkövetők kilétét nem lehetett megállapítani, többek között a tanúvallomások ellentmondásossága miatt.

A nyomozást megszüntető határozat ellen a kérelmező jogi képviselője panaszt nyújtott be a Somogy Megyei Főügyészséghez, azzal érvelve, hogy a Kaposvári Nyomozó Ügyészség nem tett meg mindent az elkövetők felelősségének megállapítása érdekében, és a rendelkezésre álló bizonyítékok elegendőek ahhoz, hogy a kérelmező által felismert két rendőr ellen vádat emeljenek. A Somogy Megyei Főügyészség 2007. március 30-án azonban elutasította a kérelmező panaszát (ez ellen további jogorvoslatnak nem volt helye).

A strasbourgi bírósághoz benyújtott kérelemben Gubacsi Gábor képviselője kifejtette: a kérelmező rendőrök általi bántalmazása, az ügy kivizsgálásának nem megfelelő volta, valamint az, hogy nem emeltek vádat a kérelmező által azonosított rendőrök ellen, megvalósította az Egyezmény 3. cikkének sérelmét.

2. A Bíróság döntése

A kérelem elfogadhatósága

A magyar kormány észrevételeiben a kérelem elfogadhatóságával kapcsolatban arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kérelmező nem merített ki minden rendelkezésére álló hatékony jogorvoslatot, hiszen módja lett volna arra, hogy a nyomozási bíró előtt is kifogásolja a nyomozás megszüntetését, amit azonban nem tett meg. A kormány megjegyezte továbbá, hogy a kérelmezőnek arra is módja lett volna, hogy az általa azonosított rendőrök ellen konkrét, „személyre szóló” feljelentést tegyen – ebben az esetben pótmagánvádlóként is felléphetett volna. Az ügyészrségi vizsgálattal kapcsolatban a kormány úgy vélte, hogy az alapos és hatékony volt, így Gubacsi Gábor kérelme megalapozatlan.

A kérelmező jogi képviselője a fentiekre reagálva arra hívta fel a figyelmet, hogy a kormány által hivatkozott rendelkezés, a Be. 191. § (3) bekezdése¹² „nem más, mint bírósági garancia arra, hogy az ügyész ne zakhathassa tetszése szerint azokat a személyeket, akikkel szemben egyszer már megállapította, hogy nem tud vádat emelni, s velük szemben a nyomozást megszüntette”.¹³ Vagyis a nyomozás folytatásának bíróság általi elrendelését nem lehet jogorvoslatként értelmezni, és ráadásul csak abban az esetben van rá lehetőség, ha konkrét személyekkel szemben szüntették meg a nyomozást, a kérelem alapjául fekvő ügyben azonban nem ez történt. A jogi képviselő kifejtette továbbá: a két azonosított rendőr elleni feljelentés szintén nem lett volna hatékony. Ha ugyanis a feljelentést elutasítják, a Be. rendelkezései értelmében nem lett volna lehetőség a fellépésre pótmagánvádlóként.¹⁴ Ha viszont a feljelentés nyomán az ügyészség újabb nyomozást rendel el, az értelemszerűen ugyanarra az eredményre vezetett volna, mint a korábban már megszüntetett nyomozás.

A Bíróság a döntésében utalt arra, hogy a hatékonyság követelménye a jogorvoslatokkal összefüggésben azt jelenti, hogy „a jogorvoslatnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy közvetlenül orvosolja a kifogásolt helyzetet”, és a „jogorvoslat létezésének mind elméletben, mind gyakorlatban elég biztosnak kell lennie, ennek hiányában nem kellően hozzáférhető és hatékony”.¹⁵ A strasbourgi bíróság hangsúlyozta: a kormány nem hozott fel semmilyen bizonyítékot arra, hogy a szóban forgó jogorvoslati út más esetekben hatékonynak bizonyult volna, vagyis olyan jogorvoslat lenne, amelyet ki kell érdíteni ahhoz, hogy a kérelmező az Emberi Jogok

¹² 191. § (3) Ha a nyomozás megszüntetése ellen nem éltek panasszal, illetve az ügyész, vagy a felettes ügyész nem rendelte el a nyomozás folytatását, utóbb azt csak a bíróság rendelheti el az ellen, akivel szemben a nyomozást korábban megszüntették.

¹³ Berkes György – Belegi József (szerk.): *Büntetőeljárás jog I–III. Kommentár a gyakorlat számára*. 15. pótlás, 560/95.

¹⁴ A Be. 199. § (2) bekezdés a) pontja szerint a feljelentést elutasító határozat elleni panasz elutasítását követően a sértett pótmagánvádlóként léphet fel, ha a feljelentést a Be. 174. § (1) bekezdésének a) pontja („a cselekmény nem bűncselekmény”) vagy c) pontja („bűntethetőséget kizáró ok állapítható meg”) alapján utasították el. Mivel a kérelem alapjául fekvő ügyben a feljelentést értelemszerűen nem a fentiekre hivatkozással utasították volna el, a fellépésre pótmagánvádlóként nem lett volna lehetőség.

¹⁵ § 30.

Európai Bíróságához fordulhasson. Emellett „ésszerűen nem volt elvárható”¹⁶ a kérelmezőtől, hogy másodszor is feljelentést tegyen a bántalmazás miatt, gyakorlatilag az első feljelentéssel megegyező tartalommal. Mindezekre tekintettel a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelem elfogadható, és nem utasítható el a hazai jogorvoslatok kimerítésének elmulasztására hivatkozással.

Az ügy érdemében való döntés

A Bíróság leszögezte: a kérelmező által elszenvedett sérülések kellőképpen súlyosak voltak ahhoz, hogy megvalósuljon az Egyezmény 3. cikke értelmében vett embertelen és megalázó bánásmód. A döntésben a Bíróság utalt arra a strasbourgi gyakorlatban kimunkált elvre, hogy *„amennyiben valakit jó egészségi állapotban vesznek rendőrségi őrizetbe, és a szabadlábra helyezésekor azt állapítják meg, hogy sérülései keletkeztek, akkor az államot terheli annak kötelezettsége, hogy megfelelő magyarázattal [‘plausible explanation’] szolgáljon a sérülések keletkezésére”*.¹⁷

Hangsúlyozta a Bíróság azt is, hogy a magyar kormány sem cáfolta, hogy a kérelmező sérülései az előállítás során keletkeztek, és elismerte, hogy a bántalmazás bizonyítást nyert a nyomozás során, emellett a nyomozást megszüntető határozat is elismerte, hogy a sérülések keletkeztek az előállítás ideje alatt.

Mivel a magyar hatóságok nem szolgáltak megfelelő magyarázattal arra, hogy miként keletkeztek a kérelmező sérülései, a Bíróság megállapította, hogy a kérelmezőt bántalmazták, így megvalósult az egyezmény-sértés. (Ami a nyomozást illeti, azt a Bíróság megfelelőnek találta.)

A Bíróság egyhangúlag határozott úgy, hogy az ügyben sérült az Egyezmény 3. cikke, és 10 500 euró jóvátételt, valamint 3750 euró perköltséget ítélt meg a kérelmezőnek. Kádár András Kristóf, a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke, a kérelmező képviselője az ügy kapcsán így nyilatkozott: *„Újfént bebizonyosodott, hogy a strasbourgi bíróság megfelelő jóvátételt tud nyújtani azokban az esetekben, amikor a magyar hatóságok nem a nemzetközi emberi jogi normák szerint járnak el.”*

(Fordította és összefoglalta: Novoszádek Nóra)

¹⁶ § 32.

¹⁷ § 40.

AZ EMBERI MÉLTÓSÁG A MAGYAR AB GYAKORLATÁBAN I.

Általános személyiségi jog – 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

Az indítvány

1. A Munka Törvénykönyvének a szakszervezetek meghatalmazás nélküli képviseleti jogáról szóló rendelkezéseit az Alkotmánybíróság egy utólagos normakontrollt kérő indítványra vizsgálta meg. Az ügy előadó bírāja Kilényi Géza volt.
2. 1990-ben a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény volt hatályban. Ennek 15. § (2) bekezdése kimondta, hogy a szakszervezet „a munkaviszonyt érintő kérdésekben a dolgozó érdekében – nevében és helyette – külön meghatalmazás nélkül is eljárhat”. A szakszervezeteknek ez a képviseleti joga lényegében törvényi képviseletet jelentett.
3. Az indítványozó szerint e rendelkezés az Alkotmány 4. §-ába és 70/C. §-ába ütközik. A 4. § alapján „a szakszervezetek és más érdek-képviseleti szervek védik és képviselik a munkavállalók, szervezetek tagok és a vállalkozók érdekeit”, míg a 70/C. § az érdekképviselések szabad alakítását és az ezekhez való szabad csatlakozást deklarálja. Az indítványozó véleménye szerint ebből következően a szakszervezetek a jövőben kizárólag tagjaik érdekében járhatnak el külön meghatalmazás nélkül, más dolgozóktól ehhez a képviselethez minden esetben szükséges a meghatalmazás.

A határozat

4. Az AB megállapította, hogy az indítványozó által hivatkozott alkotmányos rendelkezések alapján a törvény alkotmányellenességét megállapítani nem lehet, mivel azok nem tartalmaznak előírást az érdekvédelmi és képviseleti tevékenység tartalmára vonatkozóan.
5. Az AB azonban az alkotmánynak az emberi méltósághoz való jogot rögzítő 54. § (1) bekezdése alapján megsemmisítette a Munka Törvénykönyvének támadott bekezdését. A testület álláspontja szerint az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyik fontos eleme az önrendelkezés szabadsága. Ezt sértette a megsemmisített törvényhely azáltal, hogy a szakszervezet akár a dolgozó akarata ellenére is felléphetett a nevében, továbbá azzal, hogy a szakszervezet képviseleti jogát az adott szakszervezethez nem tartozó dolgozó egyéni ügyeiben is gyakorolhatta.
6. Ebben a határozatában az AB rámutatott, hogy az emberi méltósághoz való jogot az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásaként kezeli; „anyagjog”, vagyis olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az AB,

mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósi gyakorlat az általános személyiségi jogot egyes aspektusaival nevezi meg: ilyen a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog, az önrendelkezés szabadsága, az általános cselekvési szabadság, illetve a magánszférához való jog.

Az indítvány

1. Egy magánszemély 1990. február végén fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, mert ügyében szerinte alkotmányellenesen alkalmazták a Családjogi törvényt (1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról, és a gyámságról, a továbbiakban: Csjt.). A Csjt. és a Polgári Perrendtartás (a továbbiakban: Pp.) vitatott rendelkezéseit több, utólagos normakontrollra irányuló indítvány is támadta. Az AB az indítványokat egyesítette. Az ügy előadó bírása Lábady Tamás volt.

2. A Csjt. 43. § (5) bekezdése szerint az apaság vélelmét a gyermek nagykorúsága elérésétől, a többi jogosult a gyermek születéséről szerzett értesüléstől számított egy év alatt támadhatja meg. A 44. § (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a pert a jogosultnak személyesen kell megindítania, a teljesen cselekvőképtelen jogosult helyett azonban a gyámhatóság hozzájárulásával a törvényes képviselő léphet fel. A Pp. 293. § (2) bekezdése szerint az apaság vélelmét megdöntő ítélet ellen nincs helye perújításnak, ha utóbb a gyermeket teljes hatályú apai elismeréssel valaki a magáénak ismerte el. Ebben az esetben az apasági vélelmet megdöntő határozatot törvényességi óvás eredményeképp sem lehetett hatályon kívül helyezni.

3. Az indítványozók szerint e szabályok ellentétesek az Alkotmány 67. §-ával, mely alapján minden gyermeknek joga van családjá, az állam és a társadalom részéről a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra, ugyanis a gyermektől megvonják a vérségi származás tisztázásához való jogát. Az indítványozó ezen felül kifejtette, hogy ügyében a bíróság rosszul értelmezte a Csjt. fent idézett rendelkezéseit, amikor lehetővé tette, hogy gyermeke nevében eseti gondnok megdöntse apasági vélelmét. Szerinte a Csjt. 44. § (1) bekezdését ugyanis kiskorú gyermekre nem lehet alkalmazni, hiszen ő nagykorúsága betöltésekor önállóan indíthat keresetet. Ha eseti gondnok mégis felléphetne már kiskorúsága idején, akkor a gyermeket megfosztanák attól, hogy nagykorúsága elérésekor fellépjen vérségi származásának kiderítése érdekében, hiszen a perrendtartás ebben az esetben minden jogorvoslatot kizár. Az indítványozó szerint e téves jogértelmezés alkotmányellenes helyzetet eredményezett ügyében. Az utólagos normakontrollra irányuló indítványok azt is sérelmezték, hogy míg ilyen jogértelmezés mellett a gyermeknek tizenkilenc éve van az apasági vélelem megtámadására, addig a többi jogosultnak csupán egy év áll rendelkezésére.

A határozat

4. Az AB-nak a döntés meghozatala előtt először azt kellett tisztáznia, mi a teendő, ha egy jogszabálynak többféle értelmezése lehetséges. E kérdésre válaszolva kifejtette, hogy a testületnek csak az Alkotmány rendelkezései tekintetében van értelmezési hatásköre. Az egyéb jogszabályok értelmezése a bíróságokra tartozik, az egységes jogértelmezés kialakítása pedig végső soron a Legfelső Bíróság hatásköre, amit az AB nem vonhat el. Így a normaszöveget abban az értelemben kell vizsgálnia, amilyen értelmet annak az egységes jogalkalmazási gyakorlat tulajdonít, tehát az „élő jogból” kell kiindulnia. Ha egy többféleképpen értelmezhető

jogszabály a jogalkalmazási gyakorlatban alkotmányellenes tartalommal él és realizálódik, akkor a jogszabály alkotmányellenességét meg kell állapítani.

5. Az AB a Legfelső Bíróság elnöke és a népjóléti miniszter tájékoztatása alapján megbizonyosodott arról, hogy a bírói gyakorlat egységesen alkalmazza a Csjt. vitatott rendelkezéseit, még hozzá oly módon, ahogyan azt az indítványozó ügyében is tette. Így az AB a Csjt. alkotmányosságát ennek fényében vizsgálta meg. Megállapította, hogy a támadott rendelkezések nem ellentétesek az indítványozók által hivatkozott 67. § (1) bekezdéssel. E bekezdést ugyanis nem lehet úgy értelmezni, hogy az tartalmazza a gyermeknek a családi álláshoz és a vérségi családba tartozáshoz való jogát is. A tényleges családi védelem és gondoskodás ugyanis nemcsak a vérségi, hanem az ún. szociológiai családban is megadható a gyermeknek.

6. A testület azonban úgy ítélte meg, hogy a vérségi származás kiderítése mindenkinek a legszemélyesebb joga, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított emberi méltósághoz való jog körébe tartozik, amely jogot a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat általános személyiségi jogként fog fel. Az általános személyiségi jog egyik fontos aspektusa az önrendelkezéshez és az önazonossághoz való jog, ebből következően mindenkinek joga van vérségi jogállását kétségbe vonni és azt felkutatni. Az AB megállapította, hogy a gyermeknek ezt a jogát a vizsgált szabályozás a törvényes képviselő korlátlan perindítási jogosultsága miatt teljesen elvonta.

7. Az AB megvizsgálta, hogy a támadott jogszabályhelyek közül melyek okozzák az alkotmányellenes helyzetet. A Pp. szabályai önmagában nem forrásai az alkotmányellenes helyzetnek. A Csjt. 44. § (1) bekezdése alapján azonban az eseti gondnok gyakorlatilag korlátlan perindítási jogosultsággal rendelkezhet, következésképpen az AB e jogszabályi rendelkezést 1992. március 31-i hatállyal megsemmisítette. Így az Országgyűlés haladékat kapott olyan szabályozás kidolgozására, amely összhangban van a gyermek alkotmányos jogaival.

8. Mivel bebizonyosodott, hogy az indítványozó ügyében alkotmányellenes jogszabályt alkalmazott a bíróság, az ügyben hozott bírósági ítéleteket az AB megsemmisítette. A testület kifejtette, hogy az alkotmányjogi panaszt a jogorvoslati jelleg különbözteti meg az utólagos normakontrolltól. A törvényalkotó a jogorvoslás eljárásjogi módjait nem szabályozta, így azt az egyes ügyekben az AB maga határozza meg. Mivel az indítványozó további bírói jogorvoslattal nem élhetett és a jogerős ítélet megváltoztatására más mód nem kínálkozott, azt a testület megsemmisítette, és rendelkezett az anyakönyvi bejegyzés megváltoztatásáról.

Különvélemény

9. A határozathoz Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleményt fűzött, amelyhez Schmidt Péter is csatlakozott. Szerintük az AB nem helyesen válaszolt arra a kérdésre, hogy mi a teendő abban az esetben, ha egy jogszabálynak többféle értelmezése lehetséges. A határozat indokolása az „élő jog teóriáját” fejtette ki [lásd

a határozat első bekezdését). Kilényi Géza ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy a jogalkotást és a jogalkalmazást nem lehet összemosni. Egy jogállamban a törvényhozó akaratát tiszteletben kell tartani, és érvényre kell juttatni. A testület helytelen jogalkalmazás miatt nem semmisíthet meg egyébként alkotmányos jogszabályokat. Ez ugyanis a törvényrontó szokásjog elismerését jelentené, ami a magyar jogrendszerben elfogadhatatlan. Ezért a normakontroll alapjául csak a Magyar Közlönyben kihirdetett jogszabálysöveg szolgálhat. Így ha a jogalkalmazási gyakorlat alkotmányellenes értelmezéssel szembeszegül a törvénnyel, akkor a jogalkalmazókat az erre a célra rendelkezésre álló jogi eszközökkel kell rászorítani az alkotmányos értelmezésre.

A házasságkötéshez való jog – 22/1992. (IV. 10.) AB határozat

Az indítvány

1. Egy utólagos normakontrollt kérő indítvány az anyakönyvekről és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet egyik rendelkezését támadta meg. Az ügy előadó bírása Lábady Tamás volt.
2. A kifogásolt rendelkezés szerint a fegyveres erők, fegyveres testületek, a tűzoltóság hivatásos, valamint a fegyveres erők továbbszolgálgató állományába tartozó házasuló a házasságkötést megelőző eljárásban az anyakönyvvezető előtt igazolni köteles azt, hogy az illetékes parancsnok a házasságkötéshez engedélyt adott, és az abban megjelölt határidő még nem járt le.
3. Az indítvány szerint a házassághoz való jog az alkotmány erre vonatkozó kifejezett rendelkezése hiányában is alapjognak minősül. Ráadásul nemzetközi szerződések oltalma alatt áll, így gyakorlásának korlátozása alkotmányellenes.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmánynak a házasság intézménye védelmét biztosító 15. §-a a házasságkötés szabadságát is garantálja. A házasságkötéshez való jog továbbá az emberi méltósághoz való jogként megfogalmazott általános személyiségi jog része, így az az Alkotmány 54. § (1) bekezdés védelme alatt áll, a támadott rendelkezés tehát alapvető jogot korlátoz. Ez pedig az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére tekintettel csak kényszerítő okkal, az elérni kívánt céllal arányosan és a lényeges tartalom érintetlenül hagyásával történhet. Ennél a korlátozásnál e kritériumok nem teljesülnek, ezért a támadott rendelkezés alkotmányellenes.
5. Az AB kifejtette, hogy e jog korlátozása bizonyos hivatásoknál indokolt lehet. Ez azonban csak úgy lehet alkotmányos, ha egyes hivatások mellett összeférhetetlenségi okként jelölik meg. Természetesen az így bevezetett korlátozásnak is meg kell felelnie a 8. § (2) bekezdésének.
6. A támadott rendelkezést az AB *pro futuro*, 1992. szeptember 30-i hatállyal semmisítette meg, a jogalkotó így több mint fél évet kapott az alkotmányos újr szabályozásra.

A biztonsági öv kötelező használata – 60/1993. (XI. 29.) AB határozat

Az indítvány

1. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság a biztonsági öv használatára való jogszabályi kötelezés alkotmányosságát vizsgálta egy utólagos normakontrollt kérő indítvány kapcsán. Az ügy előadó bírása Ádám Antal volt.

2. A biztonsági öv használatáról a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) rendelkezik. A rendelet 48. § (5) bekezdése kötelezővé teszi a személygépkocsikban a biztonsági öv használatát.

3. Az indítványozó szerint a biztonsági öv használatára való kötelezés ellentétes az Alkotmány szabad mozgást biztosító 58. § (1) bekezdésével. Sérelmesnek tartja, hogy e szabály nincs tekintettel az egészségügyi körülményekre, az indítványozó esetében a szívritmus-szabályozó használatára, hiszen e készülék mellett a biztonsági övet nem lehet bekapcsolni. Az indítvány szerint e rendelkezés az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében rögzített alapvető jogot érinti, így annak rendeleti szintű szabályozása a 8. § (2) bekezdésére való tekintettel alkotmányellenes.

A határozat

4. Az Alkotmány a közlekedés szabadságát nem nevesíti, de az AB megállapította, hogy az indítvány által hivatkozott 58. § (1) bekezdés ezt is magában foglalja.

5. Döntése meghozatalakor a testület abból a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban kimondott elvi tételtől indult ki, amely szerint az állam kötelezettsége az alapvető jogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodik megsértésüktől, hanem gondoskodnia kell azok érvényesüléséről is. Ezt a célt szolgálja a biztonsági övről szóló jogszabályi rendelkezés. Az állam azonban azok élethez és egészséghez való jogát is védeni köteles, akiknek éppen a biztonsági öv használata okozhatja e jogok sérelmét.

6. Az AB tehát megvizsgálta, hogy e személyek jogait kellően védik-e a jogszabályok. A választ a közúti járművezető egészségi alkalmasságának megállapításáról szóló 13/1992. (VI. 26.) NM rendelet (népjóléti miniszter) tartalmazza. Ez lehetőséget ad arra, hogy gyógyászati segédeszközt használó személy számára az életet és egészséget védő egyéb hatósági korlátozást állapítsanak meg. Erre tekintettel az AB kimondta, hogy az állam objektív életvédelmi kötelezettségének e jogszabályok meghozatalakor eleget tett, és a szabad mozgáshoz való jogot sem érte sérelem.

7. Az indítvány azon észrevételével sem értett egyet az AB, amely szerint a rendeleti szintű jogalkotás ebben az esetben nem elegendő. A KRESZ valóban érinti az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében meghatározott

szabad mozgáshoz való jogot. A testület azonban a már hivatkozott 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban megállapította, hogy az alapvető jogokkal való távoli és közvetett összefüggés esetén elegendő a rendeleti szint is. Mivel az alapvető jogi garanciákat ebben az esetben a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény tartalmazza, így a vizsgált kérdésben a rendeleti szintű szabályozás is elégséges.

A testi integritáshoz való jog – 75/1995. (XII. 21.) AB határozat

Az indítvány

1. Egy magánszemély alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, mert szerinte alkotmányellenesen kötelezték vérvételre abban az apasági perben, amelyben tanúként vett részt. Az ügy előadó bírása Lábady Tamás volt.

2. A sérelmezett intézkedés a Polgári Perrendtartás (a továbbiakban: Pp.) 300. §-án alapult, amely a vérvétel tűrésére a feleken kívül álló egyéb érdekeltet is kötelezte. Ellenkező esetben a kötelezett a tanúkkal szemben alkalmazható, a Pp. 185. §-ában meghatározott szankciókra számíthatott.

25. Az indítványozó szerint sérülnek a személyiségi jogok azzal, hogy a perben félként nem szereplő, kívülálló tanúkkal szemben is alkalmazhatók e szabályok. Így sérül az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében védett emberi méltósághoz való jog és a jogorvoslathoz való jogot biztosító 57. § (5) bekezdés is. Ezért az indítványozó kérte a Pp. 300. §-ának megsemmisítését és az ezen alapuló, ügyében hozott bírósági határozat végrehajtásának felfüggesztését.

A határozat

4. Az AB először azt vizsgálta, hogy a támadott rendelkezés a joggyakorlatban milyen tartalommal él. A testület kiindulópontja itt is az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban kifejtett „élő jog teória” volt. Eszerint a jogszabályok vizsgálatánál azt a tartalmat kell figyelembe venni, amelyet a joggyakorlat tulajdonít az adott normának. Ebben az esetben bebizonyosodott, hogy az indítványozó ügyében hozott bírósági döntés megfelel az állandó és egységes bírói gyakorlatnak. Vagyis a bíróságok a Pp. 300. §-a alapján apasági perekben vérvizsgálatra szokták kötelezni a tanúkat. A támadott rendelkezést az AB ennek tükrében vizsgálta.

5. A Pp.-nek apasági perre vonatkozó szabályait áttekintve az AB megállapította, hogy a tanúk vérvizsgálatra kötelezése alkotmányossági problémákat vet fel. Az apaság megállapítása iránti perben a keresetet az apa ellen kell megindítani. A tanú vérvizsgálatra kötelezésével azonban arra irányul a bizonyítás, hogy a tanú a gyermek apja-e. Ebben az esetben tehát a tanú apasága kérdésében anélkül folyik bizonyítás, hogy őt alperesi pozícióba helyeznék. A bíróság a tanút olyan helyzetbe hozza, mintha alperese lenne a pernek, miközben az alperest megillető eljárásjogi garanciák hiányoznak. Ez sérti a tanú önrendelkezési jogát és cselekvési autonómiáját. A testület már a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban kifejtette, hogy az önrendelkezéshez való jog az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében védett emberi méltósághoz való jog része, ezért a támadott szabályozást a szükségességi arányossági teszt alapján kell felülvizsgálni.

6. Az AB megállapította az indítvány által hivatkozott 57. § (1) bekezdésének megsértését is. A bíróság előtti egyenlőség s ezen belül a perbeli pozíciók egyenjogúságának elve ugyanis sérelmet szenved azáltal, hogy

a tanúra kiterjesztik az alperes kötelességeit, miközben az alperesi minőséggel együtt járó eljárási jogosultságok nem illetik meg.

7. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárásjogi garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. A polgári peres eljárásban a fél és a tőle különböző tanú pontos eljárásjogi meghatározása, jogaik és kötelezettségeik meghatározottsága alkotmányos követelmény. A támadott rendelkezés alapján a bíróság a tanút alperesként kezeli, anélkül, hogy az alperes jogállásában lenne, ez pedig ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével.

8. Az AB emlékeztetett arra, hogy alkotmányos alapjog korlátozható, a korlátozás azonban az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján nem vonatkozhat annak lényeges tartalmára. A korlátozás alkotmányos, ha azt más alapvető jog vagy szabadság védelme szükségessé teszi és az elérni kívánt céllal arányos. A testület megállapította az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat alapján, hogy a gyermek emberi méltósághoz való jogának része a vérségi származás kiderítésének joga. A bíróságok a gyermek jogának védelme érdekében kötelezték a tanúkat is a vérvizsgálat tűrésére. Ehhez a törvényi felhatalmazást a Pp. 300. §-a által használt „egyéb érdekelt” kifejezés tág értelmezésében találták meg. A törvény és a bíróságok tehát valóban egy alapvető alkotmányos érdeket kívánnak érvényre juttatni, azonban e cél eléréséhez nem feltétlenül van szükség a tanúk alapvető jogainak korlátozására. A törvényhozásnak számos lehetősége van arra, hogy ezt elkerülje. Erre az esetre bevezetheti a keresetkiterjesztés, az alperesi pertársaság vagy a kényszerű beavatkozás jogintézményét is.

9. A támadott törvényhely tehát szükségtelen korlátozása a tanú alapvető jogainak, és ezért az AB alkotmányellenesnek ítélte. Az előzőekben vázolt alkotmányos érdek és a jogbiztonság követelményének szem előtt tartása a testületet arra sarkallta, hogy a támadott rendelkezést ne azonnali, *ex nunc* hatállyal semmisítse meg. Így a jogalkotónak 1996. december 31-ig maradt ideje, hogy a kérdést az Alkotmánnyal összhangban szabályozza. Az indítványozó ügyében hozott bírósági határozat végrehajtását azonban az AB – erre vonatkozó hatásköre hiányában – nem függesztette fel.

Különvélemény

10. Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró különvéleményében kifejtette, hogy valamely per eldöntéséhez szükséges bizonyítás során felmerülhetnek olyan tények, amelyek kívülrállókcal kapcsolatban a jövőben indítható polgári, büntető- vagy fegyelmi eljárás alapjául szolgálhatnak. Ebből azonban nem következik, hogy ilyen esetekben a nem félként közreműködésre kötelezett személlyel szemben folytatna eljárást a bíróság. A bíróság döntésének nem lehet korlátja, hogy a szükséges tények feltárása során más eljárásra okot adó körülményekre is fény derülhet. Nem következik az Alkotmányból, hogy a bizonyítási eljárásban részvételre kötelezettnek pusztán emiatt a fél jogaihoz hasonló jogokat kellene biztosítani, az indítványt tehát el kellett volna utasítani.

AZ EMBERI MÉLTÓSÁG A MAGYAR AB GYAKORLATÁBAN II.

Egészségügyi önrendelkezés – 36/2000. (X. 27.) AB határozat

Az indítvány

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány is érkezett, amely az egészségügyi önrendelkezési jog szabályozásának alkotmányosságát vonta kétségbe. Az ügy előadó bírja Holló András volt.

2. Az 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (a továbbiakban: Eütv.) kiindulópontja a betegek önrendelkezési jogának biztosítása. A törvény rendelkezik a betegek tájékoztatáshoz való jogáról, és a beavatkozásokat rendszerint a beteg beleegyezéséhez köti. Ennek megfelelően a törvény lehetővé teszi az ellátás visszautasítását is, bár életmentő és életfenntartó kezeléseknél erre csak szigorú feltételek mellett van mód. A törvény a cselekvőképtelenek és korlátozottan cselekvőképesek önrendelkezési jogát szigorúbb határok közé szorította. Az ilyen betegek nem utasíthatták vissza az olyan beavatkozásokat, amelyek elmaradása súlyos vagy maradandó károsodást okozna. Ha életfenntartó vagy életmentő kezeléshez nem járulnak hozzá, akkor beleegyezésüket a bíróság pótolhatta. Az Eütv.-ben helyet kaptak a pszichiátriai betegekre vonatkozó szabályok is. Velük szemben a törvény számos korlátozó és kényszerítő intézkedés alkalmazását teszi lehetővé arra az esetre, ha önmagukat vagy másokat veszélyeztetnék. A törvény értelmében a bíróság a pszichiátriai betegeket nem peres eljárásban intézeti gyógykezelésre kötelezheti.

3. Az indítványok alkotmányellenesen szűknek tartották a cselekvőképtelenek és korlátozottan cselekvőképesek egészségügyi önrendelkezésének törvény által meghatározott terjedelmét. Az indítványozók egyike rámutatott arra is, hogy az Eütv. a Polgári Törvénykönyvhöz képest szigorúbb szabályokat állapít meg a nem teljesen cselekvőképese személyek jognyilatkozataival szemben. Az indítványok támadták a pszichiátriai betegek vonatkozó szabályokat is. Ezzel kapcsolatban az egyik indítvány mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte. Kifogásolta, hogy a törvény nem definiálja pontosan a pszichiátriai betegek jogai korlátozásának módjait és eseteit, így nem zárja ki az olyan eszközök alkalmazását sem, amelyek összeegyeztethetetlenek az alapvető jogokkal. Sérelmesnek tartotta továbbá, hogy a beteg egyaránt megfosztható személyes szabadságától veszélyeztető és közvetlen veszélyeztető magatartása miatt. Kifogás érte azt a rendelkezést is, amely a pszichiátriai betegek gyógykezelésével kapcsolatos bírósági ügyekre nem peres eljárást írt elő. Az indítványozó szerint ez a betegek hátrányos megkülönböztetését jelenti, mert hiányoznak a peres eljárás garanciái. Az indítványok az Alkotmány több szakaszára is hivatkoznak: az emberi méltósághoz való jogra [54. § (1) bekezdés], a diszkriminációtilalomra (70/A. §), a megalázó bánásmód tilalmára [54. § (2) bekezdés], a személyes szabadsághoz való jogra [55. § (1) bekezdés], az egészséghöz való jogra [70/D. § (1) bekezdés], valamint az állam alapjogvédelmi kötelezettségére [8. § (1) bekezdés].

A határozat

4. Az AB megvizsgálta, hogy a csökkent belátási képesség indokolhatja-e az önrendelkezési jog korlátozását. Más jogszabályok a korlátozottan cselekvőképes személyek számára az élet tág területén teszik lehetővé, hogy nyilatkozataikkal befolyásolják jogviszonyaikat. Különösen a polgári jog területén találkozhatunk a különböző életviszonyoknak megfelelő igen differenciált szabályozással. Így a csökkent belátási képességgel rendelkezők számára a lehető legnagyobb mértékben biztosítanak beleszólást saját életükbe. Az AB szerint a kezelés-visszautasítás során a korlátozottan cselekvőképes és cselekvőképtelen betegek azonos, differenciálatlan kezelése alkotmányellenes, aránytalanul korlátozza az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének védelme alatt álló önrendelkezési jogot. Rámutatott, hogy az orvosi jog területén sem lehet a korlátozottan cselekvőképesek önrendelkezési jogát teljesen elvonni, mert az az önrendelkezés jogának szükségtelen és aránytalan korlátozása. Itt is a polgári jog megoldásaihoz hasonló differenciált szabályozás szükséges, ám ez nem jelenti azt, hogy a Polgári Törvénykönyv szerinti cselekvőképesség és az egészségügyi ellátásokra vonatkozó döntésképeség fogalmai feltétlenül megegyeznének. Ezért az AB 2001. december 31-i hatállyal megsemmisítette a korlátozottan cselekvőképesek önrendelkezési jogát elvonó rendelkezéseket. Így a törvényhozónak elegendő idő áll rendelkezésére a teljesen cselekvőképesnek nem minősülő betegeket érő új szabályok megalkotására.

5. A pszichiátriai betegek személyes szabadságának korlátozása nem valósíthat meg kínzást vagy kegyetlen, megalázó bánásmódot. Ezen felül a szabadságkorlátozásnak meg kell felelnie a szükségesség és arányosság követelményének. Az Eütv. a pszichiátriai betegek gyógykezelése során alkalmazható korlátozó vagy kényszerítő intézkedésekkel kapcsolatban az arányosság követelményét csak elvont módon fogalmazta meg, de nem tartalmazott további szabályokat a jogkorlátozás módozatairól. Ezért e rendelkezések nem zárták ki az önkényes jogalkalmazás lehetőségét. Az AB tehát mulasztás megállapítása mellett arra kötelezte a törvényhozást, hogy pontosan határozza meg a jogkorlátozó módszerek és eljárások alkalmazásának feltételeit.

6. Az AB határozatában leszögezte, hogy mások életének és testi épségének védelme szükség esetén megengedett korlátja lehet a betegek önrendelkezési jogának. Nem alkotmányellenes tehát a törvény azon rendelkezése, amely alapján nincs szükség a beteg beleegyezésére, ha a beavatkozás elmaradása mások életét és testi épségét súlyosan veszélyezteti.

7. A testület nem tartotta alkotmány sértőnek, hogy a nem teljesen cselekvőképes beteg helyett a döntési jogot gyakorló személy beleegyezési joga csak az invazív beavatkozásokra terjed ki. Az indoklás szerint a határvonal nem az, amit az indítványozó állít (invazív és nem invazív beavatkozások). A határvonal a beteg érdekei mentén húzódik, mivel a törvény szerint a beteg egészségi állapotára hivatkozva – az életfenntartó kezelés visszautasítása kivételével – az orvosok figyelmen kívül hagyhatják a helyettes döntéshozó rendelkezését.

8. Az egyik indítványozó a pszichiátriai betegekre vonatkozó szabályokat leginkább azért támadta, mert azok szerinte diszkriminatívak. Ennek kapcsán az AB emlékeztetett arra, hogy a diszkriminációtilalom lényege, hogy a jog mindenkit azonos méltóságú személyként köteles kezelni. A pszichiátriai betegek esetében az általánostól eltérő szabályozás kialakításának ésszerű indokai vannak, ráadásul a törvényalkotó igyekezett többletgaranciákat beiktatni az ilyen betegek esetében. Így nem lehet megállapítani, hogy az Eütv. a betegeket nem kezeli egyenlő méltóságú személyként.

9. Nem találta alkotmányellenesnek az AB a pszichiátriai betegek gyógykezelésével kapcsolatban a nem peres bírói eljárást. Az AB szerint ezekben az eljárásokban a rövid határidők és az eljárásban felmerülő szenzitív adatok miatt indokolt a nem peres eljárás. Az AB emiatt nem osztotta azt az indítványozói észrevételt, mely szerint a nem peres eljárásnak nincs kellő garanciális jellege.

Különvélemények

10. Bagi István alkotmánybíró különvéleményében nem értett egyet a határozat megsemmisítő rendelkezésével. Szerinte az Alkotmányból nem vezethető le, hogy a korlátozottan cselekvőképes és a teljesen cselekvőképtelen személyekre eltérő szabályozást kellene alkotni az orvosi jog területén is. A tudománynak kell döntenie abban a kérdésben, hogy a beteg mikor van olyan állapotban, hogy megérti a tájékoztatást és mérlegelni is tud. Ez következik az Alkotmánynak a tudományok szabadságát kimondó 70/G. §-ából is. Szerinte az orvosi önkény veszélye sem áll fenn, mert a szakmai, etikai és egyéb szabályok elégséges garanciát jelentenek.

11. Hasonló véleményen van Tersztyánszky Éva. Szerinte is indokolt lehet a korlátozottan cselekvőképesekre vonatkozóan szigorúbb rendelkezéseket hozni a polgári jogban megszokottnál. Az alkotmánybíró nem értett egyet a többségi vélemény azon megállapításával, mely szerint a pszichiátriai betegekkel szemben alkalmazott kényszerintézkedések kapcsán részletesebb szabályozásra van szükség. Az orvosi szakmai szabályok elégséges garanciákat tartalmaznak, és azokat nem szükséges törvényi szintre emelni. Sőt a részletes jogszabályi rendelkezések veszélyesek is lehetnek, mert ellehetetleníthetik a személyre szabott orvosi kezelést és elbizonytalaníthatják a gyógyítást.

12. Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleményében ezzel szemben kifejti, hogy nem tartja elégségesnek a korlátozottan cselekvőképesek önrendelkezési jogát korlátozó jogszabályhelyek megsemmisítését. Szerinte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kellett volna megállapítani. Itt ugyanis olyan jellegű garanciális szabályokra van szükség, amelyeket a polgári jog tartalmaz a teljesen cselekvőképesnek nem minősülő személyek jogainak védelmében és önrendelkezési joguk lehető legteljesebb kiteljesítésére.

13. A határozathoz Németh János is különvéleményt fűzött, melyhez Erdei Árpád is csatlakozott. Tersztyánszky Éva-hoz hasonlóan ők sem értettek egyet azzal, hogy az AB a pszichiátriai betegekkel szemben alkalmazható kényszerintézkedésekkel kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet ál-

lapított meg. Bár a törvény szerintük is általánosan fogalmaz, de rengeteg szabályt tartalmaz a kényszerítő eszközök megfelelő használatának garantálására, és e rendelkezések összessége kellő biztosítékot ad arra, hogy az emberi méltósághoz való jog nem szenved aránytalan korlátozást.

Dohányreklám – 37/2000. (X. 31.) AB határozat

Az indítvány

1. Egy indítványozó azzal a kéréssel fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy mondja ki a dohánytermékek reklámozását lehetővé tevő törvényi rendelkezés alkotmányellenességét. Az ügy előadó bírása Kukorelli István volt.
2. Az indítvány a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 12. § (1) bekezdésének a dohányreklámról szóló – különösen a gyermekek védelmében megfogalmazott – megszorító rendelkezése ellen irányult.
3. Az indítványozó úgy vélte, hogy az Alkotmánnyal csak a dohányreklámok teljes tilalma egyeztethető össze. Érvelésének alátámasztására hivatkozott az egészséges környezethez való jogra [Alkotmány 18. §], és a legmagasabb szintű testi és lelki egészség jogára [Alkotmány 70/D. §].

A határozat

4. A dohányreklám, mint minden kereskedelmi reklám, az AB állandó joggyakorlata szerint az Alkotmány véleményszabadságot kimondó 61. § (1) bekezdésének védelme alatt áll. A kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében azonban szélesebb körű állami beavatkozás lehetséges, mivel a reklámok elsődleges célja nem az egyéni önkifejezés, a személyiség szabad kibontakoztatása, hanem sokkal inkább valamely áru értékesítésének, megismertetésének előmozdítása. A fogyasztói jogok védelme például indokolttá teheti a megtévesztő reklámokkal szembeni állami fellépést, a dohánytermékek esetében pedig, amelyek kétségtelenül károsak az egészségre, a fogyasztók, ezen belül elsősorban a gyermekek védelme igazolhatja a reklámkorlátozást.
5. Az egészséges környezethez és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog nem fogható fel alanyi jogként. E szakaszok az állam intézményvédelmi kötelezettségeit emelik az alaptörvény rangjára. A gazdasági és technikai lehetőségekre figyelemmel az állam köteles az egészséges környezet biztosítására, vagyis olyan intézményi és jogszabályi garanciák alkotására, amelyek e feladatokat a leginkább képesek megvalósítani. A jogalkotó felelőssége, hogy az állam miként próbálja e célokat megközelíteni. Az Alkotmány államcélokat deklaráló szakaszai alapján alkotmányellenességet csak a legszükségesebb esetekben lehet megállapítani, amikor valamilyen szabályozás a célokat teljesen szem elől téveszti. Különösen megállapítható az alkotmány sértés, ha az állam a már meglévő védelmi szintet akarja csökkenteni.
6. Az AB a határozataiban rámutatott arra is, hogy ezen államcélok közös gyökere az élethez való jog [Alkotmány 54. § (1) bekezdés]. Az államnak ugyanis az 54. § (1) bekezdése értelmében nem elég tartózkodnia az élethez való jog megsértésétől, hanem gondoskodni köteles az életfeltételek megteremtéséről és fenntartá-

sáról. Tehát az élethez való jognak van egy objektív oldala, amint azt már a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat kifejtette.

7. A dohánytermékek reklámozásáról és forgalmazásáról szóló jogszabályok áttanulmányozása után a testület arra a megállapításra jutott, hogy az állam nem szegte meg objektív intézményvédelmi kötelezettségét. Az indítványozó által támadott rendelkezés számos megszorítást tartalmaz a dohányreklámozással kapcsolatban, amelyek leginkább a gyermekeket védik. Az előállítás, forgalmazás és fogyasztás tekintetében is jelentős megszorítások találhatók a különböző jogszabályokban. Az állam azonban nem vállalhatja át az állampolgárok felelősségét abban, hogy megőrizték saját egészségüket. Csupán azt köteles elősegíteni, hogy az állampolgárok jól tájékozottak legyenek, és ezáltal felelősségteljesen tudjanak dönteni. Az AB ezért az indítványt megalapozatlannak találta és elutasította.

Az indítvány

1. Egy utólagos normakontrollra irányuló indítvány a szabad orvosválasztást akadályozó jogszabályi rendelkezés megsemmisítését kérte. Az ügy előadó bírója Kukorelli István volt.
2. A szabad orvosválasztás jogát az 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (a továbbiakban: Eütv.) garantálja. E jog deklarálása mellett precízen szabályozza a szükséges kivételeket is. A betegek adatainak védelméről is több törvény rendelkezik. Az indítványozó az Eütv. (rég) végrehajtására kiadott 16/1972. (IV. 29.) MT [minisztertanácsi] rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 13/C. § (5) bekezdését támadta. Ennek értelmében a választott háziorvos a betegek adatait továbbadhatta annak az orvosnak, aki időlegesen vagy véglegesen helyette látta el a körzet háziorvosi teendőit. A bekezdés rendelkezik arról is, hogy a körzethatár módosítása esetén a betegek az új körzethatár szerinti háziorvoshoz tartoznak. A Rendelet lehetőséget adott arra, hogy az így átkerült betegek visszajelentkezessenek eredeti háziorvosukhoz.
3. Az indítványozó szerint a Rendelet sérti az orvosválasztás jogát, és ezzel az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló, az emberi méltóságból fakadó önrendelkezési jogot is. Az indítványozó kifejti, hogy az állam ebben az esetben jogszabállyal módosít szerződéses jogviszonyt, ami ellentétes a Polgári Törvénykönyv rendelkezéseivel. Emellett az indítványozó a vállalkozó háziorvosokra nézve sérelmesnek találta a szabályozást a vállalkozás és a gazdasági verseny szabadsága [Alkotmány 9. § (2) bekezdés], valamint a jogegyenlőség tekintetében is [Alkotmány 70/A. §].

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság egyetértett azzal az indítványozói megállapítással, mely szerint a beteg orvosválasztási joga az önrendelkezési jog része, így az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének védelme alatt áll. Ezen túl azonban a szabad orvosválasztás joga érinti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében deklarált személyes adatok védelméhez való jogot is. A háziorvosnak ugyanis rendelkezésére állnak a betegeire vonatkozó különleges személyes adatok, amelyeket az Adatvédelmi törvény is a legszigorúbb védelemben részesít.
5. Ennek fényében került sor a támadott jogszabályhely alkotmányossági vizsgálatára. Az AB nem találta alkotmányellenesnek azt a szabályt, mely szerint a választott háziorvos átadhatja az egészségügyi dokumentációkat, ha feladatát helyette időlegesen vagy véglegesen más orvos látja el. E rendelkezés ugyanis azt hivatott biztosítani, hogy a betegek abban az esetben se maradjanak orvosi ellátás nélkül, ha választott háziorvosuk valamilyen oknál fogva akadályoztatva van. A szakszerű orvosi ellátáshoz pedig szükség van a betegek egészségügyi adatira is. Az állam e szabállyal egészségvédelmi kötelezettségének tesz eleget, amely az Alkotmány 70/D. §-a alapján hárul rá. A Rendelet szerint lehetőség van arra is, hogy a beteg új háziorvost válasszon, ha a korábbi háziorvosa huzamosabb ideig vagy véglegesen akadályoztatva van.

6. Az AB azonban aggályosnak találta a körzethatárok módosításával kapcsolatos rendelkezést. A szabad orvosválasztás és ezáltal az önrendelkezés jogát valóban sérti, hogy a betegek a választott orvosuktól automatikusan átkerülnek az új körzet szerinti háziiorvoshoz. Itt ugyanis nincsenek olyan kényszerítő körülmények, amelyek például az 5. pontban vizsgált szabályozást szükségessé tették. Ilyenkor a választott háziorvost semmi sem akadályozza abban, hogy tartani tudja a kapcsolatot a másik körzetbe került betegeivel. A körzethatár módosításával a betegek adatai is szükségtelenül kerülnek át más orvoshoz. A Rendelet ugyan lehetőséget ad arra, hogy a beteg visszajelentkezzen előző orvosához, de ez az addig keletkezett jogsérelmeket már nem tudja orvosolni. Az AB megállapította azt is, hogy e szabály az Eütv. szabad orvosválasztást kimondó rendelkezésével is ellentétes. Mivel rendelet törvénnyel nem lehet ellentétes [Alkotmány 35. § (2) bekezdés], így e szabályt az AB megsemmisítette.

7. A testület nem értett egyet azzal az indítványozói megállapítással, mely szerint jogszabály nem módosíthatja a szerződéses jogviszonyt. A Polgári Törvénykönyv az indítványozói állítással ellentétben lehetővé teszi a szerződéses jogviszony módosítását. Az egészségügyi szolgáltatások speciális volta miatt különösen helye lehet jogszabályi beavatkozásnak, hiszen az államnak akkor is biztosítania kell az egészségügyi alapellátást, ha a választott háziorvos nem tudja ellátni feladatát.

8. A háziorvosok közötti diszkrimináció nem állapítható meg, hiszen a Rendelet minden háziorvosra egyformán alkalmazandó. A vizsgált rendelkezés és a vállalkozás szabadsága között pedig az AB álláspontja szerint nincs értékelhető alkotmányjogi összefüggés.

Az indítvány

1. Több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz a névviselésről rendelkező jogszabályok alkotmányosságával kapcsolatban. Az ügy előadó bírója Kiss László volt.
2. A névviselésről több jogszabály rendelkezett. A szabályozás alapja az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Atvr.) III. fejezete. A névváltoztatás szabályait a 11/1955. (II. 20.) MT rendelet és a 2/1955. (IV. 23.) BM rendelet tartalmazta. A házasságkötés utáni névviselés kérdését a Családjogi törvény (a továbbiakban: Csjt.) rendezi. A nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozók névhasználatára vonatkozóan a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény tartalmaz speciális rendelkezéseket.
3. Az indítványok egyik csoportja a szabályozás jogforrási szintjét bírálta. Ebből a szempontból támadták az MT és a BM rendeletet, de az Atvr.-t is. Az indítványozók kifogásolták továbbá, hogy a magyar jog szerint a családi név egytagú. Többtagú családi név csak akkor viselhető, ha annak a szülőnek az anyakönyvi bejegyzése, akinek az érintett személy a nevét viseli, ilyen nevet tartalmaz. Kifogásolták azt is, hogy az anyakönyvvezető – a szülők kérelmére – a tizennégy éven aluli kiskorú személy utónevét kizárólag egyszer módosíthatja, továbbá hogy nem jogszabály tartalmazza az anyakönyvezhető neveket.
4. Néhány indítványozó sérelmezte a családi név megválasztásánál a külön engedélyezési kötelezettséget, és alkotmányellenesnek tartotta azt is, hogy az állampolgárok nem változtathatják meg tetszésük és belátásuk szerint a nevüket. Az egyik indítványozó sérelmesnek találta, hogy az Atvr. szerint csak az az utónév jegyezhető be, amelyik szerepel a Magyar utónévkönyvben. Problémának vélte, hogy a jogi norma tartalmát egy jogszabálynak nem minősülő könyv határozza meg. Egy másik indítványozó alkotmányellenes diszkriminációt vélte felfedezni abban, hogy csak a magyar nemzetiségűekre vonatkozik a Magyar utónévkönyv kötelező használata, míg a nemzeti kisebbségekhez tartozók szabadon választhatnak utónevet. A névhasználat részletes szabályairól szóló rendelkezések nagy részét érte alkotmányossági kritika.
5. Egy indítványozó azt kifogásolta, hogy második, megszűnt házasságát követően nem veheti fel az első házasságában viselt (férjezett) nevét. Ezt annál inkább sérelmezi, mivel első férje egyébként megadná ehhez a hozzájárulását. Végül többen sérelmezték, hogy a Csjt. nem teszi lehetővé, hogy a férfi – házasságkötése esetén – felesége családi nevét viselje. Ez, állítják a kérelmezők, a férfiak hátrányos megkülönböztetését jelenti. Az indítványok az emberi méltósághoz való jogra [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], a jó hírnévhez való jogra [Alkotmány 59. § (1) bekezdés] és az állam alapjogvédelmi kötelezettségére [Alkotmány 8. §] hivatkoztak.

A határozat

6. Az AB e határozatában megállapította, hogy a névjog az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltóságból levezethető alapvető jog, ugyanis része az általános személyiségi jognak. Minden embernek elidegeníthetetlen joga van az (ön)azonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. Ez a jog az állam által nem korlátozható. Ebben az esetben ugyanis olyan alapjogról van szó, amelynél a kizárólagosságot, a mindenki mástól való megkülönböztetés esélyét kell biztosítani. A saját névhez való jog az öazonossághoz való jog alapvető eleme, így olyan alapvető jog, amely a születéssel keletkezik, az állam által elvonhatatlan és – lényeges tartalmát tekintve – korlátozhatatlan.

7. Ugyanilyen megítélést és védelmet kaphat a saját név viseléséhez való jog is, amely a saját névhez való jognak kifelé, mások felé való megjelenítése.

8. A névválasztáshoz való jog azonban az állam által korlátozásoknak vethető alá, s ez a korlátozás csak akkor lesz alkotmányellenes, ha az szükségtelen és aránytalan. A névválasztás tekintetében az állam nagyobb önállóságot élvez, felállíthat korlátokat, s ezek a korlátok és korlátozások éppen abból fakadnak, hogy a névválasztás is „tradíciókötött”, s ez, illetve mások jogainak védelme és érvényesíthetősége is kényszerítheti az államot a beavatkozásra. A névváltoztatás és a névmódosítás során pedig az állam a közérdekűség szempontjait, azaz az állami nyilvántartások egységességéhez és áttekinthetőségéhez fűződő követelményeket is figyelembe veheti.

9. Az AB először azokat az indítványokat vizsgálta meg, amelyek a szabályozás jogforrási szintjét kritizálták. Ennek során emlékeztetett arra, hogy a még hatályban lévő törvényerejű rendeletek az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének alkalmazásában törvénynek minősülnek. Így az Atvr. egészét támadó indítványt az AB elutasította.

10. Szintén elutasította a testület azt az indítványt, amely azt kifogásolta, hogy az utónévként bejegyezhető neveket nem jogszabály, hanem a Magyar utónévkönyv tartalmazza. A névválasztás joga a 8. pontban leírtaknak megfelelően korlátozható, így nem alkotmány sértő, hogy jogszabály a nevek kiválasztására külön könyv figyelembevételét rendelte.

11. Az AB – az indítványok alapján – több, alacsonyabb szintű jogszabályi rendelkezést megsemmisített, azok ugyanis a névviseléssel és névváltoztatással kapcsolatos érdemi kérdéseket rendeztek, és mint ilyenek, törvényi szabályozást igényelnek.

12. Nem bizonyult megalapozottnak az az indítvány, amely a nemzetiségek szerinti diszkriminációra hivatkozva támadta az Atvr.-t. Az AB rámutatott arra, hogy az indítvány téves jogértelmezésen alapszik. A kisebbségek védelméről szóló törvényt nem lehet úgy értelmezni, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozók bármilyen

utónevet bejegyeztethetnek. Az Atvr. a névbejegyzéssel kapcsolatban tartalmazza ugyanis a „nemzetiségének megfelelő” kitélt. Ez pedig ugyanolyan, alkotmányosan elfogadható kötöttség, mint a magyar nemzetiségűeknél az utónévkönyv figyelembevételének kényszere.

13. Az AB nem találta alkotmányellenesnek azt a szabályt sem, amely megszabta a felvehető vezeték- és utónevek számát [Atvr. 27. §]. Ez ugyanis a közhitelű nyilvántartások és a jogbiztonság érdekében szükséges és arányos korlátozásnak minősül.

14. Alkotmányellenesnek ítélte viszont azokat a rendelkezéseket, amelyek értelmében az anyakönyvvezető – a szülők kérelmére – a tizennégy éven aluli kiskorú személy utónevét egyszer módosíthatta, és amely alapján, ha a több utónévvel rendelkező személy valamelyik utónevének kizárólagos viselését vagy az utónevek sorrendjének cseréjét kérte, az alapbejegyzést az anyakönyvvezető egyszer módosította. E szigorú és merev szabályozás ugyanis a közvetlenül érintettek (a szülők és a több utónévvel rendelkező személyek) névváltoztatási jogát már oly mértékben korlátozta, hogy gyakorlatilag azok rendelkezési jogát is elvonta.

15. Az AB diszkriminatívnak tartotta továbbá, hogy a Csjt. biztosította a nő számára a házasságkötés utáni névváltoztatási jogot, nem adott viszont lehetőséget a férfi számára, hogy ugyanezt megtehesse. Az AB azonban nem semmisítette meg a törvény vonatkozó rendelkezéseit, hanem mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.

16. Nem bizonyult alkotmányellenesnek viszont a MT rendeletnek azon passzusa, amely megtiltotta a férjes, özvegy vagy elvált nőknek, hogy a házasságkötés révén szerzett nevüket megváltoztassák. Az AB véleménye szerint csak akkor minősülne alkotmányellenesnek ez a szabály, ha a nők számára nem volna biztosítva a szabad névválasztás a házasságkötéskor, illetve a váláskor, azonban a Csjt. tág lehetőséget biztosít erre. A nő szabad döntése után a jogbiztonság érdekében az állam joggal követeli meg, hogy a nő viselje a választott nevet.

17. Elutasította a testület azt a kérelmet is, amely azt sérelmezte, hogy a megszűnt második házasságát követően a nő nem veheti fel újra az első házasságában viselt nevét. A közfelfogás, a társadalmi-történelmi hagyományok, a névújrafelvétellel érintett családtagok személyiségi jogainak védelme elegendő alapot ad arra, hogy az állam a jogi szabályozásban a közérdeket megjelenítve elutasítsa az ilyen tárgyú kérelmet.

18. Az eljárás során az AB áttekintette a névjogi szabályozás egészét, és arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányossági problémák az elavult, mára inkoherenssé vált szabályozásból adódnak, ezért felhívta az Országgyűlést a vizsgált jogszabályok újragondolására, így az alkotmányellenes jogszabályhelyek megsemmisítésére 2002. december 15-i hatállyal került sor.

Különvélemények

19. A határozat egészétől eltérő véleményét Harmathy Attila különvéleményben fogalmazta meg, melyhez Bagi István és Németh János alkotmánybírák is csatlakoztak. A különvélemény kétségbe vonta, hogy létezne a névjog mint átfogó alkotmányjogi kategória. A saját névhez való jog valóban az emberi méltósághoz való joggal, és így az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével hozható összefüggésbe. Ezzel szemben a Csjt. által a szülőknek biztosított azon jogot, hogy gyermekük nevét megválasszák, nem az emberi méltóság jogához lehet kötni, hanem közvetlenül a 67. § (2) bekezdéséhez. A névváltoztatás és a névhasználat joga is más-más alapra vezethető vissza.

20. Harmathy Attila nem értett egyet az MT és a BM rendelet egyes rendelkezéseinek a nem megfelelő szabályozási szint miatti megsemmisítésével. Emlékeztet rá, hogy az AB még 1991-ben kialakította azt az álláspontot, hogy tartózkodni fog a Jogalkotási törvény előtt megszületett jogszabályoknak pusztán a jogforrási szint alacsony volta miatti megsemmisítésétől, ha megalkotásuk időpontjában nem számítottak alkotmányellenesnek.

21. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondását sem tartotta indokoltnak az alkotmánybíró. Emlékeztetett arra, hogy az alapjognak nem számító jogok esetében csak akkor áll fenn alkotmányellenesség, ha a megkülönböztetés önkényes és indokolatlan. Mivel itt egy több évszázadra visszanyúló tradícióról van szó, melynek a család nevének egysége miatt gyakorlati haszna is van, nem beszélhetünk önkénységről. Harmathy Attila viszont alkotmányellenesnek tartja azt a többség által elfogadott szabályt, melynek alapján a férj névváltoztatása következtében a feleség neve automatikusan megváltozik. Ez véleménye szerint sérti a feleség önrendelkezési szabadságát. Ezen felül az alkotmánybíró szerint külön vizsgálatot igényelt volna a szülőknek az a joga, hogy a gyermek nevét a megszületést követően később megváltoztassák, és alkotmányosértő az a szabályozás is, amely szerint a férjes, elvált vagy özvegy nő a házasságkötés folytán szerzett nevét névváltoztatással nem változtathatja meg.

22. Alkotmányellenes mulasztás Tersztyánszkyné Vasadi Éva szerint sem lett volna megállapítható, ugyanis a házasságban élő férfiak is élhetnek a névváltoztatás lehetőségével, így akár feleségük vezetéknévét is felvehetik.

23. Tersztyánszkyné nem tartja indokoltnak a névjog alapvető joggá minősítését sem. Szerinte a névjog a személyek egymás közti viszonyát rendezi, és nagyban független az állami nyilvántartásoktól. Így e sférába nem is igen lehetséges állami beavatkozás. A mindennapi életben ugyanis a személynek joga van ahhoz, hogy az anyakönyvi bejegyzéstől eltérő néven nevezze. A Polgári Törvénykönyv mind a bejegyzett, mind a felvett nevet egyaránt védelemben részesíti.

Kötelező védőoltás – 39/2007. (VI. 20.) AB határozat

Az indítvány

1. Egy házaspár még 1996 novemberében – a jogorvoslati fórumok kimerítése után – fordult az Alkotmánybírósághoz, és nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyben azt sérelmezték, hogy a Tisztiorvosi Szolgálat Tatai Városi Intézete kötelezte őket gyermekeik hiányzó védőoltásainak pótlására. A házaspár 2000-ben újabb indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben az új egészségügyi törvény (az 1997. évi CLIV. törvény; továbbiakban: Eütv2.) 58. §-ának utólagos normakontrollját kezdeményezték. Az ügy előadó bírása Kukorelli István volt.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtói első indítványukban az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény (a továbbiakban: Eütv1.) kötelező védőoltásról rendelkező 6. §-ával kapcsolatban fogalmaztak meg alkotmányossági kifogásokat, több alkotmányos alapjog sérelmét állítva. A 2000-ben benyújtott indítvány az Eütv2. 58. §-ának utólagos normakontrolljára irányult. Ez a törvényi rendelkezés tartalmazza a védőoltás határozattal történő elrendelésnek, és a kötelező védőoltás alóli mentesítés szabályait. Ezenkívül kiegészítették alkotmányjogi panaszukat is, és kiterjesztették indítványukat az Eütv1. több rendelkezésére, és az annak végrehajtására kiadott 9/1972. (VI. 27.) EüM rendeletre (a továbbiakban: R1.).

A határozat

3. Az AB az indítványok befogadhatóságának elbírálása után először azt vizsgálta meg, hogy a támadott jogszabályhelyek az indítványozók által megjelölt alapjogok közül melyekkel állnak összefüggésben. A kötelező védőoltásra vonatkozó rendelkezések a gyermek személyiségének integritáshoz való jogát korlátozzák, amely az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált emberi méltósághoz való jogból következik. Emellett korlátozzák a szülők azon Alkotmány 60. § (1) bekezdésében és 67. § (2) bekezdésében garantált jogát, hogy gyermekeikről világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodhatnak. Ezen alapjogok korlátozására csak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt általános alapjog-korlátozási feltételek betartása esetén kerülhet sor.

4. Ennek megfelelően az AB megvizsgálta, hogy az alapjog-korlátozásra alkotmányosan elfogadható célból került-e sor, illetve a cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges beavatkozásnak minősül-e. A kötelező védőoltások szükségességéről és veszélyeiről kialakult vitával kapcsolatban a testület leszögezte, hogy az alkotmánybírói eljárás nem a tudományos igazságok és a versengő tudományos nézetek közötti választás döntőfóruma. A tudomány autonómiájának védelme az AB-t is kötelezi. Demokratikus társadalomban első sorban a megfelelően szabályozott, ésszerű és nyilvános jogalkotási eljárások során kell figyelembe venni a tudomány megállapításait és a tudomány képviselőinek javaslatait. Így az alkotmánybírói eljárás során nem kérdőjelezhető meg, hogy a védőoltások (köztük az életkorhoz kötött védőoltások) az emberi szervezet

fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozását és a fertőző megbetegedések elterjedésének megelőzését szolgálják. Az AB már a 21/1996. (V. 17.) határozatában kifejtette, hogy a gyermekek következmények felmérésére való képességének hiányára tekintettel a védelmükre megalkotott jogszabályok alapjog korlátozásával is járhatnak. Emellett az államot az Alkotmány 70/D. §-ból következően egészségvédelmi kötelezettség terheli, ami a járványok elleni küzdelmet is magában foglalja. Mindezek alapján a gyermekek egészségének védelme és a fertőző betegségek elleni védekezés alkotmányosan elfogadható indok az alapjog-korlátozásra.

5. Az életkorhoz kötött védőoltások, mint alapjog-korlátozó beavatkozások arányosságát a járványügyi célok és indokok, valamint a szabályozásban megjelenő korlátozások és garanciák összevetése határozza meg. Amikor az állam kötelezővé tesz egyes védőoltásokat, a kockázatok viseléséről dönt. Az állam alkotmányból fakadó kötelessége, hogy kizárólag olyan betegségek megelőzésére írjon elő oltási kötelezettséget, amelyek esetében az feltétlenül indokolt, és a gyermekek csak olyan védőoltásokat kapjanak, amelyek a lehető legkisebb egészségügyi kockázattal járnak. Az állam köteles gondoskodni arról, hogy a gyermekek megfelelő életkorban kapják meg az oltásokat. Az AB elfogadta a jogalkotónak azt a tudományos ismeretekre támaszkodó előfeltevését, hogy az intézményesített védőoltások egyént és társadalmat érintő előnyei messze meghaladják azokat a lehetséges károkat, amelyek mellékhatásként jelentkezhetnek a beoltott gyermekeknél. Tehát a kötelező védőoltások rendszere nem ellentétes a gyermek személyiségének integritásához való joggal.

6. Az AB azonban arra is rámutatott, hogy a vizsgált alapjogok érvényesítése számos jogszabályi biztosítékot követel meg. Így alkotmányellenessé nyilvánította az R1. 4. § (2) bekezdésének azon rendelkezését, miszerint védőoltások alkalmazásának idejét és módját a népjóléti miniszter tájékoztatóban teszi közzé. Ebből következően a védőoltások kötelezettjeit megillető jogosultságok és az őket terhelő kötelezettségek egy részét nem jogszabály tartalmazta, így ebben a körben érdemi arányossági mérlegelésre nem is kerülhetett sor. Az R1. a jogalkotási törvénnyel ellentétes tárgykörben adott felhatalmazást tájékoztató kiadására, így megsértette az Alkotmány 37. § (3) bekezdését is, miszerint miniszteri rendelet nem lehet törvénnyel ellentétes. Ezért az AB megállapította, hogy az R1. 4. § (2) bekezdése alkotmányellenes volt, de miután a gyermekeknek a védőoltást időközben beadták, így e rendelkezés konkrét esetben történő alkalmazásának visszamenőleges kizárására irányuló indítványnak nem adott helyt.

7. A lelkiismereti és vallásszabadság korlátozásának arányossága kapcsán az AB kifejtette, hogy a kötelező védőoltások rendszere jelentősebb sérelmet okoz azoknak a szülőknek, akiknek határozott lelkiismereti, illetve vallási meggyőződésével ellentétes a védőoltás. A korlátozás arányosságának megítéléséhez figyelemmel kell venni, hogy a jogszabályok mindenkre vonatkoznak, és mindenkit egyenlően kell kezelniük, másfelől azonban tekintettel kell lenni az egyének és közösségek autonómiájára. Ezért általánosságban nem mondható ki sem az, hogy a lelkiismereti, illetve a kultuszszabadság miatt mindig kivételt kell tenni az általános törvények alól, sem az, hogy a törvények uralma teljesen kiterjed a vallási közösség belső életére. Csak

a konkrét ügyben felmerülő alkotmányjogi kérdés kapcsán állapítható meg, hogy a kultuszszabadságra tekintettel indokolt-e kivételt tenni az általános törvények alól. Ebben az esetben kiemelt jelentősége volt annak, hogy a védőoltás visszautasítása gyermekek nevében történt. Az alkotmánybírák felhívták a figyelmet arra, hogy az Alkotmány 67. § (1) bekezdése alapján nemcsak a családnak, hanem az államnak is biztosítani kell a gyermekek számára azt a védelmet és gondoskodást, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges. Ezért az államnak akár a szülőkkel szemben is védelmeznie kell a gyermekek önálló érdekeit.

8. Az AB azt is megállapította, hogy a szabályozás megfelel az állam semlegességére vonatkozó követelményeknek. E jogszabályok ugyanis nem világnézetek vagy hittételek igazságtartalmának elfogadásán alapulnak, hanem természettudományos alapokon álló indokok alapján mindenkre egyformán kötelező szabályokat tartalmaznak. A jogalkotó tudományos felmérések és előrejelzések alapján mérlegelheti, hogy nem jelentene-e jelentős veszélyt a járványügyi célokra az olyan szabályozás, amely vallási, világnézeti alapon kivételt enged. Így ebben a részben is elutasította az alkotmányjogi panaszt.

9. Az alkotmányjogi panasz elbírálása után az Alkotmánybíróság elvégezte a hatályos jogszabályi rendelkezések normakontrollját. Az Eütv2. 58. §-a szerint az egészségügyi hatóság határozattal rendeli el a védőoltást, ha az előzetes írásbeli felszólításnak a kötelezett nem tett eleget. Lehetőség van arra, hogy a kezelőorvos átmenetileg, vagy az egészségügyi hatóság hozzájárulásával véglegesen mentesítse azt a személyt, akinek egészségi állapotát a védőoltás várhatóan károsan befolyásolná.

Az AB meglátása szerint a védőoltás alóli mentesítésre vonatkozó eljárást közigazgatási ügynek kell tekinteni. Ugyanakkor a szabályozás hiányosságai miatt erre az eljárásra nem alkalmazhatóak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezései, és így nincs lehetőség jogorvoslati eljárásra. Ez alkotmányjogi szempontból azért különösen jelentős kérdés, mert ezek a jogszabályi rendelkezések a személyi integritáshoz való jogot és a döntésképes személyek önrendelkezési jogát súlyosan korlátozó, invazív egészségügyi beavatkozást írnak elő. Az egészségügyi kontraindikáción alapuló mentesség lényege az, hogy a kötelezett személy életét, egészségét veszélyeztető oltást nem szabad beadni. A mentesség intézménye tehát szintén az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló élethez és egészséghez való jog védelmét szolgálja. Az AB összességében úgy találta, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdését és az 57. § (5) bekezdését sértő helyzet jött létre azért, hogy az Országgyűlés nem biztosított hatékony jogorvoslati eszközt a kötelező védőoltás alóli mentesítés megtagadásával szemben. A határozat felszólította az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2008. március 31-ig tegyen eleget.

Az AB megállapította, hogy a védőoltást elrendelő hatósági határozattal szemben a Ket. alapján van lehetőség jogorvoslatra. Az Eütv2. 58. § (4) bekezdése szerint azonban a védőoltást elrendelő határozatát az elsőfokú hatóságnak mérlegelés nélkül azonnal végrehajthatónak kell nyilvánítania. Az AB szerint az azonnali végrehajthatóság elrendelése alkotmányosan akkor indokolt, ha mások alapvető jogainak megóvása vagy alkotmányos közérdek érvényre juttatása feltétlenül megköveteli, és a kívánt cél máshogy nem érhető el. Az

Eütv2. hivatkozott rendelkezés azonban nem tesz lehetővé semmiféle konkrét szempont szerinti mérlegelést. Az AB szerint csak rendkívüli járványveszély indokolhat különleges közigazgatási hatósági eljárást, és ilyen esetben jelentősebb alapjog-korlátozás is elfogadható lehet, hiszen az arányossági mérlegelésnél rendkívül nyomós közérdeket kell tekintetbe venni. Ugyanakkor az Eütv2. azonnali végrehajtásról szóló rendelkezése minden esetre kiterjeszti a lényegében csak járványveszély idején indokolható beavatkozást, a kötelező azonnali végrehajtást. Ezáltal az esetleg jogsértő elsőfokú határozat meghozatalát követően a jogorvoslati eljárás során már nem állítható helyre a jogszerű állapot, hiszen addigra a védőoltást már beadták. Mindezek alapján az AB úgy foglalt állást, hogy az elsőfokú határozat azonnali végrehajtását elrendelő törvényi rendelkezés aránytalanul korlátozza az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében elismert jogorvoslathoz való jogot, így azt a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

[Különvélemény]

10. Kovács Péter különvéleményében, melyhez Lenkovics Barnabás alkotmánybíró is csatlakozott, nem értett egyet a többségi határozat megsemmisítő, alkotmányelleneséget, és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapító rendelkezéseivel. Megítélése szerint ezen a nem jogi jellegű, különleges ismereteket és szakértelmet igénylő, az orvos és a páciens közötti bizalmi viszonyon alapuló területen a jogalkotás számára inkább a visszafogottság, semmint a formalizálás erőltetése a kívánatos, és a rendszer működőképességét gyengítheti a túlzott szabályozás. Az ún. védőnői hálózat tényleges működése, az oltási könyv, az iskolai tájékoztatás intézményrendszere az alapvető információkat, szervezett rendszerben megadta. Így nem elfogadható az indítványozónak az az állítása, miszerint a tájékoztatóban és módszertani levelekben az egyéni jogok érvényesítésével, egyéni kötelezettségek teljesítésével érdemi összefüggésben levő, új információk jelentek volna meg. Így az R1. kapcsán nem kellett volna alkotmányellenességet megállapítani. Álláspontja szerint az azonnali végrehajthatóság elrendelése azért nem azonosítható, az azonnal, minden körülmények közötti végrehajtandósággal, mivel ha az adott időpontban az ideiglenes mentesítés imperatív alap okai (lázás betegség stb.) fennállnak, úgy a beavatkozásra magát az egészségügyi törvényt illetve az orvosi, szakmai szabályokat figyelembe véve nem kerülhet sor, hanem időpontkitűzés történik. Az alkotmánybíró végül hangsúlyozta, hogy a közegészségügy működőképességének megóvása azt követeli, hogy a jogi formalizáltság ne kerekedhessen az orvosi tudományok, az orvosi deontológia és a szakmaiság, az operativitás követelményei fölé.

Családon belüli erőszak – 53/2009. (V. 6.) AB határozat

Az Országgyűlés a családon belüli erőszak visszaszorítása érdekében 2008. december 15-én törvényt (a továbbiakban: Törvény) fogadott el a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról. A Törvény ideiglenes előzetes távoltartás címén lehetővé teszi, hogy a bántalmazót a rendőrség 72 órára a közösen használt ingatlan elhagyására kötelezze, és a bántalmazott hozzátartozókkal való érintkezést megtiltsa. A bíróság ugyanezen korlátozásokat polgári nemperes eljárásban előzetes távoltartás címén 30 napra is elrendelheti.

A köztársasági elnök a Törvényt nem írta alá, hanem alkotmányossági aggályok miatt kezdeményezte annak előzetes normakontrollját. Indítványában azt kifogásolta, hogy a Törvény túlságosan tágan határozza meg az erőszak és a hozzátartozó fogalmát, ami a személyes szabadsághoz, a mozgásszabadsághoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog aránytalan korlátozását eredményezi. Az ügy előadó bírása Holló András volt.

[A határozat]

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az előzetes távoltartás intézménye valóban korlátozza az indítványban megjelölt alapjogokat, ezért e korlátozások csak akkor tekinthetők alkotmányosak, ha megfelelnek az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből következő szükségesség és arányosság követelményének. A testület álláspontja szerint az alapjog-korlátozás Törvényben meghatározott célja, nevezetesen a hozzátartozók közötti erőszak megakadályozása, alkotmányos szempontból nem vitatható. Számos nemzetközi szervezet, és egyezmény foglalkozik a családon belüli erőszakkal szembeni fellépéssel, ami jelzi, hogy e probléma túlmutat a magánszférán, és felszámolása közügygé vált. Ilyen esetben az államnak nem csupán lehetősége, hanem az Alkotmányból levezethető kötelezettsége a beavatkozás. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált élethez és emberi méltósághoz való jog érvényesülésének biztosítása érdekében az államnak fel kell lépnie a családon belüli erőszakkal szemben.

Az alapjog-korlátozás szükségességének igazolása után az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a Törvény rendelkezései megfelelnek-e az arányosság követelményének. A Testület az indítványban foglaltaknak megfelelően elsősorban arra fókuszált, hogy az erőszak és a hozzátartozó Törvényben meghatározott fogalma nem engednek-e túl tág, az elérendő célon kívül eső beavatkozási lehetőséget. A Törvény 1. § (1) bekezdése szerint hozzátartozók közötti erőszaknak minősül a „bántalmazó által a bántalmazott sérelmére megvalósított, a méltóságot, az életet, a szexuális önrendelkezéshez való jogot, továbbá a testi és lelki egészséget súlyosan és közvetlenül, vagy rendszeresen, ismétlődő jelleggel veszélyeztető tevékenység vagy mulasztás”. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a súlyosan és közvetlenül veszélyeztető tevékenység esetében az alapjog-korlátozással is járó távoltartás alkalmazása alkotmányosan nem kifogásolható. A Törvény azonban ennél tágabban határozza meg az erőszak fogalmát. Így a rendszeresen és ismétlődő jelleggel való veszélyeztetés, annak súlyosságától és közvetlenségétől függetlenül is erőszaknak minősül, ami aránytalan alapjog-korlátozással járhat. Az erőszak definíciójának másik problémás pontja a mulasztás mint erőszakos

magatartás megjelölése. Ez önmagában elfogadható lenne, hiszen például a gondozás elmaradása okozhatja olyan erőszakkal egyenértékű helyzetek kialakulását, amely hatósági fellépést igényel. Ugyanakkor a Törvény erőszakfogalma a mulasztást valamennyi ott felsorolt tevékenységhez, így a szexuális önrendelkezéshez is hozzákapcsolja, ami az alkotmánybírák megítélése szerint nem értelmezhető, és ezért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság elvét. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a világos, érthető és a jogalkalmazás számára felismerhető normatartalom különösen fontos, ha a normaszöveg alapjogot korlátoz. Az erőszak fogalma azért különösen fontos a Törvény alkalmazása szempontjából, mert ez jelöli ki azokat az élethelyzeteket, amikor a magánszféra védelmének hagyományos elveit áttörve lehetővé válik az állami beavatkozás.

Hasonlóképpen alkotmányellenesnek bizonyult a Törvény hozzátartozó fogalma is. A Polgári Törvénykönyvben meghatározott hozzátartozókon felül a Törvény alkalmazásakor ide kell sorolni a volt házastársat, a volt jegyest, a gondnokot, a gondnokoltat, a gyámot, a gyámoltat, továbbá az együttélés nélkül bensőséges kapcsolatban álló személyt is e kapcsolat fennállása alatt vagy után. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a hozzátartozó fogalom családon túli kiterjesztése önmagában nem alkotmányellenes, ha az összhangban van a törvény céljával, s e cél csak így valósítható meg. A cél ez esetben az együttélés során kialakult, erőszakba torkolló konfliktusokkal szembeni fellépés. A vizsgált jogszabályhely alapján azonban akkor is fel lehet lépni a bántalmazóval szemben, és őt a közösen használt ingatlan elhagyására lehet kötelezni, ha együttélése már nincs szó. Így a lakás tulajdonosát akkor is kötelezni lehetne saját ingatlan elhagyására, ha az időlegesen befogadott, de vele együtt nem élő személlyel szemben valósítja meg a Törvény szerinti erőszakot. Mindez a saját lakásban való tartózkodás és a tartózkodási hely szabad megválasztása jogának, olyan korlátozását vonja maga után, ami nincs összhangban a Törvény céljával, és visszaélésszerű alkalmazásra nyújt lehetőséget. Ennek veszélyét tovább növeli, hogy e túlságosan tág hozzátartozói kört a Törvény eljárás kezdeményezési joggal is felruházza.

A köztársasági elnök által kifogásolt jogszabályhelyek vizsgálatát követően az Alkotmánybíróság végül arra a megállapításra jutott, hogy a túlságosan tág fogalommeghatározások a fent vázolt okok miatt az Alkotmány 8. § (2) bekezdését sértő aránytalan alapjog-korlátozáshoz vezetnek, ezért kimondta a Törvény alkotmányellenességét.

[Különvélemények]

Bragyova András nem értett egyet a Törvény értelmező rendelkezéseinek alkotmányellenessé nyilvánításával, ezért a határozathoz különvéleményt csatolt. Ebben arra hívta fel a figyelmet, hogy az alapjog-korlátozás aránytalanságának kimutatásához részletes tartalmi vizsgálat lett volna szükséges. E mélyebb vizsgálat nélkül is megállapítható azonban, hogy a hozzátartozó fogalom túlzottan széles körére alapított érv tartalmilag nem igazolható. Az alkotmánybíró meglátása szerint inkább az lenne alkotmányellenes, ha a törvény csak a „hozzátartozók” bántalmazását tiltaná. Bragyova András nem értett egyet azzal az érveléssel sem, ami nem vitatja a törvény tartalmi alkotmányosságát *in abstracto*, de lehetségesnek tartja, hogy az alkalmazása *in concreto* aránytalan alapjog-korlátozáshoz vezethet. Ez az érv szerinte csak akkor állja meg a helyét az

absztrakt normakontroll keretei között, ha az alapjogsérelem a jogszabályból szükségszerűen következik. Ez esetben figyelembe kellett volna venni, hogy az eljáró rendőr számára a rendőrségről szóló törvény kötelezővé teszi az intézkedés arányosságának vizsgálatát. Bragyova András továbbá azt is vitatta, hogy pusztán a jogbizonytalanság aránytalanná tehet-e egy különben arányos alapjog-korlátozást. Arra is felhívta a figyelmet, hogy egy jogi fogalom meghatározottsága vagy meghatározatlansága mindig viszonylagos. Ezért az ilyen fogalmakat tartalmazó törvények alkotmányossága a szabályozás kontextusában vizsgálendő. Márpedig a távoltartási törvény esetében aligha kerülhető el a határozatlan jogfogalmak alkalmazása, tekintettel arra, hogy veszélyek megelőzéséről van szó. A megfelelő jogalkalmazáshoz a törvény világos szempontokat ad a hatóságok számára.

Kiss László alkotmánybíró szintén különvéleményt csatolt a határozathoz. Ebben arra hívta fel a figyelmet, hogy előzetes normakontroll eljárásban alkotmányellenesség kimondására csak egészen szélsőséges esetekben kerülhet sor a normavilágosság sérelmére hivatkozással. Ennek oka a hatalommegosztás elvében keresendő, közelebbről abban, hogyan oszlanak meg az értelmezési hatáskörök a jogalkotó, a hatósági jogalkalmazó, a rendesbíróságok és az Alkotmánybíróság között. A jogalkotó által megfogalmazott normaszöveget a jogalkalmazás során eljáró szervek szükség szerint korrigálják. Végző soron az Alkotmány alatti normák értelmét a rendesbíróságok állapítják meg. Tehát normavilágosság sérelmére alapozva csak akkor mondható ki az alkotmányellenesség, ha a szokásos értelmezési módszerekkel nem valószínűsíthető a vizsgált norma tartalmának feltárása. Ez esetben a támadott törvényhelyek nem ilyen kirívóan határozatlanok.

Kiss László szerint az Alkotmánybíróság nem vizsgálta kellő mélységben az arányosság kérdését sem. Jelen ügyben a bántalmazottak élethez és emberi méltósághoz, testi-lelki integritáshoz való jogával áll szemben a bántalmazónak a tartózkodási hely szabad megválasztásához és mozgásszabadsághoz való jogával. Figyelemmel kell lenni arra, hogy a korlátozás viszonylag szűk körű, rövid idejű és kellő alkotmányos garanciákkal övezett. Mindezekre figyelemmel Kiss László szerint a Törvény által okozott alapjog-korlátozás nem tekinthető aránytalannak.

AZ ÉLETHEZ VALÓ JOG – MAGYARORSZÁG

Halálbüntetés – 23/1990. (X. 31.) AB határozat

Az indítvány

1. A Halálbüntetést Ellenzők Ligája az Alkotmánybírósághoz fordult, hogy utólagos normakontroll keretében vizsgálja felül a halálbüntetés alkotmányosságát. Az ügy előadó bírása Ádám Antal volt.
2. A halálbüntetést a Büntető Törvénykönyv a főbüntetések között az első helyen szabályozta. Halállal lehetett büntetni az emberiség elleni bűncselekmények egy részét, az emberölés minősített esetét, a terrorcselekmény és a légi jármű hatalomba kerítésének minősített esetét, valamint több katonai bűncselekményt is. A halálbüntetéssel kapcsolatos rendelkezéseket a hatályos Be. és a Büntetés-végrehajtási Szabályzatról szóló 8/1979. (VI. 30.) IM rendelet is tartalmazott.
3. Az indítvány a halálbüntetésről szóló rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását kérte arra hivatkozva, hogy azok sértik az Alkotmány 54. §-át. Az indítványozó szerint a halálbüntetés az emberi jogokkal összeférhetetlen, jóvátehetetlen és visszafordíthatatlan büntetési eszköz, ugyanakkor a bűncselekmények elkövetésétől való elrettentésre alkalmatlan és célszerűtlen büntetési nem.

A határozat

4. Az AB a halálbüntetést alkotmányellenesnek találta, a támadott jogszabályok halálbüntetéssel kapcsolatos rendelkezéseit megsemmisítette, valamint elrendelte a halálbüntetést kimondó, de még végre nem hajtott jogerős határozatok felülvizsgálatát.
5. A határozat relatív többségi indoklásában az AB megállapította, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése az élettől és az emberi méltóságtól való önkényes megfosztást tiltja, tehát – a contrario – nem zárja ki a nem önkényes megfosztás lehetőségét. A halálbüntetés alkotmányosságának megítélésénél azonban a lex posterior szabálya alapján az alapvető jogok korlátozását rendező 8. § (2) bekezdés irányadó, a halálbüntetés ugyanis az élethez és az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalmát korlátozza, sőt annak teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését eredményezi, s mint ilyen, alkotmányellenes.
6. Az AB több megjegyzést is fűzött határozata indokolásához. Megállapította, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és a 8. § (2) bekezdése nincs összhangban, és az Országgyűlésre hárul az összhangot megteremtésének feladata.

7. Megállapította továbbá, hogy az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot, és a legnagyobb, minden mást megelőző érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele. Az emberi élethez és méltósághoz mint abszolút értékhez való jog korlátot jelent az állam büntetőhatalmával szemben.

Különvélemény és párhuzamos indokolások

8. Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleményében kifejtette, hogy az AB hatáskörébe csak az alaptörvény értelmezése tartozik, az egymással ellentétes alkotmányi rendelkezések feloldása már az alkotmányozó hatalom joga és kötelezettsége. Így az Alkotmánynak a 6. pontban ismertetett ellentmondása miatt az AB-nak meg kellett volna állapítania hatásköre hiányát, és fel kellett volna hívnia az Országgyűlést az ellentmondás kiküszöbölésének szükségességére.

9. Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön alkotmánybírák párhuzamos indokolásukban abból indultak ki, hogy az ember létezése és méltósága, mint maga az emberi egység, valójában nem is jog, mert az emberi lényeg a jog számára tulajdonképpen transzcendens, azaz hozzáférhetetlen. Az emberi jogok katalógusában és a modern alkotmányokban az emberi élet és méltóság ezért elsősorban nem is mint alapjogok, hanem mint a jogok forrásai, mint jogon kívüli értékek szerepelnek, amelyek sérthetetlenek. E sérthetetlen értékek tiszteletben tartásáról és védelméről kell a jognak gondoskodnia. A halálbüntetés szerintük fogalmilag önkényes, mert az emberi lét és méltóság az értékek rangsorában minden értéket megelőz. Itt az emberi jogok forrásáról, így a jog által is sérthetetlen és elidegeníthetetlen értékekről van szó. Így a halálbüntetés az 54. § (1) bekezdése alapján is alkotmányellenes. Persze nem állítható, hogy az élettől való minden megfosztás fogalmilag önkényes. Ugyanolyan értékrendek – azaz más ember élete és méltósága – egymással már versenghetnek (például jogos védelem).

10. Sólyom László párhuzamos indokolásában figyelmeztet arra, hogy az AB kizárólag alkotmányjogi érvekkel alapozhatja meg döntését, és nem köti a törvényhozó szándéka sem. Szerinte az AB-nak az a feladata, hogy értelmezésében megfogalmazza az alaptörvény és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkosson, amely a sokszor napi politikai érdekekből módosított Alkotmány felett, „láthatatlan alkotmányként” az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál. Az AB ebben a munkájában szabadságot élvez, amíg az alkotmányosság fogalmának keretein belül marad. Tehát a testületnek saját értelmezést kell kidolgoznia az élethez való jogról, és ebben az értelmezésben az Alkotmány egésze a kiindulópont.

11. És bár az AB e folyamat során az Alkotmányból indul ki, maga alkotja az értelmezés mércéjét, így döntése tudatosan szubjektív és történelmileg kötött; még abban az esetben is, ha abszolút értékeket deklarál, azok saját korának szóló értelmét fedi fel, s ítélete például a halálbüntetés vagy az abortusz kérdésében elvileg sem támaszthat igényt örök érvényre. Ezért kívánatos, hogy az AB objektív támaszként vegye figyelembe

a halálbüntetés kortárs nemzetközi megítélését. Márpedig az európai jogfejlődés a halálbüntetés teljes eltörlése felé halad.

12. Sólyom László álláspontja szerint az emberi élet és az emberi méltóság joga (a jogképességgel együtt) egységben jeleníti meg az ember jogi státuszát. Az emberi méltóságnak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl. A méltósághoz való jog ezt a funkcióját akkor tölti be, ha az egyes emberek élethez való jogával egységben értelmezzük. A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. Az egyenlő méltóság miatt egyaránt érinthetetlen a nyomorék és az erkölcsi szörnyeteg bűnöző élete és méltósága is. Az életek egyenlőségét a méltóság garantálja. Az élethez és emberi méltósághoz való jog az oszthatatlan és egész embert érinti, s az oszthatatlanság folytán elvileg korlátozhatatlan, csak teljesen és végérvényesen lehet megfosztani tőlük az embert, tehát nem lehet különbséget tenni korlátozható rész és „lényeges tartalom” között. Az élethez és méltósághoz való jog maga a lényeges tartalom, az állam nem rendelkezhet felette, az attól való megfosztás fogalmilag „önkéntes”. Ezért az Alkotmány 54. § (1) bekezdése sem értelmezhető úgy, hogy mint „nem-önkéntes” megfosztást, lehetővé teszi a halálbüntetést. A halálbüntetés azért önkéntes, mert az élethez és méltósághoz való jog eleve korlátozhatatlan.

13. Sólyom álláspontja szerint az állam csak a jogos védelmi helyzetben köteles túrni az élet elvétételét, élet csak az élettel lehet arányos. A jogos védelmi helyzet pillanataiban a természeti állapot tér vissza, az állam csak a jogos védelmi helyzet fennállásának feltételeit vizsgálhatja.

14. Szabó András alkotmánybíró párhuzamos indokolásában azt hangsúlyozta, hogy a halálbüntetés nem azért alkotmányellenes, mert az hatástalan vagy, mert büntetési célok elérésére alkalmatlan. A célra való alkalmatlanság nem kérdőjelezi meg a büntetés létjogosultságát. Szerinte a büntetés célja önmagában van: a jogépség nyilvános deklarálásában, a célra nem tekintő megtorlásban. Az Alkotmányban amúgy sincsenek meghatározott büntetési célok. A halálbüntetés alkotmányosságát kizárólag az alapján lehet megítélni, hogy az Alkotmány hogyan szabályozza az élethez való jogot.

15. Zlinszky János alkotmánybíró – szemben Szabó Andrással – azt emelte ki, hogy az állam büntető hatalma célhoz kötött. Célja, hogy az egyén biztonságát védje. Csak annyiban és olyan mértékben van helye, amennyiben e cél elérése érdekében feltétlenül szükséges. Márpedig a halálbüntetés visszatartó hatása és ezzel szükségessége tudományosan nem igazolható, ezért alkalmazása a törvényhozó hatalmi döntésén alapul: önkéntes. Emellett a halálbüntetés a bűnismétlés veszélyét az életet megszüntető aktsussal küszöböli ki, márpedig az élethez való jogot alapvető jellegéből következően nem lehet korlátozni vagy megszüntetni vélt, de nem biztos veszélyek elhárítása vagy csökkentése érdekében.

Az indítvány

1. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvénnyel (a továbbiakban: Rtv.) a rendőri löfegyverhasználatra vonatkozó, valamint egyéb rendelkezésekkel kapcsolatos indítványokat utólagos normakontroll keretében bírálta el az Alkotmánybíróság. A határozat előadói Erdei Árpád és Strausz János alkotmánybírák voltak.

2. Az indítványozók szerint az Rtv. több löfegyverhasználatot szabályozó rendelkezése sérti az élethez való jogot. Az indítványozók azt is kifogásolják, hogy a rendőr élete kockáztatásával is védenie kell a közbiztonságot és a belső rendet. Sérti az emberi méltósághoz való jogot az a rendelkezés, hogy a rendőri intézkedés jogszerűségét – annak végrehajtása során – vélelmezni kell. Végül ugyancsak az emberi méltósághoz való sérelmét valósítja meg az Rtv. nyomozás megtagadása vagy megszüntetése kilátásba helyezését szabályozó 67. § (1) bekezdése, mivel nem tartalmaz utalást a bűncselekmény elkövetőjétől származó, a rendőrségnek nyújtott információszolgáltatás lehetőségének időtartamára

A határozat

3. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a löfegyverhasználat alkotmányosságát az alapozza meg, hogy a löfegyverhasználattal érintett személy korábban megsértette az élethez való jogot egy másik emberi élet kioltásával. Az állam elleni bűncselekmények egyik törvényi tényállásában sem szerepel azonban az élet kioltása mint tényállási elem; e tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fegyverhasználat nem indokolt, és a rendelkezés alkotmányellenes, mert sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerinti élethez való jogot. Az emberiség elleni bűncselekmények között ugyan vannak olyanok, amelyek tényállásaiban szerepel az élet kioltása, e tekintetben azonban megfelelően alkalmazni lehet az 54. § g) pontját, mely éppen e tényállási elemekre vonatkozik. Ezért az Alkotmánybíróság az emberiség elleni bűncselekmények esetében is indokolatlannak, következésképp alkotmányellenesnek ítélte a rendőri löfegyverhasználatot.

4. Az Rtv. 54. § i) pontja azzal szemben is lehetővé tette a löfegyverhasználatot, akinek a magatartása a nála lévő fegyver vagy más veszélyes eszköz ember elleni közvetlen felhasználására utalt. Az indítványozó a „vagy más veszélyes eszköz” szövegrészt tartotta alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság szerint e rendelkezés értelmében akkor is helye lehet löfegyverhasználatnak, ha az azzal érintett személy magatartása a nála lévő – élet kioltására nem alkalmas, de az intézkedő rendőr értelmezése szerint más veszélyes eszköznek minősülő – tárgy ember elleni közvetlen felhasználására utal. A rendelkezés ugyanis egyéb feltételt nem állít a fegyverhasználat indokoltságához. A „más veszélyes eszköz” így túl tág értelmezést tesz lehetővé, amely olyan esetekben is megalapozhatja a löfegyverhasználatot, amikor az egyébként szükségtelen. A jogalkotó kellő differenciálás nélküli jogfogalomra alapozta a rendőri jogosítvány gyakorolhatóságát, vagyis a pontos törvényi meghatározás hiánya – az élethez való joggal összefüggésben – alkotmányellenes helyzetet terem-

tett. A löfegyverhasználat kizárólag fegyverrel, valamint az élet kioltására alkalmas más eszközzel szemben lehet alkotmányos.

5. Az Rtv. 54. § j) pontja szerint megengedett a löfegyverhasználat az elfogott, bűncselekmény elkövetése miatt őrizetbe vett vagy bírói döntés alapján fogvatartott menekülésének, erőszakos kiszabadításának megakadályozására vagy elfogására, kivéve, ha a fogvatartott fiatalkorú, függetlenül attól, hogy milyen súlyú vagy milyen jellegű cselekmény elkövetése miatt került a rendőrség őrizetébe. A szabály kiterjed egyrészt magára a fogvatartottra, másrészt arra, aki a fogvatartott erőszakos kiszabadításában részt vesz. Az Alkotmánybíróság – utalva korábbi határozataira – megállapította, hogy az államnak hatékonyan kell élnie a rendelkezésére álló alkotmányos eszközökkel: a rendőrség köteles a fogvatartott biztonságos őrzéséről úgy gondoskodni, hogy ezáltal a menekülés elkerülhetővé váljék. Ehhez a jogalkotó megteremtette a szükséges jogi és egyéb eszközrendszert. Ha az őrzés során olyan mulasztás történik, amely lehetővé teszi a jogilag még felelősségre nem vont fogvatartott szökését, akkor ennek korrigálására nem szolgálhat az élet kioltására is alkalmas eszköz (lőfegyver) használata. Ezért az ezt lehetővé tevő rendelkezések sértik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében és 54. § (1) bekezdésében foglaltakat. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal külön is hangsúlyozta: az élet kioltását elkövető fogvatartottal szemben az államot fokozottan terheli az őrzési felelősség, a biztonságos fogvatartás kötelezettsége. Ugyanakkor nem állapította meg az alkotmányelleniséget az erőszakos kiszabadításban részt vevő személy tekintetében, mert az ilyen személy szükségképpen támadó magatartást tanúsít, és az erőszakos kiszabadítás során szükségképpen megvalósul a mások életének vagy testi épségének veszélyeztetése. Az Alkotmánybíróság e rendelkezéssel kapcsolatban normavilágossági kifogásokat is megfogalmazott.

6. Az Rtv. 54. § g) pontja szerint a rendőr használhat lőfegyvert az emberi élet kioltását szándékosan elkövető elfogására, szökésének megakadályozására. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy aki más életének kioltásával megsérti az élethez való jogot, nem kerül és nem is helyezhető a jog világán kívül, de magára vonja azt a kockázatot, hogy – a törvényben meghatározott feltételek beállta esetén – a vele szemben alkalmazható jogszerű löfegyverhasználat révén a saját élete kerül veszélybe. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért indokolt a löfegyverhasználat akkor, ha az szándékos emberölés elkövetőjének elfogását biztosítja, illetőleg teszi lehetővé. Az indokoltságot nem a bűnüldözés hatékonyságának fokozása teremti meg, nem is önmagában a büntetőeljárás lefolytathatósága, hanem az élethez való jogból fakadó követelmény: az élet kioltását elkövető személynek jogi eljárással kell szembesülnie.

7. Az indítványozó szerint a rendőrnek az Rtv. 11. § (1) bekezdése szerinti kötelezettsége, mely szerint „a közbiztonságot és a belső rendet, ha kell, élete kockáztatásával is” meg kell védenie szövegrész sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését és az 54. § (1) bekezdését, mert ez az előírás a rendőr élethez való jogának teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését engedi meg. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban – utalva a honvédelmi kötelezettséggel kapcsolatos 46/1994. (X. 21.) AB határozatra is – megállapította, hogy az Rtv. 11. § (1) bekezdésében nem alkotmányos kötelezettség teljesítésével összefüggésben merül fel az élet kockáztatása, hanem

önként választott élethivatás (foglalkozás) gyakorlása során. Az érintett személynek (a rendőrnek) tudnia kell, hogy amikor rendőrségi szolgálati jogviszonyt létesít, milyen követelmények terhelik. Személyes belátásán múlik, nem állami kényszerből fakad, hogy rendőr lesz, illetve, hogy az is marad. A foglalkozásbeli követelmények egyike, hogy a közbiztonságot és a belső rendet, ha kell, élete kockáztatásával is köteles megvédeni. Az államra ezzel kapcsolatban az a kötelezettség hárul, hogy olyan feltételeket teremtsen, amelyek megalapozzák a rendőri feladatellátás szakszerűségét, ezzel minimalizálva a rendőr élete elvesztésének kockázatát.

8. Az Rtv. 17. § (2) bekezdése értelmében a rendőri intézkedés során a kényszerítő eszköz alkalmazása esetén lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, az emberi élet kioltását. Az indítványozó szerint e rendelkezés megengedi az eventuais szándékkal elkövetett emberölést, ami sérti az 54. § (1) bekezdésében foglaltakat is. Az Alkotmánybíróság szerint a „kerülni kell” kifejezés nem a tiltással egyenértékű, hanem a megszorítás, a negatív orientálás mellett kétségtől egyúttal megengedő tartalmú is. Az Rtv. vizsgált rendelkezése azt helyezi előtérbe, azt határozza meg fő szabályként, hogy a kényszerítő eszköz alkalmazása ne okozzon sérülést, ne vezessen az emberi élet kioltásához. A vizsgált rendelkezés a jogalkalmazás módjára vonatkozó ajánlás, amelyet egyébként is összhangban kell értelmezni az Rtv. azon rendelkezéseivel, amelyek a kényszerítő eszközök arányosságára, sorrendjére és a lőfegyverhasználatot megelőző cselekvésekre vonatkoznak. Önmagában a szövegtörnyezetből kiemelt „lehetőleg” szónak nincs alkotmányjogi relevanciája.

9. Az indítványozó szerint az Rtv. 19. § (1) bekezdése azzal, hogy olyan törvényi vélelmet állapít meg, amely szerint a rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, sérti az Alkotmány 54. §-ában foglaltakat. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban utalt a 65/2003. (XII. 18.) AB határozatra, melyben a rendőri intézkedés eredményessége feltételeinek elemzése során kifejtette: ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendőri eszközökkel eredményesen védhető legyen, a belső rend és a közbiztonság felett őrködő szervezet számára hatékony eszközöket kell biztosítani. Ez a közösség érdekét szolgáló követelmény indokolja az Rtv. 19. § (1) bekezdésének azon rendelkezését, amely szerint a jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedéseknek mindenki köteles magát alávetni és a rendőr utasításainak engedelmeskedni. A rendőri intézkedés jogszerűségének feltételezése nem más, mint törvényes vélelem, amely azonban ellenbizonyítás révén utólagosan megdönthető, tehát a jogorvoslat lehetősége adott. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a törvényi garanciák mellett – sem az általános cselekvési szabadságot, sem a magánszférához való jogot, sem pedig a személyi integritáshoz való jogot nem sérti a támadott törvényi rendelkezés. Ugyancsak elutasította az Alkotmánybíróság az Rtv.-nek azzal a rendelkezésével kapcsolatos indítványokat, mely alapján a rendőr a közbiztonság érdekében a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, továbbá a rendőr intézkedhet közbiztonsági őrizetbe vétel iránt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezeket a törvényben meghatározott intézkedéseket a közrend és a közbiztonság védelméhez fűződő közérdek indokolja, és az teszi szükségessé, hogy az érintett személyek a hatósággal való együttműködésre nem mutatnak készséget. A rendelkezés az emberi méltósághoz való jog érvényesülését az elérni kívánt célhoz képest nem korlátozza aránytalan mértékben.

10. A löfegyvernek valamely tömegben lévő személlyel szembeni használatára vonatkozó szabályok körében az Rtv. 57. § (2) bekezdése kizárja a jogellenesség megállapítását abban az esetben, ha olyan személyt ér találat, aki a helyszínt a rendőrség felszólítása ellenére nem hagyta el. Az Alkotmánybíróság meglátása szerint a rendőri felszólításnak való ellenszegülés az egyén szabad elhatározásából ered, amely az önrendelkezés keretében tudatosan felvállalt életveszélyt okoz, ezért az ebből fakadó esetleges következményeket az érintettnek viselnie kell. Amennyiben valaki akaratán kívül eső objektív ok folytán képtelen a helyszín elhagyására, akkor nyitva áll előtte a lehetőség, hogy ezt a körülményt valamilyen módon a rendőrség tudomására hozza. Ha a rendőrség ezt a helyzetet figyelmen kívül hagyva nem biztosítja az érintett biztonságos helyre jutását és egyidejűleg él a másra irányuló löfegyver-használati jogával, az érintettet pedig véletlenszerűen találat éri, akkor a jogellenesség kizárása nem állapítható meg a rendőr javára.

11. Az Rtv.-nek a nyomozás megtagadása vagy megszüntetése kilátásba helyezését szabályozó 67. § (1) bekezdésével kapcsolatosan az indítványozó az emberi méltósághoz való jog sérelmét abban látja, hogy az Rtv. nem tartalmaz utalást a bűncselekmény elkövetőjétől származó, a rendőrségnek nyújtott információszolgáltatás lehetőségének időtartamára. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanakkor megállapítható, hogy a büntetőeljárás törvény a nyomozás határidejének ésszerű megállapításával kellő garanciát teremtett arra nézve, hogy a rendőrség szakmai indok nélkül ne folytathasson nyomozást hosszú ideig. Az információszolgáltatásban való megállapodás a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítottat nem tarthatja kiszámíthatatlan ideig nyomás alatt. A törvényi előírások betartása esetén nem kerülhet sor arra, hogy a rendőrség, mintegy zsarolva a gyanúsítottat, őt jogtalan ráhatás révén további adatok szolgáltatására kényszerítse és kényszerhelyzetben tartás eredményeként a magánszférába tartozó jogtalan beavatkozással őt emberi méltóságához való jogában sértse.

[Különvélemények]

12. A határozathoz Holló András alkotmánybíró különvéleményt csatolt. Ebben – utalva az Alkotmánybíróság korábbi, élethez és emberi méltósághoz való jogot értelmező határozataira – kifejtette, hogy nem ért egyet a többségi határozatnak az Rtv. 17. § (2) bekezdése és 54. § g) pontja alkotmányellenessége megállapítását elutasító rendelkezésével. Utalva Sólyom Lászlónak a halálbüntetés alkotmányellenességét megállapító határozathoz fűzött párhuzamos indokolására, kifejtette, hogy az állam csak jogos védelmi helyzetben tűrheti meg az életek közötti választást. A különvéleményhez csatlakozott Kukorelli István alkotmánybíró is.

13. Ugyancsak különvéleményt jelentett be Vasadi Éva alkotmánybíró. Ebben kifejtette, hogy az Alkotmánybíróságnak valamennyi kérdésben, amelyben alkotmányellenességet állapított meg, el kellett volna utasítania az indítványokat. Ugyanakkor úgy vélte, hogy az Rtv. 57. § (2) bekezdése (löfegyvernek valamely tömegben lévő személlyel szembeni használata) alkotmányellenes, mert sérti az élethez való jogot.

AZ ABORTUSZ – USA, NÉMETORSZÁG

Abortusz I. – Roe kontra Wade-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 410 U.S. 113 (1973)

[Egy terhes nő és mások is vitatták egy texasi törvény alkotmányosságát, amely bűncselekménynek nyilvánította, ha valaki „abortuszt eszközöl ki magának”, kivéve „ha orvosi javaslatra teszi, az anya életének megmentése érdekében.”]

Blackmun bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

[...] Haladéktalanul elismerjük, hogy tisztában vagyunk az abortuszvita érzékeny és érzelmi természetével, a nézetek éles szembenállásával, még az orvosok körében is, és a mély és abszolútnak tűnő meggyőződésekkel, amelyeket ez a téma érint. Az egyén filozófiája, tapasztalatai, az emberi lét szélsőséges helyzeteivel történő szembesülése, a vallási neveltetése, az étellel és a családdal, valamint azok értékével kapcsolatos attitűdjei, és az erkölcsi értékrend, amelyeket az egyén felállít, és követni kíván, mind valószínűsíthetően befolyásolja és hatással van arra, hogy mit gondol és milyen következtésre jut az abortuszról.

A népesség növekedése, a környezetszennyezés, a szegénység és a faji felhangok inkább bonyolítják, semhogy egyszerűsíténék a problémát. [...]

A fellebbező, a texasi törvények ellen intézett támadásának központi iránya az, hogy nem megfelelően avatkozik be a terhes nőnek tulajdonított abba a jogába, hogy terhességét megszakítsa. [...]

Az Alkotmány nem említ kifejezetten semmilyen magánszférához való jogot [right of privacy]. Döntések sorában azonban [...] Bíróság elismerte, hogy az Alkotmány értelmében létezik egy személyes magánszférához való jog. [A precedensek alapján] csak az „alapvetőnek” vagy „a rendezett szabadság fogalmába implicit” beletartozónak vélt személyes jogok, *Palko kontra Connecticut*, 302 U.S. 319, 325 (1937), tartoznak a személyes magánszféra garanciái közé. Az is világosan kiderül belőlük, hogy e jognak van bizonyos kiterjesztése a házassághoz [...]; nemzéshez [...]; fogamzásgátláshoz [...]; családi viszonyokhoz [...]; és gyermekneveléshez, illetve oktatáshoz kapcsolódó tevékenységek tekintetében. [...]

A magánszférához való jog, függetlenül attól, hogy a Tizennegyedik alkotmánykiegészítésben foglalt személyi szabadság fogalmán, és az állami cselekvés korlátozásán alapszik, ahogyan mi véljük, avagy a Kilencedik Kiegészítés által az embereknek biztosított jogokon, elég tág ahhoz, hogy magában foglalja egy nő döntését arra vonatkozóan, hogy megszakítsa-e a terhességét, vagy sem. Nyilvánvaló a sérelem, amit az állam a nőnek ezen választása teljes megtagadásával okoz. Orvosiilag diagnosztizálható, konkrét és közvetlen kár állhat fenn, amely akár a terhesség korai szakaszaiban is kimutatható. Az anyaság vagy a további gyermekgyötrelmes életet és jövőt erőltethet rá a nőre. Azonnali pszichológiai kár bekövetkeztének lehetősége is felmerül. A mentális és fizikai egészséget is megterhelheti a gyermekgondozás. Emellett ott van a kínlódás – minden érintett számára – amellyel egy nem kívánt gyermek jár, és ott van annak problémája, hogy egy olyan

családba kell gyermeket befogadni, amely lélektanilag vagy egyéb okoknál fogva már eleve képtelen annak gondozására. Más esetekben, mint például a jelen példában, felmerülnek a házasságon kívüli anyasággal kapcsolatos egyéb problémák és ennek változatlanul fennálló stigmája. Ezek mind olyan tényezők, amelyeket a nő és orvosa elkerülhetetlenül figyelembe vesznek a konzultáció során.

Az ilyen és hasonló tényezők alapján a fellebbező és a bíróság néhány „barátja” [*amici*] azzal érvel, hogy a nő joga abszolút, és jogosult arra, hogy terhességét bármely időpontban megszakítsa. Ezzel nem értünk egyet. [...A] Bíróságnak a magánszférához való jogot elismerő döntései azt is elismerik, hogy egyes, ezen jog által védett területek állami szabályozása helyénvaló. [...Egy] állam jogosan nyilváníthatja ki érdekét az egészség védelmében, az orvosi színvonal fenntartásában, valamint a potenciális élet védelmében. A terhesség egy pontján ezen érdekek kellően erőssé válnak ahhoz, hogy alapot nyújtsanak az abortuszra vonatkozó döntést befolyásoló tényezők szabályozására. Az érintett magánszférához való jog tehát nem abszolút. Sőt, nem világos számunkra, hogy a bíróság egy „barátai” által megfogalmazott állítás, miszerint az egyénnek jogában áll azt tenni a testével, amit csak szeretne, valóban erősen kapcsolódik a Bíróság korábbi döntéseiben megnyilvánuló magánszférához való joghoz. A Bíróság mindaddig nem volt hajlandó egy effajta korlátlan jogot elismerni [az oltás és a sterilizáció eseteiben]. Mi ezért arra a következtetésre jutunk, hogy a magánszférához való jog körébe tartozik az abortuszra vonatkozó döntés, ezen jog azonban nem korlátlan, és mérlegelni kell más fontos, szabályozandó állami érdekekkel szemben.

Abortusz II. – Délkelet-pennsylvaniai Családtervezési Szolgálat¹⁸ kontra Casey-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 505 U.S. 833 (1992)

[A döntés alapjául szolgáló ügy tárgyát Pennsylvania állam 1988-ban és 1989-ben módosított 1982-es abortusz kontroll törvényének öt rendelkezése képezte.]

O'Connor, Kennedy és Souter bírák ismertették a Bíróság ítéletét.

I. A szabadság nem talál menedéket a kétségre alapuló joggyakorlatban. Mégis, 19 évvel azon határozatunk után, miszerint az Alkotmány védi egy nő választási lehetőségét, hogy a terhességét megszakítsa annak korai szakaszaiban [*Roe kontra Wade*, 410 U.S. 113], a szabadságnak ezt a definícióját még mindig megkérdőjelezzük.

A jelen esetekben Pennsylvania állam abortuszkontroll törvényének öt rendelkezése a vita tárgya.

[...] A *Roe-döntés* lényeges megállapítása, amelyet mi megerősítünk, három részből tevődik össze. Az első egy nő joga, hogy az abortuszt választhassa, mielőtt [a magzat] életképesse válik, és ehhez az állam indokolatlan beavatkozása nélkül lehessen hozzáférése. Az életképesesség előtt az állam érdekei nem elég erősek ahhoz, hogy alátámaszthassák az abortusz betiltását, vagy egy, a nő ezen eljárás választásához fűződő hatékony joga elé jelentős akadályt gördítsenek. A második az állam arra vonatkozó felhatalmazásának megerősítése, hogy a magzat életképességének bekövetkezése után korlátozza az abortuszt, amennyiben a törvény kivételeket fogalmaz meg az olyan terhességek esetére, amelyek egy nő életét vagy egészségét veszélyeztetik. És a harmadik az az elv, miszerint az államnak a terhesség megkezdése után rögtön jogos érdeke fűződik a nő egészségének, illetve a gyermekké válható magzat életének óvásához. Ezen elvek nem mondanak ellent egymásnak; és mindegyikhez tartjuk magunkat.

II. A nő terhességmegszakításra vonatkozó döntésének alkotmányos védelme a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés tisztességes eljárás elvéből [*Due Process Clause*] ered. Ez kinyilvánítja, hogy egyetlen állam „sem foszthat meg valakit életétől, szabadságától vagy tulajdonától megfelelő törvényes eljárás nélkül.” [...]

Ugyanezen oknál fogva csábító az a feltételezés, miszerint a tisztességes eljárás elve csak azon gyakorlatot védi, a legkonkrétabb szinten meghatározva, amelyet egyéb törvényi szabályok védtek a kormányzati beavatkozástól a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés elfogadásakor [lásd *Michael H. kontra Gerald D.*, 491 U.S. 110, 127–128 n. 6 (1989) (Scalia bíró véleménye)]. De ezen felfogás nem összeférhetetlen jogrendszerünkkel. Az Alkotmány egyik ígérete, hogy létezik a személyes szabadságnak egy tartománya, amelybe a kormány nem léphet be. [...]

Sem a Jogok Nyilatkozata [*Bill of Rights*], sem az egyes államok konkrét gyakorlata a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés elfogadása idejében nem jelöli ki eme kiegészítés által védett szabadság körének külső

¹⁸ Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania

határait [lásd az Egyesült Államok Kilencedik alkotmánykiegészítése]. Ahogy a második Harlan bíró elismer-
te:

„Sem a tisztességes eljárás elve által garantált szabadság teljes mértékét, sem pedig annak korlátait nem lehet megtalálni az Alkotmány egyéb helyein lefektetett garanciák konkrét megfogalmazásaiban. Ez a »sza-
badság« nem különálló pontok sorozatának kijelölése, mint egy tulajdon kisajátításakor történik; a szólás,
sajtó és a vallás szabadsága; a fegyverek birtoklásához és viseléséhez való szabadság; az indokolatlan
házkatatások és lefoglalások elleni jog, stb. Ezek racionális kontinuumot képeznek, amelybe tágan értelmez-
ve beletartozik minden jelentős önkényes beavatkozástól és céltalan korlátozástól való szabadság is [...] és
amely amellet azt is elismeri – amit egy ésszerű és megalapozott döntésnek el is kell ismernie –, hogy bizo-
nyos érdekek különösen körültekintő vizsgálatot igényelnek a tekintetben, hogy melyek azok a felhozott állami
igények, amelyek korlátozásukat indokolhatnák” [*Poe kontra Ullman, fentebb*, (367 U.S.), 543 (a hatáskör
hiányában történő elutasításhoz fűzött különvélemény)].

Harlan bíró a következőket írta egy olyan téma kapcsán, amelyről a teljes Bíróság nem értekezett a *Poe
kontra Ullman*-esetben. Ám a Bíróság négy bírósági ciklussal később elfogadta álláspontját a *Griswold kontra
Connecticut*-esetben, *fontebb*. [...]

Tisztességes embereknek eltérhet a véleménye az – akár a legkorábbi szakaszokban végzett – terhes-
ségmegszakítás mélyreható erkölcsi és szellemi jelentőségét illetően, és úgy véljük, mindig lesznek ezzel
kapcsolatos nézeteltérések. Vannak olyanok köztünk, akik az abortuszt a saját alapvető erkölcsükbe ütköző-
nek tartják, de ez nem irányíthatja döntésünket. Feladatunk az, hogy mindenki szabadságát határozzuk meg,
s nem az, hogy saját erkölcsi normarendszerünket írjuk elő. A mögöttes alkotmányos elv, hogy az állam
eldönthet-e ilyen filozófiai kérdéseket végérvényesen oly módon, hogy a nőnek nem marad választása
a kérdésben, talán kivéve azon ritka eseteket, amikor a terhesség maga veszélyes életére, illetve egészségé-
re nézve vagy nemi erőszak, illetve vérfertőzés eredménye.

[...] Eseteinkben elismerjük „akár a házasság, akár az egyedülálló egyén arra vonatkozó jogát, hogy mente-
süljön az indokolatlan kormányzati beavatkozástól olyan alapvető kérdésekben, mint például a gyermek meg-
szülése vagy nemzése.” [*Eisenstadt kontra Baird, fentebb*, (405 U.S.), 453.]. [...] A szabadság középpontjában
áll az egyén joga, hogy megfogalmazza saját felfogását a létről, az élet értelméről, a világegyetemről és az
emberi élet rejtélyéről. Az ezekről a dolgokról alkotott vélemények nem határozhatnak meg a személyiség
tulajdonságait, ha állami kényszer keretében kerülnének kialakításra.

Ezen megfontolásokból indul ki elemzésünk a nő terhességmegszakításhoz fűződő érdekére vonatkozó-
an, de a következő oknál fogva nem fejeződhet itt be: bár az abortuszra vonatkozó döntés a lelkiismeret és
a meggyőződések szférájából ered, több mint filozófiai gyakorlat. Az abortusz egy egyedülálló cselekedet.
Egy olyan cselekmény, amely számos következménnyel jár másokra nézve: a nőre, akinek döntése hatásai-
val együtt kell majd élnie; azon személyekre, aki végrehajtják és segítik az eljárást; a házastársra, a családra
és a társadalomra, amelyeknek szembesülniük kell azon tudattal, hogy ilyen eljárások léteznek – eljárások,
amelyeket sokan nem tekintenek egyébnek, mint az ártatlan élet ellen elkövetett erőszaknak–; és egyéni
meggyőződéstől függően egy abortált vagy egy potenciális életre. Bár az abortusz egy cselekmény, ebből

nem következik, hogy az állam minden esetben jogosult arra, hogy betiltsa. Azért, mert a nő szabadsága forog kockán egy, az emberi léthez kapcsolódó egyedülálló értelemben, és ezért a jogban is egyedülálló módon. Egy gyermekét a terhesség végéig kihordó anya kiteszi magát félelmeknek, fizikai korlátozásnak és olyan fájdalomnak, amit csak neki kell elviselnie. Ezeket az áldozatokat az emberi faj kezdete óta olyan büszkeséggel viselték, ami mások szemében nemessé tette őket, és a gyermeknek a szeretet kötelékét adja, ám ezek önmagában nem adnak elegendő alapot arra, hogy az állam ragaszkodhasson ahhoz, hogy a nő ezt az áldozatot meghezsozza. Szenvedése túl intim jellegű ahhoz, hogy az állam nyomatékosabb ok nélkül ragaszkodhasson a nő szerepéről alkotott saját elképzeléséhez, bármennyire domináns lehetett történelmünkben és kultúránkban ezen elképzelése. A nő sorsát javarészt saját lelki-szellemi parancsolatai és a társadalomban betöltött szerepéről alkotott felfogása kell, hogy alakítsa.

[...]továbbá [...] egyes kritikusaiak szemszögéből az abortuszra vonatkozó döntés azonos jellegű, mint a fogamzásgátlásra vonatkozó döntés, amelynek a *Griswold kontra Connecticut*, az *Eisenstadt kontra Baird* és a *Carey kontra Nemzetközi Népeségi Szolgálat [Population Services International]* döntések alkotmányos védelmet nyújtanak. [...]

[...]Megfigyeltük, hogy az idő a *Roe kontra Wade* egyes ténybeli alapfelvetéseit felülírta: a terhesgondozásban történt előrelépések lehetővé teszik a terhesség későbbi szakaszaiban végrehajtott abortuszt is az anya veszélyeztetése nélkül, sokkal inkább, mint az 1973-ban lehetséges volt. [...] De ezek a tények csak az eltérő érdekek megvalósításával kapcsolatos időszámokra vonatkoznak, és az 1973-as ténybeli alapfelvetések nem befolyásolják a *Roe kontra Wade* központi megállapítását, miszerint az életképesség jelöli ki azt a legkorábbi pontot, amikor az államnak a magzat életéhez fűződő érdeke alkotmányosan elegendő ahhoz, hogy megalapozza a nem terápiás célból végzett abortusz betiltását. Az alkotmányos döntés megalapozottsága, illetve megalapozatlansága semmilyen értelemben nem múlik azon, hogy az életképesség körülbelül a 28. héten következik-e be, ahogy szokásos volt a *Roe kontra Wade* idején, vagy már a 23–24. hét körül, ahogy manapság szokott olykor, vagy akár egy valamelyest még korábbi időben a terhesség során, ahogy az elképzelhető, ha a magzati légzési készséget valahogy javítani lehet majd a jövőben. Akármikor is következik be, az életképesség kritikus tényezőként szolgálhat a jövőben is, éppúgy, ahogy a *Roe kontra Wade* eldöntése óta is az volt. Ezzel azt akarjuk mondani, hogy a *Roe kontra Wade* ténybeli megalapozásával kapcsolatban bekövetkezett változások okán nem vált időszerűtlenné a döntés központi megállapítása, és a változások egyike sem alapozza meg a döntés felülbírlata mellett szóló érveket.

[...] Az országnak az igazságszolgáltatásba vetett bizalomvesztését [amely ebben az esetben a precedens figyelmen kívül hagyásából ered] még fokozná egy éppannyira biztos, mint ésszerű sajnálkozás amiatt, hogy szükségtelenül és nyomás alatt elmulasztottak egy felülbírlatot. Valamilyen árat mindenki kénytelen lesz fizetni, aki helyesel vagy végrehajt egy népszerűtlen alkotmányos döntést, illetve aki megtagadja, hogy aláírja a döntést, vagy a megsemmisítését igyekezzon kikényszeríteni. Az ár lehet kritika vagy kiközösítés, de lehet erőszak is. [...] Az állhatatosság ígérete, ha egyszer ki lett mondva, mindaddig köti azt, aki megtette, amíg hatalmában áll a döntés mellett kiállni, illetve amíg a kérdés felfogása nem változik meg olyan alapvetően, hogy az elkötelezettséget elavulttá tenné. [...]

IV. [...] Arra a következtetésre jutunk, hogy az alapdöntés a *Roe kontra Wade*-esetben olyan alkotmányos elemzésen alapult, amelyet most nem tudunk megtagadni. A nő szabadsága azonban nem annyira korlátlan, hogy az állam ne fejezhetné ki a még meg nem született élettel kapcsolatos aggodalmát már az elejétől fogva. A magzati fejlődés későbbi pontjára az állam élethez kapcsolódó érdeke elég erős ahhoz, hogy korlátozhatóvá váljon a nő terhességmegszakításhoz fűződő joga.

[...] Arra a következtetésre jutunk, hogy az életképességnél kell meghúzni a határt, és így azt megelőzően a nő jogában áll terhességének megszakítását választani. [...]

[...]A]hogy a *Roe kontra Wade*-esetben megállapítottuk, az életképesség fogalma attól az időponttól számítható, amikortól reális lehetőség nyílik az anyaméhén kívüli élet fenntartására, és a megszületett gyermek táplálására, amikortól a második élet független léte ésszerűen és tisztességesen az állam védelmének tárgya lehet, amely ily módon felülírja a nő jogait. [...] Más alkotmányos normákkal összhangban a törvényhozások húzhatnak önkényesnek tűnő vonalakat anélkül, hogy kötelesek lennének indoklást adni. De a bíróságok ezt nem tehetik. [...]

Az egyenleg másik oldalán áll az államnak a potenciális élet megóvásához fűződő érdeke. [...]

[...]Nem szabad elfelejteni, hogy a *Roe kontra Wade*-eset nemcsak a nő szabadságának megállapításáról szól világosan, de az államnak „a potenciális élet megóvásához fűződő fontos és legitim érdekéről” is. [...]

Bár az életképesség bekövetkezte előtt a nő jogában áll a terhességét megszakítani vagy folytatni, ebből nem következik, hogy az államnak meg lenne tiltva annak érdekében lépéseket tenni, hogy ez a döntés meggondolt legyen, és kellő tájékozottság birtokában hozzák meg. Az állam még a terhesség legkorábbi szakaszaira vonatkozóan is bevezethet szabályokat és szabályozásokat, amelyek arra irányulnak, hogy a nő tisztában legyen azzal, hogy súlyos filozófiai és társadalmi érvek szólnak a terhesség kihordása mellett, és hogy vannak eljárások és intézmények a nem kívánt gyermekek örökbefogadására éppúgy, mint egy bizonyos mértékű állami támogatás is, ha az anya úgy döntene, hogy maga neveli a gyermeket. [...]

Elutasítjuk a trimeszteres keretrendszert, amelyet nem tartunk a *Roe kontra Wade* döntés lényegi megállapításai közé tartozónak. [...] A trimeszter keretrendszer az alábbi alapvető hiányosságoktól szenved: megfogalmazásában rosszul értelmezi a terhes nő érdekének természetét; és a gyakorlatban alábecsüli az állam potenciális élethez fűződő érdekét, mint ahogy azt a *Roe kontra Wade*-döntés is elismerte.

Ahogy minden szabadságjogra – talán az abortusz kivételével – kiterjedő joggyakorlatunk elismerte, nem minden olyan törvény, amely egy jog gyakorlását megnehezíti, sérti azon jogot *ipso facto*. [...]

[...] Csak ott ér az állam hatalma a tisztességes eljárás elve által védett szabadságjog lényegéhez, ahol az állami szabályozás indokolatlan terhet *[undue burden]* ró a nőre döntése meghozatalában. [...]

[...] Nem minden teher indokolatlan, ami a terhességmegszakítással kapcsolatos döntési jogot korlátozza. Véleményünk szerint az indokolatlan teher mércéje a megfelelő módja az állam érdeke és a nő alkotmányosan védett szabadságjoga kibékítésére. [...]

[...]V]álaszt adunk arra a kérdésre, amelyet az indokolatlan teher megfogalmazását tárgyaló korábbi vélemények nyitva hagytak: lehet-e alkotmányos egy olyan törvény, amely az állam magzati élettel kapcsolatos

érdekét segíti elő, és indokolatlan terhet ró a nő döntési jogára a magzati életképesség előtti időszakra vonatkozóan? [...] A válasz: nem.

Néhány irányadó elv rajzolódik ki. Amiről szó van, az a nő joga, hogy meghozza a végső döntést, és nem az, hogy joga lenne ezt mindenkitől elszigetelten tenni. Engedélyezettek olyan szabályozások, melyek nem tesznek többet bizonyos mechanizmusok megalkotásánál, amelyek révén az állam, vagy egy kiskorú szülei, illetve gyámja kifejezhetik az élet iránti mély tiszteletüket, ha ezzel nem rónak jelentős terhet a nő választásra vonatkozó jogára [lásd *alább*, 899-900 (Pennsylvania szülői beleegyezési követelményére vonatkozóan)]. Ha nincs indokolatlanul megterhelő hatással a választási jogára, akkor egy olyan állami intézkedés, melynek célja a nő meggyőzése arról, hogy a szülést válassza az abortusz helyett, elfogadható mindaddig, amíg ésszerűen azon célhoz kötődik. A nő egészségét elősegíteni hivatott szabályozások is elfogadhatóak, amíg nem képeznek indokolatlan terhet. [...]

V. [...]

B) Most a tájékozott beleegyezés követelményével foglalkozunk [8. Pennsylvania Alkotmányos Statútum [*Constitutional Statute*] § 3205 (1990)] A vészhelyzettől eltekintve a törvény azt követeli, hogy legalább 24 órával az abortusz előtt az orvos tájékoztassa a nőt az eljárás jellegéről és a „meg nem született gyermek vélhető gesztációs koráról”. Az orvosnak vagy képesített, de nem orvosi végzettségű személynek tájékoztatnia kell a nőt az állam által kiadott nyomtatott anyagok elérhetőségéről, amelyek információt adnak a szüléshez nyújtott orvosi támogatásról, az apa gyermektartási kötelezettségéről, valamint tartalmazzák azon intézmények listáját, amelyek örökbefogadási, illetve egyéb, az abortusz alternatíváját kínáló szolgáltatásokkal foglalkoznak. Egy abortusz nem hajtható végre mindaddig, amíg a nő írásban nem igazolta, hogy értesítették ezen nyomtatott anyagok elérhetőségéről, illetve hogy rendelkezésére bocsátották, amennyiben látni akarta őket.

Korábbi döntéseink megállapították, hogy mint minden egyéb orvosi eljárás esetében, az állam megkövetelheti a nő tájékozott, írásos beleegyezését az abortuszhoz. [...] E tekintetben nem kifogásolható a törvény. A felperesek vitatják a tájékozott beleegyezés törvényben foglalt definícióját, mert az magában foglalja az orvos által nyújtott sajátos információra vonatkozó előírást és a kötelező 24 órás várakozási időt. A bírák többségének különböző, ma benyújtott véleményekben megfogalmazott következtetése, valamint az indokolatlan megterhelés jelen véleményben megfogalmazott mércéje arra készítetnek minket, hogy részben felülbíráljuk a Bíróság korábbi döntéseit – olyan döntéseket, amelyek a trimeszteres keretrendszer alapján minden, az életképesség bekövetkezte előtti időszakra vonatkozó és az államnak a magzati élet védelméhez fűződő érdekét elősegítő szabályozását tiltották.

[...]Ésszerű intézkedés annak követelménye, hogy a nőt tájékoztassák arról, hogy milyen, a magzat fejlődésére, illetve az elérhető támogatásokra vonatkozó információk állnak rendelkezésére, amennyiben kihordja a terhességét annak végéig. Ezek biztosíthatják, hogy döntése tájékozott legyen, és ahhoz vezethetnek, hogy a szülést válassza az abortusz helyett. Ezen követelményt nem lehet az abortuszhoz való hozzáférés nagymértékű megterhelésének minősíteni, és ebből következik, hogy nem áll fenn indokolatlan megterhelés.

[...] Fogósabb kérdés, hogy a kötelező 24 órás várakozási idő mégis érvénytelen-e, mivel a gyakorlatban jelentős akadályt gördít a nő terhességmegszakításra vonatkozó választása elé. A Körzeti Bíróság [*District Court*] tényállási megállapításai arra utalnak, hogy mivel sok nőnek nagy távolságot kell megtennie az abortuszt végrehajtó intézményhez való eljutáshoz, ennek gyakorlati hatása gyakran a több mint egy napos halasztás, mivel az abortuszt igénylő nők legalább két látogatást kell tennie az orvosnál. A Körzeti Bíróság megállapítása szerint ez sok esetben növelni fogja az abortuszt igénylő nők kiszolgáltatottságát. [...]

[...]A]hoggy megállapítottuk, az indokolatlan teher mércéje szerint az államnak szabad olyan meggyőzésre irányuló intézkedéseket bevezetni, amelyek a gyermekülést részesítik előnyben az abortusszal szemben, még akkor is, ha ezen intézkedések nem szolgálnak egészségügyi érdekeket. És bár a várakozási idő csökkenti az orvos mérlegelési lehetőségét, ez önmagában nem ok annak érvénytelenítésére. [...]

Marad tehát az az érv, hogy a tájékozott beleegyezés követelményének különböző aspektusai alkotmányellenesek, mert akadályokat állítanak az azonnal elérhető abortusz elé. Ám még a *Roe kontra Wade*-döntés legtagabb olvasatából sem derül ki az, hogy lenne egy azonnal elérhető abortuszhoz fűződő jog. [...] A *Roe kontra Wade*-döntés által védett jog e helyett egy arra vonatkozó jog, hogy állami beavatkozástól mentesen lehessen a terhességet megszakítani. Mivel a tájékozott beleegyezés ezen jog bölcs gyakorlását segíti, nem lehet a *Roe kontra Wade*-döntés által védett jogba való beavatkozásnak minősíteni. A tájékozott beleegyezés követelménye nem indokolatlan megterhelése ennek a jognak.

C) Pennsylvania állam abortusztörvényének 3209. cikke arról rendelkezik, hogy az orvosi vészhelyzettől eltekintve egy orvos nem végezhet el férjezett nőnél abortuszt egy, a nő által aláírt nyilatkozat nélkül, miszerint tájékoztatta házastársát arról, hogy abortusznak fogja alávetni magát.

[...] Jól működő házasságokban a házastársak megbeszélik egymással az intim döntéseket, mint amilyen a gyermek megszülése is. Nők milliói élnek azonban ebben az országban, akiknek el kell szenvedniük férjük rendszeres fizikai és lelki bántalmazását. Ha ezek a nők terhesek lesznek, nagyon jó okuk lehet arra, hogy ne tájékoztassák férjüket abbéli döntésükről, hogy abortuszt vesznek igénybe. [...] Sokan tartanak a lélektani bántalmazás megsemmisítő formáitól, ideértve a verbális zaklatást és a jövőbeni erőszakkal való fenyegetéseket. [...]

A házastárs tájékoztatására vonatkozó követelmény tehát valószínűsíthetően jelentős számú nőt akadályoz meg az abortuszhoz történő hozzáférésben. Nemcsak valamelyest nehezíti vagy drágítja meg az abortusz igénybevételét; sok nő esetében komoly akadályt képez. Nem hunyhatunk szemet azelőtt a tény előtt, hogy a saját, illetve a gyermeke biztonságát féltő, nagyszámú nőt valószínűleg éppúgy elrettent az abortusz lehetőségének használatától, mint amilyen biztosan tette volna ezt ha [Pennsylvania] az abortuszt minden esetben tiltotta volna. [...]

Különvélemények

Rehnquist bíró, a Legfelső Bíróság elnöke, akihez White, Scalia és Thomas bírák csatlakoznak, részben párhuzamos, részben különvéleményt fogalmaz meg az ítélettel kapcsolatban.

A közös vélemény, a *stare decisis* újonnan alkotott mintáját követve meghagyja a *Roe kontra Wade*, 410 U.S. 113 (1973) külső vázát, de teljes visszavonulót fúj az eset alapvető tartalmát illetően. Véleményünk szerint a *Roe kontra Wade*-esetben helytelen döntés született, és a *stare decisis* alkotmányos esetekben alkalmazott hagyományos megközelítésével összhangban felül lehet és kellene bírálni.

1) [...] Azon érvelésük során, miszerint ennek a Bíróságnak minden, vita tárgyát képező rendelkezést meg kellene semmisítenie, a felperesek ragaszkodnak ahhoz, hogy erősítsük meg a *Roe kontra Wade* esetében hozott döntésünket, amelyben úgy határoztunk, hogy alkotmányellenes egy texasi törvény, miszerint bűntény az abortusz igénybevétele, kivéve, ha az anya életének megmentése a cél. [...] Bár elutasítják a *Roe kontra Wade*-döntés alátámasztásaként szolgáló trimeszteres keretrendszert, O'Connor, Kennedy és Souter bírák egy revideált „indokolatlan teher” mércét fogadnak el a vitatott rendelkezések értelmezéséhez. Mi viszont arra a következtetésre jutunk, hogy egy ilyen végeredmény indokolatlan alkotmányos kompromisszum, amelynek okán a Bíróság képes lesz mindenfajta abortuszszabályozást felülvizsgálni, annak ellenére, hogy az Alkotmány alapján erre nincs hatásköre.

[...] A házassággal, nemzéssel és fogamzásgátlással ellentétben az abortusz „egy potenciális élet szándékos kioltásával jár” [*Harris kontra McRae*, 448 U.S. 297, 325 (1980)]. Az abortuszra vonatkozó döntést tehát „sui generisként kell elismerni, amely jellegénél fogva eltér a többiektől, amelyekben a Bíróság a személyi vagy családi magánszférát, illetve autonómiát vette védelmébe” [*Thornburgh kontra Amerikai Szülész-nőgyógyász Szakmai Kollégium [American College of Obstetricians and Gynecologists]*, *fentebb*, (476 U.S.), 792 (White bíró különvéleménye)]. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy egy nő nincs elszigetelve a terhességével, és hogy az abortuszra vonatkozó döntés szükségképpen a magzat megsemmisítésével jár [lásd *Michael H. kontra Gerald D.*, *fentebb*, (491 U.S.), 124, 4. jegyzet: „A más emberekre kifejtett hatásától elszigetelten tekinteni egy cselekedetre, amelyről azt állítják, hogy egy szabadságérdek tárgya, olyan, mintha azt vizsgálnánk, hogy fűződik-e szabadságérdek egy lőfegyver használatához, amikor használata a szóban forgó esetben egy másik személy testére irányuló lövéssel járna.”]

[...] Mivel az indokolatlan teher mércéjét a semmiből merítik, annak kérdése, hogy mi gördít „jelentős akadályt” az abortusz elé, kétségtelenül az egymással szembenálló nézőpontok sokaságát fogja előhozni. Így például az éppen általunk vizsgált ügyben a közös vélemény szerzői helyben hagynák Pennsylvania 24 órás várakozási idejét, arra a következtetésre jutva, hogy egy „konkrét teher” egyes nők esetében nem jelentős akadály. [...] Egyúttal azonban a szerzők megsemmisítik Pennsylvania államnak a házastársak értesítésére vonatkozó rendelkezését, miután úgy találják, hogy ez az esetek „nagy hányadában” nagymérvű akadályt fog képezni. [...] És, míg a szerzők arra a következtetésre jutnak, hogy a tájékozott beleegyezés nem képez „indokolatlan terhet” [...].

Továbbá, miközben megsemmisíti a házastárs *értesítésére* vonatkozó szabályozást, a közös vélemény fenntartaná a szülői *beleegyezés* korlátozását, amely minden bizonnyal jelentős akadályt képez egy kiskorú abortusszal kapcsolatos döntése esetében. A közös vélemény nyíltan elismeri, hogy ezt a különbségtételt azon a meggyőződésen alapszik, mely szerint a szülők gyermekük legfőbb érdekeit tartják szem előtt, míg

ugyanaz nem feltétlenül igaz a férjek és feleségek viszonylatában. [...] Ez lehet helyes vagy helytelen vélemény, de lényegét tekintve mindenképpen törvényhozási döntés. Az „indokolatlan teher” vizsgálata semmilyen formában nem szolgáltat alapot a szülői és a házastársi beleegyezésnek a közös vélemény által elfogadott megkülönböztetéséhez. A közös vélemény az erre vonatkozó erőfeszítések ellenére semmivel sem kínál használhatóbb megoldást az indokolatlan teher mércéjének követelményével, mint a trimeszter keretrendszer, amelyet elvet. Az Alkotmány leple alatt ez a Bíróság továbbra is ráerőlteti preferenciáit az államokra egy komplex abortuszsabályozás formájában. [...]

Scalia bíró, akihez a Legfelső Bíróság elnöke, valamint White és Thomas bírák csatlakoznak, részben párhuzamos, részben különvéleményt fogalmaz meg az ítélettel kapcsolatban.

[...] Amennyiben szeretnék, az államoknak szabad engedélyeznie az azonnali abortuszt, de az Alkotmány erre nem kötelezi őket. Az abortusz engedélyezhetősége, illetve korlátai kérdésének oly módon kell eldőlnie, mint a legtöbb fontos kérdésnek demokráciánkban: az állampolgárok igyekeznek egymást meggyőzni, majd pedig szavaznak. [...]

Egész egyszerűen ez a kérdés ezekben az esetekben nem az, hogy a nő hatalma a meg nem született gyermekének abortálására egy abszolút értelemben vett „szabadság-e”; vagy akár az, hogy egy sok nő számára fontos szabadság-e. Természetesen mindkettő igaz. A kérdés az, hogy olyan szabadság-e, amelyet az Egyesült Államok Alkotmánya véd. Biztos vagyok abban, hogy nem. Ezen következtetésre nem olyan fennkölt tényezők alapján jutok, mint saját, „a létről, az élet értelméről, a világegyetemről és az emberi élet rejtélyéről” alkotott nézeteim. [...] Ehelyett ugyanazon az alapon jutok erre, mint ahogy arra a következtetésre jutok, hogy a bigámiát nem védi az Alkotmány – két egyszerű tény által vezérelve: (1) az Alkotmány az égvilágon semmit nem mond róla és (2) az amerikai társadalom régre visszanyúló hagyományai megengedték, hogy a törvény tiltsa.

Abortusz III. – Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) (BVerfGE 39, 1 (1975))

[A Szövetségi Parlament egyes tagjai és a tartományok vitatták a Büntető Törvénykönyvnek azt rendelkezését, mely szerint a terhesség megszakítása legális volt a terhesség első tizenkét hetében a terhes nő beleegyezésével.]

I. [Az Alkotmány] 2. cikk (2) bekezdésének első mondata a női méhben fejlődő életet is védi, mint önálló jogilag védett érdeket. [...] A 2. cikk (2) bekezdésének első mondata értelmében a „mindenki” az „minden élő emberi lény”, illetve másképp fogalmazva: minden étellel rendelkező emberi egyén; a „mindenki” tehát magában foglalja a még meg nem született emberi lényt is. [...]

Az állam abbéli kötelezettsége, hogy minden emberi életet védjen, ezért tehát közvetlenül levezethető [az Alkotmány] 2. cikk (2) bekezdésének első mondatából. [...] A fejlődő élet is élvezi tehát azt a védelmet, amelyet [az Alkotmány] 1. cikkének (1) bekezdése az emberi méltóságnak biztosít. Ahol emberi élet létezik, azt megilleti az emberi méltóság; nem perdöntő, hogy a jog tulajdonosa ezen méltóságnak tudatában van-e, illetve hogy maga képes-e annak fenntartására. A emberi létben elejétől fogva lefektetett potenciális képességek elegendőek az emberi méltóság megalapozásához.

[...]A]z alapjogi normák nemcsak az egyén állammal szembeni szubjektív védelmi jogait tartalmazzák, hanem egyúttal egy objektív értékrendet is megtestesítenek, amely meghatározza az alapvető alkotmányos döntéseket a jog minden területén, valamint irányvonalat és impulzust ad a törvényhozásnak, a közigazgatási és a bírói gyakorlatnak. []

II. [] Az alkotmányos rendben az emberi élet a legmagasabb értéket képviseli, ami nem szorul részletesebb indoklásra; ez a létfontosságú alapja az emberi méltóságnak és minden egyéb alapjog előfeltétele.

Az állam azon kötelezettsége, hogy a fejlődő életet védelmezze, alapvetően az anya felé is fennáll. A meg nem született élet és az anya közötti természetes összefonódás kétségtelenül egy különös jellegű kapcsolatot alapoz meg, amellyel nem lelhető fel párhuzam az emberi élet semmilyen más tényszerű vonatkozásában. A terhesség az alkotmányosan védett női intim szférába tartozik. [...] Ha az embrióra kizárólag mint az anyai szervezet részeként tekintenénk, akkor a terhességmegszakítás a magánélet alakításának körébe tartozó dolog maradna, amelybe a törvényhozó behatolása tiltott. Ha a [születendő] egy önálló emberi lény, amely az Alkotmány védelme alatt áll, akkor a terhességmegszakításnak szociális dimenziója van, amely hozzáférhetővé és rászorulóvá teszi őt az állami szabályozás irányába. Elismerést és védelmet igényelhet ugyan a nő személyiségének szabad kibontakozására vonatkozó jog, amely az átfogóan értelmezett cselekvési szabadságot, és ezzel a nő arra vonatkozó egyéni felelősségét is magában foglalja, hogy a szülővé válás és az abból fakadó kötelezettség ellen döntsön. De ezen jog nem korlátlan – mások jogai, az alkotmányos rend és az erkölcsi törvények korlátozzák azt. [...] Nem lehetséges olyan egyensúly, amely mind a méhmagzat életét, mind pedig a terhes nőnek a terhességmegszakítására vonatkozó szabadságát biztosítaná, mivel a terhességmegszakí-

tás mindig a meg nem született élet megsemmisítésével jár. Tehát a szükséges mérlegelés során „mindkét alkotmányos értékre aszerint kell tekinteni, hogy hogyan viszonyulnak az alkotmányos értékrendszer központját képező emberi méltósághoz.” Amennyiben a [méltósághoz fűződő jog] szolgál támpontként, akkor a magzat életének védelme elsőbbséget élvez a terhes nő önrendelkezési jogával szemben. Ez utóbbit a terhesség, a szülés és a gyermeknevelés egyes, személyi kibontakozási lehetőség tekintetében korlátozhatja. A még meg nem született életet azonban megsemmisíti a terhességmegszakítás. Tehát a két egymással versengő, alkotmányosan védett álláspont közötti legkíméletesebb egyensúly megteremtésére vonatkozó elvet követve [...] a méhmagzatnak elsőbbséget kell adni. Ezen elsőbbség alapvetően a teljes terhesség idején fennáll. [...]

Ebből [az okfejtésből] következik a jogrend alapvető, Alkotmány által követelt hozzáállása a terhességmegszakításhoz.

A jogrend nem szabhatja meg a nő önrendelkezési jogát a szabályozás egyedüli irányelveként. Az államnak alapvetően egy, a terhesség kihordására vonatkozó felelősségből kell kiindulnia, azaz annak megszakítását alapvetően jogtalannak kell tekintenie. A terhességmegszakítás helytelenítésének egyértelműen meg kell nyilvánulnia a jogrendben. El kell kerülni azt a téves benyomást, hogy a terhességmegszakításnál ugyanazon szociális folyamatról van szó, mint például amikor egy betegség gyógyítása végett orvoshoz megyünk, sőt, akár a fogamzásgátlásnak egy jogilag irreleváns alternatívájáról. Az állam egy „jogmentes tér” kijelölésével sem vonhatja ki magát felelőssége alól oly módon, hogy tartózkodik az értékítélettől, és ezt az egyénre hagyja, mint a saját felelősségi körébe tartozó döntést.

III. Hogy az állam mely módon tesz eleget a még fejlődő élet hatékony védelmének, azt elsősorban a törvényhozónak kell eldöntenie. [...]

Emellett a még meg nem született élet esetében is – és főleg itt –érvényes az a vezérlő elv, miszerint a megelőzés elsőbbséget élvez a represszióval szemben. Ezért tehát az állam feladata, hogy elsősorban szociálpolitikai és jóléti eszközöket vessen be a leendő élet biztosításának érdekében. [...] Az anyai védelmi ösztön újra élesztése, amikor az nem működik, illetve annak szükség szerinti erősítése az állami életvédelmi erőfeszítések legnemesebb célja kell legyen. [...]

[...] A törvényhozó alapvetően nem köteles ugyanazon büntetőjogi intézkedéseket foganatosítani a meg nem született élet védelmében, mint amelyeket a megszületett élet védelme érdekében célszerűnek és szükségsszerűnek tart. [...]

Mint kifejtetésre került, az államnak a leendő élet védelmére vonatkozó kötelezettsége az anyával szemben is fennáll. [...] A terhesség mélyreható hatásai egy nő testi és lelki állapotára egyértelműen beláthatóak, és nem igényelnek részletes magyarázatot. [...] Egymásnak feszül a meg nem született élet és a nő azon jogának tiszteletben tartása, hogy az elvárható mértéken túl ne kényszerüljön saját értékeinek feladására a meg nem született élet védelme érdekében. Ilyen konfliktushelyzetben, amely nem tesz lehetővé egyértelmű erkölcsi értékítéletet, és amelyben egy, a terhesség megszakítására vonatkozó döntés is tiszteletre méltó lelkiismereti döntés rangjára emelkedhet, a törvényhozónak különös visszafogottságról kell tanúbizonyságot tennie. Ha ilyen helyzetben nem minősíti a terhes nő viselkedését büntetést érdemlőnek, és lemond a bünte-

tőjogi büntetés eszközéről, akkor ezt, mint a törvényhozó felelősségi körébe tartozó mérlegelés eredményét alkotmányjogilag el kell fogadni. [...]

Különvélemény

Rupp-v. Brünneck és Simon bírók különvéleménye szerint minden egyes ember élete természetesen a jogrend egyik központi értéke. Vitán felül áll, hogy ezen élet védelmének alkotmányjogi kötelessége a születés előtti szakaszra is vonatkozik. A parlamenti és a Szövetségi Alkotmánybíróság előtti viták nem arról szóltak, hogy legyen-e ilyen védelem, hanem hogy milyen formát öltjön. A döntés erre vonatkozóan a törvényhozóra tartozik. Az Alkotmányból adott esetben kiolvasható az állam kötelessége, hogy a terhességmegszakítást a terhesség bármely fázisában büntetésnek vesse alá. A törvényhozó dönthet mind a tanácsadó- és határidős megoldás [*Fristenlösung*], mind pedig az indikációs megoldás [*Indikationslösung*] mellett. [...]

A. – I. Visszafogottan szabad csak élni az Alkotmánybíróság azon jogkörével, hogy a parlamenti törvényhozás döntéseit megsemmisítse, ha el kívánjuk kerülni az alkotmányos szervek közötti súlyeltolódást. A bírói önmérséklet [*judicial self-restraint*] parancsolata, amelyet a Szövetségi Alkotmánybíróság ítékezésének „életelixírjeként” minősítettek, különösen akkor kötelez, amikor nem az állami hatalom túlkapásairól van szó, hanem arról, hogy a nép által közvetlenül felhatalmazott törvényhozónak alkotmányossági felülvizsgálat révén útmutatást kell adni a társadalmi rend pozitív alakítása vonatkozásában. [...]

A jelen eljárásban igényelt felülvizsgálat túlmegy a klasszikus alkotmánybíráskodás keretein. Az Alkotmányunk középpontjában álló alapjogok a polgároknak az állammal szembeni *védelmi jogok* [*Abwehrrechte*] keretében életük szabad, saját felelősségükön alapuló alakításra biztosítanak lehetőséget. A Szövetségi Alkotmánybíróság klasszikus funkciója e tekintetben abban rejlik, hogy ezt a magánszférát védje meg az állami hatalom túlzott beavatkozásától. Az állami beavatkozási lehetőségek skáláján a büntetőjogi előírások a legmagasabb szintet képviselik. [...A kérdés az, hogy] az államnak *szabad-e* egyáltalán vagy az előírányzott mértékben büntetni.

A jelenlegi alkotmányjogi vitában – első alkalommal – éppen fordítva, az kerül vizsgálatra, hogy az államnak *muszáj-e* büntetni [...] Kézenfekvő azonban, hogy a büntetéstől való eltekintés az ellentéte az állami beavatkozásnak. [...]

Mivel az alapjogok, mint védelmi jogok eleve alkalmatlanok arra, hogy a törvényhozót a büntetőjogi előírások megszüntetésében megakadályozzák, a Tanács többsége az alapjogokról mint *objektív értékekről* szóló *döntések* kiterjesztett értelmezésében szeretne ehhez alapot találni. A többség értelmezése szerint az alapjogok nemcsak az egyén normatív védelmi jogai az állammal szemben, hanem egyúttal objektív értékekkel kapcsolatos döntéseket is tartalmaznak, amelyek aktív cselekményeken keresztül történő megvalósítása az államhatalom feladata. [...]

Mint védelmi jogok, az alapjogok viszonylag egyértelműen felismerhető tartalommal bírnak; értelmezésük és alkalmazásuk révén a joggyakorlat általánosan elismert és gyakorlati kritériumokat fejlesztett ki az állami

beavatkozások ellenőrzésére – például az arányosság elvét. Ezzel szemben rendszerint egy felettébb bonyolult kérdés, *hogyan* lehet egy értéken alapuló döntést a törvényhozó aktív intézkedéseivel a gyakorlatba átültetni. A szükségszerűen szélesen megfogalmazott értékalapú döntések alkotmányos megbízatásként is jellemezhetők, amelyek ugyan irányadóak az állami cselekvésre nézve, de elengedhetetlenül kötelező erejű szabályozásokba való átültetést igényelnek. Többféle, nagyon eltérő megoldás képzelhető el a valós viszonyok, a konkrét célok és azok prioritásai, valamint a lehetséges eszközök és módszerek megítélésének függvényében. A döntés, amely gyakran kompromisszumokat feltételez, és a „*trial and error*” eljárása alapján megy végbe, a hatalommegosztás elve és a demokratikus elv alapján a nép által közvetlenül legitimált törvényhozó felelősségi körébe tartozik.

[...] Az objektív értéken alapuló döntés azonban nem lehet annak eszköze, hogy a társadalmi rend alakítására vonatkozó konkrét törvényhozói funkciók áthelyeződnek a Szövetségi Alkotmánybíróságra. Különben egy olyan szerepbe kényszerülne a bíróság, amelynek ellátására nincs sem kompetenciája, sem pedig felkészültsége. [...] Csak akkor léphet fel a törvényhozóval szemben, ha az egy értékalapú döntést teljesen figyelmen kívül hagyott, vagy annak megvalósításának rendje és módja nyilvánvalóan hibádzik. Ennek ellenére a [Bíróság] többség[e] a törvényhozónak – annak alakítási szabadságának állítólagos elismerése mellett – *de facto* felrója, hogy egy önmagában elismert értékalapú döntést véleménye szerint nem a lehető legjobb módon valósított meg. Amennyiben ez általános mércévé válna, az a bírói önmérséklet parancsának feláldozását jelentené.

II. 1. Természetesen az Alkotmány feltételezi, hogy a rendezett együttélés védelmében az állam bevetheti büntető hatalmát is; az alapjogok értelme azonban nem ezt célozza, hanem azt, hogy határt szabjanak ennek. Így például az Egyesült Államok Legfelső Bírósága még az alapjogok megsértésének is minősítette az olyan terhességmegszakítások büntetését, amelyeket a terhes nő beleegyezésével a terhesség első trimeszterében orvos végzett [*Roe kontra Wade*, 410 U.S. 113 (1973)]. Ez a német alkotmányjog szerint túl messze menne. Alkotmányunk szabadságon alapuló jellege szerint ugyan a törvényhozónak alkotmányjogi indoklás kell ahhoz, hogy büntessen, de nem ahhoz, hogy eltekintsen a büntetéstől, mivel a büntetéssel való fenyegetés felfogása szerint nem kecsegtet sikerrel, vagy egyéb okoknál fogva aránytalan reakciónak tűnik.

Az ellentétes alapjog-értelmezés elkerülhetetlenül az alkotmánybírósági ellenőrzés nem kevésbé aggályos kiterjesztéséhez vezet: már nem csak azt szükséges vizsgálni, hogy egy büntetőjogi rendelkezés túl messze menően avatkozik-e be a polgár jogaiba, hanem fordítva, azt is, hogy az állam *túl* kevésbé büntet-e. Ennek során – és a többség véleménye téved ennek megítélésében – a Szövetségi Alkotmánybíróság nem fog tudni megállni annál a kérdésnél, hogy egy akármilyen tartalmú, bármely büntetési normára vonatkozó rendelkezés szükséges-e, hanem azt is tisztáznia kell, hogy mely büntetőszankciók elegendőek az adott, jogilag védett érdekek védelmében. Végző soron még annak vizsgálatára is kényszerülhetne a Bíróság, hogy egy büntetőnorma alkalmazása egy adott esetben eleget tesz-e az [alapjogok védelmének].

Abortusz I. – 64/1991 (XII. 17.) AB határozat

Az indítvány

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány is érkezett, amelyek különböző indokokból a terhességmegszakítás (abortusz) jogi szabályozásának alkotmányosságát vonták kétségbe. Ezeket az AB együttesen bírálta el. Az ügy előadó bírja Súlyom László volt.

2. Az abortuszról az 1991-ben hatályban lévő Eütv. (régi) csupán annyit mondott, hogy arra csak jogszabályban meghatározott esetekben és rendelkezések szerint van lehetőség. A részletszabályokat a 76/1988. (XI. 3.) MT (minisztertanácsi) rendelet és az annak végrehajtására kiadott 15/1988. (XII. 15.) SZEM (szociális és egészségügyi miniszteri) rendelet szabályozta.

3. Az indítványozók kifogásolták, hogy az abortuszt rendeleti szinten szabályozták. Szerintük ez ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, melynek értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani. Az indítványok tartalmi szempontból is támadták a rendelkezéseket. Az indítványozók egy csoportja szerint a jogszabályok alkotmányellenesen, illetve alkotmányellenesen tág körben engedik meg az abortuszt. Álláspontjuk szerint az emberélet a fogamzással kezdődik. Így a magzatra mint teljes értékű emberi lényre is vonatkozik az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított élethez való jog, valamint az alapjogok lényeges korlátozásának tilalmát kimondó 8. § (2) bekezdés. Álláspontjuk szerint a szabályozás sérti az Alkotmánynak az ember jogképességét biztosító 56. §-át is. Ebből az elvi alaptól kiindulva az indítványok hivatkoznak a gyermeki jogokat védő alkotmányi rendelkezésekre. Az orvosok és más egészségügyi dolgozók lelkiismereti és vallásszabadsága (Alkotmány 60. §) is sérelmet szenved, véli ez az indítványozói csoport, mivel a támadott jogszabályok nem teszik lehetővé számukra a beavatkozás megtagadását.

Az indítványozók másik része egészen más szempontból közelíti meg a kérdést. Szerintük a terhesség megszakításáról való döntés a nők lelkiismereti ügye, és az ebbe beavatkozó jogszabályok alkotmányellenesek. Ezek az indítványok is az Alkotmány 54. § (1) bekezdésére alapozzák érvelésüket, viszont az anya emberi méltóságából fakadó döntési jogára hivatkozva. Ennek korlátozása szerintük ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével. Sérelmesnek tartják azt is, hogy bizonyos esetekben a terhességmegszakítás engedélyezését hivatalos vizsgálathoz kötik. Szerintük ez ellentétes a diszkriminációttilalommal (Alkotmány 70/A. §) és sérti a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án, New Yorkban elfogadott, az 1982. évi 10. törvényerejű rendelettel kihirdetett nemzetközi egyezményt. Az indítványozók kérték, hogy a támadott rendeletek hatályon kívül helyezése esetén állapítson meg az AB mulasztásban meg-

nyilvánuló alkotmányellenességet, mivel e rendeletek nélkül az Eütv. (rég) szövege miatt az abortusz minden formája tilos volna.

A határozat

4. Az AB először azt vizsgálta, hogy mikor szükséges a törvényi szintű szabályozás. Megállapította, hogy alapjog tartalma és garanciái csakis törvényben határozhatók meg. Az alapjogokkal összefüggő közvetett és távoli összefüggés esetén azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni. Ebből az következik, hogy mindig csak a konkrét szabályzatról állapítható meg, hogy törvénybe kell-e foglalni, vagy sem. Az AB megvizsgálta, hogy az abortuszra vonatkozó jogszabályok szoros összefüggésben vannak-e valamilyen alapjoggal. A vizsgálat eredményeképpen a testület arra a következtetésre jutott, hogy az abortuszra vonatkozó bármilyen szabályozás magában foglalja a döntést a magzat jogalanyiságáról, és ebből következően a magzat élethez való alanyi jogáról. Ezt a kérdést az Alkotmány 54. § (1) és 8. § (2) bekezdésére tekintettel csak törvényben lehet rendezni. Ugyanígy szükségszerűen és közvetlenül érinti a szabályozás az anya önrendelkezési szabadságát, ami szintén törvényi szintű szabályozást igényel. Ennek megfelelően az AB a támadott rendeleteket és az Eütv. (rég) rendeleti szintű jogalkotásra felhatalmazó rendelkezéseit megsemmisítette.

5. Az indítványban felvetett tartalmi kérdésekre a testület ebben a határozatában nem adott választ. Megállapította, hogy a magzat jogalanyiságának kérdése az Alkotmány értelmezésével nem dönthető el. Mind a magzat jogalanyisága, mind annak tagadása összhangban van az Alkotmánnyal. Legcélszerűbb az lenne, ha a magzat alkotmányjogi státuszát az alkotmányozó hatalom rendezné. Az AB emlékeztetett arra, hogy mikor több évszázados fejlődés eredményeként minden ember jogképessé vált, nem volt feszültség az ember biológiai és jogi fogalma között. Ez csak a természettudományok utóbbi évtizedekben lezajlott haladásának következménye. A megszületés ma már nem magától értetődő és természetes választóvonal a magzati és az „emberi” lét között. Biológiai szempontból az élet a fogantatástól a halálig tartó egységes folyamat. Ez a magzat személyként való felfogását egyre természetesebbé teszi. Másfelől az abortusz egyre inkább tömegessé és erkölcsileg semlegessé válik. Ez a magzat feletti rendelkezés magától értetődőségét sugallja. Mivel az Alkotmány alapján nem dönthető el a magzat jogi státuszának kérdése, az AB csak az abortusz törvényhozó általi rendezését követően mondhat véleményt a szabályozás alkotmányosságáról.

6. E kérdés eldöntéséhez az AB több támpontot is nyújt határozatának indokolásában. A jogképességgel kapcsolatban megjegyzi, hogy az végletes absztrakció, hiszen a jog bármit jogalannyá nyilváníthat az emberen kívül is. Az ember jogi helyzetét két alapjog különbözteti meg a jogi személyekétől: az élethez és az emberi méltósághoz való jog. Ez fejezi ki az ember érinthetetlen lényegét, szemben a teljesen szabályozás alá vonható jogi személyekkel. Az emberi méltóság az emberi élettel együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, minden emberre nézve egyenlő. Ezért nem lehet emberi életek között jogilag különbséget tenni. Az AB megállapította azt is, hogy a Polgári Törvénykönyv által a magzat számára biztosított függő jogi

helyzet nem ad megoldást az abortusz problémájára, mert a magzat élethez való jogát nem lehet függővé tenni megszületésétől.

7. Az AB figyelmeztet, hogy semmit nem lehet visszavenni az ember eddig elért jogi pozíciójából. A jogképesség kiterjesztésére azonban van lehetőség, de az így nem kerülhet ellentétbe a ma elfogadott jogi emberfogalommal. Ebből következik, hogy ha a jogalkotó a jogalanyiságot kiterjeszti a születés előttre, akkor azt a magzat fejlettségére és minden más tulajdonságára való tekintet nélkül kell elismernie, hisz a jog a jogalanyiség kérdésében a megszületett ember esetén sem különböztethet. Ez a minden embert megillető méltóságból következik.

8. Az indítványozók egy csoportja a rendeletek megsemmisítése esetére kérte a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. Mivel a rendeleteket az AB 1992. december 31-i hatállyal semmisítette meg, ezért alkotmányellenes mulasztást nem állapított meg. Rámutatott a testület arra is, hogy a magzat jogképességéről való alkotmányozói döntés befolyásolja annak megítélését, hogy az abortusz szabályozásának hiánya alkotmánysejtő-e.

9. Azt az indítványozói vélekedést, mely szerint alkotmányellenes mulasztást lehet megállapítani, mert nincs biztosítva az egészségügyi dolgozók számára az abortusz elvégzésének megtagadása, az AB alaptalannak találta. Szerinte a munkajogi szabályokat figyelembe véve a megtagadásra a hatályos szabályozás alapján is van lehetőség. Ráadásul még akkor is meg lehetne tagadni az utasítás végrehajtását, ha a (régi) Munka Törvénykönyve erről nem rendelkezne, hiszen az alkotmányos jogok érvényesülésének útjában munkáltatói utasítás nem állhat. Ellenkező esetben a bíróság a megtagadást közvetlenül az Alkotmány 60. § alapján is jogszerűvé nyilváníthatná.

10. Végezetül az AB összefoglalta, hogy a jogalkotónak milyen intézményvédelmi kötelezettségei vannak a terhességmegszakítás jogi szabályozásának kidolgozásával kapcsolatban. Eszerint ha a törvényhozó elismeri a magzat jogalanyiságát, akkor az abortusz csak akkor engedhető meg, amikor a jog lehetővé teszi az emberi életek közötti választást, például amikor az anya életének megmentése érdekében válik szükségessé az abortusz.

11. Ha viszont a magzat jogalanyiságát nem ismeri el a törvényhozó, akkor a parlamentnek mérlegelnie kell a magzati élet védelmének állami kötelezettsége és az anya önrendelkezési joga között. Ebben az esetben a teljes abortusztilalom alkotmányellenes volna, csakúgy, mint annak korlátlan megengedése. A szabályozásnak tehát egyszerre kell biztosítania az anya önrendelkezési jogát és megfelelnie az államnak a magzattal szemben fennálló objektív életvédelmi kötelezettségének. A törvényhozás hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy a két szélsőség között hol húzódik a határ.

Párhuzamos indokolások

12. A határozathoz több párhuzamos indokolás is készült. Ádám Antal alkotmánybíró azt hangsúlyozza véleményében, hogy a magzatot akkor is megilletik bizonyos jogosultságok, ha a törvény nem minősíti jogalany-nak. Hangsúlyozza, hogy a magzati lét az emberi élet kialakulásának kikerülhetetlen szakasza. Szükséges a jogi értelemben vett ember megszületéséhez, így a magzatnak van joga a megszületéshez. Ez a jog azonban a hatályos alkotmányi keretek között nem abszolút, hanem származékos jogosultság, mely nem azonos a jogi értelemben vett ember élethez és méltósághoz való jogával.

13. Herczegh Géza alkotmánybíró párhuzamos indokolásában emlékeztet arra, hogy az államnak az élethez és méltósághoz való jog biztosításán túlmenően számos kötelezettsége van a kismamák, illetve a születendő gyermekek felé. Az alkotmány több rendelkezést is tartalmaz a gyermekek és a család védelméről és deklarálja a legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való jogot. Így az állam a megfelelő orvosi felvilágosítás és segítségnyújtás megteremtésével szerepet vállalhat a nem kívánt terhességek megelőzésében, és fokozni kell a család- és gyermekvédelmet. Az alapvető jogok védelmének az államnak ezeket a kötelezettségeket is mérlegelnie kell, és e jogok összhangját a törvényi szintű szabályozásnak biztosítani kell.

14. Kilényi Géza alkotmánybíró a törvényalkotás felelősségére figyelmeztet a magzat jogalanyiságával kapcsolatos döntésnél. Ha ugyanis a törvény a jogalanyiságot a fogamzáshoz köti, akkor a magzatnak minden védelmet meg kell adni, amely a megszületett embert megilleti. Ez a szinte teljes abortusztilalom mellett maga után vonja a megtermékenyített petesejt beágyazódását akadályozó fogamzásgátló szerek alkalmazásának jogellenessé nyilvánítását. Kilényi Géza szerint az emberi élet jogi kezdetének megállapítása nem lehet természettudományi szakkérdés. A jog nem köteles mechanikusan alkalmazkodni a természettudományi vélekedéshez. A jognak ugyanis emellett az egyéb társadalmi szempontokat is figyelembe kell vennie. Így a jogalkotónak szabadságában áll a magzati lét különböző stádiumaiban különböző védelmet nyújtani, akkor is, ha e különbségtételnek nincs természettudományos indoka. Kilényi Géza szerint nincs összeütközés az abortusz engedélyezése és a vallás- és lelkiismereti szabadságot deklaráló alkotmánybeli passzus között, mivel a jog csak lehetőséget biztosít, de senkit nem kötelez terhességmegszakításra.

15. Lábady Tamás egyetértett ugyan a határozattal, de az indokolás lényegi elemeivel nem. Szerinte a megsemmisített rendeletek tartalmilag is alkotmányellenesek voltak. Véleménye szerint az „ember” normatív fogalom, mely nem eshet kívül az Alkotmány normavilágán, így az alkotmányértelmezéssel megállapítható. Kifejtette, hogy a biológiai és a normatív emberfogalom nem szakadhat el egymástól, ezért a természettudományok megállapításait nem lehet figyelmen kívül hagyni. A magzatnak a születés előtt nincs és nem is lehet külön jogi státusza, mert a biológiai kontinuitáshoz képest a születés mesterséges és önkényes normatív határvonal. Az alkotmánybíró hivatkozik arra, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése az emberi életet védi, és nem az anyatesttől elvált emberi életet. Az 56. § is azt mondja ki, hogy minden ember jogképes. Mivel magzat is ember, a jogalanyiság kezdete a fogamzás. Lábady Tamás abból indul ki, hogy az élethez és méltósághoz való jog

tósághoz való jog az ember érinthetetlen lényege, minden jog forrása és a jog által érinthetetlen. Ezért az anya „abortuszjogával” kapcsolatban azt mondja, hogy még az olyan általánosított jogi értékek, mint az anya önrendelkezési joga sem konkurálhat az élethez való joggal. Az emberi élet csak egy másik ember életével konkurálhat.

16. Zlinszky János sem értett egyet teljes egészében a határozat indokolásával. Kifejtette, hogy a hatályos magyar jogrendszer az anyatesttől való elváláshoz köti a jogalanyiságot. A polgári jog például speciális függő jogi helyzetet teremt a magzat számára, és a büntetőjog is eltérően értékeli a magzat élete ellen elkövetett cselekményeket és az emberölést. A magzat jogalanyiságáról való döntés nem lehet előkérdése az alkotmányértelmezésnek, hisz a jogalkotó már döntött, a Polgári Törvénykönyv és a Büntető Törvénykönyv a magzatot nem tekinti jogalanynak, hanem valamiféle sajátos közjogi jogtárgyként kezeli. Zlinszky János arra is figyelmeztet, ha a jogalkotás a magzatot is emberi jogokkal akarná felruházni, akkor azt nagy körültekintéssel kellene megtennie. Figyelembe kell venni az anya és a magzat között fennálló speciális testi kapcsolatot. A két önálló személy viszonyára vonatkozó hagyományos jogi rendelkezéseket nem lehet alkalmazni, hanem egyedi, törvényi szintű szabályozás szükséges. Az alkotmánybíró felhívja a figyelmet arra, hogy igen veszélyes az anya és a születendő gyermek között jogviszonyt létesíteni és ily módon adminisztratív eszközökkel behatolni a családi intim szférába. Megvizsgálta továbbá azt az indítványozói álláspontot is, hogy az anyának méltóságából fakadó joga van az abortuszhoz. Megállapította, hogy az anyának szabad döntési joga van abban, hogy kíván-e gyermeket. Viszont az anya szabad aktusa révén megfogant magzat kihordása, megszülése az anya emberi, erkölcsi kötelessége. A jogalkotó ezt az erkölcsi kötelességet jogi kötelezettséggé teheti, de nem feltétlenül kell azzá tennie. Az államnak azonban vannak kötelezettségei az emberi, így a magzati élet védelmével kapcsolatban. A magzat élete emberi élet, ezért nem lehet felette tárgyként, tulajdonként rendelkezni. Ezért a magzat elvetése vagy megtartása feletti rendelkezés alanyi jogként a szülőket nem illeti meg. A jogalkotó a kérdéskört tehát nem rendezheti a magzati élet védelmének teljes feladásával, ez a szabályozás a hatályos alkotmánnyal sem férne össze. Zlinszky János párhuzamos indokolásának végén a jogalkotás és a társadalom felelősségére emlékeztet. Megjelöli azokat a problémákat, amelyek feltétlenül jogi rendezést és állami beavatkozást kívánnak.

Abortusz II.: A dávodi ügy – BH (Bíróági határozatok) 1998/372

A méhmagzat gondnoka útján sem indíthat pert anyjának a terhessége megszakítására irányuló jognyilatkozata érvénytelenségének vagy hatálytalanságának megállapítása iránt. A bíróságnak az ilyen igényt tartalmazó keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítania, illetőleg – az eljárás későbbi szakaszában – a pert meg kell szüntetnie [Alkotmány 54. § (1) bek., 56. §, Ptk. 8–10. §-ai, 1992. évi LXXIX. tv., Pp. 48. §, 130. § (1) bek. e) pont, 157. § a) pont, 64/1991. (XII. 17.) AB hat.].

A terhes állapotban levő kiskorú II. r. alperes születendő gyermekének a gyámhatóság által kirendelt gondnoka a méhmagzat mint felperes képviselőjében nyújtotta be keresetlevelét. Kérte, hogy a bíróság állapítsa meg: az I. r. alperesnek mint a II. r. alperes törvényes képviselőjének az I. r. alperes terhességének megszakítására irányuló nyilatkozata érvénytelen, továbbá a II. r. alperes magzati életét élő gyermekének az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jogát sérti a II. r. alperes terhességének megszakítása, ezért a bíróság az abortuszt tiltsa meg.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetének helyt adott oly módon, hogy megállapította: a méhmagzati életkorát élő felperesnek az alkotmányban biztosított emberi élethez való jogát a II. r. alperesen végrehajtani tervezett abortusz sérti, ezért az I. r. alperesnek a terhesség megszakítása iránt előterjesztett kérelme – mint jognyilatkozat – hatálytalan, a II. r. alperes ugyanilyen célú jognyilatkozata pedig semmis.

Az elsőfokú ítélet ellen benyújtott fellebbezésében az I. és II. r. alperes kérte, hogy a megyei bíróság az ítéletet változtassa meg, és a felperes keresetét utasítsa el.

Az I. r. alperes fellebbezésének indokolásában arra hivatkozott, hogy a bíróságra is kötelező erejű alkotmányértelmezés szerint a méhmagzat nem jogalany. Utalt arra, hogy a Polgári Törvénykönyv vonatkozó rendelkezése kimondja, hogy az ember jogalanyisága az élveszületéssel kezdődik, így tehát a születés előtt jogalanyiságról nem lehet szó. A magzati élet védelméről szóló törvényre is hivatkozott, amely csak azt rögzíti, hogy a fogamzással induló magzati élet tiszteletet és védelmet érdemel, de nem minősíti embernek a magzatot. Ebből következően a magzati élet védendő, de nem egyenértékű az emberi élettel és annak védelmével. Ezáltal a perindításnak és a kereset érdemi elbírálásának nem volt helye.

A II. r. alperes ügygondnoka fellebbezését azzal indokolta, hogy a II. r. alperes az elsőfokú tárgyaláson és a tárgyalást követően is az ügygondnokkal való négy szemközt beszélgetés során úgy nyilatkozott, hogy magzatát nem kívánja megtartani.

Az elsőfokú ítélet meghozatala után jogerőre emelkedett határozatával az illetékes gyámhivatal visszavonta a felperesi gondnok kirendelése tárgyában született határozatát, a II. r. alperes terhességének megszakítása pedig 1998. március 26. napján megtörtént.

A jelenleg kialakult eljárásjogi helyzet – a felperes és jogi képviselőjének hiánya – az elsőfokú ítélet felülbírálatát nem befolyásolta, mert az elsőfokú bíróság ezt megelőzően a kereset tárgyalásával és az érdemi határozat hozatalával már eljárási szabályt sértett meg, amelynek eljárásjogi következményeit vont le a megyei bíróság.

A fellebbezéseket a megyei bíróság – a Pp. 256/A §-ának (1) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatban elfoglalt álláspontjára figyelemmel – kézbesítette a feleknek, az I. és II. r. alperes tárgyalás tartására irányuló kérelmének teljesítésére azonban nem volt lehetőség, mert az alperesek fellebbezését a Pp. 256/A §-a (1) bekezdésének a) pontja alapján bírálta el.

A bíróságnak a keresetlevél benyújtása után vizsgálat tárgyává kell tennie és meg kell állapítania, hogy a kereset tárgyalásának eljárásjogi feltételei – ezek között a perbeli jogképesség – fennáll-e. Az elsőfokú bíróság ezen eljárásjogi követelménynek eleget tett, a méhmagzat jogalanyiséga kérdésében azonban téves álláspontot foglalt el.

Az 1952. évi III. törvény (Pp.) 48. §-a szerint a perben fél az lehet (perbeli jogképesség), akit a polgári jog szabályai szerint jogok illethetnek és kötelezettségek terhelhetnek. Az 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 8. §-ának (1) és (2) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban minden ember jogképes, jogai és kötelezettségei lehetnek. A jogképesség az életkorra, nemre, fajra, nemzetiséghez vagy felekezethez tartozásra tekintet nélkül egyenlő. A Ptk. 9. §-a e jogképesség kezdetének az időpontját határozza meg, amikor kimondja, hogy a jogképesség az embert, ha élve születik, fogamzásának időpontjától kezdve illeti meg. A méhmagzat jogképessége tehát feltételes, az élveszületéstől függ. A jogképesség az olyan jogok vonatkozásában is az embert (és nem a méhmagzatot) illetik meg, amelyek még a megszületése előtt keletkeztek. Ilyen esetben függő jogi helyzet áll fenn.

Abortusz III. – 48/1998. (XI. 23.) AB határozat

Az indítvány

1. Az Alkotmánybírósághoz több, az abortusz hatályos jogi szabályozásának alkotmányosságát kétségbe vonó indítvány érkezett. Az ügy előadó bírása Solyom László volt.

2. A testület az abortuszt érintő alkotmányossági kérdésekkel a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban már foglalkozott, megsemmisítve az akkori rendeleti szintű szabályozást. A törvényhozás akkor egy év haladékot kapott az Alkotmánnyal összhangban lévő szabályozás kidolgozására. Így született meg a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Törvény). Ez a terhességmegszakítást több indok alapján lehetővé teszi. Az egyik lehetséges indok az állapotos nő súlyos válsághelyzete. A súlyos válsághelyzet fogalmát a Törvény a következőképpen határozta meg: „Súlyos válsághelyzet az, amely testi vagy lelki megrendülést, illetve társadalmi ellehetetlenülést okoz, és ez által veszélyezteti a magzat egészséges fejlődését.” Ennek fennállását az állapotos nő az abortusz-kérőlap aláírásával igazolja. E szabályt a Törvény végrehajtására kiadott 32/1992. (XII. 23.) (népjóléti miniszteri) rendelet (a továbbiakban: Rendelet) a következőképpen konkretizálja: „A feltétel fennállását a terhessége megszakítását kérő nő nyilatkozatával igazolja, a nyilatkozat tartalmával, illetőleg valódiságával kapcsolatban a munkatársnak mérlegelési joga nincs.” A munkatárs itt a Családvédelmi Szolgálat munkatársát jelenti.

3. Az indítványozók a fenti szabályozást azért tartják alkotmányellenesnek, mert szerintük az a nő súlyos válsághelyzetére való hivatkozással korlátlanul teszi lehetővé az abortuszt. Több indítványozó úgy véli, hogy az egész Törvény alkotmányellenes, mivel nem foglal állást a magzat jogalanyiségével kapcsolatban. Egy indítvány azt is kérte, hogy az AB állapítsa meg: a magzat ember-e. Az indítványozók az alkotmány számos rendelkezésére hivatkoznak: az élethez és méltósághoz való jogra [54. § (1) bekezdés], az állam alapjogvédelmi kötelezettségére [8. § (1) bekezdés], a várandós anyák védelmének kötelezettségére [66. § (2) bekezdés], a testi és lelki egészséghez való jogra (70/D. §) és a szociális biztonsághoz való jogra (70/E. §). Szerintük a törvényhozás az alkotmánybírósági határozatban foglalt kötelezettségeinek nem tett eleget.

A határozat

4. Az AB az indítványok és az alkotmánybírósági döntés tükrében megvizsgálta az abortuszra vonatkozó jogszabályokat. Megállapította, hogy a jogalkotó ezúttal eleget tett a szabályozás formai követelményeinek. Az alapvető jogokra vonatkozó lényeges kérdéseket a Törvény rendezi, sőt választ ad a magzat jogalanyiségének kérdésére is, ugyanis implicite azt juttatja kifejezésre, hogy a magzat jogilag nem ember. Az AB ismételten leszögezte, hogy hatáskörének hiánya miatt a magzat jogalanyiségéről ő maga nem dönthet, így az erre irányuló indítványt elutasította.

5. A magzat jогalanyiságának a tagadása azonban nem jelenti azt, véli az AB, hogy az államnak ne volnának kötelességei a magzati élet védelmével kapcsolatosan. Az Alkotmánynak az indítványozók által is hivatkozott rendelkezéseiből következik ugyanis, hogy az állam nem csupán az egyes individuumok életét, hanem általában az emberi életet is védeni köteles. Ez az objektív életvédelmi kötelezettség az emberi élet egy korai létezési stádiumára, a magzati életre, az élet előfeltételeire is kiterjed.

6. Ezért az indok nélküli, teljesen szabad abortusz lehetősége még akkor is alkotmányellenes, ha a magzat jогalanyiságát nem ismeri el a törvényhozó. Az AB ezt figyelembe véve vizsgálta meg a jogszabályok tartalmának alkotmányosságát. Megállapította, hogy a várandós nő súlyos válsághelyzete elviekben alapot adhat az abortuszra. A súlyos válsághelyzet Törvénybeli definíciójával kapcsolatban azonban felmerültek alkotmányossági problémák. A meghatározás az AB szerint súlyos ellentmondásokkal terhelt. A Törvény szövege szerint ugyanis a nő testi, lelki megrendülése és társadalmi ellehetetlenülése csak akkor minősül súlyos válsághelyzetnek, ha veszélyezteti a magzat egészséges fejlődését. Az ellentmondás abban rejlik, hogy a súlyos válsághelyzet fogalmán keresztül kellene feloldani az anya önrendelkezési joga és a magzati élet védelmére vonatkozó állami kötelezettség között feszülő konfliktust. E kollízió kezelése az állam alkotmányos kötelessége. A jogszabályi megoldás ezt azért nem teszi lehetővé, mert oksági kapcsolatba helyezi a nő válsághelyzetét és a magzat fejlődését. Márpedig e két szempontot egymással szemben kellene mérlegelni. A definíció szövege az oksági kapcsolat miatt értelmezési problémákat is felvet. Szinte lehetetlen megállapítani ugyanis, hogy az anya társadalmi ellehetetlenülése mikor veszélyezteti a magzat egészséges fejlődését. Ez a norma tetszőleges értelmezéséhez és így jogbizonytalansághoz vezethet. Ezért a súlyos válsághelyzet Törvénybeli meghatározása sérti a jogállamiság elvét [Alkotmány 2. § (1)], és a magzati élet védelmét sem segíti elő.

7. A definíció alapján tehát a magzati élet kiszolgáltatottá válhat. A Rendeletnek a súlyos válsághelyzet igazolásával kapcsolatos szabálya az alkotmányossági problémát tovább súlyosbítja. A nő súlyos válsághelyzetre vonatkozó nyilatkozatának valóságága ugyanis nem vizsgálható. Bár az Alkotmány a nő önrendelkezési joga és az állam életvédelmi kötelezettsége közötti egyensúly megteremtését követeli meg, a jogszabályok gyakorlatilag korlátlan lehetőséget biztosítottak az abortuszra a terhesség első tizenkét hetében.

8. Az AB megvizsgálta, hogy a Törvény tartalmaz-e a magzati életet védő olyan rendelkezéseket, amelyek az abortusz e gyakorlatilag korlátlan lehetőségét ellensúlyoznák. Megállapította, hogy a Törvény megoldásai nem elégségesek, így az állam objektív életvédelmi kötelezettségének nem tett eleget, amikor nem részesítette megfelelő védelemben a magzati életet.

9. Az AB megvizsgálta a támadott jogszabályok kapcsolatát a Büntető Törvénykönyvvél. A Büntető Törvénykönyv magzatelhajtás néven ugyanis bűncselekménnyé nyilvánította az abortuszt. A jogszabály által lehetővé tett terhességmegszakítás azonban nem lehet bűncselekmény, mivel hiányzik a jogellenesség. Azzal, hogy az állapotos nő nyilatkozatán múlik az abortusz, a támadott jogszabályok a jogellenességet kizáró ok megál-

lapítását arra a személyre bízták, aki a törvényben meghatározott büntetendő magatartást el kívánja követni. Márpedig a jogbiztonság megköveteli, hogy a büntethetőséget kizáró körülmények bizonyíthatók legyenek, és azok fennállását bíróságnak vagy más hatóságnak kell megállapítania. Mivel a jogszabályok lemondanak e körülmények vizsgálatáról, ismételten megállapítható a jogállamiság sérelme [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. Az AB rámutatott arra, hogy a büntetőjogi eszközök alkalmazása a magzati élet védelmének egyik, bár alkotmányosan nem kötelező eszköze.

10. A fenti vizsgálódás eredményeképp a testület úgy határozott, hogy a súlyos válsághelyzet Törvénybeli definícióját és a Rendelet súlyos válsághelyzet igazolására vonatkozó szabályát megsemmisíti. Így a súlyos válsághelyzet intézménye meghatározás nélkül maradt a Törvényben. Az AB rámutatott arra, hogy a jogalkotónak számos lehetősége van a szabályozás alkotmányosságának megteremtésére. Például ellenőrizhetővé teheti a súlyos válsághelyzetre hivatkozó nő nyilatkozatát, de megteheti azt is, hogy új intézkedések bevezetése mellett továbbra is lemond erről. A lényeg, hogy az államnak eleget kell tennie intézményvédelmi kötelezettségének, és nem teheti teljesen kiszolgáltatottá a magzati életet. Az AB az alkotmányellenes jogszabályhelyeket 2000. június 30-i hatállyal semmisítette meg, ugyanis nemcsak a megfelelő jogi szabályozás kidolgozására, hanem az azok végrehajtásához szükséges feltételek megteremtésére is elég időt kívánt hagyni a törvényhozónak.

Különvélemények és párhuzamos indokolások

11. Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleményében az egész határozat koncepcióját elveti. Megismétli azt az első alkotmánybírói döntéshez csatolt különvéleményében megfogalmazott gondolatmenetet, mely szerint a magzat az Alkotmány értelmében jogalanynak tekintendő, így az életét abszolút védelem illeti meg. Szerinte az Alkotmány 54. § (1) bekezdése nem értelmezhető úgy, hogy az embernek megszületésétől van jogképessége. Az Alkotmány szövegében a veleszületett szó annyit jelent, hogy az élethez való jog az ember létéből származik, „velekeletkezett”. Így helyt kellett volna adni a Törvény egésze megsemmisítését kérő indítványoknak, és meg kellett volna állapítani a magzat jogalanyiságát. Az alkotmánybíró úgy véli, ha el is fogadjuk a határozat elvi koncepcióját, mely szerint a magzat nem jogalany, akkor is elégtelen az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből levezetett védelmi szint. Szerinte az államnak az abortusz folyamatos felszámolására kellene törekednie e kötelezettségéből kifolyólag. Csak az erre törekvő jogszabályok felelnek meg az Alkotmánynak.

12. Lábady Tamással ellentétben Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró egyetértett a határozat elvi megállapításaival. Különvéleményében azt kifogásolja, hogy az AB a súlyos válsághelyzet meghatározásának megsemmisítésével egyidejűleg nem vette ki azt a terhességmegszakítás indokai közül. Tersztyánszky Ödön emlékeztet rá, hogy az AB az egyes jogszabályhelyeket és jogintézményeket sosem önmagukban, hanem az egész jogszabály összefüggésrendszerébe ágyazva vizsgálja. Itt is e logikát kellett volna követni, és a súlyos válsághelyzetet mint a terhesség-megszakítás indokát meg kellett volna semmisíteni.

13. Ádám Antal alkotmánybíró párhuzamos indokolásában azt emeli ki, hogy az Alkotmány a határozatban hivatkozott szakaszokon kívül számos rendelkezést tartalmaz, amely az állam életvédelmi kötelezettségét erősíti, illetve kiegészíti. Az alaptörvény kimondja többek között a család intézményének védelmét (15. §), az ifjúság érdekeinek védelmét (16. §), az anyák támogatását és védelmét [66. § (2) bekezdés], a gyermek egészséges fejlődésének elősegítését [67. § (1) bekezdés]. Ádám Antal hangsúlyozza, hogy a jogalkotónak figyelembe kell vennie az Alkotmány egészéből fakadó értékrendszert.

14. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolásában arra mutat rá, hogy a többségi állásponttól eltérően a törvényalkotó alkotmányosan nem állapíthatta volna meg a magzat jogszerűségét. Szerinte az Alkotmány 54. § (1) bekezdése az élethez való jogot a megszületéshez köti. Holló András megvizsgálta azt a kérdést, mi a helyzet akkor, ha egy törvény az alkotmány rendelkezését kiegészítő normát tartalmaz. Szerinte ez az alkotmányozó hatáskörének elvonását jelenti, és mint ilyen, alkotmányellenes. Az AB tehát hatáskörrel rendelkezik az ilyen törvényi rendelkezés megsemmisítésére. A magzat jogszerűségét az Országgyűlés csak mint alkotmányozó hatalom mondhatná ki az erre vonatkozó eljárási szabályok megtartásával.

15. A továbbiakban: az alkotmánybíró áttekintette, milyen lehetőségei vannak a jogalkotásnak a határozatban megállapított alkotmányellenesség megszüntetésére. A határozatban felvázolt két út közül csak az egyiket tartotta járhatónak. Szerinte a súlyos válsághelyzetre hivatkozó nő nyilatkozatának vizsgálata súlyosan sértene az önrendelkezéshez és a magánszférához való jogát. Az abortusz mellett döntő nő ugyanis olyan súlyos magánéleti problémákkal küszködhet, amelyeket nem lehet objektíven megítélni, és kitergetésük a legintimebb szférába való behatolást jelenti. Ezért az államnak a határozatban kifejtett második utat kell követnie: a magzati élet védelme érdekében új jogintézményeket kell bevezetni, és a terhes nő megsegítésére hivatott intézményi hálózatot kell fejleszteni. Ezzel egyidejűleg lehet erősíteni a magzati élet védelmét és hozzásegíteni a várandós nőt önrendelkezési jogának felelős gyakorlásához.

A művi meddővé tételről – 43/2005. (XI. 11.) AB határozat

Az indítvány

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány is érkezett, melyek a művi meddővé tétel jogi szabályozásának utólagos normakontrolljára irányultak. Az ügy előadó bírása Kukorelli István volt.

2. Az első indítványt még 1992-ben terjesztették elő, melyben az akkor hatályban lévő művi meddővé tételről szóló 12/1987. (VIII. 19.) EüM (egészségügy miniszteri) rendelet (a továbbiakban: rendelet) alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte az indítványozó, mert véleménye szerint a rendelet életkor és gyerekszám szerinti indokolatlan korlátozást tartalmaz. Szerinte, ezáltal az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében garantált emberi méltósághoz való jogot éri sérelem. Mivel az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondja, hogy az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény tartalmazza, így a rendeleti szintű szabályozást is alkotmányellenesnek tartja az indítvány. Időközben hatályba lépett az 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (a továbbiakban: Eütv.) és a rendeletet hatályon kívül helyezték. Azonban az Eütv. 187. § (2) bekezdése a sérelmezett szabályozást tartalmilag megtartotta. Eszerint a művi meddővé tétel családtervezési célból 35. életévét betöltött vagy három vér szerinti gyermekkel rendelkező személynél végezhető el. Az indítványozó beadványát e rendelkezés vonatkozásában továbbra is fenntartotta. A másik indítvány szintén ezt a rendelkezést támadja, és az érvek között felhossa az Alkotmány diszkrimináció tilalmára vonatkozó 70/A. §-át is, mert szerinte az Eütv. feltételei önkényesek és diszkriminatívak. Emellett sérelmesnek tartja az Eütv. 187. § (5) bekezdését is, miszerint házasságban, illetve élettársi kapcsolatban élő kérelmező esetén a házastársat (élettársat) is tájékoztatni kell a fogamzásgátlás egyéb lehetőségeiről. Szerinte ez azért sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő magánszférához való jogot, mert arra kötelezi a meddővé tételt kérő személyt, hogy a legbensőbb intim-szférájához tartozó döntését megossza egy másik személlyel (házastárs/élettárs).

A határozat

3. Az AB először azt vizsgálta meg, hogy a művi meddővé tételre milyen szabályozást dolgoztak ki más demokratikus országokban. A vizsgálódás eredményeképp az alkotmánybírák arra a megállapításra jutottak, hogy, kevés kivételtől eltekintve, e kérdésben tág teret adnak az egyén önrendelkezési jogának érvényesülésére. Tehát a jogi értelemben döntésképesnek tekintett személyek életkorra, családi állapotra, saját gyermekek számára tekintet nélkül kérhetik a művi meddővé tételt, bár a sterilizációról való döntés korhatára nem feltétlenül esik egybe az általános döntésképesesség korhatárával.

4. Ezután az AB áttekintette az emberi méltósághoz való jogra vonatkozó gyakorlatát. Már a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat általános „személyiségi jogként” értelmezte az emberi méltósághoz való jogot, vagyis olyan „anyajogként”, melyet minden esetben fel kell hívni az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az AB számos határozatában rámutatott,

hogy az önrendelkezéshez való jog és a magánszférához való jog erre tekintettel élvezi az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének védelmét.

Az AB ezután leszögezi, hogy a családi élet, a házasság, a gyermekvállalás kérdésében való szabad döntés az önrendelkezési jog része, ezért azokat a feltételeket, melyekhez az Eütv. művi meddővé tétel elvégzését köti, az önrendelkezési jog korlátjának tekint. Mindebből az következik, hogy az állam nem vállalhatja át az emberektől a fogamzásgátló módszerek és eszközök közötti választás, az előnyök és a hátrányok mérlegelésének felelősségét, mivel ez indokolatlan paternalizmus volna.

5. Ezen elvi tételek rögzítése után az AB megvizsgálta, hogy az Eütv.-ben lévő alapjog-korlátozás kiállja-e a szükségességi és arányossági teszt próbáját. Az alkotmánybírák szerint a korlátozás indokaként a népessedéspolitikai közcél, valamint az állam intézményes alapjogvédelmi kötelezettsége merülhet föl. A hátrányos demográfiai folyamatok megállítása a taláros testület szerint is legitim jogalkotói cél, azonban egy demokratikus államban ez nem az önrendelkezési jog korlátozásával érhető el, hanem közteherviselési és szociálpolitikai szabályozással, valamint a születésszabályozási kultúra fejlesztésével. Mivel a jogkorlátozás a népessedéspolitikai célok megvalósítására alkalmatlan, így egyben értelemszerűen szükségtelen eszköz is. [...]

Az alapjog-korlátozás másik lehetséges indokaként az állam intézményvédelmi kötelezettsége merült föl. Ebben az összefüggésben az AB szerint az önrendelkezési jog intézményes garanciáira, a gyermekek védelmét előíró alkotmányi passzusra [Alkotmány 67. § (1) bekezdés], az ifjúság védelmére [Alkotmány 16. §, 67. § (3) bekezdés], valamint az állam egészségvédelmi kötelezettségére (Alkotmány 70/D. §) kell tekintettel lenni. Az AB szerint mindezek alapján elképzelhető, hogy az Eütv. a cselekvőképes személyek egy csoportját is elzárja az önrendelkezési jog ezen formájának gyakorlásától, mert ki lehet indulni abból a feltételezésből, hogy a korlátozással érintett személyek nem rendelkeznek a művi meddővé tételre vonatkozó döntéshozatali képességgel. Az AB már a 36/2000. (X. 27.) AB határozatban kifejtette, hogy a Polgári Törvénykönyv szerinti cselekvőképesség és az egészségügyi ellátásokra vonatkozó döntésképeség fogalmai nem feltétlenül esnek egybe.

6. Ezzel szemben az Eütv. másik feltételét, mely a művi meddővé tételt a vér szerinti gyermekek számától teszi függővé, az AB alkotmányellenesnek találta. A határozat indokolása hangsúlyozza, hogy az állam az emberek számára nem írhatja elő az ideálisnak tartott gyermeklétszámot.

7. Az AB az állam egészségvédelmi kötelezettsége kapcsán kifejtette, hogy az Alkotmány alapján nem kifogásolható, ha törvény tiltja az egészség végleges károsodásával járó és ésszerűen nem indokolható műtéti beavatkozások elvégzését. A művi meddővé tétel azonban nem tekinthető pusztán egészségkárosító beavatkozásnak. A művi meddővé tétel célja nem kizárólag a testi egészség védelme lehet. A személy testi egészsége mellett figyelemmel kell lenni szellemi állapotára, családi és egyéb körülményeire. Az Eütv. ezzel szemben nem enged teret az egyéni szempontok mérlegelésének.

8. Mindezekre tekintettel az AB megállapította, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége szükségessé teheti a családtervezési célú művi meddővé tétel korlátozását, de az Eütv. 187. § (2) bekezdése túlmegy azon a mértéken, amit az alkotmányos célok indokoltá tesznek. Az AB arról nem foglalhatott állást, hogy a döntésképeség biztosítása és az ifjúság védelme milyen konkrét törvényi szabályozást követel meg, de jelen ügyben azt meg kellett állapítania, hogy a legitim célokhoz képest a három vér szerinti gyermek előírása aránytalan, és ezért alkotmányellenes. Azért, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségének eleget tudjon tenni, az AB az Eütv. alkotmányellenesnek nyilvánított bekezdését 2006. június 30-i hatállyal semmisítette meg.

9. Az Eütv. 187. § (5) bekezdését, amely a beavatkozás előtt a házastárs/élettárs tájékoztatásáról is rendelkezett, az AB az önrendelkezési jog érvényesülése szempontjából nem találta alkotmányellenesnek, mivel a döntést egyedül a kérelmező hozza meg, házastársnak/élettársnak nincsen beleegyezési vagy visszautasítási joga. Az AB ugyanakkor rámutat, hogy e rendelkezést az indítványnak megfelelően csak az Alkotmány 54. § (1) bekezdés szempontjából vizsgálta meg. Így a kérdéses szabályozást a magántitok és a személyes adatok védelme [Alkotmány 59. § (1) bekezdés] szempontjából nem ellenőrizte.

Különvélemények

10. A határozathoz három különvéleményt is fűztek. Harmathy Attila nagyobb súlyt helyezett volna az állam egészségvédelmi kötelezettségére. Különvéleményében kifejti, hogy az államnak meg kell akadályoznia a maradandó egészségkárosodást. Márpedig ez esetben a visszafordíthatatlan jellegű beavatkozás helyett a fogamzásgátlás más módszereit lehet alkalmazni. A meddővé tétel korlátjaként meghatározott korhatárnak egészségügyi tapasztalati alapja van. A gyermekszámmal összefüggő korlátozást pedig részben a nagyobb létszámú család anyagi terhei, részben az életkörülmények jelentős nehézségei indokolják. Így egyik korlátozás sem tekinthető önkényesnek.

11. Tersztyánszky Éva alkotmánybíró szintén különvéleményt fűzött a határozathoz. Meggyőződése szerint a nem egészségügyi okból történő művi meddővé tétel olyan fogyatékossgot okoz, mely önmagában az emberi méltóság csorbulásával jár, és melyre így az önrendelkezési jog nem terjed ki. Népesedéspolitikai célokkal szerintem sem lehet indokolni az önrendelkezési jog korlátozását, de az élethez, az emberi méltósághoz és az egészséghez való jog védelmével annál inkább. Szerinte a vizsgált korlátozásnak az a célja, hogy megóvja a törvényhozó által fiatalnak tartott személyeket attól, hogy jórészt visszafordíthatatlan és súlyosan egészségkárosító beavatkozásnak vessék alá magukat. Ráadásul e kérdés kapcsán a születésszabályozás kiterjedt lehetőségeit összességükben kell vizsgálni. Mivel a családtervezésnek számos, egészségkárosodást vagy maradandó fogyatékossgot nem okozó eszköze rendelkezésre áll, így a meddővé tétel végletes „megoldásának” korlátozása alkotmányosan nem kifogásolható.

12. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleményében Tersztyánszky Éva érvelése mellett foglal állást. Hangsúlyozza, hogy a meddővé tétel gyakorlatilag végleges, hisz a termékenységet csak nagyon ritkán lehet visz-

szállítani. Mivel a meddőségkezelési eljárások térítéskötelesek, az elhamarkodott vagy más élethelyzetben hozott döntés visszafordítására csak az anyagilag tehetőcs családok számára nyílik lehetőség. Kovács Péter továbbá emlékeztet arra a tapasztalati tényre, hogy még az emberi jogi szempontból élen járó országokban is probléma, hogy a páciensek úgy adják beleegyezésüket a műtétbe, hogy nem világosították fel őket a következményekről, illetve az adott tájékoztatást nem vagy nem mindenben értették meg. Mindezek halmozottan jelentkeznek a képzettség, anyagi és szociális háttér szempontjából hátrányosnak tekinthető rétegeknél.

Eutanázia I. – Cruzan kontra Missouri Egészségügyi Minisztérium vezetője¹⁹-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 497 U.S. 261 (1990)

Rehnquist bíró, a Legfelső Bíróság elnöke ismertette a Bíróság álláspontját.

A felperes Nancy Beth Cruzan egy autóbalesetben elszenvedett súlyos sérülései következtében cselekvőkép-telenné vált. Miután egyértelmű lett, hogy gyakorlatilag nincs esély kognitív készségeinek visszanyerésére, a társ-felperesek, Lester és Joyce Cruzan, Nancy szülei és gyámjai, bírósági végzést kértek a lányuk mester-séges táplálását és folyadékellátását biztosító készülékek lekapcsolására. [Nancy autóbaleset áldozata volt, és évek óta állandó vegetatív állapotban élt.] Missouri állam Legfelső Bírósága úgy határozott, hogy mivel nincs világos és meggyőző bizonyíték arra vonatkozóan, hogy ilyen körülmények közt Nancy kívánsága az életfenntartó kezelés visszavonása lenne, a szüleinek sincs felhatalmazása arra, hogy egy ilyen kérvénynek érvényt szerezzenek. [...]

Az ügyet döntésre befogadtuk, hogy mérlegelhessük a kérdést: az Egyesült Államok Alkotmányának értel-mében Cruzannak van-e olyan joga, amely ilyen körülmények között kötelezhetné a kórházat az életfenntartó kezelés visszavonására.

A szokásjogban [...] a tájékozott beleegyezés doktrínájának [*doctrine of informed consent*] logikus követ-kezménye, hogy a betegnek általában joga van nem beleegyezni, azaz megtagadni a kezelést. Éppen jelen bírósági ciklusban [...] ismertük el, hogy fegyenceknek „a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés tisztességes eljárás elve [*Due Process Clause*] alapján jelentős szabadságérdeke fűződik az antipszichotikus gyógyszerek nem kívánt beadásának elkerüléséhez.” Egyéb esetek is annak elismerését támogatják, hogy általános sza-badságérdek fűződik az orvosi kezelés megtagadásához. De nem zárul le a vizsgálat azzal, hogy egy sze-mélynek „szabadságérdeke” [*„liberty interest”*] van a jogszerű eljárás elve folytán; „csak az alperes szabad-ságérdekeinek az állam vonatkozó érdekeivel való szembeállításával és mérlegelésével lehet megállapítani, hogy az alperes alkotmányos jogai sérültek-e” [*Youngberg kontra Romeo*, 457 U.S. 307, 321 (1982)].

A felperesek bizonygatják, hogy az eseteinkben elfoglalt általános álláspontok szerint az életfenntartó orvo-si ellátás kikényszerített alkalmazása, sőt, még az élethez elengedhetetlen mesterségesen beadott tápanyag és víz is érinti egy beszámítható személy szabadságérdekét. Bár úgy véljük, hogy a fent ismertetett esetek lo-gikája kiterjed egy ilyen *szabadságérdekre*, a szóban forgó kezelés megtagadásának drámai következményei áthatják annak vizsgálatát, hogy alkotmányosan megengedhető-e az ezen érdektől való megfosztás. De a je-len eset keretein belül abból indulunk ki, hogy az Egyesült Államok Alkotmánya egy döntésképes személynek adna alkotmányosan védett jogot az életmentő folyadékellátás és táplálás megtagadására.

¹⁹ [Director, Missouri Department of Health]

A felperesek továbbá kifejtik, hogy egy döntésképtelen személynek e téren ugyanazokkal a jogokkal kell rendelkeznie, mint amilyeneknek egy döntésképes személy is birtokában van. [...] A probléma a felperesek állításával az, hogy elkerülhetetlenül felmerül a kérdés: egy döntésképtelen személy nem képes tájékozott és önkéntes döntés alapján gyakorolni egy elméleti, a kezelés megtagadására vagy bármi másra vonatkozó jogot. Ha egyáltalán, akkor valamilyen helyettesítőjének kell ezen „jogot” gyakorolni helyette. Missouri állam gyakorlatilag elismerte, hogy bizonyos körülmények között egy helyettesítőnek kell a beteg nevében eljárnia a folyadékellátás és a táplálás visszavonása tekintetében, a célból, hogy az a halálhoz vezessen. De Missouri egyúttal létrehozott egy eljárási biztosítékot annak érdekében, hogy a helyettesítő személy cselekménye a lehető legnagyobb mértékben összhangban legyen a beteg által, még beszámítható állapotában kinyilvánított akaratával. Missouri azt követeli, hogy a beszámíthatatlan személynek a kezelés visszavonására vonatkozó akaratát egyértelmű és meggyőző bizonyíték támassza alá. A kérdés tehát az, hogy az Egyesült Államok Alkotmánya tiltja-e az államnak ilyen eljárási követelmény felállítását. Határozatunk szerint nem.

[...] Missouri az emberi élet védelmével és megőrzésével kapcsolatos érdekre hivatkozik, és ez az érdek tagadhatatlan. Általánosan véve az államok – sőt, minden civilizált nemzet – oly módon nyilvánítja ki az élet melletti elkötelezettségét, hogy az emberölést súlyos bűnként kezeli. Továbbá az Egyesült Államok tagállamainak többségében a törvény büntetőjogi büntetéssel sújtja azokat, akik másoknak segítenek öngyilkosságot elkövetni. Nem gondoljuk, hogy az állam köteles lenne semleges maradni egy jogképes felnőtt által hozott tájékozott és önkéntes döntés kapcsán, amellyel halálra éheztesíti magát.

De az itt feltüntetett kontextusban az államnak konkrét érdekei érintettek. Az élet és halál közötti választás mélyen személyes döntés, amely nyilvánvaló és elsőprő véglegességgel bír. Véleményünk szerint Missouri jogosan védelmezheti ennek a választásnak a személyi elemét a fokozott bizonyítási követelmények megszabásával. [...] Egy ilyen helyzetben az állam jogosult a potenciális visszaélések elleni védelemre. Hasonlóképpen az állam jogosult figyelembe venni, hogy a beszámíthatatlan személy akaratának megállapítására vonatkozó bírósági eljárásról könnyen elképzelhető, hogy nem kontradiktórius eljárás lesz, amely nagyobb biztosítékot nyújtana az akkurátusabb ténymegállapítás vonatkozásában. S végül úgy gondoljuk, hogy az állam helyesen eljárva, elutasíthatja egy adott egyén által élvezhető élet „minőségére” vonatkozó döntést, és ehelyett egyszerűen kinyilváníthat egy feltétlen érdeket az emberi élet megőrzésében, amelyet az egyén alkotmányosan védett érdekeivel kell szembeállítani és mérlegelni.

Felfogásunk szerint Missouri elfogadhatóan próbálta érvényre juttatni ezeket az értékeket a bizonyításra vonatkozó „egyértelmű és meggyőző” minőség követelményének felállításával, amelyek ezen eljárásokat szabályozzák. „A bizonyítási követelmény funkciója, ahogyan az a jogszerű eljárás elvében és a tényfeltárás területén megtestesül, az, hogy a »tényfeltárót instruálja arra vonatkozóan, hogy társadalmunk bizonyos típusú ítélezés esetében milyen szintű bizonyosságot vár el a ténymegállapítások pontosságát illetően.«”

Úgy véljük nyilvánvaló, hogy az azonnali eljárás által érintett érdekek lényegesebbek, mind egyéni, mind társadalmi szinten, mint az átlagos polgári jogi vitában felmerülő érdekek. [...]

Összegezve, arra a következtetésre jutunk, hogy az államnak szabad alkalmaznia az egyértelmű és meggyőző standardot olyan eljárásokban, amelyekben a gyám meg akarja szüntetni a folyamatos vegetatív ál-

lapotúként diagnosztizált személy táplálását és folyadékellátását. [...] Missouri állam Legfelső Bírósága határozata szerint, jelen esetben a perben bemutatott bizonyítékok nem érték el az egyértelmű és meggyőző szintű bizonyítékot, amely alátámasztotta volna, hogy a beteg meg akarná tagadni a folyadékellátást és táplálást. Ezáltal megsemmisítette a Missouri állambeli tárgyaló bíróság döntését, amely megállapítása szerint a bizonyíték azt „sugallta”, hogy Nancy Cruzan nem kívánta volna ilyen kezelés folytatását [...] de egyúttal nem alkalmazta „az egyértelmű és meggyőző” standardot, melyet a Legfelső Bíróság fejtett ki. A tárgyaláson bemutatott bizonyítékokat elsősorban Nancy Cruzan lakótársának tett nyilatkozatai képezték, amelyek szerint egy évvel a baleset előtt azt mondta, hogy nem akarná „növényként” élni életét, illetve hasonló jellegű megjegyzések. A megállapítások nem tértek ki kifejezetten az orvosi kezelésre, illetve a folyadékellátásra és a táplálásra. Nem mondhatjuk, hogy Missouri Legfelső Bírósága alkotmányosan tévedett, amikor az általa megállapított következtetésre jutott. [...]

Missouri Legfelső Bíróságának ítéletét *helybenhagyjuk*.

Scalia bíró párhuzamos véleménye

Bár egyetértek a Bíróság jelen elemzésével, és ezért csatlakozom véleményéhez, jobban örültem volna, ha világosan és haladéktalanul kijelentjük, hogy a szövetségi bíróságoknak nincs keresnivalójuk e téren; hogy az amerikai jog mindig is a tagállamok hatáskörébe utalta azt a hatalmat, hogy ha kell, erőszakkal előzzék meg az öngyilkosságot – ideértve azon módszert is, ha valaki megtagadja az élet megóvásához szükséges intézkedéseket; hogy az a pont, amikor az élet „értéktelenné” válik, és az a pont, amikor a megóvásához szükséges eszközök „rendkívüliek” és „nem helyénvalók” lesznek, sem az Alkotmányban nincsenek lefektetve, sem pedig jobban nem ismertek ezen Bíróság kilenc bírāja által, mint kilenc, Kansas City telefonkönyvéből véletlenszerűen kiválasztott személy által; és ezért amikor egyértelmű és meggyőző bizonyíték révén *bizonyított*, hogy egy beteg már nem kíván bizonyos intézkedéseket életének megőrzése érdekében, akkor Missouri állampolgárainak kell választott képviselőiken keresztül dönteniük arról, hogy ezt az elhatározást tiszteletben tartják-e. Aligha elképzelhető (mivel az Alkotmány semmit nem mond a kérdésről), hogy ezek az állampolgárok kevésbé törvényes határt határoznak meg, mint amelyet mi választanánk; és aligha valószínű (hiszen semmivel sem tudunk többet az „élet és halál kérdéséről”, mint ők), hogy egy kevésbé ésszerű határt választanak. [...]

Brennan bíró Marshall és Blackmun bírák által támogatott különvéleménye

„Az orvosi technológia gyakorlatilag a prolongált újraélesztés szürke zónáját teremtette meg, amelyben a halál már megkezdődik miközben az élet, valamilyen formában még folytatódik. Egyes betegek azonban nem kérnek az olyan életből, amelyet csak az orvosi technológia tart fenn. Ehelyett egy olyan orvosi ellátásra vonatkozó tervet akarnak, amely megengedi a természetnek, hogy saját útján járjon és megengedi nekik, hogy méltóságteljesen haljanak meg.” [kimaradt lábjegyzet]

[...] Mivel véleményem szerint Nancy Cruzannak alapvető joga van ahhoz, hogy a mesterséges táplálástól és folyadékellátástól mentesüljön, amely jognál nem esik erősebben latba egyik állami érdek sem, valamint

mivel azt találom, hogy a Missouri Legfelső Bírósága által megszabott, helytelenül részrehajló procedurális akadályok megengedhetetlenül terhelik ezt a jogot, én tiszteletteljesen nem értek egyet [a Bíróság döntésével]. Nancy Cruzan jogosult arra, hogy a méltóságteljes halált válassza. [...]

Ennek ellenére Missouri és a jelen Bíróság kizszorították Nancy saját megítélését a halállal kapcsolatos folyamatot illetően. [...] Hogy Missouri-t és a jelen Bíróságot tényleg csak a döntésképtelen beteg iránti aggodás motiválja, az lényegtelen. Ahogy egyik legkiemelkedőbb jogászunk évtizedekkel ezelőtt óva intett minket: „A tapasztalat arra int minket, hogy leginkább akkor álljunk résen a szabadság védelmében, ha a kormányzat céljai jó szándékúak. [...] A szabadságra leselkedő legnagyobb veszélyek a jó indulatú, de értelem nélküli emberek alattomos beavatkozásai.” [...]

Tiszteletteljesen nem értek egyet.

Stevens bíró különvéleménye

[...] A halállal kapcsolatos döntések a szabadság magját érintik. [...] Amikor bekövetkezik, Nancy Cruzan halála nem lehet hősiess történelmi aktus; elkerülhetetlenül tragikus balesetének következménye lesz. De Nancy Cruzan életéhez kapcsolódó érdekéhez tartozik – semennyire sem kevésbé, mint bármely más személy esetében – az is, hogy halála után hogyan fognak gondolni rá azok, akiknek véleménye számított neki. Kétségtelen, hogy élete értékessé tette őt családjá és rajtuk kívül mások számára is. Halálának módja arra is hatással lesz, hogy hogyan emlékeznek majd rá. A tárgyaló bíróság végzése, amelyben felhatalmazták Nancy szüleit lányuk kezelésének felfüggesztésére, lehetővé tette volna a Nancyt szerető családnak, hogy tragédiába forduló életét a halállal váltsák meg. Missouri ellenvetése ezen végzés ellen, alárendeli Nancy testét, családját és életének maradandó jelentőségét az állam saját érdekeinek. Az általunk felülvizsgált döntés ezért a legmagasabb rendű alkotmányos érdekeket sérti. [...]

Röviden: nincs semmilyen ésszerű alapja azon feltételezésnek, hogy Nancy Beth Cruzannak lenne bármilyen *személyes* érdeke annak állandó fenntartásában, amiről az állam úgy határozott, hogy az az ő élete. Ahogy már kifejtettem, elképzelhető lenne ilyen érdeket hipotetikusán megfogalmazni egy teológiai vagy filozófiai feltételezés alapján. De ha az állam cselekedetét indokolandó terjesztenénk elő ilyen alapot, azzal egyúttal ellehetetlenítenénk. Nem esik a világi kormányzat jogkörébe az emberek szabadságának teljes mértékben vallásos alapú élet definíciók alapján létrehozott szabályozásokkal történő behatárolása. [...]

Az én nézetkülönbségem a Bírósággal tehát nem az ilyen jellegű esetekre vonatkozó, a bizonyítás egyértelmű és meggyőző mércéjének támogatásából fakad. Sőt, egyetértek, hogy a döntő tényeket félreérthetetlen világossággal kell megállapítani. A kritikus kérdés azonban nem az, hogy hogyan bizonyítsunk döntő tényeket, hanem hogy mely tények legyenek döntőek. Véleményem szerint az alkotmányos válasz erre világos: az egyén legfőbb érdekeinek, különösen, ha ezeket megerősítik minden érintett harmadik fél érdekei, felül kell kerekednie az állam általános politikáján, amely egyszerűen figyelmen kívül hagyja ezeket az érdekeket.

(Fordította: Győri Gábor)

Eutanázia II. – Washington kontra Glucksberg-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 521 U.S. 702 (1997)

[Azon orvosok, akik időnként halálos betegségben szenvedő betegeket kezelnek, azt állították, hogy alkotmányellenes az a Washington állambeli törvény, amely rendelkezése szerint „öngyilkossági kísérletet segít elő az a személy, aki tudatosan okozza vagy segíti elő, hogy egy másik személy öngyilkosságot kíséreljen meg” [Wash. Rev. Code § 9A36060(1) (1994)].

A Legfelső Bíróság elnöke, Rehnquist bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

A kérdés, melyet jelen esetben előadtak, arra vonatkozik, hogy sérti-e az Egyesült Államok Alkotmányának Tizennegyedik Kiegészítését Washington állam arra vonatkozó tilalma, hogy öngyilkosságot „okozni” vagy „segíteni” lehessen. Mi úgy határozunk, hogy nem. [...]

A felperesek azt állították, hogy létezik egy, „a Tizennegyedik Kiegészítés által védelt szabadságérdek, amely kiterjed a szellemileg beszámítható, halálos beteg felnőtt egyén jogára, hogy orvos által segített öngyilkosságot kövessen el.” [...] Ezzel egyetértett a Körzeti Bíróság, 850 F.Supp, 1459–1462, elsősorban a *Délkelet-pennsylvaniai Családtervezési Szolgálat [Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania] kontra Casey*, 505 U.S. 833 (1992)] és a *Cruzan kontra Missouri Egészségügyi Osztály igazgatója [Director, Missouri Department of Health]*, 497 U.S. 261 (1990) esetekre támaszkodva, és arra a következtetésre jutott, hogy Washington állam asszisztált öngyilkosság tilalmára vonatkozó törvénye alkotmányellenes, mert „indokolatlan mértékben terheli meg [azon] alkotmányosan védett szabadságérdek gyakorlását.” [...] A Körzeti Bíróság továbbá úgy határozott, hogy a washingtoni törvény sérti az egyenlő védelem klauzula azon követelményét, hogy „minden hasonló helyzetű ember azonos bánásmódban részesüljön.” [A Kilencedik Körzet Fellebbviteli Bíróságának egyik tanácsa megsemmisítette az ítéletet. Újratárgyalás után a Kilencedik Körzet Fellebbviteli Bíróság teljes testülete visszavonta a tanács ítéletét és megerősítette a körzeti bíróság döntését.]

Mint minden, a jogszerű eljárásra vonatkozó esetben most is azzal kezdjük, hogy megvizsgáljuk nemzeti történelmét, jogi hagyományait és gyakorlatát. Az öngyilkosság segítése csaknem minden [Amerikai Tag-] Államban – sőt, szinte minden nyugati demokráciában – bűncselekmény. Az Államok asszisztált öngyilkosságra vonatkozó tilalmai nem innovációk. Ehelyett régre visszanyúló kifejezései az Államok abbéli elkötelezettségének, hogy védjenek és megőrizzenek minden emberi életet. [...]

Bár mélyen gyökereznek, az Államok asszisztált öngyilkosságra vonatkozó tilalmait az utóbbi években felülvizsgálták, és általánosan megerősítették. [...] A közérdeklődés és a demokratikus cselekvés tehát élesen összpontosítanak arra, hogy mely módon lehet a legjobban védeni a méltóságot és a függetlenséget az élet végén, és ezen [figyelem] eredményeként mélyreható változások következtek be a [szövetségi] Államok törvényeiben és az ezen törvények által képviselt hozzáállásokban is. Példának okáért sok Állam most megenged „élő végrendelkezést”, átruházott egészségügyi döntéshozatalt és az életfenntartó egészségügyi beavatkozás visszavonását vagy megtagadását. [...] Ugyanakkor a választók és a törvényhozók a legtöbb esetben megerősítik az Államaik asszisztált öngyilkosságra vonatkozó tilalmait. [...]

A tisztességes eljárás elve [*Due Process Close*] többet nyújt, mint a tisztességes eljárás garanciája, és az általa védett „szabadságba” is több tartozik, mint a fizikai korlátozás hiánya. [...] Az elv ezek mellett a kormányzati beavatkozástól való magasabb fokú védelmet is kínál, egyes alapvető jogi és szabadságérdekekkel. [...]

[...M]indig is óvakodtunk az anyagi jogszerű eljárás fogalmának kibővítésétől, mert ezen az ismeretlen területen ritkák a felelős döntéshozatalt segítő útmutatók, és nem nyújtanak biztos irányt” [Collins, 503 U.S., 125.] Azáltal, hogy kiterjesztjük az alkotmányos védelmet egy igényelt jogra vagy szabadságérdekre, jelentős mértékben kivonjuk a kérdést a közvita és a törvényhozási cselekvési kör hatásköréből. Ezért tehát mindig „a lehető legnagyobb körültekintéssel [kell eljárunk], ha arra kérnek fel minket, hogy e téren új utat nyissunk,” [...] annak elkerülése végett, hogy a tisztességes eljárás elve által védett szabadság ne alakuljon át kis, alig észrevehető lépésekben ezen Bíróság tagjainak politikai preferenciájává. [...]

Az anyagi tisztességes eljárás elemzése nálunk meghonosodott módszerének két főbb jellemzője van: Először is rendszeresen megállapítottuk, hogy a tisztességes eljárás elve különösen védi azokat az alapvető jogokat és szabadságokat, amelyek objektíven nézve „mélyen gyökereznek ezen nemzet történelmében és hagyományaiban.” Másodsorban az anyagi tisztességes eljárással kapcsolatos esetekben megköveteltük az igényelt alapvető szabadságérdek „alapos leírását.” [...]

A szóban forgó washingtoni jogszabály tiltja a „más személy öngyilkossági kísérletében való segédkezést”, és ennek okán a kérdés, amellyel szembesülünk az, hogy a tisztességes eljárás elve által különösen védett „szabadság” része-e az öngyilkosság elkövetéséhez fűződő jog, amely magába foglalja az ebben történő segédkezéshez való jogot is.

Most azt vizsgáljuk, hogy ezen igényelt jognak van-e bármely helye nemzetünk hagyományaiban. E téren [...] egy hagyománnyal állunk szemben, amely következetesen és csaknem egyetemesen visszautasította az igényelt jogot, és manapság is továbbra is kifejezetten elutasítja, még a halálos betegségben szenvedő, szellemileg beszámítható felnőttek esetében is. [...]

Az alperesek ezzel szemben azzal érvelnek, hogy az általuk követelt szabadságérdek logikusan illeszkedik ezen Bíróság anyagi tisztességes eljárás eseteinek sorába, még akkor is, ha nem illik a nemzet történelmébe és gyakorlatába. A *Casey* és *Cruzan* esetekre utalva az alperesek értelmezése szerint joggyakorlatunk az „önszuverenitás” általános hagyományát tükrözi, valamint azon felismerést, hogy a tisztességes eljárás elve által védett „szabadságba” tartozik a „személyes autonómia alapvető és intim vonatkozású gyakorlása” is. [...] Az alperesek szerint a mi szabadságra vonatkozó joggyakorlatunk, valamint az ebben megnyilvánuló széles körű, individualista elvek védik a „beszámítható, halálos betegségben szenvedő felnőttek abbéli szabadságát, hogy indokolatlan kormányzati beavatkozástól mentesen hozzák meg az életük végével kapcsolatos döntéseiket.”

A jelen esetben felmerülő kérdés azonban az, hogy a tisztességes eljárás elvébe tartozik-e azon jog is, hogy egy másik személy segédletével lehessen öngyilkosságot elkövetni. [...] Az asszisztált öngyilkosság törvényi szabályozásának történelme ebben az országban mindig is, és továbbra is majdnem minden ennek engedélyezésére vonatkozó erőfeszítés elutasításából állt. Ennek figyelembevétele alapján döntéseink ahhoz

a következtetéshez vezetnek minket, hogy az öngyilkossághoz nyújtott segédletre vonatkozó követelt „jog” nem egy, a tisztességes eljárás elve által védett alapvető szabadságérdek. Az Alkotmány ezen túlmenően azonban azt is megköveteli, hogy Washington állam asszisztált öngyilkosság tilalma egy ésszerű kormányzati érdekhez is kapcsolódjon. [...] Ezen követelmény jelen esetben kétségtelenül teljesül. [...]

Először is Washington államnak „feltétlen érdeke fűződik az emberi élet védelméhez” [Cruzan, 497 U.S., 282]. Az állam asszisztált öngyilkosságra vonatkozó tilalma, mint minden emberölésre vonatkozó törvény, egyszersmind tükrözi és elősegíti ezen érdek melletti elkötelezettségét. [...] Az Államnak továbbá érdeke az orvosi szakma tisztességének és erkölcsi elveinek védelme. [...]

Az Államnak emellett érdeke fűződik a kiszolgáltatott csoportok védelméhez – ideértve a szegényeket, az időseket és a fogyatékos személyeket – a visszaélésektől, az elhanyagolástól és a hibáktól. [...] Ha az orvosi segédlettel elkövetett öngyilkosságok engedélyezettek lennének, sokan azért folyamodnának hozzá, hogy megkíméljék családjukat az élet végével kapcsolatos egészségügyi ellátás jelentős anyagi terheitől.

Az Állam érdeke itt túlmutat azon, hogy a rászorulókat védelmezze a kényszersztől; kiterjed a fogyatékosok és halálos betegségben szenvedők védelmezésére az előítéletekkel, negatív és helytelen sztereotípiákkal, valamint a „társadalmi közönnyel” szemben. [...]

Végül pedig az Állam tarthat attól, hogy az asszisztált öngyilkosság engedélyezésével kezdetét veszi egy olyan folyamat, amely az önkéntes, netán akár nem önkéntes eutanáziához vezet. [...] Kiderül tehát, hogy ami itt az „asszisztált öngyilkossághoz” való korlátozott jogként jelenik meg, az a valóságban feltehetően egy sokkal szélesebb körű felhatalmazássá válik, amelyet rendkívül nehéz lesz felügyelni és kordában tartani. Washington állam asszisztált öngyilkosságra vonatkozó tilalma megakadályozza ez a fajta eróziót. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Eutanázia III. – Rodriguez kontra Brit-Kolumbia Legfelső Bíróság (Kanada) – 3 S.C.R. 519. (1993)

[Sue Rodriguez, egy 42 éves anya laterális szklerózisban szenvedett. Állapota rohamosan súlyosbodott, és várható volt, hogy hamarosan elveszíti a nyelést, a beszéd, a járás, valamint az önálló testhelyzet-változtatás képességét. Ezután a légzőkészülék nélküli lélegzés és a gasztrotóma, vagyis a hasfalon keresztül a gyomorba vezetett szonda nélküli étkezés képességének elvesztése, majd a teljes ágyhoz kötöttség következik. Várható élettartama valahol 2 és 14 hónap között mozgott. A fellebbező mindaddig nem kívánt meghalni, amíg megmaradt azon képessége, hogy élvezze az életet. Egyúttal azonban az volt a kívánsága, hogy egy erre képzett orvos állítson össze egy műszaki eszközt a célból, hogy ha elérkezik arra a pontra, amikor az életet már nem tudja élvezni, akkor egy általa választott időpontban saját keze által véget tudjon vetni életének. A Büntető Törvénykönyv 241. cikkének b) bekezdése azonban megakadályozta, hogy a fellebbező segítséget vehessen igénybe az öngyilkosság elkövetéséhez, ha már arra saját maga nem lenne képes. Rodriguez több alapon is vitatta az érintett rendelkezés alkotmányosságát.]

La Forest, Sopinka, Gonthier, Iacobucci és Major bírák:

A legfontosabb kérdés jelen fellebbezésben, hogy a 241. cikkének b) bekezdése sérti-e a 7. cikket abban az értelemben, hogy meggátolja a fellebbezőt a saját halála időzítésének és módjának meghatározásában. Arra a következtetésre jutok, hogy bár a cikk hatást gyakorol a fellebbező biztonsági érdekére, egyik ebből eredő veszteség sem áll ellentétben az alapvető igazságosság elveivel. Ugyanilyen következtetésre jutnék minden potenciálisan érintett szabadságérdek tekintetében. A *Kanadai Jogok és Szabadságok Kartája* (a továbbiakban: Karta) 7. cikke a következőképp rendelkezik: „Mindenkinek joga van az élethez, a szabadsághoz és a személye biztonságához, valamint ahhoz, hogy ezektől kizárólag az alapvető igazságosság elveivel összhangban foszthassák meg.”

A fellebbező érvelése szerint azáltal, hogy a bűnügyi szankciók kilátásba helyezésével megtiltja bárkinek, hogy segítsen neki saját életének véget vetni, amikor a betegsége lehetetlenné teszi számára, hogy ezt segítség nélkül megtehesse, a 241. cikk b) bekezdése megfosztja őt mind a szabadságától, mind a személyi biztonságától. A fellebbező állítása szerint kérelme a következő jogokra alapul: (a) hogy az élet fennmaradó részét embernek kijáró, veleszületett méltóságban élhesse; (b) hogy amíg él, addig saját maga határozhassa meg, hogy mi történjék testével; (c) hogy kormányzati beavatkozástól mentesen hozhasson döntéseket életének végső szakaszáról. Az első két vindikált jog mind a szabadságra, mind a személyi biztonságra hivatkozik; az utóbbi inkább csak a szabadságérdekkel áll szoros viszonyban.

(a) Élet, szabadság és a személy biztonsága

A fellebbező jogorvoslatot szeretne, amely ellenőrzést biztosít számára halálának ideje és módja vonatkozásában. Bár igényét arra alapozza, hogy szabadságát és személyi biztonságát érinti a kérdés, ezen érdekek

vizsgálata nem választható el az élet szentségétől, amely az egyike azon három, a Kartába foglalt érdekeknek, melyeket a 7. cikk véd.

Ezen értékek egyike sem élvez *a priori* elsőbbséget a többivel szemben. Az alapvető igazságosság elvének megállapítása során mindegyiket figyelembe kell venni, és nincs alapja annak, hogy nagyobb terhet rójunk az egyik érték elismeréséért pert indító személyre, mint egy másik értéket igénylőre.

Ahogy a továbbiakban: látni fogjuk, az élet szentségét történelmileg oly módon értelmezték, hogy az kizárja a szabad választást az önkéntes okozott halál tekintetében, és kétségtelenül kizárja mások bevonását is ezen választás végrehajtásába. Minimálisan annyit lehet megállapítani, hogy nem alakult ki új társadalmi konszenzus az állam abbéli jogára vonatkozóan, hogy szabályozza egy egyén életének befejezéséről szóló döntésben más egyének részvételét.

A fellebbező szerint a halálos betegségben szenvedő esetében a választás nem a halálra magára vonatkozik, hiszen az elkerülhetetlen, hanem annak időzítésére és módjára. Ezzel nem értek egyet. Ez inkább a halál választásáról szól, ahelyett, hogy a természeti erőknél szabad folyást engednénk. A halál ideje és konkrét módja ismeretlenek maradnak mindaddig, amíg a halál ténylegesen be nem következik. Nem lehet bizonyossággal előrejelzést adni egy halál konkrét körülményeire vonatkozóan. A halál minden halandó számára elkerülhetetlen. Még akkor is, amikor úgy tűnik, hogy a halál küszöbön áll, azon igény, hogy meghatározhassuk annak módját és időzítését, a halál tudatos választását jelenti az élettel szemben. Eszerint az élet, mint érték, akkor is érintett, amikor egy halálos beteg a halált kívánja választani az élet helyett.

Valóban, számosan felhívták már a figyelmet arra, hogy az ilyen személyek életük és élni akarásuk tekintetében különösen kiszolgáltatottak, és jelentős aggályok fogalmazódtak meg megfelelő védelmük kapcsán. [...]

[...] A szokásjog rég elismerte, hogy létezik arra vonatkozó jog, hogy megszabhassuk: miként bánjanak testünkkel, még egy jótékony hatású orvosi kezelés során is. Az orvosi kezelés ráerőltetése az azt megtagadó személyre tettegességnak minősül, és szokásjogunk elismerte az arra vonatkozó jogot, hogy követelhető legyen az élet-meghosszabbító orvosi beavatkozás mellőzése vagy felfüggesztése. Véleményem szerint ezen megfontolások ahhoz a következtetéshez vezetnek, hogy a 241. cikk b) bekezdésben foglalt tilalom megfosztja a fellebbezőt a személye feletti autonómiától és fizikai fájdalmat, valamint lélektani stresszt okoz neki oly módon, amely hatással van személyi biztonságára. [...]

A fellebbező állítása szerint az emberi méltóság és az egyén autonómiájának tiszteletben tartása az alapvető igazságosság elvének hatálya alá esik, és az, hogy ily módon fölösleges kényszeredésnek teszik ki, megfosztja őt méltóságától. [...]

Vitán felül áll, hogy az emberi méltóság tisztelete egyike azon alapvető elveknek, amelyeken társadalmunk alapszik. Nekem azonban nehezemre esik ezt önmagában a 7. cikk értelmében vett alapvető igazságosság elvének minősíteni. Bár az emberi méltóság tisztelete az alapvető igazságosság számos elvének eredője, nem minden olyan törvény, amely nem tanúsít tiszteletet az iránt, sérti egyúttal ezen elveket. Azon állítás, miszerint „az emberi méltóság és autonómia” tisztelete az alapvető igazságosság egyik elve, lényegében azt mondja, hogy a fellebbező személyi biztonságától történő megfosztása ellentétes az alapvető igazságosság

elveivel, mert megfosztja őt a személyi biztonságától. Ezen értelmezés a személyi biztonságot egynek tekinti az alapvető igazságosság egyik elvével és az utóbbit redundánssá teszi. [...]

Az alapvető igazságosság elvei nem csak azon személy érdekeit veszik figyelembe, akinek szabadságát – állítása szerint – korlátozták, hanem a társadalom védelmét is. Az alapvető igazságosság tisztességes egyensúlyt követel. [...] Véleményem szerint a jelen esetben kialakított egyensúly összhangban van ezzel a követelménnyel. [...]

A 241. cikk *b)* bekezdésének célja, hogy megvédje a kiszolgáltatottakat, akik egy gyenge pillanatban az öngyilkosság elkövetésére rávehetőek. Ez a cél az állam élet védelmére vonatkozó érdekében gyökerezik, és azon állami politikának a reflexiója, amely szerint az emberi élet értékét nem szabad oly módon leértékelni, hogy annak elvételét engedélyezzük. [...]

[Mivel nem sérti sem az Alkotmány kegyetlen és szokatlan büntetésekre vonatkozó tilalmát, sem pedig a fogyatékos diszkriminációjának tilalmát], a Büntető Törvénykönyv 241. cikkének *b)* bekezdése nem ellentétes a *Karta* rendelkezéseivel.

McLachlin, aki L'Heureux-Dubé bírával közösen különvéleményt fogalmaz meg:

[...] Véleményem szerint nem védhető egy mások számára elérhető választási lehetőség megtagadása Sue Rodrigueztól. A Büntető Törvénykönyv jelenlegi rendelkezései bőven elegendő védelmet nyújtanak a visszaélés lehetőségével szemben. Ezen rendelkezéseket kiegészíti a bírósági felhatalmazás, valamint remélhetőleg valamikor a módosított jogalkotás is. [...]

Véleményem szerint a többség indoklása a *R. kontra Morgentaler* [1 S.C.R. 30 (1988)] esetben vonatkoztatható a jelen fellebbezésben felvetett kérdésekre is. Jelen esetben a parlament hatályba helyezett egy jogalkotási keretet, amely ugyan nem tiltja az öngyilkosságot, de kriminalizálja az öngyilkosságban való közreműködés cselekményét. Ennek hatása, hogy egyes emberektől megtagadtatik az élet befejezésére vonatkozó választás, pusztán azért, mert fizikailag képtelenek rá. Ez oly módon fosztja meg Sue Rodriguezt a személye biztonságától (azon jogtól, hogy olyan döntést hozzon a saját testére vonatkozóan, amely csak a saját testére van hatással), hogy ez sérti az alapvető igazságosság elveit és ezáltal a *Karta* 7. cikkét. Ezt a sérelmet nem menti az 1. cikk. Éppen ezen logika mentén semmisítette meg a jelen Bíróság többsége a Büntető Törvénykönyv abortuszra vonatkozó rendelkezéseit a *Morgentaler* esetben. Abban az esetben a parlament egy olyan keretet hozott létre, amely az egészségügyi okból végzendő abortuszt engedélyezte. A rendelkezések valós hatása azonban az volt, hogy egyes nők esetében megtagadta vagy késleltette az egészségügyi okból végzendő abortuszt. A Bíróság határozata szerint ez sértette a 7. cikket, mivel egyes nőket megfosztott attól a joguktól, hogy saját belátásuk szerint rendelkezzenek testükről, és így megsértette a személy biztonságát oly módon, amely összeegyeztethetetlen volt az alapvető igazságosság elveivel. A parlament nem tudott olyan érdeket felmutatni, amely indokolta volna az önkényes jogalkotást és következésképpen a törvény nem élvezte a *Karta* 1. cikkének védelmét. [...]

Már megállapításra került, hogy a *Karta* 7. cikke védi minden egyes személy azon jogát, hogy döntést hozzon saját testével kapcsolatban: *Morgentaler* (fentebb). Ez abból fakad, hogy a testtel kapcsolatos döntések

a „személy biztonságát” érintik, amelyet a 7. cikk véd az alapvető igazságosság elveivel összeegyeztethetetlen állami beavatkozással szemben. A személy biztonsága magában foglalja a személyi autonómiát is, amely védi az egyén méltóságát és magánszféráját a saját testére vonatkozó döntések tekintetében. Az ember egyéniségének és méltóságának része, hogy autonómiája kiterjedjen arra, hogy mi a legjobb a testének. Ez összeegyeztethető a ténnyel, amelyre McEachern bírósági elnök utal alább, miszerint a „7. cikket mindaddig védi az emberi méltóságot és egyéni kontrollt, amíg az másnak nem okoz kárt” [76 B.C.L.R. (2d), 145, 164. o. (1993)] [...] Van olyan érvelés, miszerint indokolható Sue Rodrigueztól megtagadni azon lehetőséget, hogy a testileg ép személyekhez hasonlóan rendelkezzen testéről, mivel az asszisztált öngyilkosság engedélyezése megnyitná a kaput – ha ugyan nem egy rohamot indítana el – az olyan fogyatékos emberek megölése előtt, akik ebbe valójában nem egyeznek bele. Az indoklás lényegében a következő: lehet, hogy Sue Rodriguez esetének tényállása szerint nincs alapja annak, hogy megtagadják tőle annak lehetőségét, hogy véget vessen életének – amely lehetőség adott a testileg ép személyek számára. Mindazonáltal meg kell tőle tagadni ezen választási lehetőséget, mivel fennáll a veszély, hogy más emberek jogtalanul visszaélnek a gyengék és betegek feletti hatalmukkal, és véget vetnek az ilyen emberek életének, azok beleegyezése nélkül. Tehát Sue Rodrigueztól azt követelik, hogy viselje annak terhét, hogy potenciálisan más emberek más helyzetekben bűncselekményt követnek el, és megölnek másokat, illetve tisztességtelenül ráveszik őket az öngyilkosságra. Azt követelik tőle, hogy hivatkozási alapként szolgáljon.

[...Ám] az alapvető igazságosság elvei azt követelik, hogy a törvény minden egyes személyt mint önálló individuumot kezeljen igazságosan.

[Összegezve] arra a következtetésre jutok, hogy a *Karta* 7. cikkének megsértése a 24. cikk *b)* bekezdése által nem lett meggyőzően igazolva a *Karta* 1. cikkének értelmében.

Cory bíró különvéleménye

[...] Nem látok különbséget aközött, hogy megengedjük egy épelméjű betegnek a méltóságos halál választását oly módon, hogy visszautasítsa a kezelést, illetve hogy megengedjük egy halálos betegségben szenvedő épelméjű betegnek, hogy a halált válassza az életfenntartó kezelés befejezésével, még akkor is, ha tehetetlensége miatt ezt a lépést fizikailag egy másik embernek kell megtennie helyette, az ő utasításai alapján. Mint ahogy azt sem látom indokoltnak, hogy ugyanezen engedélyt ne terjesszük ki oly formában, hogy a halállal szembesülő halálos beteg egy másik személy közvetítésével vessen véget életének, ahogy Sue Rodriguez javasolja. A halál választásának lehetősége nyitva áll azon betegek előtt, akik testileg nem fogyatékosok. Nincs oka annak, hogy megtagadjuk ezt a választást azoktól, akik azok. [...] Ez lehetővé tenné, hogy Sue Rodriguez, aki életét méltósággal és bátorsággal élte, szabadon dönthessen úgy, hogy ugyanezen bátorsággal és méltósággal véget vet életének. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

AZ EUTANÁZIA – MAGYARORSZÁG

Eutanázia I. – a Binder-eset – BH (Bíróági határozatok) 1996, 349.

A büntetés céljának a szem előtt tartása mellett az enyhítő rendelkezés kimerítő alkalmazásával, végrehajtandó szabadságvesztés kiszabása indokolt azzal az anyával szemben, aki a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő 11 éves gyermekét, annak a kívánságára megöli [Büntető Törvénykönyv (a továbbiakban: Btk.) 37. §, 83. §, 87. § (2) bek. d) pont, 89. §, 166. § (1) bek.].

Az elsőfokú bíróság az 1994. október 31. napján kihirdetett ítéletével a vádlott bűnösségét emberölés bűntettében állapította meg, ezért őt 2 évi – végrehajtásában 3 évi próbaidőre felfüggesztett – börtönbüntetésre ítélte. A megállapított tényállás lényege a következő.

A gimnáziumi érettségivel rendelkező vádlott munkanélküli. Munkaviszonyát beteg gyermeke gondozása miatt szüntette meg 1992. évben. Első házasságából született nagykorú fia önálló keresettel rendelkezik, külön háztartásban él. A vádlott jelenleg a férjével él, akivel 1977-ben kötöttek házasságot. A vádlott vagyontalan. Büntetlen előéletű. A vádlottnál 1994. február hó 10. napján elvégzett orvosi vizsgálat alapján autoimmun betegséget diagnosztizáltak. Orvosi kezelést nem vesz igénybe. A vádlott beszámítási képessége kifogástalan, de eddigi életvezetése kiegyensúlyozatlan, beilleszkedési nehézségekkel küzdő emocionális labilitással, valamint hiszteriform önsajnálattal jellemzett szociopathiás személyiségfejlődésre utal, aki a negatív pszichés traumákat esetenként irreálisan próbálja megoldani. A vádlott hiszteroid diszharmonikus személyiségű.

A vádlottnak a férjével között házasságától 1982. január 4. napján Andrea utónevű gyermeke – a sértett – született. A házastárssal közösen nevelték a vádlott első házasságából származó fiúgyermeket is. Családi és házaseletük ideális volt. A gyermekek testi és szellemi fejlődését a házaspár maximálisan biztosította.

1991. év nyarán az akkor 9 éves sértett többször panaszkodott hasfájásra, láza felszökött. Az év végén a kislány bőrén vérbeszűrődések keletkeztek, teste különböző részein kisebb-nagyobb dudorok jelentek meg, majd eltűntek. Étvágytalan lett, és testi gyengesége olyan mértékben nőtt, hogy iskolába sem tudott járni. 1992. év januárban Andreát kivizsgálás végett a gyermekkórházba szállították, ahol lupus erythematosus (LED) betegséget diagnosztizáltak. 1992. március 13-ig folyamatos kórházi kezelés alatt állt, és az év többi részében is hosszabb-rövidebb megszakításokkal szintén kórházi kezelésre szorult. Állapota kismértékben javult, de a tanulmányait nem tudta folytatni. A vádlott a munkaviszonyát megszüntette, hogy minden idejét a gyermeke ápolásával töltsse. Tisztában volt azzal, hogy kislánya gyógyíthatatlan betegségben szenved, mert az orvosi közlésen túl a szakirodalomban is utána olvasott a betegség jellegének és várható következményeinek.

1993. év elején rosszabbodott a sértett egészségi állapota, és ismét kórházi kezelésre szorult, két ízben is megműtötték, és szeptember 17-ig folyamatos kórházi kezelés alatt állt. 1993. évben egy-két hét kivételével a sértett állandó kórházi ápolásra kényszerült. Testszerte bőrelváltozások, nyirokcsomó-duzzanatok kelet-

keztek. A betegség a gyermek belső szerveit is megtámadta, a veseműködés folyamatos romlásának jelei is mutatkoztak. Mindezen tünetek nagy fájdalommal jártak, és egyre gyakrabban jelentkeztek. A betegség előrehaladását orvosi eszközökkel nem lehetett megakadályozni. A fájdalomcsillapítók hatása is rövid ideig tartott. A gyermek vénáit preparálták, állandó jelleggel kapott infúziót, a fájdalmakat nagyon nehezen viselte.

A vádlott mindennap bement a kórházba, reggeltől este kb. 21 óráig a kislánya mellett töltötte a napot. Nagy szeretettel és türelemmel foglalkozott gyermekével, próbálta elterelni a figyelmét a fájdalmairól. Hétvégeken, amikor a kislány állapota engedte, hazavitte.

1993. szeptember 16. napján a sértett további kezelésének a megbeszélése érdekében orvosi konzíliumot tartottak. Felmerült a gyanú, hogy a betegség szövődményeképpen daganat alakult ki, és ennek a megállapítására több, további szenvedéssel járó vizsgálatot kellett volna elvégezni.

A sértett fájdalmai intenzívebbé válásával egyidejűleg egyre gyakrabban foglalkozott az öngyilkosság gondolatával. Eleinte azt mondogatta édesanyjának, hogy szeretne meghalni, kitépni az infúziókat. Később arra is kérte az édesanyját, hogy segítsen neki meghalni. Amikor megtudta, hogy további vizsgálatoknak vetik alá, levelet írt szüleinek, amelyben arra kérte őket, hogy vigyék ki a kórházból, mert már nem bírja tovább a „szúrást és a vizsgálatot”. Írta továbbá, ha nem viszik el, benyúl a konnektorba, vagy megszökik és úgy hal meg.

A vádlott és férje, részben a gyermek könyörgésére, részben azon kezelőorvosi tájékoztatásra, hogy a kislány egészségi állapotán nem tudnak segíteni, és rövidesen meg fog halni, 1993. szeptember 17-én a válságos állapotban levő gyermeket saját felelősségükre a gyermekkórházból hazaszállították azzal, hogy további gyógykezelését Hamburgban kívánják folytatni. A külföldön történő gyógykezelést a vádlott és férje kizárólag azért mondta a kezelőorvosnak, hogy könnyebben kiadják a kislányt a kórházból.

1993. szeptember 29-én napközben ismét erősödtek a sértett fájdalmai. Délben és este egy-egy szem Algopyrint, Andaxint, Eunocint vett be ideg- és fájdalomcsillapítás végett. Éjszakára a rosszulléte erősödött, szíve gyorsan vert, fulladozott, széklete véres volt, veséjében szűrőszzerű fájdalmat érzett. A vádlott az éjszakát leánya mellett virrasztva töltötte, aki a rosszullétét követően hajnalban elaludt. Kb. 8 óra után a sértett felébredt, és a szobájába lépő vádlottal közölte, hogy nagyobb mennyiségű altatót vett be, Eunocint. Fájdalmai közepette arra kérte, hogy menjen fel vele a ház 10. emeletére, és onnan együtt ugorjanak le. A vádlott el is kezdte öltöztetni a gyermeket, de nem tudott a kérésnek eleget tenni. Ekkor a kislány arra kérte, hogy a vízzel teli fürdőkádba dobja be a működő hajszárítót az édesanyja, mert olvasta valahol, hogy ez halálos áramütést okoz. A vádlott kb. 9 óra 30 perckor a kádba kb. 50 cm magasságban vizet engedett, és a sértettet besegítette. A vádlott magához vette a 320 watt teljesítményű, Németországból származó hajszárítót, és egy másfél méter hosszúságú hosszabbító segítségével az előszobában levő konnektorba dugta, majd a fürdőszobába vitte. Először nem tudta teljesíteni leánya kérését, és kiment a fürdőszobából, majd azzal ment vissza, hogy a kérést megtagadja. A helyiségbe lépve ismét eszébe jutott mindaz a szenvedés, amelyet gyermekének még át kell élnie, és az időközben bekapcsolt hajszárítót a kislány bal oldala mellett, deréktáján a vízbe engedte. A szellőzőmotor fordulatszáma és a ventilátor zaja a víz alatt csökkent, így a vádlott azt hitte, hogy a hajszárító leállt, ezért kb. 10 másodperc múlva – miután az áramütés nem következett be – azt a vízből kiemelte. A mosógépről ezután jobb kezével felvett egy törülközőt, azt a gyermek arcára dobta, míg bal kezével a bal

lábát megrántotta oly módon, hogy a feje a víz alá merüljön. Ekkor mindkét kezével – a lábát elengedve – mellénél a víz alá nyomta. Miután a kislány egészségi állapota erősen leromlott, igen kevés erő elengedő volt a víz alatt tartásához. Egy-két gyenge mozdulat után, pár másodperc alatt beállt a halál.

A vádlott ezután leengedte a kádból a vizet, azalatt gyermekét felültette, és letakarta meztelen testét. Ekkor szólt a fiának, hogy „baj van, meghalt az Andi”, és kérte, hogy segítsen a fürdőkádból a testet kiemelni. A vádlott felöltöztette a halott gyermeket pizsamába. Kb. fél órát töltött a szobában, majd a második szobában tartózkodó fiához ment, és elmondta, hogy ő „segített Andinak meghalni”, majd közölte, hogy elmegy a rendőrségre. Egy táskába tette a hajszárítót, a törülközőt és a fia kíséretében jelentkezett a rendőrkapitányságon, ahol feljelentette magát.

A sértett betegsége a halála előtti időszakban előrehaladott stádiumban volt, és ilyenként igen nagy fájdalommal és szenvedésekkel járt. A LED elnevezésű és az egész szervezetre kiterjedő alapbetegség gyógyíthatatlan. A gyermek halála maximum kettő-három hónap múlva a betegséggel összefüggésben törvényszerűen bekövetkezett volna.

A fentiekről a vádlott tudomással bírt. A sértett egyébként 1993. szeptember 30. napján nem szedett be nagy mennyiségű Eunoctint, halálát a víz alá merülés miatt bekövetkezett fulladás okozta. Alapbetegségére, állapotára figyelemmel a fulladással kapcsolatos agónia kifejezetten rövid lehetett.

Az elsőfokú ítélet ellen az ügyész jelentett be fellebbezést a vádlott terhére, hosszabb tartalmú, végrehajtandó szabadságvesztés és közügyektől eltiltás kiszabása végett.

A legfőbb ügyész átiratában a vádlott egészségi állapotára vonatkozó részében az elsőfokú ítéletet részben megalapozatlannak tartotta. Az elsőfokú bíróság ugyanis tényként állapította meg, hogy a vádlott is a sértettel azonos (lupus erythematosus: LED) megbetegedésben szenved, és ezt a körülményt a büntetés kiszabása körében nagyobb súlyú, büntetést enyhítő tényezőként vette figyelembe. Elmulasztotta azonban a vádlott megbetegedéséről, a betegség stádiumáról és az ezzel kapcsolatos körülményekről az igazságügyi orvosszakértői vizsgálaton alapuló szakvélemény beszerzését. Az említett megalapozatlanság kiküszöbölése érdekében indítványozta, hogy a Legfelsőbb Bíróság rendeljen el bizonyítást, és ennek keretében vizsgáltassa meg a vádlottat igazságügyi orvos szakértővel nevezett egészségi állapotára, betegségére és gyógykezelésére nézve. A fellebbezési tárgyaláson a legfőbb ügyész a büntetés súlyosítását célzó fellebbezést fenntartotta. Mindenekelőtt az elsőfokú ítéletnek – a másodfokú eljárásban elrendelt bizonyítás eredményeként a vádlott egészségi állapotára vonatkozó adatokkal történő módosítását, továbbá az ítéleti tényállás – a sértett gyermek állapotrosszabbodására vonatkozó – iratellenes megállapítása helyesbítését indítványozta.

A legfőbb ügyész perbeszédében annak a meggyőződésének adott hangot, hogy a vádlott magatartásában a „praemeditáció” bizonyos jelei is fellelhetők. A vádlott ugyanis meg sem várta a kórházi ápolás során sürgősszerűen alkalmazandó gyógykezelést, a „külföldi gyógyíttatás” címén saját felelősségére a sértettet hazaszállíttatta. Ezt követően a kislány nem részesült orvosi kezelésben, csak fájdalomcsillapítókat és nyugtatókat kapott. Nagy a valószínűsége annak, hogy a „halálba segítés” gondolata a vádlottban már ekkor megfogalmazódott. Az elkövetés indítékával kapcsolatban hangsúlyozta: a vádlott cselekményét döntően az határozta meg, hogy a sértett hosszan tartó, nagy fájdalommal járó betegségének, kórházi kezelésének min-

den fizikai és lelki terhe ráhárult. Egy idő után elfáradt, nem tudta elviselni ezt az emberfeletti igénybevételt. A cselekmény jogi értékelését érintően utalt arra, hogy a vádlott cselekménye mindenképpen az emberölés büntettének alapeseteként értékelendő. Büntető Törvénykönyvünk a kívánatra ölést – mint az emberölés büntettének privilegizált esetét – nem ismeri. Rámutatott a legfőbb ügyész arra is, hogy a vádlott esetében az aktív euthanáziáról sem lehet szó. Ez a fogalom ugyanis kizárólag a beteg és az orvos közötti kapcsolatot feltételezi. Amikor és ahol erre a jogszabály lehetőséget ad, akkor is vizsgálni kell – többek között -, hogy a sértett beleegyezése, kívánata megtörtént-e, továbbmenően a sértettet megilleti-e az erre vonatkozó rendelkezési jog. Álláspontja szerint a 11 éves gyermeknek ilyen tartalmú kérése jogi szempontból komolynak nem értékelhető, mivel a polgári jog szabályai szerint sem cselekvőképes.

A büntetés kiszabásával kapcsolatban kifejtette, hogy adott esetben nincs helye az elsőfokú bíróság által – az enyhítő rendelkezés alkalmazásával – kiszabott legenyhébb tartalmú büntetés alkalmazásának. A bűnösség foka, a cselekmény tárgyi súlya és az általános visszatartó hatás elérésére hosszabb tartalmú, végrehajtandó szabadságvesztés kiszabását indokolja. A közügyektől eltiltás alkalmazását azonban sükség-telennek ítélte.

A védő mindenekelőtt a „kívánatra ölésre” hivatkozott. Utalt az öngyilkosságban közreműködésre, valamint az erős felindulásban elkövetett emberölés büntettére. Ezeknek a bűncselekményeknek a törvényi büntetési tétele lényegesen enyhébb, holott a vádlott cselekményének a társadalomra veszélyessége ezeknél nyilván kisebb fokú. Azt az álláspontját juttatta kifejezésre, hogy a védencc nem érdemel végrehajtandó szabadságvesztést, mert a szeretet és irgalom által diktált kényszerhelyzetben cselekedett.

Az ügyészi fellebbezés az alább kifejtettek szerint alapos. A Legfelsőbb Bíróság az ügyészi fellebbezéssel megtámadott elsőfokú ítélet felülbírálata során arra a megállapításra jutott, hogy az elsőfokú ítélet részleges – nem a tényállás túlnyomó részét érintő – megalapozatlanságban szenved. A megalapozatlanság abban jelentkezik, hogy az ítélet részben hiányos, iratellenes és téves megállapítást is tartalmaz. A büntetési eljárásban érvényesülő rendelkezések szerint a részleges megalapozatlanság részben a másodfokú eljárásban felvett bizonyítás útján, részben az iratok tartalma alapján a tényállás kiegészítésével, illetőleg helyesbítésével ki-küszöbölhető volt.

Az elsőfokú bíróság az ítéletet – a történeti tényállást is ideértve – túlnyomó részében a vádlott tárgyaláson előterjesztett vallomására alapozta. Ezen túlmenően figyelembe vette a kórházi orvos és ápolónővérek vallomását, és elfogadta a gyermek édesapja, valamint a sértett féltestvére nyilatkozatait is.

Elöljáróban jegyzi meg a Legfelsőbb Bíróság, hogy az elsőfokú bíróság elmulasztotta – a megkövetelhető – különös gonddal vizsgálni a vádlott szavahihetőségét, holott az üggyel kapcsolatos többféle állítása is meg-cáfolást nyert az eljárás során. Az idevonatkozó – esetleges értékelési tevékenységét tükröző – indokolási kötelezettségének sem tett mindenben eleget.

A Legfelsőbb Bíróság egyetértve a legfőbb ügyész indítványával, bizonyítás felvételét rendelte el az ügyben. Ennek keretében beszerezte a vádlott betegségéről, a betegség stádiumáról és az ezzel kapcsolatos körülményekről az igazságügyi orvos szakértői vizsgálaton alapuló szakvéleményt. Az említett orvos szak-

értői vélemény, valamint az iratok tartalma alapján – a Be. 258. §-a (1) bekezdésének a) pontjában foglalt rendelkezés szerint – az elsőfokú ítélet az alábbiakkal szorult helyesbítésre, illetve kiegészítésre:

A vádlott nem szenved – az elhalt sértettel azonos – lupus erythematodes (sem discoid, sem sistémiás) betegségben, és olyan betegsége sem véleményezhető, amely a büntetés elviselési képességét befolyásolná. A vádlott a nyomozati eljárásban úgy nyilatkozott, hogy egészségesnek érzi magát. Az elsőfokú eljárásban azt állította, hogy ő is a sértettel azonos megbetegedésben szenved. Ennek bizonyítására a vádlott olyan orvosi dokumentumokat mutatott be, amelyek sem fejléccel, sem hivatali pecséttel, sem az orvos aláírásával ellátva nem voltak. Ennek ellenére az elsőfokú bíróság a tényállásban a vádlott szóban forgó betegségét tényként megállapította, és annak a büntetés kiszabása körében nagyobb súlyú büntetést enyhítő hatást tulajdonított. A másodfokú eljárásban beszerzett orvos szakértői vélemény ezt az állítást megcáfolta.

A sértett gyermek a hazaszállítását követően az elbocsátó kórház által megszabott gyógyszereket nem kapta meg. Igazoltan csak nyugtatókat (Eunocin, Andaxin) és fájdalomcsillapítókat (Algopyrin) szedett. Orvosi kezelésben, orvosi felügyeletben nem részesült.

A sértettet a gyermekkórház – abban a tudatban, hogy a sértettet a továbbiakban: Hamburgban kezelik – adta ki a szülőknek 1993. szeptember 17-én a saját felelősségükre. Egyben felhívták a figyelmet arra, hogy a gyermek gyógyszerelését előre tervezni nem tudják, mert az az aktuális állapotának függvénye. Figyelmeztették a szülőket arra, hogy a szteroid- és cyclosporinadagolás elhagyása a gyermekre „végzetes” következményekkel járhat. Közölték a szülőkkel azt is, hogy a gyermek állandó orvosi és kórházi kezelésre szorul. A kislányt azonban nem külföldi gyógykezelésre, hanem hazaszállították, ahol orvosi kezelésben – még inkább állandó orvosi felügyeletben – egyáltalán nem részesült. Ebből adódóan a szükséges gyógyszerek kiírására, a kislány aktuális egészségi állapotának megfelelő adagolására sem került sor. Az adott nyomozati vallomása szerint a sértett kórházból történt hazaszállítása idején arra gondolt, hogy a gyermek a kórházban is csak fájdalomcsillapítót kapott, azt otthon is szedheti. Arra is gondoltak, hogy a gyermek – legyengült állapota miatt – egy-két napnál tovább nem fog élni.

A sértett egészségi állapota a kórházból való hazaszállítása utáni időben – 1993. szeptember 17-től szeptember 30-ig – a körülményekhez képest lényegesen javult. Kedélyállapota jobb lett, megnyugodott. Érdeklődött a tv-műsorok iránt, széklete, vizelete rendeződött, súlya is gyarapodott. Iratellenes tehát az elsőfokú ítéletnek az a megállapítása, amely szerint a sértett gyermek állapota az említett időszakban – a pár napos javulást leszámítva – rohamosan rosszabbodott, és 1993. szeptember 29-én fájdalmai napközben is erősödtek, éjszakára pedig a rosszullete fokozódott. Ezt a megállapítást számos – az elsőfokú bíróság által is elfogadott – bizonyíték cáfolja. Ellentmond az elsőfokú ítéleti megállapításnak – többek között – az ápolónővér tanúvallomása, aki előadta, hogy a vádlottal 1993. szeptember 27-én találkozott. Ez alkalommal a vádlott őt úgy tájékoztatta, hogy otthon a kislány állapota sokat javult, és örül, hogy családi környezetben van. Hasonló tartalmú vallomást tett a sértett édesapja is. Úgy nyilatkozott, hogy a gyermek a szóban forgó időszakban cselekvőképes volt, önállóan öltözködött, étkezett. A tanú beszámolt arról is, hogy lánya a bűncselekmény elkövetése előtti napot szinte végigaludta. Amikor az elkövetés napján hajnali 4 órakor a mellékhelyiségbe ment, a kislány a saját szobájában aludt. Felesége mellette volt. Elmondta a férjének, hogy a sértett nem kapott

elég levegőt, ezért kinyitotta az ablakot. A konyhában dolgozó vádlott csak annyit mondott a férjének, hogy az éjszaka „fenn volt” a kislánynál. A tanú a nyomozás során még arról is vallott, hogy játékot vett a sértettnek, azért ment haza délelőtt 11 óra körül, amikor már a kislány halott volt, a vádlott pedig elment a rendőrségre. Továbbmenően cáfolja az ítéleti megállapítást a sértett mostohatestvérének a nyilatkozata is. Nevezett úgy vallott, hogy a sértett kedélye a kórházból történt hazaszállítása után fokozatosan javult, nyugodt állapotba került, tv-t nézett. A bűncselekmény elkövetése előtti este (szeptember 29-én) későn ért haza, ekkor a húga tv-t nézett. A tanú 11 órakor feküdt le, addig semmi rendkívüli nem történt.

A vádlott maga is csak szeptember 29-ét említi annak a napnak, amikor „kezdett a betegség támadni”. A korábbi időszakra úgy nyilatkozott, hogy a gyermek kedélye javult, széklete, vizelete rendeződött. A vádlott azonban azt is vallotta, hogy szeptember 29-én fodrásznál járt. Figyelemmel a vádlottnak a sértett kórházi kezelése során tanúsított áldozatos közreműködésére, elképzelhetetlen, hogy a gyermekét súlyos fokú rosszszullét esetén magára hagyja vagy más felügyeletére bízza.

Tény, hogy a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő sértett állapotában bekövetkezett rosszabbodás (a betegség természete miatt) hullámokban jelentkezett. A vizsgált időszakban azonban ilyen állapot nem volt igazolható. Itt jegyzi meg a Legfelsőbb Bíróság, hogy a sértett gyermek a betegségnek ebben a stádiumban – beleértve a kórházi gyógykezelését is – orvosi utasításra fájdalomcsillapítóként csak Algopyrint szedett, de nem zárható ki, hogy az elkövetés reggelén a gyermek állapota rosszabbra fordult. Az elsőfokú bíróság ítélete a fenti kiegészítéssel és helyesbítéssel megalapozott, megfelel a bizonyítás eredményének. Az elkövetés tényét a vádlott sem vitatta. Azt a körülményt pedig, hogy a kiskorú sértett többszöri kérésére hajtotta végre a bűncselekményt – ellenkező adat hiányában, az „in dubio pro reo” elve alapján – a vádlott vallomását elfogadva állapította meg az elsőfokú bíróság.

A tényállásnak a másodfokú eljárásban történt kiegészítése, illetőleg helyesbítése alapján a vádlott cselekményével kapcsolatban mindenekelőtt arra vonható következtetés, hogy amikor a vádlott a sértett gyermeket a kórházból hazavitte, az utasításnak megfelelő gyógykezelésben nem részesítette, tudatában felmerült annak lehetősége is, hogy ez a mulasztás a gyermek sorsát érintően végzetes következményekkel, a sértett rövid időn belül bekövetkező halálával járhat. Másfelől megállapítást nyert, hogy a gyermek egészségi állapota az otthon tartózkodás ideje alatt kielégítő volt, változás csak az elkövetés napjának reggelén – miután a férje a lakásból eltávozott – következhetett be. Csak ekkor intézhette a sértett az édesanyához az elsőfokú ítéletben is rögzített kérést.

Mindebből a Legfelsőbb Bíróság arra a meggyőződésre jutott, hogy a vádlott magatartását a gyermeke iránt érzett sajnálaton, a fájdalom megszüntetésére irányuló törekvésen túlmenően döntően befolyásolta az a körülmény, hogy a gyermek hosszan tartó betegségével, ápolásával kapcsolatos testi és lelki teher a családon belül egyedül rá hárult. Ezt a rendkívüli megterhelést a továbbiakban: nem tudta elviselni. Erre enged következtetni a kórházi ápolók vallomása, miszerint a vádlott a gyermek kórházi gyógykezelése vége felé „megfáradt”. A vádlott maga is úgy nyilatkozott az elsőfokú eljárásban az utolsó szó jogán, hogy „fokozatosan kialakuló, borzasztó lelki állapotban követtem el a bűncselekményt”.

A megalapozottnak elfogadott tényállás alapján okszerűen vont következtetést az elsőfokú bíróság a vádlott bűnösségére, és a cselekményét is helyesen minősítette emberölés büntettének.

A cselekmény jogi értékelését illetően a kiindulópont a hatályos Büntető Törvénykönyvnek az a rendelkezése, amely az emberölés „privilegizált” eseteként a kívánatra történt emberölést nem ismeri. Megjegyzi azonban a Legfelsőbb Bíróság, hogy a 11 éves gyermek ilyen irányú kérése vagy kívánsága komolynak és teljesíthetőnek akkor sem lenne értékelhető, ha a jogszabály ellenkező törvényi rendelkezést tartalmazna.

Miután az elsőfokú bíróság „aktív euthanáziának” nevezi a vádlott cselekményét, a Legfelsőbb Bíróság is szükségét látta annak, hogy ezzel a kérdéssel – ha röviden is – foglalkozzék. Az euthanázia (könnyű, szép halál) a gyógyíthatatlan beteg halálának meggyorsítása vagy előidézése, szenvedéseinek megrövidítése céljából. Büntetőtörvényeink ezt tiltják még akkor is, amikor célja a fájdalomtól megkímélés vagy az ölés a beteg határozott kívánságára történik. Fontos utalni arra, hogy – konkrét törvényi tiltás nélkül, attól függetlenül is – e fogalmon mindenekelőtt és kifejezetten „orvos-beteg” kapcsolat értendő. Ilyen esetben a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő, nagy fájdalmat átélő embert akár kérésre, akár orvosi döntés alapján az „orvos” (és kifejezetten az orvos) a halálba segíti, vagy ezt a folyamatot meggyorsítja. Más személy – kívülálló – ezt a feladatot nem láthatja el. Az adott büntetőügy kapcsán tehát eleve nem lehet szó euthanáziáról.

A büntetés kiszabásának a kérdését megvizsgálva a Legfelsőbb Bíróság mindenekelőtt a Btk. 37. §-ában megfogalmazott büntetési célt tartotta szem előtt. Eszerint a büntetés célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más, bűncselekményt kövessen el. A törvény tehát a büntetés célját két szinten határozza meg, a különös szintjén álló cél: a bűnözés megelőzése, mégpedig mind az egyéni, mind az általános megelőzés. Az általános szinten a büntetés célja a társadalom védelme. Az egyéni és az általános megelőzés a társadalom védelmének egy-egy olyan oldala, amelyeknek együttesen kell megvalósulnia ahhoz, hogy a büntetés célja elérhető legyen. Ennek előrebocsátása után kellett vizsgálni, hogy a vádlottal szemben alkalmazott büntetés kiszabása körében melyek voltak azok a büntetést enyhítő és súlyosító körülmények, amelyek a büntetés mértékét meghatározták.

A másodfokú eljárásban történt ítéleti tényállás-módosítás miatt mellőzni kellett a büntetést enyhítő körülmények sorából azt a megállapítást, hogy a vádlott ugyanolyan betegségben szenved, mint amilyenben

a gyermeke szenvedett. A vádlott aktuális egészségi állapotát a szakértő kifogástalannak ítélte meg. Büntetést növelő hatást kellett ellenben tulajdonítani annak, hogy a vádlott magatartásában az előre kiterveltség bizonyos jelei is felismerhetők. A bűnösség fokát bizonyos mértékig módosította az a körülmény, hogy az elkövetést nemcsak a sértett ismert helyzete és kérése, hanem nagymértékben a vádlott idegkimerült állapota motiválta.

Egyebekben az elsőfokú bíróság helyesen tárta fel a bűnösségi körülményeket. Nevezetesen messzemenően és nagy nyomatékkal büntetést enyhítő tényező, hogy a vádlott korábban mindent megpróbált a gyermeke életben tartásáért.

Összességében tehát nem tévedett az eljáró bíróság, amikor a vádlott esetében az enyhítő rendelkezés kimerítő alkalmazásával 2 évben határozta meg a szabadságvesztés tartamát.

A büntetés súlyosítása – figyelemmel a bűncselekmény elkövetésétől az ügy jogerős befejezéséig eltelt hosszabb időre – a Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint nem volt indokolt.

A Btk. 89. §-ának alkalmazására – a kiszabott szabadságvesztés végrehajtásának a felfüggesztésére – azonban nem látott alapot. A Legfelsőbb Bíróság mindenekelőtt arra kíván rámutatni, hogy a módosított ítéleti tényállás tükrében – a büntetést enyhítő és súlyosító körülmények ismert módosulása, megváltozása miatt – a vádlottal szemben végrehajtás alá kerülő szabadságvesztés az arányos büntetés. Elsősorban nem indokolja a büntetés végrehajtásának a felfüggesztését az elkövetett bűncselekmény nagyobb tárgyi súlya. Ez a rendelkezés ellentétben állna az általános megelőzés követelményével is, nevezetesen: a büntetésnek az a célja, hogy másokat visszatartson a hasonló bűnelkövetésektől, hatástalan maradna.

A Legfelsőbb Bíróság úgy találta, hogy ezzel a büntetéssel a társadalom tagjait a hasonló jellegű cselekményektől hatásosan lehet visszatartani és meghatározott pozitív irányba befolyásolni.

A Btk. 91. §-a (1) bekezdésének *b)* pontja alapján a másodfokú bíróság elrendelte a korábbi, végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtását. Mivel az elsőfokú bíróság ítéletének egyéb rendelkezései törvényesek, ezért azokat a másodfokú bíróság helybenhagyta (Vas Megyei Bíróság Bf. 205/1995. sz.).

Az indítvány

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett, amelyek az egészségügyről szóló jogszabályokat azért támadták, mert azok nem teszik lehetővé az emberhez méltó halált. Az ügy előadó bírása Németh János volt.
2. Az 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (a továbbiakban: Eütv.) 15. §-a alapján a beteget megilleti az önrendelkezéshez való jog, a 20. § azonban e jog gyakorlása tekintetében korlátozásokat fogalmaz meg. A cselekvőképes beteget megilleti az ellátás visszautasításának a joga, kivéve, ha annak elmaradása mások életét vagy testi épségét veszélyeztetné. A betegség természetes lefolyását lehetővé téve az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítására csak abban az esetben van lehetőség, ha a beteg olyan súlyos betegségben szenved, amely az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül – megfelelő egészségügyi ellátás mellett is – halálhoz vezet és gyógyíthatatlan. A visszautasításra csak közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban, írásképtelenség esetén két tanú együttes jelenlétében van csak mód. A visszautasítás csak akkor érvényes, ha egy háromtagú orvosi bizottság a beteget megvizsgálja és egybehangzóan, írásban nyilatkozik arról, hogy a beteg döntését annak következményei tudatában hozta meg, illetve hogy annak feltételei fennállnak, továbbá a beteg az orvosi bizottság nyilatkozatát követő harmadik napon – két tanú előtt – ismételt kinyilvánítja a visszautasításra irányuló szándékát. Amennyiben a beteg nem járul hozzá az orvosi bizottság vizsgálatához, a kezelés visszautasítására vonatkozó nyilatkozata nem vehető figyelembe. Az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) kormányrendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) további előírásokat tartalmaz.
3. Az emberhez méltó halál útjába a Büntető Törvénykönyv is akadályokat gördít, a halálhoz nyújtott orvosi segítségnyújtás ugyanis emberölésnek minősül (Btk. 166. §). Nem privilegizált az az eset sem, amikor a súlyos, szenvedő beteg életének valaki méltányolható szánalomból vet véget. Mivel az öngyilkosságban való közreműködés szintén bűncselekménynek számít (Btk. 168. §), így az is büntethető, aki a gyógyíthatatlan, szenvedő betegnek segít önkezeléssel véget vetni életének.
4. Az indítványozók túl szigorúnak találják azokat az Eütv.-ben megfogalmazott kritériumokat, amelyek az életmentő és életfenntartó kezelések visszautasításához fűződnek. A túl sok és bonyolult alaki követelmény szerintük gyakorlatilag teljesen elvonja a betegnek az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből fakadó önrendelkezési jogát. Ráadásul ezeket az ellátásokat azok a betegek nem utasíthatják vissza, akiknek betegsége rövid időn belül nem vezet halálhoz vagy nem gyógyíthatatlan, így az ő esetükben is megvalósul az önrendelkezési jog sérelme. Az indítványozók túlzottnak tartják az alaki követelményeket az ellátás visszautasítására vonatkozó általános szabályoknál is. Az egyik indítványozó kérte, hogy az AB állapítsa meg az Eütv. alkotmányellenességét, mert az nem teszi lehetővé a gyógyíthatatlan betegek számára, hogy orvosi segítséggel vethessenek

véget életüknek. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondását is kéri az indítványozók. Szerintük a Büntető Törvénykönyvben szabályozott tényállások nem veszik figyelembe, ha a beteg kívánságára vagy méltósága érdekében követték el az emberölést. Az indítványozók az emberi méltósághoz való jogra [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] alapozták érvelésüket.

A határozat

5. Az AB a kérdés érdemi vizsgálata során abból indult ki, hogy mivel az indítványozók érveik alátámasztásául csupán az Alkotmány 54. § (1) bekezdését jelölték meg, az alkotmányossági vizsgálatot is csak ebből a szempontból kell elvégeznie. Ezért áttekintette az e rendelkezéssel kapcsolatos korábbi gyakorlatát, és úgy ítélte meg, hogy az ebben lefektetett alapelvek megfelelő alapul szolgálnak az ügy megítéléséhez: az emberi élethez és emberi méltósághoz való jog elválaszthatatlan egységet alkotó oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog. Az emberi méltóságból mint általános személyiségi jogból levezethető részjogosítványok (többek között a jelen ügyben jelentőséggel bíró önrendelkezés joga) azonban az Alkotmány 8. § (2) bekezdése és az alapjogi teszt szerint bármely más alapjoghoz hasonlóan (szükségesség, arányosság, lényeges tartalom védelme) korlátozható.

6. Az AB mostani határozatában ugyanakkor egyrészt arra a következtetésre jutott, hogy az eutanázia esetében az emberi méltósághoz való jog nem az élethez való joggal elválaszthatatlan egységben jelentkezik, hanem fordítva: az egyik érvényesülésével együtt járhat a másik háttérbe szorulása. Ezért pusztán a méltósághoz való joggal egységben jelentkező élethez való jognak az AB korábbi határozataiban kifejtettek szerinti korlátozhatatlanságára hivatkozással nem állítható megalapozottan, hogy az élet befejezésére vonatkozó önrendelkezési jog is korlátozhatatlan lenne. Az önrendelkezési jog az alapjogok általános tesztjének, illetve az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően korlátozható. Ugyanakkor az, hogy a törvény tiltja, illetőleg büntetni rendeli, ha az orvos vagy más a gyógyíthatatlan beteg erre vonatkozó kívánsága nélkül vet véget életének, még ha ezt szándéka szerint a beteg emberi méltóságának megóvása érdekében tenné is, nincsen közvetlen alkotmányos összefüggésben a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési jogával, abból nem vezethető le.

7. Az, hogy a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő személy kívánságára az orvos cselekvőleg idézze elő halálát, az önrendelkezési jognak az Alkotmány 8. § (2) bekezdés értelmében vett korlátozása. Ugyancsak e jog korlátozása, hogy jogszabály a gyógyíthatatlan betegeknek az életfenntartó, életmentő orvosi beavatkozás visszautasítására vonatkozó jogának gyakorlását a törvényben meghatározott feltételekhez és szigorú eljárási szabályokhoz (Eütv. 20. §, Kormányrendelet) köti. E korlátozásokkal kapcsolatban az AB megállapította: abban, hogy a törvény csak részben teszi lehetővé a súlyos, gyógyíthatatlan betegségben szenvedő betegek önrendelkezési jogának érvényesülését életüknek emberi méltósághoz való jogukkal összeegyeztethető bejezéséhez, részben azonban korlátozza, az államnak az élet védelmét illetően fennálló, az Alkotmány 8. § (1) bekezdésén alapuló kötelezettsége nyilvánul meg az emberi élet védelmére. E korlátozásokat az AB nem tekintette aránytalannak a védendő célhoz, az élethez való joghoz viszonyítva.

8. Az AB ugyanilyen okok miatt megalapozatlannak találta az ellátás visszautasítására vonatkozó általános szabályokat támadó indítvány is. Az indítványozók az invazív beavatkozások kiterjesztésének lehetőségét is alkotmányellenesnek vélték (Eütv. 18. §). A testület azonban megállapította, hogy a jogalkotó igyekezett a beteg önrendelkezési jogát a lehető legteljesebb módon érvényesíteni. A kiterjesztés lehetőségét csak a legszükségesebb esetekben, a beteg életének és testi épségének védelmében teszi lehetővé a törvény. Ezzel az állam objektív életvédelmi kötelezettségének tesz eleget.

9. Az AB többször hangsúlyozta: a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogának érvényesülésére vonatkozó törvényi szabályozás területén a még alkotmányos és a már alkotmányellenes szabályozás közötti határvonallal nem egyszer s mindenkorra adott; az ismeretek szintje, az intézmények állapota, fejlettsége-fejletlensége és egy sor további tényező befolyással lehet a kérdés alkotmányosságának megítélésére.

10. Az AB végül nem fogadta el a Büntető Törvénykönyv rendelkezéseivel szembeni kifogásokat sem. Álláspontja szerint a törvényhozónak nincs az alkotmányból levezethető kötelezettsége privilegiált tényállások megállapítására az ún. méltányossági ölés különböző formáira. A gyógyíthatatlan beteg halálának előidézésében közreműködő személyek indítékait ilyen esetben a bíróság a büntetéskiszabás során értékelheti.

Különvélemények és párhuzamos indokolások

11. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleményében – átfogóan elemezve az emberi méltóságból fakadó önrendelkezési jog és az eutanázia kapcsolatát, az eutanázia különböző típusait – ugyancsak arra a megállapításra jutott, hogy az Eütv. 20. §-ának rendelkezései, azok közül is az önrendelkezési jog érvényesülését nehezítő, késleltető eljárásokra vonatkozó előírások alkotmányellenesen korlátozzák a gyógyíthatatlan betegeknek az életfenntartó vagy életmentő orvosi beavatkozás visszautasítására vonatkozó önrendelkezési jogát.

12. Erdei Árpád alkotmánybíró az invazív beavatkozások kiterjesztésének lehetőségét biztosító törvényhelyek (Eütv. 18. §) alkotmányossá minősítésével nem ért egyet. Különvéleményében főként azt kifogásolja, hogy a törvény az „aránytalanul súlyos teher” kitételhez köti az invazív beavatkozások kiterjesztését. Szerinte ez a meghatározás sérti a jogbiztonságot és ezzel a jogállamiság elvét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. Egyúttal alkalmas arra, hogy a beteg önrendelkezési jogát is elvonja, mert lehetőséget ad arra, hogy az orvos hivatásának szabályai szerint, a beteg elgondolásától függetlenül döntse el, mi jelent aránytalanul nagy terhet.

13. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolást és különvéleményt is csatolt a határozathoz, amelyekhez Kukorelli István is csatlakozott. Párhuzamos indokolásában nyomatékosította azt az álláspontját, hogy az élet méltó befejezésére irányuló önrendelkezési jog jelenlegi alkotmányos határa (az alkotmánysértő mulasztás elutasításával) nem zárja ki, nem teszi feltétlenül alkotmányellenessé az önrendelkezési jog esetleges jövőbeni tágabb értelmezését. Ennek eldöntése azonban a törvényhozás szabadságába tartozik. Különvéleményében ugyanakkor úgy vélte, hogy az Eütv. 20. §-ának több bekezdése, a 23. § (1) bekezdése és a Kor-

mányrendeletnek a súlyos, gyógyíthatatlan betegségben szenvedő betegek önrendelkezési jogának gyakorlását szabályozó garanciális rendelkezései részben a túlszabályozottság, részben a fogalmi tisztázatlanságok miatt jelentős, alkotmányosan nem indokolható ellensúlyt képezve szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák az élet méltó befejezésére irányuló önrendelkezési jogot, kiüresítve ezáltal annak lényeges tartalmát. Ezért e rendelkezések alkotmányellenesek, és az AB-nak meg kellett volna azokat semmisítenie.

14. Tersztyánszkyné Vasadi Éva alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy álláspontja szerint a jelen ügyben (az eutanázia különböző eseteiben) is érvényesnek kell tekinteni az AB-nak az élet és az emberi méltóság elválaszthatatlanságát megállapító döntését. Így az emberi méltóság fogalmának téves értelmezésén alapul az élet és a méltóság közötti konfliktus és választás felvetése. Álláspontja szerint éppen az élet orvosi segítséggel történő befejezését lehetővé tevő szabály lenne összeegyeztethetetlen az élethez való joggal.

A KÁBÍTÓSZER-FOGYASZTÁS

Kábítószer I.: hasiseset

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE 90, 145 (1994)

[Az alkohol és a dohánycikkek kivételével a német kábítószer-törvények engedélyhez kötik minden kábítószer-fajta fogyasztását, beleértve a kannabiszt is. A törvény kriminalizálja az ilyen drogok gyártását, a velük való kereskedést, az importjukat és exportjukat, kezelésüket vagy beszerzésüket. Több német alsó fokú bíróság kérte a Szövetségi Alkotmánybíróságot, hogy döntse el: ezen büntetőjogi rendelkezések a marihuána és a kannabisz viszonylatában nem sértik-e az önrendelkezéshez való jogot, a méltósághoz, a testi integritáshoz és egyenlőséghez való jogokkal összefüggésben. A konkrét esetben börtönbüntetésre ítélték egy férfit, mert körülbelül 6 kiló kannabiszt árusított különböző „barátoknak”.]

C.I.1. Az Alkotmány 2. cikkének (1) bekezdése az emberi tevékenység minden formáját védi, tekintet nélkül arra, hogy az adott tevékenység mennyire fontos a személy fejlődése szempontjából. Abszolút védelmet, és ezzel az állami hatóságok beavatkozása alól kivételt azonban a magánélet alakítására vonatkozó jognak csak egy belső magja élvez. A kábítószerekkel való kapcsolat, különösen a kábítószer okozta mámor azonban szerteágazó társadalmi ki- és kölcsönhatásai miatt nem tartozik ezen abszolút védelem körébe. Az abszolút védelmi körön kívül az általános cselekvési szabadság csakis az Alkotmány 2. cikk (1) bekezdése második félmondatának keretein belül biztosított, és ezért alá van vetve az alkotmányos rend által szabott korlátozásoknak. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Kábítószér II.: New Jersey kontra T. L. O.-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 469 U.S. 325 (1985)

[Miután felfedezte, hogy egy 14 éves elsőéves gimnazista és társa az iskola mosdójában az ezt tiltó iskolai szabályzat ellenére dohányzott, egy középiskolai tanár az igazgatóhoz vitte őket. Miután megkérdezték a diákokat, és ő vitatta a dohányzást, átkutatták kezításkáját, amelyben az igazgató egy csomag cigarettát, marihuánát és egy listát talált, amelyen az alperesnek pénzzel tartozó személyek szerepeltek. Az állam fiatalok bűnözése miatt emelt vádat a diák ellen, akit a bíróság el is ítélt. A fellebbezés során a diák azt állította, hogy a kezításkája átkutatása „megalapozatlan kutatás és lefoglalás” volt, és ezért ennek eredményét ki kell zárni a bizonyítékok köréből. New Jersey állam Legfelsőbb Bírósága elfogadta ezt az érvelést, és az állam a Szövetségi Legfelső Bíróság elé vitte az ügyet.]

White bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

Elismertük, hogy még egy korlátozott átvizsgálás is jelentős beavatkozás a magánszférába. [...] Azt is elismertük, hogy a személyes poggyászok zárt cikkeinek átkutatása is a védett magánszférához való jog sérelmét jelenti, hiszen „a Negyedik alkotmánykiegészítés védelmet nyújt minden olyan tárolóeszköz számára, amelynek tartalma rejtett a szem elől.” [...] Egy gyermek személyének, zárt kezításkájának vagy egyéb, rajta hordott táskájának átkutatása kétségtelenül súlyos megsértése a magánszférához fűződő szubjektív elvárásnak, nem kevésbé, mint egy hasonló átvizsgálás lenne egy felnőtt esetében.

A Negyedik alkotmánykiegészítés természetesen nem véd a magánszférával kapcsolatos olyan elvárásokat, amelyek ésszerűtlenek vagy más oknál fogva „illegitimek.” [...] Ahhoz, hogy a Negyedik alkotmánykiegészítés védelmét élvezhesse, egy a magánszférához fűződő elvárásnak olyannak kell lennie, amit egy társadalom „hajlandó legitimnek elismerni.” [...] New Jersey állam szerint egy gyermeknek gyakorlatilag nem fűződhet legitim elvárása az iskolába „feleslegesen” bevitt személyes tárgyaival kapcsolatos magánszférájához, mivel az iskolában a gyermekek szükségszerűen egy mindenre kiterjedő felügyelet alatt állnak. Ezen érvelésnek két tényszerű premisszája van: (1) a magánszférához fűződő elvárás fundamentális összeegyeztethetlensége a megfelelő oktatási környezet fenntartásával; és (2) az, hogy a gyermeknek minimális érdeke fűződhet csak ahhoz, hogy bármely személyes tulajdontárgyat vigyen magával az iskolába. Mindkét premissza súlyosan hibás. De akkor miként teremtsünk egyensúlyt a diák magánszférához fűződő legitim elvárása, és az iskola azon, szintén legitim érdeke között, miszerint egy tanulásra alkalmas környezetet kell fenntartania? Egyértelmű, hogy az iskolai környezet bizonyos enyhítését követeli azon szabályoknak, amelyek egy, a hatóságok által elvégzett átvizsgálásra általában vonatkoznak.

A házkutatási engedély követelménye különösen alkalmatlan az iskolai környezetben: egy olyan követelmény, miszerint a tanárnak engedélyt kell szereznie, mielőtt átkutathat egy gyermeket, akit az iskola szabályainak áthágásával vádol, túlzottan akadályozná a gyors és informális fegyelmi eljárásokat, amelyekre egy iskolában szükség van. Éppúgy, mint azokban az esetekben, amikor eltekintettünk a házkutatási engedély

követelményétől, amikor annak „megszerzésének terhe várhatóan megghiúsította volna a kormányzat átvizsgálással kapcsolatos célját” [...] most is úgy határozunk, hogy az iskolai személyzetnek nem kell engedélyt szereznie egy fennhatósága alá tartozó diák holmijának átkutatása előtt.

(Fordította: Győri Gábor)

A drogfogyasztás büntetőjogi szabályozása – 54/2004. (XII. 13.) AB határozat

Az indítvány

1. Az Alkotmánybíróságtól öt indítvány kérte a Büntető Törvénykönyv kábítószer-fogyasztásra vonatkozó rendelkezései alkotmányellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálatát, valamint mulasztásos alkotmányértés és a nemzetközi szerződésből eredő jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítását. Az ügy előadó bírāja Erdei Árpád alkotmánybíró volt.

2. A Btk. meglehetősen differenciált szabályozást tartalmaz a kábítószerrel való visszaélés üldözésére. A lehetséges elkövetési magatartások széles skálája a termesztéstől, a forgalomba hozatalon át, egészen a birtokba tartásig terjed. A Btk. a kábítószer-fogyasztásra irányuló magatartások egy része alól büntetlenséget biztosít abban az esetben, ha az elkövető az első fokú ítélet meghozatalát megelőzően igazolja, hogy 6 hónapon keresztül kábítószer függőséget gyógyító, vagy felvilágosító, megelőző kezelésben vett részt.

3. Az indítványok egy része a Btk. szabályozását azon az alapon támadta, hogy a jelenleg hatályos szöveg nem biztosítja az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében garantált emberi méltósághoz való jogból levezethető önrendelkezési jogot. Az indítványok továbbá sérelmezték, hogy a jelenlegi szabályozás egyrészt ésszerű szempontok nélkül nyilvánítja egyes tudatmódosító szerek használatát büntetendőnek, másrészt nem differenciál aszerint, hogy az elkövető saját fogyasztásra vagy kereskedelmi céllal szerez meg vagy tart kábítószer-t. Az indítványozók másik csoportja a kábítószerrel való visszaélés tényállását a 2003. március 1-jei módosítás szerinti állapotában támadta. Két országgyűlési képviselő indítványozta annak megállapítását, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás alóli mentesülést biztosító rendelkezések sértik a New Yorkban aláírt Egységes kábítószer egyezményt, valamint A kábítószeres és pszichotrop anyagok tiltott forgalmazása elleni, Bécsben kelt ENSZ-egyezményt. Álláspontjuk szerint a Btk.-ban használt egyes fogalmak, mint az „együttesen történő kábítószer-fogyasztás alkalmával” vagy a „saját használatra”, határozatlan tartalmú jogfogalmak, ezért sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét is. Az indítványok ezen kívül hivatkoztak még az ifjúság érdekeinek védelmére (Alkotmány 16. §), a gyermek zavartalan fejlődéséhez való jogra [Alkotmány 67. § (1) bekezdés], az egészséges környezethez való jogra (Alkotmány 18. §), valamint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséget biztosító jogra [Alkotmány 70. § (1) bekezdés].

4. A kábítószer-fogyasztással kapcsolatos büntetőjogi szabályozás kérdései világszerte vitatottak, ezért az Alkotmánybíróság először részletesen áttekintette a nemzetközi szerződések mellett más államok erre vonatkozó szabályozását és a nemzetközi intézmények állásfoglalásait, valamint a kábítószer-fogyasztás felszabadítása, illetve a szigorúbb szabályozás mellett felhozott érveket. A testület hangsúlyozta: a világnézetiileg semleges alapon álló Alkotmánybíróság nem alakíthat ki elfogadó vagy elutasító álláspontot, vizsgálata csupán az állam intézményvédelmi kötelezettségéből eredő feladatokra szorítkozhat. Álláspontja kialakításá-

hoz az Alkotmányból fakadó egyéni jogokat és az állam ezekhez kapcsolódó kötelezettségeit mérheti össze a drogfogyasztásnak az egyénre és a társadalomra gyakorolt hatásával. Mivel a kábítószer-fogyasztás módosult tudatállapotot alakít ki, az Alkotmánybíróság szerint megalapozatlan az az indítványozói álláspont, mely szerint a fogyasztói magatartásokban kizárólag az egyén érintett, mivel a fogyasztás társadalmi közegben zajlik. Ezért a mindenkit megillető emberi méltóság védelme érdekében az államnak kötelessége, hogy elhárítsa a polgárait fenyegető veszélyeket.

A határozat

5. A kábítószer-fogyasztás büntetendővé nyilvánítását az önrendelkezési jog sérelme miatt támadó indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította. A 8/1990. (IV. 23.) AB határozat a méltósághoz való jogot az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekintette, amelynek része többek között a személyiség szabad kibontakoztatásához, az önazonossághoz, az önrendelkezési szabadsághoz és az általános cselekvési szabadsághoz való jog. Az emberi méltósághoz való jog – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – csak az élethez való joggal fennálló egységben korlátozhatatlan. Részjogai, így az önrendelkezési jog, az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint korlátozható. A 9/2004. (III. 30.) AB határozatra utalva a testület megállapította: „az államnak arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is [...] védje.” A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a „kitágított szükségességi-arányossági tesztet” alkalmazta, és csak azt vizsgálta, vajon az élethez való jog objektív oldalán megjelenő intézményvédelmi kötelezettség igazolhatja-e az önrendelkezési jog korlátozását, és ha igen, hol húzódnak ennek határai. A kábítószer-fogyasztás a fogyasztó emberi méltóságának egy részét veszi el azzal, hogy döntési képességét külső tényezőktől teszi függővé. Ezzel kapcsolatban jelenik meg az államnak az egészséghez való jogot támogató intézményvédelmi kötelezettsége, így a fogyasztó önrendelkezési jogát a saját testi és lelki egészségéhez és a cselekvési szabadság megőrzéséhez fűződő joga korlátozza. A kábítószer-fogyasztás megengedése kiiktatná az egyén önrendelkezési jogát. Az „önbódítás” nem tekinthető az önrendelkezési jog részének, hiszen annak szociális és közbiztonságot érintő következményei vannak. A mindenkit megillető „értékteremtő és értékvédő cselekvési szabadság” csak biztonságos és félelem nélküli környezetben gyakorolható. A Btk. vonatkozó rendelkezései megvédik a társadalom egészét a kábítószerekkel kapcsolatos veszélyektől. A speciális prevenció körében az önrendelkezési jog büntetőjogi eszközökkel való korlátozása a „fogyasztás szabadságának bizonytalanságából” adódó kockázat miatt nem tekinthető sem szükségtelennek, sem aránytalannak.

6. A testi és lelki egészséghez való jog az államtól aktív cselekvést kíván meg. Kötelezettségének akkor tesz eleget, ha a társadalom minden tagját megóvjá a visszafordíthatatlan egészségügyi kockázatoktól. Ez az intézményvédelmi kötelezettség kiterjed a fogyasztókra, mivel a személyes fogyasztás sem szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésen alapul. Az „önmagunkkal való foglalkozás” joga bár része az önrendelkezési jognak, a korlátozásoktól mentes „mámorhoz való jog” még közvetve sem vezethető le az Alkotmányból. Az állam cselekvési kötelezettségét a nemzetközi egyezmények is alátámasztják.

7. Az Alkotmánybíróság nem találta aggályosnak, hogy a jogalkotó a különböző tudatmódosító szerek használatát eltérő mértékben nyilvánítja büntetendővé. A büntetőpolitikai döntések vizsgálata nem tartozik a testület kompetenciájába. Az egészségi állapotot befolyásoló szerek használatának jogi következményei koronként és kultúránként eltérők; minthogy használatuk évszázados múltra tekint vissza, „az alkohollal, nikotinnal, kávéval az európai kultúra »megtanult« együtt élni”.

8. Az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt is, amely a 2003-as módosításra tekintettel a szankcióra vonatkozó rendelkezéseket általában véve is, de különösen a fogyasztás esetében, a „kellő szigor” hiánya miatt támadta. A 13/2002. (III. 20.) AB határozat szerint a hatályos Btk. büntetési rendszerében a szankció meghatározásának joga megoszlik a jogalkotó és a jogalkalmazó között, és az Alkotmánybíróság jelen esetben nem észlelt olyan kirívó aránytalanságot, amely a büntetés céljával alkotmányjogi szempontból ellentétben állna vagy alapjogot sértene. Megalapozatlan az az indítvány is, amely a kereskedelmi célú és a saját használatot célzó elkövetési magatartások közötti különbségtétel hiányát tartotta alkotmányellenesnek, mivel a jogalkotó az alkalmazható szankciókon keresztül különböztet e magatartások között.

9. Részben megalapozottnak találta az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely a „saját használatra” és az „együttes fogyasztás” kifejezések kapcsán a jogbiztonság sérelmét állította, ugyanis az „együttes” kitételből nem állapítható meg, hogy a közös fogyasztás a társas elkövetés melyik szintjét jelenti. Nem egyértelmű továbbá, hogy hány személy lehet részese annak a cselekménynek, amelynél még elterelési lehetőséget biztosít a törvény. Hasonlóképpen bizonytalan a „használat alkalmá” megfogalmazás is, hiszen a Btk. rendelkezéseiből nem derül ki, hogy ez a körülmény egyetlen fogyasztási alkalomra vonatkozik-e, vagy akár azonos, akár különböző helyen és személyi körben történő rendszeres használatra. Nem egyértelmű, hogy többszöri átadás esetén a hatóanyagtartalmat össze kell-e adni, vagy az egyes átadási alkalmakat a Btk. általános részében foglalt halmazati szabályokra tekintettel kell-e értékelni. Az ebből eredő bizonytalanság jogalanyok közötti diszkriminációt eredményezhet. A vizsgált rendelkezések sértik a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményét.

10. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik a „hatósági engedélyre” vonatkozó tényállási elem is. A hatósági engedéllyel kapcsolatban a Btk. értelmező rendelkezései mögöttes joganyagként a nemzetközi szerződések végrehajtására kiadott jogszabályokat hívják fel. A hivatkozott kormányrendeletekre vonatkozóan nem érkezett indítvány, mivel azonban a Btk. értelmező rendelkezései azokat tartalmilag a Btk. rendszerébe emelik, az Alkotmánybíróság szükségesnek találta alkotmányossági vizsgálatukat. A hatósági engedélyezési eljárásra vonatkozó kormányrendeletek fogalomrendszere nem kompatibilis a Btk.-nak az elkövetési magatartásokat meghatározó rendelkezéseivel, továbbá a Btk.-ban nem tényállási elem a célhoz kötöttség, míg a nemzetközi szerződések alapján kibocsátott rendeletek főszabályként csak az egészségügyi és tudományos célból történő felhasználást teszik lehetővé. A mögöttes jogszabályok és a Btk. közötti összhang hiánya – az Alkotmánybíróság szerint – lerontja az utóbbi érvényesülését. Nem határozható meg az sem, mit takar a ha-

tóság fogalma. Az Alkotmánybíróság szerint a szabályozás nem felel meg az alkotmányos büntetőjog követelményeinek, továbbá hivatalból eljárva megállapította, hogy az összhang hiánya mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idézett elő.

11. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatakor az Alkotmánybíróság megállapította: a vonatkozó nemzetközi dokumentumok összevetéséből nyilvánvaló, hogy 18 év alatti személyek sérelmére vagy felhasználásával elkövetett kábítószerrel való visszaélés súlyos megítélés alá esik, és ezekben az esetekben az aláíró államoknak biztosítaniuk kell a szabadságvesztés alkalmazásának lehetőségét. Bár a Btk. a kábítószerrel való visszaélés szabályozása körében tartalmaz a kiskorúak védelmét célként elismerő szabályokat, hiányosságai miatt lerontja a nemzetközi szerződésekben foglalt célkitűzéseket. A Btk. csak a forgalmazói típusú magatartások esetén biztosít fokozott védelmet a minősített intézményeknek, és nincsenek összhangban az egyezményekkel a függő fogyasztókra vonatkozó, mentesülést biztosító egyes rendelkezések sem. Az Alkotmánybíróság a gyermeki minőségből származó, az Alkotmány 16. §-ának abszolút védelme alatt álló jogok, a nemzetközi szerződések rendelkezései, valamint a Btk. szabályai között olyan feloldhatatlan ellentmondásokat állapított meg, amelyek feloldása a megsemmisített rendelkezések újrakodifikálásával oldható csak meg.

12. Az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely azt állította, hogy az Egységes kábítószer egyezmény az elterelés intézményét csak függő fogyasztók esetén engedi. Az egyezmény angol szövegében nem található erre utalás. Elutasította a testület azt az indítványt is, amely az ENSZ-egyezménybe ütközőnek találta az elterelés lehetőségét, mivel az egyezmény kimondja, biztosítani kell, hogy a kiskorúak felhasználásával, sérelmére, vagy minősített intézmények területén elkövetett visszaélés esetén e körülményeket a bíróságok „kellő súllyal” értékelhessék. Az indítványok elbírálása során az Alkotmánybíróság – indítványokkal nem érintett – további mulasztást észlelt a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban. Az Egységes kábítószer egyezményt az 1965. évi 4. törvény. csak részben hirdette ki, a mellékleteket – az eredetitől eltérő formában – az 1/1968. (V. 12.) BM–EüM (belügyminiszteri-egészségügyi miniszteri) együttes rendelet tartalmazta. Ugyanez a helyzet alakult ki a Pszichotrop egyezménnyel kapcsolatban is. Az együttes rendeleteket a kormányrendelet hatályon kívül helyezte, és mellékletében listát tett közzé a kábítószerekről és a pszichotrop anyagokról, amelyek utalnak a nemzetközi egyezményekre, de ezek a listák magyar nyelven nem érhetők el, és továbbra is keveredik a nemzeti és nemzetközi, valamint az uniós joganyag. Mindez olyan jogbizonytalanságot eredményez, amely sérti az Alkotmány 7. § (1) bekezdését.

Különvélemények

13. A határozathoz Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleményt fűzött, amelyben kifogásolta, hogy az Alkotmánybíróság „kodifikációs rendteremtő funkciójú” normakorrekciót végez, és ez a törvényhozói aktivizmus az Alkotmánybíróság részéről jogbizonytalanságot eredményez. Ezen kívül elfogadhatatlannak tartotta a mu-

lasztások megállapítását is, mivel az indokolások nem adnak kellő súlyú alkotmányos indokot az alkotmányellenes helyzet megállapításához.

14. Kukorelli István alkotmánybíró szintén különvéleményt csatolt a határozathoz. Álláspontja szerint a többségi döntés alapján a jövőben az Alkotmánybíróság a büntetőjogi korlátozások megítélését a szükségességi-arányossági teszt alapján fogja elvégezni. Álláspontja szerint a csekély mértékű, saját használatú kábítószer-fogyasztás kriminalizálása csak akkor felel meg eme arányossági követelménynek, ha a törvényhozó az elterelés lehetőségét is biztosítja. Az arányossági kalkulus része kell, hogy legyen a különböző drogok egyéni és társadalmi kockázatainak megfelelő mérlegelése. Statisztikai adatokkal nem támasztható alá, hogy a tiltott drogok az egyénre és a társadalomra sokkal veszélyesebbek lennének, mint a legális tudatmódosító szerek (különösen az alkohol). Elégtelen a többségi határozat igazolása a tiltott kábítószeres önrendelkezésre gyakorolt hatására. Nem minden esetben kezelhető a tiltott drogfogyasztás autonómiát nélkülöző választásnak, nem lehet azonosan kezelni a drogfüggőt és az alkalmi drogfogyasztót. Ha a kábítószer-fogyasztó elveszti az autonóm döntéshozatal képességét, akkor a büntetőjogi beavatkozás végképp nélkülözi az alkotmányos alapot, a fogyasztónak ebben az esetben, nem áll érdekében a büntetés. Érvelése szerint a törvényhozás a közérdek védelmében, absztrakt veszélyre hivatkozva csak két feltétel együttes érvényesülése esetén fenyegetheti a drogfogyasztást büntetéssel: a büntetőjogi fenyegetettségnek igazodnia kell az egyes szerek veszélyessége mértékéhez, és ha a törvényhozó nem konkrét veszélyekre alkot büntetőszabályt, akkor a jogalkalmazás számára teret kell adni a konkrét körülmények mérlegelésére.

15. Álláspontja szerint a többségi vélemény nem szolgáltatott kellő indokot a jogbiztonságra alapozott alkotmányellenesség megállapításához, a Herbert Hart utáni kortárs jogértelmezési megállapítások tükrében az „egyféléképpen értelmezhetőség” tarthatatlan kíváncsi, annak egyetlen jogi norma sem tud megfelelni.

16. Ezen túlmenően továbbá kétségbe vonja, hogy az Alkotmány 16. és 67. §-án alapuló gyermek- és ifjúságvédelem csak a kivételt nem engedő büntetőjogi felelősségre vonással valósítható meg. Nem helytálló a többségi határozat nemzetközi kötelezettségekkel kapcsolatos érvelése sem, mivel az adott ügyben irányadó nemzetközi egyezmények nem tartalmaznak előírást meghatározott tartalmú büntetőjogi norma megalkotására. Összeegyeztethetetlen az Alkotmánybíróság hatalommegosztásban elfoglalt helyével, hogy a törvényhozással szemben a keresletcsökkentő kábítószer-politikát érvényesíti, továbbá az is, hogy részben azonnali, részben pro futuro hatállyal büntetendővé nyilvánított olyan magatartásokat, amelyek pönalizálását a törvényhozó hatalom nem tekintette feltétlenül indokoltnak.

SZEXUÁLIS AUTONÓMIÁK

Transzszexuális eset I.

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE, 49, 286 (1978)

[A panaszos műtét révén férfiból nővé változtatta nemét. Az alsó fokú bíróságokat megosztotta annak kérdése, hogy megváltoztassák-e a születési anyakönyvi kivonatot.]

B.1.1. A panaszos a rendelkezésre álló orvosi szakvélemény szerint pszichikailag nő [...] de a jog férfiként kezeli. Ezáltal megtagadják tőle, hogy egy feltűnésmentes, társadalmilag elfogadott életet éljen, mint nő. [...]

2. a) [Az Alkotmány] 1. cikkének (1) bekezdése az emberi méltóságot abban a formában védi, ahogy saját egyénisége és öntudata szerint elfogadja magát. Ebbe tartozik, hogy az ember rendelkezhet saját magáról, és sorsát saját felelősségére alakíthatja. [Az Alkotmány] 2. cikkének (1) bekezdése, [az Alkotmány] 1. cikkének (1) bekezdésével együttesen garantálja az emberi képességek és erők szabad kibontakoztatásának lehetőségét. Az emberi méltósághoz és a személyiség szabad kibontakoztatásához való alapjog azt követeli tehát, hogy az ember civil státuszát ahhoz a nemhez rendeljék, amelyikhez ő saját lelki és testi állapota szerint tartozónak érzi magát. [...] Jogrendünk és társadalmi életünk abból az elvből indul ki, hogy minden ember vagy hím- vagy „nőnemű, méghozzá a nemi szerveket érintő potenciális anomáliáktól függetlenül. Ezzel szemben azonban kétséges, hogy a születéskor a külső nemi jelleg által meghatározott nemek változathatlanságára vonatkozó tézis fenntartható-e abban az abszolút értelemben, amely az alsó fokú bíróságnak [a születési anyakönyvi kivonat megváltoztatását megtagadó] döntéséből kirajzolódik. Tudományosan bizonyított, hogy a szomatikus interszexualitásnak különböző formái léteznek. []

b) A személyiség szabad kibontakoztatásához való jog azonban csak az erkölcsi törvények korlátain belül védett. Ez utóbbi azonban a jelen esetben nem sérül. Nem azt kell most eldönteni, hogy egy gyógyászati-lag nem szükséges nemátalakító műtét erkölcsbe ütköző-e [...]ivel orvosi vélemény szükségesnek ítélte], a panaszos által elvégzettetett nemátalakító műtét nem tekinthető erkölcsbe ütközőnek. [...]

Nem igényel külön kifejtést, hogy a férfi nemzőképessége vagy a nő fogamzóképessége nem előfeltétele a házasságkötésnek. A házastársak feladata, hogy a házassági közösséget a saját elképzeléseik alapján alakítsák. Elképzelhető, hogy a közvélemény elutasítja egy transzszexuális férfi házasságkötését egy férfival, azon lappangó elképzeléstől vezérelve, hogy ez erkölcsileg elítélendő. A racionális alapot nélkülöző felfogások azonban nem állhatnak egy házasságkötés útjában. [...]A transzszexuális férfi nem homoszexuális viszonyt szeretne, hanem egy heteroszexuális partnerrel létesítendő kapcsolatot. [...]

(Fordította és összefoglalta: Győri Gábor)

Transzszexuális eset II.

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfG, 1 BvL 10/05 (2008)

A német szövetségi alkotmánybíróság május 27-én hozta meg a transzszexuálisokkal kapcsolatos legújabb döntését. A kérdés, amely konkrét normakontroll útján került az Alkotmánybíróság elé, az volt, vajon összhangban áll-e az Alaptörvénnyel egy olyan szabályozás, amely a műtéti beavatkozással megváltoztatott nem bírósági megállapításához és ahhoz fűződő személyi jogi (státuszjogi) hatások beálltához azt a feltételt köti, hogy az illető ne legyen házas. A kérelmező 1929-ben született, 1952 óta házas, hímneműként van nyilván tartva. A házasságból 3 gyerek született. A kérelmező régóta a női nemhez tartozónak érzi magát, 2001-től női nevet visel, 2002-ben pedig átoperáltatta magát. Házasságuk azonos neművé válásuk óta is fennáll, és kitűnően működik.

Az alkotmánybíróság álláspontja szerint a műtéti beavatkozással megváltoztatott nem bírósági megállapításához és ahhoz fűződő személyi jogi (státuszjogi) hatások beálltához fűződő érdek a személyiségi jog része (amely az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése, a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog és az 1. cikk (1) bekezdése, vagyis az emberi méltóság együttes olvasatából adódik), ugyanakkor ezzel áll szemben az államnak a vegyesnemű házasság intézményének fenntartásához fűződő érdeke (Alaptörvény 6. cikkéből folyó intézményvédelem).

Az Alkotmánybíróság korábbi személyiségi jogi gyakorlatával, különösen az ún. szfératannal összhangban kifejtette, hogy a szexuális önrendelkezéshez és a szexuális identitáshoz fűződő jog a személyiség legszűkebb, legintimebb szférájához tartozik, amely csak különös közérdek érdekében korlátozható. Az ember nemét ugyan születésekor a külső nemi jelleg alapján állapítják meg, de a nem a későbbiekben semmiképpen sem korlátozódik pusztán azokra, hanem azt az ember pszichikai felépítése is meghatározza. Azaz a nem változhat. Amennyiben a saját nemfelfogás eltér a külső nemi jellemzőktől, az emberi méltóság és a személyiségi jog védelme megköveteli, hogy a transzszexuális rendelkezhessen fizikai és pszichikai felépítése összhangba hozásáról, mind ami a műtétet, mind pedig ennek személyi jogi következményeit illeti.

Ugyan a szóban forgó törvény ezen elveket általánosságban tiszteletbe tartja, azonban a házas transzszexuálisokra nézve a törvényi megoldás a személyiségi jogba való beavatkozást valósít meg. Ezért az csak akkor alkotmányos, ha legitim cél eléréséhez szükséges.

A bíróság rámutat, hogy a törvényhozó tisztában volt azzal, hogy a szabályozással az elé a választás elé állítja a transzszexuálisokat és azok házastársát, hogy vagy házasságukról vagy önrendelkezési joguk gyakorlásából eredő személyi jogi igényeikről mondanak le. Mi több, a törvényhozó kétségkívül éppen azt kívánta elérni, hogy ne keletkezzenek olyan házasságok, amelyben jogilag elismerten azonos nemű személyek élnek együtt.

A törvény alkotmányellenes, amennyiben nem adja meg azt a lehetőséget a transzszexuálisnak, hogy új nemi hovatartozását a jog anélkül ismerje el, hogy jogilag elismert társas kapcsolata végét ne érjen.

Mindazonáltal, a törvényhozó legitim célt követ, amennyiben a transzszexuálisnak a nemét megtartott házastársal való további együttélésére kizárja a házassági formát. A házasság mint férfi és nő közti tartós életközösség állam általi szorgalmazása a korábbi esetjog értelmében legitim közérdekű cél.

A szabályozás megfelelő és szükséges is annak a célnak az eléréséhez, hogy házasság csak férfi és nő között álljon fent. A törvényhozó annyiban is körültekintő volt, hogy nehéz lenne ennél enyhébb eszközt találni, amely még eléri az azonos nemű házasságok megakadályozásának célját. Például a törvényhozási eljárásban felmerült az automatikus, törvényi megszüntetés lehetősége is, amely nyilván sokkal súlyosabb beavatkozás mint a személyi jogi hatások beálltának házasságnélküliséghez kötése.

Ugyanakkor a beavatkozás nem állja ki a szűk értelemben vett arányosság próbáját, az alkotmányossági vizsgálat legutolsó lépcsőjén elbukik.

A mérlegelésben szerepet játszik a törvényhozónak az a legitim érdeke, hogy a házasságot férfi és nő számára tartsa fent. Továbbá, az Alkotmánybíróság fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy ezt a törvényhozói érdeket nem diszkreditálja az a látszat, amely sok esetben fennáll, nevezetesen, hogy de facto azonos nemű párok házasságban élnek. A bíróság rámutatott, hogy nem csak a személyi jogi hatások beálltáról lemondó transzszexuális házassága marad fenn egy, a külső nemi jellemzőket megváltoztató operáció után, hanem házasságra léphet olyan homoszexuális irányultságú transzszexuális is, aki nem operáltatta át magát, ugyanakkor saját nemfelfogásának megfelelő utónevet visel. Ezekben az esetekben erősen az a látszat, hogy azonos nemű párok élnek a házasság keretében. Ugyanakkor a törvényhozó joggal ragaszkodhat ahhoz, hogy a házasság mint férfi-nő együttélésére a személyi jogi (státuszjogi) kritériumok az irányadók, azaz nem a de facto, hanem a de jure nem szempontjából kívánja a házasságot kizárólag a különmeműek számára fenntartani – ezzel nem kompromittálja saját döntését.

Mindazonáltal nem várható el a házasságban élő transzszexuálistól és házastársától, hogy a váláshoz szükséges feltételeket teljesítsék. Ahhoz ugyanis azt kell bizonyítani, hogy a házasság megromlott. Ez két módon lehetséges: vagy adatokkal támasztják alá a házasság tönkrementét, vagy három évig külön élnek, amely a házasság megromlására keletkeztet vélelmet. Az első esetben azért nem várható el a válás, mert a feleknek hamis kijelentéseket kellene tenniük a bíróság előtt, ezt pedig a jog nem várhatja el, a második esetben pedig azért nem, mert a három évig tartó különélés aránytalan áldozat.

Mindenekelőtt azonban a beavatkozással sérül a transzszexuális és házastársa 6. cikk által védett joga a házassághoz, a fennálló házasságukhoz. Amennyiben az állam arra kényszeríti őket, hogy elváljanak, kétségkívül megsérti és elvonja az Alaptörvény 6. cikkéből következő alapjogvédelmet. Itt a bíróság arra is utal, hogy mivel a törvényhozó olyan transzszexuális számára, aki személyi jogilag a másik nemhez tartozó emberrel kíván jogilag elismert életközösséget alapítani, kizárólag a házasság intézményét hagyta nyitva, utóbb ezt a neki a jogrend által "kiutalt" intézményi formát nem lehet egyszerűen visszavenni, mert az a 6. cikk teljes védelmét élvez.

A kormány téved, amikor azt állítja, hogy a személyi jogi hatások átvezetésének kérelmezésével a házasság transzszexuális lemondása házasságáról, vagy hogy akár ő, akár a másik fél ilyen esetben szükségszerűen a házasság megszűnését kívánná. A fizikai és pszichikai felépítésének megfelelő nem jogi elismerése és a házasság mint élet- és felelősségközösség fennmaradása iránti igény nem zárja ki egymást.

Mi több, nemcsak a transzszexuális házassághoz való jogát sérti a szabályozás, hanem a másik fél házassághoz való jogát is. Ő is választási helyzetbe kényszerül, hogy vagy feladja házasságát, vagy a másiktól azt várja el, hogy az mondjon le alapjogilag garantált önrendelkezéséről, amely a fizikai és pszichikai felépítésének megfelelő nem jogi elismerését magában foglalja.

Ugyanakkor, a bíróság kimondja, hogy az államnak a házasság mint férfi és nő együttélése áthagyományozott intézményének a fenntartásához fűződő érdeke általánosságban nem kisebb érdek, mint a felek házasságuk fennmaradásához fűződő érdeke. Mindazonáltal, különös súllyal esik latba, hogy itt konkrétan megélt, felcserélhetetlen viszonyokat vinne a szabályozás egzisztenciális válságba. A másik oldalon viszont a különműködés elve csak marginálisan sérül, hiszen nagyon csekély azon esetek száma, amikor egy férfi és nő együttéléseként megkezdett házasságban később az egyik házastárs transzszexualitását felfedezi és a megfelelő műtéteket elvégezteti, viszont a házasság nem borul fel, hanem éppen hogy mindkét fél annak folytatását kívánja. A különműködés elve ráadásul már amúgy is valamelyest csorbát szenved, amennyiben a nyilvánosság számára a két fél azonos nemű párként él házasságban, és jogilag is lehet azonos nemű a nevük.

Különös súllyal esik latba a 6. cikk és a személyiségi jog jelen helyzetben való összefonódása. A törvényhozói akaratnak csak úgy lehet engedelmessé válni, hogy a transzszexuális vagy egyik, vagy másik alapjogilag védett pozíciójának gyakorlásáról lemond, ráadásul szükségszerűen magával rántva házastársának alapjogilag védett pozícióját. Egy ilyen kényszerhelyzet pedig alkotmányellenes.

Ami az alkotmányos szabályozás mikéntjét illeti, a bíróság felvázol néhány lehetséges megoldást. Az egyik az, hogy a törvényhozó a házasságával teljesen azonos jogi garanciák fenntartásával lehetővé teszi az ilyen esetekre a házasság élettársi kapcsolatként való folytatását. A másik megoldás a házasságával teljesen azonos jogi garanciák fenntartásával egy sui generis intézmény létrehozása lenne. Harmadsorban azonban a törvényhozó úgy is dönthet, hogy ezekre az esetekre fenntartja a házasság intézményét, hiszen az előbbiekben kifejtettek szerint olyan csekély számú esetről van szó, amely nem sértene a különműködés házasságának elvét.

A bíróság egyhangúan döntött ezekről a kérdésekről, és csak abban a vonatkozásban volt egyetlen külön szavazat (vélemény nélkül), hogy mi a teendő addig, amíg a törvényhozó nem hoz új, alkotmányos szabályozást. Hét bíró úgy látta, hogy az átmeneti időszakban a házasság hiányának feltétele nem alkalmazható, azaz az átoperált transzszexuális kérheti a személyi jogi hatások bírói megállapítását anélkül, hogy házasságát fel kellene bontania. Egyetlen, az ítéletben névvel meg nem nevezett bíró ehhez az utóbbi megoldáshoz nem csatlakozott, így ő fenntartaná a házasság hiánya feltételének alkalmazhatóságát az átmeneti időszakra is.

A döntés viszonylagos rövidsége, és az, hogy lényegében egyhangúan született, arról tanúskodik, hogy az Alkotmánybíróság számára ez egy könnyű eset volt. Talán ez egy olyan döntés, amelyről elmondhatjuk, a megoldás „dogmatikailag” ténylegesen adódott a korábbi határozatokból. Az, hogy a szexuális önrendelkezés a személyiségvédelem legbelsőbb szférájához tartozik, senkit nem lephet meg, aki valamelyest is ismeri a német joggyakorlatot. Pontosan ez az a terület, ahol a méltóságalapú érvelés nagyon erősen az egyén javára billenti a mérleget. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a házasságot mint vegyes nemű „élet- és felelősség-közösséget” a német Alkotmánybíróság hagyományosan magas védelemben részesíti. Ehhez az eszméhez a jelen döntés két, ugyanakkor egymásnak feszülő szempontból járul hozzá, amit érdemes kiemelni. Az egyik a házasság mint intézmény fenntartásához fűződő állami érdek, a másik pedig a feleknek meglévő házasságuk fennmaradásához fűződő érdeke mint alanyi alapjogi pozíció. Amint a bíróság a két oldalon álló tényezőket így fogalmazza meg, már az általános alapjogi tanokból valószínűsíthetően következik, hogy az állam a vesztes oldalra kerül. Ugyanis ugyanazon alapjog alanyi jogi oldala és intézményi garanciája versengése esetén az alanyi jog kerekedik felül. A döntésben ehhez adódnak még a konkrét jogi és ténybeli körülmények, és ezek mind a házaspár jogi pozícióját erősítik: az, hogy a személyiség legbelsőbb magjáról van szó, az, hogy a törvény alapjogok közötti választási kényszer elé állítja mindkét felet, ami túrhetetlen, és talán az is, hogy a konkrét normakontroll során hús-vér emberekről van szó. Valószínűleg csökkenti a „különcökkel” szembeni, akár a bíróságban, akár a társadalomban esetlegesen meglévő elfogultságot az a tény is, hogy az adott esetben két idős, 56 éve szép házasságban élő ember sorsáról volt szó. Annyi bizonyos, hogy ritkán adódik a dogmatika és a valós helyzet ilyen egyszerűen belátható összhangja, amikor a mainstreamtől ennyire távol eső életmód a tét, mint ebben a döntésben történt.

Forrás: BVerfG, 1 BvL 10/05 vom 27.5.2008, Absatz-Nr. (1–76).

(Fordította: Győri Gábor)

Szexuális oktatás eset

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE, 47, 46 (1977)

[1970-ben a német állam irányvonalakat adott ki a közoktatásra vonatkozóan, amelynek tartalmában szerepelt egyebek közt a szexuális fejlődés oktatása, a nemzés és a szülői felelősség. Az Alkotmányban lefektetett szülői jogok megsértésére való hivatkozással a szülők panaszt nyújtottak be a Bírósághoz.]

C.1.2. (a) [Az Alkotmány] 6. cikkének (2) bekezdése a gyermekek gondozását és nevelését „a szülők természetes jogának, és elsődleges kötelességének” nevezi, amelynek teljesítése felett a nemzeti közösségnek kell őrködnie. [...] A szülők szabad döntése arra vonatkozóan, hogy mely módon tesznek eleget szülői kötelezettségüknek, az állami beavatkozással szemben alkotmányosan védett, amennyiben ez a beavatkozásokat nem tartozik [az Alkotmány] 6. cikkének (2) bekezdésében foglalt állami felügyeleti feladat körébe. [...]

(b) [...] Így például felmerül a kérdés, hogy az állam egyáltalán és adott esetben milyen keretek között folytathat szexuális oktatást az iskolában. [...] Mint a Szövetségi Alkotmánybíróság kifejtette [...] az állam felügyelet teendői körébe tartozik a felhatalmazás az oktatásügy tervezésére és megszervezésére, abból a célból, hogy olyan iskolai rendszert biztosítson, amely minden fiatal polgár képességeinek, valamint a jelenkori társadalmi élet elvárásainak megfelelő oktatási lehetőségeket kínál. [...] Az állam tehát alapvetően a szülőktől független oktatási célokat követhet az iskolákban. [...] Az iskola általános megbízatása a gyermek oktatására és nevelésére nem a szülői jog alá rendelt, hanem azzal egyenlő. [...]Nincs] arra korlátozva, hogy tudást közvetítsen. Sőt, az állam megbízatásának[...] az is része, hogy a valamennyi gyermeket a társadalom önmagáért felelős tagjává nevelje. [...] Ezen oknál fogva az államnak jogában áll a fiatal személyek általános oktatásának fontos elemeként kezelni a szexuális oktatást.

3. (b) [Mindazonáltal] egyensúlynak kell kialakulnia az iskolai és az otthoni szexuális oktatás között. [...] A szexuális ismeretek tanítását ezért a szülők és az iskola közötti lehető leggondosabb egyeztetés mellett kell megtervezni és megvalósítani. Mindazonáltal cáfolandó, hogy a szülőknek [az Alkotmány] 6. cikk (2) bekezdése alapján beleszólási joga is lenne az iskolai szexuális oktatás kialakításában, mivel az Alkotmány csak egyéni jogokat garantál az egyes szülőknek. [De emellett az Alkotmány] előírásai alapján a szülők jogosultak arra, hogy kellő visszafogottságot és toleranciát követeljenek az iskolai szexuális oktatás megvalósításában [többek között a vallásszabadság, a diszkriminációtól való mentesség és a közszolgálat semlegessége érvényesülése érdekében. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

HÁZASSÁG, CSALÁD, MAGÁNÉLET

Homoszexualitás I.: Bowers kontra Hardwick-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) –478 U.S. 186 (1986)

[Hardwicket azzal vádoltak, hogy megsértette Georgia állam fajtalankodást büntető törvényét, azáltal hogy egy másik felnőtt férfival követte el ezen aktust otthonának hálószobájában. Hardwick vitatta a törvény alkotmányosságát.]

White bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

[...] Jelen eset nem követeli meg annak elbírálását, hogy a fajtalankodás elleni törvények beleegyező felnőttek esetében általában, illetve konkrétan homoszexuálisok között bölcsek vagy kíváncsiak-e. Nem vet fel kérdést arra vonatkozóan sem, hogy jó vagy helyénvaló lenne-e, ha tagállami jogalkotói döntések keretében visszavonnák az Államok a homoszexuális fajtalankodást kriminalizáló törvényeket, sem pedig arról, hogy jók vagy helyénvalók-e a tagállami bíróságok döntései, amelyek megsemmisítik ugyanezen törvényeket a tagállami alkotmányok alapján. Az előadott kérdés az, hogy a Szövetségi Alkotmány biztosít-e alapvető jogot a homoszexuálisoknak a fajtalankodás folytatására, és ezáltal érvényteleníti-e azoknak az államoknak a törvényeit, amelyek továbbra is, és már igen régóta illegálisnak minősítik ezen aktust. Az eset továbbá döntést igényel arra vonatkozóan is, hogy mik a Bíróság szerepének határai alkotmányos feladatának teljesítésében.

[Nem értünk egyet azzal a véleménnyel], miszerint a Bíróság korábbi esetei oly módon értelmezték az Alkotmányt, hogy az egy olyan, a magánélethez való jogot biztosít, amely kiterjed a homoszexuális fajtalankodásra is. [...] Foglalkoztunk] gyermekneveléssel és oktatással is [...]; családi kapcsolatokkal [...]; nemzéssel [...]; házassággal [...]; fogamzásgátlással [...]; abortusszal, [tehát] az egyén azon alapvető jogával, hogy eldöntse: nemz, illetve kihord-e egy gyermeket. [Azonban] egyértelműnek véljük, hogy a fenti esetek egyikében kinyilvánított jog sem bír hasonlósággal a homoszexuálisok azon, jelen esetben megfogalmazott alkotmányos joghoz való igényére, hogy a fajtalankodás aktusát folytathassák. Nem igazolódott, hogy lenne kapcsolat egyfelől a család, a házasság vagy nemzés, másfelől pedig a homoszexuális tevékenység között. [...] Ellentétben a Fellebbviteli Bírósággal, egyértelműen nem vagyunk hajlandók [...] elfogadni a homoszexuális fajtalankodás folytatására vonatkozó jogot.

Blackmun, Brennan, Marshall és Stevens bírák különvéleménye

Azzal szemben, amit a Bíróság szándékozik bizonyítani, jelen eset ugyanolyan kevésbé szól egy, „a homoszexuális fajtalankodás folytatására vonatkozó alapvető jogról” [...] mint a [pornográfia nézéséről, illetve ilyen jellegű telefonbeszélgetések kezdeményezéséről] szóló eset szolt az obszcén filmek nézéséhez való jogról.

[...] Ehelyett jelen eset a „legátfogóbb, és a civilizált ember által legtöbbször tartott jogról szól”, ugyanis azon „jogról, hogy békén hagyják.” [...]

A vitatott törvény [...] megtagadja az egyéntől azt a jogot, hogy maga döntse el, hogy a kölcsönös egyetértéssel alapuló privát szexuális tevékenység bizonyos formáját folytassa-e. Az a tény, hogy az [ilyen] törvények által kifejezett erkölcsi ítéletek [...] „természetesek és ismertek, [...] nem határozhatja meg ítéletünket abban a vonatkozásban, hogy az őket megtestesítő törvények ellentmondanak-e az Egyesült Államok Alkotmányának.” [...] Véleményem szerint „felháborító, hogy ne lenne jobb oka a jog uralmának, mint az, hogy IV. Henrik korában így fektették le. Még felháborítóbb, ha az alapok, amelyekre annak idején fektették, azóta már rég eltűntek, és a szabály egyszerűen csak az elvakult múltidézés miatt marad fenn” [Holmes: *The Path of the Law* (A jog útja), 10 Harvard Law Review, 467, 469, (1897)]. Véleményem szerint az alperes Hardwick igényét a magánszférához fűződő alkotmányos jogot alátámasztó értékek fényében kell vizsgálnunk. Ha ennél többet nem, annyit minimálisan jelent ez a jog, hogy mielőtt Georgia állam vádat emelhet valamely polgára ellen azért, mert az élete egyik legintimebb aspektusával kapcsolatban döntéseket hozott, többet kell tennie annál, minthogy kijelenti: adott polgára választása „förtelmes büntett, melyet keresztények között kimondani sem szabad.” [...]

[...] Bármennyire is zavarja egy bizonyos csoport ezen Bíróság többségét, [korábban] úgy határoztunk, hogy „a köz intoleranciája vagy ellenszenve önmagában nem indokolhatja alkotmányosan egy személy fizikai szabadságának megvonását.” [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Homoszexualitás II.: Lawrence és mások kontra Texas-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 539 U.S. 558 (2003)

[A Texas állambeli Houston városában a rendőrség egy fegyverhasználattal kapcsolatos bejelentés nyomán jogszerűen belépett az egyik felperes, John Geddes Lawrence lakásába, ahol őt és a vele azonos nemű felperestársát, Tyron Garnert szexuális aktus közben találták. Őrizetbe vételüket követően eljárást indítottak ellenük a texasi büntető törvénykönyvnek a nagykorú, azonos neműek önkéntes „deviáns szexuális aktusait” is büntetni rendelő passzusa alapján.]

Kennedy bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

A szabadság védi az egyént a jogtalan kormányzati behatolástól a lakóhelyén vagy egyéb magánhelyein. [...] A szabadság feltételezi az egyén autonómiáját, amelybe beletartozik a gondolkodás, a lelkiismeret és a véleménynyilvánítás, valamint bizonyos intim aktusok szabadsága.

I. A Bíróság előtti kérdés egy texasi törvény érvényessége, amely bűncselekménynek minősít bizonyos fajta, két azonos nemű által folytatott szexuális aktust. [...] A két kérelmezőt letartóztatták [...] és elítélték. Az aktusra a magánszférában és kölcsönös egyetértésben került sor.

II. Arra a következtetésre jutunk, hogy az esetet aszerint kellene eldönteni, hogy a kérelmezők felnőttként szabadon folytathatják-e a magánjellegű aktust szabadságuk gyakorlása során, az Tizennegyedik alkotmánykiegészítés tisztességes eljárás klauzulája [*Due Process Clause*] értelmében. Ennek vizsgálatához szükségesnek tartjuk a Bíróságnak a *Bowers*-ügyben hozott döntését revideálni. [...] A *Bowers*-eset tényállása némileg hasonlított a jelen esetre. [...] Különbség a két eset között, hogy a Georgia állambeli törvény attól függetlenül tiltotta az aktust, hogy a részesei azonos neműek voltak-e vagy sem, míg a texasi törvény, mint azt láttuk, csak azonos neműekre vonatkozik. [...] A törvények személyes kapcsolatokat igyekeznek szabályozni, amelyeknek [...] az egyén által szabadon választhatóknak kell lenniük, anélkül hogy ezért bűnözőként büntethetők legyenek. [...] Az Alkotmány által védett szabadság megadja a homoszexuális személyeknek azt a jogot, hogy így döntsenek.

[...] El kell ismerni, hogy a *Bowers*-döntésben a Bíróság egy nagyobb ívű kérdésben foglalt állást, miszerint évszázadokon keresztül voltak erőteljes vélemények, amelyek erkölcstelennek ítélték meg a homoszexuális aktust. [...] Két kiemelt fontosságú eset [...] erősítette meg a jogszerű eljárás klauzulája által védett szabadság lényegi erejét. „[...] a legitimebb és legszemélyesebb döntés, melyet az ember hozhat központi jelentőségű a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés által védett szabadság tekintetében.” [...] Az egyenlő bánásmód és a jogszerű eljárásból eredő jog, amely tiszteletet követel egy olyan aktusnak, melyet a szabadság anyagi garanciája védelmez, lényeges vonatkozásokban kapcsolódnak össze, és az utóbbiról szóló döntés mindkét érdeket elősegíti. [...] Amikor egy homoszexuális aktust kriminalizál az állam törvénye, akkor ezen nyilatkozat önmagában felhívás arra, hogy homoszexuális személyeket diszkrimináljanak, mind a nyilvános, mind pedig

a magánszférában. [...] Az a jog, melyre a kérelmezők hivatkoznak ebben az esetben, számos más országban az emberi szabadság integráns részeként lett elismerve. Nem mutatták be, hogy ebben az országban a kormányzati érdek a személyes döntésekbe való beavatkozásra legitimebb vagy sürgetőbb lenne. [...] A *Bowers*-döntés helytelen volt, amikor meghozták, és ma sem helyes. Nem maradhat kötelező erővel bíró precedens. [...] Az eset két felnőttre vonatkozik, akik teljes és kölcsönös egyetértéssel olyan szexuális aktust folytattak, ami szokványos a homoszexuális életmódban. [...] A jogszerű eljárás klauzula által garantált szabadsághoz fűződő joguk teljes mértékben feljogosítja őket arra, hogy ilyen aktusban vegyenek részt kormányzati beavatkozástól mentesen. ... A texasi törvény nem járul hozzá egyetlen olyan legitim állami érdek elősegítéséhez sem, amely indokolhatná az egyén személyi- és magánéletébe történő beavatkozást. [...]

O'Connor bíró párhuzamos véleménye

[...] Texas azt állítja azonban, hogy a szodómia törvény nem diszkriminál a homoszexuális személyekkel szemben. [...] A törvény csak a homoszexuális aktust bünteti. [...] Aligha lehet kézzelfoghatóbb diszkriminációt elképzelni egy csoporttal szemben, mint azon aktusok kriminalizálása, amely meghatározza ezen csoportot. [...] Egy olyan törvényes besorolás, amely egy alárendelt társadalmi osztály létrehozásának veszélyét rejti [...] nem egyeztethető össze” az egyenlő védelem elvével. [Equal Protection Clause] [...] *Texas semmilyen legitim érdeket nem tud felhozni, mint például a nemzetbiztonság vagy a házasság hagyományos intézményének védelme.* [...] Egy olyan törvény, amely az emberek egy csoportját bűnözőnek bélyegzi, csakis az állam erkölcsi rosszzallására alapozva. [...] *Ezért tehát egyetértetek a Bíróság ítéletével, miszerint alkotmányellenes a texasi szodómia törvény, amely tiltja a „deviáns nemi közösülést” két beleegyező azonos nemű felnőtt között, míg engedélyezi ugyanazt két eltérő nemű beleegyező felnőtt között.*

Scalia bíró különvéleménye, amelyhez a Legfelső Bíróság elnöke és Thomas bíró csatlakoznak

„[Az alperes] azt szeretné, hogy nyilvánítsuk alapvető jognak a homoszexuális szodómia gyakorolását. Erre mi egyáltalán nem vagyunk hajlandóak.” Ehelyett a Bíróság a kérelmezők aktusait egyszerűen a „szabadságuk szabad gyakorlásának” minősíti – ami kétségtől igaz –, és innen továbblépve egy ismeretlen típusú racionális vizsgálatot alkalmaz, amelynek jelen eseten túlmutató, messzemenő következményei lesznek.

I. A kötelező erejű precedens elve [*stare decisis*] mostani megközelítése arra ösztönöz minket, hogy bíráljunk felül egy tévesen eldöntött precedenst (beleértve egy „mélyen megosztó” döntést), ha: (1) későbbi döntések „erodálták” az alapját; (2) „jelentős és folytatódó” kritika tárgya volt; és (3) nem hatott abba az irányba, hogy „egyéni vagy társadalmi bizalom” alakuljon ki vele kapcsolatban, ami a felülbírálat ellen szólna. [...]

A Bíróság álláspontja szerint a *Bowers* döntés „jelentős és folyamatos [kritika tárgya lett], amely minden tekintetben helytelenítette annak indoklását, nem csak történelmi feltevései vonatkozásában.” [...] A *bigámiára*, azonos neműek házasságára, felnőttek közti vérfertőzésre, prostitúcióra, maszturbálásra, házasságtörésre, fajtalankodásra, állatokkal való fajtalankodásra és az obszcenitásra vonatkozó állami törvények szintén csak a *Bowers*-ítélet erkölcsi választásokra vonatkozó törvényeket jóváhagyó döntése értelmében tarthatók fenn.

A mai döntés minden egyes ilyen törvényt megkérdőjelez. [...H]a minden olyan törvényt, amely lényegben morális döntésekre vonatkozik, meg kell semmisíteni a jogszerű eljárás klauzula alapján, akkor a bíróságok valóban kétségtől nagyon elfoglaltak lesznek.” Az igazat megvallva nem lep meg engem, s más sem kelle-ne meglepnie, hogy a Bíróság ma úgy döntött, hogy revideálja a stare decisisnek a Casey döntésben megá-lapított normáit.

II. A Tizennegyedik alkotmánykiegészítés kifejezetten megengedi az államoknak, hogy megfosszák pol-gáraikat a „szabadságuktól”, feltéve, hogy a „tisztességes eljárás” [due process] biztosított. [...] A tisztessé-ges eljárás klauzula megtiltja az államoknak, hogy megsértsék az alapvető szabadságérdekeket, kivéve, ha a korlátozás szűkre szabott és lényeges állami érdeket szolgál. [...]M]iután nem tudta bebizonyítani, hogy a homoszexuális szodómia joga »mélyen gyökerezik ezen nemzet történelmében és hagyományában«, a Bíró-ság arra a következtetésre jut, hogy a texasi törvény alkalmazása a kérelmezők aktusaira nem tesz eleget az ésszerű alaptesztnek [rational basis test], és felülbírálja Bowers-döntés ezzel ellentétes álláspontját. [...]

III. [...] A szodómiához való jog [...] nem „gyökerezett mélyen ennek a nemzetnek történelmében és hagyó-mányában.” [...] A külföldi nézetek megvitatása a Bíróság által (amely természetesen egyúttal figyelmen kívül hagyta azon országokat, amelyek továbbra is büntetőjogi tiltást alkalmaznak a szodómia vonatkozásában) jelentéktelen észrevétel. [...] „ennek a Bíróságnak [...] nem szabadna külföldi hangulatokat, múltó szeszélyeket vagy divatokat oktrojálni az amerikaiakra.”

IV. [...] A Bíróság ma magáévá teszi [...] Stevens bíró nyilatkozatát a Bowers-döntéshez csatolt különvéle-ményében, miszerint „az a tény, hogy egy [tag]állam kormányzó többsége egy bizonyos gyakorlatot hagyomá-nyosan erkölcsstelennek tartott nem elég ok arra, hogy helybenhagyjuk a törvényt, amely tiltja ezt a gyakorla-tot. Ez gyakorlatilag elrendeli minden erkölcsre vonatkozó törvényhozás végét.” [...]

V. O'Connor bíró (az ítélettel egyetértő párhuzamos véleményében foglalt) érvelése szerint a törvényből eredő diszkrimináció, melyet indokolni kell, nem a partner nemére, hanem a szereplők szexuális hajlamára vonatkozó diszkrimináció [...] O'Connor bíró a texasi törvény kapcsán egyszerűen egy „szigorúbb vizsgálat [alkalmazását rendeli el] annak ésszerű alapjára” vonatkozóan. [...] Azon törvények, amelyek „egy politikai-lag népszerűtlen csoport bántalmazására vonatkozó szándékot” tanúsítanak, érvénytelenek, annak ellenére, hogy támogatásuknak lehet racionális alapja, [...] a „házasság hagyományos intézményének megőrzése” le-gitim állami érdek. Ám a „házasság hagyományos intézményének megőrzése” csak egy kíméletesebb módja annak leírására, hogy az állam erkölcsileg helyteleníti az egynemű párokat.

A mai vélemény lebontja az alkotmányjog azon struktúráját, amely lehetővé tette a különbségtételt a he-teroszexuális és homoszexuális párkapcsolatok között a házasság hivatalos elismerésének vonatkozásá-ban. [...] A Bíróságnak mindössze három kérdés vonatkozásában kell helyénvaló döntést hoznia: A texasi szodómiatiltalom nem sért semmilyen „alapvető jogot” (amit a Bíróság sem vitat), s az sem mondható, hogy ne

lenne ésszerű viszonyban azzal, amit az Alkotmány legitim állami érdekként ismerne el, valamint nem tagadja meg a jog általi egyenlő védelmet. Nem értek egyet.

Thomas bíró csatlakozott Scalia bíró különvéleményéhez.

(Fordította: Győri Gábor)

Több indítványozó is kezdeményezte a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2007. évi CLXXXIV. törvény (a továbbiakban: Békvt.) utólagos alkotmányossági vizsgálatát. A Békvt. megalkotásával az Országgyűlés 2009. január 1-jei hatállyal lehetővé kívánta tenni mind a különnemű, mind az azonos nemű párok számára az élettársi kapcsolat regisztrálását, amelyhez számos, a házassághoz hasonló joghatást fűzött.

Az indítványozók álláspontja szerint a Békvt. az Alkotmány számos rendelkezését sérti. Elsősorban a házasság és a család védelmét deklaráló alkotmányi szakasz (Alkotmány 15. §) sérelmét vélték felfedezni, mert véleményük szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat intézménye lényegében azonos a házassággal. Az egyik indítványozó érvelése szerint a házasság intézményének tartalmi megkettőzése a jogbiztonságra is ártalmas.

Az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálása során áttekintette a házasság intézményének védelme kapcsán kialakított gyakorlatát. A testület a 7/2006. (II. 22.) AB határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 15. §-a nem egy államcélú deklarál, hanem a házasság és a család objektív intézményvédelmi kötelezettségét állapítja meg. A 14/1995. (III. 13.) AB határozatában a társadalmi felfogással összhangban értelmezte a házasság fogalmát, és megállapította, hogy a házasság tipikusan közös gyermekek születését és a családban való felnevelését célozza, amellet, hogy a házastársak kölcsönös gondoskodásban és támogatásban élésének is kerete. Továbbá azt is kimondta, hogy az Alkotmány a házasság intézményét egy férfi és egy nő életközösségeként védi. A 22/1992. (IV. 10.) AB határozat arra is rámutatott, hogy a házasság intézményének alkotmányos védelme a házasságkötés szabadságának garantálását is jelenti, és e szabadság az emberi méltóság jogából is levezethető.

Ezt a megállapítást az Alkotmánybíróság jelen határozatában azzal egészítette ki, hogy az emberi méltóság jogának részét képező önrendelkezési jogból nem csupán a házasságkötéshez való jog vezethető le, hanem az élettársi kapcsolat létesítésének szabadsága is ide kötődik. A testület rámutat arra, hogy az Alkotmányból nem a házassági kötelék „egyedüli” (kizárólagos), hanem a „különös” (kiemelt, alkotmányos szintű) védelme vezethető le. Tehát az alaptörvény nem zárja ki más, a házasságtól eltérő párkapcsolatok törvényi szintű oltalmát. Az egyes párkapcsolati formák törvényi szintű elismerésének és a védelem szükségességének és mértékének megítélése a jogalkotó mérlegelési körébe tartozik. Így nem alkotmányellenes sem az, ha a jogalkotó bizonyos joghatásokat kizárólag a házassághoz kapcsol, sem pedig az, ha a házasságra vonatkozó egyes szabályokat más együttélési formára is alkalmazni rendel, mindaddig, ameddig ezt az együttélési formát tartalmilag nem azonosítja a házassággal.

Az indítványozók érvelésüket azonban éppen a házasság és a Békvt. által megteremtett bejegyzett élettársi kapcsolat lényegi, tartalmi azonosságára alapították. Ezért az Alkotmánybíróság áttekintette a bejegyzett élettársi kapcsolat jogi jellegét és a házassághoz való viszonyát. A testület megállapította, hogy a Békvt. 2. §-ának utaló szabályai, miszerint a bejegyzett élettársi kapcsolatra, kifejezetten szabályozott kivételektől eltekintve, minden törvény összes házastársakra és házasságra vonatkozó szabályát alkalmazni kell, „quasi házassággá” teszi a bejegyzett élettársi kapcsolatot. A Békvt. amellet több formai (életkor elérése, a létesítés és megszűntetés eljárásának eltérései, névviselés szabályai) és tartalmi (örökbefogadásra vonatkozó szabá-

lyok) eltérést is tartalmaz. Alapos elemzését követően azonban arra a megállapításra jutott az Alkotmánybíróság, hogy e különbségek különmű párok esetében nem jelentősek, és így a bejegyzett élettársi kapcsolat bevezetése a házasság, mint jogintézmény megkettőződésének tekinthető. Ezért az új jogintézmény Békta. szerinti formájában a férfi és a nő házasságának valódi konkurenciáját jelenti. Az Alkotmánybíróság leszögezi, hogy az Alkotmány 15. §-a nem csupán a fennálló házasságok védelmét követeli meg, hanem olyan jogi környezet megteremtését, amely arra ösztönzi polgárait, hogy a lehetséges együttélési formák közül a házasságot válasszák, és családot alapítsanak. Ezt az alkotmányos védelmi kötelezettséget üresíti ki, és jogbizonytalanságot is okoz, ha a különműek számára két, jogi tartalmát tekintve azonos, csupán elnevezésében különböző intézmény áll rendelkezésre kapcsolatuk állami közreműködéssel történő elismerésére. Ez a házasság alkotmányos „leértékelését” eredményezné, ami alkotmányosan nem elfogadható.

Az azonos mű párok bejegyzett élettársi kapcsolata azonban más megítélés alá esik az alkotmánybírák szerint, mivel az ő esetükben házasságkötésre nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az azonos műek tartós párkapcsolata számára az elismerés és a védelem igénye a – mivel ők házasságra nem léphetnek – az emberi méltósághoz való jogból, és az abból származtatott önrendelkezési jogból levezethető. A bejegyzett élettársi kapcsolat az azonos műek számára eddig nem biztosított valódi elismerést és jogi védelmet nyújtana. Az azonos műek bejegyzett élettársi kapcsolatának megteremtése során lehetőség van arra, hogy a jogalkotó a házastársakra vonatkozó szabályok közül a megfelelőeket alkalmazni rendelje, illetve, hogy az egyenlő méltóságú személyként történő kezelés követelményét szem előtt tartva a szexuális irányultságból adódó különbségeket figyelembe vegye. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy a házasságkötési joggal rendelkező különböző mű párok helyzetét az azonos műek regisztrált élettársi kapcsolata nem befolyásolja, különösen nem sérti, vagy veszélyeztet. A különműek házassága nem kerül hátrányosabb helyzetbe azért, hogy az az azonos mű bejegyzett élettársak – az ilyen kapcsolat természetéből adódó különbségek fenntartása mellett – a házastársakéhoz hasonló pozícióba kerülnek.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Békta.-t megsemmisítette, és ezzel megakadályozta annak 2009. január 1-jei hatálybalépését, azonban a határozat rendelkező részében azt is leszögezte, hogy az azonos mű személyek számára a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének létrehozása nem alkotmányellenes.

[Párhuzamos indoklások]

Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos indoklásában további az Alkotmány 15. §-ából levezethető indokkal támasztja alá, miért szükséges a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat elválasztása során szigorúbb alkotmányossági mércét alkalmazni. Hangsúlyozza, hogy a házasság számára biztosított kiemelt védelem megteremtése jelenti, ha annak elismerése és a hozzá rendelt jogosultságok eltérnek más párkapcsolati formákétól. Ebből Balogh alkotmánybíró szerint sem következik a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézménye bevezetésének tilalma. Azt is hangsúlyozza azonban, hogy az Alkotmány csak a különműek közötti házasságkötés feltételeinek egyenlő szabályozását követeli meg a jogalkotótól, ami nem foglalja magában azt, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatban élőknek a házasfelekkel azonos jogi státuszt kell kapniuk. Az alkotmánybíró

szerint az is fontos követelmény, hogy a jogalkotó különböző jogterületeken biztosított kedvezményekkel is kifejezze az alkotmányosan védett és az ekként nem védett jogintézmények közötti különbséget.

Kiss László alkotmánybíró is egyetértett a határozat rendelkező részével, azonban véleménye szerint az indokolásnak részletesen be kellett volna mutatnia, hogy milyen alkotmányos feltételei vannak az azonos neműek párok bejegyzett élettársi kapcsolatának törvényi szintű megteremtésének. A házasság az Alkotmánybíróság és az Európai Közösségek Bírósága értelmezése szerint is két különnemű ember unióját jelenti, és ez az értéként definiált házasság a család alapja. Ezt az értéket részesíti az Alkotmány 15. §-a védelemben, és ebből következik, hogy a házassággal azonos vagy hozzá „hasonló” védelem semmilyen más élettársi kapcsolatot nem illet meg. Az államnak, az alkotmányos intézményvédelmi köteleességéből fakadóan, a különnemű személyek tartós életközösségén nyugvó „értéket” minden rendelkezésre álló és módon, akár pozitív diszkriminációval is támogatnia kell. Azon kell munkálkodnia, hogy mind a házasság, mind a család a társadalom természetes alapintézményeként újra megtalálja értékhordozó szerepéhez igazodó helyét. Az azonos nemű személyek bejegyzett élettársi kapcsolatát szabályozó törvény csak addig nem tekinthető alkotmányellenesnek, ameddig az „értékként” védett házasságot, s az ilyen házasságra épülő családot nem veszélyezteti. Azaz a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének létrehozása nem alkotmányellenes mindaddig, amíg az lényegi tartalmi elemeiben nem válik azonossá a házasság intézményével.

Bragyova András alkotmánybíró is egyetértett a határozat rendelkező részének azon megállapításával, miszerint a nem alkotmányellenes az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatának megteremtése, azonban nem értett egyet a Békvt. megsemmisítésével, ezért a határozathoz különvéleményt csatolt. Az alkotmánybíró egyetért a többségi indokolás azon kiinduló pontjával, miszerint az Alkotmány a társadalom uralkodó normái szerinti házasság fennállását biztosítja. Ezért elfogadható, hogy az Alkotmánybíróság csak a nő és férfi közötti tartós párkapcsolatot tekinti házasságnak. Viszont arra is rámutat, hogy ebből következően a házasság alkotmányos fogalma a társadalomban uralkodóan elfogadott házasság és családfelfogással együtt változhat, amelynek követése a törvényhozó feladata. Bragyova András a házasság alkotmányjogi védelmének három változatát különíti el. Az első a házasság, mint jogintézmény létezését biztosítja, míg a második esetben a házasság védelme annak preferálását jelenti. A védelem harmadik, legerősebb formája a házasság intézményének jogi kizárólagosságának biztosítása. Bragyova alkotmánybíró szerint az alkotmányos demokrácia alapvető értékével, a társadalomban élő emberek szabadságával és egyenlőségével csak a házasság alkotmányos védelmének első változata egyeztethető össze. A védelemnek csak ez a formája nem különböztet ugyanis a házasságot választók és nem választók között. Véleménye szerint az államnak egyenlően kell kezelnie a házasság mellett döntő és a házasságot kötni nem kívánó, esetleg nem is tudó polgárait. Az egyenlően kezelés kizárja a házasság intézményének jogi eszközökkel történő ráerőltetését vagy kedvezményekkel való ösztönzését. Ezzel szemben a határozat többségi indokolása a házasság védelmének második, erősebb formáját fogadja el, és ez alapján jut arra a következtetésre, hogy a különböző neműek bejegyzett élettársi kapcsolata alkotmányellenes. Bragyova András szerint még akkor sem állapítható meg a Békvt. alkotmányellenessége, ha el is fogadjuk a házasság védelmének többségi koncepcióját. A bejegyzett élettársi kapcsolat szabályozásának házasságtól eltérő vonásai elegendőek lettek volna arra, hogy azt új, önálló jogintézménynek tekintsük.

III. A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA 1.



Diszkriminációtilalom I.: Opuz Törökország elleni ügye (33401/02. számú kérelem)

Az ügy körülményei

A kérelmező 1990 óta együtt élt, majd 1995-ben házasságot kötött H. O.-val, édesanyja férjének a fiával. Kapcsolatuk kezdetétől sokat vitatkoztak, és mostanra már el is váltak. 1995 áprilisa és 1998 márciusa között négy alkalommal jutott a hatóságok tudomására, hogy H. O. erőszakosan viselkedett a családdal és több alkalommal megfenyegette őket. A férfi mind a kérelmezőt, mind annak édesanyját többször bántalmazta, autóval elütötte. Az incidensek után a nők sérüléseiről orvosi látletet készült. H. O.-val szemben büntetőeljárások indultak súlyos testi sértés, életveszélyes fenyegetés, illetve emberölés kísérlete miatt. Az eljárások egy részét bizonyíték hiányában lezárták, de több esetben előzetes letartóztatásba helyezték, majd elengedték a férfit. Mivel azonban a két nő visszavonta a feljelentést valamennyi esetben, a bíróságok végül ejtették a vádakát. Egyedül a gázolás miatt folytatták le az eljárást, ebben az ügyben a férfit végül pénzbüntetésre ítélték. 2001 októberében H. O. hét alkalommal megszurta a kérelmezőt. Ezért szintén csak pénzbüntetést kapott. Ezt követően kérte a kérelmező édesanyja, hogy tartóztassák le a férfit. Indokolása szerint csupán a fenyegetések miatt vonták vissza a korábbi esetekben is a feljelentést. 1998 áprilisában, 2001 októberében és novemberében, valamint 2002 februárjában a kérelmező és édesanyja kérelmezte az ügyészségnél, hogy helyezték letartóztatásba H. O.-t, mivel a bántalmazások miatt közvetlen életveszélyben voltak. Az ügyészség kihallgatta a férfit, vallomását rögzítették, és ezt követően minden alkalommal elengedték. 2002. március 11-én az édesanya elhatározta, hogy elköltözik, de az autóját a férfi leszorította az útról, kinyitotta az ajtót és lelőtte a nőt, aki a helyszínen meghalt. 2008 márciusában H. O.-t emberölés és löfegyverrel való visszaélés miatt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték. A fellebbezés eldöntéséig a férfit szabadlábra helyezték. A kérelmező hiába kért védelmet a hatóságoktól. Az EJEB előtti eljárás során a török hatóságok távoltartási intézkedéseket tettek H. O.-val szemben. 1998 januárjában hatályba lépett a családon belüli erőszak ellen védelmet nyújtó törvény. Az Emberi Jogok Európai Bíróságához (a továbbiakban: EJEB) címzett beadványában a kérelmező sérelmezte, hogy a török hatóságok nem védtek meg édesanyját, és nem reagáltak megfelelően az ismétlődő fenyegetésekre és bántalmazásokra sem. Panaszában az Egyezmény 2, 3, 6, 13. és 14. cikkére hivatkozott.

A döntés (A Bíróság 2009. június 9-én kelt döntése)

A Bíróság véleménye szerint a kérelmező esetében az ismétlődő erőszak a férfi múltjára tekintettel előrelátható volt. Mind a kérelmező, mind édesanyja és gyermekei áldozatnak tekinthetők. A tagállamok általános gyakorlata szerint minél súlyosabb az erőszak és minél valószínűbb annak megismétlődése, annál inkább szükséges, hogy az ügyészségnek konkrét panaszok hiányában – közérdekből – is folytatnia kell a bánt

talmazóval szembeni eljárásokat. Ezzel szemben a török hatóságok „családi belügyre” hivatkozva lezárták a férfival szembeni büntetőeljárásokat; nem mérlegelték a panaszok visszavonásának lehetséges okait, főleg hogy a sértettek mindig akkor döntöttek a vád ejtése mellett, amikor a férfi szabadlábon volt. A törvényi szabályozásnak lehetővé kellett volna tennie, hogy az ügyészség hivatalból eljárást indítson a férfival szemben. Törökország a kérdéses időszakban még nem rendelkezett jogi szabályozással, amely védelmet biztosított volna a családon belüli erőszak áldozatainak. Ráadásul az akkor hatályos szabályozás is adott lehetőséget arra, hogy a sértetteket védelem alá helyezték, ennek ellenére a török hatóságok mindvégig passzívak maradtak. Az EJEB kifogásolta továbbá, hogy az édesanya halála miatti nyomozás több mint hat évig tartott, annak ellenére, hogy H. O. beismerő vallomást tett. Mindezek alapján a Bíróság megállapította az élethez való jog sérelmét az édesanya esetében.

A kérelmező hivatkozott a kínzás tilalmára is. A Bíróság indokolása szerint a török hatóságok reakciója a támadásokra nem volt megfelelő, a Bírósági ítéleteknek nem volt elrettentő hatásuk, és az enyhe büntetések egyfajta toleranciát sugároztak a sérelmezett magatartással szemben. A késelésért csupán pénzbüntetést, a gázolásért huszonöt nap börtönbüntetést kapott a férfi. A hatóságok annak ellenére nem tettek semmit, hogy a családon belüli erőszak a kérelmezővel szemben folytatódott, és csak az EJEB kérdését követően helyezte a kormány védelem alá a kérelmezőt. A megfelelő intézkedések hiánya miatt a Bíróság megállapította az Egyezmény 3. cikkének megsértését is.

A diszkriminációtilalmat illetően az EJEB áttekintette a vonatkozó nemzetközi szabályozást és megállapította, hogy azok az államok, amelyek elmulasztják védeni a családon belüli erőszak áldozatait, megsértik a nők törvény előtti egyenlőséghez való jogát. Civilszervezetek beadványai jelezték, hogy a kérelmező régiójában a hatóságok tolerálták a nőkkel szembeni erőszakot, a feljelentéseket a rendőrség nem vizsgálta ki, inkább megpróbálta mediátorként a sértetteket rávenni, hogy térjenek vissza otthonukba és ejtsék a vádakát. A bíróságok a hagyományokra és a becsületre hivatkozással enyhítették az ítéleteket, ezért a kiszabott büntetéseknek nem volt elrettentő hatásuk sem. Az EJEB megállapította, hogy a kérelmező be tudta bizonyítani, hogy a családon belüli erőszak többnyire nőket érintett, és az általános és diszkriminatív bírói hozzáállás miatt Törökország nem lépett fel hatékonyan a családon belüli erőszakkal szemben. A kérelmező és az édesanyja bántalmazása nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetésnek tekinthető, és bár Törökország, azóta tett intézkedéseket, a kérdéses időszakban elmulasztott hatékonyan fellépni a bántalmazóval szemben. Ezért megalapozottnak találta az Egyezmény 14. cikkének megsértését a 2. és a 3. cikkel összefüggésben.

Forrás: Fundamentum, 2009, 2. szám

(Fordította és összefoglalta: Polgári Eszter)

Diszkriminációtilalom II.: Gütl Ausztria elleni ügye (49686/99. számú kérelem)

Az ügy körülményei

A kérelmező a Jehova Tanúi vallási felekezet aktív tagja, 1995 óta felszentelt pap. 1995 decemberében katonai szolgálatra alkalmasnak találták, és egy fél évvel később behívták szolgálatra. Ezt a döntést később visszavonták. A kérelmező 1997. január 13-án kérelmezte az osztrák belügyminisztériumtól a szolgálat alóli mentesítését lelkiismereti okokból. A kérelemnek a minisztérium helyt adott, így lehetővé vált, hogy polgári szolgálatot teljesítsen. 1998. április 1-jén a belügyminisztérium elrendelte a polgári szolgálat megkezdését. Április 17-én a kérelmezőt diakónná nevezték ki, majd alkotmányjogi panaszt nyújtott be a minisztérium határozatával szemben. Kérelmében hangsúlyozta, hogy 1997 óta egy papi közösségben él, vallási feladatot lát el, és ezért kéri mentesítését a kötelező katonai vagy polgári szolgálat alól. Az elismert egyházak hasonló funkcionáriusait a jog mentesíti a szolgálat alól.

Az Alkotmánybíróság 1998. június 8-án visszautasította a kérelmet, és ezt követően a kérelmező meg egyezett a belügyminisztériummal, hogy teljesíti a polgári szolgálatot egy fogyatékkal élőkkel foglalkozó intézetben. Kérelmére az Alkotmánybíróság áttette a panaszt a közigazgatási bírósághoz, amelyik szintén visszautasította azt. A kérelmező végül teljesítette a polgári szolgálatot. Beadványában az Egyezmény 9. cikkének megsértését állította önmagában és a diszkriminációt tiltó 14. cikkel összefüggésben.

A döntés (a Bíróság 2009. március 12-én kelt ítélete)

Az Emberi Jogok Európai Bírósága [EJEB] álláspontja szerint a polgári szolgálat alól adott mentességgel a jogalkotó egy-egy vallási pozíciót és az általa a közösségen belül betöltött funkciót értékeli. A mentesség célja, hogy biztosítsa a vallási csoportok megfelelő működését, ezáltal elősegítve az Egyezmény 9. cikkét alátámasztó célok, így a vallási pluralizmus megvalósítását. Mivel itt egyes vallási közösségek közötti különbségtételről van szó, a 14. cikk alkalmazandó.

Az esetjog szerint az eltérő bánásmód akkor nem sérti az Egyezményt, ha annak objektív és ésszerű igazolása van, vagyis az alkalmazott intézkedés arányos az elérni kívánt legitim célkitűzéssel. A Bíróság mindenképp előtt leszögezte, hogy a mentesség csak a bejegyzett vallások egyes képviselőire vonatkozik, és a kérdéses időpontban a Jehova Tanúi nem tartozott közéjük. A kormány úgy érvelt, hogy nem történt diszkrimináció, mivel a polgári szolgálat alóli mentességnek a bejegyzett egyházhoz való tartozás csupán egyik feltétele, és a kérelmező a többinek sem felelt meg, hiszen nem végzett egyetemi szintű teológiai tanulmányokat. Az EJEB visszautasította ezt az érvet: mivel az elutasítás indoka a nem megfelelő egyházhoz tartozás volt, a Bíróság szerint felesleges azon spekulálni, hogy egyébként milyen döntés született volna, ha az a feltétel teljesül. A vallási közösségek regisztrációjához számos előny kapcsolódik, így a különbség a két kategória között jelentős. A Jehova Tanúi [*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas*] ügyben 13 foglaltak alapján az EJEB ebben az ügyben is megállapította a diszkriminációtilalom megsértését az Egyezmény 9. cikkével összefüggésben.

Diszkriminációtilalom III.: D. H. és mások Csehország elleni ügye (57325/00. számú kérelem)

Az egyezmény 14. cikke az Első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkével összefüggésben.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, az oktatáshoz való jog

Az ügy körülményei

A tizennyolc kérelmező roma származású cseh állampolgár, akik állításuk szerint az etnikai hovatartozásukra tekintettel kerültek speciális iskolába. Az 1996 és 1999 közötti időszakban olyan különleges iskolába jártak, amelyet alapvetően az olyan tanulási nehézségekkel küzdő gyerekek számára alakítottak ki, akik nem voltak képesek a hagyományos iskolai oktatás menetével lépést tartani. Az akkor hatályos cseh szabályozás értelmében ilyen iskolai oktatásban azok a tanulók részesültek, akik számára az osztályfőnök ezt előírta egy oktatás-pszichológiai intézetben elvégzett összetett, a gyermekek szellemi képességeinek felmérésére irányuló teszt sorozat eredményeire alapozva. A döntéshez szükség volt a gyermekek törvényes képviselőjének hozzájárulására. A kérelmezők eredménytelenül igyekeztek elérni helyzetük felülvizsgálatát mind az illetékes oktatásügyi hatóságnál, mind pedig a cseh Alkotmánybíróságnál. Utóbbinak címzett kérelmükben kifejtették, hogy a tanulók különleges iskolába irányításának gyakorlata következtében párhuzamosan két oktatási rendszer jött létre: egy különleges iskolákból álló a roma származású gyermekek és egy hagyományos iskolákból álló a többségi társadalom számára. (A cseh állam egyébként időközben megszüntette a különleges iskolák rendszerét, és jelenleg a tanulási nehézségekkel küzdő gyermekek is a hagyományos iskolai rendszerben tanulnak.)

A határozat. (2007. november 13-án kelt ítélet)

A Kamara álláspontja szerint a fenti eljárás nem valósított meg az oktatáshoz való joggal összefüggésben hátrányos megkülönböztetést, tekintettel arra, hogy a cseh kormány nem azért hozta létre a különleges iskolák hálózatát, hogy összegyűjtse bennük a roma származású gyermekeket. Mi több, nyilvánvaló erőfeszítéseket tettek ezek az iskolák annak érdekében, hogy a nehézségekkel küzdő gyermekek számára biztosítsák az alapfokú oktatást. A kamarai döntés kiemelte, hogy a tanulók különleges iskolába történő átirányítására vonatkozó szabályok semmilyen utalást nem tartalmaztak a gyerekek nemzetiségi hovatartozására, csupán azt az egyébként jogszerű célt tartották szem előtt, hogy az oktatási rendszert a tanulók igényeihez és képességeihez kell igazítani. A Nagykamara eltért ettől az állásponttól. A testület mindenekelőtt áttekintette a roma gyermekek oktatásával kapcsolatos európai gyakorlatot: az Európa Tanács számos szerve foglalmazott meg ajánlásokat, irányelveket az oktatásban megvalósuló diszkrimináció felszámolására, illetve civil szervezetek által készített számos bíráló jelentés is napvilágot látott a cseh gyakorlattal kapcsolatban. Emellett a nemzetközi kitekintés kitér az Európai Unió és az ENSZ-szervek gyakorlatára is. Az eljárásban több európai jogvédő szervezet harmadik félként részt vett. Az EJEB ismét hangsúlyozta: tekintettel a faji megkülönböztetés súlyos következményeire, az államoknak különösen nagy gondossággal kell eljárniuk azokban az esetekben, ahol

ennek gyanúja felmerül. Minden eszközt igénybe kell venni a rasszizmus elleni küzdelemben, hiszen egy demokratikus társadalomban nem igazolható a pusztán faji alapon történő hátrányos megkülönböztetés. Ennek megfelelően alakul a bizonyítási teher is. Ha a kérelmező bizonyítja, hogy eltérően kezelték, a kormánynak kell igazolnia a különbségtételt. Abban a kérdésben, hogy mi fogadható el bizonyítéknak az eltérő elbánást illetően, a Bíróság a szabad bizonyítás elvét tekinti irányadónak, így akár statisztikai adatokra alapozva is megfordítható a bizonyítási teher. A Parlamenti Közgyűlés ajánlásait idézve az EJEB megjegyezte, hogy a roma népcsoport történelmére való tekintettel különleges helyzetű kisebbséggé vált, és ennek eredményeképpen különleges védelemre tarthat igényt, ideértve az oktatási kérdéseket is. A jelen ügy azért is különös figyelmet igényel, mert az érintettek a kérelem benyújtásakor kiskorúak voltak, akiknek oktatáshoz való joga kiemelt fontosságú kérdés. A kérelmezők beadványukban nem azt sérelmezték, hogy az eltérő helyzetükből adódó tényleges különbségeket az államnak megerősítő intézkedésekkel kellett volna korrigálnia, csupán azt állították, hogy objektív és ésszerű indokok nélkül hátrányosabban kezelték őket, mint a nem roma gyermekeket, és ezzel az állam közvetett diszkriminációt valósított meg. A Bíróság nem vitatta, hogy nem az alkalmazott jogszabály szövegezése eredményezett eltérő elbánást, ezért a kérdés az volt, vajon a törvény alkalmazása hozta-e aránytalanul hátrányosabb helyzetbe a roma gyerekeket. A jogalkalmazás hatásainak mérésére a statisztikai adatokat a Bíróság megbízható bizonyítéknak fogadta el, hiszen ezáltal láthatóvá vált, hogy a különleges iskolába járó roma tanulók száma aránytalanul magas volt, ők jelentették a tanulók többségét. Fontos azonban, hogy statisztikák hiányában is megállapítható lehet a közvetett diszkrimináció. Az eljárás során beszerzett statisztikai adatok alapján tehát a Nagykamara véleménye szerint fennáll a közvetett hátrányos megkülönböztetés látszata, és ezeket az adatokat a cseh kormány sem vitatta.

A Bíróság továbbá megjegyezte: amennyiben kimutatható, hogy egy jogszabály diszkriminatív hatású, az oktatás terén nem szükséges a diszkriminatív jogalkotói szándék bizonyítása. A Bíróság elfogadta, hogy a cseh kormány szándéka a különleges iskolák létrehozása során arra irányult, hogy megoldja a tanulási nehézségekkel küzdő gyermekek oktatásával kapcsolatos problémákat. Álláspontja szerint azonban a tanulók átirányításának alapját képező tesztek összeállítása és értékelése során figyelemmel kellett volna lenni az érintett gyermekek nemzetiségi hovatartozásából adódó sajátosságaira. Elfogadhatatlannak tartotta, hogy egy nemzetközi szervezet felmérése szerint a roma gyermekek különleges iskolába irányítása „gyakorlatilag automatikus” volt. Az eljárásba beavatkozó civil szervezetek közül többen úgy vélték, maguk a tesztek is rasszisták, mivel a társadalom faji előítéleteit közvetítették. Mindezek alapján a tesztek önmagukban nem igazolhatják a tanulók eltérő oktatását. A szülői beleegyezéssel kapcsolatban a Bíróság kétségeit fejezte ki arra nézve, hogy hátrányos társadalmi helyzetben lévő szülők megfelelően fel tudták-e mérni a hozzájárulásuknak a gyermekük életére gyakorolt hatását. Ettől függetlenül is, a faji alapú hátrányos megkülönböztetés tilalmának alapvető jelentőségére tekintettel, semmilyen beleegyező nyilatkozat nem értelmezhető jogról való lemondásnak, tekintettel az ezzel kapcsolatban fennálló nyomós közérdekre. Mindezek alapján a Bíróság bár értékelte a cseh kormány erőfeszítéseit, amelyeket a roma származású gyermekek tanulási nehézségei kezelésére alkalmas oktatási rendszer kialakítása érdekében tett, mégsem tudta elfogadni, hogy az eltérő oktatási rendszerbe kerülő tanulók közötti különbségtétel tárgyilagos és megfelelően indokolt volt. Ugyanakkor minden

olyan esetben, ahol az állam mérlegelési szabadságába tartozik egy szabályozási rendszer kialakítása, elengedhetetlenek az egyén számára biztosított eljárási garanciák. Ezek a garanciák a jelen esetben hiányoztak. A Bíróság megállapította, hogy a cseh kormány nem tudott objektív és ésszerű indokot felmutatni a roma és nem roma gyermekek közötti különbségtételre, és a kérelemben megjelölt időszakban hatályos szabályozás által alkalmazott eszközök nem álltak arányban az általuk elérni kívánt céllal. Tehát Csehország megsértette az egyezmény 14. cikkét az Első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkével összefüggésben.

Forrás: Fundamentum, 2007, 4. szám

(Fordította és összefoglalta: Németh Attila)

A Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság 13. számú általános ajánlása

Cigányellenesség és a romákkal szembeni diszkrimináció elleni küzdelem

Elfogadva: 2011. június 24-én

A Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI):

- tekintettel az Emberi Jogok Európai Egyezményére;
- tekintettel a Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett CM/Rec(2009)4. számú ajánlására az európai romák és az utazók oktatásáról (elfogadva: 2009. június 17-én);
- tekintettel a Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett CM/Rec(2008)5. számú ajánlására az európai romákat és/vagy utazókat érintő politikákról (elfogadva: 2008. február 20-án);
- tekintettel a Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett Rec(2006)10. számú ajánlására az európai romáknak és utazóknak Európában az egészségüghöz való jobb hozzáféréséről (elfogadva: 2006. július 12-én);
- tekintettel a Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett Rec(2005)4. számú ajánlására az európai romák és utazók lakhatási körülményeinek javításáról (elfogadva: 2005. február 23-án);
- tekintettel a Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett Rec(2004)14. számú ajánlására az európai utazók mozgásáról és táborozásáról (elfogadva: 2004. december 1-jén);
- tekintettel a Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett Rec(2001)17. számú ajánlására az európai romák/cigányok és utazók gazdasági és foglalkoztatottsági helyzetének javításáról (elfogadva: 2001. november 27-én);
- figyelembe véve a romákkal és utazókkal foglalkozó Szakértői Bizottság munkáját (MG-S-ROM);
- tekintettel a Szociális Jogok Európai Bizottságának munkájára;
- figyelembe véve a Kisebbségi Keretegyezmény Tanácsadói Bizottságának munkáját;
- emlékeztetve az ECRI 3. számú általános politikai ajánlására a romák/cigányok elleni rasszizmus és intolerancia elleni fellépésről, melynek célja, hogy támogassa a tagállamokat, hogy hatékony lépéseket tegyenek az általuk tapasztalt diszkrimináció ellen;
- felidézve az ECRI 10. számú általános ajánlását a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni küzdelemről az iskolai oktatásban és az ECRI 11. számú általános ajánlását a rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen a rendészet területén folytatott küzdelemről;
- hangsúlyozva, hogy az ECRI országjelentéseiben sok éve rendszeresen felszólítja a tagállamokat, hogy fogadjanak el intézkedéseket a romák által tapasztalt előítélet, diszkrimináció, erőszak és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem terén, és arra, hogy biztosítsák a roma identitás fennmaradásának valós lehetőségét;

- hangsúlyozva, hogy az évek során az Emberi Jogi Európai Bírósága is kidolgozott egy ítélkezési gyakorlatot a romákat által tapasztalt diszkrimináció különböző területein; hátrányos helyzetű, kiszolgáltatott, kiemelt figyelmet igénylő helyzetű kisebbségként tekintve rájuk;
- emlékeztetve arra, hogy a cigányellenesség a rasszizmus egy sajátos formája; a faji felsőbbrendűségen alapuló ideológia, az embertelenség megjelenése, valamint intézményesített rasszizmus, amit a diszkrimináció múltja táplál, és ami többek között az, erőszak, a gyűlöletbeszéd, a kizsákmányolás, a stigmatizáció formájában fejeződik ki, és a hátrányos megkülönböztetés legkirívóbb fajtája;
- hangsúlyozva, hogy a cigányellenesség különösen kitartó, heves, visszatérő és általános formája a rasszizmusnak, meggyőződve annak szükségességéről, hogy ez ellen a jelenség ellen minden szinten és minden eszközzel küzdeni kell;

[...]

Javasolja, hogy a tagállamok kormányai:

- ha még nem tették meg, ratifikálják az Emberi Jogok Európai Egyezményének 12. számú kiegészítő jegyzőkönyvét, valamint a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt;
- alkossanak nemzeti tervet, amely átfogó, multidiszciplináris szempontból közelíti meg a romákat érintő kérdéseket, bevonva a képviselőiket a koncepció megalkotásába, az őket érintő politikák tervezésébe, végrehajtásába és értékelésébe;

1. **növeljék a kölcsönös bizalmat a romák és a hatóságok között, különösen mediátorok képzése által, akiknek egy része a roma közösségekből kerül ki;**
2. **folytassanak küzdelmet a cigányellenesség ellen az oktatás területén, és ennek megfelelően:**
 - a. tekintsék kiemelt feladatnak az ECRI 10. számú, a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni küzdelemről az iskolai oktatásban szóló általános ajánlásának végrehajtását;
 - b. tegyenek intézkedéseket a roma gyerekekkel szembeni iskolai sztereotípiák, előítéletek és diszkrimináció megelőzésére és leküzdésére, azáltal, hogy a nem roma gyerekek szüleivel is megismertetik ezen jelenségeket; továbbá, az oktatók képzése által, különösen az interkulturális oktatás terén;
 - c. ideértve az iskolai tantervekben a roma genocídium (a „Parrajimos”) oktatását;
 - d. tegyenek haladéktalanul intézkedéseket, ideértve a jogi és politikai intézkedéseket is, hogy véget vessenek az iskolákban a roma gyerekeket érintő szegregációnak, és integrálják őket a többség által látogatott iskolákba;
 - e. szüntessék meg a roma gyermekeknek a speciális iskolákban történő indokolatlan elhelyezésének gyakorlatát, ügyelve arra, hogy a mentálisan ép roma tanulók ne kerüljenek speciális tantervű iskolákba, illetve az indokolatlanul ilyen intézményekbe helyezettek mielőbb normál tantervű iskolákba kerüljenek;

- f. fellépés, szankciók kilátásba helyezésével, a roma tanulók iskolai zaklatása ellen;
- g. tegyenek meg minden szükséges intézkedést a roma gyermekek körében a hiányzások és lemorzsolódás leküzdése érdekében;
- h. folytassanak tudatosságnövelő kampányokat a roma szülők körében az óvoda és, a lemorzsolódás megelőzésének, valamint annak fontosságáról, hogy prioritásként kezeljék a gyermekeik iskoláztatását;
- i. szüntessenek meg minden pénzügyi és adminisztratív akadályt a roma gyermekek oktatáshoz való hozzáférése terén;
- j. ténylegesen minden roma gyermek számára biztosítsanak óvodai férőhelyet;
- k. toborozzanak iskolai közvetítőket, köztük romákat, hogy biztosítsák a kapcsolatot az iskolák és a roma szülők között;
- l. biztosítsák, hogy a romák nagy számban töltsenek be tanári állásokat, ezzel is elősegítve a roma gyermekek iskolai integrációját;
- m. igény szerint biztosítsanak a roma tanulók számára előkészítő, illetve kiegészítő oktatást a hivatalos nyelv(ek)en;
- n. a roma tanulóknak a szülők kérése alapján biztosítsanak anyanyelvi oktatást;
- o. tegyenek intézkedéseket a vándorló közösségekhez tartozó gyermekek folyamatos iskoláztatásának biztosítására;
- p. azon roma felnőttek számára, akik igénylik, könnyítsék meg az élethosszig tartó tanuláshoz való hozzáférést;
- q. biztosítsák, hogy az oktatásban használt tankönyvek ne közvetítsenek sztereotípiákat a romákról, tartsanak ismereteket a roma nyelvről, kultúráról és történelemről, és mutassák be, hogy milyen javakkal gazdagították a romák a társadalmat;
- r. biztosítsák az oktatás terén a romákkal szembeni diszkrimináció eseteinek üldözését és szankcionálását;

3. **küzdjenek a cigányellenesség ellen a foglalkoztatás területén, és ennek megfelelően:**

- a. biztosítsák, hogy a nemzeti jogszabályok valódi védelmet biztosítsanak a diszkrimináció ellen a foglalkoztatás területén, és hogy azokat megfelelően alkalmazzák is;
- b. ebből a célból részesítsék megfelelő képzésben a köztisztviselőket;
- c. tegyenek pozitív intézkedéseket a romák foglalkoztatása terén, különösen az toborzás és a szakmai képzés terén;
- d. támogassák a romák foglalkoztatását az állami szektor minden szintjén;
- e. tegyenek intézkedéseket, hogy megszűnjön a romákkal szembeni diszkrimináció a toborzás és a karrierfejlesztés terén;
- f. segítsék a munkahelyen hátrányos megkülönböztetéstől szenvedő romákat, hogy jogukat megfelelő polgári vagy közigazgatási szervek előtt érvényesítsék;

- g. folytassanak tájékoztató és figyelemfelkeltő kampányokat a magán- és állami szektorban a romákat érintő jogszabályok megismertetése és alkalmazásuk hatékonyságának javítása érdekében;
 - h. szüntessenek meg minden olyan akadályt, ideértve a bürokratikusakat is, amely megnehezítik a hagyományos mesterségek gyakorlását;
 - i. egyeztetve a roma közösségekkel, keressenek alternatívákat a hagyományosan üzött, eltűnt mesterségek helyett, például nyújtsanak előnyös hiteleket saját vállalkozások indításához, és/vagy támogassák azokat adókedvezményekkel;
 - j. biztosítsák az foglalkoztatás terén a romákkal szembeni diszkrimináció eseteinek üldözését és szankcionálását;
4. **küzdjenek a cigányellenességgel szemben a lakhatás terén és a lakás tiszteltben tartásához fűződő jog kapcsán, és ennek megfelelően:**
- a. segítsék elő a romák megfelelő lakhatáshoz való hozzáférését;
 - b. lépjenek fel a lakhatás területén a de facto vagy kényszerített szegregációval szemben;
 - c. biztosítsák, hogy a romák számára újonnan indított szociális lakhatási programok a romák integrációját szolgálják, és ne a szegregáció fenntartását;
 - d. biztosítsák, hogy a romákat ne lakoltassák ki felszólítás, valamint megfelelő lakhatási megoldás nélkül;
 - e. tegyenek lépéseket, hogy legalizálják a romák területfoglalásait, illetve a területrendezési szabályzatok megsértésével létesült telephelyeit, amennyiben a helyzetet a helyi hatóságok már hosszú ideje tolerálják;
 - f. támogassák az együttélést és a kölcsönös megértést a különböző kultúrákból származó személyek között azokon a környékeken, ahol romák és nem romák élnek együtt;
 - g. küzdjenek a romák és utazókkal szembeni előítéletek és sztereotípiák ellen, a lakhatáshoz való hozzáférés területén;
 - h. lépjenek fel minden a romákkal szembeni diszkriminációval szemben a lakhatás terén, különösen annak biztosítása által, hogy a jogszabályokat, beleértve az antidiszkriminációs szabályokat, megfelelően alkalmazzák;
 - i. hozzanak hatékony intézkedéseket annak érdekében, hogy a tartósan vagy ideiglenesen letelepedni kívánó romák lakcímnnyilvántartásba való felvételét ne tagadják meg; biztosítsák, hogy a területrendezési szabályok ne akadályozzák módszeresen az utazók hagyományos életmódját;
 - j. biztosítsák, hogy az utazók részére kellő számban álljanak rendelkezésre – akár átmeneti, akár huzamos tartózkodásra alkalmas – megfelelően közművesített táborhelyek;
 - k. ösztönözzék a konzultációt a helyi szereplők és az utazók között arról, hogy hol jelöljenek ki az utóbbiak számára táborhelyet;
 - l. biztosítsák a lakhatás terén a romákkal szembeni diszkrimináció eseteinek üldözését és szankcionálását;

5. küzdjenek a cigányellenességgel szemben az egészségügyi területen, és ennek megfelelően:
 - a. tegyenek intézkedéseket annak érdekében, hogy a romák egyenlően hozzáférhessenek a minőségi egészségügyi ellátások mindegyikéhez;
 - b. toborozzanak egészségügyi mediátorokat, különösen a roma közösségből, biztosítandó a kapcsolat-tartást az egészségügyi dolgozók és vezetők, illetve a romák között;
 - c. tegyenek hathatós intézkedéseket annak biztosítására, hogy semmiféle pénzügyi vagy adminisztratív akadály ne hátráltassa a romák hozzáférését az egészségügyi ellátáshoz és gyógykezeléshez;
 - d. nyújtsanak az egészségügyi dolgozóknak a sztereotípiák, az előítéletek és a romákkal szemben diszkrimináció leküzdését célzó képzést;
 - e. biztosítsák az egészségügy terén a romákkal szembeni diszkrimináció eseteinek üldözését és szankcionálását;
 - f. kifejezetten tiltsanak be minden, a roma nők kényszersterilizálására irányuló gyakorlatot;
 - g. előzzék meg és küzdjék le szegregáció minden formáját a kórházakban, különösen a szülészeten;
6. lépjenek fel a rasszista erőszakkal és a romák elleni bűncselekményekkel szemben, és ennek megfelelően:
 - a. fordítsanak különös figyelmet az ECRI 11. számú a rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen a rendészet területén folytatott küzdelemről szóló általános politikai ajánlásának végrehajtására, főleg az ajánlás III. részére, amely a rendőrségnek a faji indíttatású jogsértések elleni küzdelemben és a rasszista jogsértések figyelemmel kísérésében játszott szerepéről szól;
 - b. hozzanak létre átfogó adatbázist a romák ellen elkövetett erőszakos cselekmények nyilvántartására;
 - c. tegyenek ösztönző lépéseket, hogy a rasszista erőszak és bűncselekmények roma áldozatai hatósági bejelentést tegyenek, különösen azáltal, hogy megismertetik őket a megfelelő fórumokkal, és biztosítják őket arról, hogy szükség esetén megfelelő segítséget kapnak;
 - d. a rendőrség, a bűnüldöző hatóságok és bírák kapjanak speciális képzést a rasszista bűncselekményeket szankcionáló jogszabályokról és azok alkalmazásáról a roma áldozatok esetén;
 - e. biztosítsák, hogy a rendőrség és a bűnüldöző szervek oly módon folytassák le a szükséges vizsgálatokat a romák elleni rasszista bűncselekmények és erőszakos cselekmények kapcsán, hogy a tettesek ne kerülhessék el büntetésüket;
7. lépjenek a rendőrség részéről a valószínűsíthető cigányellenes megnyilvánulásokkal szemben, és ennek megfelelően:
 - a. fordítsanak különös figyelmet az ECRI 11. számú, a rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen a rendészet területén folytatott küzdelemről szóló ajánlásának a végrehajtására;
 - b. ösztönözzék a rendőri kötelességszegés áldozatává vált romákat, hogy tegyenek panaszt, felajánlva nekik az ehhez szükséges segítséget;

- c. biztosítsák azoknak az ügyeknek a kivizsgálását, amelyek során állítólagosan rendőrök követtek el kötelességszegést romákkal szemben, továbbá a vádemelést az elkövetők ellen, és a szankciók kiszabását;
- d. biztosítsanak képzést a rendőrök számára az emberi jogokról és a vonatkozó jogszabályokról, különösen a roma közösségekkel való kapcsolatuk javítása érdekében;
- e. hívják fel a rendőrség figyelmét azokra a problémákra, amelyekkel a romák gyakran szembesülnek, és nyújtsanak továbbképzést számukra a romákat érintő problémákról, különösen az erőszakról és a rasszista bűncselekményekről, annak érdekében, hogy hatékonyabb megelőzhessék, illetve leküzd-hessék ezen jelenségeket;
- f. a roma közösségek körében folytassanak tájékoztató kampányokat abból a célból, hogy elősegítsék a rendőrséghez romák toborzását ;
- g. biztosítsák a romák esélyegyenlőségét a rendőrségi karrierlehetőségek terén;
- h. megfelelő számú mediátort toborozzanak és képezzenek, különösen a roma lakosság köréből, bizto-sítandó a romák és a rendőrség közötti kapcsolattartást;
- i. biztosítsák, összhangban az ECRI 11. számú általános politikai ajánlásának (10) bekezdésével, egy független testület felállítását a rendőrség ellen – különösen a romák által – benyújtott panaszok kivizs-gálására;

8. lépjenek fel a cigányellenességgel szemben a média területén (a szerkesztői függetlenség elvének tiszte-letben tartása mellett), és ennek megfelelően:

- a. biztosítsák, hogy a jogszabályokat valóban alkalmazzák azokra a médiumokra, amelyek a romák elleni hátrányos megkülönböztetésre, gyűlöletre vagy erőszakra uszítanak;
- b. ösztönözzék a médiát, hogy ne említse a cikkekben vagy a tudósításokban megnevezett személyek etnikai származását, amennyiben ez az események jobb megértéséhez nem feltétlenül szükséges;
- c. ösztönözzék a médiát magatartási kódex elfogadására, többek között annak megelőzése érdekében, hogy olyan információ nyilvánosságra kerülhessen, amely előítéletet közvetít, vagy amely a romák szembeni hátrányos megkülönböztetést, gyűlöletet vagy erőszakot szíthat.;
- d. ösztönözzék a médiát, hogy tartózkodjon minden olyan információ terjesztésétől, amely erősíti a ro-mákkal szembeni diszkriminációt és intoleranciát;
- e. támogassanak minden olyan kezdeményezést, amely hangsúlyozza a cigányellenesség veszélyeit a médiaszakemberek és szervezeteik számára;
- f. ösztönözze a média szakmai testületeit, hogy nyújtsanak specifikus képzéseket az újságíróknak a romákkal és a cigányellenességgel kapcsolatos képzésekről;
- g. általánosságban támogassák a romák részvételét a médiaszektorban, azáltal, hogy a roma közössé-gek köréből toboroznak és képeznek újságírókat és műsorvezetőket;

9. lépjenek fel a cigányellenességgel szemben a nagyközönség számára nyitva álló helyekhez való hozzáférés terén, és ennek megfelelően:
- a. biztosítsák a diszkriminációellenes jogszabályokat alkalmazását azokkal a tulajdonosokkal vagy az illetékesekkel szemben, akik nem engednek be romákat a nagyközönség számára nyitva álló helyekre;
 - b. hozzanak intézkedéseket annak ösztönzésére, hogy a magán őrző-védő vállalkozások növeljék a személyzetük tudatosságát, illetve képzésben részesítsék őket, elkerülendő a romákkal szembeni diszkriminatív hozzáállást és magatartást;
10. lépjenek fel a cigányellenességgel szemben a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés terén, és ennek megfelelően:
- a. biztosítsák, hogy a romák a szociális juttatásokhoz ugyanolyan feltételekkel juthassanak hozzá, mint a lakosság többi része, és amennyiben szükséges, alkalmazzák a diszkriminációt tiltó jogszabályokat;
 - b. biztosítsák, hogy az egyes településrészekben vagy falvakban koncentrálódó roma közösségek ne legyenek hátrányos helyzetben a közszolgáltatások, például a vízellátás, a csatornázás, a villanyellátás, a szemétszállítás, a közlekedés, az úthálózatokhoz való hozzáférés és a közutak karbantartása terén;
 - c. a köztisztviselőknek nyújtsanak képzést a rasszizmusról, a romákkal szembeni diszkrimináció megelőzéséről és a vonatkozó jogszabályokról;
 - d. ösztönözzék a romákat, hogy panaszt tegyenek olyan esetekben, amikor megítélésük szerint köztisztviselők részéről éri őket diszkrimináció;
 - e. a romákkal szembeni diszkriminációt elkövető köztisztviselőkkel szemben lépjenek fel, és szankcionálják őket;
 - f. biztosítsák, hogy a romák ugyanolyan típusú és minőségű szolgáltatásokban részesüljenek, mint a lakosság többi része;
11. folytassanak küzdelmet a cigányellenességgel szemben az árukhöz és szolgáltatásokhoz való hozzájutás terén, különösen a banki és biztosítási szektorokban;
12. A problémák jobb felmérése, illetve a leküzdésük hatékonyabbá tétele és megvalósítandó közpolitikai intézkedések elfogadása érdekében gyűjtsenek statisztikai adatokat a romákról, különösen az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás és az egészségügy területén; a titoktartás, az önkéntes identitásvállalás és az informált beleegyezés elveinek tiszteletben tartásával;
13. ítélik el a közbeszéd minden olyan formáját, amely a nyilvánosság előtt a romák elleni közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetésre, gyűlöletre vagy erőszakra uszít.;

14. ösztönözzék az interneten terjedő cigányellenes megnyilvánulásokat követő monitoring rendszerek kiépítését, és biztosítsák hatékony üldözésüket, követve azokat az elveket, amelyeket a számítógépes bűncselekményekről szóló egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve lefektet, a számítógépes rendszereken keresztül elkövetett rasszista és idegengyűlölettől vezérelt cselekmények büntetendővé tétele, valamint a büntető jogszabályok alkalmazása tekintetében,
15. általánosságban, a romákat érő diszkrimináció és a cigányellenességgel leküzdése érdekében biztosítsák a következőket:
- a. a különböző roma közösségek esetében a hivatalosan használt megnevezés az a név legyen, amelyet a szóban forgó közösség igényel;
 - b. kapjon támogatást és védelmet a roma kultúra; a lakosság többi ismerje meg jobban a roma közösségeket, és történjen előrelépés a kultúrák közötti párbeszéd terén;
 - c. történjen előrelépés a roma nők helyzetét és jogait illetően, valamint fellépés az őket sújtó többes diszkriminációval szemben;
 - d. minden roma gyermeket születéskor anyakönyvezzenek ;
 - e. minden roma rendelkezzen személyazonosító dokumentummal;
 - f. az állampolgársági szabályozás ne legyen diszkriminatív a romákkal szemben;
 - g. a hontalanság minden esetét kerülendő, legyen biztosított a romáknak az állampolgárság;
 - h. a mozgásszabadságra vonatkozó jogalkotás és annak alkalmazása ne legyen diszkriminatív a romákkal szemben;
 - i. legyen biztosított a romák megfelelő politikai képviselete, hogy hallathassák a hangjukat;
 - j. legyen hozzáférhető jogi segítségnyújtás a romák számára, hogy jogaikat minden helyzetben gyakorolni tudják;
 - k. kapjon támogatást a sport, amennyiben ez elősegíti a sokszínűség tiszteletben tartását és a romák integrációját.

(Fordította: Majtényi Balázs)

EURÓPAI UNIÓ: EURÓPAI BÍRÓSÁG

Hátrányos megkülönböztetés I.: Sonia Chacón Navas kontra Eurest Colectividades SA-eset (C-13/05. sz. ügy)

[Spanyolország által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem
A Juzgado de lo Social no. 33 de Madrid]

„2000/78/EK irányelv – A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazandó egyenlő bánásmód – A foglalkoztatás fogalma”

Az ítélet összefoglalása

1. *Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések – A Bíróság hatásköre – Korlátok*
(EK 234. cikk)
 2. *Szociálpolitika – A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód – 2000/78 irányelv*
(2000/78 tanácsi irányelv, 1. cikk)
 3. *Szociálpolitika – A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód – 2000/78 irányelv*
(2000/78 tanácsi irányelv, 2. cikk, (1) bekezdés és 3. cikk, (1) bekezdés, c) pont)
 4. *Szociálpolitika – A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód – 2000/78 irányelv*
(2000/78 tanácsi irányelv, 1. cikk)
-
1. Az EK 234. cikk szerinti, a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti határozott feladatmegosztáson alapuló eljárás keretében a nemzeti bíróság feladata az ügy tényállásának értékelése. Szintén az ügyben eljáró és a meghozandó bírósági határozatért felelősséggel tartozó nemzeti bíróság kizárólagos feladata annak megítélése is, hogy – az ügy különös körülményeire tekintettel – ítélete meghozatalához szükségesnek tartja-e az előzetes döntéshozatalt, és ha igen, a Bíróságnak feltett kérdései helytállóak-e. Következésképpen amennyiben a feltett kérdések a közösségi jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság – fő szabály szerint – köteles érdemi határozatot hozni.

Mindazonáltal a Bíróság kivételesen – saját hatáskörének vizsgálata céljából – jogosult megvizsgálni azokat a körülményeket, amelyek alapján a nemzeti bíróság hozzá fordult. A nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéséről való határozathozatal megtagadásának csak akkor van helye, ha nyilvánvaló, hogy a kérdéses közösségi jogszabály értelmezése, amelyet a nemzeti bíróság kért, nem függ össze az alapeljárás tényeivel vagy céljával, vagy ha a probléma elméleti jellegű, illetőleg ha a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli, illetve jogi adatokkal, amelyek a feltett kérdések hasznos megválaszolásához szükségesek.

(vö. 32–33. pont)

2. Az olyan személy, akinek a munkáltatója kizárólag betegség miatt szüntette meg munkaviszonyát, nem tartozik a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemnek a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78 irányelvvel létrehozott általános keretének hatálya alá.

A 2000/78 irányelv értelmében vett „fogyatékoság” fogalma olyan korlátozottságként értendő, amely különösen valamilyen testi, szellemi vagy lelki ártalmon alapul, és az érintettet akadályozza a szakmai életben való részvételben, azonban a „fogyatékoság” fogalmát nem szabad egyszerűen a „betegséggel” egybemosni. A jogalkotó ezen irányelv 1. cikkében a „fogyatékoság” fogalmát használva tudatosan választott különböző fogalmat. Emellett a közösségi jogalkotó által a munkahely fogyatékosághoz igazodó kialakítására szolgáló intézkedéseknek tulajdonított jelentőség bizonyítja, hogy a közösségi jogalkotó gondoskodott az olyan esetek szabályozásáról, amikor az érintett a szakmai életben való részvételében hosszú időre akadályozott. A korlátozottságnak ahhoz, hogy a „fogyatékoság” fogalma alá tartozzon, valószínűsíthetően hosszú időtartamúnak kell lennie.

A 2000/78 irányelv semmiféle olyan utalást nem tartalmaz, amely akként lenne érthető, hogy a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma bármilyen betegség jelentkezése esetén védi a munkavállalókat.

(vö. 43–47. pont és a rendelkező rész 1. pontja)

3. A munkáltatói felmondás tekintetében a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetésnek a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78 irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében és 3. cikke (1) bekezdésének c) pontjában írt tilalmmal ellentétes a fogyatékoságon alapuló olyan munkáltatói felmondás, amely a fogyatékkal élők igényeikhez való ésszerű alkalmazkodás kötelezettségére tekintettel nem indokolható azzal, hogy az érintett nem alkalmas, nem képes vagy nem vehető igénybe munkaköre alapvető feladatainak ellátására.

(vö. 51. pont és a rendelkező rész 2. pontja)

4. betegség önmagában nem tekinthető olyan oknak, amellyel kiegészítendőek azok, amelyek alapján a hátrányos megkülönböztetést tiltja a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78 irányelv.

Az EK Szerződés egyetlen rendelkezése sem tiltja az önmagában a betegségen alapuló hátrányos megkülönböztetést. A hátrányos megkülönböztetés általános tilalma köti a tagállamokat, amennyiben az alapügyben szereplő nemzeti tényállás a közösségi jog hatálya alá tartozik. Ebből nem következik azonban, hogy a 2000/78 irányelv tárgyi hatálya analógia útján az irányelv 1. cikkében kimerítő jelleggel felsorolt okokon alapuló hátrányos megkülönböztetésen túlra kiterjesztendő lenne.

(vö. 54., 56–57. pont és a rendelkező rész 3. pontja)

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (Nagytanács)

2006. július 11. (Az eljárás nyelve: spanyol)

„2000/78/EK irányelv – A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazandó egyenlő bánásmód –
A fogyatékoság fogalma”

A C-13/05. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Juzgado de lo Social n° 33 de Madrid (Spanyolország) a Bírósághoz 2005. január 19-én érkezett 2005. január 7-i határozatával terjesztett elő az előtte

Sonia Chacón Navas és az Eurest Colectividades SA között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (Nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann és J. Makarczyk tanácselnökök, J.-P. Puissochet, N. Colneric (előadó), K. Lenaerts, P. Küris, Juhász E., E. Levits és A. Ó Caoimh bírák,

főtanácsnok: L. A. Geelhoed,

hivatalvezető: R. Grass,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az Eurest Colectividades SA képviseletében R. Sanz García-Muro abogada,
- a spanyol kormány képviseletében E. Braquehais Conesa, meghatalmazotti minőségben,
- a cseh kormány képviseletében T. Boček, meghatalmazotti minőségben,

- a német kormány képviselőjében M. Lumma és C. Schulze-Bahr, meghatalmazotti minőségben,
- a holland kormány képviselőjében H. G. Sevenster, meghatalmazotti minőségben,
- az osztrák kormány képviselőjében C. Pesendorfer, meghatalmazotti minőségben,
- az Egyesült Királyság Kormánya képviselőjében C. White, meghatalmazotti minőségben, segítője: T. Ward ügyvéd [barrister],
- az Európai Közösségek Bizottsága képviselőjében I. Martinez del Peral Cagigal és D. Martin, meghatalmazotti minőségben,
- a főtanácsnok indítványának a 2006. március 16-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelvnek (HL L 303., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 79. o.) a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában történő értelmezésére, illetve másodlagosan a betegségen alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának megállapítására irányul.
2. E kérelmet a S. Chacón Navas és az Eurest Colectividades SA társaság (a továbbiakban: Eurest) között, munkavégzés betegség miatti szünetelésének időtartama alatt történt munkáltatói felmondás miatt folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő.

Jogi és szabályozási háttér

A közösségi szabályozás

3. Az EK 136. cikk első bekezdése ekként rendelkezik:
 „Az alapvető szociális jogokat, többek között az 1961. október 18-án Torinóban aláírt Európai Szociális Kartában, valamint a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló 1989. évi Közösségi Kartában meghatározott jogokat szem előtt tartva, a Közösség és a tagállamok célkitűzése a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása – lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását –, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében.”

4. Az EK 137. cikk (1) és (2) bekezdése szerint a 136. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében a Közösség támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységeit, többek között a munkaerőpiacról kirekesztett személyek beilleszkedésének lehetővé tétele és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem területén.
5. A 2000/78 irányelvet az EK 13. cikk nizzai szerződést megelőző szövege alapján fogadták el, amely a következőt írja elő:
- „E szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a szerződés által a Közösségre átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács, a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékossgon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.”
6. A 2000/78 irányelv 1. cikke ekként rendelkezik:
- „Ennek az irányelvnek a célja a valláson, meggyőződésen, fogyatékossgon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló, foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek a meghatározása az egyenlő bánásmód elvének a tagállamokban történő megvalósítására tekintettel.”
7. Ezen irányelv preambuluma vonatkozó bekezdéseinek szövege a következő:
- „(11) A valláson, meggyőződésen, fogyatékossgon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés megghiúsíthatja az EK Szerződés célkitűzéseinek a megvalósítását, különösen a foglalkoztatás magas szintjének és a magas szintű szociális védelemnek az elérését, az életszínvonal növelését, az életminőség javítását, a gazdasági és szociális kohéziót és szolidaritást, valamint a személyek szabad mozgását.
- (12) E célból minden közvetlen vagy közvetett, valláson, meggyőződésen, fogyatékossgon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetést az ezen irányelv hatálya alá tartozó területeken a Közösségen belül meg kell tiltani. [...]
- [...]
- (16) A fogyatékos személyek szükségleteinek [helyesen: a fogyatékos személyek munkavégzés során felmerülő szükségleteinek] kielégítését célzó rendelkezések fontos szerepet játszanak a fogyatékossg alapján történő hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemben.
- (17) Ez az irányelv nem kívánja meg olyan személy felvételét, előléptetését, továbbfoglalkoztatását vagy képzését, aki nem alkalmas, nem képes vagy nem vehető igénybe az adott állás alapvető felada-

tainak ellátására vagy a megfelelő képzés elvégzésére, a fogyatékos személyek érdekében hozott megfelelő intézkedések megtételére vonatkozó kötelezettség sérelme nélkül.

[...]

- (27) A fogyatékos személyek Közösségen belüli foglalkoztatásáról szóló, 1986. július 24-i 86/379/EGK ajánlásában [HL L 225., 43. o.] a Tanács létrehozta a fogyatékos személyek foglalkoztatását célzó [helyes fordítása: foglalkoztatását és képzését célzó] célzó pozitív cselekvések példáit meghatározó irányadó keretet, a fogyatékos személyek egyenlő munkalehetőségeiről szóló, 1999. június 17-i állásfoglalásában pedig megerősítette annak fontosságát, hogy külön figyelmet fordítsanak többek között a fogyatékos személyek felvételére, munkahelyen való megtartására, képzésére és egész életen át tartó tanulására.”

8. A 2002/78 irányelv 2. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőt írja elő:

- „(1) Ezen irányelv alkalmazásában az »egyenlő bánásmód elve« azt jelenti, hogy az 1. cikkben említett okok alapján nem szabad semmiféle közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést tenni.
- (2) Az (1) bekezdés alkalmazásában:
- a) közvetlen hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha egy személy egy másikhoz képest kedvezőtlenebb elbánásban részesül, részesült vagy fog részesülni egy hasonló helyzetben az 1. cikkben hivatkozott okok bármelyike alapján;
 - b) közvetett hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha egy látszólag semleges előírás, feltétel vagy gyakorlat egy bizonyos vallású vagy meggyőződésű, egy bizonyos fogyatékossgú, egy bizonyos életkorú vagy egy bizonyos szexuális irányultságú személyt más személyekkel szemben hátrányos helyzetbe hoz, kivéve ha
 - i. az előírás, feltétel vagy gyakorlat törvényes cél által objektíve igazolható, és a cél elérésére irányuló eszközök megfelelők és szükségesek; vagy ha
 - ii. bizonyos fogyatékossgal rendelkező személyek vonatkozásában a munkáltatónak vagy bármely más személynek vagy szervezetnek, akire ez az irányelv vonatkozik, a nemzeti jogszabályok értelmében megfelelő intézkedéseket kell hoznia az 5. cikkben meghatározott elvekkel összhangban, hogy megszüntesse az ilyen előírásból, feltételből vagy gyakorlatból eredő hátrányokat.”

9. Ezen irányelv 3. cikkének értelmében:

- „(1) A Közösségre átruházott hatáskörök korlátain belül ezt az irányelvet minden személyre alkalmazni kell, mind a köz-, mind a magánszféra vonatkozásában, beleértve a köztisztviselőket is, a következőkre tekintettel: [...]
- c) alkalmazási és munkakörülmények, beleértve az elbocsátást és a díjazást;
- [...].”

10. Ezen irányelv 5. cikke ekként rendelkezik:

„Az egyenlő bánásmód elvének a fogyatékos személyekkel kapcsolatban történő végrehajtása céljából ésszerű intézkedéseket kell bevezetni. Ez azt jelenti, hogy a munkaadóknak meg kell tenniük a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés, kivéve, ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró a munkaadóra. Ezt a terhet nem lehet aránytalanul nagynak tekinteni, amennyiben az adott tagállam fogyatékgügyi politikájának intézkedései ezt kielégítően ellensúlyozzák.”

11. Az EK 136. cikk (1) bekezdésében hivatkozott, a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló, 1989. december 9-én Strasbourgban, az Európai Tanács ülésén elfogadott Közösségi Karta 26. pontja kimondja:

„Minden fogyatékkal élő ember társadalmi és szakmai beilleszkedését, fogyatékosága okától és jellemtől függetlenül, tényleges kiegészítő intézkedésekkel kell elősegíteni.

Ezeknek az intézkedéseknek, a támogatottak adottságaival összhangban, különösen a szakképzésre, a munkaegészségügyre, a mobilitásra, a közlekedési lehetőségekre és a lakáspolitikára kell vonatkozniuk.” [nem hivatalos fordítás]

A nemzeti szabályozás

12. A spanyol Alkotmány 14. cikke értelmében:

„A törvény előtt minden spanyol – születésen, fajon, nemén, vallási meggyőződésen, véleményen, illetve bármely más személyes vagy szociális körülményen alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül – egyenlő.”

13. A munkavállalók jogállásáról szóló törvény átdolgozott szövegének jóváhagyásáról szóló, 1995. március 24-i 1/1995 királyi törvényerejű rendelet [Estatuo de los Trabajadores, BOE 75. sz., 1995. március 29., 9654. o., a továbbiakban: a munkavállalók jogállásáról szóló jogszabály] különbséget tesz a jogellenes munkáltatói felmondás és a semmis munkáltatói felmondás között.

14. A munkavállalók jogállásáról szóló jogszabály 55. cikkének (5) és (6) bekezdése ekként rendelkezik:

„(5) A hátrányos megkülönböztetés Alkotmányban vagy törvényben tiltott okain alapuló, illetve a munkavállalók elismert alapvető jogait és szabadságait sértő munkáltatói felmondás semmis.

[...]

(6) Semmis munkáltatói felmondás esetén a munkavállalót haladéktalanul vissza kell helyezni eredeti munkakörébe, és elmaradt munkabérét meg kell téríteni.”

15. A munkavállalók jogállásáról szóló jogszabály 56. cikkének (1) és (2) bekezdéséből az következik, hogy jogellenes munkáltatói felmondás esetén a munkaviszony – ha a munkáltató a munkavállalót nem helyezi vissza eredeti munkakörébe – megszűnik, ám a munkavállaló kártérítésre jogosult.
16. A munkaviszonyban előforduló hátrányos megkülönböztetés tilalmát illetően a munkavállalók jogállásáról szóló jogszabály 17. cikkének – a 2000/78 irányelv spanyol jogba való átültetését célzó – a pénzügyi, közigazgatási és szociális intézkedésekről szóló 2003. december 30-i 62/2003 törvénnyel (BOE 313. sz., 2003. december 31., 46874. o.) módosított szövege ekként rendelkezik:
- „(1) Semmis minden olyan jogszabályi, kollektív szerződésbeli rendelkezés, munkaszerződés és munkáltatói határozat, amely – akár közvetlen, akár közvetett módon – koron vagy fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetést, illetve a munkaviszonyra, a díjazásra, a munkaidőre vagy más munkafeltételre vonatkozóan nemen, fajon, származáson, családi állapoton, társadalmi helyzeten, vallási vagy világnézeti meggyőződésen, politikai véleményen, nemi orientáción, szakszervezethez vagy szakszervezeti megállapodáshoz való tartozáson vagy annak hiányán, a munkáltató más munkavállalójával fennálló hozzátartozói viszonyon vagy a spanyol államban használt valamely nyelven alapuló előnyös vagy hátrányos megkülönböztetést eredményez.
- [...]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

17. S. Chacón Navas az Eurest közétkeztetési társaságnál dolgozott. 2003. október 14-én munkaviszonyát szüneteltették, és az őt kezelő egészségügyi közszolgáltató álláspontja szerint keresőképességének rövid időn belüli helyreállása nem volt várható. A kérdést előterjesztő bíróság nem közölte, milyen betegségben szenved S. Chacón Navas.
18. Az Eurest 2004. május 28-án az indok közlése nélkül felmondott S. Chacón Navasnak, és – egyben elismerve a felmondás jogellenességét – kártérítést ajánlott fel számára.
19. S. Chacón Navas 2004. június 29-én keresetet indított az Eurest ellen, azt állítva, hogy a vele közölt felmondás a munkavégzésének nyolc hónapja tartó szünetelése miatt vele szemben tanúsított egyenlőtlen elbánás és hátrányos megkülönböztetés folytán semmis. S. Chacón Navas kérte, hogy az Eurestet kötelezzék az eredeti munkakörébe való visszahelyezésre.
20. A kérdést előterjesztő bíróság közli, hogy mivel az ügyben más állítást, illetve bizonyítékot nem adtak elő, a bizonyítási teher megfordulása folytán úgy kell tekinteni, hogy S. Chacón Navas munkaviszonyát kizárólag munkavégzésének betegség miatti szünetelése okán szüntették meg.

21. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a spanyol ítélkezési gyakorlatban léteznek olyan eseti döntések, amelyek az ilyen típusú munkáltatói felmondást jogellenesnek, nem pedig semmisnek minősítik, mivel a spanyol jogban a betegség nem szerepel kifejezetten a hátrányos megkülönböztetés magán-személyek közötti viszonyokban tiltott okai között.
22. A kérdést előterjesztő bíróság azonban előadja, hogy a betegség és a fogyatékoság között oksági kapcsolat van. A „fogyatékoság” fogalmát az Egészségügyi Világszervezet által kiadott A funkcióképeség, fogyatékoság és egészség nemzetközi osztályozása [International Classification of Functioning, Disability and Health – ICF] tartalmazza. Eszerint a „fogyatékoság” olyan általános fogalom, amelybe a fogyatkozások és a tevékenységet, illetve a társadalmi életben való részvételt korlátozó tényezők tartoznak. A betegség okozhat olyan károsodást, amelynek következtében az egyén fogyatékkal élő lesz.
23. Mivel a betegség gyakran visszafordíthatatlan fogyatékoságot is okozhat, a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a munkavállalókat a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma alapján kellő időben védelemben kell részesíteni. Az ezzel ellentétes megoldás megfosztaná lényegétől a törvényhozó által elérni kívánt védelmet, mert ellenőrizetlen hátrányosan megkülönböztető gyakorlat alkalmazását tenné lehetővé.
24. Amennyiben a fogyatékoság és a betegség két különböző fogalomnak tekintendő, és a közösségi szabályozás az utóbbira közvetlenül nem alkalmazható, a kérdést előterjesztő bíróság annak megállapítását javasolja, hogy a betegség külön nem említett ismérvnek minősül, amely azokhoz az ismérvekhez tartozik, amelyek alapján a 2000/78 irányelv tiltja a hátrányos megkülönböztetést. E megállapítás az EK 13., az EK 136. és az EK 137. cikk, valamint az európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezet II-21. cikkének együttes olvasatából következik.
25. Ebben a helyzetben a Juzgado de lo Social nº 33 de Madrid felfüggesztette eljárását, és előzetes döntéshozatalra a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:
- „1) A 2000/78 irányelv hatálya, tekintettel annak [1.] cikkére, amely a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános keretét hozza létre, kiterjed-e az olyan munkavállaló védelmére, akinek a munkaviszonyát a munkáltató kizárólag a betegsége folytán szüntette meg?
 - 2) Másodlagosan, az első kérdésre adott nemleges válasz esetében, ha a Bíróság úgy dönt, hogy a betegséggel kapcsolatos tényállások nem esnek a 2000/78 irányelvben megfogalmazott, a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának hatálya alá:

Tekinthető-e a betegség olyan további ismérvnek, amellyel kiegészítendőek azok, amelyek miatt 2000/78 irányelv értelmében tilos a hátrányos megkülönböztetés?”

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

26. A Bizottság azzal az indokkal vonja kétségbe az előterjesztett kérdések elfogadhatóságát, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem ismerteti elég pontosan a tényállást.
27. E tekintetben megállapítandó, hogy a Bíróság – S. Chacón Navas betegségének jellegére és esetleges kórtörténetére vonatkozó adatok hiánya ellenére is – rendelkezik a feltett kérdések hasznos megválaszolásához szükséges információkkal.
28. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból ugyanis kitűnik: S. Chacón Navas munkaviszonyát szüneteltették, keresőképességének rövid időn belüli helyreállása nem várható, és a kérdést előterjesztő bíróság szerint munkaviszonya megszüntetésének egyedüli oka munkavégzésének betegség miatti szünetelése. E határozatból az is kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint a betegség és a fogyatékosság között oksági viszony áll fenn, és az S. Chacón Navas helyzetében lévő munkavállaló a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma alapján védelemre jogosult.
29. Az elsődleges kérdés a 2000/78 irányelv szerinti értelemben vett „fogyatékosság” fogalmának értelmezésére irányul. A Bíróság avégett fogja e fogalom értelmezését megfogalmazni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság megvizsgálhassa, hogy munkaviszonya megszüntetésekor S. Chacón Navas a betegsége miatt fogyatékkal élő személy volt-e ezen irányelv értelmében, aki így jogosult az irányelv 3. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti védelemre.
30. A másodlagosan feltett kérdés a betegségre, mint „ismérvre” utal, tehát bármely betegségre vonatkozhat.
31. Az Eurest úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan, mivel a spanyol bíróságok – így többek között a Tribunal Supremo – a közösségi szabályozásra tekintettel már korábban is úgy határoztak, hogy a betegség miatt szünetelő munkavégzésű munkavállaló munkaviszonyának munkáltató általi megszüntetése önmagában nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem azonban nem válik elfogadhatatlanná amiatt, hogy valamely nemzeti bíróság már értelmezte a közösségi szabályozást.
32. Ami az Eurest azon érvét illeti, miszerint S. Chacón Navasnak munkavégzésének betegség miatti szünetelésétől függetlenül azért mondtak fel, mert munkája a felmondás idején nem volt nélkülözhetetlen, emlékeztetni kell arra, hogy az EK 234. cikk szerinti, a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti határozott feladatmegosztáson alapuló eljárás keretében a nemzeti bíróság feladata az ügy tényállásának értékelése. Szintén az ügyben eljáró és a meghozandó bírósági határozatért felelősséggel tartozó nemzeti bíróság

kizárólagos feladata annak megítélése is, hogy – az ügy különös körülményeire tekintettel – ítélete meghozatalához szükségesnek tartja-e az előzetes döntéshozatalt, és ha igen, a Bíróságnak feltett kérdései helytállóak-e. Következésképpen amennyiben a feltett kérdések a közösségi jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság – főszabály szerint – köteles érdemi határozatot hozni [lásd többek között a C-326/00. sz. IKA-ügyben 2003. február 25-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-1703. o.] 27. pontját és a C-145/03. sz. Keller-ügyben 2005. április 12-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-2529. o.] 33. pontját).

33. Mindazonáltal a Bíróság azt is kifejtette, hogy kivételesen – saját hatáskörének vizsgálata céljából – jogosult megvizsgálni azokat a körülményeket, amelyek között a nemzeti bíróság hozzá fordult [lásd ilyen értelemben a 244/80. sz. Foglia-ügyben 1981. december 16-án hozott ítélet [EBHT 1981., 3045. o.] 21. pontját). A nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéséről való határozathozatal megtagadásának csak akkor van helye, ha nyilvánvaló, hogy a kérdéses közösségi jogszabály értelmezése, amelyet a nemzeti bíróság kért, nem függ össze az alapeljárás tényeivel vagy céljával, vagy ha a probléma elméleti jellegű, illetőleg ha a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli, illetve jogi adatokkal, amelyek a feltett kérdések hasznos megválaszolásához szükségesek [lásd többek között a C-379/98. sz., Preussen Elektra ügyben 2001. március 13-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-2099. o.] 39. pontját és a C-35/99. sz. Arduino-ügyben 2002. február 19-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-1529. o.] 25. pontját).

34. A jelen ügyben e feltételek egyike sem teljesül, így az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

35. Első kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, védelmet biztosít-e a fogyatékonyságon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem 2000/78 irányelvvel létrehozott általános kerete az olyan személynek, akinek munkaviszonyát kizárólag betegség miatt szüntette meg a munkáltatója.

36. Mint az a 2000/78 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének c) pontjából kitűnik, ezen irányelvet a Közösségre átruházott hatáskörök korlátain belül minden személyre alkalmazni kell, többek között a munkáltatói felmondás tekintetében.

37. E korlátok között tehát a fogyatékonyságon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem 2000/78 irányelvvel létrehozott általános kerete kiterjed a munkáltatói felmondásra.

38. A kérdés megválaszolása végett először is értelmezni kell a 2000/78 irányelv értelmében vett „fogyatékonyság” fogalmát, másrészt meg kell vizsgálni, hogy a munkáltatói felmondás tekintetében ezen irányelv milyen védelmet nyújt a fogyatékkal élőknek.

A „fogyatékoság” fogalmáról

39. A „fogyatékoság” fogalmát a 2000/78 irányelv nem határozza meg. E fogalom meghatározását ez az irányelv nem utalja a tagállamok jogához sem.
40. Márpedig a közösségi jog egységes alkalmazásának követelményéből és az egyenlőség elvéből az következik, hogy a jelentésének és hatályának meghatározása érdekében a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó közösségi jogi rendelkezést az egész Közösségben önállóan és egységesen kell értelmezni, figyelembe véve a rendelkezés összefüggéseit és a kérdéses szabályozás célját [lásd többek között a 327/82. sz. Ekro-ügyben 1984. január 18-án hozott ítélet [EBHT 1984., 107. o.] 11. pontját és a C-323/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2006. március 9-én hozott ítélet 32. pontját).
41. A 2000/78 irányelv célja – mint ez 1. cikkéből kitűnik – az e cikkben felsorolt okokon, így többek között a fogyatékoságon alapuló, foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek meghatározása.
42. E célra figyelemmel a 2000/78 irányelv értelmében vett „fogyatékoság” fogalmát a jelen ítélet 40. pontjában felidézett szabály alapján önállóan és egységesen kell értelmezni.
43. A 2000/78 irányelv célja a foglalkoztatás és munkavégzés során előforduló hátrányos megkülönböztetés egyes típusainak leküzdése. Ebben az összefüggésben a „fogyatékoság” fogalma olyan korlátozottságként értendő, amely különösen valamilyen testi, szellemi vagy lelki ártalmon alapul, és az érintettet akadályozza a szakmai életben való részvételben.
44. Azonban a jogalkotó ezen irányelv 1. cikkében a „fogyatékoság” fogalmát használva tudatosan választott a „betegségtől” különböző fogalmat. Így e két fogalmat nem szabad egyszerűen egybeemosni.
45. A 2000/78 irányelv preambuluma tizenhatodik bekezdése kimondja: „[a] fogyatékos személyek szükségleteinek kielégítését célzó rendelkezések fontos szerepet játszanak a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemben”. A közösségi jogalkotó által a munkahely fogyatékosághoz igazodó kialakítására szolgáló intézkedéseknek tulajdonított jelentőség bizonyítja, hogy a közösségi jogalkotó gondoskodott az olyan esetek szabályozásáról, amikor az érintett a szakmai életben való részvételben hosszú időre akadályozott. A korlátozottságnak ahhoz, hogy a „fogyatékoság” fogalma alá tartozzon, valószínűsíthetően hosszú időtartamúnak kell lennie.

46. A 2000/78 irányelv semmiféle olyan utalást nem tartalmaz, amely akként lenne érthető, hogy a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma bármilyen betegség jelentkezése esetén védi a munkavállalókat.
47. Az eddigi megfontolásokból az következik, hogy az olyan személy, akinek kizárólag betegség miatt szüntette meg munkaviszonyát a munkáltatója, nem tartozik a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem 2000/78 irányelvvel létrehozott általános keretének hatálya alá.

A fogyatékkal élők munkáltatói felmondás esetén fennálló védelme

48. A fogyatékossgon alapuló hátrányos bánásmód csak akkor ellentétes a 2000/78 irányelvben írt védelemmel, ha az irányelv 2. cikkének (1) bekezdése értelmében hátrányos megkülönböztetésnek minősül.
49. A 2000/78 irányelv preambulumaának tizenhetedik bekezdése szerint ez az irányelv – a fogyatékos személyek érdekében hozott megfelelő intézkedések megtételére vonatkozó kötelezettség sérelme nélkül – nem követeli meg olyan személy felvételét, előléptetését, továbbfoglalkoztatását, aki nem alkalmas, nem képes vagy nem vehető igénybe az adott munkakör alapvető feladatainak ellátására.
50. A 2000/78 irányelv 5. cikke alapján az egyenlő bánásmód elvének a fogyatékkal élőkkel kapcsolatban történő végrehajtása céljából ésszerű intézkedéseket kell bevezetni. E rendelkezés kifejti: a munkaadónak meg kell tennie a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés, kivéve, ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró a munkaadóra.
51. A munkáltatói felmondás tekintetében a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetés 2000/78 irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében és 3. cikke (1) bekezdésének c) pontjában írt tilalmával ellentétes a fogyatékossgon alapuló olyan munkáltatói felmondás, amely a fogyatékkal élők igényeihez való ésszerű alkalmazkodás kötelezettségére tekintettel nem indokolható azzal, hogy az érintett nem alkalmas, nem képes vagy nem vehető igénybe munkaköre alapvető feladatainak ellátására.
52. Az eddigi megfontolásokból az következik, hogy az első kérdésre a következő válasz adandó:
- az olyan személy, akinek kizárólag betegség miatt szüntette meg munkaviszonyát a munkáltatója, nem tartozik a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem 2000/78 irányelvvel létrehozott általános keretének hatálya alá;
 - a munkáltatói felmondás tekintetében a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetés 2000/78 irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében és 3. cikke (1) bekezdésének c) pontjában írt tilalmával ellentétes a fogyatékossgon alapuló olyan munkáltatói felmondás, és az a fogyatékkal élők igényeihez való

ésszerű alkalmazkodás kötelezettségére tekintettel nem indokolható azzal, hogy az érintett nem alkalmas, nem képes vagy nem vehető igénybe munkaköre alapvető feladatainak ellátására.

A második kérdésről

53. Második kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a betegség tekinthető-e olyan oknak, amellyel kiegészítendőek azok, amelyek alapján a 2000/78 irányelv tiltja a hátrányos megkülönböztetést.
54. E tekintetben megállapítandó, hogy az EK-Szerződés egyetlen rendelkezése sem tiltja az önmagában a betegségen alapuló hátrányos megkülönböztetést.
55. Az EK 13. cikk és az EK 136. cikkel összefüggésben olvasott EK 137. cikk csupán a Közösség hatáskörét szabályozza. Ezenkívül az EK 13. cikk a fogyatékosságon alapuló hátrányos megkülönböztetés mellett nem említi az önmagában a betegségen alapuló hátrányos megkülönböztetést, így nem szolgálhat az ilyen hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló tanácsi intézkedés jogi alapjául.
56. Igaz ugyan, hogy a közösségi jog általános elvei közé tartozó alapjogok között szerepel a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma. E tilalom tehát köti a tagállamokat, amennyiben az alapügyben szereplő nemzeti tényállás a közösségi jog hatálya alá tartozik [lásd ilyen értelemben a C-442/00. sz. Rodríguez Caballero-ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-11915. o.] 30. és 32. pontját, valamint a C-112/00. sz. Schmidberger-ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-5659. o.] 75. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Ebből nem következik azonban, hogy a 2000/78 irányelv tárgyi hatálya analógia útján kiterjesztendő lenne az irányelv 1. cikkében kimerítő jelleggel felsorolt okokon alapuló hátrányos megkülönböztetésen túlra.
57. Következésképpen a második kérdésre adandó válasz az, hogy a betegség önmagában nem tekinthető olyan oknak, amellyel kiegészítendőek azok, amelyek alapján történő hátrányos megkülönböztetést tiltja a 2000/78 irányelv.

A költségekről

58. Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (Nagytanács) a következőképpen határozott:

1. Az olyan személy, akinek kizárólag betegség miatt szüntette meg munkaviszonyát a munkáltatója, nem tartozik a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemnek a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelvvel létrehozott általános keretének hatálya alá.
2. A munkáltatói felmondás tekintetében a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés 2000/78 irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében és 3. cikke (1) bekezdésének c) pontjában írt tilalmával ellentétes a fogyatékoságon alapuló olyan munkáltatói felmondás, amely a fogyatékkal élők igényeihez való ésszerű alkalmazkodás kötelezettségére tekintettel nem indokolható azzal, hogy az érintett nem alkalmas, nem képes vagy nem vehető igénybe munkaköre alapvető feladatainak ellátására.
3. A betegség önmagában nem tekinthető olyan oknak, amellyel kiegészítendőek azok, amelyek alapján történő hátrányos megkülönböztetést tiltja a 2000/78 irányelv.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0013:HU:HTML>

Hátrányos megkülönböztetés II.: Werner Mangold kontra Rüdiger Helm-eset (C-144/04. sz. ügy)

(A müncheni Munkaügyi Bíróság [*Arbeitsgericht München*] [Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„1999/70/EK irányelv – A határozott ideig tartó munkaviszonyról szóló keretmegállapodás 2., 5. és 8. szakasza – 2000/78/EK irányelv – 6. cikk – A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód – Az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés”

A. Tizzano főtanácsnok indítványa, az ismertetés napja: 2005. június 30.

A Bíróság ítélete (Nagytanács), 2005. november 22.

Az ítélet összefoglalása

1. *Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések – A Bíróság hatásköre – Korlátok – Általános vagy hipotetikus kérdések – A Bíróságnak a saját hatáskörére vonatkozó vizsgálata (EK 234. cikk)*
2. *Szociálpolitika – Munkavállalás és munkafeltételek – Egyenlő bánásmód – A határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról szóló 1999/70 irányelv – A munkavállalók számára korábban biztosított védelem általános szintjét csökkentő nemzeti szabályozás – A keretmegállapodás végrehajtásával össze nem függő indokokra alapított igazolás – Megengedhetőség (1999/70 tanácsi irányelv, melléklet, 8. szakasz, 3. pont)*
3. *Szociálpolitika – Férfi és női munkavállalók – Munkavállalás és munkafeltételek – Egyenlő bánásmód – A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78 irányelv – Az életkoron alapuló eltérő bánásmódot előíró nemzeti szabályozás – Objektív indokok hiánya miatti megengedhetetlenség – Az irányelv átültetésére rendelkezésre álló határidő lejártá előtt kötött munkaszerződésekre is vonatkozó megengedhetetlenség (2000/78 tanácsi irányelv, 6. cikk, (1) bekezdés)*
4. *Közösségi jog – Elvek – Egyenlő bánásmód – Az életkor szerinti hátrányos megkülönböztetés – Tilalom – A nemzeti bíróságok kötelezettsége*

1. Az EK 234. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében az ügy tényállásáról egyedül közvetlen ismeretekkel rendelkező nemzeti bíróság a legalkalmasabb arra, hogy az ügy sajátosságaira figyelemmel megítélje az előzetes döntéshozatal szükségességét ítéletének meghozatala szempontjából. Következésképpen, ha a nemzeti bíróságok által feltett kérdések a közösségi jog valamely rendelkezésének értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság köteles érdemi határozatot hozni.

Mindazonáltal a Bíróság álláspontja szerint saját hatásköre fennállásának vizsgálata végett feladata, hogy megvizsgálja azokat a feltételeket, amelyek mellett a nemzeti bíróság által elé terjesztett ügyben eljár. Az az együttműködési szellem, amelynek az előzetes döntéshozatalra utalás működését jellemeznie kell, megköveteli azt, hogy a nemzeti bíróság tekintettel legyen a Bíróságra bízott feladatra, amely nem más, mint a tagállamok igazságszolgáltatásához való hozzájárulás, és nem pedig az általános vagy hipotetikus kérdésekkel kapcsolatos tanácsadó vélemények megfogalmazása.

(vö. 34–36. pont)

2. Az Európai Szakszervezetek Szövetsége (ESZSZ), az Európai Gyáriparosok és Munkáltatók Szervezeteinek Szövetsége (UNICE) és a Állami Vállalatok Európai Központja (CEEP) által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról szóló 1999/70/EK tanácsi irányelvvel végrehajtott, a határozott ideig tartó munkaviszonyról szóló, 1999. március 18-án kötött keretmegállapodás 8. szakaszának 3. pontját – amelynek értelmében a megállapodás végrehajtása nem jelenthet jogalapot a munkavállalóknak nyújtott védelem általános szintjének a megállapodás tárgykörében történő csökkentésére – úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes azon nemzeti szabályozás, amely a foglalkoztatás elősegítésének szükségességéhez kötődő indokok alapján, a keretmegállapodás végrehajtásától függetlenül, csökkentette azt a korhatárt, amely felett korlátozás nélkül lehet határozott ideig tartó munkaszerződéseket kötni.

(vö. 54. pont és a rendelkező rész 1. pontja)

3. A közösségi jogot és különösen a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK tanácsi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes azon – az alapeljárásban érintetthez hasonló – nemzeti szabályozás, amely azon eset kivételével, amikor szoros kapcsolat áll fenn az ugyanazon munkáltatóval kötött korábbi, határozatlan ideig tartó munkaszerződéssel, korlátozás nélkül lehetővé teszi határozott idejű munkaszerződésnek az 52 éves és annál idősebb munkavállalókkal való megkötését.

Az ilyen szabályozás, mivel nem bizonyított, hogy a korhatár megállapítása – függetlenül bármely, a kérdéses munkaerőpiac szerkezetéhez és az érintettek személyes helyzetéhez kötődő megfontolásoktól – objektív módon szükséges az idősebb munkanélküli munkavállalók szakmai beilleszkedésének elősegítéséhez, nem tekinthető igazoltnak az említett irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján, és így meghaladja azt a szintet, amely megfelelő és szükséges a kitűzött cél eléréshez.

Az a körülmény, hogy a szerződés megkötésének időpontjában a 2000/78 irányelv átültetésének határideje még nem járt le, e megállapítást nem érinti. A tagállamoknak az átültetés határidején belül tartózkodniuk kell.

kodniuk kell az olyan jellegű rendelkezések meghozatalától, amelyek komolyan veszélyeztetnék a szóban forgó irányelv által meghatározott célt. Ezzel kapcsolatban nincs jelentősége annak, hogy a nemzeti jog szóban forgó szabályának, amelyet az érintett irányelv hatálybalépése után fogadtak el, célja-e az utóbbi átültetése, vagy sem.

(vö. 65–68., 78. pont és a rendelkező rész 2. pontja)

4. Az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével – amely a közösségi jog általános elve – kapcsolatos eljárásban eljáró bíróságnak a feladata – hatáskörének keretében – azon jogok védelme és teljes érvényesülésének biztosítása, amelyet a közösségi jog a magánszemélyek számára biztosít, eltekintve a nemzeti jog mindazon rendelkezéseinek alkalmazásától, amelyek ellentétesek azzal, továbbá abban az esetben is, ha a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78 tanácsi irányelvhez hasonlóan az ebből az általános elvből eredő irányelv átültetésének határideje még nem járt le.

(vö. 75., 77. pont és a rendelkező rész 2. pontja)

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (Nagytanács)

2005. november 22.(*)

„1999/70/EK irányelv – A határozott ideig tartó munkaviszonyról szóló keretmegállapodás
2., 5. és 8. szakasza – 2000/78/EK irányelv – 6. cikk – A foglalkoztatás és a munkavégzés során
alkalmazott egyenlő bánásmód – Az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés”

A C-144/04. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a müncheni Munkaügyi Bíróság [*Arbeitsgericht München*] [Németország] a Bírósághoz 2004. március 17-én érkezett 2004. február 26-i határozatával terjesztett elő az előtte

Werner Mangold

és

Rüdiger Helm

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (Nagytanács),

tagjai: P. Jann, az első tanács elnöke, elnökként eljáró bíró, C. W. A. Timmermans, A. Rosas és K. Schiemanntanácselnökök, R. Schintgen (előadó), S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, Juhász E., G. Arestis, A. Borg Barthet és M. Ilešič bírák,

főtanácsnok: A. Tizzano,

hivatalvezető: K. Sztranc tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2005. április 26-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- W. Mangold, képviselőjében D. Hummel és B. Karthaus ügyvédek [Rechtsanwälte],
- R. Helm ügyvéd [Rechtsanwalt] saját nevében,
- a német kormány képviselőjében M. Lumma, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Közösségek Bizottsága képviselőjében N. Yerrell és S. Grünheid, valamint D. Martin és H. Krepel, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2005. június 30-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról szóló, 1999. június 28-i 1999/70/EK tanácsi irányelvvel (HL L 175., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 3. kötet, 368. o.) végrehajtott, a határozott ideig tartó munkaviszonyról szóló, 1999. március 18-án kötött keretmegállapodás (a továbbiakban: keretmegállapodás) 2., 5. és 8. szakaszának, valamint a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv (HL L 303., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 79. o.) 6. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2. E kérelmet azon eljárás keretében terjesztették elő, amelyet Werner Mangold indított Rüdiger Helm ellen az ez utóbbi által az előbbi szerződőt, határozott ideig tartó munkaszerződés tárgyában (a továbbiakban: szerződés).

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

A keretmegállapodás

3. Az 1. szakasz értelmében a „keretmegállapodás célja:
- a) az eltérő bánásmód tilalma elvének alkalmazásával javítani a határozott ideig tartó munkavégzés minőségét;
 - b) az egymást követő, határozott ideig tartó munkaszerződések vagy munkaviszonyok alkalmazásából származó visszaélések megakadályozása kereteinek megállapítása.”
4. A keretmegállapodás 2. szakaszának 1. pontja a következőket írja elő:
- „Ez a megállapodás olyan határozott időre alkalmazott munkavállalókra vonatkozik, akik a törvény, kollektív szerződés vagy a tagállamokban kialakult gyakorlat szerint munkaszerződéssel vagy munkaviszonnyal rendelkeznek.”
5. A keretmegállapodás 5. szakaszának 1. pontja értelmében:
- „Az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések vagy munkaviszonyok alkalmazásából származó visszaélés megakadályozása érdekében a tagállamok a szociális partnerekkel a nemzeti jognak, kollektív szerződéseknek vagy gyakorlatnak megfelelően folytatott konzultációt követően és/vagy a szociális partnerek, a visszaélés megakadályozására irányuló megfelelő jogi intézkedések hiányában, meghatározott ágazatok és/vagy munkavállalói kategóriák igényeinek figyelembevételével, a következő intézkedések közül vezetnek be egyet vagy többet:
- a) az ilyen szerződések vagy munkaviszonyok megújítását alátámasztó objektív okok;
 - b) az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések vagy munkaviszonyok maximális teljes időtartama;
 - c) az ilyen szerződések vagy jogviszonyok megújításának száma.”
6. A keretmegállapodás 8. szakaszának 3. pontja a következőket írja elő:
- „E megállapodás végrehajtása nem jelenthet jogalapot a munkavállalóknak nyújtott védelem általános szintjének a megállapodás tárgykörében történő csökkentésére.”

A 2000/78 irányelv

7. A 2000/78 irányelvet az EK 13. cikk alapján fogadták el. Ezen irányelv preambuluma első, negyedik, nyolcadik és huszonötödik bekezdése a következőképpen szól:

„(1) Az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkével összhangban az Európai Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közősek a tagállamokban, és a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az Európai egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös Alkotmányos hagyományáiból erednek.

[...]

(4) Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az Egyesült Nemzetek Szervezetének egyezménye a Nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, továbbá a tagállamok által aláírt európai Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről által elismert egyetemes jog az emberek törvény előtti egyenlőséghez és a mindennemű hátrányos megkülönböztetés elleni védelemhez való joga. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 111. számú egyezménye megtiltja a hátrányos megkülönböztetést a foglalkoztatás és a munkavégzés minden területén.

[...]

8. Az Európai Tanács 1999. december 10–11-i helsinki ülésén elfogadott 2000. évi foglalkoztatási irányvonalak hangsúlyozzák a szociális integrációt ösztönző munkaerőpiac kialakításának szükségességét egymást követő, egymásra épülő intézkedések meghozatala által, amelyek a csoportok, mint például a fogyatékos személyek csoportjának hátrányos megkülönböztetése elleni küzdelmet célozzák. Hangsúlyozzák ezenkívül, hogy külön figyelmet kell fordítani az idősebb munkavállalók támogatására azért, hogy növeljék a munkaerő-piaci részvételüket.

[...]

(25) Az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma lényegi része a foglalkoztatási irányvonalakban meghatározott célok teljesítésének, és ösztönzi a munkaerő sokféleségét. Az életkorral kapcsolatos eltérő bánásmód azonban bizonyos körülmények között igazolható, és ezért külön rendelkezéseket igényelhet, amelyek a tagállamok helyzetének megfelelően különbözhetnek. Ezért elengedhetetlen a különbségtétel a főleg jogszerű foglalkoztatáspolitikai, munkaerő-piaci és szakképzési célkitűzések által igazolt eltérő bánásmód és a tiltandó, hátrányos megkülönböztetés között.”

9. A 2000/78 irányelv 1. cikk szerint „ennek az irányelvnek a célja a valláson, meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló, foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott

hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek a meghatározása az egyenlő bánásmód elvének a tagállamokban történő megvalósítására tekintettel.”

10. A 2000/78 irányelv „a hátrányos megkülönböztetés fogalma” című 2. cikkének (1) bekezdésében és (2) bekezdésének a) pontjában a következőket fogalmazza meg:

„(1) Ezen irányelv alkalmazásában az »egyenlő bánásmód elve« azt jelenti, hogy az 1. cikkben említett okok alapján nem szabad semmiféle közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést tenni.

- (2) Az (1) bekezdés alkalmazásában:

a) közvetlen hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha egy személy egy másikhoz képest kedvezőtlenebb elbánásban részesül, részesült vagy fog részesülni egy hasonló helyzetben az 1. cikkben hivatkozott okok bármelyike alapján;

11. A 2000/78 irányelv „az irányelv hatálya” című 3. cikkének (1) bekezdésében előírja, hogy:

„A Közösségre átruházott hatáskörök korlátain belül ezt az irányelvet minden személyre alkalmazni kell, mind a köz-, mind a magánszféra vonatkozásában, beleértve a köztisztviselőket is a következőkre tekintettel:

a) a munkavállaláshoz, önálló vállalkozáshoz, a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételei, beleértve a kiválasztási és toborzási feltételeket, bármely tevékenységi ágban és a szakmai hierarchia minden szintjén, beleértve az előmenetelt is;

[...]

b) alkalmazási és munkakörülmények, beleértve az elbocsátást és a díjazást;

[...]

12. A 2000/78 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése szerint:

„A 2. cikk (2) bekezdése ellenére a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az életkoron alapuló eltérő bánásmód nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha a nemzeti jog keretein belül egy törvényes cél által objektíven és ésszerűen igazolt, beleértve a foglalkoztatáspolitikát, a munkaerő-piaci és a szakképzési célkitűzéseket, és ha a cél elérésének eszközei megfelelők és szükségesek.

Az ilyen eltérő bánásmód magában foglalhatja, többek között:

- a) a foglalkoztatáshoz és a szakképzéshez történő hozzájutás külön feltételekhez kötését, külön foglalkoztatási és munkafeltételeket, beleértve az elbocsátási és javadalmazási feltételeket, a fiatalok, az idősebb munkavállalók és a tartásra kötelezett személyek szakmai beilleszkedésének elősegítése vagy védelmük biztosítása céljából;
- b) a foglalkoztatáshoz vagy bizonyos foglalkoztatáshoz kapcsolódó előnyökhöz való hozzájutás minimumkorhatárhoz, szakmai tapasztalathoz vagy szolgálatban eltöltött időhöz kötését;
- c) a felvétel maximális korhatárhoz kötését, amely a kérdéses állás képzési követelményein vagy a nyugdíjazás előtt munkaviszonyban töltött, ésszerű időszakon alapul.”

13. A 2000/78 irányelv 18. cikkének első bekezdésével összhangban a tagállamoknak legkésőbb 2003. december 2-ig meg kellett hozniuk azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek. Ezen cikk második bekezdése alapján azonban:

„Annak érdekében, hogy a különleges körülményeket tekintetbe vegyék, a tagállamoknak szükség esetén 2003. december 2-től további három, azaz összesen hat év áll rendelkezésükre, hogy végrehajtsák ennek az irányelvnek az életkori és fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó rendelkezéseit. Ebben az esetben haladéktalanul tájékoztatják a Bizottságot. Minden olyan tagállam, amely úgy dönt, hogy felhasználja ezt a kiegészítő időszakot, évente jelentést készít a Bizottságnak az életkori és fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetések megszüntetését célzó lépéseiről és a végrehajtás irányában tett előrehaladásáról. A Bizottság évente jelentést készít a Tanácsnak.”

14. A Németországi Szövetségi Köztársaság az irányelv átültetéséhez kérelmezte e kiegészítő időszakot, amely így e tagállam vonatkozásában 2006. december 2-án járt le.

A nemzeti szabályozás

15. Az 1996. szeptember 25-i törvénnyel módosított, a foglalkoztatás elősegítéséről szóló törvény [Beschäftigungsförderungsgesetz] (BGBl. 1996. I., 1476. o.; a továbbiakban: BeschFG 1996) 1. cikke a következőket írja elő:

- „(1) Határozott ideig tartó munkaszerződések legfeljebb két évre köthetők. A határozott ideig tartó munkaszerződés e legfeljebb kétéves időszakon belül legfeljebb háromszor hosszabbítható meg.
 - (2) Az (1) bekezdésben említett feltétel nem vonatkozik olyan határozott ideig tartó munkaszerződések-re, amelyek esetében a határozott ideig tartó munkaviszony megkezdésének időpontjában a munkavállaló a 60. életévét már betöltötte.
 - (3) Nem köthetők meg az (1) és (2) bekezdésben említett munkaszerződések, ha szoros kapcsolat áll fenn az ugyanazon munkáltatóval kötött korábbi, határozatlan ideig tartó munkaszerződéssel, vagy az (1) bekezdés értelmében vett korábbi, határozott ideig tartó munkaszerződéssel. Vélelmezni kell a szoros kapcsolat fennállását, ha a két munkaszerződés között eltelt idő kevesebb, mint négy hónap.
 - (4) E törvény nem érinti a munkaszerződések időtartamának más okból való korlátozására vonatkozó lehetőséget.
- [...]

16. A BeschFG 1996 1. cikkének (6) bekezdése értelmében e rendelkezés 2000. december 31-ig alkalmazandó.

17. A keretmegállapodást végrehajtó 1999/70 irányelvet a részmunkaidős munkáról és a határozott ideig tartó munkaszerződésekről, valamint bizonyos munkajogi rendelkezések módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló, 2000. december 21-i törvény [Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen, BGBl. 2000. I., 1966. o.; a továbbiakban: TzBfG] ültette át a német jogrendbe. E törvény 2001. január 1-jén lépett hatályba.
18. A TzBfG „A törvény célja” című 1. cikkének értelmében:
„A törvény célja a részmunkaidős munka elősegítése, a határozott ideig tartó munkaszerződések megkötése feltételeinek meghatározása, a részmunkaidőben vagy határozott ideig tartó szerződéssel foglalkoztatott munkavállalók elleni hátrányos megkülönböztetés megakadályozása.”
19. A TzBfG 14. cikke, amely a határozott ideig tartó szerződéseket szabályozza, a következőket írja elő:
„(1) Határozott ideig tartó munkaszerződés köthető, ha azt objektív indokok támasztják alá, különösen a következő esetekben:
1. a munkavégzés iránti igény csak időleges,
2. a határozott időtartam megállapítása olyan képzést vagy tanulmányokat követően történik, amelynek célja elősegíteni a következő foglalkoztatásba való átmenetet a munkavállaló számára,
3. a munkavállaló más munkavállaló helyettesítése céljából foglalkoztatják,
4. a munka különleges jellege indokolja a határozott időtartam megállapítását,
5. a határozott idő megállapítása a próbaidő céljából történik,
6. a munkavállaló személyéhez kötődő indok igazolja a határozott idő megállapítását,
7. a munkavállalót a határozott ideig tartó munkára szánt költségvetési forrásból javadalmazták, és a munkavállalót kifejezetten e rendszerben alkalmazzák, vagy
8. a határozott időtartamot bíróság által jóváhagyott egyezség rögzíti.
- (2) Objektív igazoló körülmény hiányában határozott ideig tartó munkaszerződés legfeljebb két évre köthető. A határozott ideig tartó munkaszerződés e legfeljebb kétéves perióduson belül legfeljebb háromszor hosszabbítható meg. Nem köthetők meg az első mondatban említett munkaszerződések, ha a munkavállaló korábban határozott vagy határozatlan ideig tartó munkaviszonyban állt ugyanazon munkáltatóval. Kollektív szerződés az első mondatból eltérő szabályokat állapíthat meg a szerződés meghosszabbításának száma vagy a maximális időtartam tekintetében. A kollektív szerződéssel érintett ágazatban azok a munkáltatók és a munkavállalók, akiket nem köt a kollektív szerződés, megállapodhatnak annak alkalmazásában.
- (3) A határozott ideig tartó munkaszerződés megkötését nem korlátozza az objektív igazoló körülmény megléte, ha a munkavállaló a határozott ideig tartó munkaviszony megkezdésének időpontjában az 58. életévét már betöltötte. Nem jogszerű a határozott időtartam megállapítása, ha szoros kapcsolat áll fenn az ugyanazon munkáltatóval kötött korábbi, határozatlan ideig tartó munkaszerződéssel. Vé-

lelmezni kell a szoros kapcsolat fennállását különösen akkor, ha a két munkaszerződés között eltelt idő kevesebb, mint hat hónap.

(4) A munkaszerződés időtartamának korlátozását írásba kell foglalni.”

20. A korszerű szolgáltatások munkaerőpiacon történő nyújtásáról szóló, 2002. december 23-i első törvény (BGBl. 2002. I., 14607. o.; a továbbiakban: 2002. évi törvény) módosította a TzBfG 14. cikkének (3) bekezdését. E rendelkezés új szövege, amely 2003. január 1-jén lépett hatályba, a következőképpen rendelkezik:

„A határozott ideig tartó munkaszerződés megkötését nem korlátozza az objektív igazoló körülmény megléte, ha a munkavállaló a határozott ideig tartó munkaviszony megkezdésének időpontjában az 58. életévét már betöltötte. Nem jogszerű a határozott időtartam megállapítása, ha szoros kapcsolat áll fenn az ugyanazon munkáltatóval kötött korábbi, határozatlan ideig tartó munkaszerződéssel. Vélelmezni kell a szoros kapcsolat fennállását különösen akkor, ha a két munkaszerződés között eltelt idő kevesebb, mint hat hónap. 2006. december 31-ig az első mondatot úgy kell alkalmazni, hogy az 58. életév helyében 52. életév áll.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

21. 2003. június 26-án az akkor 56 éves Werner Mangold szerződést kötött Rüdiger Helmmel, aki ügyvédi gyakorlatot folytat, amely szerződés 2003. július 1-jén lépett hatályba.

22. A szerződés 5. pontja alapján:

- „1. A munkaviszony 2003. július 1-jén kezdődik és 2004. február 28-ig tart.
2. A szerződés időtartamának alapja az idősebb munkavállalók határozott ideig tartó munkaszerződésekkel történő foglalkoztatásának elősegítését célzó jogi rendelkezés (a TzBfG [...] 14. cikke (3) bekezdése negyedik és első mondatának együtt olvasott rendelkezései), mivel a munkavállaló már betöltötte az 52. életévét.
3. A felek megegyeznek abban, hogy a jelen szerződés határozott időtartama csupán az előző 2. pontban leírt indokon alapul. A munkaviszony időtartama korlátozásának a jogalkotó és az ítélkezési gyakorlat által megállapított egyéb indokai kifejezetten kizártak e megállapodásból.”

23. Werner Mangold szerint az 5. pont, amely korlátozza szerződésének időtartamát, bár az ilyen korlátozások megfelelnek a TzBfG 14. cikke (3) bekezdésének, nem összeegyeztethető a keretmegállapodással és a 2000/78 irányelvvel.

24. Rüdiger Helm arra hivatkozik, hogy a keretmegállapodás 5. szakasza előírja a tagállamok számára, hogy tegyenek intézkedéseket az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések vagy munkaviszonyok alkalmazásából származó visszaélés megakadályozása érdekében, különösen, hogy követeljék

meg az ilyen szerződések vagy munkaviszonyok megújítását alátámasztó objektív okok meglétét, vagy rögzítsék az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések vagy munkaviszonyok maximális teljes időtartamát, vagy korlátozzák az ilyen szerződések vagy jogviszonyok megújításának számát.

25. Még ha a TzBfG 14. cikke (3) bekezdésének negyedik mondata nem ír is elő kifejezetten hasonló korlátozásokat az idősebb munkavállalók vonatkozásában, Rüdiger Helm szerint a keretmegállapodás 5. szakasza 1. pontjának a) alpontja alapján fennáll olyan objektív igazoló körülmény, amely indokolja a határozott ideig tartó munkaszerződés megkötését, mivel nehéz e munkavállalóknak munkát találni a munkaerőpiac jellemzőire tekintettel.
26. A müncheni Munkaügyi Bíróság [*Arbeitsgericht München*] kétségeit fejezi ki a TzBfG 14. cikke (3) bekezdése első mondatának a közösségi joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban.
27. E bíróság elsősorban úgy véli, hogy e rendelkezés ellentétes a keretmegállapodás 8. szakaszának 3. pontjában szereplő „csökkentés” tilalmával, mivel az 1999/70 irányelv átültetésekor 60 évről 58 évre szállította le a határozott ideig tartó munkaszerződésekkel való, objektív igazolás nélküli foglalkoztatás elleni védelem köréből kizárt személyek korhatárát, és ennek következtében csökkentette a munkavállalók e csoportjának nyújtott védelem általános szintjét. Az ilyen rendelkezés ellentétes a keretmegállapodásnak az e szerződések alkalmazásából származó visszaélés megakadályozását célzó 5. szakaszával is, amennyiben nem ír elő semmiféle korlátozást a kizárólag életkoruk szerint meghatározott bizonyos munkavállalókkal megkötendő szerződések megkötése tekintetében.
28. Másodsorban a kérdést előterjesztő bíróság megkérdőjelezi a TzBfG 14. cikke (3) bekezdéséhez hasonló rendelkezésnek a 2000/78 irányelv 6. cikkével való összeegyeztethetőségét, amennyiben azon korhatárnak a 2002. évi törvény általi, az 58 évről 52 évre való csökkentése, amely felett objektív igazolás nélkül határozott ideig tartó munkaszerződés köthető, nem biztosítja az idősebb munkavállalók védelmét a foglalkoztatás területén. Ezenfelül az arányosság elvét sem tartja tiszteletben.
29. Kétségtelen, hogy e bíróság megállapítja, hogy a szerződés 2003. június 26-i megkötésekor a 2000/78 irányelv belső jogba való átültetésének határideje még nem járt le. Hivatkozik azonban arra, hogy a C-129/96. sz., [*Inter-Environnement Wallonie*] ügyben 1997. december 18-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-7411. o.) 45. pontja szerint a címzett tagállamnak e határidőn belül tartózkodnia kell az olyan jellegű intézkedések meghozatalától, amelyek komolyan veszélyeztetnék a szóban forgó irányelvvel meghatározott célt.
30. Az alapügyben azonban a TzBfG 14. cikke (3) bekezdésének a 2002. évi törvénnyel történt módosítása 2003. január 1-jén lépett hatályba, azaz a 2000/78 irányelvnek az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* történt közzétételét követően, de a 18. cikkben előírt átültetési határidő lejártá előtt.

31. Harmadsorban a kérdést előterjesztő bíróság felveti azt a kérdést, hogy a nemzeti bíróságnak a magán-személyek közötti eljárásban figyelmen kívül kell-e hagynia a közösségi joggal ellentétes nemzeti szabályozást. E tekintetben úgy véli, hogy a közösségi jog elsődlegességéből arra kell következtetni, hogy a TzBfG 14. cikkének (3) bekezdése nem alkalmazható annak teljességében, így e cikk (1) bekezdésében leírt általános elvet kell alkalmazni, miszerint határozott ideig tartó munkaszerződést csak objektív igazoló körülmény megléte esetén lehet kötni.
32. E körülmények között az müncheni Munkaügyi Bíróság [*Arbeitsgericht München*] úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1) a) A keretmegállapodás [...] 8. szakaszának 3. pontját – a belső jogba történő átültetés során – úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes a korhatárnak a 60 évről 58 évre történő leszállításából eredő csökkentett védelem?
- b) A keretmegállapodás [...] 5. szakaszának 1. pontját úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes azon – az alapeljárásban érintetthez hasonló – nemzeti szabályozás, amely e szakasz 1. pontjában szereplő három korlátozás egyikét sem tartalmazza?
- 2) A [...] 2000/78 irányelv 6. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az – az alapeljárásban érintetthez hasonló – nemzeti szabályozás, amely az 52 éves és annál idősebb munkavállalókkal határozott idejű munkaszerződés megkötését objektív igazolás nélkül teszi lehetővé, és amely az objektív igazolást előíró elvvel ellentétes?
- 3) Az előző három kérdések egyikére adott igenlő válasz esetén a nemzeti bíróságnak figyelmen kívül kell-e hagynia a közösségi joggal ellentétes nemzeti szabályozást, és azt a belső jogi általános elvet kell alkalmaznia, amely szerint határozott idejű szerződést jogszerűen csak akkor lehet kötni, ha az objektív alapon igazolásra kerül?”

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

33. A tárgyalás során a Németországi Szövetségi Köztársaság kétségbe vonta az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát azon indok alapján, hogy az alapügy fiktív vagy mesterséges jellegű. Rüdiger Helm ugyanis a múltban már nyilvánosan kifejtette Werner Mangold elméletével azonos feltevéseit a TzBfG 14. cikke (3) bekezdésének jogellenességéről.
34. Ezzel kapcsolatban először is fel kell idézni, hogy az EK 234. cikk értelmében, ha valamely tagállam bírósága előtt az EK-Szerződés vagy a közösségi intézmények másodlagos jogi aktusainak értelmezésével kapcsolatos kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti a Bíróságot, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést [lásd különösen a C-451/99. sz. Cura Anlagen-ügyben 2002. március 21-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-3193. o.] 22. pontját).

35. Ezen előzetes döntéshozatali eljárás keretében az ügy tényállásáról egyedül közvetlen ismeretekkel rendelkező nemzeti bíróság a legalkalmasabb arra, hogy az ügy sajátosságaira figyelemmel megítélje az előzetes döntéshozatal szükségességét ítéletének meghozatala szempontjából [lásd a C-83/91. sz. Meilicke-ügyben 1992. július 16-án hozott ítélet [EBHT 1992., I-4871. o.] 23. pontját; a C-146/93. sz. McLachlan-ügyben 1994. július 7-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-3229. o.] 20. pontját; a C-412/93. sz. Leclerc-Siplec-ügyben 1995. február 9-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-179. o.] 10. pontját és a C-167/01. sz., [Inspire Art] ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-10155. o.] 43. pontját).
36. Következésképpen, ha a nemzeti bíróságok által feltett kérdések a közösségi jog valamely rendelkezésének értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság elvben köteles határozatot hozni [lásd a C-231/89. sz. Gmurzynska-Bscher-ügyben 1990. november 8-án hozott ítélet [EBHT 1990., I-4003. o.] 20. pontját; a Leclerc-Siplec-ítélet [hivatkozás fent] 11. pontját; a C-358/93. és C-416/93. sz., Bordessa és társai egyesített ügyekben 1995. február 23-án hozott ítélet [EBHT 1995., I-361. o.] 10. pontját és az Inspire Art ítélet [hivatkozás fent] 44. pontját).
37. Mindazonáltal a Bíróság álláspontja szerint saját hatásköre fennállásának megállapítása végett feladata, hogy megvizsgálja azokat a feltételeket, amelyek mellett a nemzeti bíróság által elé terjesztett ügyben eljár. Az az együttműködési szellem, amelynek az előzetes döntéshozatalra utalás működését jellemeznie kell, megköveteli azt, hogy a nemzeti bíróság tekintettel legyen a Bíróságra bízott feladatra, amely nem más, mint a tagállamok igazságszolgáltatásához való hozzájárulás, nem pedig az általános vagy hipotetikus kérdésekkel kapcsolatos tanácsadó vélemények megfogalmazása (a 149/82. sz. Robards-ügyben 1983. február 3-án hozott ítélet [EBHT 1983., 171. o.] 19. pontja, a Meilicke-ítélet [hivatkozás fent] 25. pontja, és az Inspire Art ítélet [hivatkozás fent] 45. pontja).
38. E feladatra tekintettel ítélte meg a Bíróság úgy, hogy nincs hatásköre arra, hogy valamely nemzeti bíróság előtt felmerült, előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben döntsön akkor, ha a közösségi jog értelmezése semmilyen kapcsolatban sincs az alapeljárás tárgyát képező jogvita körülményeivel, illetve tárgyával.
39. Mindazonáltal az alapeljárásban nem tűnik vitatottnak, hogy a közösségi jognak a kérdést előterjesztő bíróság által kért értelmezése az alapeljárás tárgyát képező jogvita megoldásához objektíve szükséges. Ugyanis nem vitatott, hogy a szerződést ténylegesen végrehajtották, és alkalmazása a közösségi jog értelmezésével kapcsolatos kérdést vet fel. Az a körülmény, hogy az alapeljárás felei egyetértének a TzBfG 14. cikke (3) bekezdésének értelmezésében, semmit nem von le e jogvita valódiságából.
40. Következésképpen meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdés b) pontjáról

41. Az első kérdés b) pontjával, amelyet elsőként kell megvizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy a keretmegállapodás 5. szakaszának 1. pontját úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes azon – az alapeljárásban érintetthez hasonló – nemzeti szabályozás, amely a határozott idejű munkaszerződéssel való foglalkoztatásnak az ebben az alfejezetben szereplő korlátozásának egyikét sem tartalmazza.
42. Ezzel kapcsolatban fontos megállapítani, hogy a keretmegállapodás 5. szakasza 1. pontjának célja az „egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések vagy munkaviszonyok alkalmazásából származó visszaélés megakadályozása”.
43. Az alapeljárás felei azonban a tárgyalás során megerősítették, hogy a köztük lévő szerződés az első és egyetlen munkaszerződés, amelyet kötöttek.
44. Ilyen körülmények az 5. szakasz 1. pontjának értelmezése nyilvánvalóan jelentőségét veszítette a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jogvita eldöntése vonatkozásában, és ezért nem szükséges határozni az első kérdés b) pontjáról.

Az első kérdés a) pontjáról

45. Az első kérdés a) pontjával a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy a keretmegállapodás 8. szakaszának 3. pontját úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes azon – az alapeljárásban érintetthez hasonló – nemzeti szabályozás, amely az 1999/70 irányelv átültetésekor 60 évről 58 évre szállította le a határozott ideig tartó munkaszerződésekkel való, korlátozás nélküli foglalkoztatás korhatárát.
46. Előzetesen meg kell állapítani, hogy az alapügyben a szerződést 2003. június 26-án kötötték meg, azaz a 2002. évi törvénnyel módosított TzBfG hatálya alatt, amely 58 évről 52 évre csökkentette azt a korhatárt, amely felett jogszerűen lehet határozott ideig tartó munkaszerződéseket kötni. A jelen esetben nem vitatott, hogy Werner Mangold 56 évesen állt munkába Rüdiger Helmnél.
47. A nemzeti bíróság mindazonáltal úgy véli, hogy a fent említett 8. szakasz 3. pontjának értelmezése hasznos lenne a TzBfG 14. cikke (3) bekezdése jogszerűségének vizsgálatakor, annak eredeti változatában, mivel ha ez utóbbi rendelkezés nincs összhangban a közösségi joggal, az magával vonja a 2002. évi törvénnyel való módosításának jogellenességét is.
48. Mindenesetre meg kell állapítani, hogy a német jogalkotó már az 1999/70 irányelv belső jogba való átültetésekor 60 évről 58 évre csökkentette azt a korhatárt, amely felett jogszerűen lehet határozott ideig tartó munkaszerződéseket kötni.

49. Werner Mangold szerint az ilyen csökkentés, éppúgy, mint ahogy az a 2002. évi törvény alapján történt, ellentétes a keretmegállapodás 8. szakaszának 3. pontjával.
50. A német kormány viszont úgy véli, hogy e csökkentést kárpótolják a határozott ideig tartó szerződéssel foglalkoztatott munkavállalók számára nyújtott új szociális biztonsági intézkedések, mint például a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmának bevezetése, valamint az ilyen típusú szerződésekkel való foglalkoztatásra vonatkozó korlátozások kiterjesztése a kisvállalkozásokra és a rövid ideig tartó munkaviszonyra.
51. Ezzel kapcsolatban magából a keretmegállapodás 8. szakasza 3. pontjának szövegéből is kiderül, hogy a megállapodás végrehajtása nem jelenthet jogalapot a munkavállalóknak korábban a belső jogrendben nyújtott védelem általános szintjének a megállapodás tárgykörében történő csökkentésére.
52. A „végrehajtás” kifejezés, amelyet a keretmegállapodás 8. szakaszának 3. pontja további pontosítás nélkül használ, nemcsak az 1999/70 irányelv, különösen a keretmegállapodást magában foglaló mellékletének eredeti átültetésére vonatkozik, hanem minden olyan nemzeti intézkedésre kiterjed, amelyeknek az irányelvvel követett cél elérését biztosítaniuk kell, ideértve azokat, amelyek a tulajdonképpeni átültetést követően az elfogadott nemzeti szabályokat kiegészítik vagy módosítják.
53. Ezzel ellentétben a munkavállalóknak nyújtott védelem általános szintjének a határozott ideig tartó szerződések terén történő csökkentését önmagában nem tiltja a keretmegállapodás, amennyiben az semmilyen módon nem kapcsolódik az irányelv végrehajtásához.
54. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, a német kormány által a tárgyaláson előterjesztett észrevételekből és a főtanácsnok indítványának 75-77. pontjából azonban kitűnik, hogy a korhatár egymást követő csökkentéseinek – amely felett korlátozás nélkül lehet határozott ideig tartó munkaszerződéseket kötni – indoka nem a keretmegállapodás végrehajtásának szükségességében rejlik, hanem az idősebb személyek Németországban való foglalkoztatásának elősegítésében.
55. Ilyen körülmények között az első kérdés a) pontjára azt a választ kell adni, hogy a keretmegállapodás 8. szakaszának 3. pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes azon – az alapeljárásban érintetthez hasonló – nemzeti szabályozás, amely a foglalkoztatás elősegítésének szükségességéhez kötődő indokok alapján, a keretmegállapodás végrehajtásától függetlenül, csökkentette azt a korhatárt, amely felett korlátozás nélkül lehet határozott ideig tartó munkaszerződéseket kötni.

A második és harmadik kérdésről

56. A második és harmadik kérdéssel, amelyet együtt kell megvizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy a 2000/78 irányelv 6. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes azon – az alapeljárársban érintetthez hasonló – nemzeti szabályozás, amely azon eset kivételével, amikor szoros kapcsolat áll fenn az ugyanazon munkáltatóval kötött korábbi, határozatlan ideig tartó munkaszerződéssel, korlátozás nélkül lehetővé teszi határozott idejű munkaszerződésnek az 52 éves és annál idősebb munkavállalókkal való megkötését. Igenlő válasz esetén, a bíróság azt kérdezi, hogy a nemzeti bíróságnak milyen következtetéseket kell levonnia ezen értelmezésből.
57. Ezzel kapcsolatban fontos felidézni, hogy a 2000/78 irányelv 1. cikke szerint ennek az irányelvnek a célja a foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott, e cikkben leírt tényezőkön – amelyek között az életkor is szerepel – alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek a meghatározása.
58. A TzBfG 14. cikkének (3) bekezdése azonban azáltal, hogy a munkáltatók számára lehetőséget nyújt arra, hogy korlátozás nélkül határozott ideig tartó szerződést kössenek az 52. életévüket betöltött munkavállalókkal, közvetlenül az életkoron alapuló eltérő bánásmódot vezet be.
59. Ami pontosabban az életkoron alapuló eltérő bánásmódot illeti, a 2000/78 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ilyen „eltérő bánásmód nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha a nemzeti jog keretein belül egy törvényes cél által objektíven és ésszerűen igazolt, beleértve a foglalkoztatáspolitikát, a munkaerő-piaci és a szakképzési célkitűzéseket, és ha a cél elérésének eszközei megfelelők és szükségesek”. Ugyanezen bekezdés második albekezdésének a) pontja alapján az ilyen eltérő bánásmód magában foglalhatja többek között „a foglalkoztatáshoz és a szakképzéshez történő hozzájutás külön feltételekhez kötését, külön foglalkoztatási és munkafeltételeket [...], a fiatalok, az idősebb munkavállalók és a tartásra kötelezett személyek szakmai beilleszkedésének elősegítése vagy védelmük biztosítása céljából”, valamint a b) és c) pontok alapján korhatár előírását bizonyos sajátos esetekben.
60. A kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróságnak átadott iratokból is kiderül, hogy e jogi rendelkezések célja az idősebb munkanélküli munkavállalók szakmai beilleszkedésének támogatása, amennyiben ezen utóbbiak jelentős nehézségekkel szembesülnek, amikor új munkahelyet keresnek.
61. A közérdeken alapuló ilyen célkitűzés jogossága ésszerűen nem vonható kétségbe, amint azt a Bizottság más esetekben maga is elismerte.

62. Következésképpen, az ilyen jellegű célkitűzést elvileg úgy kell tekinteni, mint amely a 2000/78 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében „objektíven és ésszerűen” igazolja a tagállamok által alkalmazott, életkoron alapuló eltérő bánásmódot.
63. E rendelkezés szerint meg kell továbbá vizsgálni azt is, hogy a cél eléréséhez alkalmazott eszközök „megfelelők és szükségesek-e”.
64. Ezzel kapcsolatban a tagállamok kétségtelenül széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a szociál- és foglalkoztatáspolitikai területén kitűzött célok elérésére alkalmas intézkedések megválasztásában.
65. Mindenesetre, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság is megállapította, az alapeljárásban érintetthez hasonló nemzeti szabályozás alkalmazása ahhoz vezet, hogy minden 52. életévét betöltött munkavállalónak – arra vonatkozó különbségtétel nélkül, hogy a szerződés megkötése előtt munkanélküli volt-e, és ha igen, mennyi ideig – azon életkorig, amikor öregségi nyugdíjra való jogosultságát érvényesítheti, korlátlan alkalommal meghosszabbítható, határozott ideig tartó munkaszerződés kínálható fel. A munkavállalók e nagy, kizárólag életkor alapján meghatározott csoportja azzal a kockázattal szembesül, hogy szakmai előmenetelük egy jelentős részében nem részesülhetnek a munkahely stabilitásának előnyeiből, amely fontos részét képezi a munkavállalók védelmének, amint az a keretszerződésből is következik.
66. Az ilyen szabályozást, amely a határozott ideig tartó munkaszerződés alkalmazásának kizárólagos feltételeként az érintett munkavállaló életkorát írja elő – függetlenül a kérdéses munkaerőpiac szerkezetéhez és az érintettek személyes helyzetéhez kötődő megfontolásoktól –, annak bizonyítása nélkül, hogy a korhatár megállapítása objektív módon szükséges az idősebb munkanélküli munkavállalók szakmai beilleszkedésének elősegítéséhez, úgy kell tekinteni, mint amely meghaladja azt a szintet, amely megfelelő és szükséges a kitűzött cél eléréséhez. Az arányosság elvének tiszteletben tartása ugyanis azt jelenti, hogy az egyéni jogoktól való eltérés esetén a lehető legnagyobb mértékben össze kell egyeztetni az egyenlő bánásmód elvének és a kitűzött célnak a követelményeit [lásd ilyen értelemben a C-476/99. sz. Lommers-ügyben 2002. március 19-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-2891. o.] 39. pontját]. Az ilyen szabályozás következképpen nem indokolt a 2000/78 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében.
67. Az a körülmény, hogy a szerződés megkötésének időpontjában a 2000/78 irányelv átültetésének határideje még nem járt le, e megállapítást nem teszi kétségessé.
68. Elsősorban a Bíróság már úgy ítélezett, hogy a tagállamoknak e határidőn belül tartózkodniuk kell az olyan jellegű rendelkezések meghozatalától, amelyek komolyan veszélyeztetnék a szóban forgó irányelv által meghatározott célt (az Inter-Environnement Wallonie ítélet [hivatkozás fent] 45. pontja).

69. Ezzel kapcsolatban nincs jelentősége annak, hogy a nemzeti jog szóban forgó szabályának, amelyet az érintett irányelv hatálybalépése után fogadtak el, célja-e az utóbbi átültetése, vagy sem [lásd ilyen értelemben a C-14/02. sz. ATRAL-ügyben 2003. május 8-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-4431. o.] 58–59. pontját).
70. Az alapügyben azonban azon korhatárnak a TzBfG 14. cikke (3) bekezdésében előírt, 58 évről 52 évre történő csökkentése, amely felett korlátozás nélkül lehet határozott ideig tartó munkaszerződéseket kötni, 2002 decemberében történt, és ezen intézkedést 2006. december 31-ig kell alkalmazni.
71. Önmagában az a tény, hogy a jelen ügyben a nemzeti szabályozás 2006. december 31-én veszti hatályát, azaz az átültetés határidejének lejárta előtt csupán néhány héttel, amely határidőt a tagállamoknak tiszteletben kell tartani, nem döntő jelentőségű.
72. A 2000/78 irányelv 18. cikkének második bekezdéséből ugyanis kitűnik, hogy ha valamely tagállam, mint a jelen esetben a Németországi Szövetségi Köztársaság, az ezen irányelv átültetése érdekében kérelmezi a 2003. december 2-től számított hároméves kiegészítő időszakot, e tagállam „évente jelentést készít a Bizottságnak az életkoron [...] alapuló hátrányos megkülönböztetések megszüntetését célzó lépéseiről és a végrehajtás irányában tett előrehaladásáról”.
73. Ezen előírás azt jelenti, hogy a tagállam, amelynek kivételesen hosszabb átültetési határidő áll rendelkezésre, fokozatosan már konkrét intézkedéseket tesz annak érdekében, hogy szabályozását közelítse ezen irányelv által előírt eredményhez.
74. Másrészt viszont, amint arra a főtanácsnok indítványának 96. pontjában hivatkozott, 2006. december 31-én az alapügyben vitatott szabályozással érintett munkavállalók jelentős része – köztük Werner Mangold – már betöltötte az 58. életévét, és így továbbra is a TzBfG 14. cikke (3) bekezdésének különleges rendelkezései vonatkoznak rájuk, így a személyek e csoportja részére a határozatlan idejű munkaszerződés formáját öltő munkahelyi stabilitás előnyeiből való kizártság veszélye véglegesen adott, függetlenül attól, hogy az 52 éves korhatár csak 2006 végéig alkalmazandó.
75. Másodsorban és mindenekelőtt, nem kizárólag a 2000/78 irányelv foglalkozik a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód elvével. Amint az az 1. cikkből kiderül, ezen irányelv célja csupán „a valláson, meggyőződésen, fogyatékonyságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló [...] hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek a meghatározása”; a hátrányos megkülönböztetés e formáinak tilalma, amint ezen irányelv preambuluma első és negyedik bekezdéséből kitűnik, a különböző nemzetközi megállapodásokból és a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból ered.

76. Az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma így a közösségi jog általános elvének tekintendő. Ha az 1999/70 irányelv végrehajtását célzó intézkedésként valamely nemzeti szabályozás ezen utóbbi elv alkalmazási körébe esik, ami a 2002. évi törvénnyel módosított TzBfG 14. cikkének (3) bekezdése esetén így van [lásd ezzel kapcsolatban a jelen ítélet 51. és 64. pontját is], a Bíróságnak, ha előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel keresik meg, meg kell adnia minden értelmezési segítséget, hogy a nemzeti bíróság meg tudja állapítani e rendelkezés ezen elvvel való összeegyeztethetőségét [lásd ilyen értelemben a C-442/00. sz. Rodríguez Caballero-ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-11915. o.] 30–32. pontját).
77. Következésképpen az egyenlő bánásmód általános elve, különösen az életkorra tekintettel, nem függhet annak a határidőnek a lejártától, amely a tagállamok számára nyitva áll, hogy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek meghatározását célzó irányelvet átültessék, többek között a megfelelő jogorvoslatok rendszerét, a bizonyítási terhet, az áldozattá válást, a szociális párbeszédet, valamint a pozitív fellépéseket és az irányelv végrehajtására elfogadott további különleges intézkedéseket illetően.
78. Ilyen körülmények között az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos eljárásban eljáró bíróságnak kötelessége – hatáskörének keretében – azon jogok védelme és teljes érvényesülésének biztosítása, amelyet a közösségi jog a magánszemélyek számára biztosít, adott esetben eltekintve a nemzeti jog mindazon rendelkezéseinek alkalmazásától, amelyek azzal ellentétesek [lásd ilyen értelemben a 106/77. sz. Simmenthal-ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet [EBHT 1978., 629. o.] 21. pontját és a C-347/96. sz. Solred-ügyben 1998. március 5-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-937. o.] 30. pontját).
79. A fent elmondottakra tekintettel a második és harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a közösségi jogot, különösen a 2000/78 irányelv 6. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes azon – az alapeljárásban érintetthez hasonló – nemzeti szabályozás, amely azon eset kivételével, amikor szoros kapcsolat áll fenn az ugyanazon munkáltatóval kötött korábbi, határozatlan ideig tartó munkaszerződéssel, korlátozás nélkül lehetővé teszi határozott idejű munkaszerződésnek az 52 éves és annál idősebb munkavállalókkal való megkötését.

A nemzeti bíróság kötelessége az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma teljes érvényesülésének biztosítása, eltekintve a nemzeti jog mindazon rendelkezéseinek alkalmazásától, amelyek ellentétesek a közösségi joggal, abban az esetben is, ha az irányelv átültetésének határideje még nem járt le.

A költségekről

80. Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján, a Bíróság (Nagytanács) a következőképpen határozott:

1. Az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról szóló, 1999. június 28-i 1999/70/EK tanácsi irányelvvel végrehajtott, a határozott ideig tartó munkaviszonyról szóló, 1999. március 18-án kötött keretmegállapodás 8. szakaszának 3. pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes azon – az alapeljárásban érintetthez hasonló – nemzeti szabályozás, amely a foglalkoztatás elősegítésének szükségességéhez kötődő indokok alapján, a keretmegállapodás végrehajtásától függetlenül, csökkentette azt a korhatárt, amely felett korlátozás nélkül lehet határozott ideig tartó munkaszerződéseket kötni.
2. A közösségi jogot, különösen a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes azon – az alapeljárásban érintetthez hasonló – nemzeti szabályozás, amely azon eset kivételével, amikor szoros kapcsolat áll fenn az ugyanazon munkáltatóval kötött korábbi, határozatlan ideig tartó munkaszerződéssel, korlátozás nélkül lehetővé teszi határozott idejű munkaszerződésnek az 52 éves és annál idősebb munkavállalókkal való megkötését.
3. A nemzeti bíróság kötelessége az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma teljes érvényesülésének biztosítása, eltekintve a nemzeti jog mindazon rendelkezéseinek alkalmazásától, amelyek ellentétesek a közösségi joggal, abban az esetben is, ha az irányelv átültetésének határideje még nem járt le.

(Fordította: Győri Gábor)

EGYESÜLT ÁLLAMOK LEGFELSŐ BÍRÓSÁGA

Hátrányos megkülönböztetés I.: Brown kontra Topeka Oktatási Tanácsa-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – afroamerikai szegregáció

Összefoglaló

A fehér és afroamerikai (az ítélet szövegében Negro) gyermekek kizárólag a faji jellemzőn alapuló szegregációja egy állam iskoláiban az ezt megengedő vagy megkövetelő törvények szerint, megtagadja az afroamerikai gyerekektől a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés által garantált egyenlő jogi védelmet – még akkor is, ha a tárgyi eszközök és más „kézzel fogható” tényezők megegyeznek a fehér és az afroamerikai iskolákban.

- a) A Tizennegyedik alkotmánykiegészítés közoktatásra gyakorolt szándékolt hatása annak története alapján nem egyértelműen kikövetkeztethető.
- b) Az ügyben felmerülő kérdést nem a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés elfogadásakor létező körülmények alapján, hanem a közoktatás teljes fejlődését és az egész amerikai nemzet életében jelenleg elfoglalt helyzetét tekintve kell eldönteni.
- c) Amennyiben egy állam vállalta, hogy lehetőséget biztosít közoktatásra állami iskolákban, akkor ez a lehetőség egy olyan jog, melyet mindenki számára egyenlő feltételekkel kell biztosítani.
- d) A gyermekek kizárólag faji jellemzőn alapuló szegregációja egy állam iskoláiban megtagadja a kisebbségi csoporttól az egyenlő oktatásban való részvétel lehetőségét, még akkor is, ha a tárgyi eszközök és más „kézzel fogható” tényezők megegyeznek.
- e) A *Plessy kontra Ferguson* ügyben elfogadott „elkülönített, de egyenlő” („separate but equal”) elvnek nincs helye a közoktatás területén.
- f) Az ügyeket újra napirendre tűzzük további tárgyalások végett, a határozatok megfogalmazásával kapcsolatos specifikus kérdések miatt.

Az ítéletből

„Arra a következtetésre jutottunk, hogy a közoktatás területén a »elkülönített, de egyenlő« elvnek nincs helye. A szegregált oktatási létesítmények természetüknél fogva egyenlőtlenséget jelentenek. Ezért, döntésünk szerint, a kérelmezőnek és más hasonló helyzetben lévőknek, akiket érint a szegregáció, sérült az egyenlő védelemhez való, Tizennegyedik alkotmánykiegészítésben garantált joguk. Ez a döntés szükségtelenné teszi annak vizsgálatát, hogy a szegregáció ezen felül sérti-e a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés tisztességes eljárás [*Due Process Clause*] klauzuláját is.

Mivel a szóban forgó esetek csoportos ügyek, mivel e határozatot széles körben kell alkalmazni, és mivel a helyi viszonyok nagyban eltérhetnek, az ilyen esetekben megfogalmazott határozatok szövegezésekor problémát jelent a nagymértékű komplexitás. A megfelelő jogorvoslat (tisztességes eljárás) kérdése szükségképpen alárendeltetett a fő kérdésnek, a szegregált közoktatás alkotmányosságának. Most kijelentjük, hogy az ilyen szegregáció az egyenlő törvényi védelem sérelmét vonja maga után. Annak érdekében, hogy a felek teljes segítséget nyújtsanak a határozatok szövegezésekor, az ügyeket újra napirendre tűzzük, és a felek új érveket hozhatnak fel az ebben az alfejezetben felmerült 4-es és 5-ös kérdésekkel kapcsolatban.”

(Fordította: Kállai Péter)

Összefoglaló

Ezekben az esetekben a Szövetségi Kommunikációs Bizottság [Federal Communications Commission – FCC] két, kisebbségeket előnyben részesítő politikai gyakorlatának alkotmányosságát kell vizsgálni. Először is, az FCC támogatja a kisebbségek tulajdonlását, vagy irányításban részvételét egy adott rádió vagy televízió frekvencia kizárólagos odaítélésekor más pályázatokkal szemben. Másodszer, az FCC ún. *kényszerű el-/átadás [distress sale]* politikája lehetővé teszi egy rádiós vagy televíziós műsorszolgáltatónak, akinek az engedélyhez megtartásának feltételei teljesítése kérdésessé vált, hogy átengedje engedélyét a pályázatást kihagyva, mielőtt az FCC oldaná meg az ügyet, de csak akkor, ha az a szolgáltató, akinek átengedi, egy olyan kisebbségi vállalat, amely megfelel az adott követelményeknek. Az FCC ezeket a politikákat az 1934-es Hírközlési törvényben [Communications Act] megkövetelt, a műsorok változatosságát, diverzifikációját elősegítésének követelményét teljesítendő vezette be. Azt állította, hogy a korábbi erőfeszítések a műsorszolgáltatásban való kisebbségi részvétel elősegítésére nem jártak a műsorok sokszínűségének elégséges mértékű megjelenésével, és ez a helyzet káros volt nemcsak a kisebbségi közönségre, hanem minden nézőre vagy hallgatóra is.

A Metro Rádiós és Televíziós Műsorszolgáltató Szervezet [Metro Broadcasting Inc], a 89-463-as számú beadványt tevő a Fellebbviteli Bíróságon kívánta a FCC egyik határozatát felülvizsgáltatni, mivel az egy új televíziós engedélyt a Rainbow Műsorszolgáltatónak [Rainbow Broadcasting] ítélte oda egy pályázaton, azon az alapon, hogy a Rainbow kisebbségi tulajdonosi jellemzője *ellensúlyozta* a Metro egyébként kedvezőbb jellemzőit. A bíróság megvárta a beadvánnyal a tőle független, de szintén az FCC kisebbségi tulajdonosi politikájának érvényességével kapcsolatos 86-184-es, folyamatban lévő ügyet.

A vizsgálat befejezése előtt azonban a Kongresszus elfogadta az 1984-es évre vonatkozó FCC szabályozási előírányt, melyben megtiltotta az FCC-nek, hogy forrásaiból bármennyit is a kisebbségi politikája felülvizsgálatára vagy megváltoztatására fordítson. Így az FCC lezárta a 86-484-es vizsgálatot, és a Rainbow engedélyét megerősítette, amit a Fellebbviteli Bíróság helybenhagyott. A hartfordi Schuber Műsorszolgáltató Szervezet [Shurberg Broadcasting of Hartford, Inc], a 89-700-es ügy egyik felperese, az FCC egyik olyan határozatának felülvizsgálatát kérte a Fellebbviteli Bíróságon, amelyik elfogadta, hogy a Faith Center Szervezet [Faith Center Inc.] nyomás gyakorlása következtében [distress sale] alapján engedte át televíziós műsorszolgáltatási engedélyét egy kisebbségi vállalat, az Astroline Távközlési Betéti Társaság [Communications Company Limited Partnership] számára.

A fellebbviteli kérelem elkésztett az FCC 86-484-es vizsgálatához képest, amelyik megerősítette a fenti módon a vizsgálat befejezésével, hogy az Astroline számára a „distress sale” nyitott lehetőség. Mindezek után a Bíróság érvénytelenítette a „distress sale” gyakorlatát, és kimondta, hogy Shurberget, a nem kisebbségi csoporthoz tartozó tulajdonost megfosztották az adott piacon az engedélyhez jutástól, ami az Ötödik alkotmánykiegészítésben garantált egyenlő védelemhez való jog sérelmét jelenti.

A döntés

Az FCC politikai gyakorlatai nem sértik az egyenlő védelem elvét, mivel élvezik a Kongresszus engedélyét és hosszú távú támogatását, és iránymutatását, és a műsorsugárzásban elérni kívánt kormányzati sokszínűséggel szoros összefüggésben vannak.

Elsődleges jelentősége van ezekben az esetekben annak, hogy a kisebbségi csoporthoz tartozó tulajdonosi programok kifejezetten a Kongresszus jóváhagyásával, sőt megbízásából jöttek létre. Figyelembe kell venni, hogy a Bíróság különös tisztelettel kell, hogy viseltesen a Kongresszus döntései iránt, valamint azt, hogy nem szükséges szigorú vizsgálati [*strict scrutiny*] tesztet végeznie [lásd: *Fullilove kontra Klutznick*, „U.S.”, 448, Burger főbíró véleménye, Powell bíró párhuzamos véleménye, Marshall bíró különvéleménye.) A Kongresszus jóváhagyásával tett jóindulatú, faji megkülönböztetéssel kapcsolatos tudatos intézkedések – még akkor is, ha ezek nem „javító” intézkedések abban az értelemben, hogy egy korábbi kormányzati vagy társadalmi diszkriminációt küszöbölnek ki – alkotmányosan megengedhetők addig a mértékig, amíg fontos, a Kongresszus által megerősített kormányzati célokat szolgálnak, és lényeges hatással vannak a cél elérésére [lásd *Richmond kontra J.A. Croson Co.*].

- (a) A kisebbségi tulajdonosi politikák fontos kormányzati célt szolgálnak. A Kongresszus és az FCC nem azért fogadta el ezt a politikai gyakorlatot, hogy azzal a diszkrimináció áldozatainak egyfajta jogorvoslatot adjon kommunikációs eszközökkel, hanem azért hogy a műsorok sokféleségét elősegítse. Ez a Bíróság régóta egyértelműnek ismeri el, hogy a műsorszolgáltatást a néző és hallgató közönség jogainak fényében kell szabályozni, és hogy a lehető legszélesebb körű információterjesztés különböző és egymással ellentétes forrásokból elengedhetetlen közérdek. *Associated Press kontra Egyesült Államok*. A nyilvánosság rádióhullámokon keresztül érkező információ- és vélemény-sokszínűséghez való jogának védelme az FCC küldetésének szerves része, fontos, az Első alkotmánykiegészítésben szereplő értékeket szolgál, de legalábbis fontos kormányzati cél, ami elegendő alapot nyújt a jelenleg megkérdőjelezett politikák számára.
- (b) A kisebbségi tulajdonosokról szóló politika lényegesen hozzájárul a sokszínűség kormányzati céljának eléréséhez. Először is az FCC arra a következtetésre jutott, hogy empirikus kapcsolat van a kisebbségi csoporthoz tartozó tulajdonos és a nagyobb sokszínűség között, ami összhangban van azzal a régóta fennálló nézetrel, hogy a tulajdonosi kör az elsődleges meghatározója a lehetséges műsoroknak, hozzájárul a „termék” professzionalitásához és érdemes a tiszteltre. Másrészt a közelmúltban megszülető jogszabályokkal, és a kisebbségek műsorszolgáltatásban való részvételét régóta támogatva, a Kongresszus világossá tette, hogy a kisebbségi tulajdonosi csoportra vonatkozó politikák elősegítik a sokszínű műsorszórás céljának megvalósulását. Nagy hangsúlyt kell fektetni az FCC és a Kongresszus közös döntésére.
- (c) Az a megállapítás, hogy a kiterjedtebb kisebbségi tulajdon és a sokszínű tájékoztatás között kapcsolat van, nem megengedhetetlen előítéleteken nyugszik. Sem a Kongresszus, sem az FCC nem állítja, hogy a kisebbségi tulajdon vagy irányítás minden esetben inkább kisebbségorientált műsorokhoz vezet, vagy különálló „kisebbségi vélemények” kifejeződését jelenti. Azt sem állítják, hogy minden ilyen műsorrendet „kisebbségi-ként” lehetne nevezni, vagy hogy nem kisebbségi tulajdoni műsorszolgáltatók ne tudnának ilyen műsorokat sugározni. Azt viszont fenntartják, hogy a kiterjedtebb kisebbségi műsorszolgáltatói tulajdon összességében

nagyobb szolgáltatási sokszínűséghez vezet. Ezt a megállapítást számos empirikus bizonyíték támasztja alá arra vonatkozóan, hogy a kisebbségi tulajdon befolyásolja a hírek témakörének kiválasztását, a szerkesztőségi álláspontok megjelenését, különösképpen magával a kisebbséggel kapcsolatos témákban, és speciális hatást gyakorol arra a képre, ahogyan a kisebbség megjelenik az adott médiában. Emellett tanulmányok mutatnak rá, hogy kisebbségi tulajdonosok nagyobb valószínűséggel foglalkoztatnak irányítói vagy más fontosabb szerepekben kisebbségi személyeket, ami szintén hatással van az műsorszolgáltató-politikára. Az FCC politikái tehát nem szokásokon alapuló sztereotípiákra, hanem tanulmányokra épít. Az FCC és a Kongresszus foglalkoztatásra vonatkozó érvelése nem újszerű, a jog sok területén használatos szempont, még az esküdtszéki tagok kiválasztásában, vagy a választókörezetek megalkotásában is.

(d) A kisebbségi tulajdonosi politikák más lényeges szempontból is jelentősen kapcsolatban állnak a sokszínű műsorszugárzás céljával. Az FCC és a Kongresszus csak hosszas vizsgálódás, az alternatívák alapos végiggondolása, és a kisebbségsemleges intézkedések diverzifikációra tett hatástalanságának bizonyítása után fogadta el, illetve hagyta jóvá a kisebbségi tulajdonosi politikát. Sőt, az FCC nem járt el meggondolatlanul a politikák kidolgozásakor, hiszen elfogadása előtt jelentős vizsgálatokat végzett 1960-ban, 1971-ben és 1978-ban is. Tovább az FCC döntésének természetét jól illusztrálja, hogy a kisebbségek támogatásának egyéb, jelentősebb módjait elutasította, például a meghatározott kisebbségi frekvenciák biztosítását. A jelenlegi politikák a közvetlenül a műsorszolgáltatási piac kisebbségek előtt megjelenő belépési akadályaival foglalkoznak. Így az FCC gyakorlata azért részesíti előnyben a kisebbségeket a pályázati összehasonlító eljárásokban, hogy kompenzálja a kisebbségek műsorszolgáltatási tapasztalatait. Hasonlóképpen a „distress sale” politika is a tőkéhez való hozzáférést könnyíti meg az ár lecsökkentésével, és az információhoz való hozzáférést könnyíti meg, amikor arra ösztönzi létező szolgáltatókat, hogy találják meg a kisebbségi tulajdonosú vásárlókat. Ez a gyakorlat is időben és mértékében is korlátozott, így megújítása előtt értékelésre és újraértékelésre van szükség, mivel a Kongresszus újabb és újabb határidővel rendelkező aktusok révén biztosította támogatását, valamint továbbra is meghallgatásokat tart a kisebbségi tulajdonosi politikákkal kapcsolatban. A közigazgatási és bírósági felülvizsgálat lehetősége is biztosítja a politika helyes alkalmazását az egyes esetekben, garantálva, hogy a politikák lényegét gyakran felül lehet vizsgálni. Végül, a politikák csak minimális akadályokat jelenthetnek a nem kisebbségiekre. A kedvezményezés nem sérti egyetlen versengő pályázó legitim, mélyen gyökerező elvárását sem, hiszen a frekvenciák szűkössége miatt senkinek sincs az Első alkotmánykiegészítésben engedélyre való alapvető joga, és az engedélyek odaítélésekor a közérdeket is számításba kell venni. A „distress sale” nem ró aránytalan terhet a nem kisebbségiekre, mivel a műsorszolgáltatási engedélyeknek csak igen kis hányadánál lehet rá hivatkozni, hiszen csak akkor tehető ez meg, ha az engedéllyel rendelkező az alacsony áron való eladást választja, mert nem kockáztat meg meghallgatást, és csak akkor, ha versengő pályázatot nem nyújtanak időközben be. Ez nem jelent kvótát, vagy kijelölt mennyiséget, és a nem kisebbségiek szabadon pályázhatnak a rengeteg, fennmaradó frekvenciaengedélyekre.

(Fordította: Kállai Péter)

MAGYARORSZÁGI AB HATÁROZATOK

Egyenlőségfogalom, pozitív diszkrimináció – 9/1990. (IV. 25.) AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozó saját nevében, valamint két kiskorú gyermeke gondviselőjeként indítványozta az Alkotmánybíróságnál a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1989. évi XLV. törvény két rendelkezésének utólagos normakontrollját, valamint ezek megsemmisítését. Az ügy előadó bírása Ádám Antal volt.
2. Az indítványozó által kifogásolt törvény 34. § (3) bekezdése adókedvezményt biztosított olyan személyek számára, akik saját háztartásukban az a) pont szerint legalább három, illetve a b) pont szerint egyedülállóként legalább két gyermeket nevelnek.
3. Az indítványozó álláspontja szerint a törvény vitatott rendelkezései sértik az állampolgárok Alkotmányban is meghatározott és védeni rendelt egyenlőségét. Véleménye szerint e rendelkezések különbséget tettek a gyermekek között aszerint, hány testvérük van, illetve élnek-e, avagy közös háztartásban élnek-e szüleik, továbbá különbséget tesz az adózó szülők között, és ez ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével. Az indítványozó gyermekenként azonos mértékű adóalap-csökkentési lehetőség megadását javasolta.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság egyfelől megállapította, hogy a gyermekeknek arra vonatkozóan semmiféle joguk nincs, hogy szüleik adókedvezményt kapjanak, viszont joguk van szüleik és az állam megfelelő gondoskodására. A testület megítélése szerint a sérelmezett rendelkezések a gyermekek megfelelő gondozása, szociális biztonsága érdekében alkotott, esélyeik egyenlőtlenségének kiküszöbölésére irányuló előírások voltak, melyek tekintettel voltak arra, hogy szüleik közös háztartásban gondoskodnak-e róluk, illetve e háztartásban hány gyermeket nevelnek.
5. A testület úgy ítélte meg, hogy a törvény nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely az alaptörvény 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző módon különböztetne az adózó szülők között.
6. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése értelmezésével azt is megállapította: a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

7. Az azonos személyi méltóság jogából következhet a javak mennyiségileg is egyenlő elosztása, de ha valamely társadalmi cél vagy alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy a szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet Alkotmányellenesnek minősíteni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor leszögezte: a társadalmi egyenlőség mint cél és társadalmi érdek megelőzhet ugyan egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.

8. A három vagy egyedülállóként két gyermek nevelése esélyegyenlőtlenséget jelentő, hátrányos helyzet. A kifogásolt rendelkezések ezt az esélyegyenlőtlenséget eredményező hátrányos helyzetet kívánják kiküszöbölni. Mindezek alapján az AB az indítványt elutasította.

Egyenlőség és emberi méltóság – 61/1992. (XI. 20.) AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozó a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1991. évi XC. Törvény két rendelkezésének utólagos normakontrollját kérte beadványában. Az ügy előadó bírása Kilényi Géza volt.
2. Az indítványozó által kifogásolt rendelkezés szerint bevételnek minősül az az összeg, amelyet a társas vállalkozás tagjának vagy a munkáltató alkalmazottjának nyújtott hitelből elenged, illetőleg az az összeg, amelyet a társaság tagja helyett visszafizet. A törvény szerint az ilyen bevételek nem élveznek adómentességet. Ezzel szemben a pénzintézetek által elengedett összeg adómentesnek minősül.
3. Az indítványozó álláspontja szerint a jogszabály vitatott rendelkezései sértik az állampolgárok Alkotmányban meghatározott és védeni rendelt egyenlőségét, mivel különbséget tesznek az adósok között hitelezőik szerint, és ez ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltakkal.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 70/I. §-ának értelmében mindenki köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően hozzájárulni a közterhekhez, azonban e kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga. A testület álláspontja szerint a mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg, az AB pedig csak a mérlegelés jogosságát vizsgálhatja, annak célszerűségét nem.
5. A testület kiemelten foglalkozott a jogegyenlőség kérdésével is. Álláspontja szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt tilalom nemcsak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetve az alapvető állampolgári jogok közé. A jogegyenlőség azonban nem jelenti a természetes személyek jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbségtételt tilt, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket. Az ember mint a társadalom tagja különbözhet és ténylegesen különbözik is más emberektől, ennek figyelembevétele a jogalkotás során az állam joga, bizonyos körben kötelezettsége is.
6. A fentiek alapján a testület arra a megállapításra jutott, hogy a szabályozás kétségtelenül különbséget tesz a hitelkonstrukciók között, azonban e különbségtétel a kifejtettek szerint nem Alkotmányellenes, ezért az AB az indítványt elutasította.

Diszkrimináció a meddőségkezelésben – 18/2001. (VI. 1.) AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozó az emberi reprodukció egyes kérdéseivel foglalkozó 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet egy rendelkezésének utólagos normakontrollját, valamint a sérelmezett rendelkezés visszamenőleges hatályú megsemmisítését indítványozta beadványában. Az ügy előadó bírása Kukorelli István volt.
2. A kifogásolt jogszabályi rendelkezés alapján a hatvanadik életévüket betöltött férfiak – biológiai alkalmasságtól függetlenül – a kötelező egészségbiztosítás terhére nem vehetnek igénybe egyes meddőségkezelési eljárásokat.
3. Az indítványozó által sérelmezett rendelkezés álláspontja szerint sérti az Alkotmánynak a társadalombiztosítási ellátáshoz való jogot deklaráló 70/E. § (2) bekezdését, valamint az életkor szerinti diszkrimináció tilalmát tartalmazó 70/A. §-át, mert a szabályozás nem csupán a férfi biológiai alkalmasságától teszi függővé az egészségügyi szolgáltatást, hanem életkorától is. Az indítványozó rámutatott arra is, hogy a kifogásolt szabályozás a leendő anyát is sújtja, így hivatkozott az Alkotmánynak a család intézménye védelmét deklaráló 15. §-ára és a minden ember jogképességét megfogalmazó 56. §-ára. Az indítványozó a rendelkezés visszamenőleges hatályú megsemmisítését saját érintettségével, valamint több százezer forintot kitevő költségeivel indokolta.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság határozatában utalt saját gyakorlatára, mely szerint az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésében megfogalmazott, a kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság mint szociális jog a „megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot” garantálja. Ez a jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását követeli meg, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. A testület álláspontja szerint a jogalkotó e minimális ellátás feltételeinek megállapítása során viszonylag nagy szabadságot élvez, és a reprodukciós eljárások, mint a meddőség kezelésére szolgáló beavatkozások nincsenek összefüggésben a „megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal”.
5. Indokolásában az Alkotmánybíróság megismételte, hogy mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem (Alkotmány 13. §) ismérvei szerint bírálandók el. Bár a járulékfizetés és a szolgáltatások pontos megfelelése az Alkotmány alapján nem követelhető meg, a társadalombiztosítási szolgáltatásokat és várományokat nem lehet az ellenszolgáltatások érintetlenül hagyása mellett lényegesen és aránytalanul úgy megváltoztatni, hogy az az Alkotmány által védett tulajdonosi pozíció sérelmével járjon.

6. A testület hivatkozott korábbi, 56/1995. (IX. 15.) AB határozatára is, melyben megállapította, hogy a tulajdon alkotmányos védelme nem követeli meg azt, hogy egyes egészségügyi ellátásokat a társadalombiztosítás keretében, térítésmentesen lehessen igénybe venni. A térítésmentesen igénybe vehető szolgáltatások csökkentése pedig akkor minősül Alkotmányellenes tulajdonkorlátozásnak, ha az elvonás mértéke a még fedezett egészségügyi szolgáltatásokhoz képest kirívóan aránytalan. A fentiek alapján a testület megállapította, hogy az Alkotmány nem biztosít alanyi jogot az állampolgároknak meghatározott egészségügyi ellátások térítésmentes igénybevételére, a kifogásolt rendelkezés tehát nem sérti az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésében biztosított ellátási jogosultságot, és nem ellentétes a társadalombiztosítási ellátás tulajdoni védelmével sem.

7. A 750/B/1990. AB határozat szintén kimondta, hogy a reprodukciós eljárások igénybevételéhez nem fűződik olyan alapvető jog, amely minden megkülönböztetés nélkül bárkit megilletne. A mesterséges megtermékenyítés, mint egészségügyi szolgáltatás feltételekhez köthető, feltéve, hogy ezek a feltételek az alkotmányos rendelkezésekkel összhangban állnak.

8. Bár a jogi szabályozás nem tesz különbséget azon az alapon, hogy a kérelmezők melyikének egészségügyi állapota miatt van szükség a beavatkozásra, ennek vizsgálata alkotmányossági szempontból elengedhetetlen. Az első esetben a rendelkezés akkor zárja ki a reprodukciós eljárás térítésmentes igénybevételét, ha arra a hatvanadik életévét betöltött férfi vagy mindkét fél nemzőképtelensége miatt van szükség. A testület véleménye szerint ebben az esetben a korhatár megállapítása nem önkényes, mivel a hatvanadik életév feletti férfiaknál a nemzőképesség elvesztése már nem minősíthető egészségkárosodásnak, hanem az az életkorral természetes módon együtt járó állapot, ugyanis kivételesnek számít a hatvanadik életévüket betöltött férfiak családalapítása. A fentiekből következik, hogy a támadott rendelkezés nem részesíti hátrányos megkülönböztetésben a hatvan év feletti nemzőképtelen férfiakat más férfitársaikkal szemben.

9. A támadott szabályozás azonban akkor is kizárja a reprodukciós eljárás térítésmentes igénybevételét, ha a hatvanadik életévét betöltött férfi nemzőképes, de felesége (élettársa) betegsége, testi fogyatékossága miatt van szükség a beavatkozásra. Ebben az esetben viszont nem az életkorral együtt járó természetes állapotról és nem társadalmi szokások figyelembevételéről van szó, hanem arról, hogy a reprodukzív korban lévő nő egészségügyi ellátásra szorul, ezt azonban nem veheti térítésmentesen igénybe. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nincs alkotmányos indoka annak, hogy a reprodukzív korú, meddő nő pusztán azért nem veheti igénybe térítésmentesen a szükséges beavatkozást, mert az egyébként nemzőképes férje (élettársa) betöltötte a hatvanadik életévét. A testület szerint a szabályozás a beavatkozást kérő nőkkel szemben diszkriminatív, mert az érintett jogalanyok egy részét nem kezeli egyenlő méltóságú személyként az azonos alkotmányossági megítélés alá tartozó más személyekkel. A testület ezért a támadott rendelkezést – az eljárást kezdeményező különösen fontos indokára tekintettel – hatálybalépésének napjára visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.

III. A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA 2. – SZEXUÁLIS KISEBBSÉGEK



LMBT aktivista – Toonen kontra Ausztrália-eset

488/1992 sz. beadvány: Ausztrália, 1994. 04. 04. – CCPR/C/50/D/488/1992.

A tények a panaszos előadásában

[...]

2.1. A panaszos Ausztrália hat államának egyikében, Tasmaniában a homoszexuálisok jogainak előmozdításáért dolgozó aktivista. A tasmaniai büntetőtörvénykönyv két rendelkezését kifogásolja, a 122. § (a) és (c) pontját, valamint a 123. §-t. Ezek bűncselekménnyé nyilvánítják a férfiak közötti szexuális kapcsolatok különböző formáit, beleértve a felnőtt férfiak között kölcsönös beleegyezésen alapuló privát szexuális érintkezés minden formáját.

2.2. A panaszos megjegyzi, hogy a tasmaniai büntetőtörvénykönyv két említett cikke feljogosítja a tasmaniai rendőröket, hogy magánéletének intim aspektusait átvizsgálja, és őrizetbe vegye őt, ha okkal feltételezik, hogy a fenti cikkekre ütköző szexuális tevékenységekben vesz részt. Hozzáteszi, hogy a legfőbb ügyész 1988. augusztusában kijelentette, hogy a 122. § (a) és (c) pontjai, illetve a 123. § alapján eljárás akkor kezdeményezhető, ha elegendő bizonyíték van a bűncselekmény elkövetésére.

2.3. Annak ellenére, hogy a gyakorlatban a tasmaniai rendőrség évek óta senkit nem vádolt meg sem „természetellenes szexuális érintkezéssel” (122. §), sem „férfiak közötti illetlen gyakorlattal” (123. §), a panaszos azt állítja, hogy egy másik férfival fennálló hosszú távú kapcsolata, aktív lobbista tevékenysége, a helyi médiában a tevékenységéről szóló riportok, és melegjogi, valamint HIV/AIDS elleni aktivista tevékenysége miatt a magánéletét és a szabadságát a Büntető Törvénykönyv hivatkozott bekezdései veszélyeztetik.

[...]

Az államnak az ügy érdemi részét illető észrevételei és a panaszos ezekre vonatkozó megjegyzései

6.1. Az 1993. szeptember 15-ei Fakultatív Jegyzőkönyv 4. cikk (2) bekezdésén alapuló beadványában az állam elismeri, hogy a panaszos a magánéletébe történő önkényes beavatkozás áldozata volt, és hogy az általa kifogásolt törvényi rendelkezések nem igazolhatók közegészségügyi vagy morális alapokon. A beadványba bele foglaltatnak tasmaniai kormányzat megjegyzései. A kormány tagadja, hogy a panaszos a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának megsértésének áldozata lenne.

[...]

6.7. A fentiek alapján az állam azt állítja, hogy Ausztráliában most már általánosan elfogadják, hogy senkit nem érhet hátrány szexuális orientációja alapján. Figyelembe véve a társadalmi és jogi helyzetet Ausztrália többi államában, az állam elismeri, hogy a férfiak közötti szexuális aktivitás teljes tiltása szükségtelen korlátozás a társadalom morális szövetének megőrzéséhez. Mindent egybevéve az állam „nem kívánja azt állítani, hogy a támadott törvények elfogadható és objektív kritériumokon alapulnak”.

[...]

Érdemi vizsgálat

8.1. A Bizottságnak azt kell eldöntenie, hogy Toonen a magánéletébe történő törvénytelen és önkényes beavatkozás áldozata-e, ami ellentétes a 17. cikk első bekezdésével, valamint hogy hátrányosan megkülönböztették-e az egyenlő törvényes védelemhez való jogában, ellentétben a 26. cikkben foglaltakkal.

8.2. Ami a 17. cikket illeti, nem vitatott, hogy felnőttek közötti privát szexuális tevékenység a „magánélet” fogalma alá tartozik, és Toonen jelenleg is ténylegesen érintettje a fennálló tasmaniai törvényeknek. A Bizottság úgy véli, hogy a Büntető Törvénykönyv 122. § (a) és (c) bekezdése a panaszos magánéletébe történő beavatkozás, még akkor is, ha ezek a rendelkezéseket nem alkalmazták már egy évtizede.

Ezzel összefüggésben megállapítja, hogy az Ügyészség [*Department of Public Prosecutions*] azon politikai gyakorlata, hogy senkit nem vonnak büntetőeljárás alá, tisztelve a magánszférában a homoszexuális életvitelt, nem jelent garanciát arra, hogy nem lesznek ilyen lépések a homoszexuálisok ellen a jövőben sem, és különösen nem elegendő ezt a Legfőbb Ügyész 1988-as és a tasman parlament egyes képviselőinek nyilatkozatára alapozni. A két törvényi rendelkezés léte tehát önmagában is folyamatos és közvetlen „beavatkozás” a panaszos magánéletébe.

8.3. A magánszférában a homoszexuális magatartás tiltása törvényben előírt, nevezetesen a tasman Büntető Törvénykönyv 122. és 123. paragrafusaiban. Az önkényesség megállapítására a Bizottság felidézi, hogy a 17. cikkhez fűzött 16 (32) számú kommentárja alapján „Az önkényesség fogalmának bevezetésének célja az, hogy még a törvény által előírt beavatkozás is összhangban legyen az Egyezségokmány rendelkezéseivel és célkitűzéseivel, valamint minden esetben ésszerű legyen az adott körülmények között.” A Bizottság úgy értelmezi az ésszerűség követelményét, hogy minden, magánéletbe történő beavatkozásnak arányosnak kell lennie az elérni kívánt céllal és szükségesnek kell lennie az adott ügy körülményei között.

8.4. Míg a részes állam elismeri, hogy a kifogásolt rendelkezések önkényes beavatkozást jelentenek a panaszos magánéletébe, a tasman hatóságok azt állítják, hogy a támadott jogszabályokat közegészségügyi és erkölcsi okok indokolják, amennyiben céljuk részben megakadályozni a HIV/AIDS terjedését Tasmaniában, valamint a 17. cikkhez tartozó speciális korlátozások hiányában az erkölcsi kérdéseket belülgynek kell tekinteni.

8.5. Ami a tasman hatóságok közegészségügyi érvét illeti, a Bizottság leszögezi, hogy a homoszexuális magatartás kriminalizálását nem lehet ésszerű intézkedésnek, vagy a HIV/AIDS terjedését visszaszorítani kívánó céllal arányos korlátozásnak tekinteni. Az ausztrál kormány megjegyzi, hogy a homoszexuális tevékenységet bűncselekménnyé nyilvánító törvények általában akadályozzák a közegészségügyi programok megvalósítását, „azzal, hogy a fertőzés kockázatának kitett embereket eltakarja”. A homoszexuális magatartás kriminalizációja úgy látszik, hogy ellene hat a hatékony HIV/AIDS megelőző oktatási programok megvalósításának. Másodszor, a Bizottság megállapítja, hogy nincs bizonyított kapcsolat a homoszexuális magatartás kriminalizálása és a HIV/AIDS terjedésének hatékony kezelése között.

8.6. A Bizottság azt sem tudja elfogadni, hogy az Egyezségokmány 17. cikknek szándéka az erkölcsi kérdéseket kizárólag belügyi kérdésként tekinteni, mivel ez lehetőséget adna arra, hogy potenciálisan igen sok magánéletbe avatkozó törvény vizsgálatának lehetőségét megtagadják a Bizottságtól. Megjegyzi továbbá, hogy Tasmania kivételével az összes, homoszexualitást kriminalizáló törvényt visszavonták Ausztrália-szerte, és még Tasmaniában is vita tárgya, hogy a 122. és 123. §-okat nem kellene-e visszavonni. Tekintettel arra, hogy ezeket a rendelkezéseket a gyakorlatban nem alkalmazzák, ami azt mutatja, hogy nem bizonyultak alapvető fontosságúnak a közkerölcs védelme érdekében Tasmaniában, a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a rendelkezések nem felelnek meg az ésszerűségi tesztnek az ügy körülményeit tekintve, és hogy önkényes beavatkozást jelentenek Toonen jogaiba a 17. cikk (1) bekezdése alapján.

8.7. Az állam kérte a Bizottság iránymutatását, hogy a „szexuális irányultság” tekinthető-e a 26. cikk alkalmazásában „egyéb helyzetnek”. Ugyanez a kérdés merül fel az Egyezségokmány 2. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban is. A Bizottság arra szorítkozik, hogy megjegyzi, hogy értelmezésében a 2. cikk (1) bekezdésében és a 26. cikkben a „nem” jellemzőt úgy kell értelmezni, hogy abba beletartozik a „szexuális irányultság” is.

9. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának Kiegészítő Jegyzőkönyve 5. cikkének (4) bekezdése alapján eljáró Emberi Jogi Bizottság úgy véli, hogy az elé tárt tények megvalósítják az Egyezségokmány 17. cikkének (1) bekezdésének sérelmét, összefüggésben a 2. cikk (1) bekezdéssel.

10. Az Egyezségokmány 2. cikk (3) bekezdésének (a) pontja alapján a panaszosnak, mint az Egyezségokmány 17. cikk (1) bekezdés [összefüggésben a 2. cikk (1) bekezdésével] sérelmének áldozata, jogorvoslatra jogosult. A Bizottság álláspontja szerint a hatékony jogorvoslat jelen esetben a tasman Büntető Törvénykönyv 122. § (a) és (c) pontjai, valamint a 123. § hatályon kívül helyezése lenne.

11. Mivel a Bizottság megállapította a Toonennel szembeni jogsértést az Egyezségokmány 17. cikkének (1) és (2) bekezdései alapján, és kérte a jogsértő törvények hatályon kívül helyezését, a Bizottság nem látja szükségesnek az Egyezségokmány 26. cikke alapján is lefolytatni a vizsgálatot.

12. A Bizottság szeretne a végső álláspontjának kézhezvételétől számított 90 napon belül tájékoztatást kapni az államtól, hogy milyen intézkedéseket tett a megállapítások érvényre juttatása érdekében.

[...]

(Fordította és összefoglalta: Kállai Péter)

Egyedülálló homoszexuális férfi általi örökbefogadás

– Fretté kontra Franciaország-eset

(36515/97. sz. kérelem)

Az ügy körülményei

Philippe Fretté arra irányuló kérelmét, hogy előzetes örökbefogadási hozzájárulást [*agrément préalable*] kapjon, a hatóság elutasította, lényegében azzal az indokkal, hogy a kérelmező egyedülálló homoszexuális férfi, ezen életviteli választása folytán családjában és környezetében a női jelenlét hiányzik, holott a gyermekeknek szükségük van mindkét nembeli környezetre. Nem mérhető fel, hogy egy örökbe fogadandó gyermekre e körülmények érzelmi, lelki és szociális téren nem lesznek-e hátrányos hatással. Ezért összességében kérdéses, hogy a kérelmező alkalmas-e gyermek felnevelésére. (Érdemes megjegyezni, hogy a francia örökbefogadási rendszerben a hatóság előzetes hozzájárulása egyfajta elvi engedélynek tekinthető. Az engedélyezés során a hatóság még nem azt vizsgálja, hogy az örökbefogadás az erre kiszemelt gyermek érdekét szolgálná-e, mert e szakaszban még nem is kell megnevezni az örökbe fogadandó gyermeket. Konkrét örökbefogadási kérelem előterjesztésére csak az elvi engedély birtokában lehet lépéseket tenni.) A Közigazgatási Bíróság megsemmisítette az elutasító határozatot. Álláspontja szerint az elutasító határozat kizárólag arra hivatkozva döntött, hogy a kérelmező homoszexuális, holott személyiségének e vonása önmagában nem, hanem csak akkor szolgálhat az előzetes örökbefogadási hozzájárulás elutasításának alapjául, ha a gyermek nevelése szempontjából káros, negatív magatartásbeli kísérőjelenségekkel párosul. A Közigazgatási Bíróság hangsúlyozta: a határozat meghozatalát megelőzően készített környezettanulmány megállapította: a pedagógus hivatású kérelmező magánélete és szakmai tevékenysége egyaránt jó nevelési készségeket és felkészültséget mutat; a hatóság által meghallgatott pszichiáter szerint az örökbefogadás ellen semmilyen érv nem szól; továbbá, bár a pszichológus ellenezte az örökbefogadást, szakvéleményében ennek nem adta indokát, ugyanakkor elismerte a kérelmező képességeit az oktatás és nevelés, valamint az örökbefogadás problematikájának magas fokú ismerete terén.

A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság [*Conseil d'État*] a Közigazgatási Bíróság ítéletét megsemmisítette, és indokainál fogva jóváhagyta az elutasító határozatot. A kérelmező az EJEB-től annak megállapítását kérte, hogy a magán- és családi életével összefüggésben őt hátrányosan megkülönböztető döntés született, ezáltal sérültek az egyezmény 8. és 14. cikkében biztosított jogai. Egyéb panaszokat is előterjesztett, így eljárási jogainak megsértését az örökbefogadási eljárás során, de ezekre nem tér ki ez az ismertetés.

[Az EJEB ítélete]

Az EJEB ítélete (2002. február 26-i ítélet) abból a – strasbourgi szervek ítélkezési gyakorlatában régóta kialakított – megállapításból indult ki, hogy hátrányos megkülönböztetésről akkor lehet szó, ha azt nem törvényben meghatározott, ésszerű okból vagy cél érdekében alkalmazták, illetőleg ha a különbségtétel meghaladta a célja eléréséhez szükséges mértéket, más szóval aránytalan volt. Ennek vizsgálata kapcsán áttekintette a kérelmező és az alperes kormány érveit. A kérelmező szerint a kormány arra vonatkozó érve, hogy az elvi engedély megtagadására a gyermek érdekében került sor, azért nem helytálló, mert nem egy konkrét örökbefogadás feltételeit vizsgálták, hanem egy olyan általános alapelvet mondtak ki, amely a jövőre nézve kizárja az örökbefogadás lehetőségét minden egyedülálló homoszexuális férfi számára a világon bárhol élő bármely gyermek örökbefogadása vonatkozásában. A határozatban megfogalmazott és megdönthetetlennek beállított vélekedés, hogy a homoszexuális örökbefogadó a gyermekek érdekeit illetően nem rendelkezik a szükséges garanciákkal, valójában azon a társadalmi előítéleten, illetőleg irracionális félelmen alapul, hogy így nagyobb a kockázata a gyermek homoszexuálissá válásának, illetőleg lelki problémák kialakulásának. Az előítéletes nézetek tagadják, hogy a homoszexuálisok gyermekeik iránt ugyanolyan intenzitású szeretetet és törődést volnának képesek sugározni, mint a heteroszexuálisok. A valóság ezzel szemben az, hogy még ha az így örökbe fogadott gyermekeknek rövid távon esetleg meg is kell küzdeniük a megbélyegzettség kockázatával, a tapasztalatok szerint hosszabb távon megtanulják leküzdeni azt szüleik, családjuk, környezetük és pedagógusaik segítségével. Mások preconcepciói nem igazolhatják, hogy az előítéletek vitorlájából a homoszexuálisok általi örökbefogadás tilalmazásával fogják ki a szelet, mert az éppen az előítéleteséget erősíti. Arra is rámutatott a kérelmező, hogy az Európa Tanács negyvenhárom tagállama közül csak kettőben, Franciaországban és Svédországban folytatják az örökbefogadás engedélyezésére jogosult szervek azt a gyakorlatot, hogy elutasítják az egyedülálló homoszexuálisok örökbefogadási kérelmeit, és hogy Svédországban egy kormánybizottság 2001-ben kezdeményezte e gyakorlat megváltoztatását. Az alperes francia kormány azt hangsúlyozta, hogy az örökbefogadás elutasításának az indoka nem a kérelmező szexuális orientációja, a női jelenlét hiánya volt, hanem az, hogy a kérelmező a gyermek nevelését, testi, szellemi, lelki fejlődését éppen egyedülálló – és nem egyedülálló homoszexuális – mivoltára és ezzel összefüggésben állandó napi elfoglaltságaira tekintettel nem tudta volna biztosítani. A határozat tehát a gyermek érdekeit tartotta szem előtt. Utalt arra is, hogy a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság egy korábbi döntésében azért hagyta jóvá az örökbefogadás iránti elvi engedély elutasítását, mert az örökbefogó nő környezetében teljes mértékben hiányzott a férfi jelenlét, ami az örökbe fogadott gyermekre nézve ugyancsak hátrányos. Rámutatott az alperes arra is, az Európa Tanács tagállamai közül egyedül Hollandiában született törvény a közelmúltban az azonos neműek házasságáról és arról, hogy együttesen örökbe fogadhatnak gyermeket. Egyébként az egyedülálló személyek általi örökbefogadás az Európai Unió országaiban vitatéma; ott is szigorú feltételek érvényesülnek, ahol erre a törvény lehetőséget ad.

Az EJEB ítélete szerint az alperes kormány érveitől eltérően az elvi engedély megtagadásának meghatározó indoka a kérelmező szexuális orientációja volt, tehát a kérelmezőt homoszexuális voltára tekintettel hátrányos megkülönböztetésben részesítették a hatóságok az örökbefogadás iránti elvi engedély megítélése so-

rán. A strasbourgi bíróság szerint a megkülönböztetésnek megvolt a törvényes és racionális alapja: az örökbe fogadandó gyermekek egészségének és jogainak védelmére irányuló állami szándék. Ezért azt, hogy a kérelmező hátrányos megkülönböztetése az egyezmény által tiltott diszkriminációnak minősül-e, az dönti el, hogy az alkalmazott megkülönböztetés feltétlenül szükséges volt-e a gyermekek védelméhez. Az EJEB, ezúttal is megismételve a diszkriminációt sérelmező számos korábbi ügyben hozott határozataiban kifejtett álláspontját, leszögezte: az államok annak megítélésében, hogy két, egyéb vonásaiban hasonló helyzet eltérő jogi minősítése mennyiben megengedhető, bizonyos fokú értékelési szabadságot élveznek. Ennek mértéke a konkrét körülményektől és az adott ügy összefüggéseitől függően alakulhat. Az értékelési szabadság kiterjedésére hatással lehet, hogy az adott kérdés tekintetében létezik-e az egyezményben részes államok jogrendszerében egyfajta közös nevező. Márpedig megállapítható, hogy az egyedülálló homoszexuális személyek általi örökbefogadás lehetővé tétele vagy tilalmazása terén a tagállamok körében nem található ilyen közös nevező. Még azokban a tagállamokban is hiába keresnénk e társadalmi viták tárgyát is képező összetett kérdésekben eligazítást adó egységes elveket, ahol a törvény sem általában az egyedülálló felnőttek általi örökbefogadást, sem pedig speciálisan az egyedülálló homoszexuális személyek általi örökbefogadást nem tiltja – mivel ilyen elvek még nem alakultak ki. Azt is számításba kell venni, hogy a tudósok, elsősorban a gyermekpszichiáterek és gyermekpszichológusok álláspontja ma még erősen megoszlik az egyedülálló homoszexuális személyek általi örökbefogadásnak a gyermekre gyakorolt hatásait illetően. Az EJEB úgy vélekedik, hogy az ilyen ügyekben döntő hazai hatóságok – minthogy ők rendelkeznek azoknak a társadalmi viszonyoknak az ismeretével, melyeket döntéseiknél figyelembe kell venni s melyekre e döntések visszahatnak – kedvezőbb helyzetben vannak, mint egy nemzetközi bíróság, hogy értékeljék a hazai viszonyok összefüggésében mutatkozó pro- és kontra érzékenységeket. Következésképpen a jelen ügyben eldöntendő kérdésben arra is tekintettel, hogy a tagállamok joga a jelek szerint ezen a téren átalakulási folyamaton megy keresztül, a hazai hatóságoknak viszonylag szélesebb értékelési sávval kell rendelkezniük – ami természetesen nem válhat a tagállamok hatóságai önkényének forrásává, hiszen döntéseik változatlanul az EJEB kontrollja alatt állnak. Ezért az EJEB végkövetkeztetése az, hogy a francia Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság, amikor a kérelmező örökbefogadási elvi engedély iránti kérelme mellett és ellen felhozható valamennyi érvet mérlegre téve úgy döntött, hogy a kérelmet elutasítja, a tagállamokat megillető mérlegelési lehetőség határain belül maradt. Franciaország tehát nem sértette meg a kérelmezőnek azt a jogát, hogy szexuális orientációja miatt ne részesüljön hátrányos megkülönböztetésben a magán- és családi életére kiható döntés meghozatala során.

Forrás: Fundamentum, 2002. 3–4. szám

(Fordította és összefoglalta: Bán Tamás)

Az apa homoszexuális beállítottságának szerepe gyermekelhelyezésnél – Salgueiro da Silva Mouta kontra Portugália-eset (33290/96. sz. kérelem)

Az ügy körülményei

A kérelmező és felesége házassági bontóperükben egyezséget kötöttek arról, hogy négyéves leánygyermeküket az anyánál helyezik el. Mivel az anya megállapodásuk ellenére éveken keresztül megtagadta az apa számára a láthatást, és a gyermeket nem is saját háztartásában nevelte, hanem szüleinél helyezte el, az apa pert indított a gyermek nála történő elhelyezése iránt. Keresetének az elsőfokú bíróság helyt adott, a fellebbvezési bíróság ezt az ítéletet megváltoztatva a keresetet elutasította, lényegében azzal az indokkal, hogy az apa homoszexuális személy, házassága felbontása óta egy másik férfival él közös háztartásban.

A bíróság ítélete egyébiránt nem vitatta, hogy e mozzanattól eltekintve az apa teljes mértékben alkalmas a gyermek nevelésére. A kérelmező panasza az volt, hogy az ítélet megsértette családi élete tiszteletben tartásának jogát, és mivel a gyermek nevelésétől megfosztó ítélet egyedüli indoka szexuális orientációja volt, diszkrimináció áldozata is.

[Az EJEB ítélete]

Az EJEB ítélete (2000. március 21-i ítélet) szerint az nem vitatható, hogy a kérelmező ügyében hozott bírói döntés szexuális orientációjukra tekintettel részesítette eltérő bánásmódban a gyermek apját és anyját. Az egyezmény 14. cikke az eltérő bánásmódot csak akkor tekinti jogellenesnek, ha annak nincs törvényes alapja, illetőleg ha az nem áll arányban azzal a céllal, melynek megvalósítása érdekében alkalmazzák. A gyermek egészsége és jogainak védelme, amire a portugál bíróság ítélete hivatkozott, az eltérő bánásmód törvényes alapja volt. Az arányosság követelményét illetően az EJEB ítélete a portugál fellebbviteli bíróság ítélete indokolásának következő passzusait emelte ki: „Tény, hogy a gyermek atyja homoszexuális személy, aki a jövőben is egy másik férfival kíván együtt élni. Ezt el kell fogadni; a társadalom mind türelmesebbé válik az ilyesmi iránt. Ugyanakkor azonban nem lehet érvekkel alátámasztani, hogy az ilyen környezet a legegészségesebb és a legjobban megfelelő egy gyermek pszichológiai, szociális és mentális fejlődése szempontjából, különös tekintettel a társadalmunkban érvényesülő domináns családmoddra. A gyermeknek a tradicionális portugál családban kell élnie, amely nem azonos azzal, melyben atyja a saját elhatározásának eredményeként él, hiszen ő úgy él együtt egy másik férfival, ahogy máskülönben a férfiak és nők szoktak együtt élni. Nem feladatunk arról döntenie, hogy a homoszexualitás betegség-e, vagy szexuális orientáció az azonos neműek irányában. Mindenképpen abnormális, és nem szabad, hogy a gyermek az abnormitás árnyékában nőjön fel.”

Az EJEB ítéletében kifejtett álláspontja szerint a portugál bíróság akkor, amikor a gyermek elhelyezésénél számba jöhető összes fontos tényező közül kizárólag egyet vizsgált: az apa szexuális orientációját, és nem tette mérlegre az apa – és az anya – gyermeknevelésre való alkalmasságának egyéb összetevőit, szem elől tévesztette az arányosság követelményét, ezáltal megsértette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Kommentár

A Fretté- és a Da Silva Mouta-esetben hozott ítéletek tényei egyszerre mutatnak hasonló és eltérő vonásokat. Bár az ítéletek középpontjában annak értékelése áll, diszkriminatív-e a szexuális orientáción alapuló különbségtétel a gyermek felnevelésére vonatkozó alkalmasság terén, mindkettőben arról kellett döntenie, hogy homoszexuális férfiak, akiknek otthoni, családi életében nők nem vesznek részt, és akik alkalmilag vagy tartósan férfiakkal létesítenek élettársi közösséget, alkalmasak-e arra, hogy kiskorú gyermek felnevelését rájuk bizzák. A két ügy közötti különbség nem tűnik számottevőnek: az egyikben az érintett személy a gyermekkel a legszorosabb vérségi kapcsolatban állt – az apja –, a másikban csak az örökbefogadással létesült volna rokon kapcsolat. Az EJEB a két ügyben, legalábbis látszólag, ellentétes álláspontra helyezkedett. Nem tekintette a szexuális orientáción alapuló különbségtételt ésszerűtlennek és aránytalannak, amennyiben azt örökbe fogadandó gyermeket felnevelni kívánó, egyedülálló homoszexuális férfi vonatkozásában alkalmazzák, diszkriminatívnak tartotta azonban, ha a gyermek elhelyezésére vonatkozó perben kizárólag azért döntenek a gyermeknek az anyánál történő elhelyezése mellett, mert az apa homoszexuális, s ez veszélyezteti gyermekének nevelését. Aligha valószínű, hogy a két ítélet között eltelt időben alapvetően megváltozott volna az EJEB véleménye azt illetően, hogy az egyedülálló homoszexuális – vagy leszbikus – szülő mellett felcseperedő gyermeket szülője szexuális orientációja veszélyezteti-e, és ha igen, milyen mértékben. Inkább az valószínűsíthető, hogy – túl a két ügyben fellelhető egyéni jegyeken, tényállási elemeken, melyek hatásait a precedens- bíráskodásban nem szabad alábecsülni – erősödhetett a strasbourgi bíróságban az a hajlam, hogy célszerűbb az államoknak nagyobb mozgásteret hagyni a tudományos szempontból még kiforratlan, ráadásul társadalmilag erőteljesen vitatott olyan kérdésekben, mint amilyeneket e két ügy érint.

Forrás: Fundamentum, 2002. 3–4. szám

(Fordította és összefoglalta: Bán Tamás)

A TRANSZSZEKXUÁLISOK JOGAI – CHRISTINE GOODWIN KONTRA EGYESÜLT KIRÁLYSÁG ÉS I. KONTRA EGYESÜLT KIRÁLYSÁG-ESETEK

Az Emberi Jogok Európai Bírósága által ugyanazon a napon, 2002. július 11-én hozott két ítélet együttes ismertetését az indokolja, hogy a két ügy tényei a lényegét tekintve azonosak.

Mindkét kérelmező születésekor férfi volt, úgy is anyakönyvezték őket, s életük során változtak – részben sebészeti beavatkozás segítségével – nővé. Nemi azonosságuk megváltozását követően azonban nem tudták elérni azt, hogy a társadalom nőként kezelje őket. Az, hogy nemi hovatartozásuk megváltozását nem ismerték el, számos olyan sérelmet okozott számukra, melyek álláspontjuk szerint magán- és családi életükbe való illetéktelen, az egyezmény által tiltott beavatkozásnak minősül. A továbbiakban: csak a Goodwin-ítéletet ismertetjük.

Az ügy tényei

Goodwin 1937-ben született. Gyermekkorától kezdve előszeretettel öltözött kislánynak, majd nőnek. 1965 körül diagnosztizálták transzszexuálisként. Bár megnősült, és házasságából négy gyermek született, meggyőződése szerint szexuális énjé nem egyezett testi mibenlétével. Munkahelyén mintegy húsz éven át férfit ruhát viselt, szabadidejében azonban nőnek öltözött. 1985-től rendszeresen látogatott egy a nemi azonosság kérdéseivel foglalkozó klinikát, ahol pszichiáterek és pszichológusok vizsgálták, hormonkezeléseket is kapott. Női testápolást oktató kurzusokra is járt, és részt vett egy tanfolyamon, ahol a női beszéd jellegzetességeit és a női hanghordozást igyekezett elsajátítani. 1986-ban műtéti úton megrövidíttette hangszálait. 1987-ben felvették a nemi átalakítást célzó sebészeti beavatkozásra várók listájára, 1990-ben pedig elvégezték a beavatkozást a társadalombiztosítás költségére. Időközben feleségétől elvált, gyermekeivel jó kapcsolatban maradt. A kérelmező panasa szerint azzal kapcsolatban, hogy nővé alakulását a jog, következképpen a hatóságok nem ismerték el, a következő sérelmeket szenvedte el.

a) Magánéletének tiszteletben tartását illetően

Az 1990-es évek elején férfi munkatársai szexuálisan zaklatták. Ezt felpanaszolta az Industrial Tribunal előtt, de keresete azért nem volt sikeres, mert a jog szerint férfinak kellett tekinteni. Ezt követően munkáltatója egészségi okokra hivatkozva felmondott neki, állítása szerint a valószínű ok az volt, hogy transzszexuális. 1996-ban új munkahelyre lépett be, itt be kellett mutatnia társadalombiztosítási azonosító számát. Attól tartva, hogy ennek kapcsán kiderül korábbi férfi mivolta, új azonosító iránt folyamodott, de ezt megtagadták. Munkáltatója a korábbi társadalombiztosítási azonosító kapcsán kiderítette férfi múltját. Arra gyanakszik, emiatt keletkeztek jelenlegi nehézségei munkahelyén. Kollégái nem szólnak hozzá, a háta mögött gúnyolják. A nyugdíjbiztosító arról tájékoztatta, hogy nem lesz jogosult nyugdíjra hatvanéves korában, mint a többi női munkavállaló, és tovább kell fizetni a nyugdíjárulékot hatvanöt éves koráig ahhoz, hogy mint a többi munkavállaló, ebben az életkorban nyugdíjjogosultságot szerezzen. Hogy jövőbeli munkáltatói ne szerezhessenek tudomást

transzszexuális mivoltáról, amikor munkabéréből levonják és a nyugdíjbiztosítónak átutalják nyugdíjjárulékait, külön megállapodást kellett kötnie a biztosítóval, hogy a járulékokat közvetlenül fizethesse. Bár kérésére a társadalombiztosítási igazgatóság „érzékeny” minősítéssel látta el személyi anyagát, így abba csak az igazgatóság vezető tisztségviselője tekinthetett bele, postáját változatlanul korábban használt férfinévére címezték. Számos olyan szolgáltatásról kellett lemondania, melyek igénybevételéhez be kellett volna mutatnia születési anyakönyvi kivonatát (például kedvezményes bankkölcsön életbiztosítás kötésére, banki jelzálogkölcsön kedvezményes törlesztése, téli fűtési hozzájárulás a társadalombiztosítástól). Gépjárművének biztosítására a férfiakra megállapított magasabb díjat kell fizetnie.

b) Családi életének tiszteletben tartását illetően

Évek óta férj-feleség módjára él együtt férfi partnerével, akivel házasságot kívánnak kötni, ez azonban törvényi akadályba ütközik.

Az alkalmazandó lényegesebb jogszabályok a következők:

a) *Névhasználat.* Az Egyesült Királyságban mindenki szabadon választhatja meg és változtathatja vezeté- és keresztnévét. A nemüket változtatóknak tehát nem okoz problémát nevük megváltoztatása.

b) *Házasságkötés.* Az angol jog szerint férfi és nő köthet egymással házasságot. A bírói gyakorlat a nemi hovatartozást kizárólag biológiai ismérvek alapján határozza meg, sebészeti beavatkozást nem szabad figyelembe venni.

c) *A születési anyakönyv.* A születés idején fennálló tényeket rögzíti, az újszülött nemére vonatkozó bejegyzés csak akkor módosítható, ha nyilvánvaló tévedés történt. A személy nemében utólag beállott változások tehát nem vezethetők át az anyakönyvön.

d) *Társadalombiztosítás.* Minden brit állampolgárt és az Egyesült Királyságban letelepedett személyt társadalombiztosítási azonosító számmal kell ellátni, ami nélkül nem veheti igénybe a társadalombiztosítás szolgáltatásait. Ezt a számot a születési anyakönyvi kivonat alapján adják meg, magából a számból nem lehet a személy nemére következtetni, de az a munkáltató, akinél a társadalombiztosítási szolgáltatást igénybe veszik, az azonosítót kiállító szervnél megtudhatja az ahhoz tartozó személy adatait, így születéskori nemét is. Azonosító számot mindenkinek csak egyszer adhatnak ki, a kivételek köre igen szűk (például a tanúvédelmi program keretében).

e) *Nyugdíj.* A legalább 44 évig járulékot fizető 65 éves férfiak és a legalább 39 évig járulékot fizető 60 éves nők jogosultak nyugellátásra. A férfiból nővé lett transzszexuálisokra a férfiak nyugdíjára vonatkozó szabályok érvényesek.

f) Munkaviszony. A lopást szabályozó törvény szerint a csalárd úton kieszközölt vagyoni előny is a törvény hatálya alá tartozik és szabadságvesztéssel büntetendő. E törvény szerint vagyoni előny a munkaviszonyban szerzett keresmény is. Ha a munkaviszony létesítése előtt a leendő munkavállaló a munkáltató kérése ellenére nem közli vele összes korábbi nevét, az csalárdságnak, így bűncselekménynek minősülhet, s emellett a munkaszerződés felbontásával és kártérítéssel is járhat. A luxemburgi bíróság egyik ítélete szerint a transzszexuálisok hátrányos megkülönböztetése a nemen alapuló diszkrimináció, és mint ilyen, a férfiak és nők egyenlő elbírálásának követelményébe ütközik. E direktívát az ítéletet követően mind az írott jog, mind a bírói gyakorlat részévé tették az Egyesült Királyságban.

g) Nemi erőszak. Korábban a nemi erőszak büntetőtörvény általi definíciójából következően férfiből nővé lett transzszexuális sérelmére nem lehetett a nemi erőszak büntettének elkövetését megállapítani. A Criminal Justice and Public Order Act 1994 azonban olyan módosításokat vezetett be, melynek alapján a Reading Crown Court egy 1996. október 28-án hozott ítéletében már megállapította: a férfi hímvessző erőszakos behatolása nővé operált transzszexuális sebészeti beavatkozással (mesterségesen) kialakított hüvelyébe nemi erőszaknak tekintendő.

h) Börtön szabályok. A letartóztatott férfiakat és nőket a brit börtön szabályok szerint is egymástól elkülönítve kell elhelyezni. A letartóztatott testi motozását csak azonos nembeli végezheti, másik nembeli börtön személyzet nem lehet jelen. A transzszexuális személyek szabadságvesztés büntetése problémáinak tanulmányozására létrehozott munkacsoport ajánlása értelmében a transzszexuálisokat, ha csak lehet, az új nemüknek megfelelő intézetben kell elhelyezni.

Az EJEB azt is vizsgálta, milyen újabb fejlemények és tendenciák tapasztalhatók az Egyesült Királyságban a transzszexualizmus megítélésében.

a) A belügyminiszter 1999-ben az érdekelt tárcák képviselőiből álló bizottságot hozott létre a transzszexuálisok problémáinak, kiváltképpen a születési anyakönyvek módosíthatatlanságából adódó nehézségeknek a vizsgálatára. A vizsgálódás során figyelembe kell venni a tudományokban, valamint a közfelfogásban bekövetkezett fejlődést is, és tekintettel kell lenni a transzszexuálisok helyzetének rendezésére más országokban hozott intézkedésekre is. A bizottság 2000 áprilisában készült jelentésében foglalta össze megállapításait és javaslatait. A jelentést 2000 júliusában benyújtották a parlamentnek, egyúttal a széles közvélemény számára is hozzáférhetővé tették. A jelentés alapján eddig további konkrét lépések nem történtek.

b) A Bellinger kontra Bellinger-ítélet meghozatalára Mrs. Bellinger keresete alapján került sor. Ő eredeti nemét sebészeti beavatkozással változtatta nővé, erről férje tudott, és e tény ismeretében kötött vele házasságot. Mrs. Bellinger azt kérte a bíróságtól: állapítsa meg, hogy házasságuk érvényes. A bíróság a keresetet elutasította, mert álláspontja szerint a törvénynek azt a követelményét, hogy házasságot csak különböző nemhez

tartozók köthetnek, változatlanul kizárólag a Corbett kontra Corbett-precedensítéletben alkalmazott biológiai teszt alapján kell megítélni. Az ítélethez fűzött különvéleményében Lord Justice Thorpe kifejtette, hogy a nemhez tartozás kérdését nem volna szabad kizárólag kromoszóma- és egyéb biológiai tényezők alapján megítélni, mert ez figyelmen kívül hagyja a szóban forgó személy magáról kialakított lelki önképét, minek folytán a száraz biológiai tények ellenére a másik nemhez tartozók közé sorolhatja magát. Ezért házasságkötéskor nem a házasulandó születéskori nemét kellene alapul venni, hanem figyelemmel kellene lenni nemének a házasságkötésig bekövetkezett megváltozására is.

c) 2002. januárjában a kormány egy dokumentumot nyújtott be a parlamentbe, mely Az anyakönyvezés: fontos változások (születési, házassági és halotti anyakönyvezés a XXI. században) címet viseli. A dokumentum szerint be kell vezetni a születési anyakönyvi adatok naprakészen tartásának rendszerét, ami azt jelenti, hogy a személy nevében, s ha szükséges, a nemében bekövetkezett változásokat keresztül lehessen vezetni az anyakönyvön.

Az ítélet

Az EJEB az 1990-es évek eleje óta több, a transzszexualitással összefüggő panaszügyben hozott ítéletet. Ezek az ítéletek jelentős részben az Egyesült Királyságban élő személyek által előterjesztett kérelmeket bíráltak el. E korábbi ügyekben a panaszok alapjául szolgáló tények lényegében megegyeztek a Goodwin- és az I.-ügyek tényállásaival, és az Egyesült Királyságban akkor hatályban volt törvények, elsősorban az anyakönyvi jogszabályok lényege sem változott. Ezekben az ítéletekben az EJEB arra a megállapításra jutott, hogy a transzszexuális panaszosok magán- és családi életéhez való jogát, valamint a házasságkötéshez való jogát (ezt az Egyezmény 12. cikke biztosítja) nem érte sérelem. Ezek az ítéletek állást foglaltak abban is, hogy az egyezményből nem vezethető le a tagállamok olyan kötelezettsége, hogy a transzszexuális jogainak védelmében módosítsák anyakönyvi jogszabályaikat, lehetővé téve, hogy az nyomon kövesse a mindenkori személyi állapotot. Az, hogy az EJEB az eddigi brit ügyekben nem állapított meg egyezményesértést, részben arra vezethető vissza, hogy a bíróság szerint a tagállamokat jelentős mozgásszabadság illeti meg abban, milyen intézkedéseket fogantossítsanak a transzszexuális személyek jogainak védelmében, részben pedig arra, hogy a brit jogszabályok azáltal, hogy a megváltozott nemű személyek számára kívánságukra új nemüknek megfelelő gépjárművezetői engedélyt, útlevelet és egyéb személyi iratot állítottak ki – annak ellenére, hogy az anyakönyv eredeti nemüket mutatta ki –, összességében elegendő védelemben részesítették e személyeket új minőségű személyállapotukat illetően. A Goodwin- és az I.-ügyekben hozott ítéletében az EJEB kiindulásképpen leszögezte: habár a bíróságot formális értelemben nem kötik korábbi ítéletei, a jogbiztonság, az előreláthatóság és a törvény előtti egyenlőség érdekében kellő indok nélkül a korábbi ítéletek – a precedensek – kapcsán kimunkált elveket későbbi ítéltéke során is követnie kell. Ugyanakkor azonban figyelemmel kell lennie arra, hogy az egyezmény élő instrumentum, melynek alkalmazása során számításba kell venni a tagállamokban, valamint a tudományos ismeretekben bekövetkezett fejleményeket is, enélkül az egyezmény-

ben biztosított emberi jogok elméletiek és illuzórikusak maradnának. Az EJEB az alábbiakban foglalta össze a kérelemben való döntés alapjául szolgáló körülményeket. A kérelmező fiúgyermekként született és férfivé serdült, de a benne végbement változások kapcsán és sebészeti beavatkozás eredményeként is nővé alakult, a társadalomban nőként él. Életének mindazon viszonylataiban azonban, ahol az adott nemhez tartozásnak jogi relevanciája van, férfinak kell tekinteni. Az abból adódó konfliktusok, bizonytalansági érzés és stressz, hogy a nővé alakult személy valóságos társadalmi helyzete – saját magán kívül családja, környezete, munkatársai is nőnek tekintik – és a jog által ráerőltetett személyállapot között diszkrépancia van, magánélete tisztelőben tartásának hiányát eredményezi. A nemének megváltoztatásával kapcsolatos sebészeti beavatkozást – csakúgy, mint más transzszexuálisok esetében – az egyik országos egészségügyi intézményben végezték el a kérelmezőn. A műtét kifejezett célja az, hogy a páciens fizikai értelemben a lehető legközelebb hozzák ahhoz a másik nemhez, amelyhez saját felfogása szerint tartozik. A műtétet a társadalombiztosítás finanszírozza, illetőleg ahhoz anyagilag hozzájárul. Az EJEB a jogi szabályozás koherenciájának hiányát és ennek a jogbiztonságra származó negatív hatását látja abban, hogy az állam által engedélyezett és anyagilag támogatott átalakulási folyamat konzekvenciáit nem vonja le a jogi szabályozás.

Az orvostudomány álláspontja nem tekinthető véglegesen kialakultnak a transzszexualizmus okainak és természetének megítélésében. A Bellinger kontra Bellinger-ügyben beszerzett szakvélemények szerint e jelenség még a születés előtt alakul ki az agyban, bár ez még nem bizonyított. A transzszexualizmust orvosi körökben széles körűen olyan egészségügyi állapotnak tekintik, melynél a tünetek enyhítésére javallt az orvoshoz fordulás és az orvosi kezelés. Kétségtelen: a nemét megváltoztató személy nem képes megszerezni új nemének valamennyi meghatározó biológiai jellegzetességét, az EJEB mégsem tudott kizárólagos jelentőséget tulajdonítani a kromoszóma-tényezőnek, hiszen ismeretes, hogy kromoszómális anomália a transzszexuálisok esetcsoportján kívül is jelentkezhet. Megtörténik például, hogy az újszülött nem sorolható be egyértelműen az egyik nembe sem, ilyenkor az összes körülményre tekintettel hozott orvosi döntés határozza meg a nemet. Ezért nem fogadható el, hogy a kromoszómatényező a nemhez tartozásra vonatkozó jogi szabályozás kizárólagos meghatározója legyen. Transzszexuális személyeknek az Egyesült Királyságból származó korábbi panaszügyei kapcsán (lásd a 7. jegyzetet) az EJEB megállapította: az Európa Tanács tagállamainak az e kérdésre vonatkozó jogszabályai alapvetően térnek el egymástól.

A korábbiakban ezért nem lehetett azt állítani, hogy valamiféle közös európai megközelítés létezne, vagy hogy Európában a jogrendszerek azonos irányba fejlődnének. A bíróság a jelen ügy kapcsán azonban fontos változásokat észlelt. A sebészeti beavatkozással a másik nemhez tartozóvá változott személyek helyzetére vonatkozó szabályozás több fontos részterületén, elsősorban a házassági jogban megfordult a korábbi trend. A tagállamok 54%-ában: Ausztriában, Belgiumban, Dániában, Észtországban, Finnországban, Görögországban, Hollandiában, Izlandon, Lettországon, Litvániában, Németországban, Norvégiában, Olaszországban, Spanyolországban, Svájcban, Svédországban, Törökországban és Ukrajnában lehetőség van a szerzett nemmel ellentétes nemhez tartozó személlyel történő házasságkötésre, szemben a tagállamok 14%-ával, ahol ezt tiltják. A fennmaradó tagállamok jogszabályai e tekintetben nem egyértelműek. Az EJEB döntésénél fontos adalékként ítélte meg azt, hogy a transzszexuális személyek társadalmi elfogadottságában és a rájuk vonat-

kozó jogi szabályozásban változás állt be korábbi ítéletei óta. Az Egyesült Királyságban élő transzszexuális személyek panaszainak az elbírálása során az EJEB korábban nagy súllyal vette számításba a nem megváltoztatásának a születési anyakönyvi rendszerre gyakorolt hatásait. A bíróság korábbi ítéleteiben (melyek szerint a kérelmezők jogait nem sértették meg) figyelembe vette, hogy a születési anyakönyvek történelmileg kialakult rendszerét kellene átalakítani ahhoz, hogy az anyakönyvekben úgy tüntessék fel a születése óta nemet változtatott személy nemét, mintha már a másik nemhez tartozóként született volna meg. Bár az EJEB változatlanul tudatában van az anyakönyvezés megváltoztatásából eredő nehézségeknek, rámutatott, hogy a változások újabban már meg is kezdődtek: egy új jogszabály a házasságon kívül született gyermek törvényesítése, illetőleg gyermek örökbefogadása esetében lehetővé teszi a megváltozott nemet tükröző születési anyakönyvi kivonat kiállítását. Ilyen körülmények között nem jelentene leküzdhetetlen akadályt, ha – tekintetbe véve a transzszexuálisok alacsony, 2000 és 5000 közöttire tehető számát – további változtatásokat eszközölnének az anyakönyvezés rendszerében. Az ítélet utalt arra is, hogy (mint a fentiekből kitűnik) a kormány egyébként is reformokat határozott el. Ezek során nyilván megoldható volna, hogy az anyakönyvek követni tudják a személyállapotban bekövetkezett változásokat. Az ítélet. A bíróság mérlegre téve egyfelől mindazokat a hátrányokat, melyeket a kérelmezőnek mint a nemét megváltoztatott transzszexuálisnak el kell szenvednie annak folytán, hogy mert új nemét a jog több tekintetben nem ismeri el, mintegy „köztes zónában” él a két nem között; másfelől mindazokat a kétségtelen nehézségeket, melyek együtt fognak járni a transzszexuálisok helyzetének kielégítő rendezése érdekében szükséges változásokkal a családjog, a házassági jog, a leszármazás joga, az öröklési jog, az adatvédelem vagy akár a büntetőjog terén, arra a következtetésre jutott, hogy a transzszexuális személyeknek személyes autonómiájuk tiszteletben tartásához, illetőleg az emberi méltósághoz való joga előbbre való e nehézségekhez képest. Az EJEB megállapította, hogy az Egyesült Királyság megsértette Goodwin jogát magán- és családi élete tiszteletben tartásához és a házasságkötéshez. Ítéletének meghozatalakor azt is figyelembe vette, hogy a bíróság az első transzszexuális panaszügyben hozott ítélete, 1986 óta minden ilyen ügy kapcsán felhívta arra az Egyesült Királyság kormányának figyelmét, hogy a transzszexuálisokra vonatkozó joganyagot a tudományos ismeretekben és a társadalmi közfelfogásban bekövetkező változásokra tekintettel folyamatosan karban kell tartani, a kormány azonban mintegy tizenöt évig egyetlen lényeges intézkedést sem hozott.

Kommentár

Az ítélet ismeretében a magyar törvényhozónak nem lenne nehéz dolga, ha annak vizsgálatába kezdene, mennyiben tekinthetők összeegyeztethetőnek a magyar jogrendszernek a transzszexuálisok helyzetére vonatkozó rendelkezései az európai emberi jogi egyezményvel.

Forrás: Fundamentum, 2002. 3–4. szám

(Fordította és összefoglalta: Bán Tamás)

Szexuális orientáció és örökbefogadás – E. B. Franciaország elleni ügye (43546/02. sz. kérelem)

Az ügy körülményei

A panaszos, E. B. óvónő, aki 1990 óta él együtt párjával, a pszichológus R.-rel. 1998 februárjában E. B. benyújtotta örökbefogadásra irányuló kérelmét a Jura Szociális Szolgálathoz. Az eljárás során említette, hogy stabil homoszexuális kapcsolatban él párjával. A szociális munkás és a pszichológus által készített jelentés alapján az eljáró testület 1998. novemberben javaslatot tett a kérelem elutasítására, melyet a szolgálat elfogadott. A panaszosnak a közigazgatási eljárásban benyújtott kérelmét is elutasították. Mindkét döntés az apai minta hiányára hivatkozott, valamint a panaszos hátrányára értékelték, hogy partnere nem meggyőzően támogatta örökbefogadási terveit. A panaszos a Közigazgatási Bíróságnál megtámadta a fenti határozatokat, és a Bíróság mindkettőt hatályon kívül helyezte. A közigazgatási hatóság fellebbezésére azonban a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróság megsemmisítette az elsőfokú bírósági határozatot. A döntés kimondta, hogy az elutasítás alapja nem a panaszos „választott életstílusa” volt, ezért nem állapítható meg az egyezmény 8. cikkének sérelme. A panaszos úgy vélte, hogy örökbefogadási kérelmét kizárólag szexuális irányultsága miatt utasították el, ezért az ügyet a francia Államtanács elé vitte. Az Államtanács elutasító döntésében hangsúlyozta: a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróság döntéshozatala során nem E. B. szexuális orientációját, hanem az örökbe fogadott gyermek szükségleteit és érdekét vette alapul. A strasbourgi bírósághoz benyújtott kérelmében E. B. az egyezmény 14. cikkének a 8. cikkel összefüggésben való megsértését állította, mivel az örökbefogadás iránti eljárás során szexuális orientációja miatt hátrányosan megkülönböztették, és ezzel megsértették a magánélethez való jogát.

A határozat (A bíróság 2008. január 22-én kelt ítélete)

Az eljáró kamara 2006. szeptember 19-én átadta hatáskörét a Nagykamerának. Az elfogadhatóság kapcsán a Bíróság leszögezte, hogy bár sem a francia jog, sem pedig az egyezmény 8. cikke nem garantálja a családalapításhoz vagy az örökbefogadáshoz való jogot, a magánéletnek a 8. cikk alatt elfogadott értelmezése elég tág ahhoz, hogy magában foglalja a más személyekkel történő kapcsolat kialakításának és fenntartásának jogát. Ami a hátrányos megkülönböztetést tiltó 14. cikket illeti, annak alkalmazásához nem elengedhetetlen jelen esetben a 8. cikk megsértése, elegendő, hogy a sérelmezett magatartás a jog hatálya alá esik. Ebben az esetben a francia jog engedi, hogy egyedülálló személyek örökbe fogadjanak, és kialakította az erre vonatkozó eljárást. Mivel az állam a 8. cikk alapján fennálló kötelezettségén túlmenve kialakította ezt a jogot, alkalmazása során nem járhat el diszkriminatív módon. Az egyezmény 14. cikke pedig magában foglalja a szexuális orientáción alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát, így a felhívott jogok alkalmazhatók az ügyben. A Bíróság az ügy érdeméről hozott döntésében fontosnak tartotta leszögezni: E. B. ügye eltér a korábban egyezménykonformnak ítélt Fretté-ügytől. Annak ellenére, hogy mindkét ügy alapjául a homoszexuális kérelmező örökbefogadási kérelmének megtagadása szolgált, a jelen ügy számos ponton eltér az előzőtől. Bár a másik nemhez tartozó szülői minta szükségessége mindkét ügyben szerepelt érvként, itt a hatóságok

nem hivatkoztak a kérelmező választott életstílusára. Emellett E. B. esetében a döntéshozók elismerték szülői képességeit, a Fretté-üggyel ellentétben viszont itt a partner hozzáállása okozott problémát. A Bíróság értelmezése szerint a francia hatóságok két érvre alapozták elutasító döntésüket. Egyrészt az ellentétes nemhez tartozó személy hiányára, de a Bíróság szerint önmagában ez az érv nem szükségszerűen problematikus. A panaszost azonban ezzel az előírással gyakorlatilag megfosztják a hatékony joggyakorlás lehetőségétől. A testület véleménye szerint ez önkényes jogalkalmazáshoz és végső soron a hozzájárulásnak a kérelmező homoszexualitása miatti megtagadásához vezethet.

Az elutasítás másik indoka a panaszos partnerének hozzáállása volt, amely miatt a hatóságok arra a következtetésre jutottak, hogy a gyermek örökbefogadásának garanciái hiányoznak a kérelmező életében. A Bíróság szerint a francia hatóságok jogosan vették figyelembe ezt az érvet, és nem állapítható meg, hogy e kifogás elbírálása során a kérelmező szexuális orientációja releváns lett volna. A fenti két elutasítási okot a Bíróság együttesen vizsgálta. A közigazgatási eljárásról a testület megállapította: az eljáró hatóságok az ügyet befolyásoló valamennyi tényezőt figyelembe vették, így nem állítható, hogy csak a második kifogásra támaszkodtak volna. A bírósági eljárásban a fenti két érv kiegészült a panaszos életstílusára történő utalással. Az Államtanács szintén az apai modell hiányával és a megkérdőjelezhető partneri elhivatottsággal indokolta döntését, és kimondta, hogy az életstílusra vonatkozó megjegyzés nem értelmezhető a panaszos homoszexualitására – mint elutasítási indokra – történő utalásként, ezért a bírósági döntések a jogi szabályozás keretein belül maradtak.

A Bíróság azonban fontosnak ítélte, hogy E. B. szexuális orientációjára számos alkalommal hivatkoztak az eljáró nemzeti hatóságok és bíróságok; az iratokból egyértelmű, hogy a döntéshozatal során ez döntő érvenként szolgált. A homoszexualitásra hivatkozás implicit módon tetten érhető a dokumentumokban. Mindezek alapján a panaszost megkülönböztetés érte, ezért meg kell vizsgálni, vajon volt-e a diszkriminációnak legitim célja, és ha igen, vajon fennállt-e ésszerű arányos kapcsolat az alkalmazott intézkedés és az elérni kívánt cél között. A szexuális orientációt érintő ügyekben különösen meggyőző és nyomós érveket kell felmutatni, hogy a 8. cikkel összefüggésben alkalmazott eltérő bánásmód igazolható legyen. A Bíróság megállapította: mivel a francia jog megnyitotta az egyedülálló személyek részére is az örökbefogadást, ezzel akár azt is lehetővé tette, hogy egyedülálló homoszexuális személy fogadjon örökbe. A kormány által felhozott érvek e jogi háttér tükrében nem tekinthetők meggyőzőnek. Emellett a francia polgári törvénykönyv hallgat a másik nemhez tartozó szülői minta szükségességéről, és az Államtanács döntése szerint a panaszos rendelkezett azokkal a személyes tulajdonságokkal, amelyek egy gyermek felneveléséhez szükségesek. A Nagykamara tehát 10 : 7 arányban megállapította a 14. cikk megsértését a 8. cikkel összefüggésben, mivel a szexuális orientáción alapuló különbségtételt tiltja az egyezmény.

Forrás: Fundamentum, 2008, 1. szám

(Fordította és összefoglalta: Polgári Eszter)

Nemátalakító műtét – Schlumpf kontra Svájc-eset (29002/06. sz. kérelem)

Az ügy körülményei

A kérelmező, Nadine Schlumpf 1937-ben született, Max Schlumpf néven anyakönyvezték. Gyermekkora óta szexuális identitásproblémákkal küzdött, ennek ellenére megnősült és a házasságból gyermekek születtek. Negyvenéves korában már biztos volt abban, hogy transzszexuális, ám ezt felesége haláláig titokban tartotta. 2002-től kezdve nőként élt, 2003-tól hormonterápián és más orvosi kezeléseken vett részt. A 2004. októberében készült orvosi vélemény a panaszost transzszexuálisként diagnosztizálta és megállapította, hogy készen áll a nemátalakító műtétre. Egy hónappal később benyújtotta a kérelmet az egészségbiztosítójához és kérte a költségek átvállalását. A kérelemhez csatolta a szakértői jelentést. A biztosító megtagadta a műtét költségeinek fedezését, mivel a Szövetségi Biztosítási Bíróság esetjoga szerint a biztosítási politikákba kötelezően belefoglalt záradék szerint a nemátalakító műtéteket csak akkor téríti meg a biztosító, ha „valódi transzszexualizmusról” van szó, amit két év megfigyelési idő után lehet megállapítani.

A műtétet 2004. november 30-én elvégezték, de a biztosító nem vállalta a költségeket. A kérelmezőt 2005. február 14-én nőként nyilvántartásba vették, és két hónappal később benyújtotta fellebbezését a Kantoni Biztosítási Bírósághoz. A fellebbezésben megkísérelte bemutatni azt, hogy az orvostudomány már képes a valódi eseteket azonosítani várakozási idő nélkül is. 2005. júliusában a Bíróság hatályon kívül helyezte a biztosító döntését és további vizsgálatra visszautalta az ügyet. A biztosító a szövetségi Bírósághoz fellebbezett, mivel álláspontja szerint a Kantoni Bíróság figyelmen kívül hagyta a Szövetségi Bíróság irányelveit. A kérelmező nyilvános tárgyalást kért, de a Szövetségi Bíróság elutasította a kérelmet. Strasbourgi beadványában kérte a tisztességes eljáráshoz való jogot garantáló 6. cikk, valamint a magánélethez való jogot biztosító 8. cikk megsértésének megállapítását.

A döntés (A Bíróság 2009. január 9-én kelt ítélete)

Az Egyezmény 8. cikkével kapcsolatban a kérelmező elismerte, hogy a magánélet tiszteletben tartásához való jog nem garantálja feltétlenül, hogy a tagállamok fedezzék a nemátalakító műtétek költségeit. Ugyanakkor arra kötelezi az államot, hogy mérlegelje a transzszexuálisok érdekeit, amikor a betegbiztosításra vonatkozó szabályait kialakítja. Ennek során pedig a szakértői véleményeket kiemelten kell figyelembe vennie. A kétéves várakozási idő a diagnózisra vonatkozik, így nem alapozza meg az Egyezmény 8. cikkének korlátozását. Álláspontja szerint az eljárás elhúzása nem valószínű, hogy csökkenti a felmerülő költségeket, sőt a folyamatos orvosi kezelés miatt az ilyen betegek sokkal többet kerülnek a biztosítónak. Ráadásul a várakozási idő szükségtelen lelki terhet is jelenthet, különösen az ő korában. A szakértői vélemények sem támasztják alá, hogy a műtét elvégzése előtt szükséges lenne ennyit várni. A Szövetségi Bíróságnak figyelembe kellett volna vennie a döntés meghozatalakor az eset speciális körülményeit. A kormány vitatta a kérelmező álláspontját: egyrészt az ország gazdasági jólétének biztosítása érdekében szükségesnek ítélte a betegbiztosítási kiadások korlátozását, másrészt visszautasította, hogy a szakértői vélemények és a nem-

zetközi gyakorlat nem támasztja alá a kötelező várakozási idő előírását. A kérelmező is megvárhatta volna, amíg a biztosító felülvizsgálja döntését.

Az EJEB mindenekelőtt hangsúlyozta: bár az Egyezmény 8. cikkében garantált magánélethez való jognak nincs kimerítő definíciója, mindenképpen magában foglalja a szexuális identitás szabad megválasztásához való jogot és az önrendelkezési jogot is. Az Egyezmény nem csupán negatív kötelezettséget ró e téren az államra, hanem egyes esetekben pozitív intézkedések megtételére is kötelezi a nemzeti hatóságokat.

A Bíróság elismerte, hogy a biztosítótársaságok jogosan mérlegelhetik az egyén érdekével szemben a sürgősségi operációk elkerülése mögött meghúzódó közérdeket. Azzal azonban, hogy a szövetségi Bíróság mereven ragaszkodott a kétéves szabályhoz, a nemzeti hatóságok elmulasztották figyelembe venni a szakértői véleményeket, amelyek alátámasztották volna a kérelmező sajátos helyzetét. Az EJEB nem kívánt állást foglalni a várakozási idő hosszának elfogadhatóságát illetően, de megjegyezte, hogy a kétéves szabály rögzítése óta húsz év telt el. Az ez idő alatt bekövetkezett társadalmi változásokat – összhangban az EJEB esetjogával – nem lehet figyelmen kívül hagyni. A panaszos érdeke jelen esetben azt kívánta volna, hogy mentesítsék a kötelező várakozási idő alól. Mivel az ügy a magánélet legbensőbb szféráját érinti, a nemzeti hatóságoknak különös gonddal kellett volna eljárniuk az egyéni és a közösségi érdekek közötti egyensúly megteremtése során. Mindezek alapján az EJEB megállapította az Egyezmény 8. cikkének megsértését.

A tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban a testület kifogásolta, hogy a nemzeti bíróságok nem fogadták el a panaszos állapotára vonatkozó szakértői véleményeket, amivel egy orvosi kérdésben vállalták át a döntéshozó szerepét. Emellett a 6. cikk (1) bekezdésének sérelmét jelentette az, hogy – bár a panaszos kérte – mégsem tartottak nyilvános tárgyalást.

Forrás: Fundamentum, 2009. 1. szám

(Fordította és összefoglalta: Polgári Eszter)

Egyenlőség Napjai – Bączkowski és mások kontra Lengyelország- eset (1543/06. sz. kérelem)

Az Egyezmény 11. cikke: A gyülekezés és egyesülés szabadsága

Az ügy körülményei

A kérelmezők az Egyenlőségért Alapítvány [*Fundacja Równości*] és annak öt tagja. A 2005. június 10. és 12. között megrendezett Egyenlőség Napjai kampány keretében a kérelmezők felvonulást terveztek Varsó utcáin, amellyel a kisebbségeket, a nőket és a fogyatékkal élőkét sújtó diszkriminációra kívánták felhívni a közvélemény figyelmét. Emellett június 12-én Varsó hét terén szerettek volna tüntetni a kisebbségeket érő hátrányos megkülönböztetés ellen. A felvonulásra és a tüntetésekre irányuló kérelmet május 12-én, illetve június 3-án benyújtották az illetékes hatóságoknak. A varsói polgármester a sajtóban is hangoztatott, a tüntetést és a felvonulást elítélő véleményével összhangban a város képviselője elutasította a felvonulásra irányuló kérelmet. Az indoklás szerint a kérelmezők nem nyújtották be a szükséges tervet a közlekedésben okozott fennakadás megoldására. A szervezők állítása szerint a hatóságok ilyen jellegű dokumentumot nem kértek tőlük.

2005. június 9-én a polgármester megtagadta a tüntetések engedélyezését a közlekedés rendjének zavarására és az esetleges ellentüntetésekre hivatkozva. A nőkkel szembeni diszkrimináció elleni tüntetést a hatóságok jóváhagyták, és engedélyeztek számos olyan demonstrációt is, amelyek a homoszexuális párok jogainak csorbítására hívták fel a figyelmet.

A felvonulást végül rendőrségi biztosítás mellett 2005. június 11-én békésen megtartották. A fellebbviteli bíróság mindkét fenti döntést megsemmisítette, mivel azonban az ítéletek június 17-én, illetve augusztus 22-én – a rendezvények tervezett időpontjánál később – születtek, az eljárást lezárták. 2006 januárjában az Alkotmánybíróság a közlekedésről szóló törvény alkalmazását a kérelmezők ügyében alkotmányellenesnek találta. A kérelmezők álláspontja szerint a nemzeti jog alkalmazása sértette az egyezmény 11. cikkében garantált gyülekezési szabadságukat. Emellett sérelmezték, hogy a lengyel jog nem biztosít lehetőséget arra, hogy a tiltó határozattal szemben benyújtott kifogásukról a bíróságok még a rendezvény tervezett időpontja előtt határozzanak. A 11. cikkel összefüggésben kérték a diszkriminációtilalmat deklaráló 14. cikk vizsgálatát is.

A határozat (2007. május 3-án kelt ítélet)

Ítéletében a Bíróság ismételten hangsúlyozta, hogy a demokratikus társadalomban a pluralizmusnak, a toleranciának és a nyitottságnak kiemelkedő jelentősége van. A pluralizmus és a társadalmi kohézió megteremtésének előfeltétele a kisebbségek, a különböző kulturális tradíciók, a sokszínűség elismerése, és ehhez hozzátartozik a különböző identitású emberek közötti harmonikus párbeszéd biztosítása. Az állam kifejezett pozitív kötelezettsége, hogy védje és biztosítsa a gyülekezés szabadságát a népszerűtlen nézeteket vagy kisebbségeket képviselő szervezetek számára is, hiszen ezek sokkal sebezhetőbbek a többségi társadalom által támogatott csoportokhoz képest. Bár a rendezvények egy részét a tervezett időpontban megtartották, a kérelmezők nagy kockázatot vállaltak: számolniuk kellett azzal, hogy a hatóságok feloszlatták a tüntetése-

ket. A Bíróság véleménye szerint ez sok résztvevőt távol tartott, hiszen a hivatalos biztosítás hiányában nem várhattak védelmet az ellentüntetőkkel szemben. A helyzeten a kérelmezők jogorvoslati joguk gyakorlásával sem tudtak változtatni, mivel a végleges döntés a tervezett időpontnál később született csak meg. A fellebbviteli bíróságok döntése alapján az EJEB megállapította, hogy a kérelmezők gyülekezési jogának korlátozása nem minősült „törvény által előírtnak”. Ezt a következtetést támasztja alá a lengyel Alkotmánybíróság határozata is. Ezzel összefüggésben a Bíróság hangsúlyozta, hogy a jogorvoslat akkor tekinthető hatékonynak, ha – különös tekintettel a téma aktualitására – a kérelmezők még a tervezett időpont előtt végleges döntést kaphatnak az ügyükben. Mivel a belső jog nem biztosított ilyen jogorvoslati lehetőséget, a testület megállapította a 13. cikk megsértését a 11. cikkel összefüggésben.

A diszkriminációtilalom megsértésével kapcsolatosan a Bíróság úgy vélte, az elsőfokú döntések nem voltak nyilván diszkriminatívak, hiszen a tervezés egy technikai részletére hivatkoztak. Ugyanakkor a testület megjegyezte, hogy más szervezetektől eltérően a kérelmezőktől közlekedési tervet kértek a hatóságok. A Bíróság nem hagyta szó nélkül a varsói polgármester sajtóban tett homofób kijelentéseit. A bírák hangsúlyozták, hogy bár a politikai beszéd csak nagyon szűk körben korlátozható, a kormányzatban szerepet vállaló választott képviselőket bizonyos felelősség terheli e tekintetben. Ezért tartózkodniuk kell az olyan kijelentésektől, amelyeket más, velük munkajogi viszonyban álló köztisztviselők utasításként értékelhetnek. A Bíróság álláspontja szerint alappal lehet arra következtetni, hogy a polgármester kijelentései hátrányosan befolyásolták a hatóságok döntéshozatali eljárását. Ezért a 11. cikkel összefüggésben megállapították a 14. cikk sérelmét is.

Kommentár

Bár a Bíróság nem bocsátkozott spekulációba az elutasítások indokai kapcsán, kritikával illette a varsói városvezetést a felvonulást megelőzően tett kijelentései miatt. Az ítélet hangsúlyozza, hogy a szexuális kisebbségeket érő diszkrimináció elfogadhatatlan egy olyan demokratikus társadalomban, amelynek a tolerancia és a sokszínűség adja az alapját. Emellett a döntés elismeri a hatékony jogorvoslat szükségességét a gyülekezési szabadsággal összefüggésben: mivel a rendezvények egy napirenden lévő politikai és társadalmi vitához kapcsolódtak, az időpont a jog gyakorlása szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bírt.

Forrás: Fundamentum, 2007, 2. szám

(Fordította és összefoglalta: Polgári Eszter)

EURÓPAI UNIÓ: EURÓPAI BÍRÓSÁG

Transzszexuális társ kizárása az özvegyi nyugdíjból – K. B. és a National Health Service Pensions Agency-eset

A bíróság ítélete (2004. január 7.)

„EK 141. cikk – 75/117/EGK irányelv – Férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód – Transzszexuális társ kizárása az özvegyi nyugdíjból, amelynek juttatása a túlélő házastársra korlátozódik – A nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés”

A C-117/01. sz. ügyben,

a Bírósághoz a Fellebbviteli Bíróság [*Court of Appeal*] (England & Wales) (Civil Division) (Egyesült Királyság) által az EK 234. cikk értelmében, az e bíróság előtt

K. B.

és

a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat Nyugdíj Hivatala,
az Állami Egészségügyi Miniszter

között folyamatban lévő eljárásban,

a férfiak és a nők egyenlő díjazása elvének alkalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1975. február 10-i 75/117/EGK tanácsi irányelvnek (HL L 45., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 179. o.) és az EK 141. cikknek az értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában,

A BÍRÓSÁG,

tagjai: Skouris elnök, Timmermans, Cunha Rodrigues(előadó) és Rosas tanácselnökök, Edward Puissechet, Macken,. Colneric és von Bahr bírák,
főtanácsnok: Ruiz-Jarabo Colomer,
hivatalvezető: Hewlett főtanácsos,

figyelembe véve a következők által előterjesztett írásbeli észrevételeket:

- K. B. képviseletében C. Hockney, L. Cox QC, valamint T. Eicke barrister,
- az Egyesült Királyság Kormánya képviseletében J. E. Collins, meghatalmazotti minőségben, segítője: N. Paines QC,
- az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében N. Yerrell, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a tárgyalásra készített jelentésre,

K. B. (képviselik: L. Cox és T. Eicke), az Egyesült Királyság Kormánya (képviseli: J. E. Collins, segítője: N. Paines) és a Bizottság (képviselik: J. Sack és L. Flynn, meghatalmazotti minőségben) szóbeli észrevételeinek a 2002. április 23-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

a főtanácsnok indítványának a 2003. június 10-i tárgyaláson történt meghallgatását követően, meghozta a következő

Ítéletet

1. A Fellebbviteli Bíróság [Court of Appeal] (England & Wales), Civil Division a Bírósághoz 2001. március 15-én érkezett, 2000. december 14-i végzéssel az EK 234. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából az EK 141. cikk és a férfiak és a nők egyenlő díjazása elvének alkalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1975. február 10-i 75/117/EGK tanácsi irányelv (HL L 45., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 179. o.) értelmezésére vonatkozó kérdést terjesztett elő.

2. A kérdést a K. B., a National Health Service [Nemzeti Egészségügyi Szolgálat, a továbbiakban: NHS] nyugdíjrendszerének biztosítottja által az NHS Pensions Agency [az NHS nyugdíjrendszerével foglalkozó hivatala] és az NHS Állami Egészségügyi Miniszter ellen, az özvegyi nyugdíjnak a transzszexuális partnerével szemben való megtagadása tárgyában indított jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

3. Az EK 141. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) Minden tagállam biztosítja annak az elvnek az alkalmazását, hogy a férfiak és a nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazást kapjanak.

(2) E cikk alkalmazásában díjazás a rendes alap- vagy minimálbér, illetve illetmény, valamint minden egyéb olyan juttatás, amelyet a munkavállaló a munkáltatójától közvetlenül vagy közvetve, készpénzben vagy természetben a munkaviszonyára tekintettel kap.”

[...]

4. A 75/117 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A Szerződés 119. cikkében felvázolt, a férfiak és a nők egyenlő díjazásának elve (a továbbiakban: egyenlő díjazás elve) azt jelenti, hogy ugyanazért a munkáért vagy azonos értékűnek tekintett munkáért járó díjazás minden vonatkozásában és minden feltételében meg kell szüntetni a nemi alapon történő megkülönböztetés minden fajtáját.”

5. Ugyanezen irányelv 3. cikke a következőket írja elő:

„A tagállamok megszüntetnek minden törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezésekből származó megkülönböztetést a férfiak és a nők között, amely ellentétben áll az egyenlő díjazás elvével.”

A nemzeti szabályozás

6. Az 1975. évi Sex Discrimination Act (a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetésről szóló 1975. évi törvény, a továbbiakban: 1975. évi törvény) 1. és 2. cikke előírja, hogy tilos valamely meghatározott nemű személlyel szemben közvetlenül hátrányosan megkülönböztető cselekményt alkalmazni oly módon, hogy az adott személy kedvezőtlenebb bánásmódban részesüljön, mint amilyenben az ellenkező nemű személyek részesülnek vagy részesülnének. E cikke a közvetett hátrányos megkülönböztetést is tiltják, melynek fogalmát lényegében úgy határozzák meg, hogy ezalatt olyan azonos feltételek vagy követelmények alkalmazását kell érteni, amelyek hatásukat tekintve a meghatározott nemű személynek aránytalanul és indokolatlanul hátrányt okoznak.

7. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága a Bíróságnak a C-13/94. sz., P. kontra S.-ügyben 1996. április 30-án hozott ítélete (EBHT 1996., I-2143. o.) nyomán elfogadta a Sex Discrimination (Gender Reassignment) Regulations 1999-et (a hátrányos megkülönböztetés nemváltoztatás esetén történő alkalmazásáról szóló 1999. évi rendelet), amely az 1975. évi törvényt módosította abból a célból, hogy a törvényben foglalt szabályozás kiterjedjen a munkavállaló nemváltoztatása miatt alkalmazott közvetlen hátrányos megkülönböztetésre is.

8. A Matrimonial Causes Act 1973 (a házassági perekről szóló 1973. évi törvény) 11. cikkének c) pontja semmisnek nyilvánít minden olyan házasságot, amelyben a házasság nem egy hímnemű és egy nőnemű személy között kötött.

9. A Birth and Deaths Registration Act 1953 (a születések és a halálozások anyakönyvezéséről szóló 1953. évi törvény) 29. cikkének (1) és (3) bekezdése értelmében az elírásból, illetve a tárgyi tévedésből adódó hibák kijavításának kivételével tilos a születési anyakönyv bármiféle módosítása.

10. Az NHS Pension Scheme Regulations 1995 (az NHS nyugdíjrendszeréről szóló 1995. évi rendelet) a G7. cikkének (1) bekezdésében előírja, hogy amennyiben a nőnemű biztosított a rendelet által meghatározott körülmények között elhunyt, és özvegyet hagy maga után, ezen özvegy főszabály szerint özvegyi nyugdíjban részesül. Az „özvegy” fogalmát a rendelet nem határozza meg. Egyértelmű azonban, hogy az angol jogban ez a kifejezés a biztosított házastársára vonatkozik.

Az alapjogvita és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

11. Az alapügy felperese, K. B. nőnemű személy, aki körülbelül 20 éven keresztül főként ápolónőként az NHS-nél dolgozott, és az NHS Pension Scheme biztosítottja.

12. K. B. több éve érzelmi közösségben és közös háztartásban él R.-rel, aki nőnek született, és ily módon került anyakönyvezésre is, majd nemet megváltoztató orvosi beavatkozást követően férfi lett, anélkül hogy e változás hivatalossá tétele érdekében a születési anyakönyvet módosítani tudta volna. K. B. és R. ezen oknál fogva – szándékuk ellenére – nem házasodhattak össze. K. B. az írásbeli észrevételeiben előadta, valamint a tárgyaláson is emlékeztetett arra, hogy összetartozásukat „az angol püspöki kar egy tagja által jóváhagyott templomi szertartás” keretében megszentelték, és „a hagyományos párok esetében szokásos módon” eskütételre is sor került.

13. Az NHS Pensions Agency házasság hiányában arról tájékoztatta K. B.-t, hogy abban az esetben, ha R. öt túléli, nem részesülhet özvegyi nyugdíjban, mivel ez az ellátás csak a túlélő házastársakat illeti meg, és jogszerű házasság hiányában az Egyesült Királyság jogának semmilyen rendelkezése nem teszi lehetővé a házastársi jogállás elismerését.

14. K. B. az Employment Tribunalhoz (Egyesült Királyság) fordult, és azzal érvelt, hogy a biztosított özvegyének járó juttatást korlátozó nemzeti rendelkezések az EK 141. cikkkel és a 75/117 irányelvvel ellentétes, nemen alapuló hátrányos megkülönböztetésnek minősülnek. K. B. álláspontja szerint az utóbb említett rendelkezések megkövetelik, hogy az „özvegy” fogalma olyan értelmezést kapjon, amely szerint e fogalomba az olyan túlélő partner is beletartozik, aki az özvegyi jogállást megszerezte volna akkor, ha a nemi hovatartozása nem nemet megváltoztató orvosi beavatkozás eredménye lenne.

15. Mind az Employment Tribunal – az 1998. március 16-i ítélettel –, mind pedig az Employment Appeal Tribunal, London (Egyesült Királyság) – az 1999. augusztus 19-i ítélettel – arra a megállapításra jutott, hogy a szóban forgó nyugdíjrendszer nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést.

16. K. B. a Court of Appealhoz (England & Wales) (Civil Division) fordult, amely úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Az EK 141. cikk és a 75/117 irányelv által tiltott, nemen alapuló hátrányos megkülönböztetésnek minősül-e, ha a National Health Service Pension Scheme feltételei szerint az eltartott személyeknek nyújtandó ellátások csak a biztosított özvegyének járnak, és az említett National Health Service Pension Scheme női biztosítottjának transzszexuális (nőneműként született) partnerével szemben a nyugdíjat megtagadják[?]

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

A Bíróság elé terjesztett észrevételek

17. K. B. álláspontja szerint az a határozat, amellyel megtagadták vele szemben annak a jogát, hogy R.-t nevezze meg az özvegyi nyugdíj kedvezményezettjeként, kizárólag R. nemváltoztatásához kapcsolódó indokon alapul. Ha ugyanis R. nem változtatta volna meg a nemét, és ez nem akadályozta volna meg a házasságkötést, R., mint túlélő házastárs, jogosult lenne az özvegyi nyugdíjra.

18. K. B. álláspontja szerint a fent hivatkozott P. kontra S.-ügyben hozott ítélet, amely szerint a közösségi jog tiltja az adott személy nemváltoztatásán alapuló hátrányos megkülönböztetést, alkalmazandó a jelen ügyre, mivel a kérdést előterjesztő bíróság K. B.-t és R.-t olyan heteroszexuális párnak tartotta, amelynek az egyetlen különleges jellegzetessége az, hogy az egyik partner neme orvosi beavatkozás eredménye. Következésképpen, a párral szemben alkalmazott kedvezőtlen bánásmód kizárólag abból a tényből ered, hogy R. nemet változtatott, így ez az EK 141. cikk és a 75/117 irányelv által tiltott, nemen alapuló, közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül.

19. Másodlagosan K. B. azzal érvel, hogy a házasságkötés követelménye a transzszexuális személyekkel szemben alkalmazott közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül, hiszen ellentétben az olyan heteroszexuális párokkal, amelyek esetében egyik partner sem transzszexuális, a transzszexuális partnert magában foglaló heteroszexuális párok vonatkozásában a házasságkötés követelménye soha nem teljesülhet.

20. Az Egyesült Királyság Kormányának érvelése szerint az NHS-nek mind a férfi, mind pedig a női munkavállalóira érvényes az, hogy amennyiben partnerükkel nem kötöttek házasságot, nem részesülhetnek a NHS Pension Scheme által nyújtott özvegyi ellátásokban, függetlenül attól, hogy mely okból maradt el a házasságkötés. Irreleváns, hogy az adott munkavállaló azért nem tud megfelelni a házasságkötés követelményének, mert homoszexuális partnere van, mint a C-249/96. sz. Grant-gyben 1998. február 17-én hozott ítélet alapjául szolgáló tényállás esetében, vagy az ok abban áll, hogy partnere transzszexuális, mint az alapügyben, vagy az e követelménynek való meg nem felelés bármely más okból adódik.

21. Az Egyesült Királyság Kormánya ezenfelül úgy véli, hogy a C-122/99. P. és C-125/99. P. sz., D. és Svédország kontra Bizottság egyesített ügyekben 2001. május 31-én hozott ítéletet (EBHT 1999., I-4319. o.) kell az alapeljárásban alkalmazni, hiszen az Európai Közösségek tisztviselői személyzeti szabályzatának a vitatott rendelkezése – ugyanúgy, mint az alapügyben – tartalmazza a házasságkötés feltételét, és a háztartási támogatás nyújtásához nem tekinti elegendőnek, ha fennáll egy bizonyos jellegű tartós kapcsolat.

22. A Bizottság úgy véli, hogy a fent hivatkozott P. kontra S.-ügyben hozott ítélet tárgyát képező tényállás meghatározó eleme az volt, hogy a P.-vel szemben alkalmazott kedvezőtlen bánásmódot közvetlenül

a nemváltoztatása váltotta ki, és e bánásmód a nemváltoztatásán alapult, mivel nem bocsátották volna el abban az esetben, ha nemi hovatartozását nem változtatja meg.

23. Az alapügyben azonban a kifogásolt kedvezőtlen bánásmód csak távoli kapcsolatban áll R. nemváltoztatásával, és inkább azzal függ össze, hogy a párnak nincs lehetősége a házasságkötésre. E körülmények között a Bizottság úgy véli, hogy a fent hivatkozott P. kontra S.-ügyben hozott ítélet az alapügyben nem alkalmazható.

24. A Bizottság továbbá azon az állásponton van, hogy K. B. nem hivatkozhat a közösségi jogra annak alátámasztása érdekében, hogy R. nemváltoztatása és az özvegyi nyugdíj részére való juttatásának a megtagadása közötti közvetett kapcsolat elegendő ahhoz, hogy e megtagadás nem alapuló hátrányos megkülönböztetésnek minősüljön. Egyrészt ugyanis a fent hivatkozott Grant-ügyben hozott ítélet hallgatólagosan elismerte, hogy a házasság meghatározása családjogi kérdés, amely a tagállamok hatáskörébe tartozik. Másrészt az Emberi Jogok Európai Bírósága több alkalommal is megállapította, hogy az ahhoz kapcsolódó házassági akadály, hogy az Egyesült Királyság joga nem teszi lehetővé egy transzszexuális személy számára, hogy módosítsa a születési anyakönyvet, nem minősül az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 8., 12. és 14. cikke megsértésének.

A Bíróság álláspontja

25. A nyugdíjrendszer keretében nyújtott ellátások, amelyek lényegében az érdekelt által betöltött állástól függnek, az érintett díjazásához kapcsolódnak, és az EK 141. cikk hatálya alá tartoznak [lásd különösen a C-262/88. sz. Barber-ügyben 1990. május 17-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-1889. o.] 28. pontját és a C-351/00. sz. Niemi-ügyben 2002. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-7007. o.] 40. pontját).

26. A Bíróság azt is elismerte, hogy az ilyen rendszer keretében járó özvegyi nyugdíj az EK 141. cikk alkalmazási körébe tartozik. E tekintetben kifejtette, hogy ezzel az értelmezéssel nem áll ellentétben, hogy az özvegyi nyugdíjat, meghatározásából eredően, nem a munkavállalónak, hanem a túlélő hozzátartozója számára fizetik, mivel az ilyen ellátásra való jogosultság olyan juttatás, amely a túlélő hozzátartozó házastársának a nyugdíjrendszerbeli tagságából következik, oly módon, hogy a túlélő hozzátartozó szerzi meg a házastársa és annak munkáltatója közötti munkaviszony alapján meglevő nyugdíjjogosultságot, és számára azt házastársa volt munkaviszonya alapján folyósítják [lásd a C-109/01. sz. Ten Oever-ügyben 1993. október 6-án hozott ítélet [EBHT 1993., I-4879. o.] 12. és 13. pontját és a C-379/99. sz. Menauer-ügyben 2001. október 9-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-7275. o.] 18. pontját).

27. Az NHS Pension Scheme által létrehozotthoz hasonló foglalkoztatási szociális biztonsági rendszer keretében nyújtott özvegyi nyugdíj tehát az EK 141. cikk és a 75/117 irányelv értelmében vett díjazásnak minősül.

28. Az a döntés, hogy egyes előnyökben csak a házaspárok részesülhessenek, és a házasságkötés nélkül együtt élő élettársak abból ki legyenek zárva, vagy a jogalkotó szabad választásának, vagy a belső jogi rendelkezéseknek a nemzeti bíróságok által történő értelmezésének a körébe tartozik, és a magánszemélyek nem hivatkozhatnak a közösségi jog által tiltott, nemen alapuló hátrányos megkülönböztetésre (a közösségi jogalkotó hatásköre tekintetében lásd a fent hivatkozott D és Svédország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 37. és 38. pontját).

29. A jelen ügyben az ilyen követelmény önmagában nem tekinthető nemen alapuló hátrányos megkülönböztetésnek, és ebből következően az EK 141. cikkbe és a 75/117 irányelvbe ütköznek, hiszen az, hogy a kérelmező férfi vagy nő, az özvegyi nyugdíj juttatása szempontjából közömbös.

30. Az olyan helyzetben azonban, mint amely az alapügy tárgyát képezi, egyenlőtlen bánásmód áll fenn, amely, bár közvetlenül nem sérti a közösségi jog által védett jogban való részesülést, befolyásolja annak biztosításának egyik feltételét. Amint azt a főtanácsnok indítványának 74. pontjában jogosan hangsúlyozta, ez az egyenlőtlen bánásmód nem az özvegyi nyugdíj elismeréséhez kapcsolódik, hanem az e nyugdíj nyújtásához elengedhetetlen előzetes feltételek egyikéhez, nevezetesen a házasságkötési képességhez.

31. Az Egyesült Királyságban ugyanis az olyan heteroszexuális párokhoz viszonyítva, amelyek esetében egyik partner nemi hovatartozása sem nemet megváltoztató orvosi beavatkozás eredménye, akik így összeházasodhatnak, és amely párok ezért részesülhetnek az egyik partner díjazásának elemét képező özvegyi nyugdíjban, az olyan párok, amelyek K. B. és R. helyzetében vannak, semmilyen módon nem képesek arra, hogy eleget tegyenek a házasságkötési követelménynek, amelyet az özvegyi nyugdíj nyújtásának feltételeként az NHS Pension Scheme előír.

32. Ennek az objektív képtelenségnek az oka abban áll, hogy először is, a házassági perekről szóló 1973. évi törvény semmisnek nyilvánít minden olyan házasságot, amelyben a házasság nem egy hímnemű és egy nőnemű személy között kötött, másodszor, az adott személy nemének meg kell felelnie a születési anyakönyvben tanúsítottnak, és végezetül a születések és a halálozások anyakönyvezéséről szóló 1953. évi törvény szerint az elírásból, illetve a tárgyi tévedésből adódó hibák kijavításának kivételével tilos a születési anyakönyv bármiféle módosítása.

33. Emlékeztetni kell arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy az a tény, hogy egy transzszexuális személy nem köthet házasságot olyan nemű személlyel, amilyen nemű maga is volt a nemét megváltoztató orvosi beavatkozást megelőzően, amely ahhoz a tényhez kapcsolódik, hogy a polgári anyakönyv szempontjából e két személy azonos nemű, mivel az Egyesült Királyság szabályozása nem teszi lehetővé a transzszexuális személy új nemi azonosságának a jogi elismerését, e személy az EJEE 12. cikke értelmében vett házasságkötési jogának a megsértése [lásd az EJEB, 2002. július 11-i a Christine Goodwin

kontra Egyesült Királyság- és l.c. kontra Egyesült Királyság-ítéletet, az Ítéletek és Határozatok Tárában még nem tették közzé, 97–104. §, illetve 77–84. §).

34. Az olyan jogszabály, mint az alapügyben szereplő, amely az EJEE-vel ellentétes módon az olyan párokat, mint K. B. és R., megakadályozza abban, hogy az egyik teljesítse a házasságkötéshez kapcsolódó feltételt, amely alapján a másik részesülhetne a díjazásából, főszabály szerint az EK 141. cikkben foglalt követelményekkel összeegyeztethetetlennek minősül.

35. Tekintettel arra, hogy a tagállamok hatáskörébe tartozik az R. helyzetében levő személyek nemváltoztatása jogi elismerése feltételeinek meghatározása, és összhangban az Emberi Jogok Európai Bíróságának a megállapításaival (a fent hivatkozott Goodwin kontra Egyesült Királyság ítélet, 103. §), a nemzeti bíróságra tartozik annak eldöntése, hogy az alapeljáráshoz hasonló ügyben a K. B. helyzetében lévő személy hivatkozhat-e az EK 141. cikkre azon joga elismerésének érdekében, hogy partnerét a túlélő hozzátartozónak járó nyugdíj jogosultjaként megjelölhesse.

36. A fentiekből következően az EK 141. cikkel főszabály szerint ellentétes az olyan jogszabály, amely az EJEE-vel ellentétes módon az olyan párokat, mint K. B. és R. megakadályozza abban, hogy az egyik teljesítse a házasságkötéshez kapcsolódó azon feltételt, amely alapján a másik részesülhetne a díjazásából. A nemzeti bíróságra tartozik annak eldöntése, hogy az alapeljáráshoz hasonló ügyben a K. B. helyzetében lévő személy hivatkozhat-e az EK 141. cikkre azon joga elismerésének érdekében, hogy partnerét a túlélő hozzátartozónak járó nyugdíj jogosultjaként megjelölhesse.

A költségekről

37. A Bíróságnál észrevételt előterjesztő Egyesült Királyság Kormánya és a Bizottság részéről felmerült költségek nem téríthetők meg. Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről.

A fenti indokok alapján

A BÍRÓSÁG

a Fellebbviteli Bíróság(England & Wales) (Civil Division) által a 2000. december 14-i végzéssel elé terjesztett kérdésre a következő választ adja:

Az EK 141. cikkel főszabály szerint ellentétes az olyan jogszabály, amely az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt európai egyezményvel ellentétes módon az olyan párokat, mint K. B. és R. megakadályozza abban, hogy az egyik teljesítse a házasságkötéshez kapcsolódó azon feltételt, amely alapján a másik részesülhetne a díjazásából. A nemzeti bíróságra tartozik

annak eldöntése, hogy az alapeljáráshoz hasonló ügyben a K. B. helyzetében lévő személy hivatkozhat-e az EK 141. cikkre azon joga elismerésének érdekében, hogy partnerét a túlélő hozzátartozónak járó nyugdíj jogosultjaként megjelölhesse.

Skouris

Timmermans

Cunha Rodrigues

Rosas

Edward

Puissochet

Macken

Colneric

von Bahr

Kihirdetve Luxembourgban, a 2004. január 7-i nyilvános ülésen.

R. Grass
hivatalvezető

V. Skouris
elnök

Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001J0117:HU:HTML>

Azonos nemű élettársak közös örökbefogadási joga – Du Toit és mások kontra Népjóléti miniszter és mások-eset

[Du Toit & Another versus The Minister for Welfare and Population Development & Others, 2002 (10) BCLR 1006; [2002] 13 BHRC 187; (2003) 4 CHRLD 21.]

[...]

Ez az eset az azonos nemű élettársak közös örökbefogadási jogát érinti. A beadványt tevők tartós lesbikus párkapcsolatban élnek és néhány éve adtak be közös kérvényt Pretoria város Gyermekjogi Bíróságához, hogy két gyermeket, egy fiú-lány testvérpárt örökbe fogadhassanak. A gyermekvédelmi törvény [*Children Care Act*] rendelkezései azonban korlátozzák a házaspárok közös örökbefogadási lehetőségét, így a Gyermekjogi Bíróság csak az egyik fél (a második beadványt tevő) részére biztosította a felügyeleti és gyámügyi jogokat.

Ezt követően kérelmet nyújtottak be a pretoriai Legfelső Bíróság [*High Court*] elé, melyben a gyermekvédelmi, és a gyámügyi törvény [*Guardianship Act*] szóban forgó rendelkezéseinek alkotmányosságát vitatták. Azt állították, hogy ez a két törvény a szexuális irányultságukon és a házassági státuszukon alapulva diszkriminál; valamint sérti az első beadványt tevő emberi méltóságát, és aláássa azt az alkotmányos alapelvet, mely szerint a gyermekeket érintő ügyekben a gyermekek érdekei mindennél előbbre valók. Visszavonták kezdeti beadványukat az ügyben, és jelezték, hogy elfogadják a Legfelső Bíróság döntését. A Legfelső Bíróság megállapította, hogy a két törvény valóban sérti alkotmányos jogaikat, és úgy határozott, hogy a kérdéses rendelkezéseket úgy kell értelmezni, hogy azonos nemű párok számára is lehetséges a közös örökbefogadás. A kérvényezők ezután fordultak ehhez a Bírósághoz (dél-afrikai Alkotmánybíróság), hogy az alkotmány követelményének megfelelően, hagyja jóvá a Legfelső Bíróság döntését.

A megerősítő eljárás során ez a testület kijelölt egy ügygondnokot [*curator ad litem*], hogy ne csak az adott ügyben érintett gyermek érdekeit, hanem mindazon gyerekeket is képviselje, akikre ez a döntés hatással lehet. A beadványt tevőket támogatja a Meleg és Lesbikus Esélyegyenlőségi Program [*Lesbian and Gay Equality Project*], amely civil szervezet *amicus curiae* („tanácsadó vélemény”) formájában kíván további bizonyítékokat nyújtani.

A Bíróság egyhangú döntésében Skweyiya kinevezett bíró [...] megállapította, hogy a törvényi rendelkezések sértik az alkotmányos jogokat. A közös örökbefogadás korlátozása szexuális irányultságon és családi állapoton alapuló hátrányos megkülönböztetés. Továbbá az első kérvényező méltósághoz való joga is sérült, mert nem teszik lehetővé a törvények, hogy mindkét gyermek szülőjeként legyen elismerve. Végezetül, a Bíróság megállapítja, hogy a szabályozás sérti a gyermekek érdekeinek elsőbbségét.

Ennek megfelelően a Bíróság megerősíti a Legfelső Bíróság döntését, és megállapítja, hogy a szabályozásnak lehetővé kell tennie azonos nemű partnerek számára a közös örökbefogadást, ha egyébként szülői feladatra alkalmasak.

(Fordította: Kállai Péter)

Az egyenlő védelem elve – Romer, Colorado kormányzója és mások kontra Evans és mások

Legfelső Bíróság (Colorado) – 94-1039. sz. beadvány

[Beadva: 1995. október 10. – Döntés: 1996. május 20.]

Miután Colorado különböző szervei rendeletekben tiltotta a szexuális orientáción alapuló diszkriminációt a lakhatás, a foglalkoztatás, az oktatás, a nyilvános szolgáltatások, az egészségügyi és jóléti szolgáltatások, valamint egyéb tranzakciók és tevékenységek terén, Colorado választópolgárai egy állami népszavazáson elfogadták a Colorado állam Alkotmányának Második alkotmánykiegészítését. Ez kizárja az összes olyan törvényhozói, végrehajtói vagy bírói eljárást az állam vagy az önkormányzatok minden szintjén, amely egy személynek az ő homoszexuális, lesbikus vagy biszexuális irányultságán, életvitelén, magatartásán vagy kapcsolatain alapuló helyzetének védelmére szolgál.

A beadványt tevők, akik között sértett homoszexuálisok és önkormányzatok is vannak, azért indították ezt az eljárást az állami bíróságon, hogy az állami felek mondják ki a Második alkotmánykiegészítés érvénytelenségét, és tiltsák meg annak alkalmazását.

Az eljáró bíróság előzetes döntését feltartotta a coloradói Legfelsőbb Bíróság, mert a úgy határozott, hogy az alkotmánykiegészítés a szigorú alapos vizsgálat teszt [*strict scrutiny*] tárgya a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés Egyenlő Védelem elvét tartalmazó klauzulája [*Equal Protection Clause*] alapján, mert sérti a meleg és lesbikusok alapvető, politikai részvételi jogait. Megvizsgálva azonban az eljáró bíróság úgy találta, hogy a vizsgált kiegészítés nem elégíti ki a szigorú vizsgálatához szükséges követelményeket, ezért utasított a második alkotmánykiegészítés végrehajtására. Az állami Legfelsőbb Bíróság ezt a döntést helybenhagyta.

Döntés

A második alkotmánykiegészítés sérti az egyenlő védelem elvét tartalmazó klauzulát (4–14. o.)

(a) Az állam fő érvét, mely szerint a meleg és lesbikusok minden más emberrel egyenlő helyzetbe kerülnek akkor, amikor különleges jogaikat megtagadják tőlük, valószínűtlenségi okokból elutasította. A jogi környezet változásának mértéke egyértelmű a coloradói Legfelső Bíróság irányadó értelmezéséből, mely szerint a kiegészítés azonnali hatásaként hatályon kívül kerülnek a létező törvények, szabályozások, irányelvek és állami, önkormányzati politikák, melyek a szexuális orientáción való megkülönböztetést kívánják visszaszorítani. Egyértelmű hatása az is, hogy további alkotmánymódosítás híján semmilyen kormányzati szervezet nem fogadhat el a továbbiakban: hasonló, vagy még nagyobb védelmet biztosító intézkedéseket. A második kiegészítés által hatályon helyezett és tiltott rendelkezések szóhasználatának, szerkezetének és működésének vizsgálatából is egyértelmű a jogi környezet megváltozása. Még akkor is, ha az állam állításának megfelelően a homoszexuálisok az általános alkalmazású törvények és politikai intézkedések alapján is találhatnak védelmet, a második alkotmánykiegészítés jóval túlmutat a különleges jogoktól való megfosztáson. Súlyos hátrányt

okoz nekik azzal, hogy megtiltja (miközben senki másnak), hogy a különféle nyilvános és magán eljárásokban elszenvetett hátrányos megkülönböztetés okozta sérelmeikkel szemben konkrét jogi védelmet élvezzenek. (4–9. o.)

(b) Annak érdekében, hogy összehangoljuk a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés azon ígéretét, mely szerint senki nem fosztható meg az azonos fokú védelemtől és a tényleges helyzetet, melyben a legtöbb szabályozás csoportosít ilyen vagy olyan célból, a Bíróság kijelentette, hogy egy olyan jogszabályt, amelyik nem korlátozza az alapvető jogokat és nem céloz egy meghatározott csoportot mindaddig hatályban hagy, amíg a jogszabályi csoportosítás ésszerű kapcsolatban áll független és legitim törvényhozói célokkal. [lásd pl.: *Heller kontra Doe*-eset 509 U.S. 312, 319–320.] A második alkotmánykiegészítés még ennek a hagyományos vizsgálatnak sem felel meg, sőt egyenesen ellentétes azzal. Először is, a kiegészítés egyszerre túl szűk és túl széles. Miközben egyetlen jellemvonás által személyeket azonosít, minden szinten megtagadja tőlük a védelem lehetőségét. A személyek egy csoportjának ilyen megfosztása a konkrét jogi védelemhez való jogtól példa nélküli és önmagában is az egyenlő védelem elvének szó szerinti tagadása. Másodsor, a vizsgált kiegészítés abszolút széles hatóköréből eredő olyan általános kijelentések, hogy a melegeket és leszbikusokat nem kell, hogy megillesse bármiféle különleges törvényi védelem, jelentősen eltávolodtak az alkotmánykiegészítésre felhozott érvektől, például más állampolgárok egyesülési szabadságának védelme, különösképpen olyan földbirtokosoké vagy munkásoké, akiknek személyes vagy vallási ellenérzésük van a homoszexualitással szemben, és az az állami érdek, hogy erőforrásait a más csoportokkal szembeni megkülönböztetés elleni harcra fordítsa. A kiegészítés ezekkel az okokkal nem igazolható, így azt az elkerülhetetlen következtetéshez vezet, hogy az az érintett csoportok elleni gyűlölködésből született. A második alkotmánykiegészítésről nem mondható el, hogy egy meghatározható, legitim célt követne. Nem más, mint emberek önmagáért való csoportosítása, olyan valami, amit az egyenlő védelem elvét tartalmazó klauzula nem enged meg. (9–14. o.)

[...]

(Fordította: Kállai Péter)

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK

A német Alkotmánybíróság döntése az azonos nemű párok életközösségéről és a házasság védelméről BVerfGE 105, 303 (2002)

Idézetek: BverfG, 2002. 07. 17-i 1 BvG 1/01, bekezdésszám 1–147

Irányelvek az Első Tanács 2002. július 17-i döntéséhez:

1 BvF 1/01

1 BvF 2/01

[...]

3. Az azonos nemű párok bejegyzett életközösségének bevezetése mint jogi intézmény nem sérti az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdését. A házasság különös védelme a 6. cikk (1) bekezdésében nem akadályozza a jogalkotót abban, hogy olyan jogokat és kötelezettségeket támasszon az azonos neműek életközösségével szemben, amelyek azonosak a házasságéval, vagy megközelítően hasonlóak. A házasság intézményét nem fenyegeti az a veszély, hogy csorbát szenvedjen egy olyan intézmény által, amely azon személyek felé fordul, akik nem léphetnek egymással házasságra.

4. Nem ütközik az alaptörvény 3. cikkének (1) bekezdésébe az, hogy a különböző nemű személyek nem házasságon alapuló életközösségének, valamint az ezzel egyenértékű rokonsági közösségeknek a bejegyzett életközösség jogi formája tiltva legyen.

A szövetségi alkotmánybíróság a nép nevében az alábbi törvények alkotmányjogi vizsgálatának tekintetében: az azonos nemű közösségek diszkriminálásának megszüntetéséről szóló törvény, azaz az életközösségekről szóló 2001. február 16-i (BGBl I 266.), módosítva a Szociális törvénykönyv (Kilencedik könyv, SGB IX.) a fogyatékos emberek rehabilitációját és részesedését (BGBl I 1046.) tárgyaló 2001. június 19-i (25) bekezdésében, valamint a 7. számú, a bérleti jog újratagolását, egyszerűsítését és reformját tartalmazó 2001. június 19-i (10) bekezdésben (BGBl I 1149.), továbbá a polgári bírósági védelem javításáról szóló, az erőszakvételt és a hátrányos megkülönböztetéseket tárgyaló, valamint a házastársak lakásvitáinak megkönnyítését célzó 2001. december 11-i törvény (11) bekezdésében (BGBl I 3513.);

I. indítványozók:

- a szász állami kormányzat képviselőjében a miniszterelnök,
- a thüringiai szabad állam tartományi kormánya a miniszterelnök képviselőjében;

II. indítványozó:

- a bajor állami kormányzat képviselőjében a miniszterelnök,

– a Német Szövetségi Alkotmánybíróság – Első Tanács –, Papier elnök, Jaeger és Haas bírók, Hömig és Steiner bírók, Hohmann-Dennhardt bírónő, valamint Hoffmann-Riem Bryde bíró közreműködésével a 2002. április 9-i szóbeli tárgyalás alapján a következő ítéletet hozta.

Az azonos nemű közösségek diszkriminálásának megszüntetéséről szóló, az életközösségekre vonatkozó 2001. február 16-i törvény (Szövetségi Közlöny I 266.) 2001. december 11-i változatában (Szövetségi Közlöny I 3513.) megfelel az alaptörvény rendelkezéseinek.

Indokolás

A. A normakontrollra irányuló indítványok az azonos nemű közösségek diszkriminálásának megszüntetéséről szóló, az életközösségekre vonatkozó 2001. február 16-i, 2001. augusztus 1-jén hatályba lépett törvénynek (Szövetségi Közlöny I 266., a továbbiakban: LpartDisBG) az alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségét célozzák.

I. A törvény célja az, hogy megszüntesse az azonos nemű párok diszkriminálását és megnyissa előttük azt a lehetőséget, hogy kapcsolatuknak jogi keretet adhassanak. A bejegyzett életközösséggel számos jogi következménnyel járó családjogi intézmény született a tartós időre tervezett azonos nemű életközösségek számára.

1. 2000-ben legalább 47 ezer azonos nemű pár élt együtt a Német Szövetségi Köztársaságban [lásd Eggen, Gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften, 2. rész, in Baden-Württemberg in Wort und Zahl 12/2001, 579 ff.). A Német Szövetségi Igazságügyi Minisztérium megbízásából Buba és Vaskovics által 2000-ben készített tanulmány szerint az azonos nemű párok nem különböznek lényegesen külön nemű társaiktól a kapcsolatukkal szemben támasztott elvárásaik, annak tartóssága, az egymás iránti kölcsönös támogatási készség és felelősségvállalás tekintetében.

A párkapcsolatban élő azonos nemű megkérdezettek több mint fele fogalmazta meg kívánságként, hogy jogilag elfogadott párkapcsolatban élhessen (Buba–Vaskovics: Benachteiligung gleichgeschlechtlich orientierter Personen und Paare, a Szövetségi Igazságügyi Minisztérium megbízásából készült tanulmány, 2000, 75 ff., 117 ff.). Az azonos nemű párok házasságkötése nem lehetséges.

2. A homoszexuális párkapcsolatok törvényes szabályozására irányuló törekvések a Német Szövetségi Gyűlés 11. törvényhozási ciklusáig nyúlnak vissza a Német Szövetségi Köztársaságban (vö. a GRÜNEN frakciójának 1990. május 18-i határozati kérelmével, BTDrucks 11/7197). 1994-ben az Európa Parlament az EU tagállamait határozatban arra szólította fel, hogy kerüljék jogszabályaikban a homoszexuális irányultságú személyekkel szembeni egyenlőtlen bánásmódot, valamint azt az indítványt intézte a bizottság felé, hogy nyissa meg a homoszexuálisok előtt a házasság vagy az ennek megfelelő jogi szabályozások lehetőségét (vö. az Európai Közösség 1994. február 28-i C 61 hivatali lapjával 40 f., BTDrucks 12/7069, 4).

Időközben több európai országban szabályozták az azonos nemű párkapcsolatokat (vö. a Max Planck Intézet külföldi, valamint nemzetközi személyiségi joggal foglalkozó tanulmányát, kiadója többek között Basedow: Die Rechtstellung gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften, 2000). Ezek a skandináv országoknak a házassággal egyenértékű partnerkapcsolat-felfogásától a franciaországi Pacte civil de solidarité (PACS) lehetőségéig terjednek, utóbbi úgy az azonos, mint a különböző nemű életközösségek regisztrálását foglalja magában, ami a házasság viszonylatában kevesebb jogi következménnyel jár és könnyebben fel is bontható.

Hollandiában időközben az azonos nemű párok előtt is nyitva áll a házasság intézménye.

2000 júliusában az SPD, valamint a BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN frakciói az azonos nemű közösségek (életközösségek) diszkriminációjának megszüntetését célzó törvényjavaslatot terjesztettek a törvényhozás elé (BTDrucks 14/3751). Az FDP-frakció úgyszintén törvényjavaslattal állt elő (BTDrucks 14/1259). A két javaslat első olvasata, bizottságokhoz való utalása, valamint a szakértők maghallgatása után a Szövetségi Gyűlés illetékes jogi bizottsága 2000. november 8-án a FDP törvényjavaslatának elutasítása és a kormányzó frakciók javaslatának elfogadása mellett döntött, de két törvényre bontott változatban.

Az egyik az azonos nemű közösségek, életközösségek diszkriminációját megszüntető, jelentős jogi következményeket maga után vonó törvényt jelenti a bejegyzett életközösség szabályozásával (LpartDisBG), a másik pedig az életközösségekről szóló törvény, valamint más törvények (az életközösségekről szóló törvényt kiegészítő törvény – LPartGErgG) kiegészítését tartalmazza, különös tekintettel az eljárásjogi/véghezviteli szabályozásokra (BTDrucks 14/4545., mellékletekkel). Mindehhez a kormányzó frakciók azon szándéka szolgált alapul, hogy az eredeti törvényjavaslatot egy többségi szavazástól mentes, valamint egy többségi szavazást igénylő törvényre bontsa. Ennek következményeként az LpartDisBG-javaslatban egy, az életközösség bejegyzéséért felelős hivatal felállítása mellőzhetővé válik (AusschussDrucks 14/508, a Családokért, idősekért, nőkért és a fiatalságért felelős bizottság és 14/944, Munka- és szociális rendi bizottság). Ezt a tanácsadó bizottságok többséggel támogatták, és a jogi bizottság 2000. november 9-i jelentésében (BTDrucks 14/4550) kifejezésre is juttatta. Mindazonáltal az LpartDisBG-tervezetnek a jogi bizottság által elkészített határozati javaslatához mellékelt szövegben nem minden szabályozást változtattak meg ennek megfelelően. Az LpartDisBG-t ebben a szövegváltozatban fogadta el a Szövetségi Gyűlés (plenáris jegyzőkönyv 14/131, 12629. D) és változatlan formában került a Szövetségi Tanács elé, amely nem folyamodott a közvetítő bizottsághoz és nem tett arra vonatkozóan megállapítást, hogy a törvény többségi szavazást igényel (Szövetségi Tanács, plenáris jegyzőkönyv, 757. ülés, 551. C, D).

Miután a Szövetségi Igazságügyi Minisztérium az LpartDisBG 1. cikke 3. §-ának (3) és (4) bekezdésében két, megítélése szerint nyilvánvaló helytelenségre utalt, a Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Tanács elnökei beleegyeztek a kifogásolt helytelenségek kiigazításába. A törvény 2001. február 16-i (BGBl II 266.) elkészítésére és kihirdetésére már így, javított változatban került sor. A Szövetségi Alkotmánybíróság nem fogadta el a törvény hatálybalépése elleni fellebbezéseket, melyek a bajor és szász állami kormányzatok egy korábbi rendeletén alapultak (vö. a 2001. július 18-i ítélettel, 1 BvQ 23/01 és 1 BvQ 26/01, NJW 2001, 2457).

Mindeközben minden szövetségi tartományban léteznek az LpartDisBG-hez kapcsolódóan a törvény végrehajtását szabályozó rendelkezések, amelyek az életközösséggel foglalkozó ügyek illetékességét és a meg-

felelő eljárások szabályozását tartalmazzák. Az életközösségi törvényt kiegészítő törvényt ezzel szemben elfogadta ugyan a Szövetségi Gyűlés, de a Szövetségi Tanács eddig még nem járult hozzá (BTDrucks 14/4875). A Szövetségi Parlament által életre hívott közvetítő bizottság (BTDrucks 14/4878) még nem fogalmazott meg ezzel kapcsolatosan határozatot.

3. A normakontrollra irányuló indítványokkal megtámadott törvény az azonos nemű párok bejegyzett életközösségének megalakítását és megszüntetését szabályozza. Az életközösség két azonos nemű személy szerződésével jön létre, amihez a szükséges nyilatkozatokat az illetékes hatóságok előtt kell megtenni [1. cikk 1. § (1) bekezdés]. Az életközösség megalapításának további feltétele a mindkét fél vagyoni helyzetét rögzítő nyilatkozat [1. cikk 1. § (1) bekezdés 4. mondat]. Az életközösség az egyik vagy mindkét fél által benyújtott kérvényen alapuló ítélettel szűnik meg (1. cikk 15. §).

Az élettársaknak kötelességük az egymásról való gondoskodás, egymás támogatása és életük közös alakítása. Felelősséget viselnek egymás iránt (1. cikk 2. §). A törvény a felek nemének azonosságát nem szabja meg. Az életközösség jogi következményei részben a házasságét követik, de különböznek is azoktól. Így a felek egymással szemben tartással tartoznak. Ez más formában különélés esetén és az életközösség felbontása után is érvényes (1. cikk 5., 12. és 16. §). Az élettársaknak nyilatkozniuk kell vagyoni helyzetükről, melynek során választhatnak, hogy vagyonuk összeadódik, vagy vagyoni viszonyaikat szerződésben rögzítik (1. cikk 6. és 7. §). Közös névben egyezhetnek meg (1. cikk 3. §). Az élettárs, vagy az egyik szülő korábbi élettársa, aki a gyermekkel hosszabb ideig egy háztartásban élt, láthatási joggal rendelkezik [2. cikk 12. szám 12. § (2) bekezdés BGB]. Az egyik élettárs a másik rokonának számít (1. cikk 11. §). Bevezették az élettárs örökösödési jogát, amely megfelel a házastársakénak (1. cikk 10. §). A szociális biztosítási jog tekintetében is jogi következmények lépnek életbe az élettársi kapcsolat megalapításával (3. cikk 52., 54. és 56. §).

Így például a törvényes betegbiztosításban az élettárs is részese a családi biztosításnak (3. cikk 52. § 4. szám). A külföldi joggal kapcsolatosan a házastársi életközösségre érvényes kedvezményezetti előírások az azonos nemű életközösségekre is értelemszerűen kiterjednek (3. cikk 11. §). Az LpartDisBG ezen felül az egyedüli gondviselési joggal felruházott szülő élettársának a szülő jóváhagyásával lehetőséget ad arra, hogy a „kis gondviselési jog” értelmében a gyermek mindennapjait érintő dolgokban dönthessen (1. cikk 9. §).

A kifogásolt törvény és a még nem létező kiegészítő törvény nem tervezi az élettársi kapcsolat felbontása esetében az élettársnak járó tartás és halál esetén az ellátás szabályozásának bevezetését. Éppen így kizárt kiskorúak közös adoptációja. A kiegészítő törvény tervez adójogi és szociális segély-jogi szabályozásokat, az LpartDisBG ellenben nem tartalmazza ezeket.

II. A normakontrollra irányuló indítványukkal az indítványozók a kifogásolt törvények egészének és egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét panaszolják.

1. [...]

2. A törvény az indítványozók szerint tartalmát tekintve is alkotmányellenes.

a) Különösen az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésében szereplő, a házasság és a család védelmét megfogalmazó kitéttel nem áll összhangban. Nem óvja az ebben az alapjogi normában szereplő azon kitétt, amelyet mindenekelőtt az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésében álló intézményi garancia és a házasság és család védelmeként megfogalmazott alapvető értéknorma állít. Már a törvény megnevezése is kifejezésre juttatja, hogy az életközösség és a házasság egyenértékűvé tétele a cél. Az LpartDisBG az azonos nemű párok számára egy, a házasság hatásaival messzemenően felruházott családjogi intézményt állít fel, megsértve ezzel az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdését, amely gátolja a törvényalkotót abban, hogy a házasság és család személyiségjogi viszonyait jelentősen átformálja, és megtiltja, hogy a családjogot egyenértékűen lehessen alkalmazni a házasságra és az azonos nemű élettársi kapcsolatra.

A házasság mint az állami rend vitális eleme, mely szavatolja a gyermekek gondozásához és neveléséhez szükséges feltételeket, ami úgy a gyermek, mint a szülő, de az állami közösség érdeke is, különös védelem alatt áll. A különbségek elmosásával ettől a különös védelemtől fosztják meg, ha más életközösségek számára olyan párhuzamos intézményeket hoznak létre, amelyek a házasságéhoz hasonlatosak. Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése megszabja, hogy a nemek személyiségi és családjogi viszonyait a házasság mértékében kell rendezni, amennyiben tartós életközösségről van szó. Az alkotmány a házasság egységének és felelősségének tiszteletére és támogatására int. Ennek a közösségi, valamint a személyiségi jog egész területén közvetlen hatásai vannak.

Emellett az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése nemcsak a házasságot tiltja meg az azonos nemű életközösségek számára, hanem tiltja azt is, hogy a házasság mellett olyan intézmény állhasson fel, amely tényleges szükségszerűség nélkül ölti magára a házasság alkotóelemeit, mivel ez a tilalom megkerülését jelentené. Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott különös védelmi rendelkezés a házasság és az életközösség jogi formái közötti világos távolságtartást követel meg. A házasság exkluzív védelmet élvez. A törvény más partnerkapcsolatoknak általános, de nem különleges, intézményesített védelmet nyújt. Ez a különbségtétel egyfelől differenciálási igényt, másfelől leképezési tilalmat alapoz meg a partnerkapcsolatok jogi megformálásával szemben. Nem volna szabad a házasság mintájára felépülniük, a házasságot pontosan lemásolniuk, avagy azokat a szabályozásokat átvenniük, amelyek a házassági jog magját képezik. Ez a kitétel sérül a bejegyzett életközösségnek a házassághoz való messzemenő igazítása során. A házassági jogtól való látszólagos eltérések, amelyeket a törvény tartalmaz, pontosabb odafigyeléssel a házassággal azonosnak mutatkoznak. Az a néhány tényleges különbségtétel, amely a törvényben szerepel, nem alapul semmiféle önálló koncepción. A törvényalkotó azon szándéka, hogy az LpartGErgG-vel a házasságot másolja le, az Lpart-DisBG-ben tervezett szabályzásokkal még nyilvánvalóbbá válik. Ez mindenekelőtt az adójogi szabályozásokat illeti, amelyek hatásukban egyfajta korlátozott házastársi kettéhasításhoz volnának hasonlatosak.

b) Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése azáltal is sérül, hogy az LpartDisBG-ben az életközösség megfelelő szabályozás hiányában nem jelent akadályt a házasság előtt. Ezáltal a törvény a bejegyzett életközös-

séget a házasság mellé emeli, noha a bejegyzett életközösség kötelezettségtételei nem egyeztethetők össze a házasságéval. Ebben rejlik a házasság egyik jelentős megtépázása.

c) Ezen túlmenően a törvény a „kis gondviselési jog” bevezetésével az 1. cikk 9. §-ában a gondviselési joggal nem rendelkező szülőt is bevonja a szülői jogba. Ez ellenkezik az alaptörvény 14. cikkének (1) bekezdésével, mivel elegendő nyomós ok hiányában az élettárs végrendelkezési képességét az özvegy élettárs kötelesrésze által korlátozza, ami már önmagában nem tesz eleget az özvegytárs gazdasági szempontú biztosításának. A törvény ezen kívül sérti az alaptörvény 3. cikkének (1) bekezdését. Noha jó okok szólnának amellett, hogy más, tartós megalapozottságú és kölcsönös gondoskodáson alapuló életközösségek számára is rendelkezésre állhassanak hasonló jogi keretfeltételek, ezeket a további védelemre szoruló párkapcsolatokat jogi szempontból nem venné figyelembe a törvény. Végezetül nem tartalmaz a törvény adójogi szabályozásokat, jóllehet a törvényben megindokolt tartási kötelezettség elválaszthatatlan az adójog figyelembevételétől.

III. Az eljárásban állásfoglalási lehetőséget kapott a Német Szövetségi Gyűlés, a Szövetségi Kormány, a tartományi kormányzatok, a Tudományos Családjogi Egyesület (bejegyzett egyesület), a Leszbikusok és Melegek Németországi Szövetsége, a Német Családi Szövetség, valamint a Melegek és az Egyház Ökumenikus Munkacsoport (bejegyzett egyesület).

Ezek közül a Német Szövetségi Gyűlés, a Szövetségi Kormány, a Hamburgi Szabad Hanzaváros Szenátusa, Schleswig-Holstein tartományi kormányzata, a Leszbikusok és Melegek Németországi Szövetsége, valamint az Ökumenikus Munkacsoport élt a lehetőséggel, és a Hamburgi Szabad Hanzaváros Szenátusa, valamint az Ökumenikus Munkacsoport kivételével állásfoglalását a szóbeli tárgyaláson mélyrehatóan ki is egészítette.

1. a) A Szövetségi Kormány az LpartDisBG-t az alaptörvénnyel összeegyeztethetőnek tartja. Hogy szembe-
szegüljön az azonos nemű párok még mindig fennálló társadalmi és politikai diszkriminációjával, a törvény olyan jogi struktúrákat épít fel, amelyek az intenzíven létező párkapcsolatok kölcsönösségi viszonyaiból eredő, nemektől független igényekből és a gyengébb fél védelmének szükségességéből adódnak. A törvény ezáltal nem másolja a házasságot, hanem a valóság tényszerűségeiből vonja le a tanulságot. A házassági joggal fellelhető párhuzamok ott érnek véget, ahol a házasságot jellemző viszonyoknak incsenek az azonos nemű kapcsolatokban adekvát megfelelői, különös tekintettel a házastársak közös gyermekeire. A bejegyzett életközösség nem gyakorol csábítási nyomást. A szexualitással foglalkozó orvostudomány biztos állásfoglalása szerint homoszexualitásra sem nevelni, sem kényszeríteni nem lehetséges senkit, mindez sokkal inkább erős biológiai predispozíció eredménye.

b) A törvény tartalmilag is megfelel az alaptörvénynek. Összhangban áll az alaptörvény 2. cikkének (1) bekezdésével, valamint az 1. cikk (1) bekezdésével, és az azonos nemű párok kölcsönös felelősségének megerősítésével.

sítésére irányul. A házasságjogi szabályozásokkal való hasonlóságok az egész életre épülő intenzív kölcsönösségi viszony természetéből adódnak.

A törvény nem ütközik az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésébe, amely más, a felelősségvállalás erősítését célzó intézmények működését engedélyezi, és nem tartalmaz diszkriminatív elemet azon személyekkel szemben, akik szexuális beállítottságuk okán nem léphetnének házasságra. Az alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése azon fő irányvonalának, hogy az ember közelség és megbízhatóság iránti alapvető igényét jogilag biztosítsa, megfelel az, hogy a homoszexuális párok számára is megteremtődhessenek azok a megfelelő szabályozások, amelyek kapcsolatuk jogi bázisát lehetővé teszik. Az LpartDisBG tiszteletben tartja a házasság és a család szociális és jogi értékét. Az iránta való töretlen értéktisztelet már az érintett homoszexuális párok hasonló jogi intézmény iránti óhajában is megnyilvánul. Amennyiben alapvető irányultságukat tekintve a házasságjogi szabályozások homoszexuális életközösségekre is alkalmazhatók volnának, a házasság mindenképpen szociális példát jelentene. A házasság és a család összképe ezáltal nem károsulna.

Nyitva marad a kérdés, hogy az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése tartalmaz-e differenciálási vagy távolságtartási kitétel. A házassággal való egyes megfelelések, illetve párhuzamok mindenesetre nem vezetnének egy ilyesfajta kitétel megsértéséhez. Az életközösség törvényi felépítése jelentősen különbözik a házasságétól. Így egy fennálló élettársi kapcsolat nem akadályozza a házasságkötésnek, amely józan belátás szerint az életközösség ipso iure felbontásához vezetne. A megokoltság hiánya az életközösség semmisségéhez vezetne. A bejegyzett életközösség vagyonynyilatkozat-tételt feltételez. A törvény nem tartalmaz előírásokat az élettársak háztartásvezetésével kapcsolatban és nem kötelezi őket arra, hogy pénzkereseti lehetőségeik választásában és gyakorlásában tekintettel legyenek egymásra. Az élettársaknak csupán az megengedett, hogy közös nevet válasszanak. Közös örökbefogadás vagy mostohagyermek örökbefogadása nem lehetséges számukra. Eltartásjogi értelemben alapvetően minden élettárs a saját munkavégzésére van utalva. Ezek és egyéb különbségtételek igazolják, hogy a bejegyzett életközösség nem a házasság leképezése.

Hogy bejegyzett életközösségekre azonos nemű személyek is számot tarthatnak, nem igazol ellentmondást az alaptörvény 3. cikkének (3) bekezdésével szemben, mivel az nem nemekhez, hanem társválasztáshoz kötött. Az alaptörvény 3. cikkének (1) bekezdése sem sérül, hiszen a heteroszexuális partnerkapcsolatok előtt nyitva áll a házasság lehetősége.

Más jellegű életközösségek mélyrehatóan különböznek életvitel szempontjából a bejegyzett élettársi kapcsolatoktól.

A törvény védi az adózást. A törvényben szereplő tartási tényezők mint bevételi források adókötelezettség alá esnek. Végezetül az élettársak számára lehetővé tett örökösödési jog is összhangban áll az alaptörvény 14. cikkének (1) bekezdésével. A kötelesrész jog létjogosultságát a mai szociális kötelezettségek között abban találja meg, hogy az érintettek jövedelme a halálon túl is biztosítva legyen. A törvényhozó jogosult arra, hogy a legközelebbi hozzátartozóknak a hagyatékban méltányos részesedést biztosítson.

2. a) A Német Szövetségi Gyűlés felfogása szerint a normakontrollra irányuló indítványok nem indokoltak.

bb) A törvény alkotmányosságát illetően az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdéséről a Szövetségi Gyűlés kifejti, nincs bizonyíték arra, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság jogfelfogásában az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdéséből levezetett differenciálási vagy távolságtartási kitétel sérülne. Az LpartDisBG alkotmányjogi megítélésében az alaptörvény 6. cikk (1) bekezdésének elhárító funkciója nem játszik szerepet, mivel a törvény a házasságot nem érinti, a házasságkötési szabadságot nem korlátozza, a házastársi együttélést nem befolyásolja és nem állít újabb házasságkötési akadályokat. Úgyszintén nem érinti a törvény az intézményességi biztosítékot.

A felépítmény garanciájának tétele alapjogi elmélet, amelyet az alaptörvénynek alárendelve a politikai vezetés átfogóan törvényesít, és mint ilyen, semmiféle, vagy csak igen korlátozott funkcióval bír. Az alkotmányossági norma a felépítményi garancia esetében mindig az általa behatárolt területet jelenti, nem pedig az azon kívül eső tényállásokat. Így ennek értelmében ez más intézmények felépítésével szemben semleges marad, amennyiben maguk az utóbbiak nem érintik az alapjogi védelem alatt álló intézményt.

Érvényes ez az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésére is, amely csupán a törvényalkotó azon kötelezettségét tartalmazza, hogy a házasság normatív alapellátását biztosítva tegye lehetővé az alapjog használatát. Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése a házasságot, nem pedig annak exkluzivitását biztosítja. Mivel az LpartDisBG a házasságra érvényes jogot érintetlenül hagyja, nem érinti ezáltal a házasságot mint intézményt sem.

Az LpartDisBG nem illeti alapvető értékmutató norma-funkciójában sem az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdését. A törvényes szabályozások nem diszkriminálják a házasságot. A támogatásra irányuló kitétel nem sérül. Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott különös védelemből nem következik, hogy a házasságot alapvetően és állandóan másként kell kezelni, mint más életközösségeket. Csupán a specifikusan a házasságra jellemző keretfeltételek más életközösségekre való alkalmazását tiltja, ellenben az azon szabályozásokhoz való igazítást nem, amelyek valós körülményekhez – mint például az együttélés vagy az érzelmi affinitás – kapcsolódnának, feloldanak a harmadik személy védelmét a gazdasági élet terén, vagy az ez idáig a házasságra korlátozódott terheket az élettársi kapcsolatra is kiterjesztenék, mint ahogyan ez az LpartDisBG-ben alkotmányjogilag nem kifogásolható módon meg is történt.

b) A szóbeli tárgyalás során von Renesse (SPD), Geis (CDU/CSU), Beck (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) és Braun (FDP) szövetségi képviselők nyilatkoztak. Ennek során Geis képviselő úr a Szövetségi Gyűlés állásfoglalásától eltérő véleményt képviselt.

3. A Hamburgi Szabad Hanzaváros szenátusa felfogása alátámasztására, miszerint a normakontrollra irányuló indítványok nem volnának megalapozottak, a Szövetségi Kormány állásfoglalására hivatkozik.

Az LpartDisBG bizonyos mértékű igazodása a házasság jogi formáihoz nem jelenti az életközösség egyenértékűvé tételét a házassággal, csupán jogtechnikai eszköz a cél elérése érdekében. A távolságtartási kitétel kiemelésével az indítványozók az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdését védelmi funkcióján túlmenően az

eltérő életfelfogásokkal szembeni védelmi jogba fordították át, teljesen figyelmen kívül hagyva így a homoszexuálisok alapvető jogait. Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése nem tartalmazza mindazonáltal a nem házasságon alapuló életközösségek hátrányba helyezését a házassággal szemben. Pusztán akkor sem járna semmiféle következménnyel az azonos nemű párkapcsolatok szabályozása szempontjából az, ha az alapvető jogi norma lehetőség szerint meszszemenő exkluzivitást biztosítana a házasságnak mint a párkapcsolatban való együttélés módjának, megnehezítve ezáltal másfajta életformák választását. A homoszexuális irányultságú emberek választott párjukkal nem léphetnének házasságra.

4. Schleswig-Holstein tartományi kormányzata is a Szövetségi Gyűlés állásfoglalásához csatlakozik. Nem fedezhető fel ellentmondásosság az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésével szemben. Az intézményes garanciák lényeges jellemzője egyfelől, hogy már létező struktúrákhoz igazodnak, másfelől viszont nyitottak a továbbfejlődésre, mert szerveződési programjuk anyaga maga a valóság. Az, hogy hogyan alakul az élet-társak anyagi viszonyainak szabályozása, sokkal inkább érinti a megvalósulás kérdését a mindenkor adott történelmi kontextuson belül, ellenben igen kevésbé befolyásolja a házasság intézményességi garanciájának rendezőelvét. A törvényalkotó teremtő szabadságának része, hogy cserélje a szabályozási modelleket, vagy az, hogy ne pusztán a házasságra vonatkoztassa azokat. Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdéséből nem következik a leképezés tilalma, ugyanis az végső soron oda vezetne, hogy a hasonlóságok vagy összevethető érdekszempontjaik ellenére a szabályozásra szoruló élethelyzeteket csak másként, valószínűleg csak a dolog természetével ellentétesen [sachwidrig] lehetne szabályozni. A házassági, illetve családjogban már megvalósult egy már jól működő szabályozási koncepció, ennek figyelmen kívül hagyása szakszerűtlen [sachwidrig] eredményekhez vezetne.

5. A Leszbikusok és Melegek Szövetsége azon az állásponton van, hogy a törvény mind formailag, mind tartalmilag alkotmányos. Az azonos nemű párkapcsolatok is tarthatnak igényt jogi biztosítékokra az alaptörvény 2. cikkének (1) bekezdése, valamint 3. cikkének (1) bekezdése értelmében. Az, hogy mind ez idáig nem létezett intézményes védelem, alkotmányellenes volt. Csak az új jogi intézmény teszi lehetővé az azonos nemű életközösségek számára, hogy jogi biztonsághoz jussanak. Mindez érintetlenül hagyja az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdését.

Az állásfoglalás mindazonáltal nem osztja azt a felfogást, hogy az életközösség a házasságkötéssel érvényét veszti. Jogtalan az élettársak egyikének házasságkötési szabadságát fölé helyezni a másik tartós kapcsolatba vetett bizalmának. Az életközösség megalapozásában sokkal inkább helyénvaló a házasság szempontjából alapvető jogról való lemondást látni.

Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése mint értékmérő alapnorma szó szerint nem tiltja az egyenlőtlen bánásmódot az azonos nemű életközösségekkel szemben. Amennyiben a házasság az állam csírasejtjének tekintendő, ez nem indokolhatja mindenek fölött álló előnyben részesítését. Gyermektelen házaspárok is élvezik az alaptörvény 6. cikke (1) bekezdésének védelmét. Amennyiben ez az alapvető jogi forma a házasságot mint jótállási és felelősségvállalási közösséget – amely az államot tehermentesíti és a partnerekre stabilizálóan hat – védi, úgy ez a szempont az azonos nemű életközösségeket is jellemzi.

A bejegyzett életközösség intézménye nem korlátozza a családok támogatását célzó állami szándékokat. Más szociális jelenségek elnyomását megfogalmazó felszólítás nem olvasható ki az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdéséből. Az LpartDisBG-től, amely érintetlenül hagyja a családjogi előírásokat, nem várhatunk mélyreható változásokat. Egyebekben az életközösség jogi felépítménye sokrétűen különbözik a házassági jogétól. Az alaptörvénybe ütköző további jelenségek nem állapíthatók meg.

6. A Melegek és az Egyház Ökumenikus Munkacsoport a Leszbikusok és Melegek Szövetségének fejtegetésére támaszkodik. A homoszexuális irányultság megítélésének változása az egyházak részéről nyilvánvaló. Sőt egyes evangélikus tartományi egyházakban az azonos nemű párok megáldása mint egyházi esemény már megengedett. A római katolikus egyház állásfoglalása kétértelmű. Egyfelől kinyilvánítja, hogy a homoszexuális emberekkel tisztelettel kell bánni, másfelől a párkapcsolatot úgy állami, mint egyházi téren elutasítja.

Mindenesetre az előítéletektől mentes humántudományi kutatások eredményei új látásmódot vezettek be a homoszexualitás megítélésében a katolikus egyházban. Ennek konzekvenciáit mind ez idáig csupán a katolikus világi szervezetek vonták le, miszerint az azonos nemű életközösségek elismerése már nem tekintendő összeegyeztethetetlennek a nyugati katolikus világrenddel, hanem az ezen életközösségek elismerésének szükségessége éppen következménye annak.

B. Az indítványok megalapozatlanok. Az azonos nemű életközösségek (élettársi kapcsolatok) diszkriminálásának megszüntetését célzó törvény (LpartDisBG) az alaptörvénnyel összeegyeztethető.

[...]

II. Az LpartDisBG tartalmilag is alkotmányos.

1. Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésével összeegyeztethető. Az azonos nemű párok bejegyzett életközösségének mint új intézménynek a bevezetése és ennek jogi felépítménye nem ütközik sem az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésébe, sem az ott normalizált intézményességi garanciába. A bejegyzett életközösség az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésével mint értékmeghatározó jogelvvel is összeegyeztethető.

a) Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése alapjogként védi az önként választott párral való házasságra lépés szabadságát (vö. BverfGE 31, 58 {67}; 76, 1 {42}). A házassághoz való korlátozás nélküli jog szabadságát az LpartDisBG nem érinti.

aa) A házasságra alkalmas minden ember előtt nyitva áll a házasságkötés lehetősége az LpartDisBG-ben megfogalmazott bejegyzett életközösség bevezetését követően is. Mindazonáltal házasság csak a másik nemhez tartozó személlyel köthető, mivel a partnerek különleműsége elválaszthatatlan jegye a házasság mibenlétének (vö. BverfGE 10, 59, {66}) és a házasságkötés szabadsága csak eddig terjed. Azonos nemű

párok házasságkötése az LpartDisBG bevezetése után sem válik lehetővé. Számukra a tartós kötelék jogi intézményeként egyedül a bejegyzett életközösség lehetősége nyílik meg.

Épp így nem befolyásolja a törvény sem közvetlenül, sem közvetve a különnemű párok házasságkötési szabadságát. Mivel számukra a bejegyzett életközösség nem lehetséges, ezért ezen intézmény nem tartja őket távol a házasságkötéstől.

bb) Az LpartDisBG nem korlátozza a házasságra lépést. A már fennálló élettársi kapcsolat a törvény szerint nem ellentétes a házasságkötéssel. Az LpartDisBG nem állít ilyen esetekben nyomatékosan akadályt a házasságkötés elé. Az anyakönyvvezetőnek azonban ilyen konstelláció esetén meg kell vizsgálnia, hogy a felek házasságkötési szándéka valóban komolyan fennáll-e, és megtagadhatja a közreműködést, ha ez a szándék nincs meg [1310 § (1) bekezdés 2. mondat i. v. m., 1314. § (2) bekezdés 5. szám BGB].

Mindazonáltal a törvényalkotó nyitva hagyta a kérdést, hogy a bejegyzett életközösség fennállása mellett kötött házasság von-e maga után jogi következményeket az életközösség további fennállása szempontjából, és hogy adott esetben ezek miben állnak.

E kérdések megválaszolása így végső soron a bíróságra marad.

Ezt a törvényben fennálló hiányosságot csakis a házasságnak az alaptörvény 6. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott védelme figyelembevételével lehetséges az alkotmánynak megfelelően megszüntetni. Emellett figyelembe kell venni, hogy a házasságot mint nő és férfi közötti szoros kölcsönösségi kapcsolatot személyes exkluzivitás tünteti ki. A házasságnak ez a jellemvonása veszne el, ha a házastársak egyikének vagy mindkettejüknek megengedett maradhatna, hogy fenntartsa egy másik társsal alapított életközösségét. A házasság védelme az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésében megköveteli a házastársaktól azt, hogy a házasság mellett ne bocsátkozzanak más törvényes párkapcsolatba, és ez az LpartDisBG 1. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott kitétel magának a törvényalkotónak is kiindulópontként szolgál.

Ebből az okból adódóan javasolja azt a jogtudományi szakirodalom, hogy az LpartDisBG által nem tiltott, meglévő életközösség mellett kötött házasság lehetőségét azzal a jogi következménnyel kösse össze, amely szerint a házasságkötés az élettársi kapcsolatot ipso iure felbontja és amelyet ezáltal jogi értelemben nem létezőnek kell tekinteni (vö. Schwab, FamRZ 2001, 385. {389}). Ez volna az egyik járható út, amelynek értelmében az alaptörvény 6. cikke (1) bekezdésének megfelelő módon lehetne a meglévő joghézagot megszüntetni. Ez a megoldás ugyan erőteljesebben korlátozza az élettársak egyikét, mint azt az LpartDisBG 1. cikkének 15. §-a szerinti feloldás teszi, mindazonáltal az alaptörvény 6. cikke (1) bekezdésének való megfelelés okán még elfogadható.

Annak a követelménynek, amely a házasságot mint férfi és nő közötti életformát védi, azáltal is eleget lehetne tenni, ha a házasságra lépés feltétele volna, hogy nincs vagy már nem áll fenn élettársi kapcsolat. Egy ilyesfajta házassági akadály nem gátolná elégtelen módon az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésében garantált szabadsághoz való jogot, mivel tényleges alapját éppen a házasság mibenléte és alakja adná (vö. BverfGE 36, 146 {163}). Éppúgy, mint ahogy egy már fennálló házasság az újabb házasságkötés lehetőségét kizárja (BGB 1306. §), hogy ezáltal a házasság kölcsönösségi viszonyai ne kerülhessenek veszélybe, úgy

az is a házasság védelmében történik, ha csak azok számára válik lehetővé, akiknek nincsen más jellegű törvényességi kötöttségük. Azzal a lehetőséggel, hogy a házasság megkapja a neki járó védelmet, ezen túlmenően azoknak is bizalmon alapuló védelmet nyújtana, akik a bejegyzett életközösséggel azt az életformát választják, amelyet számukra a törvényalkotó mint törvényes, tartós, felelősségen alapuló életközösséget ezennel rendelkezésükre bocsátott. Számukra adott volna annak biztonsága, hogy párkapcsolatuk nem végződhetne a másik fél azon egyoldalú döntésével, hogy házasságra akar lépni. Az a tilalom, hogy egy fennálló életközösség házasságkötési akadályt képez, alapvetően tényszerűen teljesülne is. Mindazonáltal korlátozná a házasságkötés szabadságát. Hogy a szóban forgó törvény lehetővé teszi-e a bírói hézagkitöltést ilyen értelemben is, itt nem dönthető el. Azok a súlyos következmények, amelyeket a bejegyzett életközösség felbontása vagy megszüntetése az érintettek személyes élete vagy gazdasági helyzete tekintetében von maga után, meglehetősen különbözőképpen realizálódnak aszerint, hogy a házasság és az együttélés egymásmelletti-ségét kizáró mely jogi konstrukcióra esik a választás. Értelemszerű volna, ha maga a jogalkotó szabná meg, hogy egy már fennálló életközösség akadályozza-e a házasságkötést, vagy hogy a házasságkötés vezet-e egy még fennálló életközösség felbontásához.

b) A jogalkotó nem sérti azt az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésében szereplő alkotmányjogi kitétel, amely a házasságot mint életformát ajánlja és védi (intézményességi garancia, vö. BverfGE 10, 59 {66 f.}; 31, 58 {69 f.}; 80, 81 {92}). A törvénynek nem tárgya a házasság szabályozása.

aa) Maga az alaptörvény nem tartalmazza a házasság definícióját, hanem eleve feltételezi azt mint az emberi együttélés különleges formáját. Az alkotmányjogi védelem megvalósítása így annyiban teszi szükségessé a jogi szabályozást, amennyiben az be- és egymástól elhatárolja, mely életközösség élvezi házasságként az alkotmány védelmét. A jogalkotónak annak megformálásában szabad mozgástere van, hogy meghatározza a házasság formáját és tartalmát (vö. BverfGE 31, 58, {70}; 36, 146 {162}; 81, 1, {6. f.}). Az alaptörvény a házasság intézményét nem absztrakt módon ragadja meg, hanem abban a formájában, ahogyan az a már létező, a törvényi szabályozásban mérvadó nézetekben kifejezésre jut (vö. BverfGE 31, 58, {82 f.}). Mindazonáltal a jogalkotónak a házasság megformálása során figyelembe kell vennie azokat a rendszerező elveket, amelyek az alaptörvény 6. cikke (1) bekezdésének a már létező életformához való kapcsolódásából, valamint az alaptörvényben garantált szabadság jellegből és más alkotmányossági normákból adódnak (vö. BverfGE 31, 58 {69}). A házasság tartalmához, úgy, ahogyan az a társadalmi és az azzal együtt járó változások figyelmen kívül hagyásával képes jogi formáját megőrizni és amelyet az alaptörvény formált, hozzátartozik, hogy férfi és nő egyesülésének tartós alapokra helyezett életközösségét jelenti, amely szabad akaratból az állam közreműködésével jött létre (vö. BverfGE 10, 590 {66}; 29, 166 {176}; 62, 323 {330}), amelyben férfi és nő egyenjogú viszonyban áll egymással (vö. BverfGE 37, 217 {249 ff.}; 103, 89 {101}), és amelyben szabadon dönthetnek együttélésük kialakításáról (vö. BverfGE 39, 169 {183}; 48, 327 {338}; 66, 84 {94}).

bb) Ez a védelem nem illeti meg a bejegyzett életközösség intézményét. A párok azonos neműsége megkülönbözteti a házasságtól, és egyben szervezőelve is. A bejegyzett életközösség nem minősül házasságnak az alaptörvény 6. cikk (1) bekezdésének értelmében. Az azonos nemű párok jogait ismeri el.

A jogalkotó az alaptörvény 3. cikk (1) bekezdésének és a 3. cikk (1) és (3) bekezdéseinek tesz eleget azáltal, hogy ezeket az embereket személyiségük teljesebb kibontakoztatásához segíti és véget vet a diszkriminálásnak.

cc) Az LpartDisBG jogalkotója nem érinti a házasságot mint intézményt alkotmányjogi alapelveiben és mibenlétében. Jogi fundamentuma nem változik. Az összes szabályozás, amely a házasság jogi kereteit biztosítja és az intézményt jogi következményekkel ruházza fel, továbbra is fennáll (vö. BverfG, 2001. július 18-i ítélet, 1 BvQ 23/01 és 1 BvQ 26/01, NJW 2001, 2457 f.). Az intézményességi garanciából, éppen mert pusztán a házasságra vonatkozik, nem lehetséges annak tilalmára következtetni, hogy az azonos nemű párok számára ne lehetne nyitottá tenni egy jogilag hasonló módon felépített párkapcsolat lehetőségét.

c) Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése mindazonáltal nem merül ki abban, hogy a házasságot szerkezetének fő vonásaiban elemezze, hanem mint követendő értékmintának a házasság és a család egészét illető személyes és közösségi jog tekintetében az állami rend által különös védelmet biztosít (vö. BverfGE 6, 55 {72}; 55, 114 {126}). Hogy ennek a védelmi felhatalmazásnak eleget tehessen, az államnak hangsúlyozottan feladata egyfelől mindaz ellenében hatni, ami a házasságot károsítja vagy valamilyen módon veszélyezteti, másfelől a házasságot megfelelő intézkedésekkel támogatni (vö. BverfGE 6, 55 {76}; 28, 104 {113}; 53, 224 {248}; 76, 1 {41}; 80, 81 {92 f.}; 99, 216 {231 f.}). A jogalkotó az LPartDisBG-vel mindezt nem veszélyeztette.

aa) Az LPartDisBG a házasságot sem nem károsítja, sem más módon nem veszélyezteti. A házasságnak az alaptörvény 6. cikke (1) bekezdésében foglaltak szerint kijáró különleges védelem tiltja a házasság rossz fényben való feltüntetését más életformákkal szemben (vö. BverfGE 6, 55 {76}; 13, 290 {298 f.}; 28, 324 {356} 67, 186 {195 f.}; 87, 234 {256 ff.}; 99, 216 {232 f.}).

(1) Azáltal, hogy az LpartDisBG az azonos nemű párok számára lehetőséget biztosít arra, hogy a bejegyzett életközösség által olyan jogokat és kötelezettségeket vállalhassanak, amelyek a házassághoz hasonlatosak, mindez nem történik meg.

Meglehetősen széles területen képezte le a jogalkotó a házassági szabályozásokat a bejegyzett életközösség új intézményének szabályozásakor. Ezáltal a házasság vagy a házastársak nem tűnnek fel rosszhiszeműbbnek és nem szenvednek hátrányt az életközösséggel vagy az élettársakkal szemben. A házasság intézményét nem veszélyezteti az az intézmény, amely azon személyek felé fordul, akik nem köthetnek egymással házasságot.

(2) Az LpartDisBG-nek a hátrányos megkülönböztetés tilalmába való ütközése sem azt jelenti, hogy a jogalkotó eltekintett volna attól, hogy ezzel a törvénnyel egyidejűleg a szövetségi szociális segélyről szóló törvényt olyan szabályozásokkal egészítse ki, amelyek az élettársi kapcsolat esetében is feltételként írják elő a kölcsönös jövedelmi és vagyoni helyzet figyelembevételét a szociális segély jogosultságának megítélésében.

Ezáltal pillanatnyilag a szociális segélyezési jog a házaspárokat ugyan gazdasági egységként tárgyalja, az élettársakat viszont nem feltétlenül. Házastársak estében ez a feltételezett jövedelmi kiegyenlítődés okán a szociális segélyre való igény csökkenéséhez vagy akár megszűnéséhez is vezethet, míg az élettársak ennek hiányában a szociális segély folytatólagos élvezői lehetnek. A házastársak ebben rejlő megrövidítését mindazonáltal nem az LpartDisBG okozza, hanem a szövetségi szociális segélyjog megfelelő szabályozásainak hiánya. Az LpartDisBG az élettársakat a kölcsönös tartás viselésének tekintetében éppen hogy nem a házastársakkal szemben privilegizálja.

Amennyiben a szociális segélyjogban ebből nem a megfelelő jogi konzekvenciák csapódnak le, úgy ott az alaptörvény 6. cikke (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetési tilalom elleni vétség léphet fel, de nem az LpartDisBG előírásai következtében, amelyek mindösszesen az elvont normakontroll eljárás tárgyát képezik.

bb) A bejegyzett életközösség új intézményének bevezetésével a jogalkotó nem vétett azon tilalom ellen sem, amely a házasság életformájának támogatását célozza. A törvény a házasságtól nem von el semmiféle támogatást, amelyet az ez idáig megkapott.

Csupán egy más életközösséget vesz jogi védelem alá, és jogokkal, valamint kötelezettségekkel látja el.

cc) A jogalkotónak nem tiltott a házasság alkotmányjogi védelméért az alaptörvény 6. cikk (1) bekezdésében foglaltak szerint az, hogy a házasságot más életformákkal szemben előnyben részesítse (vö. BverfGE 6, 55 {76}). Azonban abból, hogy a házasság más életformákkal szembeni privilegizáltsága engedélyezett, nem vezethető le sem a támogatására szólító felhatalmazás teljesítése, sem formája révén semmiféle, az alaptörvény 6. cikke (1) bekezdésében szereplő olyan kitétel, amely más életformák háttérbe szorítását eredményezné a házassággal szemben. Ezt értelmezi félre eltérő álláspontjával Haas bírónő, amikor az alaptörvény 6. cikke (1) bekezdésében foglalt támogatási kitétel a házasságétól eltérő életformák háttérbe szorításaként értelmezi. Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése a házasságot a csak neki kijáró alkotmányjogi védelem által tünteti ki, és arra kötelezi a jogalkotót, hogy a kezében lévő eszközökkel ehhez mérten támogassa azt. Más életformák hátrányba helyezése mindazonáltal nem vezethető le belőle kitételként. A házasság jogi védelmének mértéke és támogatása semmilyen tekintetben nem csökken általa, ha a jogrend más életformákat is elismer, amelyek a házassággal mint különböző nemű párok közösségével nem vehetik fel a versenyt. Alkotmányjogilag nem indokolható a házasság különleges védelmének azon értelmezése sem, hogy az ilyen más életközösségeket a házasságtól való különbözőségükben kellene megragadni és kevesebb joggal ellene felruházni. A védelmi és támogatási megbízás ellenben előírja a jogalkotónak, hogy gondoskodjon arról, hogy a házasság betölthesse azt a szerepet, amelyet számára az alkotmány kijelöl.

(1) Mikor az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése a házasságot különleges védelem alá helyezi, különlegességét abban látja, hogy a család mellett egyedül a házasság intézménye az, amely ebben az alkotmányjogi védelemben részesül, más életforma ezzel szemben nem. A házasság az alkotmány megváltoztatása nélkül nem törölhető el, alapszerkezeti elvei nem változtathatók meg (mint már Mangoldt-nál a Parlamenti Tanács alapkérdésekkel foglalkozó bizottságában, in *Der parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle*, 5/II, átdolgozta Pikart–Werner, 826.) Kizárólag számukra létezik alkotmányjogi támogatási felhatalmazás. Nem lehetséges sem az alapjogi norma szó szerinti értelmezésére támaszkodva, sem fejlődéstörténetének tekintetében ezen túl a védelem különlegességének olyan messzemenő jelentőséget tulajdonítani, hogy a házasságot folytonosan jobban kell védeni, mint más életközösségeket [lásd Badura eredményei, in Maunz–Dürig, *Grundgesetz*, 6. cikk (1) bekezdés Rn. 56 {2000 augusztusi állapot}; Burgi, in *Der Staat*, 39. kötet, 2000, 487 ff., Krings, *ZRP* 2000, 409 ff.; Pauly, *NJW* 1997, 1955 f.; Scholz–Uhle, *NJW* 2001, 393 f.; Tettinger, in *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche*, 35, 2001, 140.]

Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése a Parlamenti Tanács tanácskozásainak során számos szövegbeli változtatáson ment át, amelyekben gyakorta váltakozott a házasság védelme, valamint a különleges védelme közötti megfogalmazás (vö. Parlamenti Tanács, Főbizottság, 21. ülés, jegyzőkönyv, 239, az Alapelvi Bizottság 32. ülésének jegyzőkönyve, in *Der Parlamentarische Rat 1948–1949, a. a. O.*, 5/II, 1993, 910. {935}; a Főbizottság 43. ülésének jegyzőkönyve, 545. {554 f.}; az Általános Szerkesztőszéki Bizottság állásfoglalása a Főbizottság második olvasatának változatához, 121, Parlamenti Tanács, Főbizottság, az 57. ülés jegyzőkönyve, 743 f.). A vitákból ellenben nem vehető ki, hogy ezek a szövegváltoztatások azért történtek-e, mert a házasságnak és a családnak többé-kevésbé erős védelem jár. Sokkal egyértelműbben arra utalnak, hogy ezeket a változtatásokat a mindenkorai nyelvérzék diktálta. Von Mangoldt például a Német Nyelvi Szövetség javaslatára a „különleges” szó törlését és helyette a „házasság és a család [...] az alkotmány védelme alatt állnak” szöveg választását indítványozta, mivel ez tartalmilag pontosan ugyanazt takarja, viszont jobban fogalmazva (*Der Parlamentarische Rat 1948–1949, 5/II, a. a. O.*).

Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése körüli vitákban az új életformák védelmének kérdése is jelentős szerepet játszott (vö. Helene Weber hozzászólásaival, in a Főbizottság 21. ülésének jegyzőkönyve, 240. és Elisabeth Selbert, in a Főbizottság 43. ülésének jegyzőkönyve, 552 f.). Ennek során eredménytelennek bizonyult az az érv, miszerint a házasság különleges védelme az alaptörvény 6. cikkének (5) bekezdése értelmében kizárja a házasságon kívül született gyermekek egyenjogúvá tételét (vö. Weber-Süsterhenn, in a Főbizottság 21. ülésének jegyzőkönyve, 242 f.). Von Mangoldt mint referens az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdéséhez készített írásos beszámolójában megjegyzi, hogy ez az alapjogi forma nem más, mint pusztá deklaráció, amelyben nem kerülheti el a figyelmet, hogy közvetlenül érvényes jogként milyen hatásai vannak (a Parlamenti Tanács 9. ülésének gyorsírási melléklete, 6.). Ez azt tükrözi, hogy egység volt ugyan azt illetően, hogy a házasságot és a családot védelem alá kell venni, mindazonáltal nem követte ezt annak tisztázása, mit jelent ez más életformákhoz viszonyítva. Erre mindenesetre nem alapozható távolságtartási kitétel.

(2) Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése a házasságot olyan formában védi, mint ahogyan azt a jogalkotó főbb alapelveinek megtartásával életre hívta (vö. BverfGE 31, 58 {82 f.}). Mint olyan közösség, amelyben emberek élnek, szabad teret jelent, valamint egyidejűleg a társadalom részét is, amelynek változásaitól nem tarthatja távol magát. Ezekre a jogalkotó reagálhat, és a házasság felépítményét a változó igényekhez igazíthatja. Ezáltal változik a házasságnak az emberi együttélés más formáihoz való viszonya is. Ugyanez érvényes akkor is, ha a jogalkotó törvényileg nem a házasságot formálja át, hanem más életközösségeket szabályoz. Ebben az értelemben az egyes életformák nem szilárd távolságtartással követik egymást, viszonyukat sokkal inkább a viszonylagosság jellemzi. Nem pusztán mindenkori formájukban különbözök vagy hasonlatosak a hozzájuk rendelt jogok és köteleességek tekintetében, hanem funkciójukban és azon személyek körét tekintve is, akik hozzájuk férhetnek. Így az a védelem, amely a házasságot mint intézményt megilleti, nem választható el azoktól a címzettektől, akik számára a házasság mint védett életforma fenn van tartva.

(3) Az állam támogatási kötelezettségének az alaptörvény 6. cikk (1) bekezdésében célul tűzött védelemben kell kiteljesednie. Amennyiben a jogalkotó, még ha normateremtő indítékkal is hozzájárulna ahhoz, hogy a házasság funkciója csorbát szenvedjen, úgy az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt támogatási kitélt sértené meg.

Ilyen veszély állhatna fenn akkor, ha a jogalkotó a házasság vetélytársaként ugyanolyan rendeltetésű más intézményt alkotna, és ezt mintegy azonos jogokkal, de kevesebb kötelezettséggel ruházná fel, úgy, hogy a két intézmény felcserélhető volna egymással. A bejegyzett életközösség megalkotása mindazonáltal nem von ilyen jellegű felcserélhetőséget maga után. A házassággal már csak azért sem vetekedhet, mert a címzettek köre, amely felé az intézmény fordul, nem érinti a házasságét. A bejegyzett életközösség e különbség miatt sem tekinthető rosszul felcímkézett házasságnak, mint ahogyan azt a kisebbségben lévő két voks feltételezi, mindösszesen csak hasonlatos hozzá. Nem a megnevezése indokolja másságát, hanem az a körülmény, hogy bejegyzett életközösséget nem férfi és nő, hanem két azonos nemű fél köthet. Összességében a házasságot jellemző szerkezeti elvek adják a házasság exkluzivitását, és az ebben a formájában részesül mint intézmény alkotmányjogi védelemben. Az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése azonban ezen szerkezeti elvek elemeit nem külön-külön tartja fenn kizárólagosan a házasság számára. Nem tiltja a jogalkotónak azt, hogy a tartós együttélést mint férfi és nő kapcsolatának jogi formáját ne kínálhassa fel más személyi konstellációknak is. A tartósság jegye nem teszi ezeket a jogi kapcsolatokat házassággá. Más értelemben sem mondható el, hogy ezek károsíthatnák a házasság intézményét.

2. Az LpartDisBG nem ütközik sem az alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés első mondatának diszkriminációs tilalmába, sem pedig az alaptörvény 3. cikke (1) bekezdésének egyenjogúsági kijelentésébe.

a) Nem rejlik a különböző nemű párok nemük miatti, az alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés első mondatában leírt hátrányos megkülönböztetése abban, hogy a törvény a bejegyzett életközösséget csak az azonos nemű párok számára teszi lehetővé [LpartDisBG 1. cikk 1. § (1) bekezdés].

A törvény nem egy adott személy neméhez köt jogokat és kötelezettségeket, hanem személyek egymáshoz kapcsolódásának nemi kombinációjára alapul és számukra teszi hozzáférhetővé az életközösséget.

Ennek a kapcsolatnak a résztvevőikhez rendel aztán jogokat és kötelezettségeket. Épp úgy, ahogy a házasságnak férfi és nő kapcsolatára szorítkozásával nem diszkriminálja nemük okán az azonos nemű párokat, úgy az életközösség sem helyezi hátrányba nemük miatt a heteroszexuális párokat. Férfiak és nők mind végig azonos elbírálás alá esnek. Házasságra léphetnek a másik nem egyedével, de a sajátjukéval nem. Életközösséget alapíthatnak a saját nemük egy személyével, de a másikéval nem.

b) Nem ütközik az alaptörvény 3. cikkének (1) bekezdésébe, hogy a különböző nemű személyek életközösségének és az ezzel rokon közösségeknek nem hozzáférhető a bejegyzett életközösség jogi formája.

Az alaptörvény 3. cikkének (1) bekezdése tiltja egy adott norma címzetteinek csoportját más normák címzetteinek csoportjával szemben másként kezelni, jóllehet a két csoport között nincsenek olyan jellegű és súlyú különbségek, amelyek a nem azonos bánásmódot indokolnák (vö. BverfGE 55, 72 {88}; 84, 348 {359}; 101, 239 {269}; stRspr). Ilyen jellegű különbségek mindazonáltal fennállnak az azonos nemű párok és más szociális személyi közösségek között.

aa) A bejegyzett életközösség lehetővé teszi az azonos nemű párok számára, hogy életközösségüket törvényesen elismert alapokra helyezték, felelősségvállalásban tartósan kötöttséget vállaljanak, ami mindez idáig tiltva volt számukra, mivel nem léphettek házasságra. Ezzel szemben a különböző nemű párok igénye a hosszú távú törvényes kapcsolatra az érintettek becslése szerint azonos mértékben meghatározó, mint az azonos nemű párok esetében, és lényegében hasonló is (vö. Buba–Vaskovics, a. a. O., 16, 245 ff.).

Az azonos nemű társaikkal ellentétben azonban számukra adott erre a házasság lehetősége. Az a különbség, hogy férfi és nő hosszú távra kötött kölcsönösségi viszonyából közös gyermekek nőhetnek fel, míg az azonos neműekéből nem, indokolja a különböző nemű párok esetében a házasság felé fordulást, amennyiben életközösségüket tartósan törvényes alapokra kívánják helyezni. Ezáltal nem éri őket hátrányos megkülönböztetés.

bb) Az azonos nemű életközösségek testvéri vagy más rokonsági közösségekkel szembeni viszonyában is léteznek különbségek, amelyek különböző bánásmódot kívánnak meg. Ez már a bejegyzett életközösség exkluzivitását érinti, amely nem tűr más azonos jellegű viszonyt maga mellett, míg ezzel szemben a testvéri és más hasonló rokoni jellegű közösségek gyakorta további összevethető kapcsolatokba sorolhatók és más egyéb kötöttség, mint házasság vagy partnerkapcsolat mellett is fennállnak. A rokoni közösségek az érvényes jog szerint azonban bizonyos mértékű biztosítottságot élveznek, amelyre az azonos nemű pároknak csak a bejegyzett életközösséggel nyílik lehetőségük. Így a rokoni viszonyokban beszélhetünk a tanúságtétel megtagadásának jogáról, örökösödési jogokról és részben a kötelesrész jogról, valamint ezek adókedvezményeiről.

cc) A jogalkotó számára általánosan ugyan nincs megtiltva, hogy a különböző nemű párok vagy más hasonló közösségek részére kapcsolatuk jogi kereteinek biztosítására új lehetőségeket teremtsen, feltéve, ha mind-eközben kerüli a házasság mindenkor jogi formáival való felcserélhetőséget. Mindazonáltal nem létezik az ilyen lehetőségek megteremtését célzó alkotmányjogi kitétel.

3. Alkotmányjogilag nem kifogásolhatók a törvényben foglalt gondviselési és örökösödési jogi meghatározások sem.

a) aa) Az egyedüli gondviselési joggal rendelkező szülő élettársa a szülő beleegyezésével az LpartDisBG 1. cikke 9. §-a értelmében jogosult a gyermek mindennapi életét érintő kérdésekben közösen dönteni, amennyiben együtt él a szülővel. Ezen túlmenően szükségességi gondviselési jog is illeti abban az esetben, ha veszély esetén a gyermek érdekében azonnal kell cselekedni. Ugyanez érvényes a gondviselési joggal rendelkező szülő házastársára is, aki maga nem szülő (LpartDisBG 2. cikk 13. szám: 1687. § b. BGB). A „kis gondviselési jog” megalkotásával a jogalkotó nem dúlja fel az alaptörvény 6. cikkének (2) bekezdésében foglalt gondviselési joggal nem rendelkező szülő szülői jogát.

Az alaptörvény 6. cikkének első mondata a gyermekek gondozását és nevelését a szülők természetes jogaként és mindenekelőtt teljesítendő kötelességeként védi. A szülői jog által lefedett védett terület ennek során alapvetően magában foglalja annak eldöntését is, hogy kinek van kapcsolata a gyermekkel, valamint hogy a döntési jog átruházásával ki jogosult arra, hogy befolyásolhassa a gyermek nevelését. A szülői jog meghatározása mindazonáltal a jogalkotó feladata (vö. BverfGE 84, 168 {180}). A jogalkotó kötelessége, hogy a szülőket külön-külön bizonyos jogokkal és kötelezettségekkel ruházza fel abban az esetben, ha a szülői felelősségvállalás közös gyakorlásának nincsenek meg a feltételei (vö. BverfGE 92, 158 {178 f.}), vagy pedig hogy a bíróságokat bízta meg, hogy egyes esetekben döntsék el, melyik szülő kapja meg a szülői gondoskodás feladatát.

Az LpartDisBG 1. cikkének 9. §-a az egyik szülő kizárólagos gondviselési jogosultságának ilyen jellegű konstellációjához kapcsolódik. Nem az egyik élettársi kapcsolatban élő szülő egyedüli gondviselési jogából levezethető „kis gondviselési jog” az, amely megvonja a gondviselési joggal nem rendelkező szülőtől a gondviselési jogot, hanem azok a családjogi határozatok, amelyek nem teszik lehetővé számára a gondviselési jogot, vagy azok a családjogi döntések, amelyek nem őt, hanem a másik szülőt ruházzák fel az egyedüli gondoskodási feladattal. Ha az egyik szülő nem rendelkezik gondviselési joggal, jogaiban nem bolygatható már meg azáltal, ha egy harmadik személy, aki a gyermekkel együtt él, az egyedüli gondviselési joggal rendelkező szülővel egyetértésben részben közösen szülői felelősséget vállal.

bb) Azáltal, hogy a jogalkotó a „kis gondviselési joggal” a tartós, törvényes életközösség mint a házasság vagy a bejegyzett életközösség keretében egy új gondviselési jogosultságot teremtett a gondviselési joggal rendelkező szülő élet- vagy házastársa számára, aki maga a gyermeknek nem szülője, nem ütközik az alaptörvény 3. cikkének (1) bekezdésében foglalt általános egyenlőségi tételbe. A szabályozás nem helyezi jogtalanul hátrányba azokat a gondviselési joggal nem rendelkező szülőket, akik a gondviselési joggal felruházottal nem

élnék együtt jogilag rendezett közösségben. Számukra más jogi lehetőségek biztosítják, hogy a gyermek gondviselési jogát egyedül vagy a másik szülővel közösen gyakorolhassák. Azt, hogy a gondviselési joggal nem rendelkező szülő részére más okokból lehetővé kell-e tenni a „kis gondviselési jogot”, itt nem szükséges eldönteni.

b) aa) Az LpartDisBG 1. cikk 10. § (6) bekezdése, amely az özvegy élettárs kötelesrész jogát mondja ki, nem sérti az alaptörvény 14. cikkének (1) bekezdésében védett végrendelezési szabadságot.

A végrendelezési szabadság az örökségahagyó azon joga, hogy életében elrendelhesse vagyonának a törvényes örökösödési rendtől eltérő módját (vö. BverfGE 58, 377 {398}; 99, 341 {350 f.}). Ennek során a jogalkotó feladata, hogy az örökösödési jog tartalmát és korlátait meghatározza. A részletesebb kidolgozásokor biztosítani kell az alaptörvény 14. cikk (1) bekezdésének alapvető tartalmát, összhangban az alkotmányjoggal, továbbá meg kell felelnie más alkotmányossági normáknak és mindenekelőtt figyelembe kell vennie a viszonylagossági alapelvet, valamint az egyenlő bánásmód kívánalmát (vö. BverfGE 67, 329 {340}). Hogy a megözvegyült élettárs kötelesrész jogának törvényes szabályozása túlmegy-e ezen a határon, nem válik világossá annak általános magyarázatát figyelmen kívül hagyva, hogy a kötelesrész jognak milyen alkotmányjogi korlátai vannak.

Az élettárs örökösödési és kötelesrész joga a bejegyzett életközösség jogi intézményének része, amely a feleknek életre szólóan ír elő jogokat és kötelezettségeket. Az életközösség alapításának kinyilvánításával a felek kölcsönös támogatási és gondoskodási, valamint eltartási kötelezettséget vállalnak. A kölcsönös és átfogó gondoskodási kötelezettségvállalás épp úgy, mint a házastársak esetén indokolja azt, hogy a kötelesrész jog által az elhunyt társ vagyona gazdasági bázist biztosíthasson az élettársnak a halálon túlmutatóan is.

bb) Az alaptörvény 14. cikkének (1) bekezdését nem sérti az sem, hogy az élettárs törvényes örökösödési és kötelesrész jogával a további örökösök öröksége csökken. Még ha az alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése tartalmazná is azt az alkotmányjogi kitéletet, hogy a legközelebbi családtagoknak a hagyatékban méltányos anyagi minimumértéket kell biztosítani, és az így előnyben részesített hozzátartozó mint örökös egyúttal az alaptörvény 14. cikk (1) bekezdésének alapjogi védelmét él vezné is, amely kérdés itt is nyitva maradhat (vö. BverfGE 91, 346 {359 f.}), nem határozná meg sem az összeg nagyságát, sem a részesedést, amely az örökösnek az örökségből jár. Ezt egyedül a törvényi szabályozás határozza meg, amit, hogy az örökösödési jog garantálásával összhangban álljon, a megfelelő módon kell megalkotni (vö. BverfGE 91, 346 {360 362}).

Az özvegy élettárs örökösödési és kötelesrész joga nem vonja meg az örökösödési jogot a többi, már korábban is az örökségre jogosult rokontól. Az örökségre jogosultak körébe csupán egy újabb örökös lép be, akit az örökség elosztása során figyelembe kell venni. Az örökségre jogosult rokonok szempontjából így ugyanaz a helyzet, mintha az örökségahagyó férjet vagy feleséget hagyna maga után, nem pedig élettársat. Ebben a formában nem beszélhetünk a többi örökössel szembeni méltánytalan bánásmódról.

c) Abból, hogy az LpartDisBG 1. cikk 5., 12. és 16. §-ában megindokolt élettársi tartási terheknek tervezett jövedelem utáni adójogi figyelembevétele az LpartGergG tervezetbe vétele okán nem teljesülhet, mivel ez a törvény mind ez idáig nem született meg, nem következik az, hogy az LpartDisBG tartásjogi határozatai alkotmányellenesek volnának.

A tartási kötelezettség az adóköteles személyek számára különleges és elkerülhetetlen gazdasági teher, a teljesítőképességet csökkentő körülmény, amelynek figyelmen kívül hagyása az alaptörvény 3. cikkének (1) bekezdésébe ütközhet (vö. BverfGE 68, 143 {152 f.}; 82, 60 {86 f.}). Az élettársi tartási kötelezettség bevezetésével mindazonáltal nem olyan jogi állapot jött létre, amely ezt a terhet jövedelemadózás szempontjából figyelmen kívül hagyná. Az EstG 33. §-a értelmében a jövedelemadó kérvény benyújtása ellenében azáltal csökkenthető, hogy azok a költségek, amelyeket az adózó számára a vele szemben törvényesen tartásra jogosult személy tartása eredményez, az adott naptári évre megállapított összegben az összjövedelemből levonhatók. Mivel az élettárs tartási igénye törvényileg szabályozott, az EstG 33. §-a szerint mint rendkívüli terhet jövedelemadót csökkentő tényezőként figyelembe kell venni. Hogy ez a figyelembevétel elégséges-e, összevetve a házastárs adójogi kezelésével, nem olyan jellegű kérdés, amely az LpartDisBG-t illeti. Ezt azoknak a jövedelemadó jogi szabályozásoknak kellene tisztázniuk, amelyeket a normakontrollra irányuló indítvány nem foglal magában.

C. Ez a döntés az LPartDisBG-nek az alaptörvény 6. cikke (1) bekezdésével való összeegyeztethetősége tekintetében 5 : 3 szavazati arányban, az alaptörvény 3. cikkének (1) bekezdésével való összeegyeztethetősége tekintetében 7:1 szavazati arányban, egyebekben pedig egyhangúlag született.

Papier	Jaeger	Haas
Hömig	Steiner	Hohmann-Dennhardt
Hoffmann-Riem	Bryde	

Forrás: Fundamentum, 2002, 3–4. szám

(Fordította: Peres Anna)

Az osztrák Alkotmánybíróság végzése a beleegyezési korhatárról

Összefoglalás

- A magasabb beleegyezési korhatár hatályon kívül helyezésére irányuló bírósági indítvány megengedhetősége a férfiak közötti homoszexualitás büntethetősége tekintetében;
- az új megfontolások alapján az előzetes határozat nem jogerős;
- a merev korhatár megállapításának szakszerűtlensége az egymást időrendben váltogató büntethetetlenség, illetve büntethetőség okán;
- nem képezi az eljárás tárgyát az Emberi jogok európai egyezményébe foglalt privát szféra esetleges megsértése.

Ítélet

A Büntető törvénykönyv (BGBI) 209. §-a 60/1974. és a fiatakorúak bíróságáról szóló törvény 1988. évi JGG törvény Z7. és 8. cikke által megállapított szöveg (BGBI 599/1988.) mint alkotmányellenes, hatályon kívül helyeztetik. A hatályon kívül helyezés 2003. február 28-ával lép hatályba. Korábbi törvényi rendelkezések nem lépnek ismételt hatályba. A szövetségi kancellár ezen ítélet késlekedés nélküli kihirdetésére kötelezett a Szövetségi Közlönyben.

Indokolás

I. A döntés indokai

1.1. Az innsbrucki felsőbíróság a BVG 89. cikk (2) bekezdésének [összefüggésben a 140. cikk (1) bekezdésével] értelmében az előtte folyamatban lévő fellebbezési eljárás kapcsán azt az indítványt teszi, hogy az Alkotmánybíróság az StGB 209. §-át (BGBI 60/1974, BGBI 599/1988-as változat) mint alkotmányellenest, helyezze „egészében” hatályon kívül.

Az StGB 209. §-a címmel együtt így szól: „Azonos neműek fajtalankodása tizennyolc éven aluli személyekkel 209. § Az a férfinemhez tartozó személy, aki a tizenkilencedik életévét betöltve olyan azonos nemű személlyel fajtalankodik, aki a tizennegyedik életévét már igen, de a tizennyolcadikat még nem töltötte be, hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető.”

Az indítványozó felsőbíróság előtt folyamatban lévő büntetőeljárás tényállása szerint a feldkirchi tartományi bíróság 2001. november 23-i ítéletében a (tett időpontjában huszonnyolc éves) vádlottat tizennyolc éven aluli azonos nemű személyekkel való fajtalankodás büntetében bűnösnek mondta ki, mivel 1997 májusában két, a férfinemhez tartozó (egy tizenhat és egy tizenhét éves) fiatakorúval is volt szexuális kapcsolata. Az elsőfokú bíróság hat hónap szabadságvesztésre ítélte a vádlottat, amit három év próbaidő kiszabásával feltételesen felfüggesztettek. A vádlott a bűnösség és büntetés megfellebbezésével megtámadta ezt az ítéletet, melynek során felmerült az StGB 209. §-ának alkotmánybírósági hatályon kívül helyezésének indítványozása is.

1.2. Az indítványozó felsőbíróság két szempontból véli megfontolandónak az StGB 209. §-ának alkotmányosságát tarthatóságát.

a) Az StGB 209. §-a ellenkezik mind az egyenlőség alaptételével, mind az Emberi jogok európai egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 8. (összefüggésben a 14.) cikkével, mivel eszerint bizonyos férfiak közötti homoszexuális viszonyok büntethetők, míg ezzel ellentétben az azonos korú személyek közötti heteroszexuális viszonyok büntethetetlenek maradhatnak.

Ezzel összefüggésben – átfogóan utalva az egyes tudományosan alátámasztott vizsgálatokra – az indítványozó kifejti, hogy az ún. befolyásolási elmélet, melynek felfogása szerint a fiatalok emberek úgymond homoszexualitásra csábíthatók felnőttekkel folytatott homoszexuális kapcsolatok révén, éppoly kevésbé képes igazolni az StGB 209. §-ában foglalt büntetési határozatot, mint minden egyéb indoklás. Ehhez társul még, hogy az elmúlt harminc évben (tudniillik a büntetőjogi törvény 1971-es módosítása óta eltelt időben; ehhez lásd még II.2.2. pont) döntő értékváltozás következett be, aminek következtében a homoszexualitás mint más, de egyenértékű szexuális irányultság általánosan elfogadottá vált. Hogy ilyen horderejű értékváltozás történt, leolvasható az összeurópai jogfejlődésből is, amelynek eredményeként az EJEE tagállamaiban időközben olyan egységes standardokat alakítottak ki, amelyek tükrében az olyan jellegű tilalom, mint az StGB 209. §-a, már nem illeszthető többé azon keretek közé, amelyek az egyes nemzetek mindenkori jogalkotóinak a mérlegelés szabadságát biztosítják.

b) Az, hogy az egyenlőség alaptétele, valamint az EJEE 8. cikke sérül, már abból is következik, hogy egyfajta viselkedés – fiatalok férfiak közötti homoszexuális kapcsolat – először büntetlen marad, majd – ahogy a partnerek egyike betölti a tizenkilencedik életévét – büntethetővé válik, hogy aztán – a másik fél tizennyolcadik életévének elérésével – (ismételten) büntetlenné váljon. A büntethetőség ilyen jellegű időrendbeli változtatása – az indítványozó bíróság szerint – részrehajló és aránytalan.

2. A szövetségi kormány 2002. február 14-én kelt levelében közli, hogy a G190/01. eljárás kapcsán már nyilatkozatot adott ki az StGB 209. §-ának alkotmányossági vizsgálatát kérve, amit viszont nem vettek figyelembe, mert az akkori indítványt az Alkotmánybíróság mint nem megengedhetőt visszautasította [lásd VfGH 2001. november 29. G190/01). Ezért az akkori álláspontra utalva azt a javaslatot teszi, hogy az Alkotmánybíróság az indítványt utasítsa el. Az StGB 209. §-ának hatályon kívül helyezése esetén azzal a megkereséssel él, hogy az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezés határidejeként tizennyolc hónapot jelöljön meg.

A 2001. november 29-i végzéssel lezárult eljárásban a szövetségi kormány csupán az indítványozó felsőbb bíróság fentebb első helyen említett (1.2.a pont) kételyével foglalkozott, és ennek kapcsán lényegében a következőket nyilatkozta. 1998. július 17-én a Nemzeti Tanács úgy határozott, hogy megtartja a megvizsgált büntetőhatározatot. Ezt a döntést a jogi bizottság albizottságának tanácskozása előzte meg, melynek keretében több, mindenekelőtt a jogtudomány és -gyakorlat, a fejlődépszichológia, pszichoterápia és teológia területén tevékenykedő kutatót, illetve szakértőt hallgattak meg. Ennek során dr. Ainedter ügyvéd, valamint prof. dr. Rollett fejlődépszichológus, egyetemi tanárnő az StGB 209. §-ának megtartása mellett érveltek.

A Nemzeti Tanács aztán az ügy megtárgyalása kapcsán megállapította, hogy nem diszkriminációról és nem kirekesztésről van szó, hanem kizárólag annak megakadályozásáról, hogy a fiatalok védelme

a szexuális túlkapások ellenében csökkenhessen, vagy hogy a lehetséges gátlásküszöb szűkebbé válhasson. A Nemzeti Tanács ezért jogpolitikai mozgásterének kereteit kihasználva az addig érvényben lévő megoldás megtartása mellett döntött, amit sem az Alkotmánybíróság, sem pedig az Emberi Jogok Európai Bizottsága nem kifogásolt.

II. Az Alkotmánybíróság érdemi állásfoglalása

2.1. A büntetőtörvény a bűncselekményekkel, vétségekkel és a törvény megszegésével (RGI 117/1852, 1852. május 27-i császári okirat) kapcsolatban a 129. §-ában így rendelkezik: „A fajtalankodás alábbi formái bűncselekményként büntetendők: I. Természetellenes fajtalankodás, azaz a) állatokkal b) azonos nemű személyekkel.” Büntetésként súlyos börtön volt várható egytől öt évig terjedően (büntetőtörvény 130. §).

1945-ben a büntetőtörvényt mint 1945-ös büntetőtörvényt (StG 1945) ismét hatályba helyezték (vö. az osztrák büntetőjog visszaállításáról szóló törvény 2. §, StGI 25/1945., valamint az Igazságügyi Államhivatal közleménye ABI 261945).

2.2. Az 1971-es büntetőjogi törvénymódosítás (BGBl 273.) hatályon kívül helyezte az egyszerű, azaz különösebb minősített körülmények nélkül elkövetett homoszexuális cselekmények elleni büntetéseket (a részletesebb indokláshoz lásd EB 39 BlgNR XII. GP, 13 f).

A serdülőkorú fiatal férfiak fejlődése védelmében mindazonáltal az eddigi büntető normát bizonyos mértékig megtartották; az 1971-es büntetőjogi törvényt módosító törvény (StG 1945.) 129. §-a az Art Z5 változatában eszerint a következő megfogalmazást használja: „129. § A fajtalankodás alábbi formái is bűncselekményként büntetendők: I. A férfinemhez tartozó, tizennyolcadik életévét betöltött személy azonos nemű, tizennyolcadik életévét még nem betöltött személlyel való fajtalankodása.”

2.2.1. A keletkezéstörténetet figyelembe véve ennek kapcsán megjegyezendő, hogy a szövetségi kormányzat az 1970/71-es büntetőjogi törvénymódosításról szóló előterjesztésében az I StG 1945. 129. §-ának következő megfogalmazását javasolta: „129. § A fajtalankodás alábbi formái is bűncselekményként büntetendők: I. A férfinemhez tartozó, tizennyolcadik életévét betöltött személy azonos nemű, a huszonegyedik életévét még nem betöltött személlyel való fajtalankodása.”

2.2.2. Indokolásként mindehhez többek között még a továbbiakat fűzi hozzá (vö. EB 39 BlgNR XII. GP, 14 f):

„Ahogyan a jogösszehasonlítás az egyszerű homoszexuális aktusokat a nyugati orientált európai társadalomhoz tartozó normaként fogja fel, olyan természetességgel veszi a fiatal emberekkel folytatott homoszexuális cselekmények büntethetőségét. A fejlődésben lévő emberek ösztöneinek irányultságát az ilyen cselekmények befolyásolhatják; teljesítőképességük és lelki fejlődésük messzemenően visszaeshet, alkalmazkodásuk az adott társadalmi rendhez jelentősen megnehezedhet.

Az osztrák büntetőjogi bizottság is szükségesnek találta az ilyen jellegű sérülések megakadályozását célzó büntetéseket. Javaslatára szerint büntetni kell a fiatal fiúk elcsábítását. A védelmi cél szempontjából

ez nem elégséges. Az a fiatal ember is sérülhet az azonos nemű aktus nyomán, akit, mivel szexuális céljaiban bizonytalan, nem szükséges elcsábítani. A csábítás fogalmi meghatározása homályos, és a tapasztalatok szerint a bizonyítási eljárás során gyakorta a tett áldozata elleni megalapozatlan előítéletekhez vezet. Ezért is, de mindenekelőtt a védelmi cél okán, a büntetés kiszabását az 1964-es és 1966-os miniszteri javaslatokkal megegyezően nem kizárólagosan a csábításhoz kell kötni. Szintúgy a védelmi cél elérése érdekében nem szorítkozhat a tett fogalma csupán a közösülésszerű cselekményekre. Az »azonos nemű fajtalanzkodás« megfogalmazás tartalmilag megfelel az érvényben lévő törvény 129. §-ának. A beleegyezési korhatárra a büntetőjogi bizottság a szakértők által többségében képviselt véleménnyel egyetértésben a tizennyolc éves kort javasolta. A szexuális irányultság ebben a korban már bizonyosan szilárd. De ez nem érvényes kivétel nélkül. Erre az 1964-es tervezet véleményezési eljárásában több irányból figyelmeztettek, valamint szakértők – mint Hoff professzor – igazolták is. Ezért az 1966-os miniszteri javaslattal megegyezően a törvénytervezet a huszonegy éves korhatár bevezetését tervezi. Ez megfelel a német StGB újrafogalmazott 175. §-ának is, továbbá az európai térségben ez a megállapítható legmagasabb korhatár.

Elkövetőként a fiatalkorúak védelmében érvényes büntetés csak azokat fenyegeti, akik a tizennyolcadik életévüket már betöltötték. A fiatalabb korú elkövetők rendszerint maguk is az ösztöneik éretlenségéből fakadó bizonytalanságuk áldozatai, vagy az igazi társ megtalálását akadályozó félénkségüké. Ezeknek a fiatalkorúaknak nevelésre és személyiségük érlelésére van szükségük. A büntetés csak árthatna. Mindazonáltal a felnőttek cselekedetei meghatározóbb hatással vannak a fiatal emberekre, mint az olyan fiataloké, akik társukhoz korban közel állnak és annak bizonytalanságát osztják. Az 1961-es JGG 12. §-a szerint a fiatalkorú elkövetők nem mentesülhetnek a büntetés alól, mivel a tettet a gyakorlat minősítés és büntetés tekintetében nem tartaná jelentéktelennek. Az 1966-os miniszteri előterjesztés a fiatalkorú elkövetőt csupán akkor mentesítené a tényállás alól, ha az elcsábítás ténye nem áll fenn. De azon fiatalokra is, akik egyszeri aktusra csábították el partnerüket, érvényes rendszerint mindaz, ami a fiatalkorúak azonos nemű cselekményeiért járó büntetés ellen szól; ehhez társulnak még a csábításhoz való társítás szükségtelenségét hangsúlyozó megfontolások. A tizennyolc éven aluli személyek mentesítése a büntetés alól következetesen megfelel mindennek. A Német Szövetségi Köztársaság első reformtörvénye is ezt tette a német StGB 175. §-a kapcsán. Mindazonáltal a fiatalkorúak homoszexuális cselekményei a józan belátás értelmében rendszerint pedagógiai úton megoldódnak a büntetőjogi hatóságok bevonása nélkül.”

2.2.3. A Nemzeti Tanács jogi bizottsága a kormányjavaslatot ezen a ponton oly módon változtatta meg, hogy a beleegyezési korhatárt huszonegy évről a tizennyolcadik életévre szállította le. Az ehhez tartozó bizottsági jelentés (512 BlgNR XII. GP, 3) ennek kapcsán a következőket fogalmazza meg: „Mindösszesen a beleegyezési korhatár huszonegy éves életkorra helyezése bizonyult a szakértők túlnyomó többsége álláspontja szerint – és pedig ebben a deliktumban nem utolsó sorban az általuk igenelt büntethetőségi korhatárnak a betöltött tizennyolcadik életévre való emelésére való tekintettel – célszerűtlennek. Az, hogy a büntethetőségi korhatár

(betöltött 18. életév) és az ennél magasabbra helyezett beleegyezési korhatár nem esik egybe, a büntethetőség és a büntethetetlenség nemkívánatos és meglehetősen ésszerűtlen váltogatásához vezethetne. Éppen ezért a büntethetőségi kor és a védett kor vonatkozásában egyaránt a tizennyolcadik életévet kell megállapítani.”

2.3. A határozat ebben a formában került az 1975. január 1-jével hatályba helyezett StGB 209. §-ába (BGBl 60/1974.), amely címmel együtt a következőképp szól: „Azonos nemű fajtalankodás fiatalokkal 129. § Az a férfinemhez tartozó, tizennyolcadik életévét betöltött személy, aki fiatalkorú, azonos nemű személlyel fajtalankodik, hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel sújtható.”

Az StGB Z 274. §-a szerint az számít fiatalkorúnak, aki a tizennegyedik életévét igen, de a tizennyolcadikat még nem töltötte be. A bizottsági jelentés (959 BlgNR XIII. GP, 32) a következőket jegyzi meg ennek kapcsán: „Az azonos nemű fajtalankodást a jövőben az érvényben lévő büntetőtörvénynek a büntetőtörvényt módosító 1971-es törvény változata szerinti értelmében kell kezelni. Eszerint az azonos nemű fajtalankodási aktus, amelyet kiskorúakkal követnek el, az StG 128. §-a szerint meggyalázásként büntetendő, mégpedig akkor is, ha az elkövető még nem töltötte be a tizennyolcadik életévét. Eszerint ezt a jövőben a 207. § értelmében (kiskorúakkal való fajtalankodás) büntetni kell (melynek során mindazonáltal az elkövetőnek a csatolt 3. bekezdés a javára szolgál majd). A »kiskorú vagy« szavakat ezért a 209. § szövegéből és a címből is törölni kell. Ezek ugyanis azt eredményezhetnék, hogy a fiatalkorúak kiskorúakkal való homoszexuális cselekményei az érvényes jogtól eltérő módon mindig büntethetetlenek volnának.”

2.4. Az StGB 209. §-a az 1988-as ifjúságvédelmi törvényben (JGG, BGBl 599.), amelyben ez a büntetőnorma ismét vizsgálat tárgyát képezi – itt még egyszer idézve – a következőképp szól: „Azonos nemű fajtalankodás tizennyolc éven aluli személyekkel 129. § Az a férfinemhez tartozó, tizenkilencedik életévét betöltött személy, aki fiatalkorú, a tizennegyedik életévét igen, de a tizennyolcadik életévét még nem betöltött azonos nemű személlyel fajtalankodik, hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel sújtható.”

A kormány előterjesztése (486 BlgNR XVII. GP, 42 f) az StGB 209. §-ának újrafogalmazását azzal indokolja, hogy az StGB-t az 1988-as ifjúságvédelmi törvényhez kell igazítani azokon a pontokon, amelyekben a büntetőjogi felelősség szempontjából a törvényszegő korára történik utalás. A beleegyezési korhatár leszállítása ezzel szemben az StGB 209. §-ában nem tekintendő szükségesnek, sokkal inkább javasolható az 1971 óta érvényes korhatár megtartása.

3. Az StGB-nek az indítványozó bíróság által vizsgálatra bocsátott 209. §-a a következő büntetőjogi kontextusba helyezhető.

3.1. A hA értelmében valódi konkurencia áll fenn egyfelől az StGB 209. §-a és 201. §-a (erőszak, nemi kényszerítés), másfelől a 212/f. §-a (tekintélyen alapuló kapcsolattal való visszaélés, kerítés) között (vö.

Kienapfel–Schmoller, Strafrecht. Besonderer Teil III, 1999, 201–103. §§ Rz 50, illetve Rz 18 209. §; mindkettő mwN).

Ezzel szemben nem alkalmazható az StGB 209. §-a azokban az esetekben, amelyeket a 201/f. § (közösülés kiskorúakkal), valamint a 207. § (fajtalankodás kiskorúakkal) írnak le, mivel az StGB 209. §-a csak akkor érvényes, ha az áldozat betöltötte a tizennegyedik életévét, míg az StGB 206/f. § tényállása szerint áldozatként csak az jön számításba, aki még nem töltötte be a tizennegyedik életévét (vö. StGB Z147. §).

3.2. Az StGB 206. és 207. §-ai (címmel együtt) a következőképp szólnak: „Súlyos szexuális visszaélés kiskorúakkal 206. § (1) Aki kiskorú személlyel közösül, vagy a közösüléshez hasonló tettet hajt végre, egytől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel sújtható. (2) Épp így büntetendő az, aki kiskorú személyt közösülés, vagy más személlyel végzett, a közösüléssel egyenértékű nemi cselekvés végrehajtására vagy elviselésére, vagy önmaga vagy egy harmadik személy nemi izgatása vagy önmaga kielégítése céljából arra csábít, hogy a közösüléssel egyenértékű nemi cselekvést hajtson végre. (3) Amennyiben a tett a kiskorú személy súlyos testi sértését [84. § (1) bekezdés] vagy terhességét eredményezi, úgy az elkövető öttől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel sújtható. Ha pedig a tett a kiskorú halálát eredményezi, úgy az elkövető tíztől húsz évig terjedő vagy életfogytiglani szabadságvesztéssel büntethető. (4) Amennyiben az elkövető életkora a kiskorú életkorát kevesebb mint három évvel haladja meg, és a nemi cselekvés nem valamilyen tárggyal való behatolással történt, valamint a tett nem eredményezi a kiskorú személy súlyos testi sérülését [84. § (1) bekezdés], sem pedig halálát, úgy az elkövetőt az (1) és (2) bekezdések értelmében nem kell megbüntetni, kivéve, ha a kiskorú személy már betöltötte a tizenharmadik életévét.

Kiskorúak nemi megerőszakolása 207. § (1) Az, aki a 206. §-ban leírtakon kívül nemi cselekményt hajt végre kiskorú személyen vagy azt a kiskorú személlyel hajtja végre, hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel sújtható. (2) Épp így büntetendő az, aki kiskorú személyt más személlyel végzett közösülésre [1. bekezdés], vagy önmaga vagy egy harmadik személy nemi izgatása vagy önmaga kielégítése céljából arra csábít, hogy a közösüléssel egyenértékű nemi cselekvést hajtson végre. (3) Amennyiben a tett súlyos testi sértéssel jár [84. § (1) bekezdés], úgy az elkövető egytől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel sújtható, ha azonban a tett a kiskorú halálát eredményezi, úgy az elkövető öttől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető. (4) Amennyiben az elkövető életkora a kiskorú életkorát kevesebb mint négy évvel haladja meg, valamint a (3) bekezdésben leírt következmények egyike sem áll fenn, úgy az elkövetőt az (1) és (2) bekezdések értelmében nem kell megbüntetni, kivéve, ha a kiskorú személy már betöltötte a tizenkettedik életévét.”

3.2.1. Az imént felsorolt büntetőhatározatok a kiskorúak szexuális integritásának védelmét szolgálják „a zavar-talan szexuális és általános pszichés fejlődés biztosításának” értelmében (Kienapfel–Schmoller, Strafrecht III, 1999, 206–207. §§ Rz 3 mwN). A központi védelmi cél abban áll, hogy megóvja a gyerekeket attól, hogy viszonylag idősebb – vágyaikban rendszerint csak egyoldalúan orientált – személyek idejekorán szexuális cselekményekre használhassák őket (Kienapfel–Schmoller, Rz 3). Mindezt az a felfogás alapozza meg, amely szerint kiskorúak esetén kétségbe vonható a természetes belátási és megítélési képesség („mentális érett-

ség”) mindennemű szexuális közeledés tekintetében (vö. Schick, in Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch 2, Hrsg. Höpfel–Ratz, 2001, 206. § Rz 1, mwN).

3.2.2. Ennek értelmében ez elkövetőt az esetben is meg kell büntetni, ha az áldozat beleegyezik a szexuális cselekménybe, sőt még akkor is, ha azt az áldozat kezdeményezi (Schick, Rz 2). A tizennégy éves merev beleegyezési korhatár a jogbiztonság szolgálatában áll (Kienapfel–Schmoller, Rz 3), így elkerülhető az áldozat tényleges érettségének minden esetben bírósági vizsgálatot igénylő megállapítása (vö. EB 30 BlgNR XIII. GP, 349).

3.2.3. Az StGB (4) bekezdés 207. §-ának, valamint a (4) bekezdés 206. §-ának büntetést kizáró indokai („életkort toleráló kikötései”) azoknak a méltányossági eseteknek kívánnak „elébe menni”, amelyek a szilárd korhatár megállapításából szükségszerűen adódnak (vö. Kienapfel–Schmoller, Rz 8 ff; Schick, Rz 16 ff).

3.3. Az StGB 209. §-a ezt a koncepciót kiegészíti a férfinemhez tartozó fiatalkorúak tekintetében. Különlegességgént ez az irányelv kiterjed a büntethető férfiakra úgy az áldozati, mint az elkövetői oldalon. A büntethetőség vonatkozik a férfinemhez tartozó homoszexuális cselekményekre akkor is, ha az idősebb partner a fiatalkorúval nem áll az StGB 212. §-ában megjelölt, tekintélyen alapuló kapcsolatok egyikében sem.

Mint ahogyan az a korábbi, a büntetőjogi törvényt módosító 1971-es törvény [lásd II.2.2.2. pont) kapcsán idézett törvényi anyagokból is kitűnik, a cél ezáltal annak megakadályozása, hogy a felnőttekkel való homoszexuális cselekmények befolyásolhassák a fiatal emberek szexuális irányultságát. A fiatal éveikben homoszexuális cselekményekbe bonyolódott emberek „teljesítőképesége és lelki fejlődése” a büntetőjogi törvényt módosító 1971-es törvény jogalkotójának feltételezése szerint „jelentős mértékben sérülhet”; valamint az sem zárható ki, hogy az érintettek nehezebben képesek alkalmazkodni az „adott társadalmi viszonyokhoz”. Ennek értelmében a fiatalkorúakat meg kell védeni a jóval idősebbek (nemi) zaklatásától (mint ahogyan az a szövetségi kormányzat által kiadott nyilatkozatból is kiderül).

4. Az Alkotmánybíróság megerősíti (vö. VfSlg. 12.182/1989): a jogalkotó jogpolitikai mozgástere megengedte, hogy a zavartalan személyiségfejlődés érdekében különleges intézkedéseket hozzon a fiatalkorúak szexuális kapcsolatainak terén egy bizonyos beleegyezési korhatárral bezárólag. Ez a mozgástér a beleegyezési korhatár megszabásában is adott.

5.1. Mint ahogyan az már fentebb is nyilvánvalóvá vált, az StGB 209. §-a kizárólag a beleegyezésen alapuló (azaz minden kényszerítést, valamint az idősebb fél feltételezett tekintélyen alapuló viszonyokkal való visszaélését nélkülöző), a férfinemhez tartozó személyek közötti homoszexuális eseményeket tárgyalja, amennyiben az egyik fél már betöltötte a tizenkilencedik életévét, másikkal pedig a tizennegyediket már igen, a tizennyolcadikat ellenben még nem.

5.2. Ebből egyfelől az következik, hogy – feltéve, hogy a felek egyike sem fiatalabb tizennégy évesnél – az azonos korú (például tizenhat éves) férfiak, valamint a nem több mint egy év különbséget felmutató szexuális (férfi)partnerek homoszexuális viszonyai minden esetben büntetlenek.

A nem büntethető cselekményekhez tartoznak azoknak a partnereknek a szexuális kontaktusai is, akik különbsége egytől öt évig terjed, amennyiben a felek egyike sem fiatalabb, mint tizennégy és nem idősebb, mint tizenkilenc éves. Ezek a szexuális kapcsolatok, még ha már hónapok, vagy akár évek óta fennállnak is, abban a pillanatban büntethetővé válnak, ha az idősebb fél túllépi a tizenkilenc éves kort. A büntethetőség aztán ismét megszűnik, amint a fiatalabb fél átlépi a tizennolcadik életévét.

5.3. A megtámadott büntető rendelkezés így – és ez példa nélküli az StGB-ben – a büntethető homoszexuális férfiak közötti kapcsolatok esetében először a büntethetetlenség, majd a büntethetőség és végezetül ismét a büntethetetlenség időbeli váltakozását eredményezi. Ennek során a büntethetetlenség és a büntethetőség első két periódusának időtartama a különbség mértékétől függ: a büntethetőség időtartama olyan mértékű, mint amennyivel a különbség az egy évet meghaladja; ez (a fiatalabb fél tizennolcadik életévének betöltéséig egész hónapokra kerekítve) legfeljebb három évig és tizenegy hónapig terjedhet.

5.4. Az StGB 209. §-ának érvényben lévő változata hasonló aggályokat ébreszt, mint amelyeket a Nemzeti Tanács jogi bizottsága a szövetségi kormány által javasolt változat I StG 1945 129. §-a kapcsán már észrevételezett (vö. II. 2.2.3. pont) és amely a bizottságot arra ösztönözte, hogy ezen a ponton megváltoztassa a szövetségi előterjesztést anélkül, hogy már akkor felismerték volna, hogy a szóban forgó változtatás dimenzióit tekintve csökkenti ugyan a problémát, de nem szünteti azt meg.

5.5. A jogtudományi szakirodalom is – amennyiben foglalkozott a problémával – kritizálta ebből a szemszögből az StGB 209. §-ának akkori tényállását. Így kiemelik, hogy a merev korhatárok „a folyamatosan fennálló, férfiak közötti homoszexuális kapcsolatokban a büntethetőség és büntethetetlenség paradox szakaszolásához” (Schick, in Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch 2, Hrsg. Höpfel–Ratz, 2001, Rz 7; 209. §; hasonlóképp Bertel–Schwaighofer, Österreichisches Strafrecht. Besonderer Teil II/4, 1999, Rz 2 209. §), illetve „abszurd eredményekhez” vezetnének (Schwaighofer, Das Strafrechtsänderungsgesetz, 1996–1997, 28, épp így az osztrák büntetőjog aktuális fejleményei LJZ 1996, 57/64, jobb hasáb; kritikus továbbá még Kienapfel–Schmoller, Strafrecht. Besonderer Teil III, 1999, Rz 209. § mwN, mint ahogy Schmoller, Unzureichendes oder überzogenes Sexualstrafrecht? JRP, 2001, 64 [77 ff]).

5.6. Mivel az StGB 209. §-ának tényállása a (férfi) személyek közötti szexuális kapcsolatokat először nem büntethető azonos nemű viszonyként kezeli, a norma úgy alkotmányjogi szempontból, mint önmagában szakszerűtlennek (unsachlich) minősítendő. A jogalkotó ugyanis abból indul ki, hogy a férfi partnerek közötti kapcsolat az egy évet meghaladó, de kevesebb, mint öt évnyi különbség esetén a saját maga által követelt védelmi cél szempontjából éppenséggel nem olyan mértékben ártalmas, hogy azt a büntetőjog eszközeivel

kelljen kezelni. Ebben az esetben azonban szakszerűtlen (unsachlich) ugyanezt a kapcsolatot megbüntetni csupán azért, mert az idősebb fél elérte a tizenkilenc, a fiatalabb pedig a tizennyolc éves korhatárt (azaz csak egy bizonyos időszak folyamán).

6. Az StGB 209. §-a már csak az imént megnevezett okból is mint az alkotmánnyal ellenkező hatályon kívül helyezendő, úgyhogy az indítványozó felsőbb bíróság által a továbbiakban: felhozott kételyek megvizsgálása szükségtelen.

7. Mivel az az ok, amelyből kifolyólag a hatályon kívül helyezés szükségessé vált, az StGB 209. §-ának korábbi változatában is fennáll, ki kell mondani, hogy a korábbi törvényi meghatározások nem lépnek ismét hatályba. Ezen kijelentés a B-VG 140. cikk (6) bekezdés első mondatán alapul.

8. Az Alkotmánybíróság nem vonja kétségbe alkotmányjogi szempontból azt a vonatkozó nemi büntetőjogi normákon alapuló védelmi célt, amely szerint meg kell védeni a gyermekeket és a fiatalkorúakat a korai, a jogalkotó által a fejlődés szempontjából károsnak ítélt (hetero- és homo)szexuális kapcsolatuktól, valamint a szexuális kizsákmányolástól.

Egyfajta beleegyezési kor megállapítása a fiatalkorúak esetében messzemenően beletartozik a jogalkotó jogpolitikai mozgásterébe, mindazonáltal az esetleges új szabályozásnak más elemeket, mint például a partnerek korkülönbségét is figyelembe kellene vennie.

Az esetleges kiegészítő szabályozás tekintetében a hatályon kívül helyezett határozat hatályon kívül helyezésének határideje 2003. február 28. Az erre vonatkozó kijelentés a B-VG 140. cikk (5.) bekezdésének utolsó előtti és utolsó mondatán alapul.

Forrás: Fundamentum, 2002, 3–4. szám

(Fordította: Peres Anna)

MAGYARORSZÁGI ESETEK

Azonos neműek élettársi kapcsolata, házassága – 14/1995. (III. 13.) AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozó a Családjogi törvény (a továbbiakban: Csjt.), valamint a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) egy-egy rendelkezésének utólagos normakontrollját, továbbá azok megsemmisítését kérte beadványában. Az ügy előadó bírása Solyom László volt.
2. A Csjt. alapján házasságot nagykorú férfi és nő köthet. A Ptk. alapján az élettársi viszony a házasságkötés nélkül, közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő nő és férfi kapcsolata.
3. Az indítványozó véleménye szerint a két támadott törvényi rendelkezés azzal, hogy nem teszi lehetővé azonos neműek házasságkötését, illetve nem ismeri el élettársi kapcsolatukat, hátrányos nemi szerepek szerinti megkülönböztetést alkalmaz. A kifogásolt rendelkezések az indítványozó szerint sértik az Alkotmány 66. § (1) bekezdésének a férfiak és nők egyenjogúságát biztosító, valamint 70/A. §-ának a bármilyen – köztük a nemek szerinti – hátrányos megkülönböztetést tilalmazó szabályát.

A határozat

4. Az indítvány elbírálásakor az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a házasság intézménye kultúránkban és jogunkban is hagyományosan férfi és nő életközössége, valamint utalt arra, hogy a legfontosabb nemzetközi emberi jogi egyezmények is ezt a felfogást követik. Ez az életközösség tipikusan közös gyermekek születését és a családban való felnevelését, valamint az egymásról való gondoskodást célozza. Ezért említi az alkotmány 15. §-a együtt a házasság és a család intézményét. Bár a gyermekek nemzésére és szülésére való képesség nem fogalmi eleme és nem feltétele a házasságnak, eredeti rendeltetéséből fakadóan a házastársak különleműsége igen. A fentiekből következik, hogy a magyar Alkotmány a férfi és nő közötti házasságot tartja értéknek, és azt védi.
5. Az utóbbi évtizedekben, kultúránkban általában bekövetkezett a homoszexualitás dekriminalizációja; és mozgalmak indultak a homoszexuálisok hátrányos megkülönböztetése ellen. Másrészt változások tapasztalhatók a hagyományos családmodellben is, elsősorban a házasságok tartósságát tekintve. Mindez azonban nem ok arra, hogy a jog eltérjen a házasságnak attól a jogi fogalmától, amely a mai állapothoz vezető hagyományban mindig is élt, és amely a mai jogokban is általános, továbbá amely a köztudat és köznyelv házasság-fogalmával összhangban van. A hagyományos és a jelenleg kivételes életközösségek számára az állam különböző jogi lehetőségeket kínálhat, amellyel elismeri és a különböző életviszonyokba integrálja

őket. Eközben nem kell az egyes életközösségek önértelmezését követnie, hanem fenntarthat és támogathat hagyományos intézményeket, mint ahogy az új jelenségek elismerésére létrehozhat új jogi formákat is. Ezen jogintézmények kialakításánál az érintetteknek nem arra van joguk, hogy mindannyian ugyanazt az intézményt vehessék igénybe, hanem az az alkotmányos követelmény, hogy mindannyiunkat egyenlő méltóságú személyként kezeljék.

6. Az AB kifejtette, hogy mivel a házasság intézménye az Alkotmány védelmét élvez, és a házasság általánosan elismert jogi fogalma szerint nő és férfi életközössége, a férfiak és nők külön-külön képezik a jogalanyok azon homogén csoportját, amelyeket a hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében azonos módon kell kezelni. Azonban a különneműek közötti házasság feltételeinek egyenlő szabályozása nem foglalja magában az azonos neműek házasodásának jogi lehetőségét. A testület rámutatott arra, hogy a nemek közötti egyenjogúságnak addig van értelme, amíg a férfiak és nők közötti természetes különbséget elismerik, és az egyenjogúságot erre tekintettel valósítják meg.

7. Mindezek alapján a testület arra a következtetésre jutott, hogy a támadott rendelkezés nem valósít meg nem szerinti vagy pedig egyéb helyzet szerinti különbségtételt, s ezért nem sérti az Alkotmány 70/A. §-át. A kifogásolt rendelkezés az Alkotmány 66. §-ának (1) bekezdésével nem hozható összefüggésbe, hiszen nem érinti a férfiak és a nők egyenjogúságát. A Csjt.-nek a házasságot különneműek kapcsolatára korlátozó előírása ugyanis férfiak és nők számára egyaránt tiltja a házasságkötést azonos neműekkel. Mindezek alapján az AB a Csjt. támadott rendelkezésére vonatkozó indítványt elutasította.

8. Az élettársi kapcsolat kérdését vizsgálva a testület leszögezte, hogy az Alkotmány a házasságot, s nem az élettársi kapcsolatot részesíti kifejezett védelemben. Kimondta ugyanakkor, hogy két személy életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevétele alapján, az együtt élő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre. A testület a hatályos jogszabályok vizsgálata után arra a következtetésre jutott, hogy az élettársakat érintő jogi szabályozás a legkritikább esetben vonatkozik csak az élettársakra, rendszerint felöleli a közeli hozzátartozók bizonyos körét is. Ezekben az életviszonyokban a jogok és köteleességek szempontjából általában nincs jelentősége annak, hogy az élettársi viszony különböző nemű személyek között áll-e fenn, a lényeg a ténylegesen fennálló érzelmi és/vagy gazdasági kapcsolat. A kivételes eseteket -- ha a szabályozás a közös gyermekre vagy más személlyel történő házasságra vonatkozik -- az élettársat és a hozzátartozók tágabb körét felölelő szabályozásban önkenyes, s ezért az emberi méltóság sérelme miatt az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző megkülönböztetés az, ha a közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő személyek közül az azonos neműekre a jogszabály nem vonatkozik. Azok a kedvezmények, valamint megszorítások, amelyek alapja az életközösség fennállása, nem függhetnek pusztán az együtt élők nemétől.

9. A testület rámutatott arra, hogy a jogalkotónak többféle lehetősége van a visszas helyzet megszüntetésére. Törölheti a Ptk.-ból az élettársak fogalmának férfi és nő együttélésére vonatkozó korlátozását, de a megfelelő jogállást külön jogintézménnyel is biztosíthatja, adott esetben a vonatkozó szabályokat az azonos neműekre is kiterjesztheti; mindezt a jogalkotó az élettársi kapcsolat jogi fogalmának érintetlenül hagyásával is megteheti. Ezért az AB az élettársak fogalmának alkotmányosságáról, illetve annak megsemmisítéséről nem döntött, hanem az eljárást e tekintetben felfüggesztette, lehetőséget adva a jogalkotónak az alkotmányellenes helyzet tetszőleges rendezésére.

10. Az AB a fentiek értelmében kimondta továbbá: ellentétes az Alkotmánnyal, hogy azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek az érzelmi, szexuális és gazdasági közösségben házasságon kívül együtt élő és kapcsolatukat nyilvánosan vállaló személyekre nézve jogokat és köteleességeket állapítanak meg, csakis a Ptk. fogalom meghatározása szerinti élettársi viszonyhoz fűznek jogkövetkezményeket.

Szexuális irányultság egyház által alapított felsőoktatási intézményben – Háttér Társaság kontra Károli Gáspár Református Egyetem-eset BH 14/2006.

Egyház által alapított felsőoktatási intézményre is kiterjed az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény hatálya – A hitéleti képzés elválaszthatatlan kapcsolatban van az adott egyház hitelveivel, melyet az állam intézményei nem bírálhatnak felül – A hitelveken alapuló különbségtétel az oktatási rendszerbe bekapcsolódó hallgatók szexuális irányultsága szerint nem sért jogszabályt [2003. évi CXXV. tv. 7. § (2) bek.]

A M.-i R. E. Zs. által alapított egyetem (a továbbiakban: alperes) Hittudományi Karán lelkészeket és vallástanárokat képeznek. A Kari Tanács 2003. október 10-én szexuális kérdésekkel, ezen belül kiemelten a homoszexualitás valláserkölcsei szempontok szerinti megítélésével foglalkozott, és e tárgyban állásfoglalást hozott. Ebben kinyilvánította, hogy „készek vagyunk vállalni a szembenállást a társadalom általános vélekedésével, ha az Isten ígérből más meggyőződésre jutottunk”. Az állásfoglalás különbséget tett a homofil hajlam és a homoszexuális aktivitás között. A homofil hajlamú személy számára lelki gondozói segítségnyújtást ajánlott, és kitért annak szempontjaira is. A homoszexuális aktivitást ugyanakkor olyan akarati döntés következményének tekintette, amely az egyén felelőssége körébe tartozik. Rámutatott arra, hogy „homoszexualitás esetében az egyetlen etikus megoldásnak a homoerotikus vágyak kielégítéséről való lemondás tűnik”. Az állásfoglalás végül kitért arra, hogy „az egyház a Biblia alapján nem helyeselheti a homoszexuális kapcsolatok megáldását, a homoszexuális párok házasságkötését, gyermekvállalását, homoszexuális életet folytató, vagy azt propagáló vallástanárok és lelkészek képzését, szolgálatba állítását, illetve szolgálatban tartását”. Az alperes Egyetemi Tanácsa 2004. április 1-jén szabályzatot alkotott a Hittudományi Karon lelkészi és vallástanári szakon képzésben részesülő hallgatók alkalmassági minősítési eljárásáról. Ebben előírta, hogy a hitéleti képzésben részt vevő hallgatók meghatározott időszakonként alkalmassági minősítésen esnek át annak megítélése érdekében, hogy alkalmasak-e a rájuk váró lelkipásztori, vallástanári feladatok ellátására. A vizsgálati szempontok között szerepel a hallgatók életvitele is. A M.-i R. E. Zs. 2004. május 6-án állásfoglalást bocsátott ki „Házasság, család, szexualitás” címmel. Ebben egyebek mellett kinyilvánította, hogy a homoszexuális életvitel vagy annak propagálása a lelkipásztori, vallástanári hivatással, valamint e hivatásokra felkészítő képzéssel és mindennemű egyházi szolgálattal összeegyeztethetetlen.

Az alperes Hittudományi Karának Kari Tanácsa a 2003. október 10-ei ülésén azt a hallgatót, akinek homoszexualitása ismertté vált, a lelkészi pályára alkalmatlannak minősítette, és úgy határozott, hogy nevezett a tanulmányait az intézményben nem folytathatja. A Kari Tanács 2003. november 28-án e kérdésben újabb határozatot hozott, amellyel korábbi döntését ugyan fenntartotta, de felajánlotta az érintett hallgatónak, hogy tanulmányait egy másik egyetem olyan teológiai szakán folytathatja, ahol nem kizárólag lelkipásztorokat, hanem világi teológusokat képeznek. Az ismertetett döntések miatt a hallgató jogorvoslatért bírósághoz fordult.

A felperes az egyesülési jog alapján létrejött olyan kiemelkedően közhasznú, országos működési körű társadalmi szervezet, amely céljai között szerepelteti az emberi jogok védelmét, ezen belül a leszbikus, meleg, biszexuális és transznemű kisebbség hátrányos megkülönböztetése elleni küzdelmet.

A felperes a 2004. február 10-én benyújtott keresetében, az egyenlő bánásmód követelményének megsértését állítva, az alperes ellen a Ptk. 76. § alapján személyiségvédelmi igényt érvényesített. Keresete ténybeli alapjául az alperes Hittudományi Kara Kari Tanácsa által 2003. október 10-én meghozott és az interneten 2004. január 4-én közzétett állásfoglalást jelölte meg. Rámutatott arra, hogy az alperes által a homoszexualitás kérdésében kifejtett tézisek elvi alapját jelentik annak a gyakorlatnak, mely az oktatásba történő bekapcsolódás lehetőségét szexuális orientációtól teszi függővé. Azáltal, hogy az alperes a lelkészi és vallásstanári képzésből a homoszexuális életet folytató vagy azt propagáló személyeket kirekeszti, ezzel lényegében a heteroszexualitást képzési feltételnek tekinti. A felperes ezért a keresetében az alperessel szemben a jogsértés megállapítását, az alperes nyilvános elégtétel adására és az elvi állásfoglalás visszavonására kötelezését, továbbá nem vagyoni kártérítésben és közérdekű célra fordítható bírságban való marasztalását kérte.

Az alperes a kereset elutasítását kérte.

Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította és a felperest perköltségben marasztalta. Az ítélet indokolása szerint a felperest megillette a közérdekű igényérvényesítés joga, mert a 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) 20. § (1) bekezdés c) pont szerinti törvényi feltételek megvalósultak: a felperes érdek-képviselői szervezet az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti jogvédelmet az egyes ember személyiségének lényegi vonásához tartozó tulajdonság, a szexuális orientáció miatt és az alperes olyan állásfoglalásával összefüggésben igényli, amely pontosan meg nem határozható személyi kört érint. Megállapította továbbá az elsőfokú bíróság, hogy az alperes nem egyházi jogi személy, hanem felsőoktatási intézmény, amelyre az Ebtv. hatálya kiterjed. Érdemben pedig arra a következtetésre jutott, hogy az alperes állásfoglalásának felperes által kifogásolt részei olyan véleménynyilvánításnak minősülnek, amellyel az alperes nem lépte túl az Alkotmány 61. § (1) bekezdés által biztosított kereteket.

A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét „indokolására is kiterjedően” helybenhagyta. A jogerős ítélet indokolása emellett rámutatott arra is, hogy vallásos meggyőződésen alapuló oktatás esetén az intézmény jogosult vallásos nézeteinek, hitelveinek megfogalmazására, erkölcsi felfogásához és az egyházi tanításokhoz igazodó álláspontja kinyilvánítására, és ennek megfelelően a lelkészi pályára való alkalmasság kérdésében való döntésre is. Az alperes intézményben a teológus és vallásstanár jelöltek ezt tudomásul véve, képzésük megkezdését megelőzően fogadalmat tesznek, amelyben önként vállalják az egyház tanításának, a Kari Tanács rendelkezéseinek megtartását. Miután az alperes perben kifogásolt állásfoglalása az egyház hitelvein és erkölcsi meggyőződésén alapult, ezért nem valósított meg „önkéntes hátrányos megkülönböztetést” a felperes által képviselt csoport sérelmére, illetve nem lépte túl a véleménynyilvánítás alkotmányos kereteit. A jogerős ítélet emellett rámutatott arra is, hogy a felperes által állított jogsértést az alperes azért sem követte el, mert az Ebtv. 28. § (2) bekezdése szerint nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az, ha önkéntes részvétel alapján a felsőoktatási intézményben olyan vallási meggyőződésen alapuló oktatást szerveznek, amelynek célja indokolja elkülönített osztályok vagy csoportok alakítását.

A jogerős ítélet ellen, az ügy érdemére kiható jogszabálysértésre hivatkozva, a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Alapvetően azt sérelmezte, hogy az eljáró bíróságok az alperes Hittudományi Kara Kari Tanácsa által hozott állásfoglalást véleménynek minősítették, és a perbeli jogvitát a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alkotmányos jog alapján bírálták el. Nem lehet ugyanis pusztán véleménynek tekinteni az alperes állásfoglalásában rögzített téziseket, mert azoknak közvetlenül is megtapasztalt hátrányos következményei vannak az emberek egy meghatározott csoportjára, a homoszexualitásukat nyíltan vállaló személyekre nézve. Az alperes állásfoglalásában kifejtett elvek alapján már eltávolítottak egy lelkeszhallgatót az intézményből, az alperes fenntartója pedig azonos tartalmú rendelkezéseket hozott, amelyek összességükben alkalmasak arra, hogy az alperes intézményben élő gyakorlattá váljon a homoszexuális életvitelű személyek kirekesztése a Hittudományi Karról. Miután az alperes költségvetési forrásból is támogatásban részesül, és a lelkeszképzésben való részvételnek nem szükségszerű következménye a lelkeszi hivatás gyakorlása, ezért az alperes által alkalmazott hátrányos megkülönböztetésnek nincsenek méltányolható indokai. A felperes azt is sérelmezte, hogy a másodfokú bíróság ítélete meghozatalakor az egyházi jogi személyekre irányadó jogelveket is alkalmazott, annak ellenére, hogy az alperes – ahogy azt az elsőfokú bíróság is helyesen megállapította – nem egyházi jogi személy. Tévesnek tartotta azt is, hogy a másodfokú bíróság jelentőséget tulajdonított a teológus és vallástanár jelöltek önkéntes fogadalomtételének, és hogy ebben a jogvitában lehetőséget látott az Ebtv. 28. § (2) bekezdés szerinti rendelkezések alkalmazására. A perbeli esetben ugyanis nincs jelentősége annak, hogy egyes intézményekben önkéntes részvétel alapján lehetőség van vallási meggyőződésen alapuló oktatás szervezésére, és ennek érdekében elkülönített osztályok, csoportok létrehozására. A felperes álláspontja szerint a perben bizonyította, hogy az alperes a homoszexuálisokkal szemben hátrányos megkülönböztetést alkalmazott, ezért az alperes a jogsértés jogkövetkezményei alól csak akkor mentesülhetne, ha az Ebtv. 19. § (2) bekezdésben foglalt törvényi feltételek fennálltát bizonyítaná. Miután az eljáró bíróságok ezzel a kérdéssel nem foglalkoztak, ezért (szükség esetén) indítványozta a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és új eljárás elrendelését.

Az alperes a jogerős ítélet hatályban való fenntartását kérte. Felülvizsgálati ellenkérelmében arra hivatkozott, hogy az egyházi jogi személyekre irányadó jogszabályok (a perbeli jogviszony keretei között) reá is vonatkoznak, ezért az alapító egyház szellemiségével összhangban álló hitéleti képzés feltételeinek meghatározásánál nem alkalmazhatók az Ebtv. rendelkezései. Abból a tényből ugyanis, hogy az alperes felsőoktatási intézmény, nem következik, hogy az állami szervek a hitélettel összefüggő tárgyak képzési feltételeibe beavatkozhatnak.

A Legfelsőbb Bíróság az alábbi indokok alapján megállapította, hogy a jogerős ítélet keresetet elutasító rendelkezése nem jogszabálysértő.

Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt a Ptk. 76. § alapján indított személyiségvédelmi perben jogértelmezést igénylő kérdést jelentett, hogy

- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló, 2004. január 27-én hatályba lépett 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) rendelkezései kiterjednek-e az alperesre is;
- megilleti-e a felperest a közérdekű igényérvényesítés joga;

- az alperes alkalmazott-e hátrányos megkülönböztetést a felperes által képviselt csoporthoz tartozó személyek sérelmére; s ha igen,
- az alperes bizonyított-e olyan körülményeket, amelyek mentesítik az egyenlő bánásmód követelményének megtartása alól.

1. Az Ebtv. 4. § g) pontja értelmében az egyenlő bánásmód követelményét a közoktatási és a felsőoktatási intézmények jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során kötelesek megtartani. E rendelkezés az egyház által alapított, és a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény szerint működő, államilag elismert felsőoktatási intézményekre is irányadó. Az Ebtv. személyi és tárgyi hatálya alól kivételt jelentő 6. § (1) bekezdés c) pontja, mely szerint az Ebtv. hatálya nem terjed ki az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira, az egyház által alapított felsőoktatási intézményre abban az esetben sem vonatkozik, ha egyébként van olyan (önálló jogi személyiséggel nem rendelkező) kara, ahol csak hitéleti képzés folyik. Az Ebtv. alkalmazásában egyházi jogi személynek az egyház és szervezeti egysége minősül, melyet a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény 8. § (1) bekezdés, 9. § (1) bekezdés és 13. § szerint az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából hoztak létre.

A M.-i R. E. által alapított alperes ezért az Ebtv. alkalmazása körében nem minősül egyházi jogi személynek, reá tehát az Ebtv. személyi és tárgyi hatálya kiterjed.

2. A felperes a homoszexuálisok által alkotott társadalmi csoport érdekképviselését is ellátó szervezatként indított keresetet az alperessel szemben. Keresetében azt állította, hogy az alperes az oktatási rendszerébe való bekapcsolódás elvi alapjainak meghatározásakor az egyenlő bánásmód követelményét megsértette, mert az általa képviselt társadalmi csoporthoz tartozó személyeket szexuális irányultságuk miatt a hitéleti képzésből kizárja. Az ember személyiségének lényegi vonását jelentő tulajdonság a szexuális orientáció és ez a tulajdonság a felperes által képviselt társadalmi csoport tagjainál is meghatározó jelentőségű. Az eljáró bíróságok ezért helyesen állapították meg, hogy a felperest az Ebtv. 20. § (1) bekezdés c) pontja alapján megillette a közérdekű igényérvényesítés joga.

3. A Ptk. 76. §-nak az Ebtv. 37. §-a1 módosított rendelkezése szerint a személyhez fűződő jog sérelmét jelenti – egyebek mellett – az egyenlő bánásmód követelményének megsértése. E jogsértés tartalmi jegyeit, bizonyításának feltételeit és a jogsértés jogkövetkezményei alóli mentesülés lehetőségét az Ebtv. szabályozza.

Az Ebtv. 7. § (1) bekezdés értelmében az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti – különösen a III. fejezetben meghatározottak szerint – a közvetlen hátrányos megkülönböztetés. Ilyen közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül a 8. § m) pont szerint az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt szexuális irányultsága miatt részesül más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban. Az Ebtv. 27. § (2) bekezdés a) pont értelmében az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülnie kell az oktatással összefüggő

jogviszonyokban, így az oktatásba történő bekapcsolódás feltételeinek meghatározása, a felvételi kérelmek elbírálása esetében is.

Az alperes a Hittudományi Kar Kari Tanácsa által 2003. október 10-én meghozott, és az alapító egyház által 2004. május 6-án megerősített állásfoglalással egyértelműen kinyilvánította azt a szándékát, hogy a homoszexuális életvitelt folytató, vagy a homoszexualitást propagáló személyek számára lelkészi és vallásstanári szakon hitéleti képzést nem kíván biztosítani. Ennek az állásfoglalásnak szellemében az alperes szabályzatot is alkotott, amely szerint a lelkészi és vallásstanári szakon képzésben részesülő hallgatók időszakonként alkalmassági minősítésen vesznek részt, amely kiterjed az életvitelükre is. Emellett a perben adat van arra, hogy az alperes a lelkészi szakon képzésben részesülő egyik hallgatójával szemben alkalmazta is az állásfoglalásában megfogalmazott elveket. Az alperes állásfoglalása ezért elvi alapjául szolgál annak a gyakorlatnak, amely szexuális irányultságuk szerint különbséget tesz a lelkészi és vallásstanári szakon oktatásba bekapcsolódni kívánó hallgatók között, és az oktatásból a felperes által képviselt személyeket, a homoszexuálisokat kizárja. A felperes ezért a felülvizsgálati kérelmében megalapozottan kifogásolta, hogy az eljáró bíróságok az alperes állásfoglalását kizárólag valláserkölcsei kérdésben alkotott véleménynek tekintették, és nem mérlegelték annak a Hittudományi Kar képzési rendszerére gyakorolt hatását. Az alperes által megfogalmazott tézisek gyakorlatban való érvényesülése nem teszi lehetővé az állásfoglalásnak csupán véleményre szűkítő értelmezését. A Legfelsőbb Bíróság ezért megállapította, hogy az alperes állásfoglalása az Ebtv. 7. § (1) bekezdés értelmében olyan rendelkezés, amely szexuális orientáció szerint alkalmaz hátrányos megkülönböztetést a lelkészi és vallásstanári képzésbe bekapcsolódni kívánó azon hallgatókkal szemben, akik homoszexualitásukat nyíltan vállalják. Miután ez a megkülönböztetés nem egyszeri alkalomhoz kapcsolódik, hanem folyamatos magatartást jelez, ezért az Ebtv. időbeli hatálya az alperes állásfoglalására annak ellenére kiterjed, hogy azt az alperes az Ebtv. hatálybalépése előtt hozta.

A felperes a perben nemcsak azt bizonyította, hogy az alperes a homoszexuálisokkal szemben hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, de azt is bizonyította, hogy az általa képviselt társadalmi csoport rendelkezik ezzel a szexuális irányultsággal, mint az Ebtv. 8. § m) pont szerinti tulajdonsággal. A felperes ezért eleget tett az Ebtv. 19. § (1) bekezdésében meghatározott bizonyítási kötelezettségének.

4. Az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének jogkövetkezményei alól a mentesülés feltételeit az Ebtv. 19. § (2) bekezdés szabályozza. Eszerint a perben az alperest terhelte annak bizonyítása, hogy

- a) megtartotta, vagy
- b) az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét.

Az Ebtv. 7. § (2) bekezdés szerint nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a 8. §-ban felsorolt tulajdonságon alapuló rendelkezés, amelynek tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.

Az alperes perbeli védekezése során – egyebek mellett – az alapító egyház hitelveire, erkölcsi felfogására hivatkozva állította, hogy a lelkészi és vallásstanári képzés feltételeinek meghatározásánál indokoltan tett különbséget a hallgatók között szexuális irányultságuk szerint. Az alperes ezzel lényegében az Ebtv. 19. § (2)

bekezdés *b*) pont és a 7. § (2) bekezdés szerinti körülményeket állított és emiatt (is) kérte a kereset elutasítását. Ezért ebben a kérdésben a Legfelsőbb Bíróság a per adatai alapján állást foglalhatott.

Az Alkotmánynak a mindenkit születésénél fogva és elidegeníthetetlenül megillető emberi méltósághoz való jogot rögzítő 54. § (1) bekezdése, valamint az emberi és állampolgári jogok megkülönböztetés nélküli biztosítását előíró 70/A. §-a az Ebtv. preambulumban is rögzített olyan alapjogok, amelyek érvényesítésére a törvény is hivatott. Az alkotmányos alapjogokat érintő diszkrimináció tilalma azonban nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát. Az alkotmányos alapjogok sérelme az önkényes, ésszerű indok nélküli megkülönböztetéssel valósul meg. Ezt fejezi ki az Ebtv. 7. § (2) bekezdés és 19. § (2) bekezdés *b*) pontja is.

A szexuális irányultság (így a heteroszexualitás, illetve a homoszexualitás) az emberi méltóság lényegéhez tartozik. A szexuális irányultság szerinti különbségtételre, mint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott „egyéb helyzet” szerinti különbségtételre csak kivételes indokok alapján kerülhet sor. Ilyen például a házassághoz való jog tekintetében a homoszexuális irányultság megkülönböztetése [37/2002. (IX. 4.) AB határozat, 20/1999. (VI. 25.) AB határozat].

Miután az alperes perben vitatott rendelkezése a lelkészi és vallásstanári szak hallgatói között szexuális irányultságuk alapján tett különbséget, ezért a perben ügydöntő jelentősége volt annak, hogy az adott jogviszonyban ennek volt-e ésszerű indoka.

A vallás szabad megválasztásához, a vallásos meggyőződés kinyilvánításához, azok tanításához és az adott vallás hitelveinek megfelelő életmód folytatásához való jogot az Alkotmány 60. § (2) bekezdése mindenki számára biztosítja. Az egyházak az Alkotmány által biztosított keretek között szuverenitással rendelkeznek. Az egyház hitelvei, morális kérdésekben való állásfoglalása nem lehetnek az állam vagy intézményei, így a bíróság megítélésének tárgyai.

Az egyház által alapított felsőoktatási intézményben folyó hitéleti (lelkészi és vallásstanári) képzés elválaszthatatlan kapcsolatban van az adott egyház vallási (hit) felfogásával, morális kérdésekben kialakult elveivel, a lelkészeivel, hittanáraival szembeni elvárásaival. A hitéleti képzés (és nem általában a teológusképzés) ezért szükségszerűen igazodik az egyháznak a vallási tanok tartalmával, a hitgyakorlás egyéni és társas formáival, a vallási közösséghez tartozók, így különösen a lelkészek és hittanárok életvitelével kapcsolatos felfogásához.

A M.-i R. E. „a Biblia alapján nem helyesli a homoszexuális életet folytató vagy azt propagáló vallásstanárok és lelkészek képzését, szolgálatba állítását, illetve szolgálatban tartását”. Ezt a felfogást az állam vagy intézményei nem bírálhatja felül. A perben ezért sem általában a homoszexualitást, sem különösen az egyház, illetve az alperes erről való felfogását nem kellett és nem is lehetett vizsgálni. Ezért a perben nem volt jelentősége annak, hogy e kérdéskört illetően milyen nézetek ismertek.

Az egyház által alapított alperes (tekintet nélkül arra, hogy állami támogatásban is részesül) a lelkészi és vallásstanári képzés során legitim és ugyancsak felülbírálatlan módon jeleníti meg az egyház e kérdésben vallott felfogását. Ezt fejezi ki a per tárgyává tett állásfoglalásában, amely szerint a hitéleti képzéstől a homoszexualitásukat nyíltan vállaló személyeket távol kívánja tartani. Az alperes állásfoglalásának ezért a lelkészi és vallásstanári képzéssel kapcsolatos jogviszonyban az egyház hitelveihez igazodó olyan ésszerű indoka

volt, amely miatt nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. A Ptk. 76. §-ra alapított személyiségvédelem ezért a felperest nem illette meg.

A kifejtett indokok következtében a jogerős ítéletnek a keresetet elutasító rendelkezése nem sért jogszabályt, ezért a Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

Forrás: Legf. Bír. Pfv. IV. 20.678/2005. sz.

(Kapcsolódó elemzés Kárpáti Józseftől a Fundamentumban.)

IV. KISEBBSÉGI JOGOK



Egyéni jog és közösséghez tartozás – a Kitok-eset CCPR/C/33/D/197/1985.

197/1985. számú panasz Svédország, 1988. 08. 10.

[...]

1. A panasz benyújtója (az eredeti levél 1985. december 2-án kelt, a későbbi levelek 1986. november 5-re, illetve 12-re datálódnak) Ivan Kitok, egy 1926-os születésű svéd állampolgár, etnikai származását tekintve számi. Az eljárásban ügyvéd képviseli. Állítása szerint Ivan Kitok áldozata az Egyezségokmány 1. és a 27. cikkei megsértésének, amelyeket a svéd kormány követett el.

2.1. A beadvány szerint Ivan Kitok egy számi család leszármazottja, amely több mint száz éve űzi a rénszarvastenyésztést. Ezen az alapon állítja a panaszos, hogy a felmenőitől örökölte a rénszarvas tenyésztésére vonatkozó „polgárjogát”, éppúgy, mint a Sörkaitum számi falu vizéhez és földjéhez való jogokat. A jelek szerint a panaszostól megtagadták ezen jogok gyakorlását, mivel állítólag elvesztette tagságát a számi faluban ('sameby', korábban lapp falu, 'lappby'), amely az 1971-es svéd törvény értelmében – a szakszervezetekhez hasonlóan – a tagi kizárólagosság elve alapján működik. Aki nem rendelkezik tagsággal, nem gyakorolhatja a számik vízhez és földhöz kapcsolódó jogait.

2.2. Annak érdekében, hogy csökkentsék a rénszarvastenyésztők számát, a svéd korona és a lapp felügyelő ragaszkodott ahhoz, hogy ha egy számi három évig bármely más foglalkozást űz, elveszti státuszát a lappbyban, és nevét eltávolítják a névjegyzékből, amelybe csak külön engedély alapján kerülhet vissza. Ezért a beadvány szerint a svéd korona önkényesen vonja meg a számi kisebbség ősi jogait, és Ivan Kitok áldozata e jogok megtagadásának.

[...]

3. 1986. március 19-i döntésével az Emberi Jogi Bizottság Munkacsoportja az ideiglenes eljárási szabályzata 91. pontja alapján továbbította a panaszt az érintett részes államnak, és tájékoztatást, valamint észrevételeket kért a panasz befogadhatóságára vonatkozóan. [...]

4.1. 1986. szeptember 12-i beadványában az állami fél rendelkezésre bocsátotta a kért közigazgatási és bírósági döntéseket, és a következőt állapította meg: „Ivan Kitok a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi

Egyezségokmánya 1. és 27 cikkeinek megsértését állította. A kormány ily módon értelmezte Ivan Kitok 27. cikk értelmében emelt panaszát: hogy őt a svéd törvények és ennek következményeképp a svéd bírósági döntések megakadályozták abban, hogy gyakorolja „rénszarvas-tenyésztési jogait”, és következésképpen megtagadták tőle a számi kultúra gyakorlását. Az Egyezségokmány 1. cikke értelmében tett panasszal kapcsolatosan azt állapítja meg az állami fél, hogy nem egyértelmű: Ivan Kitok azt állítja, hogy a számiknak mint népnek jár az 1. cikk 1. bekezdésében kifejtett önrendelkezéshez való jog, vagy hogy ehelyett a panaszt ezen cikk 2. bekezdésére kellene korlátozni, azaz annak vizsgálatára, hogy a számiktól mint néptől megtagadták-e természeti kincseik és erőforrásaik szabad felhasználásának jogát. Ám, mint az az Ivan Kitok által benyújtott iratokból is kiderül, a számik földhöz és vízhez való jogai, valamint az azokhoz kapcsolódó kérdések rendkívül összetett témakört alkotnak. Ez a kérdés viták, vizsgálatok és döntések tárgya volt, amióta csak a svéd közigazgatás megjelent azokon az északi svéd területeken, ahol a számik élnek. Sőt, a számi népességhez kapcsolódó egyes kérdéseket jelenleg is vizsgálja a kormány által kinevezett Svéd Számiügyi Bizottság [*Samerättsutredningen*]. Egyelőre a kormány tartózkodik attól, hogy további kommentárt fűzzön a kérelem ezen részéhez. Elegendő itt annyit megjegyezni, hogy a kormány véleménye szerint a számik nem alkotnak egy „népet” az Egyezségokmány 1. cikkében használt értelemben. [...] Ezért a kormány véleménye szerint az 1. cikk nem alkalmazható jelen esetre. Ivan Kitok panaszait tehát a Politikai és Polgári Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya Fakultatív Jegyzőkönyvének 3. cikke értelmében befogadhatatlannak kell nyilvánítani, mivel összeegyeztethetetlenek az Egyezségokmány rendelkezéseivel.”

4.2. A 27. cikk állítólagos megsértése kapcsán az állami fél „beismeri, hogy a számik egy etnikai kisebbséget alkotnak Svédországban, valamint hogy az ezen kisebbséghez tartozó egyének jogosultak az Egyezségokmány 27. cikkében foglalt védelemre. Valójában a svéd alkotmány ennél szélesebb körű védelmet biztosít. Az 1. fejezet 2. cikkének 4. bekezdése ezt írja elő: „Támogatni kell az etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbségek lehetőségeit, hogy megőrizték és fejlesszék saját kulturális és társadalmi életüket.” A 2. fejezet 15. cikke szerint: „Semmilyen törvény vagy rendelet nem vonhatja maga után bármely állampolgár megkülönböztetését azért, mert faj, bőrszín vagy etnikai származás alapján valamilyen kisebbséghez tartozik.” A 27. cikk kapcsán vizsgálándó kérdés, hogy a svéd törvények és a svéd bírósági döntések megfosztották-e Ivan Kitokot a rénszarvas-gazdálkodáshoz való jogától, valamint hogy – amennyiben fennáll ennek esete – ez a 27. cikk megsértését vonja-e maga után. Ezen összefüggésben a kormány szeretné hangsúlyozni, hogy Svédországban a bíróságok előtt maga Ivan Kitok jegyezte meg, hogy az egyetlen, vita tárgyát képező kérdés esetében az, hogy vannak-e különleges indokok, amelyek feljogosítják a hatóságokat arra, hogy a Sörkaitum számi közösségbe való belépését engedélyezzék a számi közösség elutasítása ellenére. [...] A rénszarvas-legeltetésre vonatkozó jogi szabályozás eredményét tekintve Svédország számi népességet rénszarvастenyésztő és nem rénszarvастenyésztő számi csoportokra osztotta, amelyek megkülönböztetése még mindig fontos szerepet játszik. A rénszarvастenyésztés joga azoknak a számiknak van fenntartva, akik tagjai egy számi falunak [*sameby*], amelyet a svéd jog is elismer. (A „számi közösség” kifejezést a „sameby” fordításaként is használják). Az ebbe a körbe tartozó számik – ma egy körülbelül 2500 fős közösség –, egyéb jogokkal is rendelke-

nek, például a vadászat és a halászat terén. A mai Svédország mintegy 15–20 ezer fős számi lakosságának többi része – azaz, túlnyomó többsége – a hatályos jogszabályok alapján nem rendelkezik különleges jogokkal. Utóbbiak számára nehezebb volt számi identitásuk megőrzése, és sokan közülük mára asszimilálódtak a svéd társadalomba. Ennek a csoportnak a többsége ráadásul nem is azon a területen lakik, ahol a rénszarvas-tartó számik élnek. A rénszarvas-legeltetésre vonatkozó szabályokat az 1971-es rénszarvas-gazdálkodási törvény írja elő [a továbbiakban: törvény]. Ezen törvény alapvető célja azon számik életkörülményeinek javítása, akiknek a rénszarvas-gazdálkodás a fő bevételi forrása, valamint a rénszarvas-gazdálkodás fenntarthatóságának biztosítása. A rénszarvas-gazdálkodással nehezen biztosítható egy egész család fenntartására elegendő jövedelem. A jogalkotás történetét áttekintve kiderül, hogy fontos célkitűzés volt, hogy a rénszarvas-gazdálkodás nagyobb jövedelmezőségét biztosítsák. A rénszarvas-gazdálkodást lényegesnek tartották a teljes számi kultúra védelme és megőrzése érdekében. [...] Hangsúlyozni kell, hogy azok a személyek, akik a számi falu tagjai, mások földjének és vizének használati jogával is rendelkeznek az önfenntartásuk, illetve a rénszarvasaik tartásának érdekében. Ez érvényes mind az állami tulajdonra, mind pedig a magánföldekre nézve, és kiterjed az érintett terület nagy részén történő vadászat és halászat jogára is. Tehát megállapítható, hogy a többi svédhez viszonyítva a számikat jelentős kedvezmények illetik meg. Mindazonáltal a rénszarvas-legeltetésre használható terület mérete miatt a rénszarvasok teljes száma legfeljebb 300 ezer körüli lehet. Az ilyen nagyságú rénszarvas-populációból, valamint az abból befolyó jövedelemből maximálisan 2500 számi tudja magát fenntartani. Az új jogalkotás a régi, fennálló számi falvak nagyobb egységekbe való átszervezését eredményezte. A számi falvak eredete a régi „siidához” nyúlik vissza, amely eredetileg a számi társadalom alapját képezte, és olyan családokból állt, amelyek évszaktól függően vándoroltak az egyik vadászterületről, halászhelyről és csapdázási terepről a másikra. Ezek a közösségek később egy-egy rénszarvascsordával kezdtek dolgozni, és évszakonként követték azt egyik legelőterületről a másikra. A hatályos törvény elfogadása előtt a számik számi közösségekbe szerveződtek [labbbyyar]. Az ilyen falvakhoz való tartozásról eredetileg a Megyei Közigazgatási Tanács [Länsstyrelsen] döntött. A hatályos törvény értelmében a számi falvakban elnyerhető tagságról maguk a számi falvak tagjai hoznak döntést. Akitől megtagadták a tagságot, a Megyei Közigazgatási Tanácsnál fellebbezhet e döntés ellen. Ezzel a döntéssel szemben a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróságon [Karrmarrästen] lehet fellebbezni, és a legvégső jogorvoslatra jogosult szerv a Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság [Regeringsrätten]. A fellebbezési kérelem megengedhetőségéhez azonban különleges okok fennállását kell igazolni [lásd az 1971-es törvény 12. § (2) bekezdését]. A törvény elfogadásának körülményei alapján a Megyei Közigazgatási Tanács csak nagyon korlátozottan használhatja azon jogát, hogy fellebbezést engedjen meg a számi közösség döntésével szemben. Ehhez megkövetelik, hogy a rénszarvas-gazdálkodás, amelyet a kérelmező a közösségen belül kíván folytatni, jelentős mértékű hasznot hajtson a közösségnek, és a korábbi tagok számára ne járjon hátránnyal. Fontos tényező ebben az összefüggésben, hogy bár a legelőterület változatlan marad, a több tag egyúttal több rénszarvast is jelent. A Közigazgatási Legfelsőbb Bíróságnak egyetlen korábbi döntése ismeretes, amely a rénszarvas-gazdálkodási törvény 12. §-a alapján született. Ám a körülmények abban az esetben nem teljesen egyeznek meg Ivan Kitok esetével. [...] Az Ivan Kitok által a bíróságokhoz beterjesztett igény a rénszarvas-gazdálkodási törvény 12. § (2) bekezdésén alapul. A Megyei Közigazgatási Tanácsnak és a bíróságoknak ezért csak abban a kérdésben kellett döntenük, hogy a törvény

értelmében fennállt-e bármely különleges ok, amely indokolta volna, hogy Kitok a számi közösségben taggá válhasson. A Megyei Közigazgatási Tanács nem talált ilyen okot, hasonlóképpen a Közigazgatási Fellebbviteli Bírósághoz és a Közigazgatási Legfelsőbb Bírósághoz. [...] Annak eldöntése során, hogy sérült-e az Egyezségokmány 27. cikke, a következőket kell figyelembe venni. Igaz, hogy Ivan Kitoktól megtagadták a tagságot Sörkaitum számi közösségében. Általában ez azt is jelentette volna, hogy megfosztják őt a rénszarvas-gazdálkodás minden lehetőségétől, ám ebben az esetben a számi közösség igazgatósága kijelentette, hogy Ivan Kitok, mint házasított rénszarvasok tulajdonosa, jelen lehet, amikor a borjakat megjelölik, a rénszarvasokat levágják, a csordákat összetereleik, és újból kiosztják a tulajdonosok között – mindezt annak érdekében, hogy védjék rénszarvas-tulajdonosi érdekeit a számi társadalomban, bár nem a számi közösség tagjaként. Emellett térítésmentesen vadászhat és halászhat a közösség legelő helyein. Ezek a tények döntő mértékben estek latba a Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság döntése során. A kormány azt állítja, hogy a gyakorlatban Ivan Kitok továbbra is folytatja a rénszarvas-gazdálkodást – bár nem gyakorolhatja ezt a jogot hasonlóan biztosított feltételek mellett, mint a számi közösség tagjai –, tehát nem lehet azt mondani, hogy megakadályozták őt „saját kultúrájának élvezetében”. Ezért a kormány fenntartja, hogy a panaszt befogadhatatlannak kell nyilvánítani az Egyezségokmánnyal való összeegyeztethetlensége okán.”

4.3. Amennyiben a Bizottság más álláspontra helyezkedne, a részes állam a következőt terjeszti elő: „Ahogy a törvényből kiderül, a rénszarvas-gazdálkodási törvény célja, hogy védelmezze és megőrizze a számi kultúrát és ennek részeként a rénszarvas-gazdálkodást. Az ellentét jelen esetben nem annyira Ivan Kitok, mint egy számi, és az állam között, hanem Kitok és a többi számi között áll fenn. Mint minden társadalomban, amelyben konfliktusra kerül sor, választani kell – egyfelől a között, amit közérdeknek tekintenek, másfelől az egyén érdekei között. Jelen esetben különleges körülmény, hogy a rénszarvas-gazdálkodás annyira szorosan kapcsolódik a számi kultúrához, hogy annak részeként kell tekinteni rá. Ebben az esetben azt lehet mondani, hogy a törvény kedvez a számi kultúrának oly formában, hogy a rénszarvas-gazdálkodást fenntarthatóvá teszi a jelenre és a jövőre nézve is. Korlátozottak a rénszarvas-gazdálkodás rendelkezésére álló legelőterületek, ezért egyszerűen nem lehetséges minden száminak megengedni a rénszarvas-gazdálkodást anélkül, hogy ne veszélyeztetnénk a fenntarthatóságot, és ne vállalnánk fel, hogy maga a rénszarvas-gazdálkodási tevékenység kerül veszélybe. A jelen esetben meg kell jegyezni, hogy a számi közösségnek kell eldöntenie, hogy egy személynek odaítéljük-e a tagságot, vagy nem. Csak akkor válhat a kérdésből bírósági eset, ha a közösség megtagadja a tagságot. A 27. cikk garantálja a kisebbséghez tartozó személyek jogát saját kultúrájuk élvezetéhez. Ugyan a szövegben erről kifejezetten nem rendelkezik, ezen jog gyakorlásának ilyen jellegű korlátozása [...] indokoltnak minősül mindaddig, amíg szükséges egy demokratikus társadalomban a létfontosságú közérdekek tekintetében vagy mások jogainak és szabadságának védelme érdekében. Figyelembe véve a rénszarvas-gazdálkodásra vonatkozó törvény mögöttes érdekeit, illetve a törvény igencsak korlátozott hatását Ivan Kitok abbéli lehetőségére, hogy „élvezhesse kultúráját”, a kormány állítása szerint az adott körülmények között a jelen esetben nem állhat fenn a 27. cikk megsértése. Ezen okoknál fogva a kormány úgy véli, hogy még abban az esetben sem került sor az Egyezségokmány megsértésére, ha a Bizottság arra a követ-

keztetésre jutna, hogy a panasz a 27. cikk hatályán belül esik. A panaszt befogadhatatlannak kell nyilvánítani, annak nyilvánvalóan megalapozatlan volta miatt”.

5.1. Az állami fél beadványára a 91. pont értelmében észrevételeket téve a panaszos az 1986. november 5-i és november 12-i beadványaiban fenntartja, hogy az 1. és a 27. cikk megsértésére vonatkozó állításai megalapozottak.

5.2. Az Egyezségokmány 1. cikke kapcsán a panaszos a következőket fejti ki: „A régi lapp falvakat kis tartományoknak kell tekinteni, nem államoknak, saját határokkal és kormányzatokkal, valamint a háborús semlegességhez való joggal. Ez volt a svéd álláspont a Vasa-uralom alatt, és ez jól tetten érhető Vasa Gusztáv 1526-os, 1543-as és 1551-es királyi leveleiben. Ezt megerősítette emellett Gusztáv Adolf 1615-ben, és egy királyi ítélet is ugyanabban az évben a Suondavare lapp falu esetében. [...] Svédországban nincs olyan elmélet, mint más országokban, hogy elsősorban a királyt vagy az államot illette minden, az államhatáron belüli föld tulajdona. Továbbá 1751-ig a lapp területeken nem is volt államhatár Svédország és Norvégia között. Svédországban nem létezik olyan fogalom, hogy allódiumhoz, azaz olyan földhöz való jog, amely az állam létezése előtt fennállt. Ezeket az allodiális jogokat elismerik az 1734-es svédországi – finn területekre is kiterjedő – törvénykönyv előkészítő irataiban. Svédország nem tudja értelmezni Kitoknak az 1. cikk értelmében előterjesztett panaszát. Kitok álláspontja az 1. cikk 1. bekezdése értelmében az, hogy a számi népet megilleti az önrendelkezéshez való jog. [...] Amennyiben a világ teljes számi népességét 65 ezer fő körülre tesszük, abból 40 ezer él Norvégiában, 20 ezer Svédországban, 4-5000 Finnországban és a többi a Szovjetunióban. A svédországi számik pontos létszáma a belső területeken a növényirtás határok és a norvég határ között nem ismert, mivel Svédország megtagadta a számiktól a népszámláláshoz való jogot. Ha ezt a számot hozzávetőlegesen 5000 főre becsüljük, akkor a svéd területen élő számiknak joguk lenne az önrendelkezéshez. A számik más országokban való jelenléte befolyásolhatná kedvezőtlenül a svéd számik önrendelkezési jogát. A svéd számiknak nem lehet kevesebb joguk csak azért, mert más országokban is élnek számik. [...]”

5.3. Az Egyezségokmány 27. cikke vonatkozásában a panaszos ezt állapítja meg: „Az 1928-as törvény alkotmányellenes volt, és ellentmondásban állt mind a nemzetközi joggal, mind a svéd polgári joggal. Az 1928-as törvény azt mondta ki, hogy egy olyan személynek – mint amilyen Ivan Kitok is –, aki nem tagja a samebynek, van rénszarvas-tenyésztési, vadászati és halászati joga, de nem jogosult ezeknek a jogoknak a gyakorlására. Ez a legkülönösebb törvény, mert egy személynek megtiltja, hogy éljen egy egyébként őt megillető polgári jogával. Az volt az elképzelés, hogy helyet kell biztosítani az északról kiszorított számiknak oly módon, hogy csökkentik azoknak a számiknak a számát, akik élhetnek örökölt földhöz és vízhez való jogaikkal. [...] Ennek eredményeképp Észak-Svédországban, a belső számi területeken, az 1873-as növényirtás határok és az 1751-es norvég határ között élő számik két kategóriába tartozhatnak. Az első kategória a teljes számi, azaz a falusi számi; a másik a 'félszámi', azaz a falun kívüli számi, aki a számi falusi területen él, van föld- és vízjoga, de a törvény szerint nem használhatja ezeket a jogokat. Mivel ez a félszámikra vonatkozó tilalom

szembemegy a nemzetközi és belső joggal, az 1928–1971-es törvény érvénytelen, és nem tilthatja meg egy fél száminak, hogy gyakorolja vadászati és halászati jogát. Sőt tény, hogy a fél számiak gyakorolták a vadászati és halászati jogaikat – különösen az utóbbit – a törvény által megkövetelt engedély nélkül is. Ez elterjedt volt a Svédország belső részén fekvő. számi által lakott területeken mindaddig, amíg Svédország legfelsőbb közigazgatási bírósága 1985. június 6-án meghozta döntését az Ivan Kitok-esetben. [...] Kitok álláspontja az, hogy megtagadják tőle a számi kultúra élvezetének jogát, mivel csak fél számi, míg a falu tagjai teljes számiak. [...] A svéd kormány elismerte, hogy a rénszarvastenyésztés nélkülözhetetlen eleme a számi kultúrának. Amikor Svédország most azt állítja, hogy a svéd számiak többségének nincsenek különleges jogaik a jelenlegi törvények alapján, akkor nem mond igaz. Svédország továbbá azt mondja, hogy »hogy ezeknek a más számiaknak nehezebb volt számi identitásukat megőrizni, és sokan közülük asszimilálódtak a svéd társadalomba. Sőt, ennek a csoportnak a többsége nem is él azon a területen, ahol a rénszarvastenyésztő számiak élnek.« Ivan Kitok megállapítja, hogy a hozzávetőlegesen 5000 számi nevében beszél, akik a belső svéd számi földön élnek, és akik közül 2000 samebytag. A sameby működése [...] évről évre csökkenti a rénszarvasgazdálkodást folytató számiak számát; most már csak 2000 fő azon számiak száma, akik a Svédország belső részén fekvő területeken laknak, és akik aktív samebytagok. Amikor Svédország azt mondja, hogy a többi számi asszimilálódott, akkor olybá tűnik, hogy maga erősíti meg, hogy megsértette a 27. cikkét. A számi nép számára a népi szolidaritás [*folksolidaritet*] és nem a gazdasági szolidaritás [*näringssolidaritet*] gondolata a fontos. Ez állt a nagy számi vezetők, mint Gustaf Park, Israel Ruong és mások érvelésének középpontjában. Svédország jelentős erőfeszítéseket tett a gazdasági szolidaritás elősegítése érdekében a svéd számiak körében, valamint azért, hogy teljes és fél számiakra ossza őket. [...] Jellemző, hogy az 1964-es Királyi Bizottság a lapp falvat „rénszarvasfalunak” [*renby*] akarta átnevezni, és a renbyket teljesen gazdasági társulatokká akarta változtatni, amelyekben a nagyobb rénszarvascsordák tulajdonosainak nagyobb szavazati arányuk van. Ez meg is valósult a jelenlegi samebykban, amelyekben a tagok egy-egy plusz szavazatot kapnak minden 100 rénszarvas után. A szavazati hatalom ilyen típusú eloszlása miatt nem engedték be Ivan Kitokot a szülőföldre, a Sörkaitum Lappbyba. A körülbelül 3000 fő közül, akik nem samebytagok, jogosultak a rénszarvas-gazdálkodásra, és a belső svéd számi földön élnek, csak néhány van, akit érdekelne a rénszarvas-gazdálkodás folytatása. Annak érdekében azonban, hogy megőrizték a számi nyelvi-etnikai kisebbséget, nagyon fontos, hogy ezeket a számiakat ösztönözzék a samebyhez történő csatlakozásra”.

5.4. Összegzésként megállapítja, hogy a panaszos mint fél számi „nem élvezheti saját kultúrájának jogát, mert a rénszarvas-gazdálkodási, vadászati és halászati jogait elvehetik egy antidemokratikus, a rénszarvastulajdon aránya szerint súlyozott szavazás folytán, és mint fél-számi 4-5000 svéd korona díjat kell fizetnie évente a Sörkaitum sameby társulatnak, míg a teljes számiakra nem terjed ki a fizetési kötelezettség. Ez egy, a fél számiakra aggatott stigma”.

[...]

9.1. A fő kérdés a Bizottság előtt az, hogy a panaszos az Egyezségokmány 27. cikke megsértésének áldozata-e, mivel állítása szerint önkényesen megtagadják tőle a számi közösségnek adott ősi jogokat, különösen a számi közösségben való tagságot és a rénszarvastenyésztéshez való jogot. A Bizottság a következő megfontolásokra alapozza megállapításait annak eldöntése során, hogy a panaszostól megtagadták-e „saját kultúrájának” élvezetéhez való jogát, illetve hogy sérti-e az Egyezségokmány 27. cikkét az 1971-es rénszarvas-gazdálkodási törvény 12. § (2) bekezdése, amelynek értelmében csak akkor lehet helyt adni egy, a számi közösség tagsága iránti folyamodványt visszautasító döntése ellenében beadott fellebbezésnek, ha különleges okok állnak fenn a tagság engedélyezésére.

9.2. Egy gazdasági tevékenység szabályozása normál esetben teljesen az államra tartozó kérdés. Ám ha az érintett tevékenység lényeges eleme egy etnikai közösség kultúrájának, akkor ennek a szabályozásnak az alkalmazása egy egyénre vonatkozóan érintheti az Egyezségokmány 27. cikkét, amely a következőképp rendelkezik: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

9.3. A Bizottság ebben az összefüggésben megállapítja, hogy azt a jogot, hogy az egyén a csoport más tagjaival közösen élvezhesse saját kultúráját, nem lehet absztraktan meghatározni, hanem kontextusában kell vizsgálni. A Bizottságot feladata tehát, hogy értékelje azon törvényes korlátozásokat, amelyek hatással vannak egy származását tekintve számi személy abbéli jogára, hogy tagja legyen egy számi falunak.

9.4 A részes állami érvelését illetően, miszerint a konfliktus a jelen esetben nem annyira a panaszos mint számi és az állami fél között, hanem a panaszos és a számi közösség között áll fenn [lásd fentebb a 4.3. bekezdést], a Bizottság megállapítja, hogy az állami fél felelőssége fennáll az 1971-es rénszarvas-gazdálkodás törvény elfogadása folytán, ezért tehát egy állami aktus képezi a vita alapját. Ahogy az állami fél maga is kiemeli, egy fellebbezés a számi közösségnek a tagságot megtagadó döntése ellen csak akkor fogadható el, ha különleges okok állnak fenn a tagság engedélyezése mellett; továbbá az állami fél elismeri, hogy a Megyei Közigazgatási Tanács azon jogát, hogy helyt adjon egy ilyen fellebbezésnek, csak nagyon korlátozottan gyakorolhatja.

9.5. A részes állam szerint a rénszarvas-gazdálkodási törvény célja, hogy korlátozza a rénszarvast tartó gazdák számát gazdasági és ökológiai okok miatt azért, hogy biztosítsa a számi kisebbség védelmét és jólétét. Mindkét fél egyetért abban, hogy hatékony eszközökre van szükség a rénszarvastenyésztés jövőjének, valamint azon személyek megélhetésének biztosítása érdekében, akik számára a rénszarvas-gazdálkodás a legfőbb bevételi forrás. A részes állam által választott módszer ezen célok megvalósítására a rénszarvastenyésztéshez való jog korlátozása a számi falvak tagjaira. A Bizottság véleménye szerint ezek a célok és intézkedések ésszerűek és összeegyeztethetőek az Egyezségokmány 27. cikkével.

9.6. A Bizottságnak mindazonáltal komoly aggályai vannak, hogy a rénszarvas-gazdálkodási törvény egyes rendelkezései és azok alkalmazása a panaszos esetében megfelelnek-e az Egyezségokmány 27. cikkének. A rénszarvas-gazdálkodási törvény 11. §-ának rendelkezése szerint: „A számi közösség tagja: 1. Egy olyan személy, aki jogosult a rénszarvas-gazdálkodás gyakorlására, és részt vesz a rénszarvas-gazdálkodásban a közösség legelőterületén belül. 2. Egy olyan személy, aki jogosult a rénszarvas-gazdálkodás gyakorlására, és részt vett a rénszarvas-gazdálkodásban a közösség legelőterületén belül, és akinek ez az állandó foglalkozása, és nem váltott át másik főtevékenységre. 3. Egy olyan személy, aki jogosult a rénszarvas-gazdálkodás gyakorlására, aki egy, az 1. vagy 2. alpont alapján meghatározott tag férje vagy otthon élő gyermeke, vagy aki egy elhunyt tagnak a túlélő férje vagy kiskorú gyermeke.” A törvény 12. §-a a következők szerint rendelkezik: „A 11. §-ban meghatározottakon túl a számi közösség tagként befogadhat olyan személyt, aki jogosult a rénszarvas-gazdálkodásra, ha szándékában áll a saját rénszarvasaival a közösség legelőterületén belül rénszarvas-gazdálkodást folytatni.” „Amennyiben a kérelmezőtől megtagadják a tagságot, a Megyei Közigazgatási Tanács odaítélheti neki a tagságot, ha különleges, azt alátámasztó okok állnak fenn.”

9.7. Ebből tehát kiderül, hogy a törvény meghatároz bizonyos követelményeket a részvétellel kapcsolatban egy etnikai kisebbség életében, ami miatt egy olyan személy, aki etnikailag száminak minősülhet, nem minősül száminak a törvény értelmében. A Bizottságot aggodalommal töltötte el az objektív etnikai kritériumok figyelmen kívül hagyása a kisebbséghez tartozás meghatározásában, valamint az, hogy a kijelölt szabályok alkalmazása Kitok úrra vonatkozóan aránytalan lehetett a törvény által megvalósítani kívánt legitim célok tekintetében. A Bizottság továbbá megállapította, hogy Kitok úrnak mindig fennállt bizonyos kapcsolata a számi közösséggel, mindig számi földön élt, és folyamatosan kereste a lehetőséget, hogy visszatérjen a főállású rénszarvas-gazdálkodáshoz, amint a saját egyedi körülményei között ez anyagilag lehetővé vált számára.

9.8. E probléma megoldása során, amikor kézzelfogható ellentét áll fenn a teljes kisebbség jogait védeni kívánó törvény és annak alkalmazása között az érintett kisebbség egyik tagját illetően, a Bizottságot a Lovelace-eset (24/1977. sz. ügy, „Lovelace kontra Kanada”) ratio decidendi-je vezérelte, azaz hogy a kisebbséghez tartozó egyén jogainak korlátozását ésszerű és objektív indokolás támassza alá, és hogy a korlátozás szükséges legyen a kisebbség egészének további életképessége és jóléte érdekében. Az eset által érintett tényezők alapos felülvizsgálata után a Bizottság arra az álláspontra helyezkedik, hogy nem áll fenn a 27. cikk megsértése az állami fél által. Ebben az összefüggésben a Bizottság megjegyzi, hogy Kitok úrnak szabad – bár ez számára nem jogként biztosított – a rénszarvasait legeltetni, azokkal gazdálkodni, valamint vadászni és halászni.

(Fordította: Győri Gábor)

Kisebbségi hagyományok és a diszkrimináció tilalma-eset (49151/07. sz. kérelem)

Lényegi tények

A kérelmező, María Luisa Muñoz Díaz spanyol állampolgár, aki a roma közösséghez tartozik. 1956-ban született és Madridban él.

1971-ben ment férjhez M. D.-hez, aki szintén a roma közösséghez tartozott. A házasságot a közösség rituálisai szerint, ünnepélyes keretek között kötötték meg. Hat gyermekük született, akiket mind felvettek a spanyol hatóságok által vezetett anyakönyvbe [*family record book*]. 1986-ban „nagy családos” státuszt kaptak.

M. D. 2000. december 24-én halt meg. Építőmunkásként dolgozott, és 19 éven át fizetett társadalombiztosítási hozzájárulást. Muñoz Díaz asszony beadta kérelmét a túlélő házastársnak járó nyugdíjért, de ezt a Nemzeti Társadalombiztosítási Intézet arra való hivatkozással tagadta meg, hogy házassága M. D.-vel nem került bejegyzésre az anyakönyvbe [Civil Register]. A döntést 2001 májusában megerősítették.

A kérelmező keresetet adott be a Munkaügyi Bíróságon, és egy 2002. május 30-i döntés szerint elismerték mint özvegyi nyugdíjra jogosultat. A bíróság határozata szerint a Nemzeti Társadalombiztosítási Intézet döntése etnikai hovatartozás alapján történő diszkriminációt valósított meg.

A másik fél fellebbezése folytán a Madridi Legfelső Bíróság (291 Higher Court of Justice) 2002. november 7-én azzal az indokkal semmisítette meg ezt az ítéletét, hogy a párt a házasságkötésükkor nem a hatályos törvények szerint adták össze, hanem hagyományos szertartás keretében, amely nem jár polgári jogi joghatásokkal.

A kérelmező egy amparo fellebbezést nyújtott be, de az Alkotmánybíróság 2007. április 16-i döntésében ezt elutasította. A bíróság azt állapította meg, hogy annak idején, Muñoz Díaz asszony és M. D., annak ellenére, hogy jogukban állt volna törvényesen vagy egyéb elismert módon házasságot kötni, ahogy etnikai szempontoktól függetlenül bárki köthet polgári házasságot, annak idején úgy döntöttek, hogy nem így tesznek. A bíróság kiemelte továbbá annak fontosságát, hogy – figyelembe véve a társadalombiztosítási erőforrások szűkösségét és a széles körű igényeket, amelyeket azoknak ki kell elégíteni – az özvegyi nyugdíj azokra korlátozódjon, akik házastársi kapcsolatban élnek. Az Alkotmánybíróság egyik tagja különvéleményt fogalmazott meg.

Panaszok, eljárás és a Bíróság összetétele

A kérelmező panaszolta, hogy az özvegyi nyugdíj tőle való megtagadása azon az alapon, hogy házasságának nem volt polgári jogi hatálya, sértette a 14. cikk által garantált megkülönböztetés tilalmának elvét, együttesen a tulajdon védelmével az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének értelmében.

A 14. cikkre (megkülönböztetés tilalma) és a 12. cikkre (házasságkötéshez való jog) együttesen támaszkodva Muñoz Díaz asszony továbbá azt panaszolta, hogy roma házasságkötése – a házasság egyetlen érvényes formája a közösségében – polgári jogi hatályának a spanyol hatóságok általi elismerésének megtagadása, annak ellenére, hogy a roma közösség már legalább 500 éve él Spanyolországban, megsértette a házasságkötéshez való jogát.

[...]

A Bíróság döntése

A 14. cikk együttesen az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével

Muñoz Díaz asszonynak M. D.-vel hat közös gyermeke volt, és együtt éltek M. D. haláláig. Az anyakönyvvezető hatóságok kiadták nekik az anyakönyvi naplót, és megkapták a nagycsalád hivatalos státuszát, amelyhez a szülőknek „házastársaknak” kell lenniük. Továbbá M. D.-re több mint 19 évig kiterjedt a társadalombiztosítás, és a társadalombiztosítási kártyája alapján kiderült, hogy feleségeként támogatta a kérelmezőt és a hat gyermekét. A Bíróság megjegyezte, hogy ez a kártya hivatalos okirat, amely a Nemzeti Társadalombiztosítási Intézet pecsétjével volt ellátva.

A Bíróság hangsúlyozta, hogy a kérelmezőnek a roma közösséghez való tartozása mennyire fontos volt. Ennek a közösségnek megvannak a saját, meghonosodott értékei, és mély gyökerekkel rendelkezik a spanyol társadalomban. A kérelmezőt vallásszabadsága megsértése nélkül nem lehetett volna arra kötelezni, hogy az egyházjog szerint házasodjon – az egyetlen lehetőség 1971-ben –, amikor kifejezte kívánságát az volt, hogy a roma rítusok szerint kössön házasságot.

A Bíróság megállapította, hogy az európai államok között kialakulóban van egy nemzetközi konszenzus, amely elismeri a kisebbségek különleges igényeit és egy, a biztonságuk, identitásuk és életmódjuk, érdekeik és kulturális sokszínűségük védelmezésére vonatkozó kötelezettséget.

A kérelmező jóhiszeműen hitte, hogy a roma rítusok és hagyományok szerint megkötött házassága minden, a házasság intézményével járó következményt megvalósította, különösen, mivel a hivatalos okiratok feleségként tartották nyilván őt, és ennél fogva legitim elvárása lehetett arra vonatkozóan, hogy jogosult lesz özvegyi nyugdíjra. A hatóságok elutasítása nem vette figyelembe sem jóhiszeműségét, sem pedig társadalmi és kulturális sajátosságait.

A spanyol állam részéről, amely nagycsaládi státuszt és egészségügyi biztosítást nyújtott M. D. családjának, és M.D. társadalombiztosítási járulékait 19 éven keresztül begyűjtötte, aránytalan volt ezután megtagadni Muñoz Díaz asszony roma házasságának hatályát az özvegyi nyugdíjat illetően. A Bíróság nem tudta elfogadni a kormány érvelését, miszerint a kérelmező elkerülhette volna a megkülönböztetést, amennyiben polgári házasságra lép: annak elfogadása, hogy az áldozat elkerülhette volna a megkülönböztetést, amennyiben megváltoztatja az egyik vitás tényezőt, egyúttal megfosztaná a 14. cikket lényegi tartalmától.

A Bíróság tehát 6 : 1 szavazati arányban úgy találta, hogy az Egyezmény 14. cikkét Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével együtt megsértették.

A 14. cikk együttesen a 12. cikkel

A Bíróság megállapította, hogy az 1981-ben Spanyolországban életbe lépett polgári házasságkötés intézménye mindenki előtt nyitva állt, és arra az álláspontra helyezkedett, hogy ennek szabályozása nem tartalmazott semmilyen megkülönböztetést vallási, kulturális, nyelvi vagy etnikai alapon.

Ugyan bizonyos vallási (katolikus, protestáns, muzulmán és zsidó) beleegyezési formák elfogadottak voltak a spanyol jog szerint, ezeket az állam és az egyházak között kötött egyezmények alapján ismerték el, és ezért ugyanazzal a hatállyal bírtak, mint a polgári házasság.

Az a tény, hogy a roma házasságnak nincs polgári jogi joghatása, mint ahogy azt Muñoz Díaz asszony kívánta, nem minősül a 14. cikk által tiltott megkülönböztetésnek. A panaszt ezért tehát, mint nyilvánvalóan megalapozatlant, elutasították.

41. cikk

Igazságos elégtétel keretében a Bíróság a kérelmezőnek 70 ezer eurót ítelt meg az összes kártérítési címért együttesen, valamint 5416,56 eurót költségei és kiadásai fedezetére.

[...]

(Fordította: Győri Gábor)

Sejdić és Finci kontra Bosznia-Hercegovina-eset (27996/06. és 34836/06. sz. kérelmek)

[Strasbourgi ítélet 2009. december 22.]

Lényeges tények

A kérelmezők, Dervo Sejdić és Jakob Finci, Bosznia-Hercegovina állampolgárai. Sejdić 1956-ban, Finci 1943-ban született, és mindketten Szarajevóban élnek. Az előbbi roma, az utóbbi zsidó származású. Mindkettő széles körben ismert közszereplő. Preambulumában a boszniai alkotmány különbséget tesz az állampolgárok két kategóriája között: az ún. „államalkotó népek” [*constituent peoples*] (bosnyákok, horvátok és szerbek) és „mások” (zsidók, romák és egyéb nemzeti kisebbségek, valamint azok között, akik nem vallják magukat egyik etnikai csoport tagjának sem). A Parlamenti Gyűlés [a boszniai parlament] felsőháza, a Népek Háza és az [ország elnöksége] csak olyan személyekből tevődnek össze, akik a három államalkotó népcsoporthoz tartoznak. Jakob Finci érdeklődött a Központi Választási Bizottságnál ama szándéka kapcsán, hogy jelöltként indulna az elnökválasztáson, illetve a Parlamenti Gyűlés Népek Házának választásában. 2007. január 3-án írásos visszaigazolást kapott a Központi Választási Bizottságtól, hogy megválasztása zsidó származása miatt nem lehetséges.

Panaszok, eljárás és a Bíróság összetétele

A kérelmezők kifogása szerint annak ellenére, hogy hasonló tapasztalattal rendelkeztek, mint a legmagasabb választott tisztviselők, Bosznia-Hercegovina Alkotmánya és a 2001-es választási törvény idevágó rendelkezései pusztán etnikai származásuk alapján megátolták, hogy jelöltek lehessenek az elnök- illetve a Parlamenti Gyűlés Népek Házának választásánál. [Keresetükben az] Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. (az embertelen és megalázó bánásmód tilalma), 13. (hatékony jogorvoslathoz való jog), és 14. (diszkrimináció tilalma) cikkeire, valamint az Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkére (szabad választáshoz való jog) és a tizenkettedik jegyzőkönyv 1. cikkére (a diszkrimináció általános tilalma) támaszkodtak.

A kérelmek az Emberi Jogok Európai Bíróságához 2006. július 3-án (Sejdić), illetve augusztus 18-án (Finci) lettek benyújtva. 2009. február 10-én a Tanács, amely előtt függőben volt az eset, úgy döntött, hogy az Egyezmény 30. cikkének értelmében lemond illetékességéről a NagyKamara javára. A Velencei Bizottságot [Venice Commission], az AIRE Centre-t és a Nyílt Társadalom Igazságügyi Kezdeményezését [Open Society Justice Initiative] felhatalmazták arra, hogy az Egyezmény 36. cikke alapján harmadik félként bekapcsolódjanak az ügybe. Nyilvános tárgyalásra 2009. június 3-án, a strasbourgi Emberi Jogi Épületben [Human Rights Building] került sor.

[...]

A Bíróság döntése

Befogadhatóság

A Bíróság elsősorban azt állapította meg, hogy a kérelmezőknek a közéletben történő aktív részvételét figyelembe véve teljesen következetes döntés volt, hogy megfontolták a Népek Házára vonatkozó, illetve az elnökségi választáson való indulást. Ezért a kérelmezők állíthatták, hogy vélt diszkrimináció áldozatai voltak. Az a tény, hogy a jelen eset felvetette azt a kérdést, hogy a nemzeti alkotmány összhangban van-e az Egyezményrel az ebben a tekintetben nem bír jelentőséggel.

A Bíróság emellett megjegyezte, hogy Bosznia-Hercegovina Alkotmánya a Daytoni Békeegyezmény függeléke, amely maga is egy nemzetközi szerződés. [Az Alkotmány] módosításának hatásköre azonban Bosznia-Hercegovina Parlamenti Gyűlésének hatáskörébe tartozik, amely egyértelműen országon belüli testület. Továbbá Bosznia-Hercegovina nemzetközi főmegbízottjának [*High Representative*] hatásköre nem terjed ki az állami alkotmányra. Következésképpen a vitatott rendelkezések az alperes állam felelősségének körébe tartoznak.

Megalapozottság

A Parlamenti Gyűlés Népek Háza

A Bíróság megjegyezte, hogy bár a Parlamenti Gyűlés Népek Háza közvetetten választott tagokból tevődik össze, nagyon széles körű a törvényhozási hatásköre. Ezért tehát alkalmazandó a 14. cikk az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével együttesen.

A Bíróság újfent megjegyezte, hogy minden alkalommal diszkrimináció valósul meg, amikor hasonló helyzetben levő személyek eltérő bánásmódban részesülnek objektív és ésszerű indoklás nélkül. Ahol a különböző bánásmód fajra vagy etnikai hovatartozásra alapul, ott az objektív és ésszerű indoklást a lehető legszigorúbban kell értelmezni. Esetjogában a Bíróság már úgy tartotta, hogy az olyan eltérő bánásmód, amely kizárólagosan vagy döntő mértékben egy személy etnikai származásán alapszik, objektíven indokolt lehet napjainkban egy olyan demokratikus társadalomban, amely a pluralizmus és a különböző kultúrák tiszteletére épül.

Jelen esetben ahhoz, hogy valaki választható legyen a bosznia-hercegovinai Nemzetek Házába, az „államalkotó népek” egyikéhez tartozónak kell vallania magát, amit a kérelmezők roma, illetve zsidó származásuk miatt nem kívántak megtenni.

Az Alkotmány értelmében Bosznia-Hercegovina két entitásból tevődik össze: a Bosznia-Hercegovinai Föderációból és a Republika Srpskából. A kérelmezők választhatóságát korlátozó szabály olyan hatalom-megosztási mechanizmusokra alapult, amelyek lehetetlenné tették, hogy Bosznia-Hercegovina „államalkotó népei” képviselőinek akarata ellenére döntéseket lehessen hozni. Ezért az érintett rendelkezések között szerepelt a „létfontosságú érdek vétő”, az „entitások vétője”, a kétkamarás rendszer (a Népek Házával, melyben öt bosnyák és öt horvát ül a Bosznia-Hercegovinai Föderációból és öt szerb a Republika Srpskából), valamint

egy háromtagú, kollektív elnökség, amely egy-egy bosznia-hercegovinai föderációs bosnyákból és horvátból, és egy republika srpskai szerbből tevődik össze

A Bíróság elismerte, hogy ez a rendszer, melyet akkor vezettek be, amikor mindhárom fél elfogadta az országot súlyosan érintő etnikai konfliktust megállító törekény fegyverszünetet, a béke helyreállításának legitim célját szolgálta. Mindazonáltal megjegyezte, hogy Bosznia-Hercegovina helyzete jelentősen javult a Daytoni Békeegyezmény és az Alkotmány elfogadása óta, és erre utalt az a tény is, hogy kilátásba helyezték az ország nemzetközi igazgatásának befejezését.

A Bíróság elismerte a Daytoni Békeegyezmény óta a közelmúltban történt fejlődést és megjegyezte, hogy Bosznia-Hercegovina első ízben módosította alkotmányát 2009-ben, és hogy nemrég megválasztották egy kétéves ciklusra az ENSZ Biztonsági Tanácsába. Mindazonáltal a Bíróság osztotta a kormány véleményét, miszerint valószínűleg még nem érett meg az idő egy olyan politikai rendszerre, amely szakítana a fennálló hatalommegosztási mechanizmussal és a [a politikai döntéshozatal] egyszerű többségi elven szerveződne. Ám ahogy a Velencei Bizottság 2005. március 11-i véleményében egyértelműen kimutatta, léteznek olyan hatalommegosztási mechanizmusok, amelyek nem vezetnek automatikusan azok kizárásához, akik olyan közösséget képviselnek, amely nem a „államalkotó népek” egyike. Továbbá, amikor az Európa Tanácshoz csatlakozott 2002-ben, Bosznia-Hercegovina vállalta, hogy egy éven belül felülvizsgálja választási törvényeit és emellett fenntartások nélkül ratifikálta az Egyezményt és annak kiegészítő jegyzőkönyveit. Azáltal, hogy 2008-ban ratifikálta az Európai Unióval kötött Stabilizációs és Társulási Egyezményt, elkötelezte magát amellett, hogy módosítja a választási törvényt Bosznia-Hercegovina elnökének és a Népek Háza képviselőinek megválasztása tekintetében, annak érdekében, hogy az egy 1 és 2 év közötti időszakot követően összhangban legyen az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Európa Tanács felé tett csatlakozás utáni kötelezettségvállalásaival.

Következésképpen a Bíróság 14 szavazattal a 3 ellenében arra a következtetésre jutott, hogy nem volt objektív és ésszerű indoklása annak, hogy a kérelmezők továbbra sem lehetnek jelöltek a Bosznia-Hercegovinai Népek Háza [választásánál], és ezért ez sértette a 14. cikket együttesen értelmezve az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkével.

Bosznia-Hercegovina elnöksége

Ami a Bosznia-Hercegovinai elnökségéért való jelöltséget illeti, a kérelmezők kizárólag a Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkére támaszkodtak. A Bíróság megjegyezte, hogy míg az Egyezmény 14. cikke csak az „Egyezményben [...] meghatározott jogok és szabadságok élvezetében” történő megkülönböztetést tiltja”, addig a Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke kiterjesztette a védelem hatályát „bármely törvény által megállapított jogra”. Ezáltal a diszkrimináció általános tilalmát rendelte el. A kérelmezők vitatták azokat az alkotmányos rendelkezéseket, amelyek kizárták jelöltkénti indulásukat Bosznia-Hercegovina elnökségéért. Következésképpen, függetlenül attól, hogy az elnökválasztás az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének hatálya alá esett, panaszuk „bármely törvény által megállapított jogra” vonatkozott, amely révén a tizenkettedik jegyzőkönyv 1. cikk alkalmazandóvá vált.

A Bíróság megismételte, hogy a diszkrimináció fogalmát ugyanolyan módon kell értelmezni a 14. cikkre való tekintettel, mint a Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke összefüggésében, bár az utóbbi rendelkezésnek más a hatóköre. Ebből következett, hogy azoknál az okoknál fogva, amelyeket a Népek Házának megválasztásával kapcsolatban kifejtettünk, azok az alkotmányos rendelkezések, melyek alapján a kérelmezőket elzárták az elnökségre való jelöltségtől, szintén diszkriminatívnak kell hogy minősüljenek. Következésképpen a Bíróság 16 szavazattal egy ellenében úgy határozott, hogy a Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke sérült.

A Bíróság emellett egyhangúlag úgy döntött, hogy nem szükséges megvizsgálni az esetet az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének tekintetében, sem azt a cikket önmagában véve, sem pedig együttesen a Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével.

Végezetül úgy vélte, hogy a[z Egyezmény] megsértésének megállapítása önmagában igazságos elégtételt jelentetett a kérelmezők által elszenvedett nem vagyoni kár értelmében, és arra utasította az alperes államot, hogy 1000 eurót fizessen az első kérelmezőnek és 20 ezer eurót a másodiknak a költségeikért és kiadásaiért.

[...]

(Fordította: Győri Gábor)

EGYESÜLT ÁLLAMOK LEGFELSŐ BÍRÓSÁGA

A Morton kontra Mancari-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 417 U.S., 535 (1974)

Előadva: 1974. április 24-én.

Elbírálva: 1974. június 17-én.

[...]

A fellebbezés alperesei, akik az Indiánügyi Hivatal [Bureau of Indian Affairs – a továbbiakban: BIA] nem indián származású alkalmazottai, egy csoport nevében nyújtották be ezt a keresetet, amely szerint az 1934-es Indián újraszervezési törvény által, a BIA-nál alkalmazott, a megfelelő képesítéssel rendelkező indiánokra vonatkozó foglalkoztatási kedvezmény megszegi az 1972-es Esélyegyenlőség a foglalkoztatásban törvény antidiszkriminációs rendelkezéseit, és az Ötödik alkotmánykiegészítést megsértve, jogszerű eljárás nélkül megfosztja őket tulajdonjoguktól. Egy háromtagú Körzeti Bíróság úgy határozott, hogy az indiánok előnyben részesítését az 1972-es törvény, amely a legtöbb szövetségi foglalkoztatási körben tiltja a faji diszkriminációt, hatályon kívül helyezte, és eltiltotta a szövetségi tisztviselőket attól, hogy a BIA-nál bármilyen, az indiánokat előnyben részesítő foglalkoztatási politikát alkalmazzanak.

Határozat

1. A Kongresszusnak nem állt szándékában hatályon kívül helyezni az indiánok előnyben részesítését, és a Körzeti Bíróság tévedett, amikor úgy határozott, hogy azt az 1972-es törvény hatályon kívül helyezte.¹
 - (a) Mivel a diszkriminációellenes mechanizmus [*machinery*] 1972-es kiterjesztésével a szövetségi állam foglalkoztatottai tekintetében a Kongresszus semmilyen formában nem módosította – és ezáltal megerősítette – az indiánoknak nyújtott preferált bánásmódot, amelyet az 1964-es Polgárjogi törvény VII. címének 701. (b) és 703. (i) §-ai biztosítottak az indián törzsek vagy az indián rezervátumokban, illetve azok közelében található magánvállalkozások által foglalkoztatottak számára, nem lenne helyénvaló az a konklúzió, hogy a Kongresszus mint faji megkülönböztetést akarta volna felszámolni az indiánok régóta meglévő előnyben részesítését a BIA-nál történő foglalkoztatás terén.²
 - (b) Figyelembe véve azt a tényt, hogy nem sokkal azután, hogy a Kongresszus elfogadta az 1972-es törvényt, új, indiánokat előnyben részesítő törvényeket iktatott be az 1972-es oktatási törvénymódosítások részeként – ezek alapján az indiánokat előnyben részesítették az indián gyermekek tanárait

¹ Uo, 545–551. o.

² Uo., 547–548. o.

képző kormányzati programokban – valószínűtlen, hogy ugyanaz a Kongresszus faji diszkriminációként elítélte volna a BIA által alkalmazott preferenciákat.³

- (c) Mivel az 1972-es Polgárjogi törvény [*Civil Rights Act*] kiterjesztése az állami foglalkoztatásra többnyire csak a korábbi diszkriminációellenes végrehajtási utasítások kodifikációja volt, amelyek keretében az indiánok előnyben részesítését már régóta kivételként kezelték, nincs ok annak feltételezésére, hogy a Kongresszus ezeket a preferenciákat kifejezetten el kívánta volna törölni.⁴
- (d) Ez a prototípusa azoknak az eseteknek, amikor nem lenne helyénvaló az elbírálás a közvetett hatályon kívül helyezésre való hivatkozással, mivel az indiánok előnyben részesítése a kormány indiánokra vonatkozó programjának régre visszanyúló, fontos eleme, míg az 1972-es diszkriminációellenes rendelkezések, amelyek a kisebbségek diszkriminációját kívánták enyhíteni a foglalkoztatásban, egészen más problémák megoldására lettek kifejlesztve. Mivel a két törvény nem összeegyeztethetetlen tehát, párhuzamosan tudnak egymással működni, mert egy konkrét helyzetre alkalmazott, konkrét törvényt nem ellenőriznek vagy érvénytelenítenek az 1972-es törvény általános rendelkezései.⁵

2. 2. Az indiánok előnyben részesítése nem valósítja meg az Ötödik alkotmánykiegészítés tisztességes eljárás elvét [*due process*] megsértő gyűlölködő faji diszkriminációt, hanem ésszerű és racionálisan konstruált annak érdekében, hogy elősegítse az indián önkormányzatot.⁶

- (a) Amennyiben az indiánokat előnyben részesítő törvények, amelyek történelmi viszonyokból erednek, és kifejezetten csak az indiánok megsegítését hivatottak szolgálni, gyűlölködő faji diszkriminációnak minősülnének, akkor az Indián Újjászervezési Törvényt (25 U.S.C.) gyakorlatilag kitérítődne, és a kormányzat indiánok iránti kötelezettségvállalása veszélybe kerülne.⁷
- (b) Az indiánok előnyben részesítése nem minősül „faji megkülönböztetésnek”, vagy akár „faji” preferenciának, hanem inkább egy foglalkoztatási kritériumként értelmezendő az indián önkormányzat ügyének előbbre vitele érdekében, hogy a BIA fogékonyabb legyen az általa kiszolgált csoportok igényei iránt.⁸
- (c) Mindaddig, amíg az indiánokat érintő megkülönböztető bánásmód racionálisan kapcsolódik a Kongresszusnak az indiánokkal kapcsolatos egyedülálló kötelezettségeihez, az ilyen törvényhozási döntéseket nem szabad háborgatni.⁹

(Fordította: Győri Gábor)

³ Uo., 548–549. o.

⁴ Uo. 549. o.

⁵ Uo., 549–551. o.

⁶ Uo., 551–555. o.

⁷ Uo., 551–553. o.

⁸ Uo., 553–554. o.

⁹ Uo., 554–555. o.

A Rice kontra Cayetano (Hawaii kormányzója)-eset Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 98-818. sz.

Az ügyet az Egyesült Államok kilencedik körzeti fellebbviteli bíróságától saját hatáskörbe vonta a Legfelső Bíróság

Előadva 1999. október 6-án.

Eldöntve 2000. február 23-án.

Hawaii Alkotmánya kilenc ügyvivő [*trustee*] megválasztásánál korlátozta a választójogot, akiket egy, az egész tagállamban tartott választás keretében választanak ki. A ügyvivőkből áll össze a Hawaii Ügyek Hivatalaként (Office of Hawaiian Affairs – továbbiakban: OHA) ismert tagállami hivatal irányító testülete. A hivatal olyan programokat hajt végre, amelyeket a hawaii tagállam polgárainak két alcsoportjának, a „hawaiiaknak” és az „őshonos hawaiiaknak” a megsegítésére dolgoztak ki. A tagtagállami törvények azokat ítélik „őshonos hawaiiaknak”, akik nem kevesebb mint fele arányban a Hawaii-szigeteken 1778 előtt élő népek leszármazottai, és „hawaiiak” – egy nagyobb osztályt, amelybe beletartoznak az „őshonos hawaiiak” – a Hawaii szigetén 1778-ban élő népek leszármazottait. A ügyvivőket egy tagtagállami választáson választják ki, ahol csak „hawaiiak” szavazhatnak. A keresetet benyújtó Rice, aki a Hawaii tagállam polgára, de nem rendelkezik a megkövetelt felmenőkkel ahhoz, hogy a tagtagállami törvény értelmében „hawaiiak” minősüljön, kérelmet nyújtott be, hogy szavazhasson az OHA ügyvivők megválasztása során. Amikor kérelmét elutasították, beperelte az alperes kormányzót (a továbbiakban: „tagállam”), többek között azt állítva, hogy a szavazásból történő kizárása a Tizennegyedik és Tizenötödik alkotmánykiegészítés értelmében érvénytelen volt. A Szövetségi Körzeti Bíróság gyorsított eljárásban meghozott ítéletet biztosított a tagállamnak. A szigetek és népeinek történelmét áttekintve megállapította, hogy a Kongresszus és Hawaii elismertek egy gyámságszerű kapcsolatot az őshonos hawaiiakkal, amely analóg az Egyesült Államok és az indián törzsek közötti kapcsolattal. Megvizsgálta a szavazásra való jogosultság korlátozásait, alkalmazva azt a mérlegelési szabadságot, amely a jogalkotásra alkalmazandó a Kongresszus indiánügyekkel kapcsolatos felhatalmazásai alapján [lásd *Morton kontra Mancari*, 417 U.S., 535. o.], és arra a következtetésre jutott, hogy a választási rendszer indokoltan kapcsolódott az tagállamnak az Egyesült Államokba való befogadását rögzítő törvényben [*Admission Act*] foglalt kötelezettségeihez, amelyek szerint az tagállami földekből származó bevételek egy részét a bennszülött hawaiiak javára fordítja. A nyugati parti [*Ninth Circuit*] fellebbviteli bíróság a döntést helyben hagyta, úgy határozva, hogy Hawaii „indokoltan arra a következtetésre juthat, hogy a hawaiiak lévén az a csoport, amelynek irányába fennáll a védelmii kötelezettség, és akik irányába az OHA-ügyvivők lojalitással tartoznak, közülük kellene azokat kiválasztani, akik azt a csoportot alkotnák, amely döntést hoz arról, hogy kik legyenek a ügyvivők”.¹

¹ 146 F.3d 1075, 1079.

Határozat

Rice szavazati jogának Hawaii tagállam általi megtagadása az OHA-ügyvivőkre vonatkozó választáson sérti a Tizenötödik alkotmánykiegészítést. (15–28. o.)

(a) Az alkotmánykiegészítés célja és rendelkezései egyértelmű és átfogó nyelvezetben vannak kifejtve. Az országos kormány és a tagtagállamok nem tagadhatják meg és nem korlátozhatják a választójogot faji alapon. Az alkotmánykiegészítés megerősíti faji egyenlőséget a demokratikus folyamat legalapvetőbb szintjén, a választójog gyakorlása kapcsán. Minden személyt véd, nem csak egy bizonyos faj tagjait. Fontos precedensek adnak a jelen esetet illetően tájékoztatást. Az alkotmánykiegészítés bőven elegendő volt ahhoz, hogy megsemmisítse azokat a rendelkezéseket, miszerint szavazásra csak azok voltak jogosultak, akiknek már a nagyapja is szavazhatott (az ún. nagyapa szabály [*grandfather clause*]), és amelyek nem említettek faji hovatarozást, hanem ehelyett a felmenőket használták a választójog beszűkítésére és korlátozására [lásd *Guinn* kontra Egyesült Államok 238 U.S., 347., 364–365. o.]; elegendő volt emellett ahhoz, hogy megsemmisítsék a fehér előválasztási rendszereket, amelyek annak érdekében kerültek kialakításra, hogy egy faji csoportot (legalább) a szavazásból kizárjanak [lásd például *Terry* kontra *Adams*, 345 U.S., 461. o., 469–470. o.] A jelen esetben használt szavazási struktúra se nem kifinomult, se nem közvetlen; konkrétan bizonyos meghatározott származású embereknek ad szavazati jogot és senki másnak. A származást adott esetben [hasznoló eredménnyel] lehet a faj helyében használni. Itt így történik. Hawaii évszádokon keresztül el volt zárva a migrációtól. A lakosok bizonyos közös fizikai jellegzetességekkel rendelkeztek, és 1778-ban már közös kultúrájuk volt. A szóban forgó rendelkezések a tagállamnak arra irányuló erőfeszítéseit tükrözik, hogy ezt a közös vonást továbbra is megőrizték. A polgárháború utáni újjáépítési időszak [*Reconstruction Era*] polgárjogi törvényeinek értelmezésében a Bíróság megállapította, hogy az a faji diszkrimináció, amely különválasztja „a személyek azonosítható csoportját [...] pusztán származásuk vagy etnikai jellegzetességeik alapján” [lásd *Szent Ferenc Főiskola* kontra *Al Khazraji*, 481 U.S., 604., 613. o.] Itt magának a törvényben foglalt meghatározásnak az a célja, hogy a régi hawaiiakat külön népként kezelje, azoknak külön elismerését és tiszteletét elrendelve. A tagállam által használt meghatározás történelme is azt mutatja, hogy a tagállam a származást faji definícióként és faji célból használta. A „hawaii” és „öslakó hawaii” meghatározások alkotói nyíltan hangsúlyozták a kifejezések összefüggését a fajjal. A tagállam azon további érvét, miszerint a korlátozás fajilag semleges, mert különbséget tesz a polinéziai emberek között annak alapján is, hogy felmenőik mióta éltek Hawaiiin, aláássa a besorolási rendszer nyílt faji célja, valamint annak valós hatásai is. A származásra vonatkozó vizsgálat a jelen esetben ugyanazokat az aggályokat kelti, mint amikor név szerint hivatkoznak egy fajra egy besorolás meghatározásánál, mivel lealacsonyítja a személy méltóságát és értékét, ha származása alapján ítélik meg saját érdemei és belső értékei helyett. A tagállam származásra vonatkozó vizsgálatát továbbá tiltja a Tizenötödik alkotmánykiegészítés, azon oknál fogva is, hogy a faji besorolások használata korrumpáló hatással van arra a jogrendre, amelyet a demokratikus választások meg kívánnak óvni. A törvény maga nem válhat eszközévé azon előítélet és ellenségeskedés gerjesztésének, amely túlon túl gyakran olyan személyek

ellen irányul, akik egyéni származását etnikai jellegzetességeik és kulturális hagyományaik fedik fel. A tagállam választójogi korlátozása egy faji alapú szavazói kritériumot valósít meg. (15–21. o.)

A tagállamnak a választójogi törvény védelmére vonatkozó három fő érvét elutasítjuk. Hawaii először is azzal érvel, hogy a nem hawaiiak kizárása a szavazásból a Bíróságnak az indián törzsekre vonatkozó megkülönböztető bánásmódot megengedő esetei alapján engedélyezett. Ám még ha a Kongresszus fel is lenne hatalmazva, hogy a hawaiiakat és az őslakos hawaiiakat törzsként kezelje, és ezt a felhatalmazást átruházhathná a tagállamra, akkor sem jogosíthatná fel az tagállamot arra, hogy ilyen jellegű választási rendszert alkosson, mint amilyenről itt szó van. A Kongresszus nem hatalmazhat fel egy tagállamot olyan választási rendszer létrehozására, amely a köztisztviselők megválasztásában részt vevő, szavazásra jogosultak körét az indián törzsek csoportjára korlátozza a nem indián származású tagállami polgárok kizárásával. Az OHA-ügyvivőkre vonatkozó választások az egész tagállam választásai, nem egy különálló, kvázi szuverén csoporté, és mint ilyen, kiemelten kiterjed rájuk a Tizenötödik alkotmánykiegészítés [lásd *Morton* kontra *Mancari*, 417 U.S., 535. o.]. A tagállam további állítása, miszerint egy korlátozott választójog fenntartható a Bíróság azon esetei alapján, amelyekben úgy határozott, hogy az „egy ember – egy szavazat” [*„one person, one vote”*] szabálya nem vonatkozik a különleges célú körzetekre, mint például a vízi és öntözési körzetek, szintén meghiúsul, mivel a Tizenegyedik alkotmánykiegészítés „egy ember – egy szavazat” szabályának való megfelelés nem mentesít a tizenötödik alkotmánykiegészítés előírásainak betartása alól. Hawaii tagállam utolsó érve, miszerint a választójogi korlátozás nem tesz többet annál, minthogy biztosítja az érdekegyezést a bizalmi személyek és a bizalom kedvezményezettjei között, a saját logikáján bukik el, mivel nem világos, hogy a választói besorolás valóban szimmetrikus-e az OHA által igazgatott programok kedvezményezettjeivel. Bár olybá tűnik, hogy a pénzeszközök túlnyomó többsége az „őslakos hawaiiak” javára van kijelölve, a tagállam mind az „őslakos hawaiiaknak”, mind pedig a „hawaiiaknak” lehetőséget ad az ügyvivők megválasztására. Az érv egyéb lényegi okok miatt sem állja meg a helyét. Arra a lealacsonyító vélelemre alapul, hogy bizonyos fajú tagállami polgárok inkább képesek bizonyos kérdések kapcsán szavazni, mint más fajúak. A [tizenötödik] alkotmánykiegészítésben semmilyen helye nincs annak az elképzelésnek, hogy egy adott választáson való részvételhez való jogot faji alapon lehetne meghatározni. (21–27. o.)

(Fordította: Győri Gábor)

Korzika státusza I. – autonómia a kisebbség formális elismerése nélkül

1991. május 9-i 91-290. DC döntés

A korzikai területi egység szabályozásáról szóló törvény

[...]

A törvény 10. § (1) bekezdése következőképp rendelkezik:

„A Francia Köztársaság garantálja a korzikai népnek, amely egy élő történelmi és kulturális közösség, és része a francia népnek, kulturális identitásának és külön gazdasági és társadalmi érdekeinek védelmét. Ezeket a jogokat, amelyek szigeti státuszából fakadnak, a nemzeti egység tiszteletben tartása mellett kell gyakorolni az Alkotmány, a Köztársaság törvényei és a jelen törvény keretében”;

11. Ezt a paragrafust amiatt támadják, mert jogi kifejezést ad a „korzikai nép” fogalmának, mint a francia nép egy része; az első indítvány szerzői úgy vélik, hogy ez az elismerés nincs összhangban sem az 1958-as Alkotmány preambulumaival, amely a „francia nép egységét” fogalmazza meg, sem a 2. cikkel, amely a Köztársaság megoszthatatlanságát iktatja be, sem pedig a 3. cikkel, amely a népet, mint a szuverenitás kizárólagos birtokosát jelöli ki; az Alkotmány 53. cikke továbbá egy terület „érintett népességére” utal, és nem az ott élő népre; a harmadik betérjesztést készítő szenátorok érvelése szerint az 1789-es Az ember és polgár jogainak nyilatkozata rendelkezéseinek, az 1946-os Alkotmány preambuluma több bekezdése, az 1958. június 3-i Alkotmányos törvénynek, az 1958-as Alkotmánynak, valamint annak 2., 3., és 91. cikkeinek hatálya szerint a „nép” kifejezést a francia népre alkalmazva olyan egységnek kell tekinteni, amelyet semmilyen törvény nem szabadhat fel részekre;

12. Az 1958-as Alkotmány preambuluma első bekezdése kinyilvánítja: „A francia nép ünnepélyesen kihirdeti kötődését az emberi jogokhoz és a nemzeti szuverenitás elveihez, ahogy az az 1789-es Nyilatkozatban meghatározásra és az 1946-os Alkotmány preambuluma által megerősítésre és kiegészítésre került”; Az ember és polgár jogainak nyilatkozata, amelyre ez utal, a „francia nép” képviselőitől ered; az 1946-os Alkotmány preambuluma, amelyet az 1958-as Alkotmány preambuluma megerősített, kimondja: „Franciaország népe újból kihirdeti, hogy minden ember, tekintet nélkül a fájára, vallására vagy meggyőződésére, szent és elidegeníthetetlen jogokkal rendelkezik”; az 1958-as Alkotmány megkülönbözteti a francia népet a tege-rentúli népektől, amelyeknek önrendelkezési jogát elismeri; az utalás „a francia népre” számos alkotmányos dokumentumban megjelent két évszázadon keresztül, „a francia nép” fogalma tehát ennek megfelelően egy alkotmányos státusz;

13. Franciaország, mint ahogy az 1958-as Alkotmány 2. cikke kinyilvánítja, „egy oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális Köztársaság. Biztosítja minden polgár törvény előtti egyenlőségét a származásra, fajra vagy vallásra való tekintet nélkül”; a törvényhozás utalása a „korzikai népre mint a francia nép részére” ennek megfelelően alkotmányellenes, mivel az Alkotmány csak a francia népet ismeri el, amelyet az összes francia állampolgár alkot származásra, fajra vagy vallásra való tekintet nélkül;

14. A törvény 1. §-a ennek megfelelően alkotmányellenes; mindazonáltal ebből a paragrafusból, ahogy azt megalkották és elfogadták, nem következik, hogy rendelkezései elválaszthatatlanok a törvény általános szövegétől, melyet az Alkotmánytanácshoz utaltak;

[...]

15. A törvény 2. §-ának (1) bekezdése szerint Korzika a köztársaság egy területi egységét jelenti az Alkotmány 72. cikkének értelmében, amely önmagát kormányozza aszerint a törvény szerint, amely most az Alkotmánytanács elé került, valamint az 1972. július 5-i 72-619-es és az 1982. március 2-i 82-213-as törvények azon rendelkezései alapján, amelyek nem mondanak ellent az előbbinek; a 2. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Korzika területi egység testületei a Korzikai Gyűlésből és annak elnökéből, valamint a Korzikai Gazdasági, Szociális és Kulturális Tanács által támogatott korzikai Végrehajtó Tanácsból és annak elnökéből állnak.”; a 7. § szerint a Korzikai Gyűlés képviselőit egyetlen választóközrészben választják egy- vagy kétszavazatos listás rendszer szerint; a 28. § úgy rendelkezik, hogy a Korzikai Végrehajtó Tanács irányítja a korzikai területi egység működését a törvény által meghatározott követelmények és korlátozások keretében; a 36. § felhatalmazza a Végrehajtó Tanács elnökét, hogy a Tanács által megvitatott rendelkezések alapján meghozzon bármely szükséges intézkedést a Korzikai Gyűlés eljárási szabályainak részletezésére, illetve a korzikai területi egység szervezési és működési szabályait illetően; a 38. § felhatalmazza a Korzikai Gyűlést, hogy döntsön a Végrehajtó Tanáccsal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványról;

16. Az első beadvány szerzői azt állítják, hogy azáltal, hogy létrehozta a korzikai területi egységet, amelyet konkrét testületek igazgatnak, és létrehozott egy bizonyos választási eljárást, a törvényhozás megsértette az Alkotmány 72. és 74. cikkeit; a harmadik beadványt beterjesztő szenátorok hasonló érveléssel állnak elő, különösen hangsúlyozva, hogy a törvény által meghatározott intézményes elrendezés Korzikát olyan státusszal ruházza fel, amely nem hasonlít az anyaországban [„*France métropolitaine*”] található önkormányzatokhoz, hanem inkább hasonlít ahhoz a „külön szervezeti formához”, amelyet az Alkotmány 74. cikke a tengerentúli területek számára tart fenn;

17. Az Alkotmány 34. cikkének rendelkezése szerint törvények határozzák meg „a helyi közgyűlések megválasztására vonatkozó szabályokat” és a „területi egységek önkormányzatiságának alapvető elveit, azok hatalmát és erőforrásait”; az Alkotmány 72. cikkének (1) bekezdése szerint: „A Köztársaság területi egységei

a községek, a megyék [*départements*] és a tengerentúli területek. Minden egyéb típusú területet törvény által kell megteremteni”; a cikk (2) bekezdése szerint „[e]zek az egységek magukat kormányozzák választott gyűlésekkel és a törvény által előírt módon”; és a (3) bekezdés szerint „[a] megyékben és a területeken a kormány megbízottja képviseli a nemzeti érdekeket, a közigazgatási felügyeletet és a törvény tiszteletben tartását”;

18. A tengerentúli területek különleges helyzetének megerősítése az Alkotmány 74. és 76. cikkei által olyan hatással jár, hogy csak az ezekkel a területekkel kapcsolatos jogalkotásra korlátozza annak a lehetőségét, hogy a törvényhozás eltérhet azoktól a szabályoktól, amelyek a törvények és a rendelkezések hatáskörébe tartozó kérdések közötti megoszlást szabályozzák, de egyúttal nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a törvényhozás, az Alkotmány fent hivatkozott 34. és 72. cikkei alapján új területi közösség kategóriáját hozza létre – akár egy egyedülálló egységét – és annak meghatározott státuszt adjon;

19. A hatalmának gyakorlása során a törvényhozásnak azonban tartania kell magát az alkotmányos szabályokhoz és elvekhez, különösképp a 72. cikk (2) bekezdésében meghatározott területi egységek önkormányzatának elvéhez; gondoskodnia kell emellett az állam előjogainak biztosításáról is, ahogy azt annak a cikknek (3) bekezdése megköveteli;

20. A Korzikai Gyűlés, amelyet közvetlen és általános választójoggal választanak, fel van ruházva azzal a hatalommal, hogy a korzikai területi egység ügyeit szabályozza; ha a vonatkozó törvény létrehoz egy végrehajtó bizottságot, amely külön hatáskörrel rendelkezik, ezt a Bizottságot a Korzikai Gyűlés választja saját tagjai közül, és felelősséggel tartozik annak; attól az állam képviselője a korzikai területi egységben továbbra is felelős a nemzeti érdekért, a törvények betartásáért és a közigazgatási felügyeletért; sem a Korzikai Gyűlés, sem a Végrehajtó Bizottság nem kap hatáskört törvény által szabályozandó kérdésekben; így ez a konkrét közigazgatási elrendeződése a korzikai területi egységnek nem ellentétes az Alkotmány 72. cikkével;

[...]

30. Az első beadvány szerzőinek érvelése szerint a vonatkozó törvény hatása az, hogy jelentős számú jogkört von el a két korzikai megyétől, különösen az oktatás, közlekedés és a természetes környezet vonatkozásában; konklúziójuk szerint sérti az Alkotmány követelményeit, hogy bármely területi egységnek tényleges hatásköröket [*effective powers*] kell gyakorolnia;

31. Az Alkotmány 34. cikkének értelmében a törvény feladata „a területi egységek önkormányzatai hatalmának és erőforrásainak” megállapítása; szintén törvény által rendezendő a hatalom átruházásának megállapítása az állam és a területi egységek között, valamint a hatalom megosztása a különböző területi egységek között;

32. Az Alkotmány 72. cikkének (1) bekezdése szerint a Köztársaság területi egységei a községek, a megyék és a tengerentúli területek, és minden más fajta területet törvény által kell megteremteni; ezen cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ezek az egységek önkormányozók legyenek, tényleges hatáskört gyakorló, választott gyűléseken keresztül;

33. Azáltal, hogy létrehozta Korzikát mint különleges státuszú területi egységet, és ezzel kiváltotta a korzikai régiót, anélkül hogy ez hatással lett volna a Korzika területén található, az 1975. május 15-i 75-356-os törvény által létrehozott két megyére, a törvényhozás figyelembe akarta venni Korzika területének különleges jellegét; ezen célból a törvény III címe, azaz „A korzikai kulturális identitás”, valamint a IV cím, „Korzika gazdasági fejlődése” szélesebb felhatalmazással ruházta fel a korzikai területi egységet, mint amelyet a területek általánosan kapnak az 1982. március 3-i 82-213-as törvény 59. §-a, valamint későbbi jogalkotás révén; az új területi egység hatalmat kap az eddigi korzikai régió felett, valamint annak jogkörein túlmutató felhatalmazást, amelyet az állam ruház át rá;

34. A törvényhozás meghatározása Korzika területi egységének a hatalmát illetően nincs jelentős hatással a két korzikai megye hatáskörére vonatkozóan; ebből következik, hogy a korzikai területi egység hatáskörének meghatározása nem sérti az Alkotmány 72. cikkét;

[...]

35. A törvény 53. §-ának (2) bekezdése felhatalmazza a Korzikai Gyűlést, hogy a Végrehajtó Tanács javaslatára – amelynek először ki kell kérnie a Korzikai Gazdasági, Szociális és Kulturális Tanács véleményét – életbe léptessen egy „tervet a korzikai nyelv és kultúra tanításának fejlesztésére, különösen részletes szabályokról rendelkezve, amelyek irányítják annak módját, hogy ez a tárgy hogyan illeszkedik az iskolai tantervbe”; meghatározásra kerül, hogy „egyezményt kell kötni a korzikai területi egység és az állam között ezekre a részletes szabályokra vonatkozólag”;

36. A harmadik beadvány szerzői azt állítják, hogy a regionális nyelv – bármelyik is legyen az – oktatásának beiktatása azon intézmények alaptantervébe, amelyek az érintett területi egység területén találhatóak, anélkül hogy az egyéb okoknál fogva a közérdeket szolgálná, ellentétes az egyenlőség elvével;

37. Az 53. § arról rendelkezik, hogy a tantervbe be kell iktatni a korzikai nyelv és kultúra oktatását; ez az oktatás nem ellentétes az egyenlőség elvével mert nem kötelező; egyúttal nem az a célja, hogy felmentse a korzikai területi egység oktatási intézményeiben oktatott diákokat azon jogok és kötelezettségek alól, amelyek minden közoktatási vagy ahhoz társuló intézmény felhasználójára vonatkoznak; következésképpen az a tény, hogy a törvényhozás lehetővé tette a korzikai területi egységnek a korzikai nyelv és kultúra oktatását, nem minősülhet az alkotmányos státusz bármely elvének megsértésének;

[...]

45. A 26. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a Korzikai Gyűlés véleményét ki kell kérni olyan törvényjavaslatok és rendelettervezetek kapcsán, amelyek külön Korzikára vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak”; a (2) bekezdés szerint „a Parlamentnek a korzikai megyékben választott tagjait ezekről tájékoztatni kell és értesíteni kell mind a kormány tervezeteiről, mind pedig a Korzikai Gyűlés véleményéről”; a (3) bekezdés a Gyűlés véleményének megfogalmazására adott időt határozza meg és különbséget tesz a fontos és a nem fontos ügyek között;

46. A 26. § (4) bekezdése a Korzikai Gyűlést azzal a felhatalmazással ruházza fel, hogy javaslatot tegyen jogalkotási és szabályozási eszközökre Korzika közigazgatási szervezésének vagy gazdasági, szociális vagy kulturális fejlesztésének vonatkozásában; az (5) bekezdés kiköti, hogy a javaslatokat a Végrehajtó Tanács elnökéhez kell küldeni, aki ezeket továbbítja a miniszterelnök felé; a 26. § (6) bekezdésének rendelkezése szerint „a Parlamentnek a korzikai megyékben megválasztott tagjait ezekről tájékoztatni kell és értesíteni kell a miniszterelnöknek küldött javaslatokról”; a 26. § (7) bekezdése rendelkezése szerint „amikor a miniszterelnök értesítést kap az (5) bekezdésnek megfelelően, akkor tizenöt napon belül vissza kell igazolnia ezt és meg kell határoznia azt az időszakot, amelyen belül válaszol, amely nem lehet később, mint a Gyűlés következő rendes ülészakának kezdete”;

47. A törvény 26. §-ának célja ennek megfelelően, hogy bizonyos eszközök kapcsán rendelkezzen a Korzikai Gyűléssel való konzultációról, valamint hogy az utóbbit azzal a felhatalmazással ruházza fel, hogy javaslatokat tegyen a miniszterelnöknek és őt válaszra kötelezze; ezeken a kereteken belül előjogokkal ruházza fel a Parlament korzikai megyékben választott tagjait;

[...]

48. Nem lehet a törvényhozási eljárás – amelyet az Alkotmány és annak alkalmazására vonatkozó szervezeti törvények [*institutional act*] szabályoznak – jogszerűségét érintőnek minősíteni azt a tényt, hogy a törvény rendelkezik afelől, hogy a Korzikai Gyűléssel konzultálni kell olyan törvényjavaslatok kapcsán, amelyek konkrétan Korzikára vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak; a 26. § (1) bekezdése által előírt konzultáció semmiképpen sem korlátozza a kormány abbéli jogát, hogy törvényhozási kezdeményezést tegyen;

[...]

49. Nem alkotmányellenesek a törvény 26. §-ának (4) és (5) bekezdései, amelyek a Korzikai Gyűlést felhatalmazzák, hogy javaslatot tegyen olyan ügyekben, amelyek nem különülnek el saját hatalmi területétől;

50. Mindazonáltal az Alkotmány a saját, konkrét hatalmával ruházza fel a kormányt és a parlamentet; saját hatáskörének túllépése nélkül [*ultra vires*] nem tudta volna a Parlament a miniszterelnököt arra kötelezni, hogy egy megadott időn belül válaszoljon egy törvény vagy szabályozás módosításának tervezetére, amelyet egy területi egység tanácskozó testülete nyújtott be;

51. Ennek megfelelően alkotmányellenesnek kell nyilvánítani a törvény 26. §-ának (7) bekezdését, amely a miniszterelnököt arra kötelezi, hogy megindokolja egy, a Korzikai Gyűlés által benyújtott törvény- vagy jogszabály-módosítás tervezettel kapcsolatos intézkedését;

[...]

52. Az Alkotmány 3. cikkének (1) bekezdése szerint a „nemzeti szuverenitás a népé, amely ezt a képviselőin keresztül, vagy népszavazás révén gyakorolja.”; az Alkotmány 24. cikkének rendelkezése szerint a Parlament a Nemzetgyűlésből és a Szenátusból tevődik össze, a (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a képviselőket közvetlenül választják meg; a (3) bekezdés szerint a Szenátust közvetett választójoggal választják meg; az Alkotmány 27. cikkének (1) bekezdése szerint „Minden kötelező utasítást el kell kerülni”; a 34. cikk (1) bekezdése szerint a „Parlament fogad el törvényeket”;

53. Ezekből a rendelkezésekből következik, hogy a Parlament tagjai a nép képviselőinek státuszával rendelkeznek; ennek alapján kötelesek az Alkotmány és annak alkalmazására vonatkozó szervezeti törvények által előírt módon szavazni a jogszabályokról; ennek megfelelően nem legitim, ha a törvényhozás felhatalmazza a Parlament bizonyos tagjait arra, hogy konkrét előjogokat gyakoroljanak a törvényhozási folyamatban, pusztán azért, mert egy adott választókerületben választották őket;

54. Ezeket az alkotmányos követelményeket sérti a törvény 26. cikkének (2) és (6) bekezdése, amennyiben ezek a Parlament korzikai megyékben megválasztott tagjai számára különleges információs eljárást hoznak létre a Korzikai Gyűlés véleményezését igénylő törvényjavaslatok, valamint azon Gyűlés által beterjesztett módosítástervezetek kapcsán;

55. Ennek megfelelően az Alkotmánytanácsnak a hivatkozott törvény 26. §-ának mind 2., mind 6. bekezdését alkotmányellenesnek kell nyilvánítania;

A törvény 78. §-áról, amely a korzikai területi egység pénzeszközeire vonatkozik, és azoknak a pénzügyi terheknek az ellensúlyozásáról, amelyeket a rá átruházott felhatalmazások okoznak

56. A törvény 78. (I) §-a határozza meg Korzika területi egység pénzeszközeit és a 78. (III) §-a szabja meg annak módját, hogy miként kell ellensúlyozni azokat a pénzügyi terheket, amelyek a törvény szerint a területi

egységre ruházott felhatalmazásokból erednek; a rendelkezés szerint a terheket „az állami adók átcsoportosítása” és a költségvetési eszközök allokációja ellensúlyozza; a 78. (III) § rendelkezése szerint „az állami költségvetés külön fejezetében egy általános előirányzatot kell készíteni a korzikai területi egység decentralizációjához, hogy fedezze ennek a paragrafusnak az I és II bekezdése által elrendelt költségvetési eszközeit; tartalmaznia kell az ennek a paragrafusnak V bekezdésében foglalt előirányzatot, valamint a 68. § második bekezdésében elrendelt előirányzatot”; az utóbbi rendelkezés a támogatási előirányzatokra vonatkozik, amelyet az állam Korzika mezőgazdasági- és vidékfejlesztési hivatalának, valamint a hidraulikus felszerelésért felelős hivatalnak fizet Korzikán; a 78. (IV) § a területi egység által a szakmai képzésre vonatkozó jogkör gyakorlása kapcsán keletkező terhek ellentételezése; a 78. (V) § a korzikai területi egység decentralizációja előirányzaton belül létrehoz egy „előirányzatot a területi kontinuitás” érdekében; a 78. (VI) § úgy rendelkezik, hogy „egy minden évben megjelenő dokumentum, amely a költségvetési törvény [*Finance Bill*] melléklete, mutatja ki a korzikai területi egységre konkrétan allokált pénzügyi források fejlődésének alakulását. Ez a dokumentum tartalmazza konkrétan azt az összeget, amelyet a III bekezdésben foglalt előirányzat keretében jelölnek ki a korzikai területi egységre átruházott terhek ellensúlyozása érdekében”;

57. Az Alkotmány 34. cikkének rendelkezése szerint „költségvetési törvények határozzák meg az állam pénzügyi forrásait és kötelezettségeit, egy szervezeti törvény keretében meghatározott módon és feltételekkel”; az Alkotmány 47. cikkének (1) bekezdése szerint a „Parlament fogadja el a költségvetési törvényeket egy szervezeti törvényben meghatározott módon;

58. Az 1959. január 2-i 59-2. rendelet 1. (2) §-a, amely a költségvetési törvényekre kiterjedő szervezeti törvényeket fekteti le, egy pénzügyi törvényre bízta azoknak a „törvényes rendelkezéseknek a beiktatását, amelyek a közpénzügyekre vonatkozó parlamenti tájékoztatást és felülvizsgálatot szabályozzák”; ezeket a törvényes előírásokat sértik a fent hivatkozott törvény 78. (III) és (VI) §-ában foglalt rendelkezések, amelyek a Parlamentnek a közpénzügyekkel történő gazdálkodással kapcsolatos tájékoztatását szabályozzák;

59. A törvény 78. (III) és (VI) §-ai egy olyan területen fejtik ki hatásukat, amely kizárólag a költségvetési törvényeknek van fenntartva, és ezért alkotmányellenesnek kell nyilvánítani őket.

[...]

(Fordította: Győri Gábor)

Korzika státusza II. – autonómia a kisebbség formális elismerése nélkül

2002. január 17-i, 2001-454 DC döntés

Korzika Törvény

[...]

Az első paragrafust illetően

[...]

6. A Területi egységekre vonatkozó általános törvénykönyv [308 General Code of Territorial Units] új L 4424-1 §-ának rendelkezése szerint a „[Kozikai] Gyűlés rendezi Korzika ügyeit. Ő irányítja a Végrehajtó Bizottságot. – A [Kozikai] Gyűlés szavaz a költségvetésről, ő hagyja jóvá a közigazgatási elszámolást [308 administrative account] és a Korzika fenntartható tervezésére és fejlesztésére vonatkozó tervet”; a beadványt készítő szenátorok kifogásolják, hogy ez a rendelkezés sérti az Alkotmány 72. cikkében a községekre és megyékre [départements] ruházott hatásköröket;

7. Bár a támadott rendelkezés nem állítja, hogy a Korzikai Gyűlés egyedül kezeli a korzikai területi egység ügyeit, nem enged meg más értelmezést; ebből következik, hogy nem rendeli alá a korzikai községeket és megyéket egy magasabb rendű területi egység fennhatóságának; következésképp a tények alapján nem meg-alapozott a kifogás;

[...] 8. A Területi egységekre vonatkozó általános törvénykönyv új L 4424-2 (I) §-ának rendelkezése szerint: „A Korzikai Gyűlésnek saját indítványa, illetve a Végrehajtó Tanács vagy a miniszterelnök erre vonatkozó kérésének megfelelően jogában áll javaslatot betervezni az összes korzikai területi egységre vonatkozó, azok jogköreit, szervezetét és működését érintő érvényben lévő, valamint előkészületben lévő szabályozási rendelkezések, valamint Korzika gazdasági, szociális és kulturális fejlődésére vonatkozó összes szabályozási rendelkezés kiegészítésére vagy módosítására. – A Korzikai Gyűlés által az előző bekezdés szerint elfogadott javaslatok címzettje a Végrehajtó Tanács elnöke, aki ezeket a miniszterelnöknek, illetve a [francia állam] korzikai területi egysége képviselőjének adja át”;

9. Ezek a rendelkezések mindössze azt az eljárást határozzák meg, amely révén a Korzikai Gyűlés javaslatokat tehet a döntésre felhatalmazott állami hatóságoknak szabályozási rendelkezések kiegészítésére vagy módosítására vonatkozóan; ezek tehát önmagukban nem ruházzák át az új területre a rendelkezések megalkotására vonatkozó felhatalmazás egyik elemét sem;

[...]

10. A Területi egységekre vonatkozó általános törvény új L 4424-2 (II) §-ának rendelkezése szerint a „korzikai területi egységgel kapcsolatos rendeletek megalkotására vonatkozó jogkört a törvény által átruházott jogkörrel összhangban kell gyakorolni. – Az előző rendelkezések sérelme nélkül, az Alkotmány 21. cikkének megfelelően, valamint annak érdekében, hogy érvényt szerezzen a jelen Törvény jogalkotást érintő része által átruházott jogköröknek, a korzikai területi egység felkérheti a törvényhozást, hogy az ruházzon rá olyan jogköröket, amelyek alapján a sziget konkrét körülményeinek megfelelő szabályokat határozhat meg, kivéve az olyan kérdésköröket, amelyek az egyéni szabadságok vagy alapvető jogok gyakorlására hatással lehetnek. – Az előző bekezdés által meghatározott beadvány lehetőségét a Korzikai Gyűlés indokolással alátámasztott döntése alapján lehetne benyújtani a Végrehajtó Tanács vagy a Korzikai Gyűlés kezdeményezését követően, miután az utóbbi a Tanácstól erre vonatkozó kérést kapott. A javaslatot a Végrehajtó Tanács elnöke továbbítja a miniszterelnöknek, valamint az [francia] állam képviselőjének a korzikai területi egységben”;

11. A két beadvány szerzőjének érvelése szerint ezek a rendelkezések a korzikai területi egység szintjére viszik le [„devolution”] a rendeletek megalkotására vonatkozó általános jogkört; érvelésük szerint ez az Alkotmány 21. cikkébe ütközik, amely szerint a miniszterelnök feladata a törvények átültetése és a 13. cikk tiszteletben tartása mellett a rendeletek elfogadása; emellett a beadványt szerző szenátorok szerint a rendeletek megalkotására vonatkozó jogkör átruházása, ami ellen ők kifogást emelnek, egyúttal az egyenlőség elvét is sérti; és állításuk szerint a rendelkezéseket olyannyira nem egyértelműen fogalmazták meg, hogy hiányosságuk okán nem lehet a jogköröket teljes egészében gyakorolni;

12. Az Alkotmány 21. cikke a következőképp rendelkezik: „A miniszterelnök [...] a törvények átültetését biztosítja. A 13. cikk tiszteletben tartása mellett az ő jogköre a rendeletek elfogadása...”; de a 72. cikk rendelkezése szerint a „Köztársaság területi egységei ...önkormányzatisággal rendelkeznek [...] választott gyűléseken keresztül és a törvény által előírt módon”; ezek a rendelkezések lehetővé teszik a törvényhozásnak, hogy a területi egységek egy bizonyos kategóriáját a saját jogkörük határain belül felhatalmazza arra, hogy egy törvény végrehajtásával kapcsolatban bizonyos szabályokat fogalmazzanak meg; mindazonáltal a területi egységek önkormányzatisága nem járhat olyan hatással, hogy a szabadságok gyakorlásának alapvető követelményei, és ennek megfelelően a hozzájuk kapcsolódó garanciák a területi egységek döntéseinek függvényévé váljanak, és ennek eredményeképp ne legyenek azonosak a Köztársaság egész területén;

13. A Területi egységekre vonatkozó általános törvénykönyv új L 4424-2 (II) §-ának értelmezése szerint újra kimondja a szabályt, miszerint egy területi egység által élvezett felhatalmazást, hogy a törvényeknek és rendeleteknek megfelelően rendeleteket bocsáthasson ki, nem lehet a törvény által megállapított jogkört meghaladó mértékben gyakorolni; se nem célja, se nem hatása az, hogy korlátozza a miniszterelnöknek az Alkotmány

21. cikke által meghatározott jogkörét, miszerint rendeleteket fogadhat el a törvények végrehajtása érdekében, a köztársasági elnöknek a 13. cikk által megállapított jogkörének tiszteletben tartása mellett;

14. Egyúttal az L 4424-2 (II) § (2) és (3) bekezdése mindössze azt az eljárást és azokat a követelményeket határozza meg, amelyeket követnie, illetve betartania kell a korzikai területi egységnek, amikor arra kéri a törvényhozást, hogy ruházza őt fel azzal a jogkörrel, hogy megállapítsa az egy-egy törvény alkalmazására vonatkozó szabályokat, amikor szükségessé válik az országos rendelkezéseknek a sziget konkrét körülményeihez történő igazítása; különösen azt állapítják meg, hogy a jogkörök átruházására vonatkozó kérelem csak olyan jogkörökre vonatkozhat, amelyeket a Területi egységekre vonatkozó általános törvénykönyv jogalkotást szabályozó része átruház [a korzikai területi egységre]; ennek megfelelően kizárják az ilyen kérvés lehetőségét abban az esetben, amikor a kért alkalmazás egyéni szabadságot vagy alapvető jogot érint;

15. Ebből következik, hogy a 13. bekezdésben kifejtett fenntartások mellett a Területi egységekre vonatkozó általános törvénykönyv új L 4424-2 (II) §-a nem ütközik az Alkotmány 21., 34. és 72. cikkébe, vagy a törvény előtti egyenlőségbe; a rá vonatkozó kifogásokat ezért el kell utasítani;

[...]

16. A Területi egységekre vonatkozó általános törvénykönyv új L 4424-2 (III) §-a következőképp rendelkezik: „A Korzikai Gyűlésnek saját indítványa, illetve a Végrehajtó Tanács vagy a miniszterelnök erre vonatkozó kérésének megfelelően jogában áll javaslatot beterjeszteni az összes korzikai területi egységre vonatkozó, azok jogköreit, szervezetét és működését érintő érvényben lévő, valamint előkészületben lévő törvényes rendelkezések, valamint Korzika gazdasági, szociális és kulturális fejlődésére vonatkozó összes törvényes rendelkezés kiegészítésére vagy módosítására. – A Korzikai Gyűlés által az előző bekezdés szerint elfogadott javaslatok címzettje a Végrehajtó Tanács elnöke, aki ezeket a miniszterelnöknek, illetve a [francia állam] korzikai területi egységi képviselőjének adja át”;

17. Ezen rendelkezések mindössze azt az eljárást határozzák meg, amely révén a Korzikai Gyűlés javaslatokat tehet a Korzikára vonatkozó hatályos törvények kiegészítésére vagy módosítására; ezek tehát önmagukban nem ruháznak át semmilyen törvény által szabályozandó kérdést erre a területi egységre;

[...]

18. A Területi egységekre vonatkozó általános törvénykönyv új L 4424-2 (IV) §-a a következőképp rendelkezik: „Amennyiben a Korzikai Gyűlés úgy érzi, hogy a területi egység jogkörére vonatkozó érvényben lévő törvényes rendelkezések vagy a kidolgozás folyamatában lévő rendelkezések, tekintettel a sziget sajátos körülményeire alkalmazási problémákat vetnek fel, úgy azt kérheti a kormánytól, hogy a törvényhozó testü-

lettől lehetőséget kapjon arra, hogy olyan irányú kísérletet folytathasson, amelynek potenciálisan része az egyes, érvényben lévő szabályok alóli mentesülés, annak érdekében, hogy a Parlament később megfelelő rendelkezéseket fogadhasson el. – Az előző bekezdés által elrendelt kérelmét a Korzikai Gyűlés indoklással alátámasztott döntése alapján lehet benyújtani a Végrehajtó Tanács vagy a Korzikai Gyűlés kezdeményezését követően, miután az utóbbi a Végrehajtó Tanácstól erre vonatkozó jelentést kap. A javaslatot a Végrehajtó Tanács elnöke továbbítja a miniszterelnöknek, valamint a [francia] állam korzikai területi egységi képviselőjének. – Törvény határozza meg ezeknek a kísérleteknek a természetét és terjedelmét, valamint azokat az eseteket, feltételeket és időbeli korlátokat, amelyek keretein belül a területi egység élhet ezekkel a rendelkezésekkel. Ugyanezen törvény határozza meg azt az eljárást, amelynek keretein belül tájékoztatni kell a Parlamentet azok végrehajtásáról. A kísérlet folyamatos értékelését mindkét Gyűlés egy-egy bizottságra bízza, amelyben arányosan vannak képviselve a parlamenti pártok. A bizottság értékelő jelentéseket terjeszt be, amelyek alapján a törvényhozás úgy határozhat, hogy az előirányzott idő előtt véget vet a kísérletnek. – A korzikai területi egység által hozott kísérleti intézkedések hatályukat veszítik az előirányzott idő lejártakor, hacsak a Parlament, a rendelkezésére bocsátott értékelési jelentés alapján nem dönt azok elfogadása mellett”;

19. A két beadvány szerzője szerint ezek a rendelkezések olyan jogkörökkel ruházzák fel a korzikai területi egységet, amely a Parlament jogalkotás elrendelésére vonatkozó jogkörének részei; ez sérti a nemzeti szuverenitás elvét, valamint az Alkotmány 3. és 34. cikkét; azáltal, hogy felhatalmaz egy területi egységet a jogalkotás elrendelésére vonatkozó jogkörrel, a törvényhozás egy, az Alkotmány által nem szabályozott helyzetben delegálja hatalmát; emellett azt is előadják, hogy a törvény előtti egyenlőség és a Köztársaság oszthatatlanságának elvei sérülnek; a beadványt szerző szenátorok azt is hozzátették, hogy a vitatott eljárás sérti a kezdeményezés jogát, amellyel a parlamenti képviselők vannak felruházva az Alkotmány 39. cikke által; emellett kifogásolják azt a rendelkezést, amely egy, az Alkotmány 43. cikke által elrendelt állandó bizottságokon kívül eső parlamenti bizottságot bíz meg a korzikai területi egység által, a támadott rendelkezések keretén belül végrehajtott kísérleti intézkedések „folytatólagos értékelésével”.

20. Az Alkotmány 3. cikke a következőképp rendelkezik: „A nemzet szuverenitása a népé, amely ezt képviselőin keresztül és a népszavazás eszközével gyakorolja. A nép egyetlen csoportja, sem pedig egy egyén nem formálhat jogot magának ennek gyakorlására”; az Alkotmány 34. cikkének 1. bekezdése szerint a „Parlament fogadja el a törvényeket”; az Alkotmány által elrendelt eseteken kívül kizárólag a Parlament feladata, hogy olyan kérdésekkel kapcsolatos intézkedéseket hozzon, amelyeket törvény által kell szabályozni; konkrétan az Alkotmány 38. cikke értelmében csak a kormány „kérhet a Parlamenttől felhatalmazást, hogy egy korlátozott ideig rendelettel [ordinance] fogadjon el olyan intézkedéseket, amelyek normál esetben a törvények által szabályozandó tárgykörbe esnek”; a törvényhozás nem ruházhatja át ezt a felhatalmazását olyan esetekben, amelyekben az Alkotmány nem rendelkezik erről;

21. A jelen esetben azáltal, hogy a törvényhozásnak lehetőséget ad arra, hogy akár egy korlátozott időtartamú, a hatályos törvényeket derogáló kísérlet keretében felhatalmazza a korzikai területi egységet arra, hogy olyan kérdések kapcsán hozzon intézkedéseket, amelyek a törvény által szabályozandó kérdések körébe esnek, a beadvány tárgyát képező törvény egy, az Alkotmány által szabályozandó területbe avatkozik bele; a Területi egységekre vonatkozó általános törvénykönyv új L 4424-2 (IV) §-át, amelynek rendelkezései szétválasztathatatlan egységet alkotnak, ezért alkotmányellenesnek kell nyilvánítani; a beadvány tárgyát képező törvény 2. §-ának „és (IV)” szavait szintén alkotmányellenesnek kell minősíteni;

22. A beadvány tárgyát képező törvény 7. §-a egy új L 312-11-1 §-t illeszt az oktatási törvénybe, amely a következőképpen szól: „A korzikai nyelv egyike lesz azon tárgyaknak, amelyeket a rendes tanítási órák keretében tanítanak a korzikai általános iskolát megelőző, valamint az általános iskolai oktatásban”;

23. A két beadvány szerzői szerint ez a rendelkezés valójában minden gyermeket arra kötelez, hogy megtanulja a korzikai nyelvet; ez állítólag ellentétes az egyenlőség elvével;

24. A korzikai nyelv oktatásáról rendelkeznek „a rendes tanítási órák keretében a korzikai általános iskolát megelőző, valamint az általános iskolai oktatásban”, de ettől nem lesz kötelező sem a diákoknak, sem a tanároknak; és nem lehet olyan hatása sem, hogy mentesítsen diákokat azok alól a jogok és kötelezettségek alól, amelyek a közoktatás szolgáltatását nyújtó vagy ahhoz kapcsolódó intézmények összes felhasználójára vonatkoznak;

25. Ebből következik, hogy ha a korzikai nyelv oktatása mind elvileg, mind pedig gyakorlatilag önkéntes, akkor a 7. § nem ellentétes sem az egyenlőség elvével, sem pedig semmilyen másik alkotmányos rangú szabállyal;

26. A beadvány tárgyát képező törvény 12. §-a hét paragrafust illeszt a Területi egységekre vonatkozó általános törvénykönyvbe, amelyek a város- és vidéktervezési törvény korzikai alkalmazására vonatkoznak; az első paragrafus ezek közül létrehoz egy „fenntartható tervet Korzika fejlesztésére”, amely a Város- és vidéktervezési törvény L 144-1-L 144-6 §-aiban lefektetett, Korzika fejlesztésére vonatkozó tervet váltja ki; ennek megfelelően ezeket az érintett törvény 13. §-a hatályon kívül helyezi;

27. A beadványt jegyző szenátorok azt panaszolják, hogy a 12. és 13. §-ok kivonták a Városi és vidéktervezési törvényből azokat a paragrafusokat, amelyek konkrétan Korzikára vonatkoznak, de nem az Alkotmánytanács feladata, hogy értékelje a törvényhozás kodifikációs módra vonatkozó választását; a jelen esetben választott módszer nem ellentétes az érthetőség és hozzáférhetőség alkotmányos céljával, sem pedig más alkotmányos követelménnyel;

A korzikai területi egység jogköreit meghatározó rendelkezésekről

28. A beadvány tárgyát képező törvény 9. §-a rendelkezése szerint a korzikai területi egység „határozza meg és hajtja végre a korzikai kulturális politikát [...]”; a 12. § a Korzikai Gyűlést bízta meg azzal a feladattal, hogy „– figyelemmel a turistaforgalomra bizonyos helyszíneken, valamint a környezet megóvásának szükségességére – megállapítsa a Város- és vidéktervezési törvény L 146-4 (III) §-ában meghatározott területeket a partvidéken, amelyeken [...] a tervben kijelölt feltételek mellett engedélyezni lehet a nyilvánosság fogadását szolgáló könnyűépítésű installációkat és nem állandó építményeket, kizárva az elszállásolás minden formáját, a vidék és az adott helyszín jellegzetességeinek figyelembevételével”; a 17. § rendelkezése szerint a korzikai területi egység határozza meg a vállalatoknak adandó közvetlen és közvetett támogatás összegét és szabályait; a 18. § a területi egység felelősségi körébe utalja az arra vonatkozó „általános irányvonal megállapítását, hogy mely módon lehet a szigetet, mint turistacélpontot fejleszteni”, valamint a „turizmuspolitika” irányvonalainak megállapítását is; a 19. § értelmében a Korzikai Gyűlés jelöli ki a Területi egységekre vonatkozó általános törvénykönyv L 2231-1 és L 2231-3 §-aiban említett turistaközpontokat; a 23. § értelmében a Korzikai Turistahelyszínek Tanácsa gyakorolja Korzikán az 1997. február 28-i törvény 1. §-a által a regionális örökség és turisztahelyszínek bizottságára, az 1985. január 9-i törvény 7. §-a által az új turisztikai egységek különbizottságára, és a Környezetvédelmi törvény L 341-16 §-a által a turisztikai helyszínek, látképek és a vidék megyei bizottságára bízott feladatköröket; a 24. §-a a korzikai területi egységet felruhazza különböző, környezetvédelmi jogkörökkel, amelyek kapcsolódnak a levegő minőséghez, a természetvédelmi területté való minősítéshez, a természeti- műemlékek és helyszínek, valamint a halászati és vadászati helyszínek kataszteréhez; a 25. § felhatalmazza, hogy megállapítsa a szabályokat az 1985. január 9-i törvényben elrendelt hegyláncbizottságok szervezetére és működésére vonatkozóan, a 26. § felhatalmazza arra, hogy meghatározza a strukturális terv és a vízfelhasználási terv elkészítésére vonatkozó tervet; ez utóbbi paragrafus egyúttal felelőssé teszi a korzikai medence és a „helyi vízbizottság” tagságának és eljárási módjának megállapításáért”; a 28. § értelmében felelős a hulladékelhelyezés szabályainak és folyamatának elkészítéséért, megjelentetéséért és módosításáért; a 43. § alapján ennek ellentmondó döntés hiányában a korzikai területi egység átveszi a [jogköröket és funkciókat] a turistahivataltól és ügynökségtől, és annak helyébe lép;

29. Mindezen rendelkezések csak korlátozott jogköröket ruháznak át a korzikai területi egységre olyan területeken, amelyek nem törvényi szabályozás tárgyai; az Alkotmány 34. cikkével – amelynek rendelkezése szerint „[t]örvénynek kell meghatároznia a területi egységek önkormányzatiságának, azok jogköreinek és erőforrásainak [...] alapvető elveit” – összhangban ezen rendelkezések precízen fogalmazzák meg hatáskörüket, a végrehajtásuk szabályait és az azokhoz kapcsolódó testületeket; ezeket a jogköröket mindazon alkotmányos rangú szabályokkal és elvekkel, valamint törvényekkel és szabályozásokkal összhangban kell gyakorolni, amelyek kapcsán a törvényhozás nem fogalmazott meg kifejezetten kivételeket; a vitatott rendelkezések egyikét sem lehet a Köztársaság megoszthatatlanságát, illetve a területi vagy nemzeti szuverenitás integritását megsértőnek tekinteni; nem érintik a területi egységek önkormányzatiságára vonatkozó alapelveket vagy egyéb, az Alkotmány 34. cikke által a törvények hatáskörébe tartozó ügyeket; kifejezetten nem sérti egyikük

sem a községekre és megyékre ruházott jogköröket és nem hoz létre olyan felügyeleti jogköröket, amelyet egy területi egység gyakorol a másik felett; figyelembe véve Korzika földrajzi és gazdasági jellegzetességeit, a Köztársaságon belüli különleges státuszát, valamint azt tény, hogy az ily módon átruházott jogkörök egyike sincs hatással azon alapvető követelményekre, amelyek hatályt adnak a szabadságoknak [*public freedoms*], azok a különbségek, amelyeket ezen rendelkezések alkalmazása eredményezne a Korzikán élő emberek és a Franciaország területén máshol élő emberek közötti bánásmódban, nem sértené az egyenlőség elvét;

30. Az eddigiekből következik, hogy el kell utasítani a beadványt szerző szenátorok kifogását, miszerint az anyagi rendelkezések egészükben vagy részben sértik az 1789-es Nyilatkozat 6. cikkét, illetve az Alkotmány 20., 21., 34., és 72. cikkeit;

31. A beadvány tárgyát képező törvény 52. (I) §-a következőképp rendelkezik: „Amennyiben a társadalombiztosítás kapcsán a munkáltatók a mezőgazdasági foglalkoztatottaik után kötelesek munkáltatói hozzájárulást fizetni az 1999. január 1-jei előtti időszakra, úgy a törvény kihirdetésekor Korzikán működő mezőgazdasági munkavállalókat foglalkoztatók jogosultak lehetnek az állami támogatásra, amely a járulékbefizetési kötelezettségeik 50%-át teheti ki”; az 52. § (II) és (III) bekezdései ezen segély kifizetésének feltételeit állapítják meg; az 52. § (IV) bekezdése következőképp rendelkezik: „Az I, II és III bekezdés szerint az eljárást meg kell szüntetni, miután a mezőgazdasági nyugdíjprogrammal létrejött egy, a tartozás kiegyenlítésére vonatkozó ütemezés”;

32. A beadványt szerző szenátorok véleménye szerint ez a segély ellentétes az egyenlőség elvével, mivel nem áll fenn olyan különleges helyzet, ami indokolná, hogy csak a korzikai gazdák részesüljenek ilyen lehetőségben;

33. Másrészt azonban az 52. § nem mentesíti a Korzikán működő mezőgazdasági munkáltatókat a mezőgazdasági munkásokra vonatkozó társadalombiztosítási program iránti tartozásuk alól; a segélyt – ahogy ez a szóban forgó § II. bekezdéséből kiderül – egy részleges jogátruházásnak lehet tekinteni az államtól a munkáltatók felé, azokra korlátozva, akik eleget tettek járulékbefizetési kötelezettségeiknek az 1998. december 31-i időszak után, és emellett az 1991. január 1. előtti időszakra vonatkozó járulékok összegének felére korlátozódik; a jogosultaknak az „1999. január 1. előtti időszakra vonatkozó munkáltatói társadalombiztosítási járulékokkal kapcsolatos tartozásaiknak legalább 50%-át” be kellett fizetniük a korzikai mezőgazdasági nyugdíjprogramba, vagy be kellett fizetniük „az ezen járulékok alapján befizetendő összegeket legalább a program első nyolc évének vonatkozásában, amikor a program lehetővé tette a tartozások kifizetésének visszafizetését egy tizenöt évet meg nem haladó időszak során”; emellett „nem lehet tartozásuk a segély által érintett munkáltatói társadalombiztosítási hozzájárulások befizetése terén, vagy pedig egy két évet meg nem haladó, a gazda és a társadalombiztosítási program között megállapított befizetési menetrendet kell elfogadniuk, amelyben a teljes befizetésre kötelezik magukat”;

34. Másrészt ezt az intézkedést azon célból hozzák, hogy helyreállítsák a korzikai mezőgazdaság stabil és jó helyzetét, amely a törvényhozás szerint jelenleg válságos helyzetben van, olyan objektív indikátorok alapján, mint a birtokonkénti átlagjövedelem;

35. Az előbbiekből következik, hogy az 52. § által létrehozott segély egy objektív és ésszerű követelmény függvénye, amely a törvényhozás által megvalósítani kívánt közérdekű célhoz kapcsolódik; ennek megfelelően el kell utasítani a kifogást, miszerint sérül az egyenlőség elve a Korzikán működő mezőgazdasági munkavállalókat foglalkoztatók javára;

36. Nincs ok arra, hogy az Alkotmánytanács saját indítványa alapján további alkotmányossági kérdéseket vessen fel.

(Fordította: Győri Gábor)

NÉMET ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

A preferenciális kisebbségi képviseletről

(Urteil des Zweiten Senats vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52)

A második tanács 1952. április 5-i ítélete

Indokok

A

A Dél-Schleswigi Választói Szövetség (Südschleswigsche Wählerverband – a továbbiakban: SSW), illetve annak frakciója a Schleswig-Holstein-i tartományi parlamentben, valamint két párttagja, alkotmányos normakontroll céljából az Alkotmánybíróság elé tárták az 1951. október 22-i Schleswig-Holstein tartományi választási törvényének egyik rendelkezését, amely a politikai pártoknak az aránykiegyenlítésben [*Verhältnisausgleich*] való részvételére vonatkozik.

I.

1. Schleswig-Holstein tartományi választási törvénye kombinálja a többségi választási rendszer elemeit az arányos választás rendszerével. A képviselők egy részét egyszerű többséggel választják meg a választókerületekben, és a további tartományi parlamenti helyet az arányos választási rendszer alapján a különböző tartományi listák között osztják el (aránykiegyenlítés). A számszerű arány azok között a parlamenti helyek között, amelyet többségi rendszerrel választanak meg a választási kerületekben, illetve arányosan a tartományi listákról, a választási törvény 1947-es változata szerint 42 : 28, az 1950-es változat szerint 46 : 23 és az 1951-es változat szerint 42 : 27.

[...]

2. Tartományi listákat csakis politikai pártok állíthatnak. A választási törvény 1972-es változata az aránykiegyenlítésben való részvételt attól teszi függővé, hogy a pártnak legalább egy jelöltjét megválasztották-e egy választókerületben. Az 1950-es és 1951-es változat szerint emellett olyan pártok is részesülhetnek az aránykiegyenlítésben, amelyek a tartományban leadott érvényes szavazatoknak egy bizonyos százalékát kapták meg (bekerülési küszöb). Ez a százalékszám az 1950-es változatban 5%-os, az 1951-es változat szerint 7,5%. Az 1950-es változat továbbá attól is függővé tette az aránykiegyenlítésben való részvételt, hogy a párt minden választókerületben jelöltet állított-e. Ez utóbbi kitétel nem vonatkozott a nemzeti kisebbségek pártjaira.

3. Az aránykiegyenlítés az 1947-es és 1950-es változatok szerint úgy lett kialakítva, hogy az egyes pártoknál a sikeres jelöltek szavazati többletét, valamint a sikertelen jelöltek maradékszavazatait összeadják (maradék-arány [*Restproporz*]). Az 1951-es változat szerint az egész tartományban a pártlistákra leadott szavazatok adják az alapot az aránykiegyenlítéshez [*Vollproporz*]. Az egyéni körzetekben elnyert fölös helyeket a pártok megtartják.

[...]

22. Az 1951. október 22-i törvény a következő változtatásokat foganatosította tehát az aránykiegyenlítésben: a közvetlenül választott helyek aránya a tagállami listák alapján választott helyekhez képest eltolódik az aránykiegyenlítés javára; megszűnik az a kényszer, hogy minden választókerületben jelöltet kell állítani; a nemzeti kisebbségek pártjainak minden privilégiumát felszámolják; a bekerülési küszöb százalékszám 5%-ról 7,5%-ra emelkedik; a maradékarány helyére a teljes arány [*Vollproporz*] lép.

[...]

30. Az SSW véleménye szerint az 1951. október 22-i tartományi választási törvény (a továbbiakban: LWG) 3. § 1. bekezdésének megváltoztatása – a bekerülési küszöb 5%-ról 7,5%-ra emelése – a törvényhozási hatalommal való nyilvánvaló visszaélést jelenti, s emellett sérti az egyenlőség alapelvét, valamint a nemzetközi közjog kisebbségek védelmére vonatkozó általános szabályai ellen is vét. Ezért az SSW a Szövetségi Alkotmánybíróshoz fordult Schleswig-Holstein és a schleswig-holsteini tartományi parlament ellen, az Alaptörvény 20. cikk 3.3 bekezdésének és 25. cikkének sérelmét állítva

[...]

II.

A kisebbségek védelmére vonatkozó jog pozitív rendelkezései, mint ahogyan azok főként a második világháború utáni időszakban kifejlődtek, a kisebbséghez tartozóknak a többségi népesség tagjaival *egyenlő jogállására* vonatkoznak; ezen túlmenően a kisebbség nyelvének és kultúrájának ápolására; és végül bizonyos különleges jogokra a kulturális, karitatív és hasonló intézmények fenntartására nézve. Ám egy, a kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozó *különleges jog* sehol nem kerül megállapításra.

A német alkotmányjogban csakis Schleswig-Holstein tartomány alaptörvényében található írott alapelvek a kisebbségek védelmét illetően. Az 5. cikk a nemzeti kisebbséghez való tartozás megvallásának szabadságát, valamint a 6. cikk (6) bekezdése a gyermekek nevelésére jogosultak abbéli döntési jogát garantálja, hogy gyermekeik egy nemzeti kisebbség iskoláját látogathassák. A demokratikus jogállam egy íratlan alkotmányos alapelvének tárgya – mint ahogy a Weimari Birodalmi Alkotmány 113. cikke szerint is – csakis a kisebbség népére jellemző szabad fejlődés és az anyanyelvének használata lehet. A 1949. szeptember 26-i, „Schleswig-

Holstein tagállam kormányának nyilatkozata a dán kisebbség státuszáról”, az ún. Kieli Egyezmény, pont ennek az iránynak kíván megfelelni.

A dán kisebbség abbéli joga, hogy politikai pártot hozzon létre, nincs érintve. Ám sem a nemzetközi jogban, sem az alkotmányjogban nem található támpont a kisebbségek különleges közjogi státuszát illetően, amely tartalma szerint egy *privilegizált* státuszt jelentene részükre a választási eljárásban, hogy mindenképpen parlamenti képviselőket biztosítson számukra.

Ettől eltekintve belső ellentmondást jelent, ha az SSW egyrészt egy politikai párt jogaira tart igényt, míg másfelől egy nemzeti kisebbség formájában annak a pártnak állítólagos képviselőhöz fűződő jogáért száll síkra. Amennyiben egy politikai párt választási eljárással kapcsolatos jogairól van szó, úgy mindössze az állam egységére vonatkozó hivatkozás adott, ahogyan az az egységes parlament megválasztásában kifejeződik. A pártok részt vesznek „a nép” politikai akaratnyilvánításában (Alaptörvény 21. cikk). A parlament az államalkotó népet politikai egységében képviseli. Ebből következik, hogy minden politikai pártot egyenlőként kell kezelni, és hogy egy párt nem igényelhet különleges státuszt annak okán, hogy a népnek egy bizonyos csoportját – legyen az akár egy nemzeti kisebbség – képviseli. Amikor a lengyel néppárt megtámadta a porosz tagállami választási törvény egy rendelkezését, a Birodalmi Legfelső Bíróság [315Reichsstaatsgerichtshof] 1930. június 23-i határozatában (StGH Tgb. 5/30, Lammers-Simons Bd. IV 142. o.) jogosan fejtette ki, hogy az a körülmény, hogy a szóban forgó kisebbség egy olyan nemzeti kisebbség, amely az egész porosz államban elszórva él, nem vezethet egy különleges státuszhoz a választási jogban: „A választási törvény előírásai a nép minden részét illetően vagy érvényesek, vagy érvénytelenek tudnak lenni. A megkülönböztetések ezért nem helyénvalók”.

Az SSW perbeli előadása ezen ponthoz csakis olyan állításként nyerhetne jelentőséget, miszerint önkényesen kivételes rendelkezéseket hoztak egy bizonyos politikai irányzat ellenében, amely ez esetben véletlenül egy nemzeti kisebbség képviselőt látja el; másrészt annak kifejtéseként, hogy a törvény előtti egyenlőség sérül, mivel egy nemzeti kisebbség különleges státusza megköveteli a figyelembevételt az „egyenlő” választójog kialakításánál. Az előzőt már elutasítottuk, az utóbbit a továbbiakban: vizsgáljuk meg.

III.

[...]

14. Az SSW a szavazatok ötödét szerzi meg a tartomány egyik részében, amelynek történelmileg különleges sorsa volt, földrajzilag világosan elkülönül, és amelynek kulturális megjelenését egy nemzeti kisebbség is formálja. Egy ilyen párt nem egy „töredékpárt” [„*Splitterpartei*”]. Jelentőségét Schleswig-Holstein állami életének tekintetében a tartományi törvényhozó is elismerte az 1950-es választási törvény 3. § (1) bekezdés 2. mondatában lefektetett eltérési rendelkezése által. A jelenlegi tartományi parlament külön azon célból, hogy az SSW képviselőinek a frakcióhoz kapcsolódó jogokat biztosítson, négy főre csökkentette a frakcióalakításhoz szükséges képviselők számát. A tartományi kormány, a tartományi parlament támogatásával a Kieli Egyezmény II. 4. szakaszában magától értetődőnek nyilvánította, hogy a parlamenti hagyományoknak megfelelően minden

politikai csoport a községek, hivatalok, járások és a tartomány minden képviselő-testületében a bizottságok munkájába méltányosan bevonásra kerül, a fennálló többségi viszonyokra való tekintet nélkül. Ha ez a mondat felmerül egy, a dán kisebbség státuszára vonatkozó nyilatkozatban, úgy ez nyilvánvalóan abból a felismerésből fakad, hogy a kisebbség parlamenti képviselője a tartomány minden szintjén lényeges.

Egy 5%-ot meghaladó bekerülési küszöb, amely egy ilyen pártot, mint töredékpártot diszkvalifikálna, tehát elfogadhatatlan lenne, ha ez lenne az egyetlen követelmény az aránykiegyenlítésben való részvételre. Schleswig-Holsteinben a jelenlegi körülmények között az egyenlőség modifikációjának megengedhető mértékén túllép a politikai pártok közötti differenciálás az aránykiegyenlítésben, amely egy, az egész tagállamra kiterjedő 7,5%-os bekerülési küszöböt követelne meg.

15. Mindazonáltal igazolható lehet a 7,5%-os bekerülési küszöb egy alternatív követelmény felállításával, miszerint egy közvetlenül, választókerületben elnyert mandátum is elegendő lehet.

Ez a rendelkezés azon a megfontoláson alapul, hogy egy olyan párt, amely nem érte el az általános bekerülési küszöböt a teljes tagállamban, mégis bebizonyítja parlamenti párti jogosultságát azáltal, hogy sikeres a többségi választási eljárás keretein belül.

Hogy a választási törvény az aránykiegyenlítésben való részvétel egyetlen követelményeként igényelheti a többségi választáson való sikert, a tiszta többségi választás megengedhetőségéből fakad. Mint a választás alapvető kiindulópontja Schleswig-Holstein a személyi választás mellett döntött. Ezért igazolható lenne kizárni egy olyan pártot az aránykiegyenlítésből, amelynek nem sikerült egy minimális teljesítménynek eleget tennie a közvetlenül elnyert mandátumok terén.

Amennyiben azonban megengedett a közvetlenül megszerzett mandátumnak egyedüli követelményként történő felállítása, úgy ezzel szemben az általános bekerülési küszöb, mint alternatív követelmény, egy könnyítést jelent a kis pártok számára. Még akkor is, ha nem rendelkeznek kellő lokális erővel ahhoz, hogy egy egyéni mandátumot nyerjenek, mégis a parlamentben való részvételre méltónak ismerik el őket, ha az egész tagállamban egy nagyobb szavazatarányra tesznek szert. Egy ilyen felállásban tehát nem lehet alapvető agályokat megfogalmazni a 7,5%-os bekerülési küszöbvel szemben.

Nos, a Szövetségi Alkotmánybíróság döntései politikai realitásokra vonatkoznak és a bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül azt a politikai teret, amelyre döntései hatással vannak. Itt nem egy absztrakt választójogról van szó, hanem egy konkrét választási törvényről, egy bizonyos tartományban, egy bizonyos időben. A választójogi egyenlőséget az adott állam egészének keretében kell megítélni. Egy adott választásjogi rendelkezés egy adott tartományban és egy bizonyos időpontban indokolható lehet, míg egy másik tartományban és egy másik időpontban nem (Heller, a.a.O. 24. o.). „Egy választási törvénynek tekintettel kell lennie annak a tartománynak a körülményeire, amelyre vonatkozóan elfogadják; nem az a feladata, hogy absztrakt módon konstruált eseteknek feleljen meg” [lásd Bayer VerfGH, 1949. december 2-i döntés – Vf 5-VII-49, VGHE n. F. Bd. 2. rész II, 211. o.)

Egy választási törvény, amely csak akkor engedi meg egy pártnak az aránykiegyenlítésben való részvételt, ha annak egyik jelöltjét egy választókerületben megválasztották, csakis egy normális és minden választókerü-

letben egyenlő helyzetben igazolható. Minden jog helyzetfüggő. Egy életszerű bíraskodásnál nem csak arról van szó, hogy formális jogi szempontból azonos esélyekkel indulnak a többségi választáson – ezek adottak az SSW esetében – hanem a Bíróságnak a dél-schleswigi konkrét politikai helyzetet is figyelembe kell vennie, amelyet a német többség és a dán kisebbség közötti viták jellemeznek.

Ezen ellentétekre való tekintettel a két flensburgi választókerületben, amelyekben eddig az SSW győzelmeskedett, hiányzik az előfeltételként megszabott normális versenyhelyzet az egyes helyekért vetélkedő politikai pártok között. Olyan pártok, amelyek a többi választókerületben külön jelölteket állítanak és egymással versenyben állnak, képesek – mint azt az 1949-es szövetségi parlamenti és az 1951-es helyhatósági választás mutatta – összeállni, hogy elvegyék az SSW-től a közvetlen mandátumokat és ezzel az arányki-egyenlítésben való részvétel jogát. Amennyiben egy választóterület *struktúrája* miatt számítani kell arra, hogy politikai pártok, az amúgy általános *politikai* követeléseikre való tekintet nélkül, összeállnak annak érdekében, hogy kizorítsanak egy nemzeti-kulturális alapon szerintük nem kívánatos pártot, úgy ez az érintett választókerületekben zavarja a normális helyzetet.

Schleswig-Holstein ezen konkrét helyzetét figyelembe véve, a 7,5%-os bekerülési küszöb és az egyénileg megszerzett mandátum alternatív követelményének kombinációja nem alapozhatja meg a parlamenti küszöb jogi érvényességét. Az SSW nem felel meg a töredékpárt definíciójának; emellett két választókerületben is felmutatta azt az erőt, amely normál helyzetben elegendő egy egyéni mandátum megszerzéséhez. Mindazonáltal az LWG 3. § 1. bekezdése által az a veszély fenyegeti, hogy kizárják a Schleswig-Holstein-i Tartományi Parlamentben való képviseletből, még akkor is, ha eléri a Schleswig-Holsteinben eddig elegendőnek tekintett, Németországban általános 5%-os bekerülési küszöböt. Ezért a politikai pártok egyenlő versenyeseleinek tárgyal módosítása nem összeegyeztethető a választójog egyenlőségének alapelveivel.

D.

Amennyiben ezen rendelkezés jogérvényességét az *alkotmányos vita* keretében vitatják, úgy a Bíróságnak a Alkotmánybíróság 74. §-nak a 72. § 2. bekezdésével együttesen értelmezve ki kell mondania, hogy ez a Schleswig-Holstein-i tartományi alkotmány 3. cikk (I) bekezdését sérti. Amennyiben *alkotmányos panaszt* emeltek ennek kapcsán, úgy a BVerfGG 79. § 3. bekezdésének megfelelően a semmisséget kell megállapítani a Alaptörvény 3. cikk megsértése okán.

Forrás: <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/19520405.htm>

(Fordította: Győri Gábor)

Kedvezményes mandátumszerzés – 34/2005. (IX. 29.) AB határozat összefoglalása

A köztársasági elnök a Kisebbségi törvény módosításának rendelkezései közül a 68. § (3) bekezdésével kapcsolatban fogalmazott meg alkotmányossági aggályokat. A rendelkezés a kisebbségi képviselők kedvezményes mandátumszerzését biztosította volna a települési önkormányzatban. A módosítás e paragrafusa a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénybe kívánt beiktatni egy szakaszt (21/A. §), melynek értelmében a kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott tagja – ha a települési önkormányzat választásán meghatározott számú választó érvényesen szavazott – nyilatkozatával a helyi önkormányzat képviselő-testületének a tagjává válik. Abban az esetben, ha nem gyűlik össze a szükséges számú érvényes szavazat, akkor a kisebbségi önkormányzat elnöke a kisebbség szószólójává válik az adott településen, és tanácskozási joggal részt vehet a helyi önkormányzat munkájában. Az elnöki indítvány szerint a módosítás 68. § (3) bekezdése az Alkotmány 2. § (1)–(2) bekezdéseivel, a 44. § (1) bekezdésével, a 70. § (2)–(3) bekezdéseivel, valamint a 71. § (1) bekezdésével ellentétes.¹

Valóban ingatag alapokon állt a preferenciális mandátumszerzés tervezett módja, hiszen az egyfelől összekötött volna két olyan választást, ahol különböző a választójoggal rendelkezők köre, másfelől többes szavazati jogot adományozott volna, amivel szemben joggal fogalmazhatók meg alkotmányos aggályok. E rendelkezés hatálybalépése olyan képtelen helyzethez vezetett volna, amelyben a magukat kisebbségiként regisztráltató

¹ „2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

„44. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.

(2) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megilleti az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választható és – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. Polgármesteré és fővárosi főpolgármesterré magyar állampolgár választható.

(3) A Magyar Köztársaságban minden menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyt megillet az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”

„71. § (1) Az országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.”

választópolgárok két választási eljárásban is tagot juttathatnának a nagy önkormányzati képviselő-testületbe. Továbbá, ahogy azt az indítvány megállapítja, az elfogadott törvény a település választópolgárait két csoportra osztaná: azokra, akiknek a helyi önkormányzati választáson van választójoguk, és azokra, akik ott is és a kisebbségi választásokon is szavazhatnak ugyanannak a képviselő-testületnek az összetételére.

A preferenciális mandátumszerzés gyakorlata a módosítás előtt is létezett ugyan, de ezt akkor még a helyi önkormányzati választáson bizonyos szavazatszámot elért jelölteknek biztosították, azaz nem a kisebbségi választás alapján juttattak számukra helyi önkormányzati képviselői mandátumot. (E szabályozás szerint, ha a kisebbségi jelölt a kislistás választás alapján nem szerzett mandátumot, a számára juttatott minden egyes szavazat kétszeres értékű, mivel a mandátumhoz jutás feltétele a kislistán legkevesebb szavazattal mandátumot szerző jelöltre leadott érvényes szavazatok felének elérése volt.) E korábbi rendelkezéssel kapcsolatban valóban nem merültek föl komolyabb alkotmányos problémák, bár a regisztráció hiánya e területen is etnobiznisz gyanús esetekhez vezetett. A 2002-es választáson például a többi képviselőt mandátumhoz juttató szavazatszámuknak csupán a tizedét szerezve meg választottak képviselővé egy jelöltet a bolgár kisebbség képviselőjében a fővárosbelvárosában. S az ily módon megválasztott személy a mérleg nyelvét jelentette az ott kialakult politikai patthelyzetben (A két politikai székértábor képviselőjében ugyanis 12–12 képviselő jutott be a képviselő-testületbe). S az is megesett, hogy a pártja által a választáson nem indított képviselő nemzeti színekben próbált mandátumot szerezni, felértékelve korábban a magánszféra homályába rejtett identitását.

A kedvezményes mandátumszerzésről elmondható, hogy bár kétségtelenül nem szerencsés (ha nem ütközne össze más alkotmányos elvekkel), a pozitív megkülönböztetés elvébe elméletileg még beleférne. Az Alkotmány 70/A § (3) bekezdése lehetőséget ad a jogalkotónak arra, hogy az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedéseket tegyen a tényleges jogegyenlőség megvalósulása érdekében. Hivatkozási alap lehet továbbá az Alkotmánynak a kisebbségi különjogokkal foglalkozó 68. § (3) bekezdése, mely kimondja: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőjét biztosítják.” Az Alkotmánybíróság, mint említettük, ezt megelőzően több határozatában is megállapította,² hogy az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek széles skálája van, s a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az Alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint választhat.³ Emellett az AB állandó gyakorlata szerint az esélyegyenlőtlenség megszüntetését vagy csökkentését célzó pozitív megkülönböztetés lehetőségéből nem következik annak alkotmányos kényszerszerű.⁴ A tételen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik.⁵ Ezzel szemben felvethető, hogy bizonyos esetekben a pozitív megkülönböztetésre a kisebbséghez tartozóknak kifejezetten alkotmányos joguk van, ilyen például az Alkotmány 68.

² 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574, 580.

³ 422/B/1991. AB határozat, 2100/B/1991. AB határozat 581/B/1990, AB határozat 1588/B/1991.

⁴ 725/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 663, 664; 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997, 773, 783.

⁵ 1067/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 446, 448.

§ (3) bekezdésében szabályozott kisebbségi önkormányzatok létrehozása. Más esetekben pedig, s valóban ilyen a preferenciális képviselő biztosítása is, a jogalkotónak jelentős mérlegelési szabadsága van.

Az elnöki indítvány megszövegezői érvelésüket két korábbi AB határozat okfejtésére alapozták. Az indítvány hivatkozik a 809/B/1998. AB határozatra,⁶ mely a jelenleg hatályos preferenciális mandátumszerzés alkotmányosságát azzal indokolta, hogy a választópolgárok részére a választáson megmaradt az egy ember egy szavazat elve, s minden választópolgár szavazata ugyanannyit számított. Az AB érvelése a következőket is tartalmazta: „Az alkotmányos demokráciákban az »egy ember – egy szavazat« elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban.” Azaz ebben a határozatban már megfogalmazódik a többes szavazati jog kizárása. Az AB határozat a politikai közösség választói jogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, azt, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden választópolgár szavazata ugyanannyira számít. Egy másik AB határozat – a 22/2005. (VI. 17.) – szerint a választójog egyenértékűsége nem jelent mást, mint az egy ember – egy szavazat elvét, ennek értelmében az Alkotmány 71. § (1) a plurális választójogot zárja ki. Az indítvány ennek alapján megállapítja, hogy a rendelkezés a választójog egyenértékűségének az Alkotmány 71. § (1) bekezdése által meghatározott elvét is sérti.

Az AB 2005. szeptember 27-én hozott határozata egy rövid kisebbségi jogi eszmefutatót követően (mely felöleli az Alkotmány kisebbségi jogokkal foglalkozó 68. §-át és az e területre vonatkozó nemzetközi normák és joggyakorlat rövid ismertetését) tér rá a módosításnak az elnöki indítványban kifogásolt 68. § (3) bekezdése vizsgálatára. (Bár ezt a határozat nem mondja ki, a nemzetközi jog e területre vonatkozó, szabadon értelmezhető szabályai – demokratikus keretek között – gyakorlatilag szabad kezét biztosítanak a jogalkotónak a lehetséges megoldások megtalálásában.) Az indítvány gondolatmenetét követő érvelés az általános és egyenlő választójog elvéből [71. § (1) bekezdés] kiindulva vizsgálja, hogy az attól való eltérésre elegendő indokot szolgáltat-e az Alkotmányban deklarált kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása. A testület következtetése szerint, mivel a kedvezményes képviselő tervezett változata nem az egyetlen lehetséges megoldás, az nem szükségszerű, így ellentétes a 71. §-sal. Ugyanezen érvek alapján az AB nem tartja indokolhatónak a preferenciális mandátumszerzés érdekében a választópolgárokat az Alaptörvény 42., 44. és 70. §-a alapján megillető alapjogok korlátozását sem. (Így a kedvezményes mandátumszerzés sérti a kisebbséghez nem tartozó választópolgároknak a helyi önkormányzásra, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete tagjának megválasztására vonatkozó alapjogait is.) Az elfogadott rendelkezés nem áll összhangban az Alkotmány 2. §-ával, ellentétes a demokratikus jogállamiság és a népszuverenitás elvével is. A demokratikus jogállamiság kapcsán az AB utal arra, hogy az szoros kapcsolatban áll a választójog általános és egyenlő voltával. Az AB határozat megállapítja a helyi önkormányzás alapjoga és a népszuverenitás közötti összefüggést, hiszen az előbbire is vonatkozik az az elv, hogy a közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján

⁶ ABH 2000, 783, 784.

gyakorolható. Ennek során a határozat kiemeli azt a talán közhangzóként hangzó, ugyanakkor természetesen helytálló megállapítást, hogy a kisebbségek helyi önkormányzatainak a megválasztásánál is „alapvető elv a demokratikus legitimitás”, amely sérülne a módosított rendelkezés hatálybalépése esetén. Azaz az AB azt is kétségesnek találja, hogy egy részben a preferenciális képviselői szabályai alapján megválasztott testületnek megfelelő felhatalmazása lenne-e közhatalmi döntések meghozatalára. Ily módon azzal kapcsolatosan is megfogalmazhatók kétségek, hogy a kisebbségi önkormányzatokban ülők valóban azokról kapják-e a felhatalmazásukat, akikre nézve kötelező döntéseket hozhatnak.

Az indítvány

1. Az indítványozó beadványában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát kérte a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény megalkotását illetően.
2. Az indítvány alapja az Alkotmány 68. § (1) bekezdése, amely szerint a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. Az indítványozó szerint azonban e rendelkezés ellenére képviseletük sem az Országgyűlésben, sem az önkormányzatok képviselő-testületeiben nem biztosított. Az ügy előadó bírója Herczegh Géza volt.

A határozat

3. Bár az indítvány az Alkotmány 68. §-ának csak az (1) bekezdésére hivatkozik, a közöttük fennálló szoros összefüggés miatt az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálta a 68. § (1), (2), (4) és (5) bekezdésében foglalt rendelkezéseket is. Ezek szerint „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának; államalkotó tényezők. A Magyar Köztársaság kollektív védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben [...]. Az AB kimondta, hogy a képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”
4. Az AB megállapította, hogy az Ötv. 12. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a helyi képviselők és polgármesterek általános választásán a nemzeti vagy etnikai kisebbség legtöbb szavazatot kapott jelöltje kisebbségének helyi szószólójává válik. Amennyiben nem tagja a képviselő-testületnek, annak ülésein tanácskozási joggal részt vehet. Egyéb jogosítványait a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény szabályozza.” Ez a törvény azonban nem került elfogadásra.
5. Az AB rámutatott arra is, hogy bár az Alkotmány 68. § (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozzanak létre, ennek feltételeit és körülményeit szintén nem rendezte törvényben az Országgyűlés.
6. Ezért a AB megállapította a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzet fennállását, és felhívta a törvényhozást, hogy a mulasztását 1992. december 1-jéig pótolja.⁷ Kimondta egyúttal, hogy az Országgyűlés joga eldönteni, kötelezettségének egy vagy több törvény megalkotásával tesz-e eleget, azonban az Alkotmány 68. § (5) bekezdésére tekintettel mindenképpen minősített – kétharmados – többséggel kell a törvényt (törvényeket) elfogadnia.

⁷ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 1993. október 20-án lépett hatályba.

Kisebbségi nyilvántartás – 45/2005. (XII. 14.)AB határozat¹

A határozat azt követően született, hogy a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa indítványában kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Övt.) azon rendelkezéseinek² alkotmányellenességét, melyek lehetővé tették, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon minden választópolgár választhasson, illetve választható legyen, és semmisítse meg őket. A visszaélések megakadályozása érdekében emellett az indítványozó kérte az Alkotmány 68. § (4)³ bekezdésének és az 59. § (1) bekezdésének⁴ együttes értelmezését. Továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mivel a jogszabályok nem írják elő a kisebbségi választói névjegyzék bevezetését, valamint a választópolgárok nyilatkozattételi kötelezettségét a kisebbségi közösséghez tartozásukról és e nyilatkozat valódiságának ellenőrzéséről.⁵ Már az indítvány benyújtását követően fogadta el az Országgyűlés a kisebbségi joganyag módosítását, amely hatályon kívül helyezte az Övt.-nek többek között az indítványozó által támadott szabályait. A jogi változások után a biztos továbbra is fenntartotta álláspontját, mivel a kisebbségi választói névjegyzékbe bármely, magát valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak nyilvánító választópolgár felvételre kerülhet.⁶ Ez szerinte továbbra is a jogállamiság elvébe ütközik, valamint sérelmezte, hogy a törvény továbbra sem garantálja a nyilatkozat valódiságát, s annak valótlansága esetére sem határoz meg szankciót, s ezzel megakadályozza a kisebbségi alapjogok érvényre jutását. Azaz a kisebbségi önkormányzáshoz való jog megvalósulása érdekében a következő kérdések megvizsgálását: „tekinthető-e a személyes adatok védelméhez fűződő jog alkotmányos – elkerülhetetlen, szükséges mértékű és arányos – korlátozásának a választópolgárok nyilatkoztatása a választási eljárás során a kisebbségi közösséghez tartozásukról, valamint hogy ezen nyilatkozat valóságtartamát az állam (választási bizottság, bíróság) törvényben meghatározott keretek között ellenőrizheti-e?” Az új szabályozási mód a biztos szerint továbbra is a jogállamiság elvébe ütközik, valamint megakadályozza a kisebbségi alapjogok érvényre jutását. Így az indítványozó megítélésem szerint teljes joggal kérte, hogy az AB hívja fel az Országgyűlést a kisebbségek önkormányzáshoz való jogának érvényesülését biztosító törvényi szabályozás megalkotására. Ezt a következő idézett alkotmányos rendelkezésekkel támasztotta alá: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam” (2. §), az emberi méltósághoz való jog (54. §), a magántitok és személyes adatok védelméhez való jog (59. §) és a kisebbségi alapjogokról rendelkező 68. §.

¹ Közzétéve a *Magyar Közlöny* 2005. évi 160. számában, *AB közlöny*, XIV. évf., 12. szám.

² 50/B § (2) bekezdése és 50/C § (1) bekezdése.

³ 68. § (4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

⁴ 59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.

⁵ 50/A § (2) bekezdése.

⁶ Eszerint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek a módosítás által megállapított 115/E §-ának és 115/F §-ának a szövege lehetővé teszi, hogy a kisebbségi választói névjegyzékbe bármely magát valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak nyilvánító választópolgárt felvegyék.

Az AB határozat megállapítja, hogy a szabad identitásválasztás gyakorlása és ennek a nyilvánosságra hozatala levezethető az emberi méltóságból, s mint ilyen az önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik. Bragyova Andrásnak az ítélethez csatolt párhuzamos véleménye e tekintetben kiegészíti a határozat indoklását, s részletesen ír arról milyen módon értelmezendő az a megállapítás, mely szerint a nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozás az egyén önrendelkezési jogának a része. Az alkotmánybíró értelmezése alapján mindez nem utal másra, minthogy az egyén maga határozza meg azonosulását valamely nemzeti vagy etnikai közösséggel, azaz azt deklarálta személyisége részének is tekinti. Bragyova szerint mindennek ellenére ez a jog nem jelenti azt, hogy az önmeghatározás önkényes lehet, hiszen az egyén önrendelkezési joga csak olyan dolgokra terjed ki, amelyen az egyén változtathat. Az emberek identitása ugyanakkor jelentős részben életének olyan tényein alapul, amelyek nem változtathatók meg. Ebből vezeti le, hogy az egyén nemzeti identitása is csak részben múlik az egyén saját elhatározásán, másrésztől eleve adott. Az egyénnek azt a jogát, hogy ezekkel a tényekkel azonosulni kíván-e, vagy sem, természetesen védik az alkotmányos jogok, ettől függetlenül nem állítható, hogy a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás egyszerűen egyéni döntéstől függene. Ahogy Bragyova megállapítja, ennek megválasztását illetően az egyén csak negatív értelemben szabad, azaz nem köteles azonosulni olyan nemzeti csoporttal, amellyel nem akar, „bármennyi oka lenne is arra mások szerint”. A nemzeti és etnikai kisebbségek létezése viszont társadalmi tény, ami abban mutatkozik meg, hogy az emberek kölcsönösen elfogadják egymást egy nemzeti elven szerveződő csoport tagjának. Bragyova értelmezése szerint senkinek nincs joga arra, hogy önmagát önkényesen egy nemzeti vagy kisebbségi csoport tagjának nyilvánítsa, pozitív értelemben így nem áll fenn az önrendelkezési joga. Azaz az egyén nyilatkozata önmagában nem alapozhat meg jogi igényt a többi egyénnel szemben. Ebből az alkotmánybíró arra a következtetésre jut, hogy a törvényhozó teremtse meg annak a feltételeit, hogy a speciális alkotmányos jogot csak annak az alanyai gyakorolják, s ha ez nem történik meg, akkor egy alapjog lényeges tartalmának a korlátozásáról van szó.

A kisebbségek kollektív joga ebből eredően részben annak a függvénye, hogy a kisebbséghez tartozó személyek gyakorolják-e az információs önrendelkezéshez való jogukat. Ez utóbbi az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt emberi méltósághoz való jog alapján élvez védelmet.⁷ A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatok kezelése, azok nyilvánosságra hozatala pedig nyilvánvalóan az érintett személy hozzájárulásától függ az információs önrendelkezési jog alapján.

Az AB határozat indokolásában kifejti, hogy az emberi méltósághoz való jog szubszidiárius alapjoga az egyéni autonómia védelmének. S ehhez hozzáfűzi, hogy a testület már a 15/1991. AB határozatban megállapította, hogy a személyes adatok védelméhez való jog információs önrendelkezési jogot jelent, ennek alapján mindenki szabadon dönthet személyes adatainak nyilvánosságra hozataláról és felhasználásáról. A személyes adatok és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § (2) bekezdésének a) pontja szerint különleges adatnak minősülnek a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra utaló

⁷ 54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

adatok. Az ilyen adat főszabály szerint akkor kezelhető, ha ehhez az érintett hozzájárult. Az AB határozat szerint a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás nyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. A határozat ezt követően megállapítja, hogy a Kisebbségi törvény szabályozásának az volt az alapja, hogy a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozást illetően senki sem kötelezhető nyilatkozatra. A határozat kifejti, hogy bár az alkotmányos védelemnek része a közéletben való kollektív részvétel biztosítása, ennek módja tekintetében viszont nem alakult ki egyértelmű alkotmányos elv. Ennek ellenére az leszögezhető, hogy az erre a területre vonatkozó normáknak a népszuverenitásra visszavezethető demokratikus legitimáción kell alapulniuk.

Bragyova András szerint a határozat indoklása is kiegészítésre szorul, így a hozzácsatolt párhuzamos indoklásában kifejti, hogy a kisebbségi jogok értelmezése voltaképpen oly módon lehetséges, ha azokat úgy tekintjük, mint amelyek a többséghez tartozókkal azonos státuszt biztosítanak a kisebbséghez tartozók számára. E jogok szerinte a kisebbségi léthelyzetből adódó hátrányok kiegyenlítésére szolgálnak, ez a megállapítás meglátásom szerint egyrészt feltétlenül igaz, másrészt viszont pontosításra szorul. Ezen jogok egy részének van egy nyilvánvaló másik célja, nevezetesen azok a különbözőségek fenntartására törekednek, azaz a kisebbségi nemzetépítés lehetőségének megteremtésére az államon belül. Így azok nem pusztán az egyenlő joggyakorlás és a tényleges jogegyenlőség megvalósítását célozzák, hanem több esetben is kimondott vagy ki nem mondott céljuk a nyelvi, etnikai különbözőségek konzerválása a közösségek megőrzése révén. Azaz e jogok az azonos státusz elérését a különbözőségek fenntartása révén tartják elképzelhetőnek. Ezeknek a jogoknak erről a céljáról véleményem szerint amiatt szoktak megfeledezni, mert az megnehezíti azok igazolását. Bragyova ebből az érvelésből vezeti le azt a valóban helytálló következtetést, hogy a nemzeti alapon biztosított jogok csak a kisebbséghez tartozókat illetik meg, mert a többséghez tartozók azokat a többségi társadalom intézményeiben amúgy is gyakorolhatják. A párhuzamos vélemény következtetése, hogy e jogok alanyai csak a kisebbséghez tartozók lehetnek, mivel a kisebbséghez tartozás az egyetlen tény, mely a nemzeti alapon biztosított különjogokat igazolhatja.

Kovács Péter párhuzamos véleményében e kérdést illetően utal még a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő, az Alkotmány 7. § (1) bekezdésből fakadó kötelezettségre. Itt azt hangsúlyozza, hogy Magyarország kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményeiben (így a Ljubljánban 1992. november 6-án kötött Magyar–Szlovén Kisebbségvédelmi Megállapodás 8. cikkében, az Eszéken 1995. április 5-én kötött Magyar–Horvát Kisebbségvédelmi Megállapodás 9. cikkében, a 2003. október 21-én Budapesten kötött Magyar–Szerb Kisebbségvédelmi Megállapodás 9. cikkében), illetve az 1991. május 31-ei Magyar–Ukrán Kisebbségvédelmi Nyilatkozat 6. cikkében a magyar jogalkotó az érintett kisebbségek *saját* önkormányzatai létrehozásának biztosítására vállalt kötelezettséget. Azaz a nemzetközi jogi szabályok kötelezik arra Magyarországot, hogy valóban a kisebbségek válasszák meg a képviselőiket

Az AB határozat rendelkező része úgy találja, hogy a választási eljárásról szóló módosított jogszabály rendelkezései nem állnak ellentétben a jogállamiság elvével, így az azok megsemmisítésére vonatkozó kérelmet elutasította. Ezt azzal magyarázta, hogy az indítványozó nem e szabályok tartalmát, hanem az azokból hiányzó rendelkezéseket kifogásolta. Majd a testület rátért a mulasztásban történő alkotmány sértés vizsgálatára,

ezt azért kellett vizsgálni, mivel a módosítás nem tette lehetővé a kisebbséghez tartozásról előírt nyilatkozat valódiságának ellenőrzését, valamint nem tartalmazott szankciót a visszaélések esetére.⁸ A testület mindezek ellenére ezt nem állapította meg, mivel úgy vélték, hogy az indítványozó által igényelt szabályok megléte maga után vonná a nyilatkozatot tevő személyek önrendelkezési és magántitok védelméhez való jogának a korlátozását. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása és a jogalkotásra kötelezés a testület szerint nem járhat azzal, hogy alapjogok korlátozásával járó meghatározott szabályok megalkotását írják elő a jogalkotónak.

A testület végkövetkeztetéséhez Bragyova is csupán annyit fűz hozzá párhuzamos véleményében, hogy a törvényhozónak alkotmányos kötelezettsége a hibásnak bizonyult szabályozás kijavítása. Az esetet úgy ítélte meg, hogy e területen a visszaélések megelőzése a megoldandó gyakorlati feladatok közé tartozik. Kovács Péter párhuzamos véleményében a határozat rendelkező részével elviekben egyetértve megállapította, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának biztosítása nem eszköz-, hanem eredménykötelezettség: következésképpen az Alkotmánybíróságnak joga van megvizsgálni, hogy a törvényhozó által választott megoldás alkalmas-e arra, hogy az alkotmányos rendelkezés megvalósuljon. Kovács megállapítja azt is, hogy a 41/2005. (X. 27.) AB határozat⁹ következtetése itt is alkalmazható, azaz, hogy az autonómia hordozóin kívülieknek nem lehet meghatározó befolyásuk az autonómia intézményére. A törvényhozó szerepét át nem véve is világossá tehetők azok a határok, amelyek között a 68. § szabályai érvényesülnek.

⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXIII. törvény rendelkezései szerint két esetben merülhet fel mulasztásos alkotmányértés, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatát elmulasztotta. Emellett az AB például olyan esetekben is megállapíthatja a mulasztásos alkotmányértést, ha az alapjog érvényesítéséhez szükséges garanciák hiányoznak.

⁹ A határozat a felsőoktatás autonómiájának a kérdésével foglalkozik.

Előzmények

2005 őszén négy magánszemély (akik más fórumokon a Társaság a Magyarországi Zsidó Nemzeti Kisebbségért néven is szerepeltek) népi kezdeményezéssel élt annak érdekében, hogy az Országgyűlés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben (a továbbiakban: Nektv.) szereplő 13 másik mellett ismerje el a magyarországi zsidóságot is nemzeti kisebbségként. Az Országos Választási Bizottság októberben hitelesítette az aláírásgyűjtő ívet,¹ amelyet négy kifogás nyomán ezután az Alkotmánybíróság is megvizsgált [2/2006. (I. 30.) AB határozat, ABH 2006, 49.]. Az OVB által hitelesített aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés a következő volt:

„A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Kisebbségi törvény) 61. § (2) bekezdésének értelmében alulírott magyar állampolgárok kijelentjük, hogy a magyarországi zsidó kisebbséghez tartozunk, és a Kisebbségi törvényben foglalt feltételeknek megfelelőek. Kérjük a T. Országgyűlést, hogy a Kisebbségi törvény 61. § (1) bekezdésében a népcsoportok felsorolását a zsidó kisebbségi népcsoporttal egészítse ki.”

A határozat

Az Alkotmánybírósághoz indítványt benyújtók szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítése törvényt sértő, mivel a zsidóság nemzetiséggé nyilvánításának nincsenek meg a törvényi feltételei, a kérdés elmentéses a Nektv. kisebbségmeghatározásával.² A kifogás jogorvoslati jellegét figyelembe véve az AB-nak azt

¹ 38/2005. (X. 20.) OVB hat.

² Az e kérdéskörre vonatkozó jogi szabályozás összefoglalóan: Nektv. 1. § „(1) E törvény hatálya kiterjed mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire. (2) E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.” A Nektv. 61. § hatályos szövege az OVB hat. meghozatalakor: „(1) E törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán. (2) Amennyiben az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozónak valló választópolgár e tárgykörben a népi kezdeményezését az Országgyűlés elnökéhez nyújthatja be. Az eljárás során a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.” A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. tv. elfogadása után a (2) bek. szövege: „(2) Ha az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozó választópolgár e tárgykörben a népi kezdeményezésre vonatkozó aláírásgyűjtő íveket az Országos Választási Bizottság elnökének nyújtja be. Az eljárás során az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy az Országos Választási Bizottság az eljárása során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról.”

kellett vizsgálnia, hogy az OVB határozata megfelelt-e a határozat meghozatalakor hatályos törvényi rendelkezéseknek. Az OVB határozata ellen kifogást emelők azonban nem is a törvényi előírások megsértésére, hanem arra alapították jogorvoslati kérelmüket, hogy a zsidóság kisebbséggé nyilvánításának nincsenek meg a Nektv.-ben foglalt feltételei, így az Alkotmánybíróságnak abban is döntenie kellett, hogy egyáltalán lehet-e törvénysértő az OVB határozata amiatt, mert nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy fennállnak-e a kisebbséggé nyilvánítás törvényi feltételei. Az AB korábban, a 42/2002. (X. 11.) AB határozatban (ABH 2002, 316.) megfogalmazott álláspontja szerint a népi kezdeményezés kapcsán csak arról folyik vita, illetve csak arról születik döntés, hogy törvényhozási kérdésről van-e szó – így az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel szemben is mindössze annyi az elvárás, hogy törvényhozási tárgykörre vonatkozzon.

„A Nekt. 61. § (2) bekezdésében szabályozott népi kezdeményezés bár tárgykörét tekintve kötött, de az is arra irányul, hogy az Országgyűlés a népi kezdeményezésben foglalt törvényhozási kezdeményezést tűzze napirendjére, tárgyalja meg és a népi kezdeményezés bejelentésétől számított három hónapon belül a népi kezdeményezés tárgyában hozzon döntést. A kezdeményezésben foglaltak nem kötik az Országgyűlést. Ennek megfelelően az aláírásgyűjtő ív hitelesítésére irányuló eljárásban a népi kezdeményezés ezen esetében sem támasztható nagyobb követelmény az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdéssel szemben, mint az, hogy a kérdésnek a Nekt. 61. § (2) bekezdésében szabályozott törvényhozási kezdeményezésre kell irányulnia. Az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése során nem feladata annak vizsgálata, hogy a népi kezdeményezés teljesíthetőségének törvényi feltételei fennállnak-e. Annak megítélése, hogy az aláírásgyűjtő ív aláírói által tett »bizonyosság« megfelel-e a Nekt.-ben foglalt feltételeknek, fennállnak-e a Nekt. 61. § (1) bekezdése módosításának a Nekt. 1. § (2) bekezdésében foglalt feltételei, az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.”

Az AB ezért úgy döntött, hogy az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése során nem feladata annak vizsgálata, hogy a népi kezdeményezés teljesíthetőségének törvényi feltételei fennállnak-e. Mi több, álláspontja szerint az ügyben jogorvoslati fórumként eljáró AB is túllépte volna a hatáskörét, ha a kisebbséggé nyilváníthatóság kérdésében érdemben vizsgálódott volna – így az OVB döntését helybenhagyta.

Kovács Péter különvéleménye

Az alkotmánybíró különvéleményében fogalmazta meg eltérő álláspontját. Eszerint, amíg a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége fenntartja közismerten elutasító álláspontját a kérdésben, addig nincs jogi lehetőség a zsidóság nemzetiségként történő elismerésére.

„Közismert a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetségének a zsidóság nemzeti kisebbségként való elismerését elutasító álláspontja. Ebben a tekintetben az 1989–1990-es években kialakult viták lezárása óta a magatartás következetes. A vita kibontakozása, a zsidóság, mint közösség nemzeti kisebbségként való elismerése érdekében és annak ellenében felvetett érvek, a kisebbségi törvény taxációjának formálódása, a zsidóság nevében megjelent, az akkori kormány mellett működő Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégiumban a zsidóság és az izraelita vallás képviselőiben közreműködő szervezetek

állásfoglalásai, a vita lezárulása, s mindezzel összefüggésben a 61. § (2) bekezdésében foglalt szabály elfogadásának története megismerhető, gazdagon dokumentált.”

Így az alkotmánybíró szerint a kisebbségként történő elismerés esetén a kormány megsértené azt a megállapodást, amit a Mazsihisszal nemcsak vallási, hanem bizonyos közszolgálati, közéleti és társadalmi feladatokat illetően is kötött.

V. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA



A POLITIKAI BESZÉD

New York Times Co. kontra Sullivan-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok), 376 U.S. 254 (1964).

[Az 1960-as években a polgárjogi aktivisták a közszolgáltatások deszegregációját szerették volna megvalósítani. A déli államok politikusai erőszakot és megfélemlítést használtak annak érdekében, hogy megghiúsítsák a fekete polgárjogainak érvényre juttatását. Állami köztisztviselők Alabamában, köztük Sullivan, Montgomery közbiztonságért felelős választott városi biztosa is, a becsületvédelmi törvényeket használták annak érdekében, hogy korlátozzák a rendőrségi gyakorlatot illető kritikát az országos médiában, így a New Timesban, amely közölte azt a teljes oldalas fizetett hirdetést, ami Sullivan polgárjogi aktivisták és diákok elleni rendőri túlkapásait bírálta. Sullivan polgári jogi keresetet nyújtott be a hirdetést feladó négy fekete alabamai lelkész, valamint a New York Times Company ellen. Montgomery megye Körzeti Bíróságán egy esküdszék 500 ezer dollár kártérítést ítélt meg Sullivannak. Ez az ügy került a szövetségi Legfelső Bíróság elé.]

Brennan bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

Jelen esetben először vagyunk felkérve annak eldöntésére, hogy a szólás és a sajtó alkotmányos védelme mennyiben korlátozhatja egy állam arra vonatkozó hatalmát, hogy kártérítést ítéljen meg egy polgári jogi becsületsértési kereset kapcsán, amelyet egy köztisztviselő nyújtott be a hivatalos tevékenységét kritizálók ellen.

[...]

Abból a feltevésből kiindulva, hogy a [hirdetésben foglalt] vádak... értelmezhetőek oly módon, hogy őrre utalnak, az alperes lehetőséget kapott annak bebizonyítására, hogy nem vett részt a leírt eseményekben. [...] És nemhogy nem volt benne a keze a rendőrségnek a bombatámadásokban, de minden erőfeszítést megtett a tettesek kézre kerítése érdekében. [Több hasonló pontatlanság szerepelt a neves polgárjogi támogató által aláírt hirdetésben.]

[...H]atározatunk szerint az alabamai bíróságok által hozott döntés alkotmányosan hiányos, mivel elmulasztott megfelelő garanciákat biztosítani a szólás- és sajtószabadságnak.

I.

[...A] hirdetés információt közvetített, véleményt fejezett ki, sérelmeket sorolt fel, tiltakozott állítólagos túlkapások ellen, és anyagi támogatást igyekezett szerezni egy olyan mozgalom számára, amelynek léte és céljai a legfontosabb közérdek és közérdeklődés tárgyai. Hogy a New York Timesnak fizettek a hirdetés megjelente-

téséért, az ebben az összefüggésben éppannyira jelentéktelen, mint az a tény, hogy újságokat és könyveket árulnak. Bármely más következtetés elbátortalanítaná az újságokat attól, hogy „szerkesztőségi cikk jellegű hirdetéseket” publikáljanak, és így elzárna egy fontos megnyilvánulási lehetőséget az információk és eszmék terjesztésére olyan személyek által, akiknek maguknak kiadói eszközökhöz nincs hozzáférésük.

II.

Az alabamai törvény szerint, ha egyszer megállapításra került, hogy „becsületsértés” történt, akkor az alperesnek nincs védekezési lehetősége az állított tények kapcsán, kivéve, ha meg tudja győzni az esküdszéket, hogy az állítások minden egyes részletüket illetően igazak voltak. Az alperes „mértányos kommentár” [*fair comment*] vonatkozó előjoga a véleménynyilvánítás kapcsán attól függ, hogy igazak-e a tények, amelyekre az adott kommentár alapszik. [Hacsak] nem képes a bizonyítás terhének eleget tenni, a vélelem az általános kártérítés fizetési mellett szól, amely anélkül is megítélhető, hogy pénzügyi kár keletkezését bizonyítani kellene.

Az alperes, éppúgy, mint az alabamai bíróságok, nagyban támaszkodik ennek a Bíróságnak az állásfoglalásaira, miszerint az Alkotmány nem védi a becsületsértő publikációkat. Jelen vizsgálatunkat azonban nem zárják ki ezek az állásfoglalások. A [fent említett korábbi] esetek egyike sem hagyta jóvá a becsületsértési törvények használatát arra, hogy büntetéssel sújtsák a közhivatalnokok hivatalos intézkedéseit érintő kritika kinyilvánítását. [A becsületsértés] nem igényelhet varázslatos mentelmet az alkotmányos korlátozások alól. Olyan normák szerint kell vizsgálni, amelyek eleget tesznek az Első alkotmánykiegészítésnek.

[...] [Ezért] a jelen esetet az azon elv melletti mély nemzeti elkötelezettségünk tükrében vizsgáljuk, hogy a közérdeklődésre számot tartó ügyekről korlátlan, erőteljes és nyílt vitát lehessen folytatni, és hogy ezen vita keretében sor kerülhessen vehemens, maró és olykor kellemetlenül éles támadásokra kormányzati és közhivatalnokok ellen. Jelen hirdetés, mint a sérelem és a tiltakozás kifejezése, a jelek szerint egyértelműen jogosult az alkotmányos védelemre. A kérdés az, hogy elveszíti-e ezt a védelmet egyes tényállításainak hamisságával, valamint az alperes állítólagos becsületsértésével.

[...] [A téves] tényállítás elkerülhetetlen egy szabad vitában és védelmet kell élveznie ahhoz, hogy a szabad véleménynyilvánítás számára biztosítva legyen a „szabad lélegzés” lehetősége, ami „túléléséhez szükséges.”

[...] [A] kormányzati tisztviselők kritikája nem veszti el alkotmányos védelmét pusztán azért, mert hatásos kritika, és mint olyan, csorbítja a tisztviselők hivatalos reputációját. Amit egy állam alkotmányosan nem valószínűsíthet meg a büntetőjogi szabályozás eszközével, az éppúgy megtagadandó tőle a becsületvédelem polgári jogi eszközeinek használata esetében. A kártérítésektől való félelem olyan szabályok esetében, mint amilyenekre jelen esetben az alabamai bíróságok hivatkoznak, kifejezetten erőteljesebb bénító hatással járhatnak, mint a büntetőeljárástól való félelem a büntetőjogi törvény alapján

Egy olyan szabály, amely kötelezi a hivatalos tevékenység kritikáját arra, hogy szavatolja minden egyes tényállításának igazságát – és hogy ezt a gyakorlatilag korlátlan értékű becsületsértés miatti büntetés kockáztatása mellett kell tennie – ugyancsak „öncenzúrához” vezet. Az engedmény az igazság védelme érdekében, amelynek keretében az alperesnek kell bizonyítékkal szolgálnia, nem csak a valótlan tényállításokat fogja

elrejtteni. [...] [Ilyen] szabály hatálya alatt azok, akik hivatalos tevékenységet szeretnének kritizálni, elrejtetve érezhetik magukat kritikájuk hangoztatásától, annak ellenére, hogy igaznak tartják kritikájukat, és akár annak ellenére is, hogy az valóban igaz, mert kétségük merül fel, hogy bizonyítható-e a bíróságon, vagy tartanak annak költségétől, hogy a bizonyítást el kell végezni. Hajlamosak lesznek csak olyan kijelentéseket tenni, amelyek „sokkal távolabb maradnak a törvénysértés határaitól.” A szabály tehát tompítja a nyilvános [vita] lendületét és korlátozza annak változatosságát.

Véleményünk szerint az alkotmányos garanciák egy szövetségi szabályt követelnek, amely megtiltja, hogy a közhivatalnok kártérítésben részesüljön egy, a hivatalos tevékenységére vonatkozó becsületsértő valótlan-ság miatt, hacsak nem bizonyítja be, hogy a kijelentést „tényleges rosszindulattal” [„*actual malice*”] tették – azaz annak tudatában, hogy hamis, vagy pedig hanyag nemtörődömséggel arra vonatkozóan, hogy igaz-e.

A hivatalos tevékenységet illető kritika ily módon való mellőzése megfelelő párhuzamot mutat a közhivatalnoknak biztosított védelemhez, ha becsületsértés miatt perbe fogja őt egy magánszemély. A *Barr kontra Matteo*, 360 U.S. 564, 575 (1959) esetben jelen Bíróság azt találta, hogy egy szövetségi tisztviselő kijelentése abszolút védelmet élvez, ha a hivatali kötelezettsége „külső peremén belül” teszi azt. [...] A hivatalos mentesség indoklása az, hogy a kártérítési per veszélye máskülönben „gátolná a kormányzati politika félelemmentes, erőteljes és hatékony végrehajtását”, és „a legelszántabbak, illetve a legfelelőtlenebbek esetének kivételével tompítaná a feladat végrehajtásában tanúsított buzgalmat” [lásd *Barr kontra Matteo*, *fentebb*, 571). Hasonló megfontolások támasztják alá a kormányzat állampolgári kritikusának mentességét. Ahogy Madison mondta: „a cenzori hatalom a nép kezében van a kormánnyal szemben, és nem a kormány kezében a néppel szemben.” Ha a közhivatalnokok kritikusai nem részesülnének egy, a közhivatalnokoknak biztosított mentességnek megfelelő kiváltságban, akkor ez a közszolgák számára indokolatlan előnyt jelentene az általuk szolgált köz-zel szemben.

Arra a következtetésre jutunk, hogy az Első és a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés megkövetel egy ilyen mentességet. [...]

III.

[...] Ezen túlmenően úgy véljük, hogy a bizonyíték egy másik tekintetben is alkotmányosan hiányos volt: nem volt alkalmas arra, hogy alátámassza az esküdszék megállapítását, miszerint az állítólagos becsületsértő kijelentések valóban az „[alperesről], illetve rá vonatkozóan” szóltak. Az alperes a hirdetés szövegére és hat tanú vallomására támaszkodik, hogy megteremtse az összefüggést [az állítások] és közte.

Ez a felvetés nyugtalanító implikációkkal bír a kormányzati tevékenység kritikája tekintetében. Jó okkal „egyetlen legmagasabb fórumként működő bíróság sem tartotta úgy soha, és nem vetette fel, hogy a kormányzatot érintő rágalmozás kapcsán indított bűnvádi eljárásnak valaha helye lett volna az amerikai joggyakorlat rendszerében” (*Chicago városa*). A jelen előterjesztés oly módon hidalná át ezt az akadályt, hogy a kormányzatot

érintő kritikát – bármennyire is személytelennek tűnne ránézésre – átalakítaná személyes kritikává, és így a kormányzatot alkotó közhivatalnok potenciális rágalmozásává. Nem létezik az a jogi alkímia, amely révén az állam ily formában megteremtheti a kereset indokát, amely különben meg lenne tagadva egy olyan publikáció esetében, amely – ahogy az alperes maga is elmondta a hirdetés kapcsán – „nemcsak rám vonatkozik, hanem a többi biztosra és az egész közösségre is”. Mivel ez felvetheti – és jelen esetben fel is veti –, hogy a kormányzat egy jóhiszemű kritikusát kritikája miatt megbüntetik, az állítás, amelyre az alabamai bíróságok támaszkodnak, a szabad véleménynyilvánítás alkotmányosan védett területének középpontjába vág.

Megsemmisítve és az alsó bírósághoz visszautalva.

Black bíró párhuzamos véleménye, amihez Douglas bíró is csatlakozik.

[...] A „rosszindulat” még a Bíróság szerinti meghatározásban is egy nehezen megfogható, absztrakt fogalom, amelyet nehéz bizonyítani, és amelynek nem létét is nehéz bizonyítani. Annak követelménye, hogy a rosszindulatot bizonyítani kell, a legjobb esetben is csak egy illékony védelmet biztosít a közügyek kritikus megvitatásához fűződő jog számára, és minden bizonnyal nem éri el az Első alkotmánykiegészítésben testet öltő hatóságok biztosíték szintjét. A Bírósággal szemben tehát én amellett tenném le a voksomat, hogy kizárólag azon az alapon semmisítsük meg a döntést, hogy a Timesnak és az alperes személyeknek abszolút és feltétlen alkotmányos joga fűződik ahhoz, hogy a Timesban egy hirdetés formájában megjelentethessék Montgomery városának hivatalaira és [tisztviselőire] vonatkozó kritikájukat.

A félmillió dolláros ítélet drámai bizonyítékát nyújtja annak, hogy az állam rágalmozási törvényei fenyegetik az amerikai sajtót, amely elég erős ahhoz, hogy népszerűtlen álláspontokat tegyen közzé a közügyekről. [...]

Azt hiszem egy hívebb értelmezését kínálnánk az Első alkotmánykiegészítésnek, ha úgy határoznánk, hogy az minimálisan megengedi a polgároknak és a sajtónak, hogy szabadon kritizálhassa a közhivatalnokokat, és büntetlenül megvitathassa a közügyeket. [...] Kétlem, hogy szabadságban élhet egy nemzet, amelynek népét fizikailag vagy anyagilag büntetésnek lehet kitenni azért, mert kritizálják a kormányukat, annak cselekményeit vagy tisztviselőit. [...] Az Első Alkotmánykiegészítés minimális garanciájának tekintem annak feltétlen jogát, hogy belátásom szerint szabadon értekezhessek a közügyekről.

(Fordította: Győri Gábor)

Az indítvány

1. A Büntető Törvénykönyv (Btk.) 232. §-a („hatóság vagy hivatalos személy megsértése”) alkotmányosságának utólagos vizsgálatára több indítvány érkezett. Az ügy előadó bírása Lábady Tamás és Szabó András volt.

2. A Btk. támadott rendelkezése értelmében vétséget követ el az, aki más előtt olyan tényről állít, híresztel vagy olyan tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, amely a hivatalos személy becsületének csorbítására, vagy a hatóságot képviselő hivatalos személy megsértésén keresztül a hatóság becsületének csorbítására alkalmas, illetve aki a hatóság vagy hivatalos személy működésével kapcsolatban a hivatalos személy becsületének, vagy a hatóságot képviselő hivatalos személy megsértésén keresztül a hatóság becsületének csorbítására alkalmas kifejezést használ vagy ilyen cselekményt követ el. Büntetett miatt felel az, aki mindezt nagy nyilvánosság előtt követi el. A Btk. értelmében hivatalos személynek minősül mindenekelőtt az országgyűlési képviselő; a köztársasági elnök; a miniszterelnök; a kormány tagja, a politikai államtitkár; az alkotmánybíró, a bíró, az ügyész; az állampolgári és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa; a helyi önkormányzati testületek tagja és a közjegyző. A Btk. szerint nem büntethető az elkövető, ha az állított tény valósnak bizonyul. A valóság bizonyításának azonban csak akkor van helye, ha a tény állítását vagy híresztelését, illetve a tényre utaló kifejezés használatát közérdek vagy bárki jogok érdeke indokolja.

3. Az indítványozók szerint a törvényi rendelkezés ellentétes a véleménynyilvánítás szabadságának az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított alapjogával. Az indítványozók szerint a tényállás ellentétes ezen kívül még az Alkotmány 2. § (1) és (3) bekezdésével, a 3. § (2) bekezdésével, 5. §-ával, a 60. § (1), a 70. § (4) bekezdésével és 70/A. §-ával. Egy magánszemély indítványozó szerint a valóságbizonyítás feltételhez kötése ellenkezik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, az 54. § (1) és (2) bekezdésével, az 57. § (3), az 59. § (1), a 61. § (1) bekezdésével, a 64. §-sal, valamint a 8. § (2) bekezdésével.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatóság vagy a hivatalos személy becsületének vagy jó hír-nevének büntetőjogi védelme önmagában nem alkotmányellenes. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítások köre azonban a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közzsereplő politikusokkal kapcsolatban tágabb, mint más személyek esetén.

5. Az AB a Btk. 232. §-át alkotmányellenesnek minősítette, és azt a határozat közzétételének napjával megsemmisítette. Ennek eredményeként a hivatalos személyek védelmére is a Btk. rágalmozásra és becsület-sértésre vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni. Így az AB a szoros összefüggés okán ezeket a rendelkezéseket is megvizsgálta, és azok alkalmazásához határozata rendelkező részében több alkotmányos

követelményt is megállapította. Eszerint a hatóság vagy hivatalos személy, valamint közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas, e minőségére való tekintettel tett, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető. A becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata is csak akkor büntethető, ha az elkövető tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan, vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.

6. Az AB a határozat indokolásában kifejtette, hogy a közügyekre vonatkozó véleménynyilvánítási és sajtószabadság kiemelkedően magas alkotmányos értéktartalmából az következik, hogy alkotmányellenes, ha az állam súlyosabb büntetéssel fenyegeti azt, aki hatóságról vagy hivatalos személy tevékenységéről mond véleményt, bármilyen sértő is az, mint aki magánszeméllyel szemben ad hangot kedvezőtlen álláspontjának. A közhivatali és köztisztviselői hivatalt betöltők hivatalt tevékenysége szabad bírálatához, az erre vonatkozó véleménynyilvánítási szabadsághoz fűződő alkotmányos joggal szemben a hatóságok és a hivatalos személyek fokozott büntetőjogi védelme szükséges, és az elérni kívánt célhoz képest aránytalan alapjogi korlátozás.

7. Az Alkotmány a véleménynyilvánítási szabadság megfogalmazásánál nem tesz kifejezett különbséget tényközlés és értékítélet között. A véleménynyilvánítás szabadsága ezért általában mindenféle közlés szabadságát magában foglalja. A véleménynyilvánítási szabadság határainak megvonásánál azonban indokolt különbséget tenni értékítélet és tényközlés között. Az értékítéletre, az egyén személyes véleményére a véleménynyilvánítási szabadság minden esetben kiterjed, függetlenül attól, hogy az értékes vagy értéktelen, igaz vagy hamis, érzelmen vagy észérveken alapul. Bár az emberi méltóság védelme a véleménynyilvánítás jogának külső korlátja lehet, és a büntetőjogi felelősség érvényesítése sem tekinthető általánosságban véve aránytalannak, azonban a közügyekre vonatkozó értékítéletek fokozott alkotmányos védelemben részesülnek, és azok alkotmányosan nem büntethetők.

A véleménynyilvánítási szabadság nem ilyen feltétlen a tényállítások esetében. Az AB álláspontja szerint a véleménynyilvánítás szabadsága a közügyek vitatása esetén sem terjed ki a becsületsértésre alkalmas valótlan tények közlésére akkor, ha a nyilatkozó személy kifejezetten tudatában van a közlés valótlanságának, vagy foglalkozása, hivatása gyakorlásának szabályai szerint elvárható lett volna tőle a tények valóságtartalmának vizsgálata, de a véleménynyilvánítási alapjog felelős gyakorlásából adódó gondosságot elmulasztotta.

8. A testület szerint a tényállítás alkotmányellenességét nem küszöböli ki a valóság bizonyításának lehetősége. A büntetőjogi szabályozás a valótlanosság vélelmén alapul. Ez az egyéneket alappal elrettenti a közélet szereplőinek bírálatától, visszatartja még az igaz, illetve igaznak hitt tények nyilvánosságra hozatalától is. Az eljáró hatóság mérlegelésétől függ, hogy az eljárás alá vont személy a büntetőeljárás folyamán lehetőséget kap-e a valóság bizonyítására, és bizonytalan, hogy sikerül-e a hatóságokat meggyőzni a tények valóságáról. A valóság bizonyításának lehetősége nem ellensúlyozza a véleménynyilvánítási és a sajtószabadság szükségtelen

és aránytalan korlátozását, nem pótolja az alkotmányos védelmet a hivatalos személy becsületének csorbítására alkalmas, de való vagy alappal valónak hitt tények közlése esetén.

Különvélemény

9. A határozathoz Tersztyánszky Ödön különvéleményt csatolt, melyhez Zlinszky János is csatlakozott. Ők is egyetértettek a határozat azon megállapításával, miszerint a hivatalos személyeknek és a közszereplőknek adott esetben a kemény kritikát is el kell viselniük, vagyis az alkotmányosan nem büntethető *véleménynyilvánítás és tényállítás köre esetükben tágabb, mint más személyeknél. Az viszont szerintük nem alkotmányellenes, ha annak a szűkebb körnek a megsértését, amelyet a büntetőjog véd, szigorúbb legyen a kiszabható büntetés. Ezért nem értettek egyet a Btk. támadott rendelkezésének megsemmisítésével. Az alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítások és tényállítások tágabb körének megvonása jogalkalmazói kérdés, az ügyekben eljáró bíróságok feladata. Az AB – hatáskörének hiánya miatt – a jogalkalmazói döntések alkotmányosságát nem vizsgálhatja. Ez viszont nem elég ok arra, hogy az esetleg alkotmányellenesen is alkalmazható jogszabályt megsemmisítse. Az alkotmánybírák nem értenek egyet sem azzal, hogy ha a sértett hivatalos személy vagy közszereplő, akkor a sértő tényállítás valóságát kellene vélelmezni, sem azzal, hogy a valóság bizonyításának feltételhez kötése a vizsgált körben alkotmányellenes.*

Lingens kontra Ausztria-eset

Emberi Jogok Európai Bírósága, 8 E.H.R.R. 407 (1986).

[Lingens osztrák újságíró kritikus cikket írt az akkori osztrák kancellár, Bruno Kreisky arra vonatkozó állítólagos erőfeszítéseivel kapcsolatban, hogy koalíciót kívánt kötni a Szabadságpárttal és annak vezetőjével, Petersszel, aki egykor náci volt. Kreisky tetteire és szavaira utalva Lingens a következőket írta: „ha bárki más tette volna ezt, akkor valószínűleg a leghitványabb oportunizmusként jellemezték volna tetteit.” Ezután hozzátette, hogy a fennálló körülmények fényében a szituáció ennél bonyolultabb volt, mivel Kreisky hitt abban, amit mondott. Egy másik cikkben, amely 1975. október 21-én jelent meg, a „Megbékélés a náciikkal, de hogyan?” címmel, hozzátette: „Valójában nem lehet Kreisky cselekedeteit racionális alapon kritizálni, csakis irracionális alapon: erkölcstelen és méltóságon aluli [...]” Az osztrák hatóságok elrendelték az újság már ki-nyomtatott példányainak elkobzását, a bíróságok pedig elítélték Lingent becsületsértés miatt.]

[...]

20. [...] Az osztrák Büntető Törvénykönyv 111. cikke [...] a következőket tartalmazza:

1. Bárki, aki egy harmadik személy által észlelhetően megvádol egy másik személyt azzal, hogy megvetésre méltó személyiség, vagy megvádolja egyéb, becsstelen vagy erkölcstelen hozzáállással vagy viselkedéssel és olyan természettel, amely megvetendővé teszi őt vagy lealacsonyítja a köz megítélésében, hat hónapot nem meghaladó szabadságvesztéssel vagy pénzbírsággal sújtható.

[...]

3. Az állítást megfogalmazó személyt nem sújtja büntetés, ha állítása igaznak találtatik. Ami az első bekezdésben meghatározott büntettet illeti, akkor sem büntethető, ha kimutathatóak olyan körülmények, amelyek elég okot szolgáltatnak ahhoz, hogy állításáról feltételezhesse, hogy igaz.

A 112. cikk szerint „az igazságra vagy jóhiszeműségre vonatkozó bizonyíték csak akkor fogadható be, ha az állítást megfogalmazó személy azt állítja, hogy állítása helyénvaló, vagy hogy jóhiszeműen járt el.”

[...]

29. A Fellebbviteli Bíróság [azt állapította meg, hogy Kreisky] mind pártelnöki, mind magánszemélyi minőségében kritizálták.

A „leghitványabb oportunizmus” kifejezés azt jelentette, hogy a személy, akire utalt, konkrét célokat követett cselekményével, amelyek teljesen figyelmen kívül hagytak erkölcsi megfontolásokat. Ez önmagában Kreisky jó hírneve elleni támadást valósított meg.

[A Bíróság]

39. A 10. cikk (2) bekezdésének értelmében a „szükséges” jelző egy „sürgető társadalmi szükséglet” létét implikálja [lásd Barthold-ítélet, 90-es számú, 24–25. o., (55) bekezdés]. A részes államok egy bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek annak megítélésében, hogy létezik-e ilyen szükséglet (uo.). Ez azonban együtt jár egy európai ellenőrzéssel, amely kiterjed mind a jogalkotásra, mind az azt alkalmazó ítéletekre, még a független bíróságok által hozottakra is. [...]

40. [...] A Bíróságnak azt kell megállapítania, hogy a beavatkozás „arányos volt-e a legitim célhoz” viszonyítva, illetve hogy az osztrák bíróságok által igazolására felhozott okok „relevánsak és elegendőek” voltak-e (Barthold-ítélet).

41. Ebben az összefüggésben a Bíróságnak azt is fel kell idéznie, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága, ahogyan azt a 10. cikk (1) bekezdése védi, a demokratikus társadalom egyik lényegi alapját képezi, és fejlődésének, valamint minden egyes egyén önmegvalósításának egyik alapvető követelményét tartalmazza. A [10. cikk] (2) bekezdése függvényében nem csak a szívesen fogadott „információkra” vagy „gondolatokra” vonatkozik, melyeket ártalmatlannak vagy közömbösnek tekintenek, hanem azokra is, amelyek sértenek, megbotráncóztatnak vagy felkavarnak. Ezek a pluralizmus, a tolerancia és a nyitottság követelményei, amelyek nélkül nincs „demokratikus társadalom.”

Ezek az elvek különös fontossággal bírnak a sajtó vonatkozásában. Bár a sajtó nem léphet túl azokon a határokon, amelyeket többek között „mások jó hírének védelme” jelöl ki, felelőssége, hogy éppúgy tájékoztasson információkról és gondolatokról politikai témákban, mint más közérdekű témakörökben. Nem csak arról van szó, hogy a sajtó kötelessége az ilyen információk és gondolatok közvetítése: emellett a köznek jogában is áll ilyen információt kapni [*Sunday Times*-ítélet, 30-as számú, 40. o., (65) bekezdés]. Ebben az összefüggésben a Bíróság nem tudja elfogadni a Bécsi Fellebbviteli Bíróság ítéletében kifejezett véleményt, miszerint a sajtó feladata, hogy információt közvetítsen, amelynek értelmezését elsősorban az olvasóra kell bízni.

42. Továbbá a sajtószabadság az egyik legjobb eszközt nyújtja annak, hogy a polgárok megismerjék a politikai vezetők elgondolásait és hozzáállásait, és véleményt alkossanak róluk. Általában véve a politikai vita szabadsága az Egyezményben a demokratikus társadalommal kapcsolatos uralkodó felfogás középpontjában áll.

Az elfogadható kritika korlátai ezért értelemszerűen szélesebbek a politikusokkal szemben, mint egy magánszemély kapcsán. Az utóbbival ellentétben a politikus elkerülhetetlenül, és tudatosan kiteszi magát minden egyes szava és tette szigorú vizsgálatának mind az újságírók, mind a teljes közösség részéről. Következésképpen nagyobb fokú toleranciát kell tanúsítania e téren. Kétség nem férhet ahhoz, hogy a 10. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi mások – azaz minden egyén – jó hírnevének védelmét, és ez a védelem kiterjed a politikusokra is, még akkor is, ha nem magánszemélyként cselekednek; de az utóbbi esetekben ennek a védelemnek a követelményeit a politikai kérdések nyílt vitájához fűződő érdekekhez viszonyítva kell mérlegelni.

43. [...] A támadott véleménynyilvánítások tehát egy választás utáni vita háttérében értendők. [...]

44. [...] [A] vitatott újságcikkek addigra már széles körben nyilvánosságra kerültek, így tehát a szerzőre kiszabott büntetés a szó legszorosabb értelmében már nem gátolta őt abban, hogy véleményt nyilváníthasson, ám mégis egyfajta cenzúrát valósított meg, ami valószínűleg megakadályozza őt abban, hogy hasonló kritikát fogalmazzon meg a jövőben.

[...]

46. [...] A Bíróság véleménye szerint szigorúan meg kell különböztetni a tényeket és az értékítéleteket. A tények létezését be lehet bizonyítani, míg az értékítéletek igazságát nem lehet bizonyítani. Ennek kapcsán a Bíróság megjegyzi, hogy a tények, amelyekre Lingens alapozta az értékítéletét vitán felül állnak, éppúgy, mint jóhiszeműsége.

A Büntető Törvénykönyv 111. cikkének (3) bekezdése értelmében, a (2) bekezdéssel közösen értelmezve, ilyen esetekben az újságírók nem kerülhetik el az elítélést az (1) bekezdésben megfogalmazott tényállás kapcsán, hacsak nem tudják állításuk igazságát bizonyítani [lásd a fenti, (20) bekezdést].

Ami az értékítéleteket illeti, a törvényes követelménynek lehetetlen eleget tenni, és sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, amely alapvető része az Egyezmény 10. cikke által védett jogoknak.

(Fordította: Győri Gábor)

A GYŰLÖLETBESZÉD

Gitlow kontra New York-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 268 U.S. 652 (1925)

[Három másik személlyel együtt Benjamin Gitlow-t vád alá helyezték New York államban a kriminális anarchia büntetőjogi tényállása alapján. A vádindítvány azt állította, hogy a vádlott „pártolta, tanácsolta és tanította a kormányzat erőszak és törvénytelen eszközök által történő megdöntésének szükségességét és helyénvalóságát.” Az állam Legfelső Bírósága bűnösnek találta, és börtönbüntetésre ítélte. A szövetségi Legfelső Bíróság által megválaszolandó kérdés, hogy a törvény, absztraktnak és a jelen esetben való alkalmazása révén nem ütközik-e a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés igazságos eljárás elvébe [*due process clause*]. A többségi döntés elismerte ugyan a szólásszabadság kiemelkedő jelentőségét, de egyszer sem tagadta az állam jogát arra, hogy büntetéssel sújtsa a kormányzat jogellenes eszközökkel történő megdöntésére biztató beszédet. Ezért a többség úgy találta, hogy a törvényi rendelkezés, amelynek alapján Gitlow-t megvádolták, nem alkotmányellenes, és annak alkalmazása a konkrét ügyben nem sértette a vádlott alkotmányos jogát. A szövetségi Legfelső Bíróság így a megtámadott elmarasztaló ítéletet helybenhagyta. Oliver Wendell Holmes bíró különvéleményében amellet érvelt, hogy a Bíróságnak a Schenck-ügyben 1919-ben alkalmazott „nyilvánvaló és közvetlen veszély” [*clear and present danger*]” teszt alapján meg kellett volna állapítania a törvényi rendelkezés alkotmányellenességét, és fel kellett volna mentenie Gitlow-t.]

Sanford bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

A törvény anyagi jogi rendelkezései a következők:

[...]

161. § *A kriminális anarchia pártolása.* Bármely személy, aki pártolja, tanácsolja vagy tanítja a kormányzat erőszak, vagy bármelyik vezető kormányzati tisztviselői meggyilkolása, vagy bármely más törvénytelen eszköz általi megdöntésének szükségességét vagy helyénvalóságát, bűntettet követ el. [...]

A vádlott tagja a Szocialista Párt Baloldali Szekciójának, amely a pártnak egy, a fősodortól eltérő véleményű ágazata vagy frakciója, amely a „méréselt szocializmus” párton belüli domináns politikája ellenében alakult. [A] Baloldali Szekciót országosan egy New York városi konferencián alapították 1919 júniusában. A konferencián 90 delegált vett részt 20 különböző államból. A konferencia egy Országos Tanácsot választott – amelynek a vádlott is tagja volt –, és arra bízta egy „kiáltvány” elfogadását. Ez [utóbbi] a „Forradalmi Kor”-ban, a Baloldali Szekció hivatalos orgánumban jelent meg. A terhelt [megszervezte a Baloldali Kiáltványt tartalmazó lap első kiadásának nyomtatását és kiadását.]

Nem volt semmi bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a Kiáltvány megjelenése és terjesztése bármely hatást keltett volna. [A Kiáltvány] elítélte a domináns „mérészkelt szocializmust”, mivel az elismerte a demokratikus parlamentáris állam szükségességét; elutasította annak arra irányuló politikáját, hogy a szocializmust törvényhozási eszközökkel vezesse be; és nyílt és egyértelmű nyelvezettel pártolta a „kommunista forradalom” megvalósításának szükségességét egy militáns és „forradalmi szocializmus” által, amely az osztályharcra és a „cselekvő proletariátus hatalmának” mobilizációjára alapul, amely a tömeges ipari felkelésekből tömeges politikai sztrájkokba és „forradalmi tömegcselekménybe” átcsapó megmozdulások révén valósul meg, amelyek célja a parlamentáris állam meghódítása és megsemmisítése, és aztán helyettesítése a „proletariátus forradalmi diktatúrájával”, azaz a kommunista szocializmus rendszerével. [...]

A törvény nem bünteti az absztrakt „doktrína” kifejtését vagy megjelentetését, éppúgy, ahogy az olyan akadémiai vitáét sem, amelynek nincs konkrét cselekményre buzdító hatása. Nem pusztá történelmi vagy filozófiai esszék ellen irányul. Nem korlátozza a politikai rendszer alkotmányos és törvényes eszközökkel történő átalakítása melletti kardoskodást. Amit tilt, az az olyan nyelvezet, amely pártolja, tanácsolja, vagy tanítja a kormányzat megdöntését törvénytelen eszközökkel. Ezek a szavak a tette való felszólítást foglalják magukba. [...]

A Kiáltvány nyilvánvalóan nem egy absztrakt doktrína kinyilatkozása, sem pedig – ahogy a védőügyvéd állítja – egy pusztá előrejelzés arra vonatkozóan, hogy az ipari zavargások és a forradalmi tömegsztrájkok spontán módon a gazdasági rendszer evolválódásának folyamatát fogják elkerülhetetlenül eredményezni. Pártolja, és gyújtó hangon sürgeti a tömeges fellépést, amely fokozatosan szítja az ipari zavargásokat, és politikai tömegsztrájkok és forradalmi tömegfellépések révén megdönti és megsemmisíti a parlamenti kormányzást. A következő, cselekvésre buzdító szavakkal zárul: „A proletárforradalom és a társadalom kommunista újraszerveződése – *a harc ezekért* – immár elengedhetetlen. [...] A Kommunista Internacionálé felszólítja a nemzetközi munkásosztályt a végső harcra!” Ez a közvetlen izgatás nyelve. Egyértelmű, hogy az esküdt-széknek arra a következtetésre kellett jutnia, hogy a Kiáltvány nemcsak a kormányzat erővel, erőszakos és törvénytelen eszközökkel történő megdöntésének absztrakt doktrínája mellett érvelt, hanem az oda vezető cselekmények mellett is agitált.

A jelen helyzetben abból indulhatunk ki, és abból is indulunk ki, hogy a szólás- és sajtószabadság – amit az Első alkotmánykiegészítés véd a Kongresszus által történő korlátozástól – azon alapvető jogok és „szabadságok” közé tartoznak, amelyeket a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés tisztességes eljárás elve véd az államok általi korlátozástól. [...]

Egy alapvető és rég megállapított elv, hogy az Alkotmány által biztosított szólás- és sajtószabadság nem biztosít abszolút jogot arra, hogy minden felelősség nélkül bármit lehessen szólni vagy publikálni, amit valaki adott esetben szeretne. Sem pedig nem biztosít korlátlan és teljes szabadságot jelentő jogosítványt, amely felmentést adna a nyelv bármilyen célú használatára, és megakadályozza azok megbüntetését, akik visz-szaélnek ezzel a szabadsággal. [Egy] állam megbüntetheti az olyan kijelentéseket, amelyek veszélyeztetik a kormányzat alapjait, és annak törvénytelen eszközökkel történő megdöntésével fenyegetnek. [...]

Holmes bíró úr különvéleménye

Brandes bíró úr és én azon a véleményen vagyunk, hogy az ítéletet meg kellene semmisíteni. A szólásszabadság általános elvét véleményem szerint a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés által védettnek kell tekinteni, a „szabadság” szó abban foglalt értelmére való tekintettel, bár talán elfogadható egy némileg tágabb értelmezése, mint amit a Kongresszus számára megenged az átfogó nyelvezet, amely irányadó, illetve irányadónak kellene lennie az Egyesült Államok törvényeire nézve. Amennyiben igazam van, akkor a teljes Bíróság által a *Schenck kontra Egyesült Államok* [249 U.S. 47 (1919)] ügyben használt követelmény alkalmazandó: „A kérdés minden egyes esetben az, hogy a szavakat olyan összefüggésben használják-e, és olyan természetűek-e, hogy nyilvánvaló és közvetlen veszélyt [*clear and present danger*] jelentsenek, amely olyan jelentős rosszat eredményez, amit [az államnak] jogában áll megakadályozni. Igaz, hogy véleményem szerint ezt a követelményt nem alkalmazta a bíróság az *Abrams*-döntésben, de az abban az esetben kifejtett meggyőződésem túl mélyen gyökerezik ahhoz, hogy lehetséges lenne számomra elhinni, hogy ebben állapotott meg a jog. Ha azt alkalmazzuk, amit én a megfelelő tesztnek tartok, akkor egyértelmű lesz, hogy nem volt közvetlen veszélye egy, a kormány megdöntésére irányuló erőszakos kísérletnek a terhelt nézeteit osztó, elismerten kicsiny kisebbségi csoport által. Azt mondják, hogy ez a Kiáltvány több mint elmélet, hogy ez izgatás. Minden eszme izgatás. Felkínálja magát arra, hogy meggyőződés tárgyává váljon, és ha egyszer hisznek benne, akkor cselekedet alapjává válik, hacsak nem esnek súlyosabban latba egyéb meggyőződések, vagy nem fojtja el az energia valamilyen hiánya a mozgalmat már születése pillanatában. Az egyetlen különbség egy szónok véleménynyilvánítása és a szűken értelmezett izgatás között a szónok lelkesedése a kívánt eredmény eléréseért. Az ékesszólás kiolthatja a racionalitást. De bárhogy is vélekedünk a bőbeszédű értekezésről, amelyet vizsgálunk, arra nem volt esélye, hogy egy közvetlen lángbaborulást váltson ki. Amennyiben hosszú távon a munkásosztály diktatúrájával kapcsolatosan kifejtett meggyőződésre az a sors vár, hogy a közösség meghatározó erői elfogadják, a szólásszabadság egyetlen értelme az lehet, hogy erre meg is kapja az esélyt és érvényesülhessen.

Ha ennek az iratnak a publikációja egy arra vonatkozó törekvés lett volna, hogy azonnali – s nem valami meghatározatlan, jövőbeni időpontban – felkelést váltson ki a kormány ellen, akkor az egy másik kérdéssel szembesített volna minket. Akkor a kérdés tárgya olyan lett volna, amelyet a törvény szabályozhat annak tükrében, hogy fennáll-e annak bármilyen veszélye, hogy a publikáció valamilyen hatást fejt ki, illetve más szóval, hogy nem túl hatástalan és a valóságtól elrugaszkodott ahhoz, hogy potenciális következményekkel járhatson. De a vád csak a publikációra magára vonatkozik és semmi másra.

(Fordította: Győri Gábor)

R.A.V. kontra St. Paul, Minnesota városa ügy

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 505 U.S. 377 (1992)

[1990. június 21-én a hajnali órákban a kérelmező és néhány másik tinédzser állítólag meggyújtott egy keresztet egy fekete család elkerített kertjében. (A keresztet égetése a Ku-Klux-Klan hagyományos cselekménye, amelyet gyakran a feketék ellen elkövetett gyújtogatás vagy lincselés követ.) Cselekményükért a helyi városi rendelet alapján elítélték őket. A Legfelső Bíróság előtti eljárásban a helyi rendelet és az elítélés alkotmányossága volt a kérdés.]

Scalia bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

[...] [S]t. Paul városának Előítélet által motivált bűncselekményekről szóló rendelete [St. Paul, Minn., Legis. Code 292.02. § (1990)] a következőképp rendelkezik:

„Bárki, aki köz- vagy magánterületen elhelyez egy jelképet, tárgyat, megnevezést, tiltakozást, jellemzést vagy graffitit – beleértve, de nem kizárólag: égő keresztet, náci horogkeresztet – amelyről tudvalevő, vagy ésszerűen feltételezhető, hogy haragot, ijedtséget vagy sértést okozhat másokban faj, bőrszín, meggyőződés, vallás vagy nemi hovatartozás alapján, rendbontó cselekményt követ el és tette szabálysértésnek minősül.”

St. Paul rendeletének értelmezésében köt minket a minnesotai bíróság által adott értelmezés. Ennek fényében elfogadjuk Minnesota állam Legfelső Bíróságának mérvadó nyilatkozatát, miszerint a rendelet csak azokra a véleménynyilvánításokra terjed ki, amelyek a *Chaplinsky*-ítélet értelmében „harcias szavakat” [*fighting words*] tartalmaznak. [...] Társadalmunk 1791 óta a mai napig, éppúgy, mint más szabad, de civilizált társadalmak, néhány meghatározott területen elfogadott a szólás tartalmát érintő bizonyos korlátozásokat. Olyan szólások esetében tette ezt, amelyek „alacsony társadalmi értékkel bírnak az igazsághoz való közelítés értelmében, és így bármely belőlük származó előnyt egyértelműen felülír a rendhez és az erkölcshez kapcsolódó társadalmi érdek” (*Chaplinsky*).

[O]lykor azt mondtuk, hogy a véleménynyilvánítás ezen kategóriái „nem esnek az alkotmányosan védett szólás körébe (*Roth; Beauharnais; Chaplinsky*), vagy hogy „az Első alkotmánykiegészítés védelme nem terjed ki rájuk” (*Bose Corp. kontra Consumers Union Egyesült Államok, Inc.; Sable Communications of Cal., Inc. kontra FCC.*) [...] [Ez azt] jelenti, hogy a szólás ezen területeit az Első alkotmánykiegészítéssel összhangban lehet szabályozni alkotmányosan tiltható tartalmuk (obszcenitás, rágalmazás, stb.) okán – és nem azt, hogy a szólásnak olyan kategóriái, amelyek teljesen láthatatlanok az Alkotmány szempontjából, hogy ezért a tartalomalapú diszkrimináció tárgyai lehetnek, amely független a jellegzetes, betiltható tartalmuktól. Így például a kormány megtilthatja a rágalmazást, de nem fogatosíthat egyéb tartalomalapú diszkriminációt oly formában, hogy csak a kormányzat kritikáját megvalósító rágalmazást tiltja be. [...]

[N]em azt mondtuk, hogy „*semmilyen tekintetben nem* képezik az eszmék kinyilvánításának eszközét, csak azt, hogy nem képezik „*lényeges* részét az eszmék kifejtésének” (*Chaplinsky*). [...]

[Ám] még a tartalomalapú diszkrimináció tiltása – melyet az Első alkotmánykiegészítés szerintünk megkövetel – sem abszolút. Másképpen alkalmazandó a tiltható szolás kontextusában, mint a teljesen védett szolás terén. Elvégre az általános tilalom mögötti elv az, hogy a tartalmi diszkrimináció „annak veszélyét sugallja, hogy a kormány gyakorlatilag kiűzhet bizonyos eszméket vagy nézőpontokat az eszmék piacáról” (*Simon & Schuster*). De a tartalmi diszkrimináció a tiltott beszéd egy kategóriájának különböző megnyilvánulásai között gyakran nem valósít meg ilyen fenyegetést.

Ha a tartalomalapú diszkrimináció teljes mértékig azon az indokon alapul, amiért az adott beszéd teljes kategóriája tiltható, akkor nincs jelentős veszélye az eszmék vagy nézőpontok diszkriminációjának. Egy ilyen ok, amelyet már elég semlegesnek ítélt meg ahhoz, hogy amiatt a szolásnak egy teljes kategóriáját ki lehessen zárni az Első alkotmánykiegészítés kínálta védelemből, egyúttal elég semleges ahhoz, hogy alapot szolgáltatson az adott kategórián belüli különbségtételekhez. Az illusztráció kedvéért: egy állam dönthet úgy, hogy azt az obszcenitást tiltja be, amely a legnyilvánvalóbban sértő a bujaságában – azaz azt, amely a szexuális tevékenység leginkább kéjvágó formáját mutatja be. De nem tiltathatja be, például csak azt az obszcenitást, amely sértő *politikai* üzenet tartalmaz.

II.

Ezeket az elveket St. Paul rendeletére alkalmazva arra a következtetésre jutunk, hogy még a minnesotai Legfelső Bíróság szűk értelmezésében is ténylegesen alkotmányellenes a rendelet. [A] rendelet csak az olyan „harcias szavakra” vonatkozik, amelyek sértenek, vagy erőszakot provokálnak „faj, bőrszín, meggyőződés, vallás vagy nemi hovatartozás alapján.” Nem terjed ki azokra, akik arra akarják használni a „harcias szavakat”, hogy más eszmék alapján fejtsenek ki ellenségeskedést, például a politikai hovatartozás, a szakszervezeti tagság vagy a homoszexualitás ellen. Az Első alkotmánykiegészítés nem engedi meg St. Paul-nak, hogy különleges tiltásokkal sújtsa azokat a közlöket, akik helytelenített kérdéskörök kapcsán nyilvánítanak véleményyt.

Gyakorlati működésében azonban a rendelet még a pusztán tartalmi alapú diszkrimináción is túlmutat, és a nézőpontok diszkriminációját valósítja meg. Bizonyos szavak megjelenítése – például visszataszító faji jelzők – minden nézőpont támogatójának tiltva lenne. Az olyan „harcias szavak” azonban, amelyek önmagukban nem hivatkoznak fajra, bőrszínre, meggyőződésre, vallásra vagy nemi hovatartozásra – valaki anyjának a becsmérése például – látszólag tetszés szerint használhatóak lennének azok plakátjain, akik faji, bőrszín alapú stb., tolerancia és egyenlőség mellett érvelnek, míg ezen szónokok ellenfelei nem használhatnák. Teljes mértékig egyet kell érteni Minnesota Legfelső Bíróságával abban, hogy a „sokszínű közösségek felelőssége, sőt, kötelessége, hogy ilyen véleményekkel szembeszálljanak, bármely formában is jelenjenek meg”, de a szembeszállás módja nem állhat a szolás szelektív korlátozásából. St. Paul tájékoztatója kijelenti, hogy egy általános, a „harcias szavakra” vonatkozó törvény nem felelne meg a város igényeinek, mert csak egy tartalomalapú intézkedés jelzi a kisebbségnek, hogy az ilyen szolásnak a „csoport alapú gyűlölet” aspektusát „nem fogadja el a többség.” Az Első alkotmánykiegészítés lényege, hogy a többség preferenciáit más módon kell kifejezni, mint a szolás tartalomalapú elhallgattatása. [...]

[Az] ok, amiért a harcias szavakat kategorikusan kizárják az Első alkotmánykiegészítés védelméből nem az, hogy tartalmuk egy bizonyos eszmét kommunikál, hanem hogy tartalmuk egy különösen elfogadhatatlan (és társadalmilag szükségtelen) *módját* testesíti meg bármely, a közlő által közvetítendő gondolat kifejezésének. St. Paul nem a véleménynyilvánításnak egy különösen sértő módját különböztette meg – nem választotta például csak azon harcias szavak betiltását, amelyek a gondolatokat fenyegető módon (szemben a pusztán taszítóval) kommunikálják.

[...] St. Paul szerint a rendelet nem szándékozik „a vádlott véleménynyilvánítási szabadságára hatást gyakorolni”, hanem inkább „olyan személy vagy személyek viktimizációja ellen kíván védelmet nyújtani, akik különösen kiszolgáltatottak, mert egy olyan csoporthoz tartoznak, amelyet a történelem során diszkrimináltak.” Még ha abból indulnánk is ki, hogy egy rendelet, amely teljesen betiltja – s nem pusztán szabályozza – a szóolás egy konkrét kategóriáját, tényleg minősülhet bizonyos esetekben csakis az ilyen szóolás közvetett hatásaira irányulónak, világos, hogy a *Renton*-döntés értelmében St. Paul rendelete nem a közvetett hatásokra irányul. Ahogy kimondtuk a *Boos kontra Barry*-esetben [(485 U.S. 312 (1988))] „[A] hallgatók reakciója egy beszédre nem azon típusú »közvetett hatások« körébe tartozik, amelyekre a *Renton*-ítéletben utaltunk.”

Végezetül St. Paul és „barátai” [*amici*] [azt állítják], hogy a rendelet segít a történelmi diszkriminációt elszenvedett csoportok emberi jogait biztosítani, beleértve a csoport tagjainak azt a jogát, hogy békében élhessenek ott, ahol szeretnének. Nem vonjuk kétségbe, hogy ezek az érdekek lényegesek, illetve hogy a rendeletről elmondható, hogy elősegíti azokat. Ám a „cenzúra veszélye”, ami a ténylegesen tartalomalapú szabályzatban nyilvánul meg, megköveteli, hogy a fegyvert csak ott lehessen használni, ahol „szükséges a kifejtett [lényeges] érdekek szolgálatában.” A megfelelő, tartalmilag semleges alternatívák létezése tehát „jelentősen aláássa” ezen szabályzat bármilyen formájú védelmét.

White bíró, akihez Blackmun bíró és O'Connor bíró csatlakozik, és Stevens bíró, aki csatlakozik a I. A rész kivételével, párhuzamos véleményt fogalmaznak meg.

I. A

[...] Ma [a] Bíróság kijelenti, hogy a korábbi Bíróságok nem vették komolyan ismételt kijelentéseiket, miszerint a véleménynyilvánítás bizonyos kategóriái „nem esnek az alkotmányosan védett beszéd körébe” (*Roth*). [...] [K]övetkezetlen úgy határozni, hogy a kormány betilthatja a szólásnak egy teljes kategóriáját, mert annak tartalma gonosz, de nem kezelheti elkülönülten ugyanannak a kategóriának egy részhalmazát az Első alkotmánykiegészítés megsértése nélkül; a részhalmaz a dolog természetéből adódóan értéktelen és nem érdemel alkotmányos védelmet.

Nem válasz erre a többségnek az a megállapítása, mely szerint a harcias szavak „valóban nagyon kifejezőek.” A harcias szavak nem az eszmecsere, a támogatók gyűjtésének, vagy a tiltakozás kifejezésének eszközei; egyének ellen irányulnak a célból, hogy erőszakot provokáljanak vagy bántalmazzanak.

[...] Valóban, azáltal, hogy a harcias szavakat a „vita” egy formájaként jellemzi, a Bíróság többsége legitimálja a gyűlöletbeszédet, mint a közbeszéd egyik formáját. [...]

B

[Annak ellenére, hogy] az Első alkotmánykiegészítés nem alkalmazható a védelemben nem részesülő szólás kategóriájára, mint például a „harcias szavak”, az egyenlő védelem elve [*equal protection clause*] azt követeli, hogy a nem védett szólás szabályozása racionálisan kapcsolódjon valamilyen legitim kormányzati érdekhez. Egy olyan rágalmazási szabályozás, amely a politikai hovatartozás alapján alkalmaz különbségtételt, kétségkívül elbukná a racionális alap vizsgálatát.

St. Paul rendeletére rátérve, a vita kedvéért tételezzük fel, ahogy ezt a Bíróság többsége teszi, hogy a rendelet értelmezése alkotmányos értelemben nem túlzottan széles (ám lásd a II. részt alább); nem kérdés, hogy átmenne egy egyenlő védelem felülvizsgálaton. A rendelet a város abbéli meggyőződését [tükrözi], hogy a faj, bőrszín, meggyőződés, vallás vagy nemi hovatartozás alapján okozott kár súlyosabb probléma a közösségnek, mint az egyéb harcias szavak okozta károk. Nemzetünk a diszkriminációval kapcsolatos, rég-re visszanyúló és fájdalmas tapasztalatát figyelembe véve, ez a megállapítás kétségkívül ésszerű.

II.

Én a kérdést a túlzott szélesség [*overbreadth*] alapján dönteném el. [...] A harcias szavakkal foglalkozó esetekből világosan kiderül azonban, hogy az ilyen általánosítható reakciók nem elegendőek ahhoz, hogy megfosszák a véleménynyilvánítást alkotmányos védelmétől. A pusztán tényről, hogy a véleménynyilvánítással kapcsolatos tevékenység megbántott érzelmeket, sértettséget vagy haragot eredményez, a véleménynyilvánítás nem veszti el alkotmányos védelmét. [...] Bár a rendelet kiterjed olyan tevékenységre, amely nem védett, egyúttal kriminalizál olyan véleménynyilvánító magatartást, amely csak érzelmeket bánt meg, sértettséget vagy haragot okoz, és ezáltal az Első alkotmánykiegészítés védelme alatt áll.

Blackmun bíró párhuzamos véleménye

Sajnálom, amit a Bíróság tett ebben az esetben. A többségi véleményből két lehetőség sejlik fel. Az egyik, hogy precedensként szolgál jövőbeni esetekhez, a másik, hogy nem. Mindkét végkifejlett lehangoló.

Az első esetben azért, hogy úgy dönt, hogy egy állam nem szabályozhatja a nagy kárt okozó beszédet, hacsak nem szabályoz egyúttal olyan szólást is, ami nem okoz kárt (amivel mind a jogot, mind a logikát a feje tetejére állítja), a Bíróság a jelek szerint felhagy a kategorizálásos megközelítéssel, és elkerülhetetlenül enyhíti a tartalomalapú törvényekre alkalmazandó vizsgálat szigorát. Ahogy White bíró kiemeli, ez gyengíti a szólás hagyományos védelmét. Ha minden véleménynyilvánítási tevékenységnek ugyanazon védelem jár, akkor a védelem csekély lesz. A valóság egyszerűen az, hogy a Bíróság sosem fogja a gyermekpornográfiának vagy a cigarettahirdetésnek ugyanazt a védelmet biztosítani, mint amit hagyományosan biztosít a politikai szólásnak. Ha nem szabad kategorizálnunk, ahogy a Bíróság nem volt hajlandó kategorizálni a jelen esetben, akkor mindenütt csökkenni fog a védelem mértéke. Szomorú, hogy a Bíróság annak érdekében, hogy egy megfelelő eredményre jusson, a jelen esetben hajlandó gyengíteni az Első alkotmánykiegészítés nyújtotta védelmet.

A második lehetőség, hogy ez az eset nem fogja lényegesen befolyásolni az Első Alkotmánykiegészítéssel kapcsolatos joggyakorlatot, hanem ehelyett inkább egy aberrációnak fogják tekinteni – egy olyan esetnek, amelyben a Bíróság manipulálta a jogi doktrínát annak érdekében, hogy megsemmisítsen egy rendeletet, amelynek kiindulópontját ellenezte, nevezetesen azt, hogy a faji fenyegetések és verbális támadások nagyobb kárt okoznak, mint az egyéb harcias szavak. Attól tartok, hogy a Bíróságot eltérítette valós küldetésétől az a kísértés, hogy eldöntse az ügyet a „politikailag korrekt beszéd” és a „kulturális sokféleség” alapján, amelyek közül egyik sem került itt elő. Ha ez a mai döntés jelentése, az talán még szomorúbb.

(Fordította: Győri Gábor)

Virginia kontra Black és társai-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 538 U.S. 343 (2003)

A vádlottakat egymástól függetlenül ítélték el egy Virginia állami rendelet alapján, amely bűnösnek mondja ki azt, „aki... bármely személy vagy személyek csoportjának megfélemlítésének szándékával... más birtokán, autópályán vagy más nyilvános helyen keresztet éget,” valamint kimondja, hogy „az ilyen keresztégetés... első látásra meggyőző bizonyítéka (*prima facie* rendelkezés) annak, hogy a cél személyek vagy személyek egy csoportjának a megfélemlítése. Amikor Black vádlott az Első alkotmánykiegészítésre való hivatkozással kifogásolta azt az esküdtszéki tájékoztatót, mely szerint a keresztégetés önmagában bizonyítéka a megfélemlítő célnak, az ügyész azt a választ adta, hogy ez az értelmezés egyenesen az állam esküdtszéki útmutatójából van [*Virginia Model Instruction*]. O'Mara vádlott beismerte bűnösségét, a rendelet megsértését, de fenntartotta a jogot, hogy megkérdőjelezze annak alkotmányosságát. Elliot vádlott tárgyalásán a bíró tájékoztatta az esküdteket, hogy a Nemzetközösségnek mit kell bizonyítania, de nem magyarázta el sem a „megfélemlítés” fogalmát, sem a *prima facie evidence* rendelkezést. A három ügyet egyesítve, Virginia állam Legfelső Bírósága megállapította, hogy a keresztégetésről szóló rendelet formailag alkotmányellenes; azaz analitikusan nem elválasztható attól a rendeletről, melyet a Legfelsőbb Bíróság alkotmányellenesnek ítélt a *R.A.V kontra St. Paul*-ügyben. A tartalom és nézőpont alapján diszkriminál, mivel a keresztégetést sajátos üzenete miatt választja, és a „prima facie bizonyíték” rendelkezése szélesíti a rendeletet, mert a vádemelés kiterjesztett lehetősége így „megdermeszti” a véleménynyilvánítást.

Döntés: A döntés részben megerősíti, részben felfüggeszti, és visszautalja az eljárást.

O'Connor bíró ismertette a Bíróság álláspontját az I., II., III. részre vonatkozóan, leszögezve, hogy egy állam az Első alkotmánykiegészítéssel összhangban megtilthatja a megfélemlítés céljából elkövetett keresztégetést.

(a) A keresztégetés az Egyesült Államokban kibogozhatatlanul összefonódott a Ku-Klux-Klan történetével, mely 1866-os alakulása után a déli államokban terrorizálták a feketéket, a Klánnal nem egyetértő déli fehéreket, valamint a „politikai kalandor” északi fehéreket. Korbácsolták, megfélemlítették és gyakran megölték őket. A Klán gyakran használta a keresztégetést megfélemlítő, fenyegető céllal, noha az ilyen égetések a Klán-összejövetel központi elemeként egyben hatásos szimbólumai maradtak a közös csoportidentitásnak és ideológiának is. Ma már, attól függetlenül, hogy az üzenete politikai vagy félelemkeltő, a keresztégetés „a gyűlölet szimbóluma”. Attól, hogy a keresztégetés nem szükségképpen hordozza a megfélemlítés üzenetét, a keresztégető célja gyakran az, hogy a célszemély féltse az életét. A keresztégetés fenyegető célzatú használatánál pedig kevés erőteljesebb üzenet van, ha létezik egyáltalán.

(b) A szólás és véleménynyilvánítás szabadságának Első alkotmánykiegészítés által biztosított védelme nem abszolút védelem. A Bíróság korábban már elismerte, hogy a kormányzat az Alkotmánnyal összhangban szabályozhat bizonyos véleménynyilvánítási kategóriákat [lásd *Chaplinsky kontra New Hampshire*-ügy). Például az Első alkotmánykiegészítés lehetővé teszi az államok számára a „valós fenyegetések” tiltását [lásd például *Watts kontra Egyesült Államok*-ügy). A „valós fenyegetés” azokat a közléseket foglalja magába, amikor meghatározott egyén, vagy egyének csoportja elleni törvénytelen erőszak célját kommunikálja a beszélő, még akkor is, ha magának a beszélőnek nem célja a tett megvalósítása. A valós fenyegetés tiltása megvédi az egyéneket az erőszaktól való félelemtől, valamint véd a félelem keltette zavargások és a fenyegetett állapotban elkövetett erőszak megjelenésétől is. A megfélemlítés az alkotmányosan tiltható értelemben egyfajta „valós fenyegetés”, ahol a beszélő célja az, hogy a célzott személyek, vagy csoportok testi sérüléstől, vagy a haláltól féljenek. Az alperesek nem vitatják, hogy a kereszttegetés ilyen értelemben a félelemkeltő beszéd kategóriájába tartozik, és ez így van rendjén. A kereszttegetés történelme az országban általában megfélemlítő, erőszak céljának kitett áldozatok átható félelmét előidéző célú.

(c) Az Első alkotmánykiegészítés lehetővé teszi Virginia állam számára, hogy büntesse a megfélemlítő célú kereszttegetést, mivel ez a megfélemlítés különösen virulens formája. Minden félelmet keltő beszéd tiltása helyett, Virginia a félelemkeltő beszédek ezen csoportját tilthatja, annak fényében, hogy a kereszttegetések hosszú és veszedelmes történelme során a fenyegető erőszak jelképe volt. A megfélemlítő célú kereszttegetés tiltása teljesen összhangban van a *R.A.V. kontra St. Paul* döntéssel. Ellentétben Virginia állam Legfelsőbb Bíróságának ez ügyben hozott döntéssel döntésével, a Legfelsőbb Bíróság nem állította, hogy az Első alkotmánykiegészítés a beszédek tartalom alapú diszkriminációják *minden* formáját tiltaná. A Bíróság azt a döntést hozta, hogy a tartalomalapú diszkrimináció nem sérti az Első alkotmánykiegészítést, ha annak indoka teljes mértékig azon az indokon alapul, amiért az adott beszéd teljes kategóriája tiltható. Például egy állam dönthet úgy, hogy azt az obszcenitást tiltja be, amely a legnyilvánvalóbban sértő a bujaságában – azaz azt, amely a szexuális tevékenység leginkább kényágyó formáját mutatja be. Virginia állam nem megy szembe az Első alkotmánykiegészítéssel, amikor a megfélemlítő célzatú kereszttegetést tiltja. A *R.A.V.*-döntéssel ellentétben itt nem azért választ büntetendőnek Virginia állam rendelete egyes cselekményeket, mert azok „a helytelenített kérdéskörökről” szólnak. Nincs jelentősége annak, hogy a személy az áldozat faji, nemi vagy vallási hovatartozása miatt akar félelmet kelteni a kereszttegetéssel, vagy a sértett politikai hovatartozása, szakszervezeti tagsága, vagy a homoszexualitás ellen. Tehát éppen úgy, ahogy egy állam azt az obszcenitást tiltja be, amely a legnyilvánvalóbban sértő a bujaságában, ennek megfelelően egy állam csak azt a megfélemlítést tilthatja be, amelyik leginkább, legvalószínűbben generálja a testi sérüléstől való vélelmet.

O'Connor bíró, akihez a főbíró, valamint Stevens és Breyer bírók csatlakoztak, különvéleményt fogalmaztak meg a IV., V. részben, mely szerint a Virginia állam rendeletének „*prima facie*” kitétele abban az értelemben, ahogy azt az alperes Black ügyében az esküdtszék alkalmazta, formailag alkotmányellenes. Mivel az útmutatás megegyezik a Nemzetközösség esküdtszéki útmutatójában írtakkal, és a Virginia állam Legfelsőbb Bíró-

ságának megvolt a lehetősége arra, hogy ne ismerje azt el, ezért a *prima facie* kitétel az útmutatóban éppen úgy köti ezt a bíróságot, ahogyan a rendeletben szerepel [lásd *Terminiello kontra Chicago*-ügy]. Úgy, ahogyan az útmutatóban szerepel, a *prima facie* rendelkezés megdönti az érvelést, mely szerint egy állam tilthatja a megfélemlítés célú kereszttegetést. A rendelkezés lehetővé teszi, hogy esküdtszék ítélkezzen minden olyan esetben is, amikor a vádlott nem él védelemhez való alkotmányos jogával. De még ha egy Blackhez hasonló vádlott él is a védelemmel, a rendelkezés valószínűbbé teszi, hogy az esküdtszék meg fogja találni a megfélemlítési szándékot, teljesen függetlenül az eset tényeitől. Tehát a rendelkezés lehetővé teszi a Nemzetközösség számára, hogy letartóztasson, vádat emeljen és elítéljen bárkit csak azért, mert keresztet égetett. Ebben az értelemben elfogadhatatlan kockázatát teremti meg bizonyos eszmék elnyomásának (például *Secretary of State of Md kontra Joseph H Munson Co.*) A kereszttegetés kifejezheti az alkotmányosan tiltható megfélemlítést, de lehet, hogy az elkövető csak politikai üzenetet kíván közvetíteni. A *prima facie* rendelkezés elmosza a két eset közti határvonalat, nem veszi figyelembe azokat a kontextuális jellemzőket, melyek eldönthetnék, hogy egy adott kereszttegetésnek célja-e a megfélemlítés. Az Első alkotmánykiegészítés nem tesz lehetővé ilyen kiskaput. Tehát Black elítélése nem fenntartható, az ítélete helybenhagyott. Viszont Elliot esküdtszéke nem kapott útmutatást a *prima facie* rendelkezés értelmezésében, valamint a rendelkezés O'Mara esetében nem merült fel, mert ő beismerte bűnösségét. Annak lehetősége, hogy a rendelkezés elválasztható az ügytől, nyitva áll. Mint ahogy annak az elméleti lehetősége is, hogy Virginia állam Legfelsőbb Bírósága a visszautalt ügyben úgy értelmezi a *prima facie* kitételet, hogy elkerülje a fentebb vázolt alkotmányi kifogásokat.

Scalia bíró egyetért azzal, hogy a Bíróság felfüggeszti és visszaküldi Elliot és O'Mara ügyét Virginia állam Legfelsőbb Bíróságára, így annak lehetősége van a kereszttegetést tiltó rendelet *prima facie* rendelkezésének elemzésére.

Souter bíró, akihez Kennedy és Gindburg bírók csatlakoztak, azt állítja, hogy Virginia állam rendelete alkotmányellenes a *R.A.V kontra St. Paul* döntés alapján, és ezért nem ért egyet a Bíróság azon döntésével, hogy helybenhagyta Black vádlott ítéletének érvénytelenítését.

O'Connor bíró hirdette ki az ítéletet, és ismertette a bíróság álláspontját a Az I., II. és III. részekre vonatkozóan, melyben Rehnquist főbíró, Stevens, Scalia és Breyer csatlakoztak, valamint a IV., V. részben kifejtett álláspontot, amelyhez Rehnquist főbíró, Stevens és Breyer csatlakoztak. Stevens bíró nyújtott be különvéleményt, Scalia bíró nyújtott be részben eltérő különvéleményt és párhuzamos indoklást, melyhez Thomas bíró csatlakozott az I., II. részben. Souter bíró nyújtott be különvéleményt és eltérő indoklást, melyhez Kennedy, Ginsburg csatlakoztak. Thomas bíró nyújtott be különvéleményt.

(Fordította: Győri Gábor)

Jersild kontra Dánia-eset

Emberi Jogok Európai Bírósága (1994) 298 Eur. Ct. H.R. (ser. A); 19 E.H.R.R. 1.

[Jersild dán újságíró interjút készített egy rasszista csoport tagjaival, amit a dán közszolgálati televízió kommentár nélkül sugárzott. Az adásban a „zöldkabátos” csoport tagjai a „Perkerek”-et, vagyis a Dániában élő bevándorló munkásokat súlyosan becsmérő kijelentéseket tettek.¹ A dán bíróságok a zöldkabátosok mellett bűnrészesség és felbujtás miatt elítélték az újságírót is a Büntető Törvénykönyv következő rendelkezésének megsértéséért: „Bármely személy, aki nyilvánosan vagy terjesztés céljából olyan kijelentést tesz, vagy más-fajta kommunikációt végez, amely fenyegeti, sérti vagy megalázza az emberek egy csoportját, azok faji hovatartozása, bőrszíne, nemzeti vagy etnikai származása, vagy hite miatt, pénzbüntetésben vagy két évet nem meghaladó fogvatartásban, illetve börtönbüntetésben részesül.” Jersild az Emberi jogok európai egyezménye (a továbbiakban: az Egyezmény) 10. cikkének megsértése miatt fordult a strasbourgi bírósághoz.]

[...]

9. A dán állampolgár Jens Olaf Jersild úr újságíró, Koppenhágában él. Amikor a jelen eset alapjául szolgáló események zajlottak a Danmarks Radio [a dán rádió-televízió társaság] alkalmazottja volt, és jelenleg is ott dolgozik, a Vasárnapi Hírmagazinnál [*Søndagsavisen*]. Az utóbbi közismert mint komoly televíziós műsor, amely a tájékozott közönségnek szól, és a társadalmi és politikai témák széles spektrumát öleli fel, beleértve az idegenellenességet, a bevándorlást és a menekülteket.

10. 1985. május 31-én az Information című újságban megjelent egy cikk, amely egy, Koppenhága Osterbro városrészében működő, fiatalokból álló és önmagát „zöldkabátosoknak” [*„grønjakkerne”*] nevező csoport tagjainak rasszista nézeteiről számolt be. Ezen cikk ismeretében a Vasárnapi Hírmagazin szerkesztői úgy döntöttek, hogy dokumentumfilmet forgatnak a zöldkabátosokról. Ezután a panaszos felvette a kapcsolatot a csoport képviselőivel és a helyi ifjúsági központ egyik szociális munkásával, Per Axholt úrral együtt, három tagjukat meghívta, hogy vegyenek részt egy televíziós interjúban. Az interjú során, amelyet a panaszos készített, a három zöldkabátos támadó és becsmérő kijelentéseket tett a Dániában élő bevándorlókra és etnikai csoportokra. [...]

11. A panaszos később megszerkesztette és megvágta az interjú filmjét néhány perces hosszúságúra. 1985. július 21-én a Vasárnapi Hírmagazin részeként sugározta a Danmarks Radio. [...]

12. [...] [Az] ügyészség bünyügyi eljárást kezdeményezett a három fiatal ellen, akikkel a panaszos az interjút készítette. A vád szerint a Büntető Törvénykönyv 266. cikk (b) bekezdését sértették meg. [...]

¹ A Bíróság ezt a kifejezést mint egy, „a Dániában élő bevándorló munkásokat súlyosan becsmérő kifejezésként” definiálja. – a szerk.

$$[\dots]$$
$$[...]$$

Egy újságíró „kötelességeinek és felelősségének” mérlegelésénél, a szóban forgó médium potenciális hatása fontos tényező, és általánosan elismerik, hogy az audiovizuális médiának gyakran sokkal közvetlenebb és erőteljesebb hatása van, mint a nyomtatott sajtónak. Az audiovizuális médiának a képeken keresztül olyan jelentések megjelenítésére van lehetősége, amelyet a nyomtatott média nem képes közvetíteni.

Ugyanakkor az objektív és kiegyensúlyozott tájékoztatás módszerei jelentős mértékben különbözhetnek, többek között a szóban forgó média jellegétől függően. Sem ennek a Bíróságnak, sem pedig a nemzeti bíróságoknak nem dolga, hogy saját felfogásait tegye meghatározóvá a sajtóé helyett, annak vonatkozóan, hogy a tudósítás mely módszerét kellene követnie az újságíróknak. Ebben az összefüggésben a Bíróság felidézi, hogy a 10. cikk nemcsak a kifejezett gondolatok és információk tartalmát védi, hanem azok közvetítésének formáját is. [...]

32. A nemzeti bíróságok jelentős hangsúlyt helyeztek arra a tényre, hogy a panaszos maga kezdeményezte a zöldkabátosokról szóló film elkészítését, és nem csak előzetesen tudta, hogy valószínűsíthetően rasszista kijelentések fognak elhangzani az interjú során, hanem bátorította is az ilyen megnyilatkozásokat. Oly módon szerkesztette a műsort, hogy az tartalmazza a sértő kijelentések. Az ő részvétele nélkül nem érték volna el ezek a megnyilvánulások az embereknek ennyire tág körét, és így nem váltak volna büntethetővé. [...]

33. Másrészt, ami a zöldkabátos program tartalmát illeti, meg kell jegyezni, hogy a műsorvezető bevezetője azzal indult, hogy utalt a Dániában a közelmúltban lezajlott rasszizmusról szóló nyilvános vitára és sajtókommentárokra, és ezzel felhívta a nézők figyelmét, hogy a műsort ennek keretében értelmezzék. Azzal folytatta, hogy a műsor célja a probléma bizonyos aspektusainak megvilágítása volt egyes rasszista egyének azonosításával, valamint mentalitásuk és társadalmi hátterük ábrázolásával. Nincs ok kétségbe vonni, hogy az ezt követő interjúk megfeleltek e célnak. Objektív megközelítéssel, egészében nézve a műsort, nem lehetett úgy felfogni, hogy a rasszista nézetek és elképzelések propagálása lett volna a szándéka. Ellenkezőleg, az interjú révén egyértelműen megkísérelte feltárni, elemezni és megmagyarázni a fiatalok e csoportjának helyzetét, akiknek korlátozottak a lehetőségeik, és frusztrálja őket szociális helyzetük, priuszuk van, és erőszakos attitűddel bírnak. Tehát a műsor, egy már jelentős közaggodalom tárgyaként felmerülő kérdés egyes aspektusaival foglalkozott. [...]

34. [...] Igaz az is, hogy a műsor nem utalt kifejezetten a fajgyűlölet és az egyik faj felsőbbrendűsége hirdetésének erkölcstelenségére, veszélyeire és törvénytelenségére. Ám figyelembe véve a fent említett ellensúlyozó elemeket, valamint annak természetes korlátait, hogy ezek az elemek részletesen kifejtésre kerüljenek egy hosszabb műsoron belüli rövid részben, valamint az újságíró szabad döntését arra vonatkozóan, hogy a véleménynyilvánítás melyik formáját használja, a Bíróság nem tekinti relevánsnak az óva intő figyelmeztetések hiányát.

35. [...] Semmi kétség nem férhet ahhoz, hogy azok a kijelentések, amelyek miatt a zöldkabátosokat elítélték, több mint sértőek voltak a támadott csoportok tagjaira nézve, és nem élvezik a 10. cikk védelmét. De még ha figyelembe is vesszük, hogy a panaszos a zöldkabátos műsorrészt milyen módon készítette, akkor sem bizonyítható, hogy a műsor egészét tekintve, olyan jelleget öltött volna, amely indokolná az ő elítélését és megbüntetését egy, a Büntető Törvénykönyvben foglalt bűncselekmény miatt.

37. Az előbbieket figyelembe véve: a panaszos elítélése és büntetési tétele mellett felsorakoztatott indokok nem voltak elegendőek ahhoz, hogy meggyőzően támasszák alá, hogy a véleménynyilvánítási szabadsághoz fűződő jogának ebből eredő korlátozása „szükséges volt egy demokratikus társadalomban”; különösképp aránytalanok voltak az alkalmazott intézkedések a „mások jó hírnevének vagy jogainak” védelme céljához viszonyítva. Következésképpen az intézkedések az Egyezmény 10. cikkének megsértését eredményezték. [...]

Ezen okoknál fogva A Bíróság 12 : 7 szavazati arányban úgy határoz, hogy az Egyezmény 10. cikke sérült.

Ryssdal, Bernhardt, Spielman és Loizou bírák közös különvéleménye

1. Ez az első alkalom, hogy a Bíróságnak rasszista megnyilvánulások terjesztésével kellett foglalkoznia, amelyek emberek jelentős csoportjától tagadják meg annak elismerését, hogy „emberek”. Korábbi döntéseiben a Bíróság – szerintünk helyesen – aláhúzta a sajtó és általában véve a média szabadságának lényeges voltát egy demokratikus társadalomban, de soha nem kellett vizsgálnia egy olyan helyzetet, amelyben „mások jó hírneve és jogai” [10. cikk (2) bekezdés] olyan mértékben veszélyeztetve lettek volna, mint jelen esetben.

2. Egyetértünk a többséggel a tekintetben, hogy a zöldkabátosok maguk „nem élvezték a 10. cikk védelmét.” Ugyanennek igaznak kell lennie azon újságírók vonatkozásában, akik ilyen megnyilvánulásokat terjesztenek kiegészítő magyarázat nélkül, illetve támogatásukat kifejezve. Ezt egyértelműen nem lehet mondani a panaszosról. Ezért bevallottan nehéz megtalálni a megfelelő egyensúlyt a sajtószabadság és mások védelme között. Ám a többség sokkal nagyobb jelentőséget tulajdonít az újságíró szabadságának, mint azok védelmének, akik a fajgyűlölettől szenvednek.

3. Sem az interjú írásos szövege, sem pedig a videofilm, amelyet láttunk, nem teszi egyértelművé, hogy a zöldkabátosok megnyilvánulásai nem tűrhetőek egy olyan társadalomban, amely az emberi jogok tiszteletére alapul. A panaszos néhány percre vágta meg a teljes interjút, valószínűleg azzal a következménnyel – vagy akár azzal a szándékkal – hogy a legdurvább megnyilvánulásokat tartsa meg. Ennek fényében teljes mértékig szükséges lett volna legalább egy, a rosszállást világosan kifejező nyilatkozatot hozzátenni. A Bíróság többsége az interjú kontextusában vél ilyen rosszállást felfedezni, de ez csupán egyik értelmezése a homályos megnyilvánulásoknak. Senki nem tudja kizárni, hogy a nyilvánosság bizonyos tagjai a televíziós adásban saját faji előítéleteik támogatását tapasztalhatták.

És mit érezhetnek azok, akiknek emberi méltóságát támadták meg, vagy akár tagadták meg teljesen a zöldkabátosok? Kialakulhat-e bennük olyan benyomás, hogy a megfelelő összefüggésben értelmezve a televíziós közvetítés erősíti védelmüket? Egy újságíró jóindulata nem elegendő egy ilyen helyzetben, különösen nem, amikor ő maga provokálta ki a rasszista megnyilvánulásokat. [...]

[...] Meg vagyunk győződve arról, hogy a dán bíróságok mérlegelési körükön belül mozogtak, amelyet meg kell hagyni az egyezményben részes államoknak ezen a kényes területen. Következésképpen a dán bíróságok határozatait nem lehet az Egyezmény 10. cikkének megsértéseként minősíteni.

(Fordította: Győri Gábor)

Robert Faurisson kontra Franciaország-eset ENSZ Emberi Jogi Bizottság¹ – UN Doc OCPH/58/D/550/1993 (1996)

[Robert Faurisson francia irodalomprofesszor egy 1990-ben adott folyóirat-interjújában kétségbe vonta a gázkamrák gyilkolásra használatát Auschwitzban. Faurissont a francia bíróságok 50 ezer USD-nek megfelelő pénzbírsággal sújtották az emberiség elleni bűncselekmények megkérdőjelezése [*„contestation de crime contre l’humanité”*] miatt.]

A tények a szerző [azaz Faurisson] tájékoztatása alapján

[...]

2.1. A szerző irodalom professzor volt a párizsi Sorbonne Egyetemen 1973-ig és a Lyoni Egyetemen 1991-ig, amikor eltávolították a tanszékről. Mivel a holokauszt történelmi jelentőségének tudatában volt, bizonyítékot keresett a gyilkolás módszereit illetően, különösen a gáz általi fulladásra. Ugyan nem tagadja a gáz használatát dezinfekciós célokra, kételkedik a gázkamrák gyilkolásra történő használatában [*„chambre à gaz de homicides”*] Auschwitzban, illetve egyéb náci koncentrációs táborokban.

2.2. A szerző állítása szerint, véleményét számos tudományos folyóirat elutasította, és gúny tárgya lett a napi sajtóban, [...] mindazonáltal továbbra is kételkedik az emberirtásra használt gázkamrák létezésében. [...]

2.3. 1990. július 13-án a francia törvényhozás elfogadta az ún. „Gayssot-törvényt”, amely módosítja az 1881-es sajtószabadságról szóló törvényt egy 24 bis cikk hozzáadásával; ez utóbbi bűnténynek nyilvánítja az 1945. augusztus 8-i Londoni Chartában meghatározott emberiség ellenes bűnök kategóriájának megkérdőjelezését.

2.5. Röviddel a „Gayssot-törvény” kihirdetése után Faurissonnal interjút készített a *Le Choc du Mois* című francia havi magazin. [...] Az interjú megjelenése után 11, francia ellenállók és a német koncentrációs táborokba deportált személyeket tömörítő egyesület magánvádas büntetőeljárást kezdeményezett Faurisson, valamint Patrice Boizeau, a *Le Choc du Mois* főszerkesztője ellen.²

¹ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR) fakultatív jegyzőkönyvének értelmében egy állam, amely az Egyezségokmány részesévé válik, elismeri az Emberi Jogi Bizottság hatáskörét, hogy olyan egyénektől fogadjon be és vizsgáljon meg indítványokat, akik a részes állam joghatósága alá tartoznak, és állításuk szerint egy, az Egyezségokmányban lefektetett jogukat az állam megsértette. A Bizottság megállapításait évi jelentésében nyilvánosságra hozhatja. A Bizottság tagjai az ICCPR tagállamaiból delegált 18 főből állnak össze, akik magánszemélyként szolgálnak.

² Az 1881-es sajtótörvény módosítása keresetindításra való jogosultságot biztosított különböző emberi jogi csoportoknak a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos esetekben, még akkor is, ha a társulás tagjai nem szenvedtek közvetlen sérelmet.

2.7. [...] A Fellebbviteli Bíróság *inter alia* megvizsgálta a tényállást az Emberi jogok európai egyezménye 6. és 10. cikkeinek tükrében, és arra a következtetésre jutott, hogy azt az elsőfokú bíróság megfelelően értékelte.

2.8. A szerző megállapítja, hogy a „Gayssot-törvény” még a francia Országgyűlésben is kritika tárgya volt. Így például 1991 júniusában Jacques Toubon, a *Rassemblement pour la République* (RPR) parlamenti képviselője – és az indítvány benyújtása idején francia igazságügy-miniszter – a törvény visszavonását követelte. Faurisson ezen túlmenően hivatkozik arra is, hogy Simone Veil Auschwitz-túlélő is kritizálta a „Gayssot-törvényt”.

7.2. A francia állam [...] kifejti a „Gayssot-törvény” jogalkotási történetét. Ezzel összefüggésben megjegyzi, hogy az 1980-as években Franciaország által elfogadott rasszizmusellenes törvényeket nem tekintették elegendőnek ahhoz, hogy vádemelésre vagy büntetés kiszabására kerülhessen sor, *inter alia*, a második világháború során elkövetett náci bűntettek bagatellizálásával kapcsolatban. Az 1990. július 13-án elfogadott törvény válaszként született a francia törvényhozók abbéli aggályára, hogy már több éve kialakulóban volt az ún. „revizionizmus”, elsősorban olyan egyének részéről, akik írsaikat (saját felfogásuk szerinti) történészi státuszukkal indokolták, és ennek keretében tagadták a soa [shoah] valóságát. A kormány álláspontja szerint ezek a revizionista tételek „a jelenkori antiszemitizmus finom, körmönfont módját” jelentik meg, amelyeket 1990. július 13. előtt nem lehetett büntetni a francia büntetőtörvények létező rendelkezései keretében.

7.4. Az állam felhívja a figyelmet arra, hogy az Egyezségokmány 5. cikk 1. bekezdése felhatalmazza az államokat arra, hogy megtagadják bármely csoporttól, vagy egyéntől azt a jogot, hogy olyan tevékenységet folytassanak, amely az Egyezségokmány által elismert jogok és szabadságok valamelyikének megsemmisítésére irányul.

7.12. Érveinek alátámasztására az állam az Európai Emberi Jogi Bizottság döntésére utal, amelyben az Egyezmény 10. cikkéről [az Egyezségokmány (19) bekezdésének megfelelője] értekezik. Egy 1982. július 16-án eldöntött esetben [9235/81. számú eset (X. kontra Német Szövetségi Köztársaság), elfogadhatatlannak nyilvánítva 1982. júliusában], amely arra vonatkozott, hogy bírósági döntéssel megtiltották az olyan broszúrák bemutatását és terjesztését, amelyek szerint a több milliányi zsidó meggyilkolása a második világháború során cionista koholmány – a Bizottság úgy határozott, hogy „sem nem önkényes, sem nem ésszerűtlen a kérelmező által bemutatott pamfleteket a zsidó közösség, valamint azon közösség egyes tagjai ellen irányuló diffamáló támadásnak minősíteni. Azáltal, hogy zsidók milliói megölésének történelmi tényét – amely tényt még a kérelmező maga is elismert – hazugságként és cionista szélhámosságként jellemezték, a szóban forgó pamfletek nemcsak a releváns történelmi tényeket ábrázolták tévesen, hanem emellett támadást is tartalmaztak mindazokkal szemben, akiket [...] hazugnak és szélhámosnak minősített.” [...] A Bizottság továbbá azzal az érveléssel indokolta a kérelmező szólásszabadságát sújtó korlátozást, hogy „a korlátozást [...] nemcsak az Egyezmény által elismert legitim célt (mégpedig más jó hírnevének védelmét) szolgálta, hanem

emellett szükségesnek is tekinthető egy demokratikus társadalomban. Egy ilyen társadalom a toleranciára és a nyílt gondolkodásmódra alapul, amelyeket ezek a pamfletek egyértelműen nem vettek figyelembe. Ezeknek az elveknek a védelme különösen indokolt lehet olyan csoportok esetében, akiket egykor diszkriminációval sújtottak.”

8.6. A véleménynyilvánítás szabadságát illetően a szerző megjegyzi, hogy ez a szabadsága továbbra is súlyosan korlátozott: így például megtagadják tőle a válaszadás jogát a főbb médiumokban, és esetében a bírósági eljárásokat általában zárt eljárássá nyilvánítják. Éppen az 1990. július 13-i törvény alapján minősül bűncselekménynek, ha a szerzőnek helyet adnak az újságban, vagy védelmének a tárgyaláson használt érvei természetéről hírt adnak.

[...]

A jogalap megalapozottságának vizsgálata

[...]

9.4. A véleménynyilvánítás szabadságát sújtó bármilyen korlátozásnak a következő követelmények mindegyikének együttesen meg kell felelnie: a törvényben lefektetettnek kell lennie, a 19. cikk (3) bekezdésének a) és b) pontjaiban foglalt célok egyikére kell vonatkoznia, és szükségesnek kell lennie egy legitim cél megvalósítása érdekében.

9.6. [...] Azok a jogok, amelyek védelme érdekében a 19. cikk (3) bekezdése engedélyezi a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását, vonatkozhatnak más személyek érdekeire, vagy a közösség egészének érdekeire. Mivel teljes összefüggésükben értelmezve a szerző nyilatkozatai olyan természetűek voltak, hogy antiszemita érzelmeket ébreszthettek, vagy erősíthettek, a korlátozás a zsidó közösség abbéli érdekeinek tiszteletben tartását szolgálta, hogy antiszemita érzülettől mentes közegben élhessen. A Bizottság ezért arra a következtetésre jut, hogy a szerző véleménynyilvánításának szabadságának korlátozása engedélyezett az Egyezségokmány 19. cikk (3) a) pontja értelmében.

9.7. Végezetül azt kell vizsgálnia a Bizottságnak, hogy a szerző véleménynyilvánításának korlátozása szükséges volt-e. A Bizottság tudomásul vette az állam érvelését, miszerint a „Gayssot-törvény” bevezetése a rasszizmus és az antiszemitizmus elleni harcot szándékozik szolgálni. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Közösség elleni izgatás I. – 30/1992. (V. 26.) AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozók – köztük a Pesti Központi Kerületi Bíróság – a Büntető Törvénykönyvnek (Btk.) az 1989. évi XXV. törvény 15. §-ával megállapított 269. §-a alkotmányellenességének megállapítása és e bűncselekményi tényállás megsemmisítése iránt nyújtottak be indítványt. Az ügy előadó bírása Sólyom László és Szabó András volt.
2. A Btk. 269. § (1) és (2) bekezdésében foglalt büntető tényállás két magatartási típust szankcionál: a gyűlöletkeltést (gyűlöletre uszít) és a megvetés kifejezésre juttatását (sértő vagy lealacsonyító kifejezések használata vagy ilyen cselekmény elkövetése).
3. Az indítványozók álláspontja szerint a Btk. 269. §-a azért alkotmányellenes, mert büntetni rendel olyan magatartásokat, amelyek az Alkotmány 61. §-ában biztosított véleménynyilvánítási és sajtószabadság, továbbá az egyik indítványozó szerint a 60. §-ban biztosított gondolat szabadság és a 65. §-ban biztosított menedékhez való jog gyakorlásának körébe esnek. A Pesti Központi Kerületi Bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben végzésével az eljárást felfüggesztette. A végzés szerint a Btk. „ellentmondani látszik” az Alkotmány 8. § (1)–(2) és (4) bekezdésének, figyelemmel az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakra.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság a Btk. 269. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmeket elutasította. A Btk. 269. § (2) bekezdése ezzel szemben alkotmányellenes, mivel az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási és sajtószabadságot szükségtelenül és aránytalanul korlátozza, ezért azt a határozat közzétételének napjával az AB megsemmisítette.
5. A testület az indítványok elbírálása során megállapította, hogy a Btk. 269. §-át egybevetve az Alkotmány 60. § (1) bekezdésével nyilvánvaló, hogy a gondolat szabadsága és a közösség elleni izgatás semmilyen ponton nem érintkezik. Így a büntető rendelkezés ezt az alapjogot nem korlátozza, nem sérti, mert az a véleménykinyilvánításra vonatkozik. A büntetőjog axiómái közé tartozik ugyanis, hogy pusztán a gondolat nem lehet büntetőjogi felelősségre vonás alapja. Ugyancsak nem fedezhető fel tartalmi összefüggés a Btk. 269. §-a és a menedékjog mint alkotmányos alapjog között, így ellentétük sem mutatható ki, vagyis az alaptörvény e szakaszaira hivatkozó indítványok nem megalapozottak.
6. Az AB hangsúlyozta, hogy a Btk. 269. § alkotmányosságának megítélése azért nagyon jelentős kérdés, mert az a véleménynyilvánítás alapjogának határait a felelősségi rendszer legsúlyosabb eszközével, a büntetőjogi szankcióval jelöli ki. Márpedig a véleménynyilvánítás szabadsága a plurális, demokratikus társada-

lom egyik alapvető értéke. Éppen ezért kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, és többféle szabadságjognak, az ún. kommunikációs alapjogoknak az anyajogának tekinthető. A sajtószabadság mellett ebbe a körbe tartozik az irodalmi és művészeti kifejezés szabadsága, a tudományos alkotás és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. Idekapcsolódik még a lelkiismereti és vallásszabadság, illetve a gyülekezési jog is. Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Az AB hangsúlyozta, hogy az eszmék és nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések sajátos megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.

7. Az AB arra is felhívta a figyelmet, hogy az Alkotmány 61. §-a alapján az államnak nemcsak a véleménynyilvánítás szabadsága szubjektív jogának érvényesülését kell garantálnia, hanem annak objektív intézményvédelmi oldalából következően biztosítani kell a demokratikus közvélemény kialakulásának feltételeit, és annak működésének fenntartását.

8. Az AB a Btk. 269. §-a alkotmányosságának megítélésénél a következő kérdéseket vizsgálta: elkerülhetetlenül szükséges-e a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság korlátozása a tényállásban leírt magatartások esetén, illetve a korlátozás megfelel-e az arányosság követelményeinek, azaz az elérni kívánt célhoz a büntetőjog eszközkészlete általában és ezen belül az adott büntető tényállás szükséges és megfelelő-e. Miután a Btk. 269. §-a által szankcionált két bűncselekmény (gyűlöletkeltés illetve a megvetés kifejezésre juttatása) mind elkövetési magatartást, mind társadalomra veszélyességét tekintve jelentősen eltér egymástól, ezért azok alkotmányosságát külön vizsgálta meg az AB.

9. Az AB álláspontja szerint a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság korlátozását mind az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés történelmileg bizonyítottan kártékony hatása, mind az alkotmányos alapértékek védelme, továbbá a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése szükségessé és indokoltá teszi.

A véleménynyilvánítás és a sajtószabadság körében az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel, a demokratikus jogállamiságra, az emberek egyenlőségére, egyenlő méltóságára, valamint a diszkrimináció tilalmára, a lelkiismereti és vallásszabadságra, a nemzeti, etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos tételekkel. A véleménynyilvánítási és sajtószabadság gyakorlása olyan formáinak eltérése, amelyet a Btk. 269. § (1) bekezdése tilalmaz, ellentmondana a demokratikus jogállamiságból fakadó követelményeknek.

10. A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az *ultima ratio*. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. Az AB álláspontja szerint a Btk. 269. § (1) bekezdésében tilalmazott

magatartásnak az egyént és a társadalmat érintő hatásai, következményei olyan súlyosak, hogy más felelősségi formák, így a szabálysértési vagy polgári jogi felelősségi rendszerek eszközei elégtelenek az ilyen magatartások tanúsítóival szemben. E magatartások helytelenítésének, elítélésének erőteljes kifejezése, azoknak a demokratikus eszméknek, értékeknek a megerősítése, amelyek ellen e cselekmények elkövetői támadnak, valamint a megsértett jog és erkölcsi rend helyreállítása a büntetőjog eszközeit igényli.

11. A Btk. 269. § (1) bekezdésének elkövetési magatartása, a „gyűlöletre uszítás”. Ebben az esetben a csoport ellen felszított indulat fenyegeti a csoporthoz tartozók becsületét, méltóságát (szélsőséges esetben életét is), és megfélemlítéssel korlátozzák őket más jogaik gyakorlásában is (köztük a szabad véleménynyilvánításban). Tehát a szankcionált magatartás olyan veszélyt hordoz egyéni jogokra is, amelyek a közvetlen tárgyként szereplő köznyugalomnak olyan súlyt ad, hogy a véleményszabadság korlátozása szükségesnek és arányosnak tekinthető. Noha a mérlegelés gyakorlati eredménye hasonló, ebben a gondolatmenetben nem csupán a köznyugalom megzavarásának intenzitásáról van szó, amely egy bizonyos mérték fölött [*„clear and present danger”*] igazolja a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását. Itt az a döntő, hogy mi került veszélybe: az uszítás az alkotmányos értékrendben szintén igen magasan álló alanyi jogokat veszélyeztet.

A „gyalázkodásnál” ezzel szemben nem tényállási elem a sértő kifejezésnek vagy azzal egyenértékű cselekménynek a köznyugalom megzavarására alkalmas volta. A „gyűlöletre uszítással” ellentétben az elkövetési magatartásból sem következtethető ez ki. A Btk. abból indul ki, hogy a nemzeti vagy vallási közösségekre nézve sértő kifejezés használata általában ellentétes a társadalom kívánatos nyugalomával. Ez az immateriális bűncselekményi tényállás tehát a közrendet, a köznyugalmat, a társadalmi békét önmagában véve, elvontan védi. A bűncselekmény megvalósul akkor is, ha a sértő kifejezés a körülmények folytán nem jár egyéni jogsérelem veszélyével sem. A köznyugalom ilyen elvont veszélyeztetése nem elégséges érv ahhoz, hogy a véleménynyilvánítási szabadságot büntetőjogi büntetéssel alkotmányosan korlátozni lehessen.

12. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára való tekintet nélkül védi. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.

13. Az általa helyesnek tartott véleményeket mindenki – az állam is – támogathatja, s a helytelennek tartott ellen felléphet, mindaddig, amíg ezzel valamely más jogot nem sért olyan mértékben, hogy az előtt a véleményszabadságnak is vissza kell lépnie. A Btk. 269. § (2) bekezdése azonban nem külső korlátot állít, hanem valójában a vélemény értéktartalma alapján minősít, s ehhez a köznyugalom sérelme csak feltételezés és statisztikai valószínűség révén kapcsolódik.

Közösség elleni izgatás II. – 12/1999. (V. 21.) AB határozat

Az indítvány

1. A Büntető Törvénykönyv (Btk.) közösség elleni izgatásról rendelkező 269. § b) pontjának utólagos alkotmányossági vizsgálatára két indítvány érkezett. Az ügy előadó bírása Strausz János volt.

2. A tényállásnak a 30/1992. (V. 26.) AB határozat nyomán módosult szövegét az 1996. évi XVII. törvény kiegészítette az „illetve gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekményt követ el” fordulattal.

3. Az egyik indítványozó szerint ez a fordulat sérti az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt jogok gyakorlásának lehetőségét. Álláspontja szerint azzal, hogy a gyűlöletre uszítás mára talán már kissé letisztult kitétele mellé új kifejezést hoz, lehetetlenné válik az elkövetési magatartás meghatározása. Megállapítása szerint „alapjogot csak törvény korlátozhat, bírói gyakorlat soha”.

A másik indítvány a Btk. 269. § b) pontjából az „illetve gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekményt követ el” szövegrész visszaható hatályú megsemmisítését indítványozta. Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezések sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, a 8. § (1)–(2) bekezdését, valamint a 61. § (1) bekezdését. Az indítványozó szerint a Btk. 269. § b) pontjának kifogásolt szövegrésze nagyfokú jogbizonytalanságot idéz elő, félelemkeltésre alkalmas jogalkalmazói gyakorlatra ad lehetőséget.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Btk. 269. § b) pontjának „illetve gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekményt követ el” fordulata alkotmányellenes, ezért azt a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

5. A testületnek a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban kifejtett álláspontja szerint a gyűlöletre uszítás [Btk. 269. § (1)] bűncselekménnyé nyilvánítása megfelel a szükségesség és arányosság követelményének: csak a legveszélyesebb magatartásokra terjed ki, és a tényállási elemek a jogalkalmazók részéről egyértelműen értelmezhetők. Az AB ugyanakkor alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette a Btk. 269. § (2) bekezdésében foglalt *gyalázkodás* alakzatát. Álláspontja szerint a köznyugalom fenntartásához nem elkerülhetetlen, hogy a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezés nagy nyilvánosság előtti használatát (illetve az ezzel egyenértékű cselekményt) önmagában véve büntetőjogi büntetéssel fenyegetse a törvény. Ez a törvényi tényállás szükségtelenül és az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul korlátozta a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot.

6. A Btk.-t módosító 1996. évi XVII. törvény 5. §-a ismét bővítette a közösség elleni izgatás címén büntethető magatartásokat, büntetni rendelte a gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény elkövetését is. A testület a 30/1992 (V. 26.) AB határozatban e bűncselekmény tekintetében a büntethetőség alkotmányos küszöbét

a gyűlöletre uszításban határozta meg. Csakis az uszítás foglalja magában azt a „bizonyos mérték” fölötti veszélyt, amely a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását megengedhetővé teszi. A gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény büntetése leszállítja a korlátozhatóság küszöbét. Ha a veszély eléri azt a nagyságrendet, amelyet az uszítás, akkor nincs szükség az „egyéb cselekmény” elkülönítésére, mert az uszítás tényállása elnyeli az ilyen magatartást. A büntetőjogi felelősség kiterjesztése ezen túlmenően olyan tényállási elem beiktatásával történt, amely nem felel meg a jogbiztonság, az alkotmányos büntetőjog határozottságot, egyértelműséget, az önkényes jogalkalmazás lehetőségét kizáró követelményének.

7. Az AB megállapította, hogy a Btk. 269. § *b)* pontjának „illetve gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekményt követ el” fordulata szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánításhoz való jogot, és nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, illetve a 8. § (1)–(2) bekezdéséből levezethető alkotmányos büntetőjogi követelményeknek.

Az indítvány

1. Az ügy tárgya az Országgyűlés 2003. december 8-i ülésnapján elfogadott Büntető Törvénykönyv (Btk.) módosítás volt, melynek a Köztársasági elnök előzetes normakontrollját kezdeményezte. A határozat előadó bírása Kukorelli István volt.
2. A módosító törvény (Btkm.) a Btk. 269. §-ában foglalt közösség elleni izgatás büntetőjogi tényállásban a „gyűlöletre uszít” kifejezést a „gyűlöletre izgat” fordulattal váltotta fel, és kiegészítette a törvényi tényállást az „erőszakos cselekményre hív fel” elkövetési magatartással. Emellett egy új (2) bekezdéssel is kiegészítette a Btk.-t, mely a lakosság valamely csoportjához tartozás miatti, nagy nyilvánosság előtt elkövetett emberi méltóság megsértését kívánta büntetőjogi szankcióval súlytani.
3. A köztársasági elnök álláspontja szerint a Btkm. által módosított Btk. 269. § (1) bekezdése sérti az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt szabad véleménynyilvánítás jogát, mert a „gyűlöletre izgat” fordulat azt a veszélyt hordozza magában, hogy az e fogalmat értelmező bíróságok leszállítják a büntethetőség küszöbét, az „erőszakos cselekményre hív fel” elkövetési magatartás pedig azért alkotmányosértő, mert nem jár egyéni jogok sérelmének veszélyével. A Btkm. által beiktatott Btk. 269. § (2) bekezdése – a köztársasági elnök véleménye szerint – azért sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, mert a köznyugalmat elvontan, általánosan védi. Ezen túl az indítványban foglaltak alapján e bekezdés ellentétben áll az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében elismert emberi méltósághoz való jog részét alkotó önrendelkezési joggal is.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság először arra a kérdésre kereste a választ határozatában, hogy a Btk. 269. § (1) bekezdésében a gyűlöletre uszítás tényállás gyűlöletre izgatásra való felcserélése nem eredményezi-e az alkotmányosnak elismert büntethetőségi szint csökkenését. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a 30/1992. és a 12/1999. AB határozatokban megjelenő álláspontja alapján a jogalkotó az olyan ún. legveszélyesebb magatartások esetében korlátozhatja a kifejezés szabadságát büntetőjogi eszközökkel, amelyek elérik „az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket magas fokra lobbantó lázongó kifakadás” szintjét, az alkotmányos értékrendben igen magasan álló alanyi alapjogokat veszélyeztetnek, ami egyben a köznyugalom megzavarásához vezethet (e veszély közvetlen és nyilvánvaló). A testület felhívta a figyelmet arra, hogy a kifejezés szabadsága nem korlátozható olyan módon, hogy a jogi szabályozás leszállítsa a büntetendőség még alkotmányosnak tekintett küszöbét.
5. Jelen ügyben azonban, érvelt az Alkotmánybíróság, a jogalkotó szándéka szerint a gyűlöletre izgatás fogalmába nem csupán az ún. legveszélyesebb magatartások volnának beleértendők. A gyűlöletre izgatás kifejezés beiktatása, és az erőszakos cselekmény elkövetésére való felhívás külön kiemelése, valamint

e két új elkövetési magatartás együtt kezelése egyértelműen azt a törvényalkotói szándékot fejezi ki, hogy a 30/1992. AB határozat alapján az uszítás fogalmi körébe nem tartozó magatartások is büntethetők legyenek. Ezáltal viszont a törvényhozó oly mértékben kitágítja a büntetendővé nyilvánított magatartások körét, amely az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének szükségtelen korlátozását jelenti.

6. Az „erőszakos cselekmény elkövetésére hív fel” fordulat vizsgálatakor az Alkotmánybíróság kiemelte: az elkövetési magatartás nem éri el a büntetendőségi szintet, és nem feltétele a bűncselekmény megvalósulásának, hogy a felhívás konkrét egyéni jogok sérelmével fenyegetsen. A jogalkotó már azt is büntetni rendeli, ha valaki más vagy másokat erőszakos cselekmény elkövetésére törekszik rábírní. Ezen túl a bűncselekmény megvalósulásához nem szükséges a köznyugalom megzavarása, de még az sem, hogy a felhívás a köznyugalom megzavarására alkalmas legyen. A közrend és a társadalmi béke ilyen elvont veszélyeztetése viszont nem alapozza meg a büntetőjogi szankció alkalmazását.

7. Végül vizsgálta a testület a becsmérlés és megalázás elkövetési magatartások alkotmányosságát is. Megállapította: a töretlen alkotmánybíróági gyakorlat szerint az uszítás szintjét el nem érő gyalázkodó, becsmérlő típusú véleményközlés, mivel az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének védelme alatt áll, nem büntethető. Hangsúlyozta, hogy a törvényhozó az emberi méltósághoz való jog és a köznyugalom védelme érdekében a becsmérlés büntetőjogi szankcionálásával a véleményszabadságot nem a lehető legkisebb mértékben korlátozó eszközt választotta, következésképpen aránytalanul korlátozta a szabad véleménynyilvánítás jogát.

8. Emellett utalt arra: nem állítható, hogy az emberi méltóságot sértő, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási hovatartozás miatt történő minden becsmérlés vagy megalázás egyben a köznyugalom megsértésének közvetlen és nyilvánvaló veszélyével jár. A bűncselekményi tényállásba felvett hipotetikus vagy tényleges visszacsatolás hiányában (a közlés alkalmas a köznyugalom megzavarására, illetve valóban megzavarta a köznyugalmat) a köznyugalomban okozott sérelem feltételezés, amely nem elegendő a véleményszabadság alapjogának korlátozására. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Btkm. 1. §-ának alkotmányellenességét állapította meg.

Közösség elleni izgatás IV. – 95/2008. (VII. 3) AB határozat

Alkotmány 54. § (1) bekezdés – emberi méltósághoz való jog

Alkotmány 61. § (1) bekezdés – véleménynyilvánítás szabadsága

30/1992. (V. 26.) AB határozat

14/2000. (V. 12.) AB határozat

18/2004. (V. 25.) AB határozat

Az Országgyűlés 2008. február 18-án fogadta el a Büntető Törvénykönyv (a továbbiakban: Btk.) módosítását, amely a Btk. 181/A. §-ban egy új tényállást állapít meg gyalázkodás címmel. A törvény hatálybalépésével büntethetővé válik az, aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzettel, vagy a lakosság egyes csoportjaival, így különösen nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporttal kapcsolatban olyan kifejezést használ vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a csoport tagjainak becsületét csorbítsa, avagy emberi méltóságát megsértse. Úgyszintén bűncselekménynek minősülne az önkényuralmi rendszerre vagy eszmére emlékeztető vagy utaló testmozdulat is, ha alkalmas a magyar nemzet vagy a lakosság egyes csoportjai becsületének csorbítására, avagy ember méltóságának megsértésére. A 181/A. § (3) bekezdése szerint azonban nem lenne büntethető, aki az elkövetési magatartást politikai párttal vagy politikai közszereplést is folytató társadalmi szervezettel kapcsolatban közszerepelésükkel összefüggésben tanúsítja.

A köztársasági elnök az Országgyűlés által elfogadott törvényt nem írta alá, hanem előzetes normakontrollra az Alkotmánybírósághoz küldte. Az államfő indítványában kifejtette, hogy a Btk.-ba iktatandó új rendelkezés közel áll a 18/2004. (V. 25.) AB határozatban elbírált, és alkotmányellenessé nyilvánított becsmérlés tényállásához. A lényegi különbség abban áll, hogy a gyalázkodás a rágalalmazáshoz és a becsületsértéshez hasonlóan immateriális tényállás, és a szabadság és emberi méltóság elleni bűncselekmények között helyezték el. A köztársasági elnök megítélése szerint e különbségek ellenére a becsmérlés bűncselekménye kapcsán megfogalmazott alkotmányossági érvek alapján a kihirdetésre váró Btk. módosítás alkotmányellenessége megállapítható. Az ügy előadó bírója Kukorelli István volt.

Az Alkotmánybíróság már vizsgálatának kiindulópontjaként leszögezte azt a több korábbi határozatában kifejtett álláspontját, miszerint az Alkotmány 61. §-a magát a véleménynyilvánítás lehetőségét és tényét védi, annak tartalmára való tekintet nélkül, ezért a szólásszabadság korlátozását nem alapozhatja meg a szélsőséges álláspont tartalma, kizárólag annak közvetlen, belátható következménye.

Ezzel szemben az újonnan beiktatandó gyalázkodás tényállása szerint a bűncselekmény akkor valósulna meg, ha a használt kifejezés vagy az önkényuralmi rendszerre utaló testmozdulat valamely csoporttag becsületének csorbítására, emberi méltóságának megsértésére alkalmas. Vagyis a bűncselekmény abban az esetben is megvalósulna, ha az elkövetési magatartások alkalmatlanok volnának a köznyugalom megzavarására, és akkor is, ha a kifejezés vagy testmozdulat a körülmények folytán nem járna annak veszélyével sem, hogy az egyéni jogokon sérelem esne. Ez az immateriális veszélyeztető bűncselekmény még kevésbé áll

összhangban a véleménynyilvánítás szabadságával, mint a 2004-ben vizsgált becsmérés, amely tényállási elemként követelte meg az emberi méltóság sérelmét.

Az alkotmányvédő testület megítélése szerint nem világos, kik tartoznak a bűncselekmény sértetti körébe. Az alkotmánybírák rámutattak arra, hogy nem magának a közösségnek, mint meghatározatlan személyek összességének vagy a tagoktól elváló szervezetnek van méltósága, hanem a közösséget alkotó egyének emberi méltósághoz való alanyi joga érdemes a védelemre. Az AB egyetértett azzal az állásponttal, miszerint az egyént egy csoporthoz tartozására tekintettel is érheti olyan súlyú és intenzitású jogsérelem, amelynek orvoslására indokolt lehet akár a büntetőjog eszközeit is igénybe venni. Azonban a büntetőjogi szankciónak azokra a súlyos esetekre kell korlátozódniuk, amikor a véleményközlés mások alkotmányos jogát sérti. Jelen esetben, bár megjelenik az emberi méltóság fogalma, a szabad véleménynyilvánításhoz való joggal szemben nem áll olyan alkotmányos jog, amelynek védelmét a bevezetendő tényállás el tudná látni. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a büntetőjog jelenleg biztosít eszközöket arra az esetre, ha a rasszista kijelentés az elhangzás körülményei folytán erőszak közvetlenül jelen lévő, világos veszélyével, és egyéni jogok sérelmével fenyeget. A büntetőjogi védelem biztosításában a jogalkotás mellett fontos szerep jut a jogalkalmazásnak is. Az alkotmánybírák azonban rámutattak arra, hogy nem elégséges indok a jogalkotásra, ha a Btk. alapján egyébként büntetendő cselekmények elkövetőinek felelősségre vonása bizonyos esetekben elmarad. A testület ismételten hangsúlyozta annak fontosságát, hogy a közhatalom gyakorlója az egyenlő emberi méltóságot tiszteletben tartva és védelmezve folytassák tevékenységüket, és ez legyen irányadó minden közéleti megnyilatkozásukra. Ilyen környezetben a gyűlölet, a megvetés és az ellenérzés hangjai elszigetelődnek, jelentéktelenné válnak és nem képesek jogsérelmet okozni.

Az Alkotmánybíróság szerint a felmerült alkotmányos aggályokat az sem orvosolja, hogy a Btk. nem büntetné azt, akinek cselekménye politikai párttal vagy politikai közszereplést is folytató társadalmi szervezettel kapcsolatban közszereplésükkel összefüggésben valósul meg.

Mindezek alapján a testület megállapította az új tényállás alkotmányellenességét, mert annak tág szabályozása aránytalanul korlátozza az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított szabad véleménynyilvánítás jogát, és szövegezése nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésből és a 8. §-ból következő alkotmányos büntetőjog határozottságot, egyértelműséget és az önkényes jogalkalmazás lehetőségét kizáró követelményének.

Elutasította azonban a köztársasági elnök indítványának azon érvét, miszerint a törvénymódosítás azért is alkotmányellenes, mert nem biztosítja a sértett emberi méltóságból, mint az általános személyiségi jogból eredő önrendelkezési jogát. Ezzel kapcsolatban az AB kifejtette, hogy a polgári eljárásokkal szemben a büntetőeljárásban főszabály szerint nem érvényesül a sértett rendelkezési joga. Ebben az esetben a rendelkezési jogra alapozott érv azért sem lett volna alkalmazható, mert az új büntető tényállás nem konkrét személyek emberi méltóságának és becsületének védelmét célozta.

Kovács Péter alkotmánybíró e törvénymódosítás kapcsán további szempontok hangsúlyozását is fontosnak tartotta volna az AB határozat indokolásában. Ezeket az általa alapvető fontosságúnak tartott szempontokat párhuzamos indokolásában foglalta össze. Először is arra emlékeztetett, hogy az eddig követett alkotmány-

bíróági gyakorlat nem zárja ki teljesen az uszítás alatti intenzitású cselekmény esetleges büntetőjogi szankcionálhatóságát. Hivatkozott az önkényuralmi jelképek használatának bűncselekménnyé nyilvánítását vizsgáló 14/2000. (V. 12.) AB határozatra, amely e véleménynyilvánítási forma korlátozásának alkotmányosságát a köznyugalom és a demokrácia értékei mellett elkötelezett közösségek méltóságának védelmére alapozta. Kovács Péter kifejtette, hogy a véleménysszabadság korlátozó rendelkezések alkotmányosságának megítélésénél figyelemmel kell lenni a köztársaság alkotmányos értékrendjére. Ez egybeesik az Emberi jogok európai egyezményének megközelítésével, amelynek 17. cikke kimondja, hogy „az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul”. Kovács Péter annak a véleményének is hangot adott, hogy e tárgyban releváns, hazánk által elfogadott nemzetközi szerződések normái a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányosan meghúzott külső korlátjainak tekinthetők. Az alkotmánybíró számos olyan nemzetközi jogi dokumentumot ismertet párhuzamos indokolásában, amelyek a magyar Btk. izgatás tényállásánál szélesebb körben kívánják meg a büntetőjogi szankciók alkalmazását. Kovács Péter azonban azzal egyetértett, hogy a jelen határozatban elbírált gyalázkodási tényállás nem felelt meg a normavilágosság alkotmányos követelményének.

Lévay Miklós alkotmánybíró is azért tartotta alkotmányellenesnek a törvénymódosítást, mert az a jogbiztonságot, és ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti. Nem értett egyet azonban a határozat azon részével, ami az alkotmányellenességet a véleménynyilvánítási szabadság korlátozására alapította, ezért ő is párhuzamos indokolásban fejtette ki véleményét. Szerinte már a 30/1992. (V. 26.) AB határozat is módszertanilag kifogásolható módon jutott arra a következtetésre, miszerint a maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Amikor az Alkotmánybíróság átvette az amerikai Legfelső Bíróság ezen elvi tételét, nem vette figyelembe azt a tényt, hogy az amerikai ítélkezési gyakorlatban is vannak olyan közlések, szólások, amelyeket nem illet meg a véleménysszabadság védelme. Kovács Péterhez hasonlóan Lévay Miklós is rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában jelen vannak a tartalomorientált döntések is (jelképhatározatok). Az alkotmánybíró véleménye szerint a közbeszéd, a társadalmi nyilvánosság és a tolerancia szintje nem a véleménynyilvánítás szabadságát korábban megítélő AB határozatokban kifejtett várakozásoknak megfelelően alakult. Mindezek alapján szükség lenne ebben a kérdésben az alkotmánybíró-ság gyakorlatának újragondolására. Lévay Miklós meglátása szerint az elmulasztott vizsgálatok nyomán valószínűleg kiderülhetett volna, hogy a konkrét személlyel szembeni rasszista beszéd büntetőjogi korlátozásának létezhet alkotmányosnak minősülő megoldása.

Kiss László alkotmánybíró különvéleményt csatolt az AB határozathoz, mert álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak át kellett volna tekintenie a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban kialakult gyakorlatát. Ennek során figyelemmel kellett volna lenni a történelmi és társadalmi körülményekre, mint ahogy az az önkényuralmi jelképek használatával kapcsolatos döntések esetében történt. Az alkotmánybíró kifejtette, hogy bár a véleménynyilvánítás szabadsága nem abszolút jog, azonban Magyarországon olyan bírói gyakorlat rajzolódik ki, amely e jogot már csaknem korlátozhatatlannak tekinti. Kiss László rámutat, hogy a bírói jog-

alkalmazás vizsgálata ugyan nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, azonban tendenciáit, mintegy sajátos visszajelzésként ismernie kell. Az alkotmánybírósági gyakorlat és a bírói jogalkalmazás alapján Kiss László már nem lát garanciát arra, hogy kellő védelemben részesülhessenek azok, akiket a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkozva meghurcolnak.

Alkotmány 54. § (1) bekezdés – emberi méltósághoz való jog

Alkotmány 61. § (1) bekezdés – véleménynyilvánítás szabadsága

Alkotmány 70/A. § – egyenlő bánásmód követelménye, hátrányos megkülönböztetés tilalma

Az Országgyűlés 2007. október 29-i ülésnapján módosította a Polgári Törvénykönyvet (a továbbiakban: Ptk.). Az újonnan beiktatott 76/A. § személyiségi jogsértőnek minősíti az olyan nyilvános és súlyosan sértő magatartásokat, amelyek faji hovatartozásra, nemzeti vagy etnikai kisebbségekhez való tartozásra, vallási vagy világnézeti meggyőződésre, szexuális irányultságra, nemi identitásra vagy a személyiség más lényegi vonására irányulnak, és személyek e vonással rendelkező, a társadalmon belül kisebbségben lévő körére vonatkoznak. A 76/A. § (2) bekezdése kimondja továbbá, hogy a jogsértő nem hivatkozhat arra, hogy magatartása nem közvetlenül és felismerhetően az igényt érvényesítő fél vagy felek ellen irányult. Az új törvényhely az igényérvényesítés lehetőségét olyan közhasznú társadalmi szervezetek és alapítványok számára is meg kívánja teremteni, amelyek célja az emberi és állampolgári jogok védelme.

Az Országgyűlés által elfogadott törvényt a köztársasági elnök nem hirdette ki, hanem előzetes normakontrollra megküldte az Alkotmánybíróságnak. Indítványában kifejtette, hogy a kihirdetésre váró törvény aránytalanul korlátozza a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alapjogot, mert nincs tekintettel sem a csoport és tagjai közötti viszony intenzitására, sem a csoportként értékelt közösség nagyságára és körülhatárolhatatlanságára, és nem zárja ki a többszörös kártérítési kötelezettséget sem. Az államfő arra is rámutatott, hogy egy közösség társadalmon belüli kisebbségi léte nem alapozhatja meg a Ptk. szerinti privilegizált helyzetét, ezért a törvénymódosítás sérti az egyenlő bánásmód követelményét. Az ügy előadó bírása Paczolay Péter volt.

Az Alkotmánybíróság a Ptk.-módosítás alkotmányosságának megítéléshez először áttekintette a véleménysszabadság korlátozására vonatkozó gyakorlatát, és a polgári jog személyiségvédelem dogmatikáját. Ennek során az alkotmánybírák hangsúlyozták, hogy a véleménysszabadság korlátozását a jogsértő magatartás és az okozott alanyi jogsérelem közötti viszony intenzitása határozza meg. Azt is elvi élel szögezték le, hogy az Alkotmány és a Ptk. alapján az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásaként megjelenő emberi méltóság joga szükségképpen természetes személyhez kötődik, mert fogalmilag kizárt, hogy e jogot személyek, avagy személyösszességek jogaként lehessen értelmezni. Az Alkotmánybíróság azonban nem zárja ki az egyénnek egy bizonyos közösséghez fűződő viszonyára tekintettel viselt „méltósága” védelmének jogi lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a vizsgált Ptk.-módosítás lényeges vonása, hogy az nem a személyösszességet ismeri el sértettként, azaz nem „kollektív jogot” alkot, hanem a magát a közösséghez tartozónak valló egyén számára kívánja megteremteni a védelem lehetőségét arra az esetre, ha a közösséget sérelem éri, mert a törvény indokolása szerint a közösséget ért jogsérelem átsugárzik az egyénre. Tehát a jogalkotó az összehasonlítható jogrendszerű és történelmű európai országok gyakorlatától eltérően, az egyéni jogvédelem eszközét rendelné a közösségek védelmére.

A Ptk.-módosítás alkotmányosságának megítélésekor az Alkotmánybíróság döntő jelentőségű körülménynek tekintette, hogy a megválasztott identitásnak bizonytalanok a határai, tekintettel arra, hogy sokféle identitás létezhet, és azok kívülág számára érzékelhető megnyilvánulásai változóak. A jogérvényesítés az identitás megvallásán, a közösséghez tartozás kinyilvánításán, azaz az egyén önrendelkezési jogán nyugszik, amellyel szemben egy kritériumot támaszthat a jog, és az a jóhiszeműség. Egyéb igazolási kötelezettség a megvallott identitással, az egyén és az adott közösség közötti kapcsolattal és annak intenzitásával szembeni kétség vagy ellenőrzés értelmezhetetlen. Tekintettel a személyiséget meghatározó, csoportképzésre alkalmas tulajdonságok sokaságára, valamint a közösséghez tartozó egyén önrendelkezésén alapuló fellépésének lehetőségére, a szabályozás ezen módja a szabad véleménynyilvánítás korlátozásának lehetőségét nem a minimumra szorítja, hanem éppen ellenkezőleg, gyakorlatilag parttalaná teszi. Ugyanazon jogsértő magatartás ugyanis annyiszor kerülhet értékelésre, és szankcionálásra, ahány személy a közösség becsmérésében megnyilvánuló véleménynyilvánítást — a kivétítés lehetőségével élve — sérelmesnek ítéli. Ráadásul a társadalmi szervezetek számára biztosítandó közérdekű jogérvényesítési lehetőség értelmezhetetlen, mert bár közvetve, de a Ptk. új 76/A. § is egyéni jogsérelmet orvosol. Emellett az emberi méltóság jogából, mint általános személyiségi jogból következő önrendelkezési jogot is sérti, ezért az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy az alapjogok és a személyhez fűződő alanyi jogok tisztázatlan, együttes alkalmazása mind alanyi, mind tartalmi értelemben parttalaná teszi a Ptk. 76/A. § által bevezetendő jogvédelmet. A többszörös szankció lehetősége önmagában is meghaladja a legenyhébb eszköz alkalmazására vonatkozó jogalkotói kötelezettséget, következésképpen sérti az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében deklarált véleménynyilvánítás szabadságát.

Megalapozottnak bizonyult az államfő egyenlő bánásmód sérelmére alapozott aggálya is. Az alkotmánybírák is arra a megállapításra jutottak, hogy tárgyilagos mérlegelés szerint nincs ésszerű indoka annak, hogy a csoportképző tulajdonságok csak kisebbségként létező személyösszességet jellemezhetnek. A Ptk. 76/A. §-a szerint védelem nélkül maradnának azok a közösségek, akik a meghatározott tulajdonság alapján a társadalom számszerű többségét alkotják.

Kiss László és Kovács Péter alkotmánybírók bár egyetértettek a törvénymódosítás alkotmányellenessé nyilvánításával, mégis szükségesnek látták volna, ha az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozhatóságáról kialakított gyakorlatát. Az alkotmánybírók itt is érvényesnek tartják azokat a érveket, amelyeket a gyalázkodás büntetőjogi tényállását elbíró határozathoz fűzött párhuzamos indokolásukban kifejtettek.

E határozathoz Trócsányi László alkotmánybíró is párhuzamos indokolást fűzött. Szerinte nem helytálló az alkotmánybírák többségének azon vélekedése, miszerint a Ptk. módosítás sérti a véleménynyilvánítás szabadságát. Rámutatott, hogy a bírói gyakorlat kiterjesztően értelmezi a Ptk. 85. § (1) bekezdésének azon rendelkezését, miszerint a személyhez fűződő jogokat csak személyesen lehet érvényesíteni. Ebből a PK 13. számú állásfoglalás azt vezeti le, hogy csak az a személy indíthat pert, akinek a személyére a sajtóközlemény, nevének megjelölésével vagy egyéb módon, utal, vagy akinek személye a közlemény tartalmából felismerhető. Ez az értelmezési gyakorlat nem nyújt védelmet a kollektív defamációval szemben, mert a kö-

zösségen keresztül történő érintettséget a személyiségi perek vonatkozásában nem ismeri el. A jogalkotó a Ptk. 76/A. §-nak beiktatásával kívánta-e szűkítő jogértelmezéssel szemben vitathatatlanná tenni a sértett személy kollektív defamációval szembeni keresetőségi jogát. Az alkotmánybíró megítélése szerint a Ptk. új rendelkezése alapján a bírói gyakorlat megfelelő jogvédelmi tesztet tudott volna kialakítani. Azzal Trócsányi László is egyetértett, hogy a Ptk. 76/A. §-a jelenlegi formájában nem tesz eleget az egyenlő bánásmód követelményének, és sérti az önrendelkezés jogát.

Nemzeti jelkép – 13/2000. (V. 12.) AB határozat

Az indítvány

1. A törvényi rendelkezés, amelyre az utólagos normakontroll irányult, a Büntető Törvénykönyv (a továbbiakban: Btk.) 269/A. §-a volt, mely a nemzeti jelkép megsértését szankcionálja. Az indítványozók kérték e jogszabályhely alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az ügy előadó bírása Strausz János és Kukorelli István volt.
2. A kifogásolt törvényszöveg szerint „aki nagy nyilvánosság előtt a Magyar Köztársaság himnuszát, zászlaját vagy címerét sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő”.
3. Az indítványozók álláspontja szerint e cikk sérti az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében alapjogként meghatározott véleménynyilvánítási szabadságot.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság az indítványok megfelelő elbírálása érdekében összehasonlító elemzést végzett, melynek során azt vizsgálta, hogy milyen a felségjelvények alkotmányos szabályozása az európai országok gyakorlatában. A vizsgálat során megállapította, hogy a nemzeti (állami) jelképek megsértését a legtöbb európai országban büntetőjogi szankcióval fenyegetik. Az egyes államok büntető törvénykönyvei e bűncselekményt szerkezetileg az állam elleni bűncselekmények között helyezték el, és a magyar Btk.-hoz hasonló büntetési tételeket alkalmaznak. Ezek alapján megállapítható, hogy a nemzeti (állami) jelképek büntetőjogi védelme nem tekinthető magyar sajátosságnak.
5. A nemzeti (állami) felségjelvények fokozott jogi védelmét több tényező indokolja. Egyrészt az, hogy az alap-törvényben meghatározott felségjelvények szorosan kapcsolódnak az alkotmányos demokrácia megteremtéséhez, másrészt pedig az e felségjelvényekről, használatukról szóló törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Továbbá az Alkotmány XIV. fejezetében felsorolt nemzeti jelképek az ország külső és belső integritásának alkotmányos szimbólumai. Valamint figyelembe kell venni a demokratikus átmenet speciális történelmi körülményeit is, hiszen az előző rendszer által propagált internacionalizmus kifejezetten igyekezett visszaszorítani a nemzeti jelképek használatát, így jelen helyzetben azok jogi védelme még inkább indokolt. Mindezeket figyelembe véve a nemzeti jelképek védelme alkotmányos korlátja lehet a véleménynyilvánítás szabadságának. Miután büntetőjogon kívül más alkalmas jogi eszköz nem áll rendelkezésre a jelképek védelme érdekében, így büntetőjog rendszeréhez képest enyhe szankció kilátásba helyezése nem tekinthető aránytalan korlátozásnak.

6. Az AB álláspontja szerint nem megalapozott az indítványozónak az a megállapítása, mely szerint a Btk. vizsgált szabálya diszkriminatív. A Btk. e rendelkezése csak az Alkotmány által meghatározott és általa védett nemzeti jelképeket részesíti büntetőjogi védelemben. A törvényhozó mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy az Alkotmányban meghatározott nemzeti jelképeken kívül esetleg más államok nemzeti szimbólumait is büntetőjogi védelemben részesíti-e.

7. Mindezek alapján az AB megállapította, hogy a Btk. 269/A. §-a nem sérti az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseit, összhangban van az alkotmányos büntetőjoggal szemben támasztott követelményekkel, ezért az indítványokat elutasította.

Párhuzamos indokolások

8. Erdei Árpád a határozathoz párhuzamos indokolást fűzött, melyben kifejtette, hogy bár elfogadja a mostani határozatnak azt a megállapítását, hogy a jelen ügyben a véleménynyilvánítás szabadsága az alaptörvényre közvetlenül visszavezethető más normatív alkotmányos értékekkel ütközik, s a konkrét büntetőjogi norma szerkezete is különbözik a korábbi alkotmánybíróági vizsgálat alapjául szolgáló normákétól, rá kell mutatni arra, hogy a Btk. 269/A. §-ában meghatározott tényállás alkotmányossága nem csupán e megállapításra és a hozzá fűzött okfejtésre tekintettel mondható ki, hanem azért is, mert a véleménynyilvánítási szabadságot a közösség méltóságának védelme érdekében korlátozza.

9. Harmathy Attila párhuzamos indokolása még egyszer rámutat arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában követelmény az, hogy az emberi jogok korlátozása törvényen alapuljon. Ez a követelmény azonban az alkotmánybíró szerint nem merül ki abban, hogy a korlátozó szabály formailag törvényben fogalmazódik meg, hanem kiterjed a tartalomra is, és ebben a vonatkozásban azt jelenti, hogy a korlátot meghatározó szabály megfogalmazása lehetővé teszi az állampolgár számára annak – ha szükséges, jogi tanácsadó segítségével történő – előre látását, milyen következményekkel járhat magatartása.

A Btk. támadott szabályát a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1993. évi XVII. törvény határozta meg és iktatta be a Btk.-ba 269/A. §-ként. A jelen ügyben a szabály érthetősége, pontossága megfelel a bíróság gyakorlatában kialakult elveknek. A korlátozás törvényen alapuló volta tehát megállapítható. Mint ahogy megállapítható a korlátozás egyezményben elismert célja is, vagyis a felségjelvények védelmével összefüggésben mások jogainak védelme.

10. Kukorelli István párhuzamos indokolásában annak a véleményének ad hangot, hogy a határozat rendelkező részében kellett volna alkotmányos követelményként kimondani, azt az indokolásban szereplő megállapítást, miszerint nem minősíthető bűncselekménynek a nemzeti jelképeket érintő negatív vélemény kifejezése, a tudományos bírálat, de még az olyan művészi kifejezés sem, amely a jelképeket meghökkentő módon értékeli vagy azokat sajátos szemléltető eszközként használja. A szólásszabadság, a művészi kifejezés szabadsága és a tudomány szabadsága ennyiben elsőbbséget élvez a nemzeti jelképek büntetőjogi védelmével

szemben. A jogalkotó a Btk. 269/A. §-ának megalkotásával a társadalomra veszélyesnek minősítette azt, ha valaki „nagy nyilvánosság előtt a Magyar Köztársaság himnuszát, zászlaját vagy címerét sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el”, azonban az AB az Alkotmány 61. §-ának értelmezése alapján megfogalmazott alkotmányos követelménnyel e tényállás alkalmazási körét szűkítette.

11. Németh János párhuzamos indokolásában szintén hiányolja, hogy a Btk. támadott rendelkezésének alkalmazási körére vonatkozó elvi tétel nem a határozat rendelkező részében, csupán annak indokolásában kapott helyet. Hiányolta továbbá, hogy az AB nem mutatott rá világosan, miért van különbség a 30/1992. AB határozatban vizsgált gyalázkodás, és a most górcső alá vett büntetőtörvényi tényállás alkotmányos megítélése között. Véleménye szerint a nemzeti jelképek fokozott védelmét elsősorban nem annak alkotmánybeli elhelyezése indokolja, hanem a többségi indokolásban is felvetett speciális történelmi körülmények..

Önkényuralmi jelkép I. – 14/2000. (V. 12.) AB határozat

Az indítvány

1. A Büntető Törvénykönyvnek (Btk.) az önkényuralmi jelképek használatát tiltó 269/B. §-a alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára több indítvány érkezett. Az indítványozók többsége a sarló-kalapács és az ötágú vörös csillag, valamint az ezeket ábrázoló jelképek terjesztésének, használatának, illetve közszemlére tételének bűncselekménnyé nyilvánítását sérelmezte. Egy indítványozó a teljes törvényi tényállás alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az ügy előadó bírása Strausz János és Tersztyánszky Éva volt.

2. A kifogásolt törvényi tényállás a következő: „(1) Aki horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ötágú vörös csillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet *a)* terjeszt, *b)* nagy nyilvánosság előtt használ, *c)* közszemlére tesz, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el, és pénzbüntetéssel büntetendő. (2) Nem büntethető az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt, aki azt ismeretterjesztő, oktatási, tudományos, művészeti célból vagy a történelem, illetve a jelenkor eseményeiről szóló tájékoztatás céljából követi el. (3) Az (1)–(2) bekezdés rendelkezései az államok hatályban lévő hivatalos jelképeire nem vonatkoznak.”

3. Az indítványozók álláspontja szerint a Btk. sérelmezett rendelkezése ellentétes az Alkotmány 3. § (1) bekezdésében megállapított pártalapítás szabadságával, a 60. § (1) és (2) bekezdésében deklarált gondolat, lelkiismeret és a vallás szabadságával, illetve a (4) bekezdésében foglalt kétharmados törvényi előírással. Véleményük szerint e rendelkezés sérti továbbá a 61. § (1) bekezdésében meghatározott véleménynyilvánítási szabadság alapjogát is. Az indítványozók szerint azzal, hogy a jogalkotó csak bizonyos, általa önkényuralminak minősített jelképek büntetőjogi üldözését rendeli el, az embereknek az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésébe ütköző hátrányos megkülönböztetését valósítja meg. A Btk. e rendelkezése ugyanakkor sérti az Alkotmány 70/G. § (2) bekezdését is. Több indítványozó részletesen kifejti, hogy a sérelmezett rendelkezések ellentétesek a magyar államot kötelező nemzetközi joggal és nemzetközi egyezményekkel.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság az indítványokat az alábbiak miatt nem találta megalapozottnak:

Az önkényuralmi jelképek használatának bűncselekménnyé nyilvánítása nem áll közvetlen alkotmányos összefüggésben a pártok alapításának és működésének szabadságával, ezért az nem is sérti az Alkotmány 3. § (1) bekezdését.

- A Btk. 269/B. §-a nem sérti az Alkotmány 60. §-ában meghatározott szabadságjogokat, hiszen nem korlátozza a vallásszabadságot, mert a törvényi tényállásban felsorolt jelképek nem vallási, hanem politikai jellegűek. Nem lehet megállapítani a gondolat és a lelkiismeret szabadság sérelmét sem, és nincs

közvetlen alkotmányos összefüggésben az Alkotmány 70/G. §-ában meghatározott tudományos élet szabadságának jogával.

- A Btk. vizsgált rendelkezése nem ütközik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott diszkrimináció tilalmába sem. A vizsgált tényállás nem tesz különbséget emberek között politikai meggyőződésük alapján, hanem általában, mindenkre vonatkozóan és politikai meggyőződéstől függetlenül tiltja az önkényuralmi jelképek használatát, önkényuralmi jelképnek minősítve mind a fasiszta, mind a kommunista önkényhez kapcsolódó jelképeket.

5. Az AB meglátása szerint a támadott rendelkezés az indítványok által felvetett alapjogok közül a véleménynyilvánítás jogának korlátozását valósítja meg, így az AB e korlátozás alkotmányosságát vizsgálta meg. Ennek során a taláros testület megállapította, hogy gyűlöletre uszítás tényállásánál szélesebb körben, de a gyátlázkodásnál szűkebben, alkotmányosan büntetőjogi korlátozás alá vonható a közösségek méltóságát sértő, köznyugalmat veszélyeztető magatartás is, vagyis a köznyugalom bizonyos mértékű megzavarása igazolhatja a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását. A köznyugalom ilyen esetben büntetőjogi védelem alatt állhat. A kitűzött cél elérése érdekében pedig elvben nincs más és esetleg enyhébb eszköz, mint a büntetőjogi szankció. Az AB hangsúlyozza, hogy ezen jelképek használata tiltásának megítélése során figyelemmel kell lenni a jelenlegi történelmi helyzet sajátosságaira. A múltban sérelmet elszenvedett emberekben és különféle közösségeikben az önkényuralmi jelképek használata méltán fenyegetettség érzetet, konkrét tapasztalatokon alapuló félelmet ébreszthet, hiszen a jelképek a totalitárius eszmékhez kapcsolódó embertelenségek megismétlődésének rémét keltik fel.

6. Az AB vizsgálta, hogy a kifogásolt szabály a jelképek használata körében milyen elkövetési magatartások tiltására szorítkozik, és ez alapján megállapította, hogy a demokratikus társadalom védelmét jelenti, s ezért nem alkotmányellenes, ha az állam a jelen történelmi helyzetben a demokráciával ellentétes, vagyis önkényuralmi hatalmi rendszerek adott jelképeivel kapcsolatos egyes konkrét magatartásokat tilt meg: a terjesztést, a nagy nyilvánosság előtti használatot, a közszemlére tételt [Btk. 269/B. § (1) bekezdés a)–c) pontjai].

Párhuzamos indokolás és különvélemény

7. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kifejtette: a határozat indokolásában ki kellett volna emelni, hogy az Alkotmány 2. § (1) és (3) bekezdésében megfogalmazott demokratikus jogállamiság és annak védelmét szolgáló tilalmak jelentik az alkotmányos korlátozás elsődleges és meghatározó indokait, és ebből kiindulva kellett volna lefolytatni a szükségességi-arányossági tesztet. Ennek eredményeként a határozat rendelkező részében alkotmányos követelményként kellett volna kimondani az alábbiakat: „A Btk. 269/B. § alkalmazásában – az Alkotmány 2. § (1) és (3) bekezdésére figyelemmel – alkotmányos követelmény a véleménynyilvánítás szabadságával való visszaélés vizsgálata. A tiltott jelkép terjesztője, használója stb. csak akkor büntethető, ha olyan magatartást tanúsít, ami a jelképek által szimbolizált diktatúrák melletti intézményes

kiállásnak, propagálásnak minősül, illetve egyéb olyan magatartást tanúsít, amely túlterjeszkedik a szorosan értelmezett, pusztán személyes véleménykifejezésen.”

8. A határozathoz Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményt fűzött, melyben a 30/1992 AB határozatra utalva hangsúlyozta a véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt jelentőségét. A hivatkozott AB határozat kifejti, hogy a köznyugalom védelme önmagában nem elégséges indok a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásához. E szabadságjog határát ugyanis a nyilvánvaló és közvetlen veszély tesztje [*clear and present danger*] jelöli ki. A törvényalkotó pusztán e külső korlátot alkalmazhatja, magát a véleménynyilvánítás tartalmát nem vizsgálhatja, márpedig pusztán e jelképek használata mások alanyi jogának sérelmével nem jár. Az alkotmánybíró meglátása szerint a magyar történelem sajátosságaiból is a többségi indokolástól eltérő következtetés adódik. Éppen a diktatórikus rendszerek mutatnak rá legjobban a véleménynyilvánítás szabadságának fontosságára. Mindezekre tekintettel pusztán az önkényuralmi jelképek használatát nem lehet alkotmányosan büntetni, még akkor sem, ha az általuk képviselt eszmék a leghatározottabban elítélendők is.

Önkényuralmi jelkép II. – Vajnai Attila kontra Magyarország-eset¹

Emberi Jogok Európai Bírósága

Az ügy körülményei

Vajnai Attila, a Munkáspárt akkori alelnöke 2003. február 21-én beszédet tartott a párt Budapest központjában tartott jogszerű demonstrációján. Kabátján egy öt centiméter átmérőjű ötágú vörös csillagot viselt mint a nemzetközi munkásmozgalom szimbólumát. A helyszínen szolgálatot teljesítő rendőr felhívta, hogy távolítsa el a ruházatáról a csillagot, amit a kérelmező meg is tett. Ezt követően önkényuralmi jelkép nyilvános viselése miatt büntetőeljárás indult ellene. Az elsőfokú bíróság egy évre próbára bocsátotta. A fellebbezés nyomán eljáró Fővárosi Bíróság felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatali kérelmet terjesztett az Európai Bíróság elé: a nemzeti bíróság szerint az, hogy egyes államokban büntetik az önkényuralmi jelképek használatát, míg másokban nem, diszkriminatív és így uniós jogot sért. Az Európai Bíróság hatáskör hiányára hivatkozva visszautasította a kérelmet. A Fővárosi Bíróság 2005. november 16-án helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét.

A határozat²

A kérelmező szerint a vörös csillag viseléséért indított büntetőeljárással a magyar hatóságok megsértették véleménynyilvánítási szabadságát. A kormány előzetes kifogásában az Egyezmény 17. cikkére hivatkozott, amely a joggal való visszaélést tilalmazza. Mivel a vörös csillag a totalitárius rendszert szimbolizálja, aláássa azokat az értékeket, amelyek a demokrácia és egyben az egyezmény alapját is képezik. Érvelése alátámasztására a kormány a náci ideológiával kapcsolatos strasbourgi esetjogot idézte: álláspontja szerint ugyanúgy kell kezelni mindenfajta diktatórikus eszmerendszert, és az ilyen jellegű beszédet ki kell vonni a 10. cikk védelme alól. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) nem fogadta el ezt az érvelést. A testület szerint a kormány sem állította, hogy a kérelmező bármilyen módon megvetette vagy lenézte volna a totalitárius rendszer áldozatait vagy diktatórikus célok megvalósítására törekedett volna. A vörös csillag viselése az EJEB szerint nem tekinthető a diktatúra helyeslésének vagy propagálásának. A csillag a jogszerű baloldali politikai mozgalmak jelképe, és nem kapcsolódik semmiféle rasszista ideológiához.

A testület elfogadta, hogy a büntetőjogi eljárással az állam beavatkozott a panaszos véleménynyilvánítási szabadságába. A felek nem vitatták a korlátozás alapjául szolgáló törvényi szabályozást, ám annak célját illetően nem értettek egyet. A kérelmező szerint majdnem két évtized telt el a rendszerváltás óta, Magyarország közben tagja lett többek között a NATO-nak, az Európa Tanácsnak és az Európai Uniónak is. 1990 óta öt többpárti parlamenti választást tartottak, és az ország stabil demokráciának tekinthető. A Munkáspártot egyszer sem vádolták azzal, hogy megkísérelné megdönteni a fennálló rendszert. Bár a párt részt vett valamennyi választáson, egyszer sem érte el a parlamentbe jutáshoz szükséges küszöböt. Ezért álláspontja

¹ 33629/06. számú kérelem

² Az EJEB 2008. július 8-án kelt ítélete.

szerint nem állítható, hogy a vörös csillag viselése miatt kezdeményezett büntetőeljárásnak legitim célja volt. Ezzel szemben a kormány úgy érvelt, hogy a Büntető Törvénykönyv (Btk.) vonatkozó rendelkezése a XX. századi diktatúrákra válaszul született. Az önkényuralmi jelképek használata a félelem és megalázottság érzését keltette az emberekben, gyakran az elhunyt áldozatok jogait is sértve. Az ilyen szimbólumok viselése elengedhetetlen része volt a plurális demokráciát és a jogállamiságot elutasító rendszereknek. Az Alkotmánybíróság határozatával összhangban tehát a tiltást – a kormány álláspontja szerint – a zavargások megelőzése és mások jogainak védelme indokolja. Ezt a strasbourgi bíróság is elfogadta.

A korlátozás szükségességével kapcsolatban a kérelmező hangsúlyozta: alapvető különbség volt a fasiszta és a kommunista ideológiák között, és a vörös csillagot nem lehet kizárólag a kommunista diktatúrával azonosítani. A panaszos szerint 1945-ben a náci megszállás alól felszabadító csapatok vörös csillagot viseltek, és a szimbólum az antifaszizmus jelképévé vált. A kérelmező nem vitatta, hogy a rendszerváltást megelőzően a totalitárius rezsim szolgálatai súlyos bűncselekményeket követtek el, de ez nem járthatja le a kommunizmus ideológiáját, és nem vonhatja kétségbe a vörös csillag által szimbolizált politikai értékeket. Ezen kívül a fasizmussal ellentétben a nemzetközi jog nem tiltotta be a kommunizmus hirdetését. Végül a panaszos szerint az állam nem tudta igazolni, hogy nyomós társadalmi igény igazolná a vörös csillag általános tilalmát.

A kormány úgy érvelt, hogy a vörös csillag Magyarországon nem kizárólag a nemzetközi munkásmozgalmak jelképe. A közelmúlt magyar történelme megváltoztatta a szimbólum jelentését, ma az összekapcsolódik azzal a diktatórikus rezsimmel, amely súlyos emberi jogi jogsértéseket igazolt és erőszakosan jutott hatalomra. Emellett az állam hivatkozott az Alkotmánybíróság döntésére, amelyben a taláros testület alkotmányosnak találta az önkényuralmi jelképek hatályos tilalmát.

Az EJEB először az Egyezmény 10. cikkének alkalmazásával kapcsolatos általános elveket tekintette át. A nyomós társadalmi igény megítélésekor az államok rendelkeznek bizonyos mérlegelési szabadsággal, azonban ezt a testület felülvizsgálhatja. A korlátozás igazolására a kormánynak releváns és megfelelő érveket kell felhoznia, és a testület minden esetben dönt arról, hogy a korlátozás arányban állt-e az elérni kívánt céllal. Továbbá a véleménynyilvánítás szabadsága azokra a közlésekre is kiterjed, amelyek sértők, durvák és zavarók – ezt követeli meg a pluralizmus és a tolerancia. Az Egyezmény 10. cikkének (2) bekezdése alapján a politikai beszéd csak nagyon szűk mértékben korlátozható. Az EJEB álláspontja szerint a kérelmező a vörös csillag nyilvános viselésével politikai nézetét fejezte ki, így az ügy a 10. cikk hatálya alá tartozik.

Az EJEB megkülönböztette a jelen ügyet a *Rekvényi kontra Magyarország* ügytől, amelyben a testület egyezménykonformnak ítélte azt a szabályozást, amely korlátozta a rendőrök egyes politikai jogait. A testület ekkor elismerte az állam széles mérlegelési szabadságát, és tekintettel a történelmi tapasztalatokra, elfogadta a korlátozást igazolását. A Vajnai-ügy két szempontból eltér is a Rekvényi-esettől: egyrészt Vajnai úr politikus volt, és nem gyakorolt közhatalmat, míg Rekvényi úr rendőr volt. Másrészt majdnem két évtized telt el a rendszerváltás óta, és a plurális demokrácia stabilnak tekinthető Magyarországon. Semmi nem utal arra, hogy a kommunista diktatúra visszaállításának reális és közvetlen veszélye fennállna. Emellett az EJEB megjegyezte, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó döntésében hivatkozott strasbourgi esetjog nem a jelen ügyben releváns kérdésre, a politikusok véleménynyilvánításának korlátozására vonatkozott.

Az EJEB szerint a politikai beszéd korlátozását csak nyilvánvaló, nyomós és különleges társadalmi igény igazolhatja. Különös gonddal kell eljárni azon szimbólumok esetében, amelyeknek több jelentésük van, hiszen egy általános tilalom olyan kontextusban is korlátozhatja a használatukat, amelyben a tilalom nem lenne szükséges. A bírák tisztában voltak a ténnyel, hogy a kommunizmus idején elkövetett jogsértések diszkreditálták a vörös csillagot. Ugyanakkor a vörös csillag nem határozható meg kizárólag mint a kommunista diktatúra jelképe, ahogy azt a kormány sugallta. Nyilvánvaló, hogy ez a szimbólum a nemzetközi munkásmozgalmon túl egyes tagállamokban jogszerűen működő politikai pártokat is jelképez. A kormány nem tudta bizonyítani, hogy a vörös csillag kizárólag totalitárius eszmék terjesztését szimbolizálja, különösen a tényállás fényében. A kérelmező egy jogszerűen megtartott, békés demonstráción viselte egy olyan bejegyzett baloldali pár képviselőjében, amely soha nem törekedett a jogállam megdöntésére. Ilyen helyzetekben gondosan el kell választani egymástól azokat a közléseket, amelyek sértők és felháborítók, azoktól, amelyek már nem tarthatnak igényt a demokratikus társadalom toleranciájára. Ezért a testület úgy ítélte meg, hogy – szem előtt tartva a vörös csillag többféle jelentését – a teljes tilalom túlságosan széles, mivel olyan tevékenységeket és közléseket is tilt, amelyek nyilvánvalóan a 10. cikk védelme alatt állnak. A jelenlegi magyar szabályozás nem tesz kísérletet arra, hogy mérlegelje a különböző értelmezési módokat, bár még ha így is tenne, akkor is károsan hatna a véleménynyilvánítás szabadságára.

Ami a zavargások megelőzését mint legitim szabályozási célt illeti, a kormány az EJEB véleménye szerint nem hivatkozott olyan esetre, ahol a vörös csillag nyilvános megjelenítése bármilyen veszélyt eredményezett volna. Még amennyiben így is lett volna, a magyar jog számos rendelkezése alkalmas a köznyugalom védelmére. Hasonlóképpen önmagában nem igazolhatja a büntetőjogi szabályozást a vörös csillag és a totalitárius kommunista ideológia közötti kapcsolat. Nem jelent veszélyes propagandát, amikor egy legális, totalitárius ambíciókkal nem rendelkező párt vezetője viseli. A Btk. 269/B. §-a azonban nem kívánja meg annak bizonyítását, hogy a jelkép megjelenítése propagandával ér fel, ellenkezőleg: minden olyan eset, amely nem szolgál tudományos, művészi, információs vagy oktatási célokat, mérlegelés nélkül a Btk. tilalma alá esik.

Természetesen a testület is tisztában van a ténnyel, hogy a kommunizmus megszilárdítása érdekében milyen szisztematikus terrort alkalmaztak a rendszer irányítói, és hogy a szimbólumának tekintett vörös csillag az áldozatokban és hozzátartozóikban kényelmetlen érzéseket kelthet. Ugyanakkor ezek az érzések, bármily érthetők is, nem korlátozhatják a véleménynyilvánítás szabadságát. A valós vagy feltételezett társadalmi érzések kielégítése nem igazolhatja alapvető szabadságok korlátozását. Mindezek alapján az EJEB megállapította az Egyezmény 10. cikkének megsértését.

Forrás: Fundamentum, 2008, 2. szám

(Fordította és összefoglalta: Polgári Eszter)

A KERESKEDELMI BESZÉD

Gazdasági reklám I. – 1270/B/1997. AB határozat

Az indítvány

1. Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárás keretében vizsgálta a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvénynek (a továbbiakban: Grtv.) az indítványozó által megjelölt egyes passzusait. Az ügy előadó bírāja Kukorelli István volt.

2. Az indítvány a törvény három rendelkezésére terjedt ki. Az indítványozó kifogásolta a 4. § a) pontját, melynek értelmében tilos közzétenni olyan reklámot, amely személyhez fűződő jogokat, kegyeleti jogot, valamint személyes adatok védelméhez való jogokat sért. Ugyancsak támadta a törvény 15. §-ának (3) bekezdését, melynek értelmében a törvény szerinti eljárás lefolytatása nem zárja ki, hogy a sérelmet szenvedett fél személyhez fűződő jogainak megsértése esetén igényét közvetlenül a bíróság előtt érvényesítse a polgári jog általános szabályai szerint. Ha pedig a polgári jogi felelősség szabályai szerint kártérítés címén megítélhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, a bíróság a jogsértőre közérdekű célra fordítható bírságot is kiszabhat. A kifogásolt rendelkezések között volt a törvény 16. §-ának (2) bekezdése is, mely szerint ha a sérelmet szenvedett fogyasztó személye nem állapítható meg, illetve ha az igények érvényesítése a sérelmet szenvedett fogyasztók számára tekintettel nem lenne célravezető, az eljárás megindítására a fogyasztók érdekvédelmét ellátó közigazgatási szervek és társadalmi szervezetek is jogosultak.

3. Az indítványozó kifejtette, hogy szerinte a Grtv. [a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény] 4. § a) pontja, amely tiltja a személyhez fűződő jogokat, valamint a kegyeleti és a személyes adatok védelméhez való jogot sértő reklámot, aránytalanul korlátozza a szabad véleménynyilvánításnak az Alkotmány 61. §-ában biztosított alapvető jogát. Továbbá a Grtv. 15. § (3) bekezdése azzal, hogy lehetővé teszi a reklámtevékenységgel kapcsolatos jogviták bíróságon kívüli elintézését, ellentétben áll az Alkotmány 70/K. §-ával. A Grtv. 16. § (2) bekezdése pedig véleménye szerint, „szükségtelen és aránytalan mértékben korlátozza az egyén önrendelkezési jogát”.

A határozat

4. A testület a 30/1992. (V. 26.) AB határozatra utalva kifejtette, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog „a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi”. A gazdasági reklám tehát olyan információ, amelynek közzététele élvezi az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének védelmét, azaz törvénnyel is csak kivételesen és szűk körben korlátozható egy másik alapjog védelmében.

5. A Grtv. 4. § a) pontja kétségtelenül korlátozza a gazdasági reklám közzétételét a személyhez fűződő jogok, a kegyeleti jogok, illetve a személyes adatok védelme érdekében. Az idézett, 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltak szerint az emberi méltóság a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet, amennyiben ez a korlátozás megfelel az AB által *kialakított szükségességi és arányossági tesztnek*. A testület úgy ítélte meg, hogy a Grtv. 4. § a) pontja azzal, hogy megtiltja a személyhez fűződő jogokat, illetve a kegyeleti jogot sértő reklám közzétételét, az emberi méltósághoz való alapjog érvényesülése érdekében korlátozza a közlés szabadságát. E korlátozás a személyhez fűződő jogok sérelmének megelőzése érdekében szükséges, és arányban áll a törvényhozó által elérni kívánt céllal, az egyén méltóságának védelmével, tehát az indítvánnyal támadott rendelkezés nem alkotmányellenes.

6. Az AB a határozatában utalt arra, hogy bár a gazdasági reklámtevékenység a fentiekben kifejtetteknek megfelelően a szabad véleménynyilvánítás védelmét élvezi, a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, mint a véleményközlés egyéb esetekben. Mivel a gazdasági reklámok célja sokkal inkább az áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevételének előmozdítása [Grtv. 2. § g) pont] és nem az egyén önkifejezésének, a demokratikus párbeszédben való részvételének lehetővé tétele, az ilyen, kereskedelmi célú információk korlátozási lehetősége szélesebb körben minősülhet alkotmányosnak.

7. Az indítvány második kérdéskörével kapcsolatban a testület rámutatott arra, hogy a reklámtevékenységgel kapcsolatos jogviták bíróságon kívüli elintézésének lehetősége éppen a fogyasztók jogainak hatékonyabb védelmét szolgálja, hiszen az elhúzódnak bírósági eljárás mellett lehetőséget ad a közigazgatáson keresztül jogérvényesítésre is. Mivel a reklámfelügyeleti eljárás nyomán megszülető határozat felülvizsgálata a Grtv. 20. § (2) bekezdése alapján a bíróságtól keresettel kérhető, és mivel a Grtv. nem vonja el a személyiségi jogoknak közvetlenül a bíróság előtt történő érvényesítését [Grtv. 15. § (3) bekezdés], a támadott rendelkezés nem sérti az Alkotmány 70/K. §-át.

8. Végül az indítványozó által kifogásolt 16. § (2) bekezdés kapcsán az AB kimondta, hogy az nem alkotmányellenes, mert e rendelkezés a Grtv. 4. § a) pontját tartalommal kitöltő Ptk. személyhez fűződő jogok érvényesítését szabályozó VII. fejezetével összhangban értelmezve megfelel az 1/1994. (I. 7.) és a 20/1997. (III. 19.) AB határozatokban megfogalmazott, a személyiségi jogok érvényesítésére vonatkozó elvi álláspontnak.

Párhuzamos indokolás

9. A határozathoz Kukorelli István alkotmánybíró párhuzamos indokolást csatolt, melyhez Holló András alkotmánybíró is csatlakozott. Kukorelli bíró kiemelten foglalkozott a fogyasztói jogok vizsgálatával, illetve e jogok védelmében a reklámot közzétevők szabad véleménynyilvánításának korlátozásával. Kiemelte, hogy az AB határozata értelmében a fogyasztók sajátos többletjogosultságokat élveznek, ez következik például a határozat azon megállapításából, mely megengedhetőnek tartja a kifejezés szabadságának pusztán a fogyasztó-

védelem állami célja érdekében történő korlátozását, illetve következik abból az állásfoglalásból is, amely a gazdasági reklámtevékenységet érintő állami beavatkozást szélesebb körben minősíti alkotmányosnak, mint a véleményszabadságba tartozó egyéb közlés esetében alkalmazott korlátozásokat.

Alkotmány 2. § (1) bekezdés – a jogállamiság elve

Alkotmány 9. § (2) bekezdés – a vállalkozás joga

Alkotmány 57. § (1) bekezdés – a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elve

Alkotmány 57. § (5) bekezdés – jogorvoslathoz való jog

Alkotmány 61. § – a véleménynyilvánítás szabadsága

1270/B/1997. AB határozat

37/2000. (X. 31.) AB határozat

Több indítványozó is kezdeményezte a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény (Grtv.) reklámtevékenységet korlátozó szabályainak alkotmányossági vizsgálatát. A jogállamiság elvének [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], a véleménynyilvánítás [Alkotmány 61. §] és a vállalkozás jogának [Alkotmány 9. § (2) bekezdés] sérelmére hivatkozással indítványozták a dohányreklámok és a „szexuális ingerkeltésre irányuló áruk” reklámjának tilalmára vonatkozó törvényi rendelkezések megsemmisítését. A sérelmezett rendelkezések alkalmazása miatt több dohánygyár alkotmányjogi panaszt is benyújtott. Az egyik indítványozó szerint cenzúrát valósít meg és ezért a szabad véleménynyilvánítás jogát sérti, hogy a Grtv. előírja az eljáró hatóság számára a reklámszabályokat sértő, nyilvánosságra még nem hozott reklám közzétételét. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a gazdasági reklámtevékenység szabályozására az Országgyűlés időközben új törvényt alkotott. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenységről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (Grtv2.) azon rendelkezései tekintetében végezte el az utólagos normakontroll eljárást, amelyek tartalmilag azonosak a Grtv. támadott szakaszaival. Az ügy előadó bírója Holló András volt.

Az indítványok érdemi elbírálásának első lépéseként az Alkotmánybíróság áttekintette a gazdasági reklámtevékenység megítéléséről kialakított precedensjogát. A bírák már az 1270/B/1997. AB határozatban arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a gazdasági reklámtevékenység a véleménynyilvánítás szabadságának körébe esik, és így kiterjed rá az Alkotmány 61. §-ának védelme. Ugyanebben a határozatában ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan elfogadható. A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett alkotmányosági védelme azért indokolt, mert az az egyén önkifejezésének, személyisége szabad kibontakoztatásának és a demokratikus társadalomban való részvételének elengedhetetlen eszköze. A gazdasági reklám azonban nem áll közvetlen kapcsolatban a véleményszabadság ezen értékeivel, így a korlátozás lehetősége szélesebb körben minősülhet alkotmányosnak.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a Grtv2. 27. §-át vette górcső alá, amely a reklámszabályokba ütköző, még nyilvánosságra nem hozott reklámok közzétételének előzetes megtiltását írja elő. E jogszabályhelyet formai és tartalmi szempontból egyaránt kifogásolta az indítványozó. Véleménye szerint e tárgykört az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának támogató szavazatával szabályozhatja, tekintettel arra, hogy az Alkotmány 61. § (3) bekezdése a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához kétharmados többséget

követel meg. Emellett azt is állította, hogy a szabályozás sérti az Alkotmány 61. § (1) bekezdése által védett véleménynyilvánítás szabadságát.

Az Alkotmánybíróság először a formai alkotmányellenesség kérdésében foglalt állást. Ehhez a testületnek először azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott szabály milyen összefüggésben áll a sajtószabadsággal és a cenzúra tilalmával. E vizsgálat eredményeként az alkotmánybírák megállapították, hogy a támadott jogszabályhely nem minősíthető sajtószabadságra vonatkozó törvény koncepciója lényeges elemének, így az nem kétharmados tárgykör. Ebből következően az Alkotmánybíróság az indítványozó formai alkotmányellenességre alapított indítványát elutasította.

A tartalmi alkotmányellenességre vonatkozó érvelés azonban megalapozottnak bizonyult. Az Alkotmánybíróság szerint konkrét közérdekű cél kivételesen szükségessé teheti a közlés előzetes korlátozását. Ehhez azonban a törvényalkotónak pontosan meg kell jelölnie a korlátozás okait és a korlátozás alá tartozó közlések körét, valamint megfelelően szabályoznia kell a hatósági eljárást. Ezzel szemben a Grtv2. 27. §-a rendkívül általános megfogalmazású, és bármilyen szabályszegés esetén, annak súlya mérlegelése nélkül, automatikusan kötelezővé teszi a közlés megtiltását. Ráadásul a tiltás közvetve olyan közlések nyilvános megjelenését is hátráltathatja, amelyek nem reklámok, hanem az Alkotmány 61. §-ának kiemelt védelmében részesülő szólásnak, véleménynyilvánításnak minősülnek. Így e törvényi rendelkezés a véleménynyilvánítás szabadsága, azon belül a sajtószabadság aránytalan korlátozására ad módot, ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

Ezt követően a Grtv2. 9. § (3) bekezdésének normakontrollját végezték el az alkotmánybírák. E jogszabályhely megtiltja a „rendeltetése szerint szexuális ingerkeltésre irányuló áruk” reklámját. Az indítványozó szerint e megfogalmazás bizonytalan, nem értelmezhető megfelelően, ezért sérti a jogbiztonság elvét, így az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság nem osztotta az indítványozó véleményét. Álláspontja szerint ez a rendelkezés nem hordoz a normák általános megfogalmazásából szükségszerűen következő jogértelmezésen túlmenő, a jogalkalmazói gyakorlat által orvosolható megértési problémákat.

Megalapozatlannak bizonyult az az indítványozói érv is, amely a támadott rendelkezés alkotmányellenességét a vállalkozáshoz való jog [Alkotmány 9. § (2) bekezdés] sérelmére alapította. Az alkotmánybírói gyakorlat a vállalkozás jogát a foglalkozás szabad megválasztása jogának [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusaként kezeli. A vállalkozás joga alapján senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás gyakorlásához. Ez az alapjog csupán azt a kötelezettséget rója az államra, hogy ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást, annak gyakorlása elé ne állítson aránytalan korlátokat. A Grtv2. vizsgált rendelkezése a vállalkozás gyakorlásának lényegére nincs kihatással, csupán bizonyos termékek reklámozását korlátozza, de az ezeket előállító vállalkozások piacra lépését nem akadályozza. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Grtv2. 9. § (3) bekezdését támadó indítványt elutasította.

Ugyanerre a sorsra jutottak a dohányreklámok tilalmát kifogásoló alkotmányjogi panaszok és konkrét bírói normakontroll-kezdeményezések is. Az indítványozók szerint a Grtv2. 13. §-a által előírt szinte teljes reklámozási tilalom ellentétes a véleménynyilvánítás szabadságával. Az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálásánál a 37/2000. (X. 31.) AB határozatot tekintette precedensnek. Ez a határozat rögzíti, hogy a dohánytermékek reklámjának esetében szélesebb körű állami beavatkozásra van lehetőség, tekintettel a dohánytermékeknek

az egészségre gyakorolt rendkívül káros hatására. Emellett az alkotmánybírák vizsgálatuk kiindulópontjaként azt is figyelembe vették, hogy mind az uniós jogrend, mind a nemzetközi jog fejlődése a dohánytermékek reklámozásának teljes tilalma felé halad. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a Grtv2. megtiltja a dohánytermékek reklámját, azonban lehetővé teszi, hogy a tényleges fogyasztók a termékekről az árusítóhelyeken hozzájussanak a szükséges információkhoz. Így a szabályozás nem lehetetleníti el a kereskedelmi kommunikációt, és így nem éri el a vállalkozáshoz való jog alkotmányosan védett tartományát. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Grtv2. 13. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasította.

E határozatában bírálta el az Alkotmánybíróság azt az egyik dohánygyár által benyújtott alkotmányjogi panaszt is, amely a *polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény* 233. § (3) bekezdés b) pontjának alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. A panaszos azt sérelmezte, hogy e rendelkezés alapján a bíróság indokolási kötelezettség és fellebbezési lehetőség nélkül utasította el az eljárás felfüggesztésére és az alkotmányossági vizsgálat kezdeményezésére irányuló kérelmét. Véleménye szerint ez sérti a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elvét [Alkotmány 57. § (1) bekezdés], mert ellenkező esetben, a tárgyalás felfüggesztése ellen biztosított a jogorvoslat. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben úgy ítélte meg, hogy a fellebbezési jog tekintetében megnyilvánuló különbségtétel nincs összefüggésben a felek személyével, a konkrét esetben a szabályozás nem diszkriminálta a felperes dohánygyárat.

Az indítványozó emellett a jogorvoslathoz való jog [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] sérelmére hivatkozott. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutatott, hogy a jogorvoslati jog az érdemi határozatokkal szemben biztosítja a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét. Az eljárás menetének irányítását célzó végzések elleni fellebbezés kizárása, mint ahogy arról a panaszos által támadott jogszabályhely rendelkezik, nem alkotmányellenes. Ezért az Alkotmánybíróság ezt az alkotmányjogi panaszt is elutasította.

Bragyova András alkotmánybíró a többségi indokolástól eltérően úgy látja, hogy a tisztán gazdasági reklám korlátozásának alkotmányos mércéje elsődlegesen a foglalkozás és a vállalkozás szabadsága, és csak másodlagosan a sajtó-, illetve a kommunikációs szabadság. Mindezt a határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában fejtette ki. Véleménye szerint a reklámozás szabadságát nem a véleménynyilvánítás szabadságának gyengébben védett eseteként kellene kezelni, hanem célszerűbb volna kombinált alapjognak tekinteni, amely a vállalkozás (foglalkozás) szabadságából és a sajtószabadságból áll, az előbbi szabadságjog meghatározó szerepe mellett.

Lenkovics Barnabás és Balogh Elemér alkotmánybírák nem értettek egyet a Grtv2.-nek a reklámszabályozásba ütköző reklámok közzététele megtiltását előíró rendelkezésének megsemmisítésével. Véleményük szerint e szabály teszi teljessé a megelőzés és elővigyázatosság elvének érvényesülését. A dohányreklámra vonatkozó törvényi tilalom megsértése más módon egyébként sem lenne orvosolható, tekintettel arra, hogy az utólagos bírság nem alkalmas a reklám által elérni kívánt hatás megállítására, illetve visszafordítására. Valójában tudatosan vállal üzleti kockázatot, aki dohányreklámot hordozó sajtóterméket állít elő, ezért a közzététel megtiltásával szemben nem lehet azzal érvelni, hogy a sajtótermék más közléseket is tartalmaz.

A SAJTÓ, A RÁDIÓZÁS ÉS A TELEVÍZIÓZÁS SZABADSÁGA

Sajtószabadság, ügyészi cenzúra – 20/1997. (III. 19.) AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozó a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: Stv.) 15. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert álláspontja szerint az az Alkotmány 61. § (2) bekezdésébe ütközik. Az ügy előadó bírāja Ádám Antal volt.
2. A kifogásolt rendelkezés szerint az ügyész indítványára a bíróság megtilthatja annak a sajtóterméknek vagy sajtóterméknek nem minősülő iratnak a nyilvános közlését, amely bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, illetve amely sérti a közerkölcsöt, valamint mások személyhez fűződő jogainak sérelmével jár [Stv. 3. § (1) bekezdés]. Ugyancsak megtilthatja az ügyész annak az időszaki lapnak a közlését, amelynek elmulasztották a törvény által előírt nyilvántartásba vételét [Stv. 12. § (2) bekezdés].
3. Az indítványozó azt állítja, hogy mivel a személyhez fűződő jogok tipikus esetben személyesen gyakorolhatók, ezért az ügyész feljogosítása ennek érvényesítésére az emberi méltósághoz való jog összetevőjét képező önrendelkezési jogot sérti, tehát az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozó úgy véli, sérti a sajtószabadságot az, hogy a bíróság megtilthatja a közerkölcsöt sértő közlemény nyilvános közlését, bár az a hatályos büntetőjog szerint nem tiltott. Az indítványozó álláspontja szerint az Stv. 15. § (3) bekezdésének második és harmadik mondata egyértelműen megvalósítja a cenzúra fogalmát, mivel az ügyész a nyilvános közlést azonnal felfüggesztheti, és ezt a bíróság nem változtathatja meg.

A határozat

4. Az AB megállapította, hogy az Stv. 15. § (3) bekezdése részben alkotmányellenes. Alkotmányellenes az, hogy az ügyész mások személyhez fűződő jogainak sérelmére és magánvádas bűncselekmény megvalósulására hivatkozva az érintettek akaratától függetlenül indítványozhatja, a bíróság pedig ennek alapján megtilthatja a sajtótermék vagy sajtóterméknek nem minősülő irat nyilvános közlését, továbbá hogy az ilyen sajtótermék vagy irat nyilvános közlését az ügyész azonnal felfüggesztheti. Egyebekben az AB az indítványt elutasítja.
5. Bár az indítványozó nem kérte, a testület vizsgálta az Stv. 3. § (1) és a 12. § (2) bekezdésének alkotmányosságát, mivel az Stv. kifogásolt szakasza hivatkozik e két jogszabályhelyre. E vizsgálat alapján egyrészt megállapította, hogy az Stv.-nek az a vizsgált rendelkezése, amely lehetővé teszi az ügyész számára, hogy mások személyhez fűződő jogainak sérelme esetén indítványozza sajtótermék vagy irat nyilvános közlésének bírósági megtiltását, ellentétes a Polgári Törvénykönyvnek (Ptk.) azon előírásával, miszerint a személyhez

fűződő jogokat személyesen lehet érvényesíteni. Az eljárás megindításáról való döntés tehát a jogaiban megsértett személyt illeti meg, ennek elvonása sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezethető önrendelkezési jogot. Tehát e rendelkezések tekintetében kollízió áll fenn.

Az AB másrészt úgy ítélte meg, hogy az ügyésznek a személyhez fűződő jogokkal kapcsolatos kifogásolt indítványozási jogosultsága és felfüggesztési joga, továbbá annak lehetősége, hogy a bíróság az ügyész indítványára megtilthatja annak a sajtóterméknek vagy iratnak a nyilvános közlését, amely mások személyhez fűződő jogainak sérelmével jár, szükségtelenül és aránytalan mértékben korlátozhatja nemcsak az önrendelés szabadságát, hanem a sajtószabadságot is.

6. Az Stv. 3. § (1) bekezdése szerint a nyilvános közlés megtiltásának elsődleges indoka bűncselekmény megvalósulása vagy annak elkövetésére való felhívás lehet. Az AB meglátása szerint is a fontos társadalmi és egyéni érdekek fűződnek a bűncselekmények megelőzéséhez, ennek érdekében a vélemény és sajtószabadság törvényben való korlátozása megengedett. Az előző pontban kifejtetteknek megfelelően azonban az AB álláspontja az, hogy a magánvádas bűncselekmény sértettje önrendelkezési jogának szükségtelen és aránytalan sérelmét jelenti az az e rendelkezéséből fakadó lehetőség, hogy az ügyész a magánvádas bűncselekmények vonatkozásában a sértettek akaratától függetlenül indítványozhatja, a bíróság pedig ennek alapján megtilthatja a nyilvános közlést, továbbá az is, hogy a nyilvános közlést az ügyész azonnal felfüggesztheti.

7. Az Stv. a nyilvános közlés bírósági megtiltását közerkölcs sérelme esetén is biztosítja. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a közerkölcs fogalmába azok a magatartási szabályok sorolhatók, amelyeket a társadalom általánosan elfogad. A sajtótermék közerkölcsbe ütközését akkor lehet megállapítani, ha e jellege a közfelfogás szerint egyértelmű és vitathatatlan. Az AB álláspontja szerint az Stv.-nek a közerkölcs sérelmével összefüggő korlátozó rendelkezése nem minősíthető szükségtelennek és aránytalan mértékűnek.

8. Az Stv. sérelmezett rendelkezése értelmében bírósági tilalom állapítható meg az időszaki lap előállítására és nyilvános közlése bejelentési kötelezettségének elmulasztása és nyilvántartásba vétele előtti terjesztése esetén. Az időszaki lap előállításának és nyilvános közlésének kötelező bejelentése, valamint nyilvántartásba vétele a sajtóigazgatásnak hagyományos és szükséges megnyilvánulása. Az AB álláspontja szerint ezért az Stv. 12. § (2) bekezdésében foglalt előírások megszegésére biztosított bírósági tilalom nem minősül a sajtószabadság alkotmányellenes korlátozásának.

9. Tehát az AB az Stv. támadott rendelkezését csak részben találta alkotmányellenesnek, ezért azt pro futuro semmisítette meg, lehetőséget biztosítva a jogalkotónak a jogszabályhely alkotmányos követelményeknek megfelelő átalakítására.

Különvélemények

9. A határozathoz Lábady Tamás és Sólyom László alkotmánybíró együtt fűzött különvéleményt, melyben kifejtik, hogy véleményük szerint az is alkotmányellenes, hogy az ügyész a közerkölcs sérelmére hivatkozva azonnal felfüggesztheti a sajtótermék közlését. Ugyanis a véleménysszabadsággal kiemelt jelentőségű jogával szemben közerkölcs elvont értéke, mely mögött a legkevésbé állapítható meg egyes egyéni jogok megsértése nem elég súlyos érv. A különvélemény szerzői a többségi indokolástól eltérően alkotmányosan aggályosnak tartották, hogy a hatályos jog nem tartalmazza az ügyész felfüggesztési jogának részletes korlátait. Felhívják a figyelmet arra, hogy a hírek estében az időtényező rendkívül fontos, hiszen akár rövid késedelem is értékük csökkenésével járhat, ezért a felfüggesztés lehetőségének szigorú időbeli korlátozása indokolt lenne. Emellett az eljárás másik, önrendelkezést sértő eleme az, hogy bár a „mások” személyhez fűződő jogainak sérelme miatti ügyészi felfüggesztő határozatot kézbesíteni kell azoknak a személyeknek, akik jogát a sajtótermék sérti, s ők az eljárásban félként vesznek részt, ugyanez a jogállása az ügyésznek is megmarad.

10. A határozathoz Tersztyánszky Ödön is csatolt különvéleményt, melyhez Zlinszky János csatlakozott. Ebben kifejtik, hogy téves az a többségi álláspont, miszerint az ügyész Stv.-ben szabályozott jogosítványai sértenék az érintett személyek önrendelkezési jogát. Az Stv. szerint eljárások esetén ugyanis nincs szó arról, hogy a döntenének a személyiségi jogaikban sértett személyek polgári vagy büntetőjogi igényeiről. Az alkotmánybírák kifejtik azt is, hogy az Stv. 15. § (3) bekezdésének a sajtószabadságot gyakorló személyekre csak távoli és közvetett hatása van, hiszen sem büntetőjogi, sem más szankció nem fenyegeti őket, pusztán a sajtótermék nyilvános közlésének felfüggesztése vagy megtiltása – ennek jogszabályi lehetősége – nem alkalmas a sajtószabadság gyakorlásának nehezítésére.

Az indítvány

1. Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján végezte el az 1047/1974. (IX. 18.) Médiatanács (MT) határozat 6. pontjának utólagos normakontrollját, illetve a felmerült alkotmányossági probléma tekintetében hivatalból folytatott le mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló eljárást. Az ügy előadó bírása Sólyom László volt.

2. Az 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat (a továbbiakban: MTh.) 6. pontja szerint „a Magyar Rádió [a továbbiakban: MR] és a Magyar Televízió [a továbbiakban: MTV] a Minisztertanács felügyelete alatt áll. Ennek keretében jóváhagyja az MR és az MTV szervezeti és működési szabályzatát.”

3. Az indítványozók szerint ez a határozati rendelkezés ellentétben áll az Alkotmány 61. § (2) és (4) bekezdésével, illetve a 8. § (2) bekezdésével is. A 61. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát, a (4) bekezdés szerint a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőik kinevezéséről csak kétharmados törvényben lehet rendelkezni. A minősített törvény hiánya, illetőleg a minisztertanácsi szintű szabályozás miatt formai alkotmányellenesség áll fenn. Tartalmilag azért lenne alkotmányellenes a vitatott szabály, mert „lehetőséget teremt a kormány számára kizárólagos, meghatározó befolyás gyakorlására” s ezzel alapvetően sérti a sajtószabadság jogát.

A határozat

4. Állandó gyakorlata szerint az AB nem állapítja meg a formai alkotmányellenességet, és nem semmisíti meg a jogszabályt, ha törvényhozási tárgyat a Jat. (a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény) hatálybalépése előtti alacsonyabb szintű norma szabályoz. A Jat. 5. § d) pontja szerint (1988-tól kezdve) törvényben kell szabályozni a sajtóra vonatkozó rendelkezéseket. Az MTh. 1974-ből származik, azonban többször módosították a Jat hatálybalépése után. A módosítások érintették a támadott 6. pontot is.

A felügyelet változásai az új Alkotmány hatálybalépése után keltek. Mivel az MTh. törvényhozási tárgyat szabályoz, ellentmond a Jat.-nak, s ezért az Alkotmány 35. §-ának is. Az MTh. 6. pontja tehát formai okból alkotmányellenes.

5. A testület a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban kimondta, hogy a szabad véleménynyilvánítás joga a kommunikációs alapjogok „anyajoga”; belőle vezethető le többek között a sajtószabadság alapjoga is. Az AB kifejtette, hogy az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja és védi, függetlenül annak tartalmától. Másrészt kifejtette, hogy az államot a véleménynyilvánítás szabadságából következően a szubjektív alapjogok érvényesülésnek biztosítása mellett, objektív intézményvédelmi kötelezettség is terheli, ami a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettséget jelenti.

6. A véleménynyilvánítási szabadság a sajtószabadság vonatkozásában sajátosan érvényesül. A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban. Az Alkotmány az állam szerepét egyrészt garanciát nyújtó pozitív cselekvés, másrészt tartózkodás formájában határozza meg. A sajtószabadságot elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban. Emellett az Alkotmány kifejezetten kötelezi az Országgyűlést arra, hogy a tájékoztatási monopóliumokat törvénnyel akadályozza meg. A véleménynyilvánítási és tájékozódási szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és televízióval kapcsolatban. Itt az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek „szűkösségével”, azaz a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges voltával. További sajátos megoldások szükségesek az országos közszolgálati rádió és televízió esetében. Rájuk nézve a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik, és az ilyen működés megőrzését biztosítják. A rádió és televízió alkotmányos működésének feltételeként a törvénynek ki kell zárnia, hogy a közszolgálati rádióban és televízióban akár az állam szervei, akár egyes társadalmi csoportok a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhassanak. Ez a tilalom a közvetett befolyásolásra és a befolyásolás lehetőségére is vonatkozik. Az „állami szervektől” való függetlenség követelménye – a műsorok tartalmát illetően – a törvényhozással és a kormánnyal szemben egyaránt fennáll, és ugyanez vonatkozik az önkormányzatokra, a pártokra és más társadalmi szervezetekre, érdekképviselőkre és csoportokra is. Az AB egyben rámutat arra is, hogy álláspontja szerint pártok konszenzusa, még kevésbé csupán a parlamenti pártok konszenzusa nem alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleményszabadság teljességére.

7. Az AB hangsúlyozta, hogy az 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat 6. pontja tartalmilag nem azért alkotmányellenes, mert az MR és MTV felügyeletét – beleértve a szervezeti és működési szabályzatok jóváhagyását is – a kormányra bízta, hanem azért, mert semmilyen további anyagi, eljárási vagy szervezeti rendelkezést nem tartalmaz, amely kizárná annak lehetőségét, hogy e jogosítványokkal élve a kormány a műsorra – akár csak közvetetten is – meghatározó tartalmi befolyást gyakoroljon. Ezért ez a szabály az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésébe ütközik. Az MTh. nem tartalmazza a vélemény- és sajtószabadság elemi garanciáit sem, ezért alkotmányellenes. Az adott esetben a mulasztás olyan alapjog érvényesülését gátolja, amelynek a demokratikus társadalom működése szempontjából kiemelkedő jelentősége van. Ezért az AB a törvényhozó mulasztását megállapította, s felhívta az Országgyűlést, hogy a rendelkező részben történt felsorolás szerint alkossa meg mindazokat a törvényeket, amelyeket az Alkotmány 61. § (4) bekezdése előír.

8. Az MTh. támadott rendelkezése alkotmányellenességének megállapítása ellenére a testület nem döntött annak megsemmisítés időpontjáról, hanem az eljárást ebben a kérdésben határidő megjelölésével

felfüggesztette. Ha ugyanis az AB az MTh.-t azonnali hatállyal megsemmisíti, a közszolgálati rádió és televízió teljesen kikerül a jogi felügyelet alól, illetve a jogilag működtethető politikai felelősségi viszonyok szférájából, ezért a megsemmisítés időpontjáról való döntés felfüggesztésével az MTh.-t a törvényi szabályozásig hatályban tartotta, mivel a jogbiztonságra ez jelentette a kisebbik veszélyt. Egyben megállapította az Országgyűlés mulasztását, és 1992. november 30-i határidővel kötelezte az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére, azaz a véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió vonatkozásában alkotmányosan garantáló törvény meghozására, megjegyezve, hogy ha e határidő eredménytelenül jár le, a felfüggesztett eljárást folytatja.

Az indítvány

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Mtv.) egyes rendelkezéseivel, továbbá a nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: MTItv.) meghatározott szabályaival összefüggésben, valamint országgyűlési határozatok utólagos alkotmányossági vizsgálatával, illetve alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói mulasztással kapcsolatban. Az ügy előadó bírása Lábady Tamás volt.

2. Az egyik indítványozó álláspontja szerint az alkotmányellenes helyzetet az idézte elő, hogy az Mtv., továbbá a MTItv. hiányos szabályai nem tartalmaznak rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a médiakuratóriumokba, illetve a Magyar Távirati Iroda Rt. Tulajdonosi Tanácsadó Testületébe az Országgyűlés által választható tagok közül a kormánypárti vagy az ellenzéki képviselők közé kell-e számítani azokat a tagokat, akiket olyan képviselőcsoportok jelöltek, amelyek – az időközben lebonyolított új választások eredményeként – már nincsenek a parlamentben. Az indítványozó szerint ebben a helyzetben a kuratóriumok elnökségében a kormányt támogató pártok, illetőleg a pártok összessége meghatározó tartalmi befolyásra tettek szert, ami ellentétes az Alkotmánnyal. A parlamenti többség ugyanis úgy értelmezte az Mtv.-t, hogy az Országgyűlésbe be nem jutott pártok által korábban jelölt elnökségi tagokat ellenzéki tagként vette figyelembe, és ennek megfelelően választottak új kormánypárti tagokat, mellyel az indítványozók szerint felborították a médiakuratóriumok kiegyensúlyozottságát, megsértve azáltal a véleménynyilvánítás szabadságából következő alkotmányos követelményeket. Az egyik indítványozó éppen ezért kérte a kuratóriumok új tisztségviselőinek megválasztásáról rendelkező OGY határozatok megsemmisítését is. Egy másik indítványozó szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség is létrejött azáltal, hogy a jogalkotó nem biztosította a véleménynyilvánítás jogának alkotmányos garanciáit, mivel az Mtv. csak valamely adott kormányzati helyzethez viszonyítottan és valamely adott parlamenti konstrukción belül határozza meg a médiakuratóriumok elnökségi tagjává jelölhető személyek politikai identitását. Egy további indítvány alkotmányellenesnek tartja azt a helyzetet, amelyben a kormánypárti és az ellenzéki oldalt nem definiálja az Mtv. Egy negyedik indítványozó álláspontja szerint ellentétes az alkotmánnyal az Mtv. 55. § (4) és (8) bekezdése, amelyek lehetővé teszik, hogy a kuratórium elnöksége kizárólag a kormánypárti oldal vagy az ellenzéki oldal által jelölt tagokból álljon. Továbbá álláspontja szerint ezen Mtv.-beli rendelkezések jogszabályon belüli kollíziót idéznek elő, ugyanis ezek alapján nem állapítható meg, hogy a kuratórium elnöksége mikor tekinthető megalakultnak. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség véleménye szerint az, hogy az ellenzéki és a kormánypárti oldal képviselőcsoportjainak megállapodása hiányában nem tisztázott a kuratórium megalakításának mikéntje.

A határozat

3. Az AB a támadott jogszabályok áttekintése során megállapította, hogy az Országgyűlés által megválasztott elnökségi tagok személyes mandátuma elválik az őket eredetileg jelölő képviselőcsoporttól. A törvény e rendelkezését a kuratóriumi elnökségek viszonylagos stabilitásához fűződő érdekek indokolják, és önmagában nem alkotmányellenes az, hogy a kuratóriumok elnökségében maradó egyes tagokat olyan párt jelölt, amely már nem rendelkezik képviselőcsoporttal az Országgyűlésben. Kétségtelen továbbá, hogy sem az Alkotmány, sem törvény, sem a házszabály nem tartalmaz meghatározást a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportokra nézve, ezeket evidenciaként fogja fel. Erre figyelemmel az AB megállapítja, hogy a kormánypártiság és az ellenzékiiség csak a parlamentben képviselettel rendelkező pártok relációjában értelmezhető. Ezért az Mtv. 55. § (9) bekezdésének az a szabálya, amely az „egyenlő arány” fenntartásának szükségességéről rendelkezik, kizárólag a parlament kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportjai közötti egyensúlyra vonatkozik. Ezért határozata rendelkező részében alkotmányos követelményként mondta ki, hogy azon elnökségi tagokat, kiket az időközben a Országgyűlésből kiesett pártok jelöltek, sem ellenzéki sem kormányoldalon nem lehet figyelembe venni, a fenti egyensúly meghatározása során.

4 A kuratóriumi elnökség egyoldalú megalakításával kapcsolatban a testület kifejtette, hogy itt kényszerű és elkerülhetetlen alapjogi korlátozás áll fenn, mert az elnökség egyoldalú megalakulása alkotmányos szempontból „kisebb veszélyt” jelent a véleménynyilvánítás szabadságjogára, mint az, ha az elnökség megalakulásának hiányában a közszolgálati médiakuratóriumok egyáltalán nem működnének. A korlátozás nem tekinthető aránytalannak, mert erre tipikusan csak akkor kerülhet sor, ha a képviselőcsoportok az Országgyűlés egyik oldalán önhibájukból nem élnek jelöltállítási jogukkal, illetőleg nem gyakorolják erre vonatkozó kötelezettségüket. Ez viszont már a parlamenti pártok politikai felelőssége körébe tartozó kérdés, és nem a szabályozás alkotmányellenességének a következménye, akárcsak a képviselőcsoportok megegyezésétől függővé tett megalakítással kapcsolatos szabályozás.

5. Az AB megállapította, hogy az Mtv. hatályos szabályozása eleget tesz azon alkotmányos követelménynek, miszerint az elektronikus médiák felett egyetlen állami vagy társadalmi szervezet sem gyakorolhat, hiszen bár az kuratóriumok elnökségében csak pártok által jelölt, és az OGY által megválasztott tagok vannak, azonban a kuratóriumokban, melyek befolyással bírnak a műsorkészítésre, a társadalmi szervezetek delegáltjai vannak többségben. Tehát nem alkotmányellenes, ha az Elnökségben kizárólag az OGY által választott tagok kerülnek, azonban nem is követelmény, hogy kizárólag parlamenti pártok jelöltjei legyenek tagok. Tehát téves az az indítványozó vélekedés, mely azt sérelmezi, hogy a kuratóriumok elnökségében parlamenti képviselettel nem rendelkező pártok jelöltjei is tevékenykednek. A politikai pártok befolyásának lehetséges túlsúlyával kapcsolatban az AB értelmezést adott az elnökségi tagok felső létszámára vonatkozóan. Álláspontja szerint az Mtv. 55. § (4) és (9) bekezdései az alkotmánnyal összhangban csak úgy értelmezhetők, hogy a kuratóriumokban az elnökség tagjai – létszámuk révén – a különböző szervezetek által delegált kuratóriumi tagokkal szemben nem szerezhetnek többséget, és ennek folytán meghatározó befolyást. Vagyis az Országgyűlés

által választott elnökségi tagok létszáma nem haladhatja meg a delegált kurátorok létszámát, ez jelenti az alkotmányos garanciát a túlzott befolyás megszerzésének kizárása érdekében.

6. Miután alkotmánykonform jogértelmezéssel a támadott jogszabályhelyek alkotmányos módon alkalmazhatók, így az AB az ismertetett alkotmányos követelmények meghatározása mellett a jogrendszer kímélete érdekében a megsemmisítésre, illetőleg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat elutasította. Az AB az kuratóriumi tagok megválasztásáról szóló OGY határozatokat pedig érdemi vizsgálat nélkül visszautasította, mivel azoknak nincs normatív tartalmuk, így nem minősülnek állami irányítás egyéb jogi eszközének.

Különvélemények

7. A határozathoz Holló András és Németh János alkotmánybírók különvéleményt csatoltak, melyhez Czúcz Ottó alkotmánybíró is csatlakozott. Álláspontjuk szerint az elnökségi tagok létszámának felső határára vonatkozó alkotmánybíróági értelmezés nem pótolhatja az egyértelmű törvényi szabályozást, melynek elmaradása tekintetében az AB-nak meg kellett volna állapítania a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. Vitatják továbbá a kuratóriumi elnökség egyoldalú megalakításának alkotmányosságát. Véleményük szerint ez csak akkor volna megengedhető, ha valamelyik oldal valóban önhibájából nem tesz eleget jelöltállítási kötelezettségének. Azonban az Mtv. ilyen megszorítást nem tartalmaz.

8. Kiss László ugyancsak különvéleményt fűzött a határozathoz, amelyben kifejtette, hogy véleménye szerint a frakció nélküli pártok által jelölt a kuratóriumba (elnökségbe) választott tagokról – objektív ismérvek alapján –, szemben a többségi határozattal, nem lehet azt állítani, hogy azok sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalon nem vehetők számításba. Az Mtv. nem tartalmaz rendelkezéseket a felmerült problémára, és ennek révén fennáll a veszélye annak, hogy az egyébként Mtv. által is elvben megkövetelt paritás felboruljon. A törvény tehát e tekintetben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányosséértést valósított meg, amit a határozatnak meg kellett volna állapítania.

9. A határozathoz Vörös Imre alkotmánybíró szintén különvéleményt csatolt, amelyben kifejti, hogy az alkotmányosan az Mtv. nem teheti lehetővé, hogy a kuratóriumok csak ellenzéki vagy csak kormánypárti jelöltek megválasztásával megalakuljon, ezért az Mtv. vonatkozó rendelkezésének alkotmányellenességét meg kellett volna állapítani.

Az indítvány

1. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló indítványok alapján vizsgálta a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvénynek (a továbbiakban: Médiatörvény) a Panaszbizottság működésével kapcsolatos rendelkezéseit. Az ügy előadóbírája Kukorelli István volt.

2. Az indítványozók az Alkotmány 61. §-ban deklarált véleménynyilvánítás és sajtószabadság jogának sérelmét látták abban, hogy a Médiatörvény nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a Panaszbizottság egyetlen műsorszám kapcsán vizsgálja a kiegyensúlyozottság követelményének érvényesülését. Szerintük a Médiatörvény alkotmányellenesen széles felhatalmazást ad a Panaszbizottságnak, és fellebbezés esetén az Országos Rádió és Televízió Testületnek (ORTT), mikor lehetővé teszi, hogy e testületek határozzák meg az időpontot és módot, mikor állásfoglalásaikat a műsorszolgáltatóknak közzé kell tenni. Az egyik indítványozó az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal ellentétesnek vélte, hogy az ORTT másodfokú döntésével szemben bírósághoz benyújtott felülvizsgálati kérelemnek nincs halasztó hatálya.

A határozat

3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy a Panaszbizottság létrejötte a sajtószabadság jelentős korlátját jelenti. Azonban a tájékoztatási monopóliumok létrejövetelének megakadályozása, és így a véleménypluralizmus fenntartása alkotmányosan igazolt célja a sajtószabadság korlátozásának. A rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló ereje indokoltá teszi speciális előírások megalkotását annak érdekében, hogy a politikai közösség tagjai közérdekű kérdésekben a releváns vélemények tükrében alakíthassák ki álláspontjukat.

4. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában az elektronikus médiával kapcsolatban megfogalmazott megállapításai mennyiben tarthatók az időközben végbement technikai fejlődést figyelembe véve. Az alkotmánybírák arra a megállapításra jutottak, hogy a frekvenciaszűkösségre vonatkozó érvek egyre kevésbé állják meg helyüket az új technológiák megjelenése mellett. 1992 óta a közszolgálati rádió és televízió monopolhelyezete is megszűnt, így megvalósult a külső pluralizmus az elektronikus média teljes kínálatát illetően. Ez a sokszínű műsorkínálat azonban önmagában nem teszi szükségtelessé a kiegyensúlyozottság követelményét, a belső pluralizmus fenntartását. A véleménypluralizmus fenntartása érdekében a kiegyensúlyozottság vizsgálendő a közpénzből létrehozott és működtetett közszolgálati műsorszolgáltatók, továbbá azon kereskedelmi rádiók és televíziók esetében, amelyek véleményformáló ereje jelentős. Így nem minősül a sajtószabadság szükségtelen korlátozásának, hogy a tájékoztatás sokszínűségének vizsgálatára a jogalkotó önálló állami intézményt hozott létre.

5. Az Alkotmánybíróság azonban arra is felhívta a figyelmet, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye nem értelmezhető úgy, hogy a műsorszolgáltatónak minden műsorában minden egyes álláspontot meg kell jelenítenie. Ez ugyanis a szerkesztési szabadság indokolatlan mértékű korlátozását jelentené, és egy idő után a műsorszolgáltatók nemkívánatos öncenzúráját eredményezné. A belső pluralizmus követelménye a műsor fajtájától függően megvalósulhat egy műsorszámon belül, vagy a rendszeresen jelentkező műsorok összességében. A Médiatörvény alapján a Panaszbizottság feladata ezen elvárásnak megfelelően biztosítani a kiegyensúlyozottság követelményének érvényesülését. Így a Médiatörvény 49. §-a nem korlátozza aránytalanul a sajtószabadságot, ezért az Alkotmánybíróság a megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította. A határozat rendelkező részében azonban alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát – a műsor jellegétől függően – az egyes műsorszámon belül, illetve a műsorszámok összességében kell vizsgálni.

6. Nem állta ki viszont az alkotmányosság próbáját a Médiatörvény 48. § (3) bekezdése, amely a Panaszbizottság ügyrendjére bízta az ún. egyéb panaszok esetében irányadó eljárási szabályok megalkotását. Ezáltal ugyanis a Médiatörvény a sajtószabadságot korlátozó szabályozás megalkotását jogszabálynak nem minősülő jogi aktussal kívánja megoldani, holott az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint alapjog korlátozása csak törvényben történhet. A Médiatörvényben biztosított eljárások mellett a Panaszbizottság e pontosan meg nem határozott újabb hatáskörének nincs alkotmányos célja, tehát e törvényhely alkotmányossága tartalmi szempontból is megkérdőjelezhető. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság kimondta a Médiatörvény 48. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét, és a folyamatban lévő eljárásokra tekintettel, 2007. június 30-i hatállyal megsemmisítette azt.

7. Nem bizonyult azonban alkotmányellenesnek a Médiatörvény azon rendelkezése, miszerint a Panaszbizottság határozza meg, hogy a műsorszolgáltató milyen időpontban és milyen módon köteles állásfoglalásának közzétételére. A műsorszolgáltató ugyanis a Panaszbizottság döntésével szemben megfelelő jogorvoslati lehetőségekkel rendelkezik. Nem találták az alkotmánybírák alkotmányellenesnek azt sem, hogy az ORTT másodfokú határozatával szemben benyújtott bírósági felülvizsgálatnak nincsen halasztó hatálya. A Médiatörvény által biztosított egyfokú, halasztó hatályú rendes jogorvoslat ugyanis eleget tesz az Alkotmány 57. § (5) bekezdése által támasztott követelményeknek.

Párhuzamos indokolás

8. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolást csatolt a határozathoz, melyben hangsúlyozza, hogy a Médiatörvény megsemmisített 48. § (3) bekezdésében foglalt egyéb eljárások olyan korlátját jelentik a véleménynyilvánítás szabadságának, amelyek tartalmilag összeegyeztethetők azokkal a nemzetközi jogi koordinátákkal, amelyek között Magyarország a véleménynyilvánítási szabadságot biztosítani köteles. Így megglátása szerint a megsemmisítés ebben az esetben szükségképpen jogalkotási feladatot is eredményez.

VI. AZ INFORMÁCIÓS JOGOK



A kommunikáció titkossága eset [Klass-esetként ismert]

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) BVerfGE 30, 1 (1970).

[Eredetileg az Alaptörvény [Grundgesetz – GG] 10. cikke úgy rendelkezett: „A levéltitoknak, a posta és a telekommunikáció titkosságának sérthetetlennek kell lennie. Korlátozásokat a törvény alapján lehet elrendelni.” Németország bizonyos szerződésekben vállalt kötelezettségei okán a 10. cikket módosították, hogy lehetővé tegye a szélesebb körű megfigyelést az érintett személy értesítése nélkül, valamint hogy bizonyos esetekben engedélyezze a bírósági ellenőrzés helyett a közigazgatásit. Ez a módosítás jelentős kémkedési problémákra kívánt reagálni, és egy törvény elfogadása követte, amelyet a módosítás által engedélyezett szélesebb körű felhatalmazás tett lehetővé.]

A Második Kamara ítélete

1. Egy alkotmányos előírást nem önmagában, hanem csak úgy szabad értelmezni, hogy összeegyeztethető legyen az Alaptörvény alapvető elveivel és értékrendjével. [...] Jelen helyzetben különös jelentőséggel bír, hogy az Alaptörvény [...] egy „önvédő demokrácia” [*„Streitbare Demokratie”, „militant democracy”*] mellett döntött, amely nem fogadja el az alapjogokkal való visszaélést a szabad társadalmi rend elleni harchoz. Az Alaptörvény ellenségeinek nem szabad az Alaptörvény által garantált szabadságokra hivatkozva, illetve azok védelme alatt az alkotmányos rendet vagy az állam fennmaradását veszélyeztetni vagy megsemmisíteni (vö. GG 9. cikk (2) bekezdés, 18. és 21. cikkek). [...]

Nem kevésbé jelentős az Alaptörvény állásfoglalása az alapjogok határainról, amelyek a közérdekre és a kiemelkedően védett jogi érdekekre való tekintettel kerülnek megállapításra [vö. GG 2. cikk (1) bekezdés)]. „Az Alaptörvény emberképe nem egy elszigetelt, szuverén egyén képe; az Alaptörvény az egyén és a közösség közötti feszültség kapcsán inkább a személy közösséghez való kapcsolódása és a közösséghez való tartozása mellett foglalt állást, anélkül, hogy megsértette volna az előbbi önértékét. Ez különösen az Alaptörvény 1., 2., 12., 14., 15., 19. és 20. cikkeinek összkapcsolásából rajzolódik ki. Ez azt jelenti azonban: az egyénnek el kell tűnnie cselekvési szabadsága határainak kijelölését, amelyeket a törvényhozó a társadalmi együttélés gondozásának és építésének érdekében határozott meg [...] mindaddig, amíg a személy függetlensége biztosítva marad.”

Az Alaptörvénynek egy harmadik alapvető döntéséből – a jogállamiság elvéből – a Szövetségi Alkotmánybíróság levezette az arányosság alapelvét. Ez az alapjogok korlátozásánál megköveteli, hogy csak egy, az Alaptörvény által elismert, jogilag védett érdek okvetlen védelme – jelen esetben az állam és annak alkotmányos rendjének fennmaradása – írható elő a törvényben és alkalmazható konkrét esetekben. A jogállamiság elvéből következik továbbá [...], hogy a polgárok szabadságába vagy tulajdonába való minden kormányzati beavatkozást minimálisan hatékony bírósági ellenőrzésnek kell alávetni. [...]

2. Az Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdésének értelmezéséből ez következik:

a) Az Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdése, amely az alkotmánymódosító törvényhozót korlátozza, célja szerint azt kívánja megakadályozni, hogy az érvényben lévő alkotmányos rend egy alkotmánymódosító törvénnyel formális jogi úton eltávolítható legyen, és így utólag egy totalitárius rezsim legalizációjára legyen kihasználható. Az előírás tehát tiltja az abban felsorolt alapelvek feladását. Az alapelvek „alapelvként” nem „sérülnek”, ha összességükben vevődnek figyelembe, és csak a saját egyéni jellegükkel összhangban, nyilvánvalóan tárgyilag releváns oknál fogva módosítják őket.

b) Az értelmezés tekintetében továbbá jelentőséggel bír, hogy az Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdése a Szövetségi Köztársaság tartományokra való tagolásán és a tartományoknak a törvényhozásban történő részvételén kívül „az 1. és 20. cikkeken lefektetett alapelveket” nevezi érinthetetlenek. [...] Az Alaptörvény 1. cikkében több alapelv van „lefektetve”, mint csupán az emberi méltóság tisztelete. Az Alaptörvény 20. cikkében is több alapelvet tartalmaz, ám nincs ott „lefektetve” a „jogállamiság elve”, hanem csak bizonyos alaptételei ennek az elvnek: a (2) bekezdésben a hatalommegosztás elve és a (3) bekezdésben a törvényhozásnak az alkotmányos rendnek, valamint a végrehajtó hatalomnak és az igazságszolgáltatásnak a törvénynek és a jognak való alávetése. A jogállamiság elvéből több is levezethető, mint az Alaptörvény 20. cikkében foglalt jogi elvek, amelyekre az Alaptörvény 79. cikkének (3) bekezdése utal, és a Szövetségi Alkotmánybíróság kifejlesztett ilyen jogi elveket (például a visszamenőleges hatállyal bíró törvények tilalma, [...] a minél teljesebb jogvédelem elve). Ám a törvényhozó alkotmánymódosítási korlátozása az Alaptörvény 79. cikkének (3) bekezdése által nem vezethet ahhoz, hogy a törvényhozót gátolja abban, hogy egy alkotmánymódosító törvénnyel akár alapvető alkotmányos elveket módosítson, amíg ezt rendszer-immanens módon teszi. E tekintetben a jogállamiság elvéből levezethető alapelv, miszerint a polgárnak egy lehetőleg maximálisan átfogó bírósági védelemmel kell rendelkeznie, nem tartozik az Alaptörvény 20. cikkében „lefektetett alapelvek közé”; sehol nincs említve az Alaptörvény 20. cikkében. A bírói út lehetőségének garanciáját az Alaptörvény 19. cikkének (4) bekezdése tartalmazza, amely tehát nem védett egy alkotmánymódosító törvény általi változtatástól az Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdése révén.

c) Ami az emberi méltóság sérthetetlenségének az Alaptörvény 1. cikkében lefektetett alapelvét illeti – amely az Alaptörvény 79. cikkének (3) bekezdése alapján érinthetetlen –, minden annak meghatározásától függ, hogy milyen körülmények között sérülhet az emberi méltóság. Ezt nyilvánvalóan nem lehet általánosan megállapítani, hanem csakis egy konkrét eset összefüggésében. Általános szabályok, mint például az, hogy az ember nem alacsonyítható le az államhatalom pusztá tárgyává, csak annak irányát tudják kijelölni, hogy mely esetekben állapítható meg az emberi méltóság sérelme. [...] Az 1. cikk tilt minden olyan bánásmódot, amely elvi megközelítésében veszélyezteti az állampolgár személyiségét mint egyén, és oly módon kezeli, amely semmibe veszi az emberi mivoltából eredő elidegeníthetetlen értéket.

[...]

3. A bírói út helyettesítése egy másfajta jogi kontrollmechanizmussal, mint ahogyan azt az Alaptörvény 10. cikk (2) bekezdésének 2. mondata előíranyozza, nem sérti a [...] hatalommegosztás elvét [...]. Hiszen ez az elv nem a hatalmak szigorú megosztását követeli, hanem engedi, hogy kivételes helyzetekben a kormányzat vagy a közigazgatás testületei jogalkotást végezhesse, illetve a közigazgatást, a kormányzást a törvényhozás testületei gyakorolják. A hatalommegosztás elve azt is lehetővé teszi, hogy a végrehajtó hatalom intézkedései elleni jogvédelmet kivételes esetekben ne a bíróságok gyakorolják, hanem a parlament által kinevezett vagy általa felállított, független intézmények, amelyek a végrehajtó hatalom keretében működnek. A lényeg, hogy a hatalommegosztás irányadó elve, azaz az államhatalom kölcsönös korlátozása és ellenőrzése, továbbra is érvényesüljön. [...]

A bírói út helyettesítése másfajta független jogi ellenőrzéssel [...] és az értesítés korlátozott mértékű hiánya [...] nem ütközik a jogállamiság elvébe [...]. A végrehajtó hatalmat köti a törvény és az igazságszolgáltatás [...].

Geller, Dr. V. Schlabrendorff és Prof. Dr. Rupp bírók különvéleménye [...]

1. Az alkotmánymódosító törvényt annak alkotmányossági vizsgálata során nem lehet [...] olyan alapelvek szerint értelmezni, amelyek az alkotmányos normák értelmezésénél irányadóak, hiszen épp az a kérdés, hogy az Alaptörvény 10. cikk (2) bekezdésének 2. mondata egy érvényes alkotmányos norma-e. Az Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdés mércéje alapján történő vizsgálatnál irányadó, hogy az alkotmánymódosító előírás szó szerinti szövegét, összefüggését és célját hogyan kell értelmezni.

Ezen tényezőket figyelembe véve egyértelművé válik, hogy az Alaptörvény 10. cikkének (2) bekezdését nem lehet „az Alaptörvénnyel összhangban” értelmezni. [...]

[...] Az Alaptörvény 19. cikkének (4) bekezdésében foglalt bírósági út garanciája az egyén jogvédelmét szolgálja. [...] Ennek az alkotmányjogi szabályozásnak a lényege abban rejlik, hogy a jogvédelmet egy tárgyilag és személyileg független, a végrehajtó és törvényhozó hatalomtól elválasztott semleges szerv biztosítja. [...] Ha most az alkotmánymódosító rendelkezés folytán „a bírósági út helyére a parlament által kirendelt szerv és segítő szervek utóvizsgálata” lép, akkor a jogvédelem teljes rendszere cserélődik ki.

Egyébiránt nem derül ki az alkotmánymódosító rendelkezésből semmilyenfajta kézzelfogható behatárolása azok körének sem, akiket meg lehet figyelni. A magánszféra korlátozását teljesen általánosan el lehet rendelni, bármikor, amikor az a szabad demokratikus alaprend vagy a szövetségi állam, illetve egy tartomány létét vagy biztonságát szolgálja. [...]

Az Alaptörvény 79. cikkének (3) bekezdése szerint az alapvető döntések, amelyeket nem szabad megváltoztatni, azok [...], amelyek az 1. és 20. cikkben megjelennek. Függetlenül attól, hogy mennyire szűken vagy tágan határozzák meg az 1. és 20. cikkeken foglalt elveket, azok képezik [...] az Alaptörvény sarokköveit.

2.a) A Szövetségi Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint az Alaptörvény 1. cikke az „irányadó alkotmányos elvek” közé tartozik, amelyek az Alaptörvény minden rendelkezését áthatják. Az Alaptörvény legmagasabb jogi értéként tekint a szabad egyénre és annak méltóságára. Annak a kérdésnek megválaszolásánál, hogy mit jelent az „emberi méltóság”, óvakodni kell attól, hogy ezeket a patetikus szavakat csak a legemelkedettebb jelentésük szerint értelmezzük, például oly módon, hogy abból indulunk ki, hogy csak akkor sérül az ember méltósága, ha [...] a [végrehajtó hatalom] bánásmódja „megvetést fejez ki az ő inherens emberi értéke iránt.” [...] Egy ilyen korlátozott értelmezés nem felel meg az Alaptörvény [...] szellemiségének. [...] Azáltal, hogy a szabad emberi személyiségnek mindent megelőző elsőbbséget biztosít, az Alaptörvény elismeri az egyén értékét és önállóságát. [...] Nem lehet „személytelenül”, tárgyként kezelni [...]. Bíróságunk Első Kamarája úgy fogalmazott, hogy ellentmond az emberi méltóságnak, ha az ember pusztá tárgyává válik az állami cselekvésnek [...].

Nem kell itt megvitatni azt a kérdést, hogy a „jogállamiság elve” önmagában le van-e fektetve az Alaptörvény 20. cikkében – amelyre a 79. cikk (3) bekezdése szintén vonatkozik –, vagy pedig csak bizonyos alapelvei vannak ennek az elvnek belefoglalva [...]. Mindenesetre az Alaptörvény 20. cikke kifejezetten tartalmazza a jogszerűség követelményét és a hatalom megosztásának alapelvét; mindkettő jogállami elv. Már csak ezekből is következik, hogy az Alaptörvény saját értékrendjében az embernek nem csak kiemelt helyet, hanem védelmet is biztosít. Egy alkotmányjogilag garantált hathatós jogvédelem nélkül az egyén szabadsága és szavatolt jogai valóban nem bírnának jelentőséggel. A törvényesség, az Alaptörvény 20. cikkének (3) bekezdésében lefektetett elve az államhatalom szerveit az alkotmányos rendhez, a törvényhez és a joghoz köti, és ezáltal objektív védelmet kínál. Ahhoz, hogy ez a védelem hatékony tudjon lenni a polgár számára, ezen túlmenően annak is lehetségesnek kell lennie, hogy az államhatalom beavatkozása ellen maga is védekezni tudjon, és annak jogszerűségét ellenőriztetni tudja. Ezt az Alaptörvény 20. cikkének (2) bekezdése szerint a törvényhozó és végrehajtó hatalomtól elkülönített bírói hatalom szavatolja [...]. Következésképpen már az Alaptörvény 20. cikkének (2) bekezdése is tartalmazza az egyéni jogvédelem jogállami elvét [...].

A Szövetségi Alkotmánybíróság ismételten beszélt arról a „jogállami követelésről, hogy a lehető leghiánytalanabb legyen a bírósági védelem az egyén jogainak a közhatalom beavatkozása általi megsértése ellen [...]”.

[...] Az, hogy a jogvédelem a lehető leghiánytalanabb legyen, nem az abszolút követelmény relativizálását jelenti.

A fenti megfontolások okán a következő meggyőződésre jutunk: a „az Alaptörvény 1. és 20. cikkeiben lefektetett alapelvek” közé tartozik mindenképpen egyrészt az 1. cikkben gyökerező alapelv, miszerint az ember nem válhat az államhatalom pusztá tárgyává, hogy a jogairól nem lehet rövid úton hatóságilag rendelkezni, másrészt az Alaptörvény 20. cikkéből fakadó alkotmányos követelmény a lehető leghiánytalanabb jogvédelem biztosítására. Ez a két alapelv tartalmazza az Alaptörvény alkotóinak alapvető döntéseit, amelyek lényegileg határozzák meg a jogállam Alaptörvény szerinti felfogását [...]. Éppen ezen alkotóelemeknek kell megváltoztathatatatlannak lenniük az Alaptörvény 79. cikkének (3) bekezdése értelmében.

b) Az alkotmánymódosítás „hatással” van az Alaptörvény 1. és 20. cikkében lefektetett alapelvekre.

Az Alaptörvény 79. cikkének (3) bekezdése szövege és értelme szerint nem csak azt tiltja, hogy ezen alapelvek egyikét vagy másikat teljesen eltöröljék, vagy „lényegét tekintve feladják.” Az „érintés” szó ennél kevesebbre vonatkozik. [...] Az alkotóelemeknek maguknak „érintetlennek” kell maradniuk. Egy fokozatos lebomlási folyamattól is védeni kell őket [...].

[...] A titkos beavatkozás a polgárok magánszférájába a bírósági út kizárásával [...] nemcsak az alkotmányosság ellenségeit és a (külföldi) kémeket érinti, hanem hasonlóképpen gyanú fölött álló és nem érintett személyeket is. [...] Egy ilyen bánásmód révén azonban az egyén ahhoz kapcsolódó joga felett, hogy magánszféráját tiszteletben tartsák „rövid úton hatóságilag rendelkeznek”, ami azt is jelenti, hogy és a polgárok az államhatalom tárgyává válnak. [...]

(Fordította: ??)

Pártok és társadalmi szervezetek vezetőinek vagyonnyilatkozata – 20/1990. (X. 4.) AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozó az egyes állami és pártfunkciót betöltött, illetőleg betöltő vezetők vagyonnyilatkozatáról szóló 1990. évi III. törvény 1. §-a alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezte. Az ügy előadó bírāja Sólyom László volt.
2. A jogszabály támadott rendelkezése szerint vagyonnyilatkozatot kötelesek tenni mindazok, akik az 1980. június 8-ától számított két országgyűlési ciklus idején magas állami, illetve párttiszséget töltöttek vagy töltöttek be, így az Elnöki Tanács elnökei, titkárai és tagjai, a Minisztertanács elnökei és tagjai, az államtitkárok, az Országgyűlés elnökei és alelnökei, a Fővárosi Tanács és a megyei tanácsok elnökei, illetve az MSZMP volt elnöke, főtitkára, titkárai, politikai bizottsági tagjai, valamint fővárosi és megyei első titkárai, továbbá a törvény kihirdetésekor működő pártok és társadalmi szervezetek országos vezetői.
3. Az indítványozó szerint a törvény kihirdetésekor működő pártok és társadalmi szervezetek állami tisztséget nem viselő országos vezetőinek vagyonnyilatkozat-tételre kötelezése sérti az Alkotmány 59. §-ában biztosított, a magántitkokhoz és a személyi adatok védelméhez való jogot. Az állami tisztséget nem viselő párt- és társadalmi szervezeti vezetők magánvagyonra a magántitok körébe tartozik mindaddig, amíg e vagyon megszerzésével kapcsolatban bűncselekmény gyanúja nem merül fel.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság határozatában hivatkozott a 2/1990. (II. 18.) AB határozatban kifejtettekre, mely szerint a magántitok és a személyes adat védelméhez fűződő jog nem abszolút: kivételesen törvény elrendelheti adat kiszolgáltatását és előírhatja a felhasználás módját is. Az alkotmánynak a törvény meghozatalakor hatályos 8. § (3) bekezdése az alapvető jogok olyan korlátozását tette csak lehetővé, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcös vagy mások alapvető jogainak és szabadságának védelme érdekében szükséges; a határozat szerint a vizsgált eset nem vonható egyik kivétel alá sem.
5. Az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény hatályon kívül helyezte az Alkotmány 8. § (3) bekezdését, míg a 8. § (2) bekezdését úgy módosította, hogy alapjog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja. Mivel a támadott rendelkezés kényszerítő ok nélkül korlátozta az Alkotmány 59. §-ában biztosított jogokat, ezzel az alapjog lényeges tartalmát korlátozta. Az AB kifejtette, hogy akkor nem alkotmányellenes az alapjog korlátozása, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya egymással összhangban van. 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.

6. A közszereplés vállalásával együtt járhat a magánszférához való jog bizonyos korlátozása, ami egyrészt természetes következménye a közszereplővé válásnak, másrészt a korlátozás kielégítően indokolható a közönség tájékozódáshoz való jogával. A közélet tisztasága, a korrupció megelőzése adott társadalmi helyzetben ezért megkövetelheti a vagyonyilatkozatot. A törvény célja a közélet tisztasága megóvásának eléréséhez [...] a nem állami szféra részét képező pártok és társadalmi szervezetek vezetőit vagyonyilatkozatra kötelezni, ennyiben nem elégíti ki az arányosság kritériumát. Alkalmatlan az eszköz, hiszen az érintett párt- és egyesületi stb. vezetők nem szükségképpen rendelkeznek közfunkciókkal, s még kevésbé olyanokkal, amelyek állami pénzek fölötti rendelkezéssel vagy annak befolyásolásával járnának. Szükségtelen másfelől a nyilatkozattételre kötelezés, hiszen mind a pártok, mind a társadalmi szervezetek tevékenységének állami felügyelete – beleértve az állami költségvetési támogatásban részesülő pártok gazdasági tevékenységének ellenőrzését – törvényi úton szabályozott.

7. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést alkotmányellenesnek nyilvánította, és hatálybalépését visszamenőlegesen megsemmisítette. A visszamenőleges megsemmisítéssel megakadályozható volt, hogy alkotmány sértő módon keletkezett vagyonyilatkozatok a későbbiekben felhasználhatók legyenek.

Személyi szám – 15/1991. (IV. 13.) AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozó utólagos normakontroll keretében támadta az állami népesség-nyilvántartásról szóló 1986. évi 10. törvényerejű rendeletet (a továbbiakban: tvr.) és két végrehajtási rendeletét, a 25/1986. (VII. 8.) MT (minisztertanácsi) rendelet (a továbbiakban: MT), illetve a 102/1990. (VII. 3.) MT rendelet. Az ügy előadó bírāja Sólyom László volt.

2. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog. A tvr. 1. § (2) bekezdése szerint az állami népesség-nyilvántartás feladata az egységes személyi alapnyilvántartáshoz szükséges adatok gyűjtése, a nyilvántartás folyamatos vezetése és adatok szolgáltatása. A nyilvántartás alapvető személyazonosító és lakcímadatokat tartalmaz (amelyeket a Minisztertanács határoz meg); emellett a rendelet előírja az iskolai végzettségre és szakképzettségre vonatkozó adatok kötelező szolgáltatását is. Ezek a rendelkezések egy integrált személyi adatbank létrehozásának koncepciójára utalnak. Ezért volt szükséges a személyi szám használatának kötelezővé tétele a népesség-nyilvántartásban és azon kívül az államigazgatási és igazságszolgáltatási eljárás során.

3. Az indítványozó álláspontja szerint a tvr. nem elégíti ki sem az alkotmány, sem a Jat. 2. §-a szerinti alapvető jog szabályozásához megkívánt törvényi szabályozási szintet, hiszen a Minisztertanács rendeleti felhatalmazás alapján állapítja meg a szolgáltatandó adatok körét, azaz alapvető jogokat és köteleességeket szabályoz, noha ez az Országgyűlés privilégiuma. A tvr. továbbá nem határozza meg a felhatalmazás tárgyát és annak kereteit.

A határozat

4. Az AB a kifogásolt rendelkezéseket megsemmisítette. Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jogot, illetve annak aktív oldalát az AB információs önrendelkezési jogként definiálta, melynek tartalma az, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csak az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, hogy ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Ezt írja elő a célhoz kötöttség követelménye mint garancia. Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá hogy a céltól eltérő felhasználás esetén élhessen jogaival. Ugyanezért az adatfeldolgozás céljának megváltozásáról is értesíteni kell az érintettet. Az érintett beleegyezése nélkül a feldolgozás csak akkor jogszerű, ha azt meghatározott adatra és feldolgozóra nézve a törvény kifejezetten megengedi, és előírja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az

Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek, amely szerint az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. A célhoz kötöttségből következik, hogy a konkrét cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeli felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.

5. A jogszerű adatkezelés további garanciája az adattovábbítás és az adatok nyilvánosságra hozásának korlátozása. Az adattovábbítással az adatfeldolgozó meghatározott harmadik személy számára, míg a nyilvánosságra hozatallal bárki számára hozzáférhetővé teszi az adatot. Személyes adatot az érintetten és az eredeti adatfeldolgozón kívüli harmadik személy számára hozzáférhetővé tenni – az adatfeldolgozási rendszereket egymással összekapcsolni csak akkor megengedett, ha minden egyes adat vonatkozásában teljesül az adattovábbítást megengedő összes feltétel. Az adattovábbítás címzettjének vagy konkrét törvényi felhatalmazással kell bírnia az adatok feldolgozásához, vagy az érintett beleegyezését kell kérnie. Tehát a célhoz kötöttség követelménye az adattovábbítás legfőbb akadály.

Az adatfeldolgozás célját és gyűjtőkörének a tvr. szerinti meghatározását alkotmányellenesnek ítélte a testület. A tvr. már idézett adatgyűjtési módszere nyilvánvalóan arra irányult, hogy integrált személyi adatbankot hozzanak létre általa, azaz a lehető legtöbb személyes adatot gyűjtsék össze egy helyen az állampolgárokról vonatkozóan. Az AB hangsúlyozta: „A határozott cél nélküli, s definiált célok hiányában a különböző felhasználási célok szerint nem osztható, bármely adatot előre meg nem határozható felhasználói körök számára rendelkezésre bocsátó, »készletre« való adatfeldolgozás önmagában alkotmányellenes.” A célhoz kötöttség hiányát nem pótolhatta az adattovábbítás feltételeinek garanciális szabályozása. Az adattovábbítás feltételekhez kötése és a célhoz kötöttség ugyanis az információs önrendelkezési jognak nem vagylagos, hanem együttes garanciái; a célhoz kötöttségnek az adat felvételétől kezdve az adat törléséig, a feldolgozás minden fázisában érvényesülnie kell. Nem tekinthető alkotmányos megoldásnak a 25/1986. (VII. 8.) MT rendelet 5. § (2) bekezdésének előírása sem, mely szerint az adatkérő a népesség-nyilvántartásból kapott adatot csak az adatkérés indokaként megjelölt célra használhatja, hiszen a célhoz kötöttséget nem csupán a lekérdező oldalán kell tiszteletben tartani. A széles körű adatfelvétel által az érintett hozzájárulása nélkül alakítható ki róla személyiségprofil, ami az emberi méltóságra nézve sértő. Az AB nem talált olyan alkotmányos jogot vagy érdeket, amely az Alkotmány 59. §-ában garantált információs önrendelkezési jognak a határozott cél nélküli adatfeldolgozásból eredő korlátozását elkerülhetetlenné tenné, vagy amely a sérelemmel arányos lenne.

6. A tvr. a felveendő adatok körének meghatározását a Minisztertanácsra bízta, és csak annyit szögezett le, hogy a népesség-nyilvántartás az állampolgár személyi számát, alapvető személyazonosító és lakcím adatait tartalmazza. Ez a felhatalmazás alkotmányellenes, hiszen az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat az Alkotmány 8. §-a alapján törvényben kell megállapítani. A nyilvántartás jelentősége folytán pontos meghatározást igényelt volna az adatok köre. A végrehajtására rendelt MT rendelet pedig az érintett szülei és gyermekei személyi számának felvételét is előírta, ezzel végképp túllépve az érintett személyes adatainak korlátját. A tvr. 5. § (2) bekezdése emellett felhatalmazta a belügyminisztert, hogy egyes jogszabályban

meghatározott helyeken tartózkodó személyekről külön nyilvántartást rendeljen el. A cél és az érintettek körének teljes meghatározatlansága ezt a felhatalmazást tartalmilag is alkotmányellenessé teszi.

7. A tvr. alapján a néesség-nyilvántartás felhasználhatja más nyilvántartások adatait az érintett szervezetek beleegyezésével. Ezt a rendelkezést garanciálisnak kellene értelmezni, de ez ilyen formában kizárt, mivel egyrészt továbbra sem az érintett beleegyezéséhez köti az adatfelhasználást, másrészt pedig nem szab korlátot az adatátvételnél, nem rendelkezik arról, kell-e jegyzőkönyvet vezetni róla vagy törölni az idegen adatokat, ha az adatfelhasználás célja megszűnt.

8. Az adattovábbítás szabályozását is alkotmányellenesnek nyilvánította a testület. Magánszemélyek jogos érdekük, illetve joguk igazolása után, szervezeteik pedig feladataik ellátásához kérhetnek adatokat a nyilvántartásból. A tvr. szerint az adatközlés megtagadható, ha az személyiségi jogokat sértene. Ám mivel már maga az adatfelvétel sérti e jogokat, ez a fajta garancia értelmetlen. A szervezetek fogalmába pedig csak az államigazgatási és az igazságszolgáltatási szervek értendők bele, állapítja meg az AB, nem pedig valamennyi egyesület, szervezet. Az érintett joga ehhez képest csak a helyesbítésre terjed ki, ami önmagában elégtelen ahhoz, hogy információs önrendelkezési jogról beszéljünk, hiszen ahhoz szükség lenne a megtiltás, törlés lehetőségének deklarálására is. A bizonylatolás is hiányzik, azaz nem rögzíti a nyilvántartás, kinek az adatát mikor, milyen célból, mennyi időre adták át.

9. A korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító kódot, azaz a személyi számot is alkotmányellenesnek ítélte a testület. A személyi számot univerzális volta miatt a személyes adatokat tartalmazó valamennyi nyilvántartásban használták azonosító adatként. Emellett a személyazonosító jel adatbázisok összekapcsolása esetén könnyen felhasználható a személyes adatok eseti összekapcsolására, ami sértheti a személyiségi jogokat, hiszen ebben az esetben sem kéri ki az érintett beleegyezését, egyenlőtlen helyzetbe hozva őt ezáltal. A személyi szám tehát természeténél fogva különös veszélyt jelent a személyiségi jogokra. Az állam alkotmányból eredő kötelezettsége, hogy ezt a kockázatot a minimálisra csökkentse; a személyi szám használatát garanciális szabályokhoz kell kötnie. Ez a testület szerint két módszerrel történhet: vagy a személyi szám használatát korlátozza pontosan meghatározott adatfeldolgozásokra, vagy a személyi számhoz rendelt információk kiadását és az ezzel működő nyilvántartások összekapcsolását köti szigorú feltételekhez és ellenőrzéshez. A korlátozott személyi szám nem felel meg a tvr. definíciójának.

Noha a Polgári Törvénykönyv már 1977-ben deklarálta, hogy a számítógépes adatfeldolgozás nem sértheti a személyiségi jogokat, ennek a rendelkezésnek nem adott tartalmat sem a jogalkotás, sem a bírói gyakorlat. A testület ezért felhívja a törvényhozást arra, hogy megfelelő törvényt alkosson az adatvédelemről, és döntson arról, átalakítja vagy megszünteti-e a személyi szám intézményét. Erre vonatkozóan az AB leszögezi, hogy csak meghatározott célú adatfeldolgozás érdekében hozható létre azonosító szám, és garanciákkal kell biztosítani, hogy ne lehessen összefüggésbe hozni más nyilvántartásokkal. Az alkotmányellenes rendelkezéseket mindazonáltal 1991 végéig meghatározott korlátozásokkal hatályában fenntartotta a testület.

A KÖZÉRDEKŰ ADATOK NYILVÁNOSSÁGA

Lusztrációs eset

Alkotmánybíróság (Cseh Köztársaság) Pl. US 1/92 (Sb.)

A Csehszlovák Szövetségi Köztársaság Szövetségi Gyűlésének képviselői indítványt nyújtottak be a Bírósághoz, hogy az nyilvánítson alkotmányellenesnek egy törvényt, amely egyes előfeltételeket állapít meg ahhoz, hogy valaki bizonyos tisztségeket tölthessen be állami testületekben vagy szervezetekben. A törvény rendelkezése szerint bizonyos emberek, egyes információk és egy bizottság döntése alapján el voltak tiltva köztisztviseléstől és vállalkozási engedély megszerzésétől.

Valko bíró, a Bíróság elnöke

[...] Az 1948 és 1989 közötti időszakban, amelyet a törvény a „szabadságnélküliség korszakaként” határoz meg, a totalitárius rendszer nem csak az emberi jogokat sértette meg, hanem saját törvényeit is, amelyeket annak érdekében hozott, hogy megalapozza és fenntartsa a hatalmát. [...] [Az állami] testületek és szervezetek szintén részt vettek a jogok és szabadságok korlátozásában, anélkül hogy bármely törvényes alappal rendelkeztek volna ezen tevékenységek kifejtésére. [...] Az állandó osztályharc elméletével, valamint a Csehszlovák Kommunista Párt vezető szerepével összhangban a totalitárius rezsim több százezer személyt fosztott meg életétől vagy szabadságától, illetve sok esetben munkahelyétől. Így tehát ez az önkényesség utólag legalizálódott. ...

[Azután hogy] Csehszlovákiát [1968-ban] megszállták a Varsói Szerződés [...] tagországai, az eljárásokat és a döntéshozatalt a következő szabály vezérelte: „Bárki, aki cselekményeivel megzavarja a szocialista társadalmi rendet, és következésképpen elveszti a bizalmat, ami ahhoz szükséges, hogy tisztséget viseljen, vagy tovább dolgozzon abban a pozícióban, amelyet jelenleg betölt, eltávolítható azon tisztségéből, illetve munkaviszonya azonnal felfüggeszthető.” [...]

1989 végéig a káderekre vonatkozó e parancs szerint töltötték be az összes kulcspozíciót az igazgatás minden szintjén (az állami testületekben és szervezetekben éppúgy, mint a gazdasági igazgatásban), így a Csehszlovák Kommunista Párt befolyása a köz- és gazdasági élet minden aspektusa felett döntő mértékben garantálva volt. [...] Hatalmi pozíciójának megőrzése érdekében a totalitárius rendszer mindenekfelett az elnyomás eszközeire hagyatkozott, amelyek közül a legfontosabb elem az Állambiztonság és a titkos együttműködők hálózata volt. [...] Ezekkel az elvekkel összhangban a totalitárius hatalom birtoklói az előző rendszerben igyekeztek a lehető legnagyobb mértékben összetartani egy kölcsönösen összekapcsolt és összeesküdött csapatot, amely [szándékuk szerint] lehetővé tenné számukra, hogy még egy megváltozott politikai környezetben is hatást gyakoroljanak az azt követő demokratikus fejleményekre, vagy akár teljesen megfordítsák ezeket a fejleményeket egy erre alkalmas időben. [...]

Ezeket a tényeket külön-külön és összességükben vizsgálva a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy ezek a szándékosan kitervelt és rosszindulatú aktusok a destabilizáció és veszély valós és potenciálisan nagyon veszedelmes forrását képezik, amely könnyen fenyegetheti a fejlődő alkotmányos rendet. [...]

Egy demokratikus államnak nemcsak jogában áll megvédenie és érvényre juttatni azokat az elveket, amelyekre alapul, hanem egyenesen kötelessége ezt tenni, és ezért nem maradhat tétlen egy olyan helyzettel szemben, amelyben minden vezető pozíciót az állami közigazgatás, a gazdasági irányítás stb., minden szintjén egy totalitárius rendszer ma már elfogadhatatlan kritériumai szerint töltöttek be. Egyúttal egy demokratikus állam természetesen jogosult arra, hogy minden erőfeszítést megtegyen azoknak a preferenciáknak a felszámolására, amelyeket a polgárok egy, korábban a társadalom túlnyomó többsége ellenében előnyben részesített csoportja igazságtalanul élvezett, amikor ezeknek az előnyöknek kizárólagos alapja a totalitárius politikai pártban viselt tagság volt, és ahol – ahogy már fentebb kifejtettük – ezek a kivételezések a többi polgárral szembeni elnyomást és diszkriminációt jelképezték.

Egy demokratikus társadalomban szükséges, hogy az állami és a köztestületek alkalmazottai (és ezen túlmenően az állam biztonságával kapcsolatos tisztségek betöltői is) megfeleljenek bizonyos civil követelményeknek, amelyeket úgy lehetne jellemezni, hogy lojalitással viszonyulnak azokhoz a demokratikus elvekhez, amelyekre az állam alapul.

A kommunista rezsim alatt fennálló helyzettel szemben [...] a vizsgált törvény az alkalmazottaknak csak egy szűk csoportját érinti, kizárólag a hatalmi, közigazgatási és gazdasági apparátusban, és olyan engedélyt igénylő foglalkozásokra terjed ki, amelyek kockázat forrásai, vagy azok lehetnek, akár pusztán a demokrácia és annak elvei megszilárdulásának védelme, akár az állambiztonság vagy az államtitkok védelme szempontjából, vagy azon pozíciók védelme tekintetében, amelyek révén nyíltan vagy titokban befolyást lehet gyakorolni a társadalom fejlődésére, illetve az egyes testületekben és szervezetekben végzett munkával kapcsolatos teljesítményelvárásokra.

Továbbá a [...] törvény [...] csak egy viszonylag rövid időtartam alatt alkalmazták, amelynek végén előreláthatóan megvalósul a demokratizálódás folyamata [...].

A fenti megfontolások alapján a Bíróság meg van győződve arról, hogy nem tagadhatja meg az államnak azt a jogát, hogy [...] lefektesse azokat a belső jogi kereteket és előfeltételeket, amelyek lényegesek a vezetői, vagy egyéb döntő fontosságú pozíciók betöltéséhez [...] ha figyelembe vesszük az [állam] saját biztonságát, polgárainak biztonságát és legfőképpen a további demokratikus fejlődést [...]. Az ezt megelőző jogrendhez képest ezek a körülmények úgy tűnhetnek, hogy formális szemléletben a polgárok jogainak korlátozásai; ám a jelenlegi jogrendben az alapvető követelmények, amelyek cselekményeinket a jövőben vezérelni fogják, azok, amelyek [az Alkotmányban] találhatóak. [Ez ellentétes] a totalitárius rendszerrel, amelyet egy adott időben releváns célok [érvényesítésére] alapoztak, és amelyeket soha nem kötöttek jogi elvek, alkotmányjogi elvekről nem is beszélve. [...]

Minden állam, pontosabban mindazok, amelyeknek egy negyven évig tartó időszakon keresztül el kellett tűnniük, hogy egy totalitárius rezsim megsértse az alapjogokat és alapvető szabadságokat, jogukban áll demokratikus vezetést hatalomra juttatni, és olyan eszközöket alkalmazni, amelyek képesek a rendszer

aláadásának kockázatát vagy a a totalitarizmusba való potenciális visszaesést megakadályozni, de legalább csökkenteni ezeket a kockázatokat.

A jogállamot, amely azokhoz a demokratikus értékekhez kapcsolódik, amelyek a totalitarizmus összeomlása után váltak irányadóvá, végeredményben nem lehet semlegesnek tekinteni az értékek vonatkozásában. [...] Tehát a jog uralmára alapuló állam fogalma nem akármilyen értékek és jogok tiszteletben tartásához kapcsolódik, még akkor sem, ha azokat procedurális értelemben megfelelő módon fogadták el, hanem első-sorban és leginkább azon normák tiszteletéhez, amelyek nem összeegyeztethetetlenek az emberi társadalom alapvető értékeivel, ahogy azok [...] az Alapvető Jogok és Szabadságok Kartájában le vannak fektetve.

Ezért... a Bíróság nem ad helyt a kérelemnek.

[...] [Mindazonáltal a] Bíróság megállapította, hogy a kérelem megalapozott abban az értelemben, hogy kifogást emel az érintett személyek csoportját illetően, [...] mivel elképzelhető, hogy aktákat vezettek olyan személyekről is, akiket az aktákban együttműködőnek jelöltek, anélkül hogy az illetők tudtak volna róla, vagy írásos beleegyezést adtak volna ehhez. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Az indítvány

1. Az indítványozók az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Etv.) alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és a jogalkotói mulasztás megállapítását kérték. Az ügyeket az Alkotmánybíróság egyesítette az indítványok együttes elbírálása végett. Az ügy előadó bírása Sólyom László volt.

2. Az Etv. 1–2. §-ai kötelezővé teszik meghatározott állami tisztségviselőknek és más fontos tisztségek betöltőinek ellenőrzését, melynek során feltárják, hogy az illetők a jogállam létrejötte előtt végeztek-e állambiztonsági tevékenységet, kaptak-e döntéseikhez adatokat az állambiztonsági szervektől, illetve tagjai voltak-e a Nyilaskeresztes Pártnak. Ha a vizsgálat során valakről ezeket megállapítják, akkor az ellenőrzés eredményét nyilvánosságra hozzák, kivéve, ha az ellenőrzött személy tisztségéről lemondott. Az ellenőrzés lefolytatására felállított bizottság a titokvédelmi szabályok megtartásával, minden egyéb korlátozástól mentesen vizsgálhatja a vonatkozó iratokat, illetve adatokat kérhet a belügyminisztertől és a honvédelmi minisztertől. A bizottság tagjai hivatásos bírák, az eljárás azonban eltérő: a vizsgált személy a Fővárosi Bíróságtól keresetben kérheti a bizottság döntésének felülvizsgálatát, annak megállapítását, hogy nem volt tag, nem végzett ilyen jellegű tevékenységet, illetve nem szerepel a nyilvántartásban.

3. Az indítványozók álláspontja szerint az Etv. rendelkezései anélkül korlátozzák a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jogot, hogy ezt más alkotmányos jog érvényesülésének biztosítása szükségessé tenné, illetve a korlátozás megfelelne az arányosság követelményeinek [Alkotmány 8. § (2) bekezdés]. Másfelől ártatlanul hurcolhatnak meg embereket, sértve ezzel emberi méltóságukat [Alkotmány 54. §]. A bizottság tagjai a köztisztviselői törvény alá helyezett bírák, de az eljárás mentes a bírósági garanciáktól, ezen kívül pedig alapjogokat érint, rendesbíróság elé tartozna. Az indítvány szerint az országgyűlési képviselőknél az Etv. alkotmányellenesen korlátozza a passzív választójog [Alkotmány 70. § (1) bekezdés] érvényesülését, mert lehetetlenné teszi a szavazók által megválasztott személy számára, hogy kapott megbízatását teljesítse. Hasonlóan sérti a közhivatal viseléséhez, illetve a foglalkozás és a munka szabad megválasztásához fűződő jogot [Alkotmány 70. § (4) bekezdés, 70/B. § (1) bekezdés]. Önkényes az átvilágítandók körének meghatározása is, vélik az indítványozók. Sérti a jogegyenlőséget és a vallásszabadságot [Alkotmány 60. §], hogy az Etv. az egyházi tisztséget betöltő személyek közül nem mindenkire és nem kötelezően írja elő az ellenőrzést. Az ellenőrzés során az ártatlanság vélelmének elve [Alkotmány 57. §] sem érvényesül.

A határozat

4. Az AB megállapította, hogy az Etv. 2. § 18, 23, 24. és 25. pontja, 4. §-a és a 8. §-ának második fordulata alkotmányellenes. Indokolásában felelevenítette a volt szocialista országoknak az ún. átvilágítást szabályozó gyakorlatát. Az átvilágítási törvények két csoportja különböztethető meg, A törvények egyik csoportja, ilyen az

1991-es cseh és szlovák törvény, az egykori állami és párt-tisztviselőkkel, valamint titkoszolgákkal szembeni összeférhetetlenségi szabályokat állapított meg, amelyek meghatározott ideig kizárta e személyeket a közhatalom-gyakorlásból. A másik típusú törvény reprezentánsa a német Stasi-törvény, amellyel a titkoszolgálati tevékenység, az iratok szabad kutathatóságát tette lehetővé a törvényhozó. A külföldi átvilágítási, ún. lusztrációs törvényeket a magyarral összevetve jutott az AB arra a megállapításra, hogy a magyar törvény az államélet áttetszőségét szolgálja, ezért a közhatalmat gyakorlóknak és a politikai közélet résztvevőinek magánszférája – éppen köztevékenységükkel összefüggő részében – korlátozott. Bizonyos közfunkciók betöltői kapcsán a nyilvánosságra tartozó adatok közé tartozik a korábban kifejezetten a jogállamisággal ellentétes tevékenységük vagy az ilyen szervezetben való részvételük ténye. A lusztráció nem utólagos igazságtétel, de nem is kifejezetten a múlt feltárására törekszik.

5. Az AB megállapította, hogy a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek – köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják – arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az Alkotmány 61. §-a szerinti közérdekű adatok, valamint leszögezte, hogy a nem jogállami rendszerben keletkezett politikai rendőrségi nyilvántartások titkosságának fenntartása a nem közérdekűnek nyilvánított adatoknál sem korlátozhatja az érintettek információs önrendelkezési és az érdekeltek egyéb jogait. Az AB szerint az Etv. alapján felhasználandó nyilvántartások titkosságának megszüntetéséből azonban nem következik az, hogy a nyilvántartásokban szereplő adatokat mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, vagyis hogy az adatok automatikusan közérdekű adattá válnak. A titkosság megszűnése önmagában azt eredményezi, hogy minden érintett érvényesítheti információs önrendelkezési jogát [Alkotmány 59. § (1) bekezdés], azaz saját személyes adatait megismerheti, és azzal rendelkezhet. Az Alkotmány 61. §-át hajtja végre az Etv., amely lehetővé teszi a közvélemény számára annak megismerését, hogy a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, illetve ilyen szervezethez tartozott. Ez ugyanakkor az érintett személyes adatának minősül(ne), melyet az Adatvédelmi törvény alapján csak az érintett beleegyezésével lehetne felhasználni. Az Avtv. azonban ismer egy kivételt, ami pontosan erre a helyzetre alkalmazható: a 32. § (3) bekezdés b) pontja értelmében nyilvánosságra hozható a személyes adat, ha az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges. Az Emberi jogok európai egyezménye 10. cikkének 2. pontja szerint az információk megismerésének szabadsága törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethető alá, „amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülések közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából”. A megengedett korlátozási okok közül csak a mások (személyes adatainak védelméhez való) joga vonatkoztatható az Etv. 1. §-ában meghatározott adatokra, de csakis akkor, ha ezek az adatok nem minősülnek közérdekű adatnak.

Az információszabadság és az adatvédelem alkotmányos alapjog, kölcsönös korlátozásuk mindkettő céljához viszonyítva arányos kell legyen. A véleménysszabadság alapjoga magában foglalja a közérdekű adatok megismerésének jogát, a véleménysszabadság korlátozását pedig mindig megszorítóan kell értelmezni, s ugyanez vonatkozik a közérdekű adatok megismerésének korlátozására is. Az információszabadsághoz és a személyes adatok védelméhez fűződő jog ütközésekor az adatvédelemhez való jogot mindig és feltétlenül megszorítóan kell értelmezni; a közéleti szereplők magánszférája szűkebb, utal vissza a testület a 36/1994. AB határozatra. Alkotmányellenes mulasztást állapított meg az AB amiatt, hogy a törvényhozó az Etv. 9. §-a tekintetében a nyilvántartások vizsgálatához szükséges feltételek biztosításának kötelezettségét nem terjesztette ki valamennyi nyilvántartást felügyelő főhatóságra, beleértve a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli minisztert.¹

6. Az AB a bizottság tevékenységére alkotmányos követelményként írta elő az Államigazgatási eljárás (Áe.) alkalmazását. A bizottságok ugyan (korábban) kinevezett bíróból állnak, de a bizottsági taggá jelöléshez szükséges az érintett bíró hozzájárulása. A bizottság tagjává megválasztott bíró nem ítélezhet, szolgálati viszonya a megválasztás időpontjától a tagság megszűnéséig szünetel. Munkavégzési jogviszonyára díjazása kivételével a Köztisztviselői törvényt kell alkalmazni. A bizottság tagja e funkciójában nem bíróként jár el és nem bírói feladatokat lát el, ezért az Etv. nem sérti a bírói függetlenséget. Önmagában abból a szabályból, hogy a bizottság tagjait bírói tisztséget elnyert személyek közül kell választani, nem következik, hogy a bizottság eljárása bírósági eljárás lenne. A bizottság nem része a bírói szervezetnek, nem bíróság, hanem sajátos közigazgatási szerv, amely az Etv. és az Államigazgatási eljárás szabályai szerint tevékenykedik. Nem követelmény, hogy a bírósági eljárás garanciái már a bizottság eljárásában is teljes körűen érvényesüljenek. A bizonyítási kötelezettséget és terhet a törvény a bizottságra telepíti. A bizottságnak a nyilvántartás adatait kétség esetén ellenőriznie kell, ennek során bármilyen törvényes bizonyítási eszközt köteles felhasználni. A bizottságnak az ellenőrzés eredményeképpen kell ténykérdésben állást foglalnia (tudniillik abban, hogy az ellenőrzött személy végzett-e az 1. §-ban meghatározott tevékenységet), ebből következően nem állapítható meg az ártatlanság vélelmének sérelme.

7. A törvény 4. §-a lehetőséget ad arra, hogy írásbeli, titkos eljárásban beszerzett adatok alapján valakiről a tudta és részvétele nélkül az egyházi működését érintő olyan tényeket állapítsanak meg, amelyekkel összefüggésben még később sem védekezhetsz, és amelyeket nem is vitathat. Az ellenőrzött személy nem alanya, hanem csak tárgya az eljárásnak. Ez alkotmányellenesen korlátozza az emberi méltósághoz és a jó hírnévhez való jogot. A törvény az egyházakat csupán a lehetséges és nem a kötelező ellenőrzés körébe vonja az állam és egyház szétválasztásának elvéből következően, az egyházak belügyévé téve a döntést, kéri-e az

¹ Az Etv.-t módosította az 1996. évi LXVII. törvényt és a 2001. évi XLVII. törvényt. Az előbbi részben, az utóbbit teljes egészében hatályon kívül helyezte az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény.

átvilágítást. Az AB elutasította azokat a panaszokat, amelyek az Etv. szerint alkotmányellenesen korlátozná az érintettet aktív, illetve passzív választójogának gyakorlásában azzal, hogy lemondásra kényszeríti, hiszen indulhat képviselőként, mandátumáról nem köteles lemondani érintettsége okán.

8. Az AB alkotmányellenesnek minősítette, hogy az Etv. 2. § 18, 23, 24. és 25. pontjában szereplő személyekre is kiterjed a vizsgálat, noha nem vesznek részt a politikai közéletben, közhatalmat nem gyakorolnak. A törvény nem következetes abban, hogy a közhatalom gyakorló körében hol húzza meg a határt, miért maradnak ki pártok, politikai véleményt formáló egyházi tisztviselők, testületek, országos köztestületek, szakszervezetek. Nincs tehát egységes alkotmányos ismérv, ami ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ával. Hasonlóan érthetetlen a különbségtétel az újságírókat illetően is.

9. Mindazon személyeknek, akikről adatokat gyűjtöttek vagy szerepelnek a jelentésekben, alkotmányos joguk van ahhoz, hogy adataikat megismerjék és rendelkezzenek felőlük. Az Etv. csakis az ellenőrzendő személyek adatainak további titkosítását tartalmazza (25. §), a megfigyeltet, az „áldozatok” jogairól nem rendelkezik. A törvényhozó ezzel a mulasztásával alkotmányellenes helyzetet teremtett, mondja ki a határozat, és felszólítja az Országgyűlést ennek pótlására. A parlament alkotmányellenességet idézett elő azzal a mulasztással is, hogy nem biztosította az információs önrendelkezési jog, különösen az Etv. hatályvesztése (eredetileg 2000. június 30.) után a törlési jog gyakorlását az ellenőrzendő személyek tekintetében, valamint azzal, hogy nem kötelezett a nyilvántartásokat felügyelő minden főhatóságot – köztük a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli minisztert – a nyilvántartás vizsgálatához szükséges feltételek biztosítására.

Emellett az AB alkotmányellenesnek minősítette az Etv.-nek a Belügyminisztériumban való végrehajtásáról szóló, a bizottságra kiható normatív szabályokat is tartalmazó, ugyanakkor titkos, közzé nem tett 13/1994. BM utasítást.

Párhuzamos indokolás

10. A határozathoz Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött, melyben kifejti: szerinte az AB túllépte a hatáskörét az alkotmányos követelmények megállapítása terén, mivel alkotmányos követelmény meghatározására nincsen törvényi felhatalmazása, valamint azzal, hogy későbbi törvény meghozatalától tette függővé egy alkotmányellenes rendelkezés megsemmisítését („a Törvény 2. §-ának 1–17. és 19–22. pontja azon a napon veszti hatályát, amelyen hatályba lép a Törvény e szakaszát újraalkotó törvény”). A testület megállapította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, anélkül hogy indítványozták volna az erre irányuló eljárást. Mindez a legalitás talajáról való lelépéshez vezethet. Következésképpen az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező Etv. minden, az AB által alkotmányellenesnek minősített rendelkezését a megsemmisítés határideje megállapításával alkotmánybírószági határozatban kell megsemmisíteni.

Közérdekű adatok I. – Társaság a szabadságjogokért kontra Magyarország-eset Emberi Jogok Európai Bírósága (indítvány száma 37374/05)

Ítélet

2009. április 14.

A Társaság a Szabadságjogokért Magyarország elleni ügyében az Emberi Jogok Európai Bírósága a következő ítéletet hozta 2009. március 14-én:

Az eljárás

A kérelmező, a Magyarországi székhelyű civil jogvédő szervezet az Emberi jogok európai egyezménye 34. cikkére hivatkozva indítványozta az eljárást.

Az indítványozó szerint a magyar bíróságok megsértették a közérdekű adatok hozzáféréséhez való jogát azáltal, hogy megtagadták egy alkotmánybírói felülvizsgálatra vonatkozó indítvány kiadását.

A tények

Az ügy körülményei

2004 márciusában parlamenti képviselők és egyéb személyek kezdeményezték az Alkotmánybíróságnál a Büntető Törvénykönyv kábítószeres bűncselekményekkel is összefüggő módosításainak absztrakt normakontrollját. 2004. szeptember 14-én a kérelmező hozzáférést kért az Alkotmánybírósághoz beérkező indítványhoz az 1992-es személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvénnyel összhangban. 2004. október 12-én az Alkotmánybíróság megtagadta a kérés teljesítését, anélkül hogy elmagyarázta volna, hogy az indítványt tevő hozzájárulása nélkül az nem adható ki. Ezt követően a kérelmező a Fővárosi Bírósághoz fordult, hogy így kényszerítse ki a hozzáférést az indítványhoz. 2004. december 13-án az Alkotmánybíróság döntött a kérdéses indítvány ügyében, amelyet aztán nyilvánosságra is hoztak. A Fővárosi Bíróság ítélete ezután született meg, amelyben arra a következtetésre jutottak, hogy az indítvány nem tekinthető közérdekű adatnak, ezért az ügy nem tartozik az 1992-es törvény hatálya alá. A kérelmező fellebbezett, azonban a másodfokú bíróság helyben hagyta az elsőfokú döntést. E szerint az indítvány olyan adatokat tartalmazott, amelyek személyesnek tekintendők, így azok az indítványt tevő hozzájárulása nélkül nem adhatók ki.

Vonatkozó magyar jog

Alkotmány 59. és 61. cikkei, az 1989-es törvény az Alkotmánybíróságról, illetve az 1992-es személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény.

A jog

Az Egyezmény 10. cikkének (véleményszabadság) megsértése

A kérelmező szerint a bíróságok megsértették az egyezményben foglalt közérdekű információkhoz való hozzájutás jogát azért, hogy megtagadták az indítvány kiadását a részükre.

A kormány érvelése

A kormány nem tagadta, hogy a 10. cikk hatálya alá tartozó beavatkozás történt volna, de hivatkoztak arra, hogy e jog korlátozásának tekintetében az államoknak széles mérlegelési jogköre van. A korlátozásra törvény ad lehetőséget a személyes adatok védelme érdekében. Állításuk szerint pedig az indítvány személyes adat, tekintve, hogy az tartalmazza a parlamenti képviselők személyes adatait és véleményét. Az alkotmányjogi panasz megtételével ezen adatok nyilvánosságra hozataláról a képviselők nem döntöttek. Ha az indítványokat közérdekű adatokként kezelnék, és az adatok nyilvánosságra hozatalához nem kellene az indítványt tevő hozzájárulását kérni, akkor az intézmény indirekt gyengülése következne be, ugyanis ez visszavetné az eljárás kezdeményezési kedvet. A kormány tehát törvény által előírtnak találta a korlátozást, melyre mások jogainak védelme érdekében szükség volt egy demokratikus társadalomban.

A kérelmező érvei

A kérelmező állítása szerint az információhoz való hozzájutás előfeltétele a véleményszabadság érvényesülésének, tekintve, hogy a megalapozott vélemény kialakításához szükség van a releváns tények ismeretére. A szervezet, amely a magyarországi drogpolitika alakításának fontos szereplője, az indítvány ismerete nélkül nem tudott érdemben részt venni az aktuális közéleti vitában. Ezáltal elveszítették a lehetőségét annak, hogy formálják a közvéleményt és a politikai vezetők attitűdjét. A 10. cikk szerint az államnak pozitív kötelezettségei is vannak, amelyet a cenzúra hiányával még nem merít ki. Ennek teljesítése érdekében konkrét lépéseket is tennie kell a véleményszabadság érvényesülése érdekében. Továbbá hivatkoztak arra is, hogy a politikusok magánszférája jóval szűkebb, bírálhatóságuk szélesebb körben valósul meg, hiszen ezt a közszerepléssel ők maguk vállalták. Ebből adódóan a személyes adataikhoz való hozzáférés még szükséges is lehet, ha azok a közszereplésükkel állnak összefüggésben. A kormány érvelése magában hordozza a veszélyét annak, hogy minden személyes adattá válik, kiüresítve így a közérdekű adat kategóriáját. A kérelmező szerint a korlátozás tekintetében hiányzott a legitim cél, ugyanis az Alkotmánybíróság egyetlen alkalommal sem kérdezte meg az indítványozókat arról, hogy engedélyeznék-e az indítvány nyilvánosságra hozatalát. Még abban az esetben is, ha volt legitim célja a korlátozásnak, akkor sem tartják azt szükségesnek egy demokratikus társadalomban.

A Bíróság értékelése

A Bíróság mindig is elismerte a jogot a közérdekű adatokhoz való hozzáférésre, amely általános érdeket szolgál. A sajtószabadsághoz kapcsolódó esetjogán keresztül ezt fokozatosan meg is erősítette. Ezzel a felfogással ellentétes minden olyan önkényes korlátozás, amely közvetett cenzúra formájává válhat.

A közéleti vita fóruma azonban nem merül ki a médiában, ugyanis annak előkészítésében fontos részt vállalnak a nem kormányzati szervezetek is. A közéleti események megvitatásában fontos a civil társadalom hozzájárulása is, ezt a Bíróság már több korábbi esetben is kimondta. Egy absztrakt normakontrollra irányuló indítvány mindenképpen közérdekű esemény, amelynek megvitatásában a szervezet nem tudott érdemben szerepet vállalni, ugyanis az Alkotmánybíróság információs monopóliuma miatt nem jutottak hozzá a szükséges adatokhoz. Ennek fényében a Bíróság megállapította, hogy a kérelmező – az Egyezmény 10. cikke által garantált – jogába beavatkozás történt, ugyanakkor azt is kijelentette, hogy a korlátozás alapjául törvényi felhatalmazás szolgált. A korlátozás célját legitimnek tekintették, mások jogainak védelme kimerítette ezt a kategóriát.

Az állam pozitív kötelezettségei közé azonban az beleértendő, hogy az állami hatóságok által kialakított információs monopóliumokat – amelyek a sajtószabadság akadályait képezik – meg kell szüntetni. Az államnak tehát biztosítania kell a kész és elérhető információk szabad áramlását, a konkrét esetben ez nem történt meg. A véleményszabadság súlyos és indokolatlan korlátjának tekinthető, ha a politikusok személyiségi jogaikra hivatkozva korlátozzák a sajtót és a közéleti vitát. Jelen esetben is ez történt. A civil szféra nem tudott feladatának megfelelően bekapcsolódni a közéleti vitába. Tekintve, hogy ez a következmény nem egy nyomós társadalmi szükségletből adódott, ezért a Bíróság kimondta az Egyezmény 10. cikkének megsértését. A költségek és kiadások megtérítése érdekében a Bíróság 3000 euró kártérítést ítélt oda a kérelmezőnek.

Az ügy körülményei

A kérelmező a Belügyminisztérium felügyelete alatt működő Nemzetbiztonsági Szolgálat 1960-as években folytatott tevékenységéről kívánt tanulmányt írni, és ehhez kérte a minisztériumtól, hogy engedélyezzék az ott tárolt iratok egy részéhez a hozzáférést. A kérelmet 1998. november 10-én visszautasította a minisztérium, mivel egy 1998. október 29-én kelt döntéssel azokat 2048-ig titkosították. 1998. december 10-én a panaszos keresetet nyújtott be a minisztériummal szemben, amelyben az adatvédelmi törvény alapján korlátlan hozzáférést kért a releváns dokumentumokhoz, mert azokra a folyamatban lévő tudományos kutatásához volt szüksége. 1999 januárjában a Fővárosi Bíróság a panaszos javára döntött, mivel a dokumentumokat valóban titkosították a kommunizmus alatt, ezt azonban 1996 júniusa előtt meg kellett volna újítani a vonatkozó jogszabály alapján. Így az 1998-as döntésre tekintet nélkül elveszítették titkos jellegüket. Az alperes fellebbezését a Legfelsőbb Bíróság elutasította. A minisztérium 1999. november 1-jén felajánlotta a kérelmezőnek a hozzáférést, ha aláír egy titoktartási nyilatkozatot. 2000 októberében Kenedi János kérte a jogerős bírósági döntés végrehajtását: úgy vélte, hogy az ítélet alapján elfogadhatatlan a titoktartási nyilatkozat kötelezővé tétele. A végrehajtást elrendelték, a Fővárosi Bíróság kizárta a titoktartási nyilatkozatra kötelezés lehetőségét, ezt azonban a Legfelsőbb Bíróság törölte az ítéletből. 2002 októberében a minisztérium engedélyezte a kérelmezőnek a hozzáférést a kért iratokhoz, de megtiltotta a publikálást, amennyiben azok államtitkot tartalmaznak. A minisztériumot közben kétszer is megbírságolták, mert nem biztosította a dokumentumokhoz való korlátlan hozzáférést. 2003 decemberében egy kivételével valamennyi dokumentumot nyilvánosságra hoztak, ehhez a kérelmező mind ez idáig nem kapott hozzáférést annak ellenére, hogy bírósági úton próbálta az ítéletet kikényszeríteni. Az Emberi Jogok Európai Bíróságához (a továbbiakban: EJEB) eljuttatott beadványában az Egyezmény 6, 10. és 13. cikkére hivatkozott.

A döntés

A bíróság mindenekelőtt az eljárás tisztességes voltát vizsgálta. A bírósági ítéletek végrehajtása az eljárás részét képezi, ezért azt figyelembe kell venni az ésszerű időn belüli befejezés vizsgálatakor. A kérdéses eljárás több mint tíz és fél évig tartott, és az EJEB álláspontja szerint az ügy komplexitása és a kérelmező magatartása nem igazolja az eljárás elhúzódását, ezért megállapította a 6. cikk (1) bekezdésének a megsértését.

A panaszos érvelése szerint azzal, hogy a minisztérium visszatartotta a dokumentumokat, megakadályozta, hogy a titkosszolgálatok működéséről tervezett tanulmányt megírja, korlátozva ezzel véleménynyilvánítási szabadságát. Az EJEB szerint az eredeti iratokhoz való hozzáférés egy történelmi kutatás érdekében fontos részét képezi a szólásszabadságnak, ezért a korlátozásnak meg kell felelnie a 10. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételeknek. A nemzeti bíróságok minden esetben Kenedi János javára döntöttek, a magyar hatóságok azonban ennek ellenére vonakodtak átadni a kért iratokat, és ezzel önkényesen, a magyar joggal ellentétben jártak el. A magyar hatóságok visszaéltek a hatalmukkal, amikor megakadályozták a kérelmezőt véle-

ménynyilvánítási szabadságának gyakorlásában, ezért az EJEB megállapította az Egyezmény 10. cikkének megsértését is. Mivel a késedelmes teljesítés ellen nem állt rendelkezésre hatékony jogorvoslat, sérült az Egyezmény 13. cikke is.

A Bíróság 2009. május 26-án kelt ítélete.

Forrás: Fundamentum, 2009, 2. szám

(Fordította és összefoglalta: Polgári Eszter)

VII. A GYÜLEKEZÉS ÉS AZ EGYESÜLÉS SZABADSÁGA



A GYÜLEKEZÉS SZABADSÁGA

Gyülekezési jog I. – 55/2001. (XI. 29.) AB határozat

Az indítvány

1. Több indítványozó kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) egésze és egyes rendelkezései alkotmányellenességét, nemzetközi szerződésbe ütközését, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességét. Az ügy előadó bírása Németh János volt.

2. A Gytv. 1. §-a alapvető szabadságjogként ismeri el a gyülekezéshez való jogot, biztosítva zavartalan gyakorlását. A 2. §. meghatározza azokat a békés összejöveleteket, amelyek a gyülekezési jog gyakorlása keretében tarthatók. Az 5. § kimondja, hogy a rendezvény szervezője magyar, illetve magyarországi tartózkodási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgár lehet. A 6–7. §-ok a rendezvény bejelentésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak. A 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy milyen rendezvények megtartását tilthatja meg a rendőrség, a 9. § pedig az elutasítás elleni jogorvoslatot szabályozza. A 14. § felsorolja, hogy a rendezvény mely esetekben osztható fel.

3. Az indítványokat betérjesztők egyik legfőbb érve az volt, hogy az Alkotmány módosítása után a törvényt nem igazították hozzá az új szabályozáshoz. Az indítványozók ebben látják a mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést, mivel véleményük szerint a jogalkotónak az 1989. október 23-án bekövetkezett alkotmány módosítást követően a Gytv.-t hozzá kellett volna igazítani az Alkotmány megváltozott szövegéhez.

A törvény egészének alkotmányellenességét illetően az indítványozók másik indoka, hogy a törvény olyan korlátozásokat tartalmaz, amelyeket a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (a továbbiakban: Egyezségokmány) 21. cikke nem tesz lehetővé, s ezáltal megbomlik a belső jog és a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségek összhangja. Az indítvány szerint a Gytv. 5. §-a a rendezvény szervezőinek alanyi körét nemzetközi szerződésekkel ellentétesen szűkíti le a magyar állampolgárságú, illetve Magyarországon tartózkodási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgárságú természetes személyekre. A szakaszból hiányolják azt a kitétel, mely szerint jogi személy részére is lehetőség nyílhatna gyűlés szervezésére, mert ily módon az esetleges károkért való helytállás könnyebben biztosítható lenne. A kezdeményezők szerint a törvény indokolatlanul írja elő általánosságban valamennyi rendezvényre az előzetes bejelentési kötelezettséget; ez kizárja a spontán gyülekezés lehetőségét. Az indítványozók szerint alkotmányellenes a 14. § (1) bekezdése, mert adminisztratív mulasztás miatt és annak érdemi vizsgálata nélkül korlátozza a gyülekezési jog gyakorlását, hogy a gyűlés megtartása veszélyt jelent-e a közrendre és a közbiztonságra.

A határozat

4. Az egész normaszöveg esetleges alkotmányosértő mivoltának tárgyában az AB azt a választ adta az indítványozóknak, hogy az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében szereplő „szabad” jelző használata nem ad alapot arra a következtetésre, hogy a gyülekezéshez való jog korlátozhatatlan volna. Az AB megállapította, hogy az Egyezségokmány 21. cikke kifejezetten lehetővé teszi a békés gyülekezési jog gyakorlásának korlátozását az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetve mások jogai és szabadsága védelme érdekében egy demokratikus társadalomban szükséges mértékben.

5. Az AB eddigi határozataiból is kitűnik, hogy a gyülekezési jog szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. A testület megállapította, hogy a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával szemben, hanem mások, például adott tüntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentüntetők és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul. A „zavartalan” szó ugyan mást ragad meg a gyülekezési jog elemei közül, mint az Alkotmány szövege, mégsem tekinthető alkotmányosértőnek. Az állam, ha biztosítani akarja a gyülekezési jog szabadságát, garantálnia kell annak zavartalanságát is, tehát azt, hogy sem maga az állam, sem más illetéktelenül nem avatkozik be a jog érvényesíthetőségébe.

6. Az AB szükségesnek tartja felsorolni a törvény hatálya alá tartozó gyülekezési formákat, és véleménye szerint a „békés” jelző nemcsak az „összejövetel” szóra, hanem az ezt követő két kifejezésre: a „felvonulásra” és a „tüntetésre” is vonatkozik, hiszen a nem békés rendezvények nem állnak az alkotmány, illetve a gyülekezési törvény védelme alatt. A Gytv. a hatóságnak csak közterületen tartandó rendezvénnyel kapcsolatban ad feladatot, illetve biztosít jogot a rendezvény megtartásának tilalmazására. Ha pedig egy közterületen tartandó rendezvényt a rendőrség indokolatlanul vagy visszaélésszerűen megtilt, megfelelő jogorvoslati lehetőségek állnak a résztvevők rendelkezésére.

7. Az AB a túlzott szabályozás jogbiztonságot veszélyeztető voltával indokolja annak az indítványnak az elutasítását, amely szerint a törvény általánosságban és nem nevesítve tilalmazza a gyülekezési jog gyakorlását mások jogainak sérelme esetén. Megemlíti továbbá, hogy a gyülekezési jog korlátozásánál szigorú szükségességi és arányossági követelményeket kell szem előtt tartani. Ha a rendőrség mégis indokolatlanul elsőbbséget adna mások jogainak a gyülekezési joggal élni kívánókkal szemben, a jogorvoslati lehetőségek segítségével orvosolni lehet e sérelmeket.

8. Az AB az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én, Rómában elfogadott egyezmény 16. cikkére hivatkozik a külföldiek gyülekezési joga korlátozásának igazolására, ha a gyűlés politikai jellegű. Álláspontja szerint a rendezvény szervezője csak a magyarországi viszonyokban járatos, azokban eligazodni képes olyan személy lehet, aki a rendezvény előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatban a gyülekezési törvény által a szervező részére biztosított jogoknak, illetve a reá rótt kötelezettségeknek az országban való fizikai jelenléte folytán is eleget tud tenni. Az indítványnak arra a részére, amely a jogi sze-

mély szervezői szabadságára vonatkozik, a testület úgy válaszolt, hogy bár a jogi személynek is lehetősége van rendezvény kezdeményezésére, ennek ellenére olyan természetes személyt kell felkérnie szervezőnek, aki megfelel a Gytv. 5. §-ában megszabott követelményeknek. Ezt abból a tényből vezetik le, hogy a gyülekezés joga az egyént megillető emberi jog, tehát csak természetes személyt illelhet meg.

9. Az AB kiemeli: az előzetes bejelentés kötelezettsége csak a közterületen tartandó rendezvény esetében áll fenn, nem pedig általánosságban, valamennyi rendezvényre nézve. A közterületnek mindenki számára hozzáférhetőnek kell lennie, a rendezvény résztvevői számára éppen úgy, mint a gyűlésen részt nem vevők számára. Így tehát két alapjog kerül szembe egymással, a gyülekezési jog és a mozgásszabadság. A két alapjog konfliktusának megelőzésére a hatóságnak rendelkeznie kell azzal a jogszabályi felhatalmazással, mely szerint mindkét alapjog érvényesítését biztosítani kell, de ha ez lehetetlen, akkor az egyiket csak időlegesen, a legszükségesebb mértékben szorítsa háttérbe a másik javára. Ez indokolja, hogy a közterületen tartandó rendezvényről a hatóságnak időben tudomást kell szereznie, erre szolgál a rendezvény előzetes bejelentési kötelezettsége.

10. Az AB már a 7. pontban megvizsgált indítvány kapcsán rámutatott arra, hogy a jogszabályok világossága, áttekinthetősége érdekében célszerű, ha a törvényhozó kerüli azoknak a helyzeteknek a teljes körű felsorolását, amelyekre a jogszabály adott rendelkezését alkalmazni kell. Az olyan általános fogalom használatát, mint amilyen a közlekedés rendjének sérelme, a szabad mozgás alkotmányos alapjoga és a gyülekezés szabadsága közötti – a 9. pontban már hivatkozott – összefüggés is indokolja. Az AB szerint lehetetlen törvényben meghatározni azokat a rendezvényeket, amelyek a közlekedés rendjét még nem zavarnák meg aránytalanul, vagy pedig már aránytalanul zavarnák.

11. A testület szerint a rövid határidők mindenekelőtt a gyülekezési joggal élni kívánók érdekeit szolgálják, és pártatlan szakértő igénybevételére is módot ad. A szervezőnek lehetősége van a rendőrség határozatát megelőzően a rendezvénynek a közlekedésre való kihatására vonatkozó álláspontját kifejteni és ahhoz, ha indokoltnak tartja, szakvéleményt csatolni. A jogorvoslat kizárása a vita ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében történik, többek között azért, hogy a rendezvény az eredetileg megjelölt időben megtartható legyen, és azt a rendőrségi határozatot a szervező javára megváltoztató bírói döntés elleni jogorvoslat se odázhassa el.

12. Az AB szükségesnek tartja az olyan rendezvény felosztatását, amely a 14. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek nem felel meg, mert az adminisztrációs hiány nem látható jogsérelmeket okozhat, akár az igazságszolgáltatásnak vagy a népképviselői szerveknek, esetleg a közlekedés rendjében.

Különvélemény

13. A határozathoz Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményt csatolt, melyhez Czúcz Ottó, Kiss László és – a különvélemény III. pontjának kivételével – Holló András is csatlakozott. Véleményük szerint mivel az 5. § az Alkotmány 62. §-ában biztosított gyülekezési szabadságot korlátozza, meg kell vizsgálni, hogy a korlátozás alkotmányos-e. Az AB gyakorlata szerint az állam akkor korlátozhat alapvető jogot, ha másik alapvető jog védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. A határozat szerint külföldi állampolgár szervezőként nem tudná megfelelően elvégezni feladatait és kötelességeit. A különvéleményt jegyzők szerint azonban a jogszerűen Magyarországon tartózkodó külföldiek a rendezvény előkészítésével és lebonyolításával összefüggő „igazgatási” feladatokat egyszerűbb esetekben megfelelő tájékozódással, bonyolultabb esetben jogi tanácsadó, illetve képviselő igénybevételével el tudnák látni. Az AB-nak meg kellett volna semmisítenie a Gytv. 5. §-át.

14. A különvéleményt megfogalmazók szerint nem kellett volna az AB-nak kiemelnie a mozgásszabadság jogát mint a legtöbbször korlátozásra kerülő alapjogot a gyülekezés jogával szemben, mert erre csak egészen szélsőséges esetekben kerül sor. A gyülekezési jog legfeljebb a közlekedés rendjéhez fűződő közérdekkel áll összefüggésben, és nem a járművel vagy a nélkül való közlekedés szabadságával. Egyéb szabadságjogok többször kerülnek kollízióba a gyűlésekkel kapcsolatban (például a vallásszabadság vagy az emberi méltósághoz való jog), tehát nemcsak a mozgásszabadság, hanem a többi alapvető jog védelmében is szükség van a bejelentési kötelezettségre. A közlekedésben résztvevőknek az Alkotmány nem biztosít jogot ahhoz, hogy a tervezett rendezvény egyáltalán ne akadályozza mozgásukat. Ezért pusztán a közlekedés rendjére hivatkozva csak igen szűk körben korlátozható a gyülekezési szabadság, és a gyalog vagy járművel közlekedőknek jelentősebb tűrési kötelezettségük van, mintha alapjogaik korlátozására kerülne sor.

15. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiság nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság követelménye. A Gytv. 2. § (1) bekezdésében szereplő „összejövetelek” kifejezés olyan bizonytalan tartalmú fogalom, amely a jogalkalmazó hatóság részére lehetőséget ad arra, hogy kellő alap nélkül alkalmazzon hatósági kényszert az egyénnel szemben. Amennyiben a rendezvény jogellenessége pusztán abban nyilvánul meg, hogy a szervezők nem ítélték bejelentési kötelezettség alá tartozónak az eseményt, vagy eltértek a bejelentésben foglaltaktól, de semmilyen értékelhető sérelmet vagy veszélyt nem idéztek elő, akkor a felosztatásnak elsősorban abban kell megnyilvánulnia, hogy a rendőrség közli a résztvevőkkel, hogy a rendezvény törvénysértőnek minősül. Kényszerítő eszközök alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a résztvevők a megszabott határidő leteltéig nem fejezik be a rendezvényt és ellenszegülnek a rendőri intézkedésnek.

A spontán gyülekezés szabadsága – Bukta és
mások kontra Magyarország-
Európai Jogok Európai Bírósága (25691/04 sz. kérelem)

ÍTÉLET

Strasbourg, 2007. július 17.

Ezen határozat az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdésében foglalt körülmények beálltával válik véglegessé. Szerkesztői változtatás alá eshet.

A Bukta és Mások kontra Magyarország ügyben,

az Emberi Jogok Európai Bírósága (Második Szekció) Kamaraként tartott ülésén, melynek tagjai voltak:

Tulkens bíró, *elnök*,
Baka bíró
Cabral Barreto bíró
Zagrebel'sky bíró
Mularoni bíró,
Jočienė bíró,
Popović bíró és
Dollé hivatalvezető

2007. június 26-i zárt ülésén lefolytatott tanácskozását követően az azon időpontban elfogadott alábbi ítéletet hozza:

AZ ELJÁRÁS

1. Az ügy alapja egy Magyarország ellen benyújtott kérelem (25691/04 sz.), amelyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (az „Egyezmény”) 34. cikke alapján három magyar állampolgár: Bukta Dénesné, Laczner Ferdinánd és Tölgyesi Jánosné (a „kérelmezők”) 2004. április 13-án terjesztett a Bíróság elé.
2. A kérelmezőket Grespik L. Budapesten praktizáló ügyvéd képviselte. A Magyar Kormányt (a „Kormány”) képviselője, dr. Höltsz Lipót képviselte az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumból.
3. A kérelmezők azt állították, hogy békés gyülekezésüket a rendőrség feloszlatta, megsértve az Egyezmény 10. és 11. cikkét.

4. 2006. szeptember 4-én a Bíróság úgy határozott, hogy közli a panaszt a Kormánnyal. Az Egyezmény 29. cikkének (3) bekezdése alapján úgy döntött, hogy a kérelem érdemét és elfogadhatóságát együttesen vizsgálja.

A TÉNYEK

5. A kérelmezők magyar állampolgárok, akik 1943-ban, 1945-ben, illetve 1951-ben születtek és Budapesten élnek.

A. Az ügy körülményei

6. A felek előterjesztései alapján az ügy tényei a következőképpen összegezhetők.

7. 2002. december 1-jén a román miniszterelnök hivatalos látogatást tett Budapesten, s Románia nemzeti ünnepe alkalmából fogadást adott. E román nemzeti ünnep az 1918-as gyulafehérvári országgyűlésről emlékezik meg, amely kimondta az addig Magyarországhoz tartozó Erdély Románia általi annektálását.

8. A magyar miniszterelnök úgy döntött, hogy megjelenik a fogadáson, s szándékáról az eseményt megelőző napon tájékoztatta a nyilvánosságot.

9. A kérelmezők úgy vélték, hogy a gyulafehérvári országgyűlés magyar történelem szempontjából negatív jelentőségére tekintettel a magyar miniszterelnöknek nem kellene megjelennie a fogadáson. A kérelmezők úgy döntöttek, hogy demonstrációt szerveznek a fogadás helyszíne, a budapesti Kempinski Hotel elé. Szándékukról nem tájékoztatták a rendőrséget.

10. 2002. december 1-jén mintegy 150 személy – köztük a kérelmezők – gyűlt össze a hotel előtt. A rendőrség is megjelent a helyszínen. Egy éles hanghatást követően a rendőrség a demonstráció feloszlátása mellett döntött, mivel a hanghatást a fogadás biztonságát veszélyeztető kockázatként értékelte. A rendőrség a hotel közelében lévő parkba szorította vissza a demonstrálókat, ahol a tüntetés egy idő után feloszlott.

11. 2002. december 16-án a kérelmezők pert indítottak a Pesti Központi Kerületi Bíróságon, a rendőrségi intézkedés jogellenességének megállapítását kérve a bíróságtól. A kérelmezők előterjesztették, hogy a demonstráció teljes mértékben békés volt, s egyedüli célja véleményük kifejezésre juttatása volt. Továbbá, a kérelmezők előterjesztették, hogy nyilvánvalóan lehetetlen volt a rendezvényt három nappal korábban bejelenteni a rendőrségnek – amint azt a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a „gyülekezési törvény”) megkívánja –, mivel a Miniszterelnök csak a fogadást megelőző napon jelentette be részvételi szándékát.

12. 2003. február 6-án a Kerületi Bíróság elutasította a kérelmezők keresetét. Az esemény körülményei kapcsán a bíróság rámutatott arra, hogy a tüntetés felosztatására azt követően került sor, hogy kisebb robbanás hangját lehetett hallani.

13. A Kerületi Bíróság azt is megjegyezte, hogy a rendőrségi bejelentésre előírt háromnapos határidő nem tartható tiszteletben abban az esetben, ha a demonstrációra okot adó eseményre a demonstrációt megelőző három napon belül kerül sor. A bíróság megjegyezte, hogy a gyülekezési törvény hibáit a joggyakorlat nem orvosolhatja. Ezért a tüntetések rendőrségi bejelentésére vonatkozó kötelezettséget mindenfajta tüntetésre alkalmazni kell, beleértve a spontán tüntetéseket is. A bíróság azt is megjegyezte, hogy szükséges lehet az ilyen gyülekezések pontosabb és kidolgozottabb szabályozása, de ez nem a bíróságok, hanem a törvényhozás feladata.

14. Továbbá, a bíróság megállapította, hogy a közterületen tartandó rendezvény előzetes bejelentésének kötelezettsége a közérdek és mások jogainak védelmét szolgálja, nevezetesen a közlekedés rendjének fenn tartását, és a szabad mozgáshoz fűződő jog biztosítását. A bíróság észrevételezte, hogy a tüntetés szervezői kísérletet sem tettek a rendezvény bejelentésére. A Kerületi Bíróság továbbá megállapította:

„[...] önmagában a rendezvény békés jellege a jelenleg hatályos rendelkezések értelmében nem elegendő ahhoz, hogy az előzetes bejelentés mellőzhető legyen. A bíróság ezért nem foglalkozott részletesen azzal, hogy a konkrét esemény ténylegesen mennyire volt békés jellegű, mert a bejelentés hiánya az eddigiek szerint elegendő a jogellenesség megállapításához, [...] ezért a gyülekezési törvény. 14. cikk (1) bekezdése alapján az alperes jogosult volt a rendezvény felosztatására [...]”

15. A kérelmezők fellebbeztek az ítélet ellen. 2003. október 16-án a Fővárosi Bíróság helyben hagyta az elsőfokú határozatot. A másodfokú bíróság részben megváltoztatta a Kerületi Bíróság érvelését, kihagyva a releváns hazai törvény lehetséges hiányosságaival kapcsolatos megjegyzéseket. Továbbá, a Fővárosi Bíróság – többek között a Bíróság esetjogára és az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) számú határozatára hivatkozva – megállapította, hogy a

„jogszabályok alkalmazásakor egyértelműen azt a megközelítést kell irányadónak tekinteni, hogy a bejelentési kötelezettség alól nincs kivétel, ezért különbség sincs az előre bejelentett és a spontán rendezvények – fentiek hiányában jogellenesnek tekintett – megítélése között.”

16. Összegezve: a Fővárosi Bíróság megállapította, hogy a kérelmezőkre rótt korlátozások szükségesek és arányosak voltak.

17. A kérelmezők felülvizsgálati kérelmet terjesztettek a Legfelsőbb Bíróság elé. 2004. február 24-én a Legfelsőbb Bíróság érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmet, mivel az *ratione materiae* összeegyeztethetetlen volt a polgári perrendtartás releváns rendelkezéseivel.

B. Releváns hazai jog

18. Az Alkotmány 62. §-a elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását.

19. A gyülekezési törvény 6. §-a előírja, hogy a rendezvényt legalább három nappal megtartásának tervezett időpontját megelőzően be kell jelenteni a rendőrségnek.

20. A gyülekezési törvény 14. § (1) bekezdése előírja, hogy az előzetesen be nem jelentett rendezvényt a rendőrség feloszlatja.

21. A gyülekezési törvény 14. § (3) bekezdése kimondja, hogy ha a rendezvényt feloszlatják, a rendezvény résztvevője a feloszlatástól számított tizenöt napon belül pert indíthat a feloszlatás jogellenességének megállapítására.

A JOG

I. Az Egyezmény 11. cikkének állítólagos megsértése

22. A kérelmezők panaszolják, hogy békés tüntetésüket pusztán az előzetes bejelentés hiánya miatt feloszlaták, megsértve az Egyezmény 11. cikkét, amelynek releváns része kimondja:

„1. Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához [...]

2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban [...] zavargás vagy bűnözés megakadályozása [...]. illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. [...]”

A. Elfogadhatóság

23. A Bíróság megjegyzi, hogy a panasz nem nyilvánvalóan megalapozatlan az Egyezmény 35. cikkének (3) bekezdése szerinti értelemben. Továbbá megjegyzi, hogy semmilyen más alapon sem elfogadhatatlan. Ezért elfogadhatóvá kell nyilvánítani.

B. Érdem

1. Történt-e beavatkozás a békés célú gyülekezés szabadságához fűződő jogba?

24. A Kormány nem vitatta, hogy a kérelmezőket megilletik a 11. cikkben foglalt biztosítékok; a Kormány azt sem vitatta, hogy a tüntetés feloszlatása beavatkozást jelentett a kérelmezők számára ezen cikk alapján biztosított jogok gyakorlásába. A Bíróság nem lát okot arra, hogy eltérően vélekedjék. A Kormány ugyanakkor azt állítja, hogy a beavatkozás a 11. cikk (2) bekezdése alapján indokolt volt.

2. Indokolt volt-e a beavatkozás?

25. Ezért azt kell eldönteni, hogy a panaszolt szankció „törvényben meghatározott” volt-e, a (2) bekezdésben felsorolt törvényes cél vagy célok érdekében került-e alkalmazásra, s „egy demokratikus társadalomban szükséges volt-e” ezen célok elérése érdekében.

a. „Törvényben meghatározott”

26. A felek nem vitatták, hogy a kérelmezők békés célú gyülekezéshez fűződő szabadságának korlátozására a gyülekezési törvény 14. §-a alapján került sor, amelynek megfogalmazása világos. Ilyen módon az előreláthatóság követelményét tiszteletben tartották. A Bíróság nem lát okot arra, hogy a felektől eltérően vélekedjék.

b. „Törvényes cél”

27. A kérelmezők ezt a kérdést nem érintették.

28. A Kormány előterjesztette, hogy a békés célú gyülekezési jog közterületen történő gyakorlásának korlátozása mások jogainak védelmét szolgálja, például a szabad mozgáshoz való jogot, valamint a közlekedés rendjének biztosítását.

29. A Kormány továbbá előterjesztette, hogy a békés célú gyülekezés szabadsága nem korlátozható az állam be nem avatkozásának pusztá kötelezettségére. Bizonyos esetekben pozitív intézkedések megtétele szükséges a gyülekezés békés jellegének biztosítása érdekében. Ezért a rendőrségnek szüksége van a háromnapos időtartamra ahhoz, hogy a többi szervvel lefolytathassa a szükséges egyeztetéseket, végrehajtsa a rendőri erők átcsoportosítását, biztosítsa a tűzoltóság rendelkezésre állását, a személyautók eltávolítását, stb. A Kormány arra is felhívta a figyelmet, hogy amennyiben ugyanazon területre több szervezet jelent be egyidejű demonstrációt, további egyeztetések is szükségessé válhatnak.

30. Ezen megfontolások fényében a Bíróság meggyőződött arról, hogy a panaszolt intézkedés a zavargás megakadályozásának és mások jogai védelmének törvényes célját szolgálta.

c. „Egy demokratikus társadalomban szükséges”

31. A kérelmezők előterjesztették, hogy spontán demonstrációjuk békés volt, s feloszlatásának egyetlen oka az volt, hogy a gyülekezési törvény 14. §-ában foglalt előzetes bejelentési kötelezettségnek nem tettek eleget. Az intézkedés nem igazolható azzal, hogy kisebb robbanás hangja hallatszott; ellenkező felfogás esetén a rendőrség jogosult lenne arra, hogy ilyen alapon, minden további indoklás nélkül, bármilyen gyülekezést feloszlat hasson.

32. A Kormány előterjesztette, hogy a rendőrség nem az előzetes bejelentés elmulasztása miatt oszlatta fel a demonstrációt, hanem a robbanás miatt, amelyet a rendőrség a Kempinski Hotelben megjelent állami vezetők szempontjából biztonsági kockázatként értékel.

33. A Bíróság észrevételezi: a 11. cikk (2) bekezdése feljogosítja az államokat arra, hogy „törvény korlátozza” a gyülekezés szabadságához való jog gyakorlását.

34. A Bíróság megállapítja, hogy az események törvényességével foglalkozó hazai bírósági határozatokban a demonstráció felosztatásának jogalapja kizárólag az előzetes bejelentés hiánya volt. A bíróságok a rendőri intézkedés jogszerűségét megállapító határozataikat kizárólag erre az érvre alapozták, s nem vizsgálták az ügy egyéb aspektusait, különösen azt, hogy az esemény békés jellegű volt-e.

35. A Bíróság emlékeztet arra, hogy a közterületeken tartott nyilvános rendezvények előzetes engedélyezési eljárás alá vonása rendszerint nem korlátozza a (gyülekezési) jog lényegét [lásd *Rassemblement Jurassien Unité kontra Svájc*, 8191/78 számú, 1979. október 10-i Bizottsági döntés”, Határozatok és Jelentések 17, 119. o.]. A jelen ügy körülményei között azonban amiatt, hogy a nyilvánosság nem rendelkezett a megkívánt időben előzetes információval a miniszterelnök azon szándékáról, hogy megjelenik a szóban forgó fogadáson, a kérelmezőknek csak két választása maradt: vagy nem élnek a békés célú gyülekezéshez fűződő jogukkal, vagy a hatósági előírásokat megsértve gyakorolják e jogukat.

36. A Bíróság véleménye szerint speciális körülmények között, amikor valamely politikai esemény demonstráció formáját öltő közvetlen válaszlépést tehet indokoltta, a politikai eseményt követő békés demonstráció felosztatása pusztán a szükséges előzetes bejelentés hiánya miatt, ha a résztvevők semmilyen jogellenes magatartást nem tanúsítanak, a békés célú gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozását jelenti.

37. Ezzel kapcsolatban a Bíróság megjegyzi: nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a kérelmezők demonstrációja nagyobb veszélyt jelentett a közrendre annál, mint amit bármely közterületen tartott rendezvény elkerülhetetlenül okoz. A Bíróság emlékeztet arra, hogy „amennyiben a demonstrálók nem hajtanak végre erőszakos cselekményeket, fontos, hogy a hatóságok bizonyos fokú türelmet tanúsítsanak a békés célú gyülekezésekkel szemben annak érdekében, hogy az Egyezmény 11. cikke alapján biztosított gyülekezési szabadságot ne fosszák meg lényegi tartalmától” [*Oya Ataman kontra Törökország*, 74552/01 sz., 2006. december 5., 41-42. §].

38. Tekintettel a fenti megfontolásokra a Bíróság megállapítja, hogy a kérelmezők békés gyülekezésének felosztatása nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban az elérni kívánt célok érdekében

39. Ezért az Egyezmény 11. cikkét megsértették.

II. Az Egyezmény 10. cikkének állítólagos megsértése

40. A kérelmezők a 10. cikkre hivatkoztak, amely kimondja:

„1. Mindenkinnek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. [...]

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a[...] zavargás vagy bűnözés megelőzése,[...] vagy[...] mások[...] jogai védelme[...] céljából.”

41. A Bíróság úgy véli: annak fényében, hogy a jelen ügy körülményei között megállapította az Egyezmény 11. cikkének megsértését [lásd fenti 39. bekezdés), a kérelmezők 10. cikk alapján előterjesztett panaszát nem szükséges külön megvizsgálni [lásd *Ezelin kontra Franciaország*, 1991 április 26-i ítélet , A sorozat, 202 sz., 35. §).

III. Az Egyezmény 41. cikkének alkalmazása

42. Az Egyezmény 41. cikke kimondja:

„Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság – szükség esetén – igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.”

A. Károk

43. A kérelmezők külön-külön 10 000 euró nem vagyoni kártérítést követeltek.

44. A kormány túlzottnak találta a követeléseket.

45. A Bíróság úgy véli, hogy a jogsértés megállapítása elégséges igazságos elégtételt jelent mindazon morális kárért, amit a kérelmezők esetleg elszenvedtek.

B. Költségek és kiadások

46. A kérelmezők összesen 2000 eurót követeltek a Bíróság előtti eljárásban felmerült költségek és kiadások megtérítésére.

47. A kormány túlzottnak találta a követelést.

48. A Bíróság esetjoga szerint a kérelmező csak akkor jogosult költségei és kiadásai megtérítésére, hogyha bizonyítja, hogy a költségek ténylegesen és szükségszerűen felmerültek, s összegüket tekintve ésszerűek.

A jelen ügyben a birtokában lévő információkra és a fenti kritériumokra figyelemmel a Bíróság a követelt összeg, összesen 2000 euró megítélését tartja ésszerűnek a kérelmezők számára.

C. Késedelmi kamat

49. A Bíróság úgy találja megfelelőnek, hogy a késedelmi kamatnak az Európai Központi Bank marginális kölcsönkamatán kell alapulnia, s ahhoz további három százalékpontot kell hozzáadni.

Ezen indokok alapján a bíróság egyhangúlag

1. *Elfogadhatónak nyilvánítja* a kérelmet;
2. *Megállapítja*, hogy az Egyezmény 11. cikkét megsértették;
3. *Megállapítja*, hogy az Egyezmény 10. cikke alapján előterjesztett panaszt nem szükséges külön megvizsgálni;
4. *Megállapítja*, hogy a jogsértés megállapítása elégséges igazságos elégtételt jelent mindazon morális kárárt, amit a kérelmezők esetleg elszenvedtek;
5. *Megállapítja*
 - (a) hogy az alperes államnak attól az időponttól számított három hónapon belül, amikor az ítélet az Egyezmény 44. cikkének (2) bekezdése szerint véglegessé válik, a kérelmezők számára költségek és kiadások tekintetében összesen 2000 eurót (kétezer euró), továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét kell kifizetnie az alperes állam nemzeti valutájában, a teljesítéskori átváltási árfolyam alkalmazásával;
 - (b) hogy a fent említett három hónap lejártát követően a teljesítés időpontjáig a késedelmes időszakra az Európai Központi Bank marginális kamata három százalékponttal meghaladó mértékű kamatot kell fizetni a fenti összeg után;
6. A kérelmezők igazságos elégtétellel kapcsolatos többi igényét elutasítja.

Készült angol nyelven, írásbeli kihirdetésre került 2007. július 17-én, a Bíróság Eljárási Szabályzata 77. § 2. és 3. bekezdésének megfelelően.

Tulkens bíró, elnök
Dollé hivatalvezető

Alkotmány 62. § (1) bekezdés – gyülekezéshez való jog

Európai emberi jogi egyezmény 11. cikke

Gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény

55/2001. (XI. 29.) AB határozat

Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett, amelyek a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) kapcsán fogalmaztak meg alkotmányossági aggályokat. Az indítványozók a Gytv. 14. § (1) bekezdését kifogásolták, miszerint a rendőrség a bejelentés nélkül vagy a bejelentéstől eltérő rendezvényt felosztatja. Álláspontjuk szerint ez a rendelkezés az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében deklarált gyülekezési jog lényeges tartalmát korlátozza. Emellett az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére hivatkoztak, miszerint a magyar jogrendszer elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, melybe beleértendő az Emberi jogok európai egyezménye gyülekezési jogról szóló 11. cikke is. Két indítványozó a Gytv. egészének hiányos szabályozását kifogásolta, és ezért az egész törvény megsemmisítését kezdeményezte. Egy másik indítványozó a hiányos szabályozás miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondását kérte. Az ügy előadó bírása Kukorelli István és Paczolay Péter volt.

Az Alkotmánybíróság határozatában a megsemmisítette a Gytv. 14. § (1) bekezdésének támadott rendelkezését, emellett a határozat rendelkező részében elvi alkotmányos követelményt határozott meg a Gytv. 6. §-ának alkalmazására. A testület rögzítette, hogy a gyülekezéshez való jog kiterjed az előzetesen szervezett rendezvényekre, köztük az olyan békés rendezvények megtartására, amelyekre a gyülekezésre okot adó esemény miatt csak rövid időn belül kerülhet sor, valamint az előzetes szervezés nélküli gyűlésekre is. Alkotmányos követelményként került meghatározásra, hogy a bejelentési kötelezettség a közterületen tartandó, szervezett rendezvényekre vonatkozik, és önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem lehet megtiltani azokat a békés rendezvényeket, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt. A Gytv. egészének megsemmisítésére és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat azonban elutasította az AB.

Döntésének meghozatalakor az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában (a továbbiakban: ABH.) már vizsgálta a Gytv. egészének alkotmányosságát. Emiatt azonban nem lehetett a törvény egészét támadó indítványt ítélt dolognak minősíteni, mert az részben eltérő alkotmányos összefüggésekre hivatkozott. Az ABH.-ban rögzített érvek azonban ez esetben is irányadónak bizonyultak, ezért az alkotmánybírák ezt az indítványt érdemi vizsgálat után elutasították.

Azt az indítvány, amely alkotmányellenes mulasztást vélt felfedezni azzal összefüggésben, hogy a törvényhozó nem biztosította megfelelően a szabad mozgáshoz való jog és a közlekedési szabadság védelmét a gyülekezési joggal szemben, az Alkotmánybíróság azért utasította el, mert meglátása szerint e szabadságok egymással szembeni súlyát a konkrét esetet megítélő jogalkalmazás során kell figyelembe venni. Az ehhez szükséges jogi keretet a Gytv. megfelelően biztosítja. Az alkotmánybírák rávilágítottak arra is, hogy

a mozgás- és helyváltoztatás szabadságának sérelmét különösen az olyan rendezvények idézhetik elő, amelyeket ésszerű keretek, gyakorlatilag időhatárok nélkül kívánnak megtartani, mivel azok bizonyos esetekben ellehetetleníthetik a személyek közterületen történő mozgását, közlekedését. Az ilyen rendezvények azonban nem tekinthetők „gyülekezésnek”. Az Alkotmány szövegében szereplő kifejezés ugyanis értelemszerűen időben behatárolt közös véleménynyilvánításokra vonatkozik. Ezzel összhangban a jogalkalmazóknak azt kell mérlegelniük, hogy a bejelentés a Gytv. hatálya alá tartozó békés, együttes véleménynyilvánításra vonatkozik-e, vagy attól eltérő közterület-használatra.

Az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra, hogy az ABH. már vizsgálta a gyülekezésekre vonatkozó bejelentési kötelezettséget, illetve az ehhez kapcsolódó feloszlatási szabályokat. Azonban a Gytv. 14. § (1) bekezdésének felülvizsgálatát kérelmező indítványokat sem minősítette ítélt dolognak a taláros testület tekintettel arra, hogy elért alkotmányos összefüggésekre hivatkoznak, valamint az indítványok olyan alkotmányossági szempontokkal állnak összefüggésben, amelyek az ABH. meghozatala után váltak kérdésessé.

A határozat indokolása felidézi a 4/2007. (II. 13.) AB határozatban a gyülekezési jog jellegéről kifejtett megállapításokat. Eszerint gyülekezéshez való jog kiemelt fontosságú kommunikációs alapjog, amelynek korlátozására csak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének kereti között kerülhet sor. Jelen határozat indokolása leszögezi, hogy ez a védelem mindenkit megillet, függetlenül a gyűlés szervezettségétől, illetve a gyűlésre okot adó közéleti esemény jellegétől és idejétől. Így az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert gyülekezési jog körébe tartozik az előre nem szervezett, spontán módon létrejövő gyűlések, illetve azok a szervezett gyűlések, amelyeket a rendezvényre okot adó esemény miatt rendkívül rövid időn belül lehet csak megtartani, mert a rendezvény későbbi megtartása értelmetlen volna.

A bejelentési kötelezettség megítélése kapcsán az Alkotmánybíróság fenntartott azt az ABH.-ban már kifejtett álláspontját, miszerint az a gyülekezési szabadság alkotmányos korlátjának minősül. Rámutatott arra, hogy két lehetséges értelmezés is adódik abban az esetben, ha a szervezők a Gytv. rendelkezésétől eltérően nem három nappal korábban, hanem később tesznek eleget bejelentési kötelezettségüknek. Az egyik lehetséges megközelítés szerint az ilyen közlés nem tekinthető a Gytv. értelmében vett bejelentésnek, ezért azt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. A másik lehetséges értelmezés szerint ez a közlés is bejelentés ezért érdemben meg kell vizsgálni, hogy a Gytv. 8. § alapján meg kell-e tiltani a gyülekezést vagy sem. Tehát pusztán a késedelmes bejelentés alapján a rendezvény nem tiltható meg. Mivel a Gytv. szövegéből egyik értelmezés sem következik kényszerítően, az Alkotmánybíróság az utóbbit tekintette az Alkotmány 62. § (1) bekezdésével összhangban állónak, és mint alkotmányos követelményt a határozat rendelkező részében is rögzítette. Ezzel összefüggésben azonban az alkotmánybírák arra is rámutattak, hogy a rendkívül rövid időn belüli bejelentés esetén kérdéses lehet, hogy a bejelentett időpontig biztosíthatók-e a közlekedési feltételek. A rendezvény rendkívül rövid időn belüli megtartásának tiltását ez a körülmény indokolhatja.

Az Alkotmánybíróság áttekintette, hogy a fent kifejtett alkotmányossági követelmények alkalmazása esetén hogyan ítélt meg a Gytv. gyűlések feloszlatásáról rendelkező 14. § (1) bekezdése. Megállapította, hogy a törvényhely alapján nincs lehetőség a spontán gyűlések feloszlatására pusztán a bejelentés hiánya miatt, tekintettel arra, hogy a bejelentési kötelezettség csak a szervezett rendezvényekre vonatkozik. Azonban ön-

magában a késedelmes bejelentés a szervezett rendezvények esetében sem adhat alapot a feloszlatásra. A Gytv. 14. § (1) bekezdésének azon fordulata azonban, amely a bejelentés nélkül vagy a bejelentett időponttól, helyszíntől, útvonaltól, céltól, illetve napirendtől eltérő rendezvény feloszlatását elrendeli, lehetetlenné teszi, hogy a rendőrség mérlegelje a szükséges szempontokat, és a fokozatos beavatkozás lehetőségét. Márpedig a békés gyülekezések kötelező feloszlatása olyan esetekben, amikor a résztvevők nem tanúsítanak jogsértő vagy közrendbe ütköző magatartást, az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert békés gyülekezéshez való jog aránytalan korlátozásának minősül. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az előírt bejelentés elmulasztása törvénysértés, amelyhez hátrányos jogkövetkezmények kapcsolódhatnak. A rendezvény szervezőjének mulasztása azonban nem járhat minden esetben azzal a következménnyel, hogy a rendőrség feloszlattja a rendezvényt, amelynek résztvevői nem követtek el jogsértést.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a gyűlések feloszlathatóságának kérdésében jelen határozatában eltért az ABH-tól, aminek a korábbi döntés óta eltelt időszak jogalkalmazási tapasztalatai, a strasbourgi gyakorlatoktól eltérően ítélte meg a gyülekezési szabadság biztosításának és korlátozásának feltételeit.

[Különvélemények]

Bragyova András alkotmánybíró is egyetértett a határozat azon elvi megállapításával, miszerint az Alkotmányban deklarált gyülekezéshez való jog kiterjed az előzetesen szervezett olyan rendezvényekre is, amelyekre a gyülekezésre okot adó esemény miatt csak rövid időn belül kerülhet sor, valamint a spontán gyűlésekre. A Gytv. rendelkezésének megsemmisítése, és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány elutasítása kapcsán azonban különvéleményt fogalmazott meg, és a többségi állásponttól eltérően ítélete meg a gyülekezési jog fogalmát, funkcióját és más alkotmányos jogokhoz való viszonyát. Különvéleményéhez Kiss László alkotmánybíró is csatlakozott.

Bragyova András különvéleményében kifejti, hogy a gyülekezés szabadsága a véleménynyilvánítás általános szabadságától abban különbözik lényegesen, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem jár szükségképpen mások alkotmányos jogainak korlátozásával. Azonban a közterületeken tartott gyűlésekkel szükségképpen sérül mások mozgáshoz való joga, hiszen a bárki által szabadon használható, köztulajdonban lévő területet a gyülekezők ténylegesen birtokba veszik. Bragyova András megítélése szerint a többségi vélemény nem fordít kellő figyelmet a nem gyülekezők vagy a gyülekezéstől kifejezetten távol maradni akarók jogaira. A gyülekezők ugyanis nem másoktól elhatárolt területen nyilvánítanak ki csoportosan véleményt, hanem éppen ott, ahol a velük ellentétes véleményen lévők, vagy a semlegesek nem kevesebb alkotmányos joggal tartózkodhatnak, mint ők. Mások jogait egy gyűlés annál jobban korlátozza, minél nagyobb a gyűlés számára lefoglalt közterület, és gyűlés hossza, ezért alkotmányosan indokolt mindkettő korlátozása.

A különvéleményt író alkotmánybíró azt is hangsúlyozza, hogy főszabályként továbbra is az előre bejelentett köztéri gyülekezést kell tekinteni. Szerinte a gyűlések minden típusánál lehetséges a bejelentés, legfeljebb a jogszabályban előírt határidő betartása nem lehetséges. Ha a résztvevők kommunikációs eszközök segítségével, egymást gyorsan értesítve meg tudják szervezni a spontán tüntetést, akkor ugyanezekkel az eszközök-

kel az illetékes hatóság is értesíthető. Tehát nem indokolt a bejelentési kötelezettségtől való eltekintés, hanem mindössze a gyűlések sajátos formáinál a bejelentésre előírt határidőt kellene lerövidíteni.

Bragyova András szerint az Alkotmánybíróságnak mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kellett megállapítására. Különvéleményében számos olyan szabályozási hiányosságra hívja fel a figyelmet (például tiltott gyülekezési viselkedési módok és helyek), amelyek miatt az alkotmányos jogok nem vagy nem megfelelően gyakorolhatók.

Holló András alkotmánybíró is egyetértett Bragyova Andrással abban, hogy indokolt lett volna az alkotmányellenes mulasztás megállapítása. Különvéleményében kifejtette, hogy nem ért egyet a Gytv. 7. § a) és b) pontjaiban szabályozott rendezvény-feloszlatási okok megsemmisítésével. Szerinte nem a törvényi szempontok kiiktatása, hanem a törvényen alapuló szempontok mérlegelésének biztosítása jelentené az alkotmányos megoldást. Következésképpen a rendőrségi fellépés nem kellően differenciált szabályozásának hiánya jelent alkotmány sértést. Meglátása szerint az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos követelmények nem helyettesítik a megfelelő törvényi szabályozást. Holló András különvéleményéhez Bihari Mihály az Alkotmánybíróság elnöke is csatlakozott.

Náci gyűlések tilalma – Hess-eset

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország)

A nácizmus dicsőítését nem védi a (német) alkotmány

Németországban ötödik éve háromévi börtönnel riasztják el az ottani újnácikat a nácizmust dicsőítő gyűlések tartásától. A szigorú, ám sikeres tiltásra nemrégiben az Alkotmánybíróság is áldását adta. Lehet, hogy érdeemes lenne tanulni a német példából, mielőtt a magyar újnácik mellett német elvtársaik is Magyarországon masíroznak.

A német Szövetségi Alkotmánybíróság első Tanácsa 2009. november 4-én hozott döntésével alkotmányosnak mondta a német Büntető Törvénykönyv 2005-ben megszigorított izgatási passzusát, amely így korlátját jelentheti olyan újnáci gyűlések tartásának is, mint a Rudolf Hess sírhelyénél, a bajorországi Wunsiedelben évente tartott emlékmenet. A döntés mind anyagi alkotmányjogi, mind pedig az alkotmánybírói eljárásjog szempontjából hozott egy-egy jelentős újdonságot. Az anyagi jogi novum, hogy az alkotmánybírák annak ellenére nem ítélték az Alaptörvény véleménysszabadságot garantáló 5. §-ába ütközőnek a büntető törvénykönyv uszítást szabályozó 130. §-ának (4) bekezdését, hogy azt kifejezetten különös, vagyis nem általános törvényi korlátozásnak minősítették. Márpedig az Alaptörvény 5. §-ának (2) bekezdése értelmében az (1) bekezdésben szabályozott véleménynyilvánítási jog korlátját csak az ifjúság védelmét szolgáló törvényi előírások, az egyéni becsület joga és az ún. általános törvények képezhetik. A bírák mostani, a határozat rendelkező részében is kiemelt indokolása szerint a büntető törvénykönyv vizsgált rendelkezése, mint nem általános törvényi előírás azért nem sérti mégsem az Alaptörvényt, mert azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek a nemzetiszocialista erőszak – és önkényuralmi rendszer propagandisztikus helyeslésének gátat szabnak – mint a véleménykorlátozó különjog tilalma alóli kivételek –, az 5. § természetéből következnek. Ennek a kivételnek a magyarázata pedig az a jogtalanság és borzalom, amelyet a nácizmus Németország révén szabadított egész Európára és a világ jelentős részére, amely szöges ellentétben áll a második világháború után létrejött Német Szövetségi Köztársaságnak ezt a múltat elutasító identitásával.

A döntés eljárásjogi újdonsága pedig az, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtója, aki korábban éveken keresztül, egészen 2010-ig minden év augusztus 20. napjára bejelentette a „Rudolf Hess emlékmenetet”, röviddel a döntés kihirdetését megelőzően meghalt. A bírák azonban úgy ítélték meg, hogy az alkotmányjogi panasz nem kizárólag az indítványozó személyes jogait érinti (amennyiben utólag jóváhagyja a Szövetségi Közigazgatási Bíróságnak a 2005. évi összejövetelt betiltó döntését), hanem tisztázza a véleménynyilvánítás alkotmányos korlátait számos jövőbeni nyilvános gyűlés tekintetében, ezért indítványozó hiányában is nyilvánosságra hozták általános alkotmányos jelentőségű határozatukat a már döntésre érett ügyben.

A neonáci Hess-emlékmenetek és jogi kezelésük

A nürnbergi perben életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt egykori Hitler-helyettes – aki 1987 augusztusában lett öngyilkos berlini börtönében – emlékére először 1988-ban, egy évvel a halála után szerveztek menetet Wunsiedelben, mintegy százhusz német újnáci részvételével, akikhez a következő években már külföldiek is

csatlakoztak. 1991-re már háromezerre nőtt a résztvevők és majdnem ugyanennyire az antifasiszta ellentüntetők száma, de a rendőrségi tiltások hatására a rendezvény részben más helyszínekre, például Luxembourgba költözött, ahol a hatóságok közel kétszáz tüntetőt előállítottak, így 2001-ig stagnálás következett, egyre csökkenő számú illegális résztvevővel. 2001-ben nyújtotta be a mostani eljárás indítványozója bejelentését 2010-ig, amelyet az elsőfokú fórum elutasított ugyan, a fellebbezés folytán eljáró bajorországi Tartományi Közigazgatási Bíróság azonban tudomásul vette, mondván, a menet nem jelent veszélyt a közbiztonságra és a közrendre Wunsiedel környékén. Így azután ismét ezer neonáci masírozott mintegy kétszáz ellentüntető által kísérve, és ezek a számok évről évre újra növekedtek, 2004-ben Németország-szerte már négyezer náci és ezerháromszáz antifasiszta vett részt a rendezvényen.

Ennek hatására a német törvényhozás 2005 tavaszán szigorította mind a gyülekezési jogról szóló törvényt, mind a Büntető Törvénykönyvet. A Büntető Törvénykönyv most alkotmányosnak nyilvánított 130. §-ának új (4) bekezdése három évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel fenyegeti azt, aki nyilvánosan vagy egy gyűlés keretében a közbékét az áldozatok méltóságát sértő módon azzal zavarja meg, hogy a nemzetiszocialista erőszak- és önkényuralmi rendszert helyesli, dicsőíti vagy igazolja. A gyülekezési jogban pedig úgy nyert jelentőséget a módosítás, hogy a hatóság megtilthatja a gyűlést vagy a felvonulást, ha a jóváhagyáskor fennálló körülményekből arra következtet, hogy annak megtartása közvetlenül veszélyeztetné a közbiztonságot vagy a közrendet. Ez a veszélyhelyzet pedig az Alkotmánybíróság egy korábbi határozata értelmében elsősorban akkor feltételezhető, ha büntetőjogi normák megsértése fenyeget. A mostani alkotmánybírósági döntés pedig a jogszabályi módosítást a törvényhozó reakciójaként értékeli a közbeszédben előforduló különösen veszélyes konkrét politikai megnyilvánulásokra.

A törvényi szigorítás egyszersmind ismét megkeményítette a német bíróságok gyakorlatát, amelyek 2006-ban Wunsiedelben és néhány más németországi településen is betiltották a megemlékezéseket. Egy 2007-es, az izgatási szabályozás ellen, a véleménysszabadságért Jénában tartott rendezvényen a neonáci Nemzeti Demokrata Párt elnöke Rudolf Hesst nyilvánosan Nobel-békedíjra javasolta, amiért büntetőeljárás indult ellene a nemzetiszocializmus dicsőítése miatt. 2008-ban azután már egész Németországban sikertelen lett az emlékmenet megtartása. A 2001-ben tíz évre Wunsiedelbe bejelentett emlékmenet 2009. augusztus 22-ére tervezett rendezvénye kapcsán a Szövetségi Alkotmánybíróság első tanácsának első kamarája augusztus 10-én hozott határozatával elutasította a bírósági elutasító döntés felfüggesztésére vonatkozó sürgősségi indítványt azzal, hogy hamarosan dönteni fog a megemlékezést évente ismétlődően betiltó közigazgatási bírósági döntés ellen benyújtott alkotmányjogi panaszról. Miután 2009-ben lehetetlenné vált a menet németországi megtartása, felmerült Magyarországra exportálásának ötlete a 2005-ben idehaza betiltott Vér és Becsület Ifjúsági, Kulturális és Hagyományörző Egyesület utódszervezetének számító Blood and Honour Hungária meghívása nyomán. A rendőrség a bejelentést nem vette tudomásul, így Magyarország sem vált az emlékmenet menedékhelyévé.

Az emberi méltóság védelmében – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata

Az Alkotmánybíróság mostani érvelésének ismertetése előtt érdemes röviden áttekinteni a testület eddigi gyakorlatát a véleménynyilvánítással és azon belül is különösen a gyűlöletbeszédnek minősülő megszólalásokkal kapcsolatban.

A Szövetségi Alkotmánybíróság az emberi méltóságot sértő beszédekkel kapcsolatban a német Alaptörvénynek mint „a méltóság alkotmányának” a sérthetetlen emberi méltóságról [1. cikk (1) bekezdés], a személyiség szabad kibontakoztatásához fűződő általános személyiségi jogról [2. cikk (1) bekezdés], valamint a véleményszabadság korlátairól [5. cikk (2) bekezdés] szóló rendelkezésein keresztül kialakította a mindenki által tiszteletben tartandó „becsület” széles körű védelmét. Ennek alapján a becsületsértés büntető törvénykönyvi tényállása védelmet biztosít a gyűlöletbeszéd ellen. Ennek alkotmányosságát a testület a következőképpen foglalta össze: „A véleményszabadság semmi esetre sem élvez mindenkor előnyt a személyiség védelmével szemben [...] Sokkal inkább ahol a vélemény kifejezését formális büntetőjogi becsületsértésnek vagy rágalmazásnak kell tekinteni, ott a személyiség védelmét automatikusan a véleménynyilvánítás szabadsága elé kell helyezni [...] Ahol a vélemények szabadsága tényszerű feltételezéseken alapul, ez a védelem függhet a háttérben meghúzódó tényszerű feltételezésekben rejlő igazságtól. Ha ezeket a feltételezéseket valótlannak találták, a véleménynyilvánítási szabadság automatikusan alárendelhető a személyiség védelmének. [...] Más esetekben azt kell eldönteni, melyik jogi érdek érdemel védelmet az adott esetben. Még ilyenkor is szem előtt kell tartani, hogy fontos közügyek esetében a szólásszabadság mellett szóló védelem érvényesül.”

A holokauszttagadás mint a gyűlöletbeszéd speciális megnyilvánulása tekintetében Németországban mind a törvényhozó, mind az Alkotmánybíróság felismerte a sajátos kezelés szükségességét a növekvő neonáci veszéllyel szembeni jogállami fellépés érdekében. 1984 óta kétféle tiltott formája alakult ki a holokauszttagadásnak a büntető törvénykönyvben. Az ún. egyszerű holokauszttagadás, amely a tényeket vonja kétségbe, és a minősített eset, amely normatív következtetést vagy cselekvésre való felhívást tartalmaz. Korábban a hasonló kijelentéseket becsületsértésként bírálták el, ami az általános szabályok szerint lehetővé tette a valóság bizonyítását. Ez viszont további lehetőséget biztosított a holokauszt tagadóinak nézeteik terjesztésére a bírósági eljárás keretében. Az új, speciális tényállás szerint viszont nincs helye a valóság bizonyításának, amit az Alkotmánybíróság a következő érveléssel fogadott el: „A tényállítások védelme csak ott ér véget, ahol az ún. tény semmivel sem járul hozzá az alkotmányosan védett véleményalakításhoz. Ebben a tekintetben a hamis tény állítása nem jelent védelemre méltó érdeket. Ezért az Alkotmánybíróság következetesen úgy döntött, hogy szándékos, igazolhatóan hamis tényállítást nem védi a szólásszabadság.”

Az Alkotmánybíróság tehát a holokauszttagadás mindkét formája esetében igazoltnak minősítette a korlátozást, mégpedig abból kiindulva, hogy a zsidók üldözésének tagadása e csoport megsértésének tekintendő. Tekintettel a zsidó lakosságnak a nemzetiszocialista rezsim általi üldöztetésére, a ma Németországban élő zsidó emberek becsülete, méltósága és biztonságérzete elleni támadással szemben a büntetőjogi eszközök bevetése is indokolt. Ugyanakkor az alkotmánybírák többé-kevésbé elismerték, hogy a holokauszttagadás tiltásával tartalmak között különböztet a jogalkotó, ami ellentétes a német Alkotmánybíróságnak a véleményszabadság tartalomsemleges korlátozására vonatkozó általános doktrínájával. Vagyis aligha vitatható, hogy

a nemzetiszocialista múlt traumája miatt az Alkotmánybíróság úgy tekint az ezt felidéző gyűlöletbeszéd korlátozására, mint „kivételes esetre”, amely Németországban igazolhatja a hagyományos szólásszabadság-doktrína részleges újragondolását. (Külön vizsgálat tárgyát képezhetné, hogy vajon ez a kivételes kezelés nem indokolt-e Hitler néhány európai szövetségesének országában, például Magyarországon is.) A német közvélemény és a jogi irodalom képviselői támogatásukról biztosították ezt a gyakorlatot. Egyesek legfeljebb azt vetették fel, hogy nem lenne-e helyesebb ezzel kapcsolatban „az őszinteség, vagyis annak elismerése, hogy létezik egy szólásszabadsággal kapcsolatos doktrína a »normál« esetekre, és egy valamelyest különböző doktrína erre a »kivételes« esetre”.

A most meghozott döntést abból a szempontból is érdemes megvizsgálni, vajon abban nem éppen ez a kívánt őszinteség nyilvánul-e meg.

Jogon túl? Az alkotmánybírák érvelése

Kétségtől ennek a „normál”, illetve „kivételes” szólásszabadság-doktrínának a megkülönböztetésére utal, hogy az alkotmánybírák ebben az esetben elismerték: a korlátozás nem az Alaptörvény 5. § (2) bekezdésében megkövetelt általános törvényben történt, mégis igazolható. Az általános törvények révén megvalósuló korlátozásnak – amelyet nevezhetnénk akár „normálisnak” is – mindig kellően nyitottan megfogalmazottnak kell lennie, és sohasem irányulhat meghatározott meggyőződések, álláspontok vagy ideológiák ellen. Ez egyébként következik az Alaptörvény 3. § (3) bekezdésének a politikai nézetek szerinti diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezéséből is. A szólásszabadságnak ez a doktrínája épít a szabad vélemények nyílt összeütközésében rejlő erejére, ami hatásos fegyver lehet a totalitárius és embertelen ideológiák elleni harcban is. Ennek megfelelően még a nemzetiszocialista eszmék terjesztése mint az alkotmányos rend radikális megkérdőjelezése sem feltétlenül esik kívül a véleményszabadság védelmi körén. Az ilyen nézetek révén fenyegető veszélyeket alapvetően a szabad politikai vita keretében kell leküzdeni. (Ez a gondolat kísértetiesen emlékeztet a magyar Alkotmánybíróság 1992-es érvelésére, amellyel azt indokolta, miért tartja a gyalázkodás büntetőjogi szankcionálását alkotmányellenesnek: „Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát gyalázkodik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében »gyalázkodó«.” A gyalázkodásra bírálat kell, hogy feleljen.) Éppen ezért – érvelnek a karlsruhei alkotmánybírák – az alaptörvénnyel nem lenne összeegyeztethető a jobboldali radikális és nemzetiszocialista gondolatok általános tilalma, egyedül azok tartalmának káros szellemi hatására tekintettel. Vagyis az alkotmányellenes nézetek terjesztése önmagában nem, csak az alkotmány szabad, demokratikus rendjével szemben aktív, harcos, agresszív alapállás korlátozható. Másként fogalmazva: nem az eszmék, hanem a valóban elkövetett bűncselekmények helyeslése büntethető.

Azt követően viszont, hogy a testület kivételesen elfogadta a nem általános törvényben történő korlátozást, a továbbiakban: ezt a speciális törvényi korlátozás vizsgálta – immár az általánosan alkalmazott teszt alapján –, és megállapította, hogy a szabályozás kielégíti a szükségesség és az arányosság követelményét. Ennek keretében a bírák a korlátozás legitim célját a közbéke, azon belül is a nyilvános viták békés jellegének védelmében jelölték meg. Ugyanakkor az újabb teszt szűkíti is a közbékének az utóbbi időben a rendesbíróságok

által meglehetősen szélesen értelmezett fogalmát. Ebben a szűkebb értelemben az nem általában a szellemi klíma totális ideológiákkal vagy a történelem nyilvánvalóan hamis értelmezésével történő megmérgezését, hanem annak az erőszak- és önkényuralmi rendszernek a magasztalását foglalja magában, amely ma is agressziót és támadást jelent a lakosság azon tagjai számára, akik értékeikben és jogaikban megkérdőjelezve érzik magukat. A közbéke zavarásának ez a büntetőjogi korlátozást megalapozó fogalma az alkotmánybírák szerint már kellően határozott ahhoz, hogy kielégítse az alaptörvény 103. § (2) bekezdésének a jogbiztonsággal szemben támasztott követelményeit is.

A korlátozás alkotmányossága tehát előfeltételezi a nemzetiszocializmus mint történelmileg megvalósult erőszak- és önkényuralmi rendszer helyeslését. Ez pedig megvalósulhat egy történelmi személyiség, mint amilyen Rudolf Hess volt, glorifikálásában, ha a konkrét körülményekből egyértelmű, hogy az adott személy a náci rezsim szimbolikus figurájaként szolgál. Márpedig azt illetően, hogy a közigazgatási bíróság által betiltott Rudolf Hess-emlékmenet a nemzetiszocializmus helyeslését célozta, az Alkotmánybíróságnak nem voltak kétségei.

Összefoglalva az alkotmánybírák mostani indokolását: a Büntető Törvénykönyv 130. § (4) bekezdésében szereplő, a nemzetiszocialista önkényuralmat helyeslő, dicsőítő vagy igazoló demonstrációkkal kapcsolatos „kivételes” elbánást éppen az igazolja, hogy az ilyen rendezvényeket nem is lehetne általános törvényben korlátozni, mert az egyedi náci rezsim szörnyűségei szétfeszítik az általános kategóriák kereteit, ezért azokkal szemben az általános törvények nem elégségesek. Márpedig a német Alaptörvény éppen a nemzetiszocializmus jogtalanságának egyszer s mindenkorra történő kizárására jött létre. Az érvelés legmeglepőbb eleme, hogy a testület tagjai a gyűlölködő beszéd korlátozásának alkotmányos legitimálására – ellentétben az eddig megszokott megoldással – nem az alaptörvény emberi méltóságra vonatkozó rendelkezéseit, hanem egy látszólag jogon kívüli magyarázatot használtak.

A nemzetiszocializmusnak ez a megközelítése nem teljesen előzmények nélküli a német gondolkodásban. 1945-ben Németország amerikai megszállási övezetében törvényben mondták ki, hogy „azok a cselekmények, amelyek a nácizmus ellen irányultak, nem büntethetőek”. Gustav Radbruch alkalmazta a náci bűnökre a törvényes jogtalanság [*gesetzliches Unrecht*] fogalmát az illegitim nemzetiszocialista rezsim legalitásának megkérdőjelezésére. Hannah Arendt, a náciak elől az Egyesült Államokba emigrált német társadalomtudós 1946-ban a következőket írta egykori tanárának, Karl Jaspersnek: „a náci bűnök, úgy tűnik számomra, lerombolják a jog kereteit, éppen ebben áll szörnyűségük: Göring felkötése szükséges, ám nem elégséges. E bűn, minden más büntetőjogi bűnnel szemben, meghalad és összerombol minden jogrendet.” Arendt – Jaspers kritikája ellenére – még *Az emberi természet* és *A totalitarizmus gyökerei* című, az 1950-es években írott munkáiban is fenntartja, hogy a „radikális gonosz” büntethetetlen, mert semmilyen büntetés nem érhet fel vele, megbocsáthatatlan, és mivel az emberi lényeg legmélyéről ered, meghaladja a megérthetőség határait.

A kérdés most már csak az, vajon elfogadhatjuk-e alkotmányos jogok korlátozásának igazolására az önkényuralmi rendszerek emberi értelem számára felfoghatatlan, jogilag megfoghatatlan természetére vonatkozó hivatkozást. Az viszont kevésbé vitás, hogy a nemzetiszocialista múlt és a náciizmus terjedésének jelenlegi reális veszélye indokolhatja az ezzel kapcsolatos szólás speciális korlátozását. Egy ilyen „kivételes” elbánnás szükségességének felismerése segíthetne a magyar jogalkotónak és jogalkalmazóknak, beleértve az Alkotmánybíróságot is, a gyűlöletbeszéd-csapdából való kiszabadulásban. Mert az aligha vitás, hogy a magyar alkotmánybíráknak az az 1992-es feltételezése – amely, mint láttuk, a német Alkotmánybíróságot csak a „normális” szólásszabadság-doktrína kidolgozásában segítette –, hogy az uszítókkal való társadalmi vita majd visszaszorítja a gyűlöletbeszédet, nem bizonyult helytállónak. Időközben bekerült az Európai Parlamentbe, döngeti a magyar törvényhozás kapuját az a politikai párt, amelynek cselekedetei nem ritkán valósítják meg a náciizmus helyeslését, dicsőítését, igazolását.

(Fordította és összefoglalta: Halmai Gábor)

AZ EGYESÜLÉS SZABADSÁGA

Szocialista Birodalmi Párt (Sozialistische Reichspartei)-eset

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) BVerfGE 2, 1 (1952)

[A Szocialista Birodalmi Pártot (SRP) 1949-ben alapították a jobboldali Német Birodalmi Párt utódjaként. Publikációi, kampányfelhívásai és vezetése erős neonáci orientációt mutattak. Arra hivatkozva, hogy az SRP „a liberális, demokratikus rend meggyengítésére törekszik”, a kormány indítványozta a Bíróságnál, hogy nyilvánítsa alkotmányellenesnek és oszlassa fel az új pártot, az Alaptörvény [Grundgesetz – GG] 21. cikk (2) bekezdése alapján, amely ezt lehetővé teszi. Az Alkotmánybíróság döntésében elemezte a német politikai pártok történetét, különösen Adolf Hitler pártját, az Nemzetiszocialista Német Munkáspártét, és részletesen vizsgálja a levelezést a Szocialista Birodalmi Párt vezetői és a potenciális belépők között. A dokumentumokból kiderült, hogy a legtöbb SRP-vezető náci volt, akinek pozíciója volt a nácik szervezeteiben, és hogy az SRP aktívan keres volt nácikat toborzás céljából.]

[...] Az első világháború utáni német alkotmányok alig említették a politikai pártokat, annak ellenére, hogy a politikai pártok már akkor is [...] jelentős mértékben meghatározták a demokratikus alkotmányos életet. Kihagyásuknak több oka volt, de végeredményben az ok egy olyan ideológiában rejlik, amely nem volt hajlandó elismerni olyan csoportokat, amelyek egy demokratikus társadalomban közvetítenek a szabad egyén és a teljes nép akarata között – mely az egyéni akaratok összességéből áll és a parlamentben az „egész népet képviselő” parlamenti tagok által képviseltetik. A [jelen] Alaptörvény elszakadt ettől a nézőponttól és realistább megközelítésben ismeri el a pártokat – bár nem egyedülként –, mint közvetítő szereplőket, amelyek a nép politikai akarátát testesítik meg.

Az Alaptörvény politikai pártokat szabályozó próbálkozása nehézségbe ütközik, amely avval a demokratikus elvvel áll összefüggésben, amely minden politikai irányzat számára lehetővé teszi, hogy politikai párt formájában jelenjen meg, beleértve – a következetesség kedvéért – az antidemokratikus irányzatokat is. [...]

Egy szabad demokratikus államban [...] a politikai véleménynyilvánítás szabadságát és az egyesülés szabadságát – ideértve a politikai egyesülés szabadságát – mint alapjogokat, garantálják egyénileg az állampolgároknak. Másfelől minden demokrácia természetének része, hogy a nép gyakorolja a legfelső hatalmat a választások, illetve a szavazások révén. A nagyméretű, modern demokratikus államok valóságban azonban, ez a népi akarat csak a politikai egységként működő pártok révén tud megjelenni. Mindkét alapvető ideál ahhoz a lényegi következtetéshez vezet, hogy a politikai pártok létrehozását és tevékenységét nem szabad korlátozni.

A német Alaptörvény megalkotóinak döntenie kellett, hogy teljes mértékben érvényt szereznek ennek a következtetésnek, vagy a közelmúlt tapasztalataiból okulva bizonyos [...] korlátokat szabnak [...]. Meg kellett fontolniuk, hogy a minden demokráciát irányító elvek korlátozhatják-e az arra vonatkozó abszolút szabad-

ságot, hogy bármely politikai eszme alapján pártot lehessen alapítani, illetve, hogy kizárhatóak-e a politikai életből az olyan pártok, amelyek a demokrácia formális eszközeinek használatával annak megszüntetését célozzák meg. Fontolóra kellett venniük azt a veszélyt is, hogy a kormány kísértésbe eshet, hogy az őt zavaró ellenzéki pártot betiltsa.

[Az] Alaptörvény megpróbálta megoldani ezeket a problémákat. Egyrészt meghatározza az elvet, miszerint a politikai pártok létrehozásának szabadnak kell lennie. Másrészt felkínálja az „alkotmányellenes” pártok tevékenységének megakadályozását. Az ezzel a hatalommal történő visszaélés veszélyének elkerülése érdekében a Szövetségi Alkotmánybíróságot hatalmazza fel arra, hogy döntsön az alkotmányellenesség kérdésében, és amennyire lehetséges [az Alaptörvény] igyekszik kijelölni e megállapítás tényszerű követelményeit. [...] A pártoknak a demokratikus társadalomban betöltött kiemelten fontos szerepére való tekintettel [a Bíróság] indokolhatóan zárhatja ki őket a politikai színtérről ha, és csak akkor, ha meg akarják dönteni az Alaptörvényben megtestesülő szabad demokratikus rend legfőbb alapvető értékeit. [...]

Fogalmilag a pártok is egyesülések [...]. Ezért az Alaptörvény az egyesülések kapcsán említett körülmények között tiltaná be őket, és általánosan a végrehajtói hatalom hatáskörének rendelné őket alá. [...] [De] ha egy egyesülés egy politikai párt, akkor [együttal] jogosult az előjogokra [...] azon különleges státusz okán, amelyet csak pártoknak biztosítanak. [...]

[C]sak akkor lehet egy pártot kizárni a politikai folyamatból, ha elutasítja a szabad demokrácia mindenképp főlött való alapelvét. Ha egy párt belső szervezeti felépítése nem felel meg a demokratikus elveknek, általában abból lehet kiindulni, hogy az adott párt azokat a szervezeti elveket kívánja az államtól alkalmazni, amelyeket saját szervezetében is érvényesített. [...] Hogy ez a végkövetkeztetés indokolt-e, azt minden egyes esetben meg kell vizsgálni.

[...]

G. II.3.

[...]

(e) Védekezésében az SRP azt állítja, hogy más pártok is igyekeztek megnyerni maguknak volt nemzeti szocialistákat. [...] Ezen kifogásból kiderül, hogy az SPR félreérti a helyzetet. [Mi] nem azért ítéljük el az SRP-t, mert volt nemzeti szocialistákat toboroz, hanem mert azokat a különösen keményvonalas egyéneket keresi, akik „hűek maradtak önmagukhoz.” [Az SRP nem azért toborozta ezen egyéneket], hogy pozitív erőt nyerjen a demokráciának, hanem hogy nemzeti szocialista eszméket őrizzen meg és propagáljon. [...]

(f) A volt nácik olyan mértékig birtokolnak kulcspozíciókat a párton belül, hogy meghatározóak a párt politikai és szellemi imázsát illetően. [S]emmilyen határozatot nem lehet hozni akaratuk ellenében.

III. (a) [Az SRP] szervezeti felépítése emellett hasonlít a náci pártéra. [...] Belső struktúrája nincs összhangban a demokratikus elvekkel [...]. Röviden, egy pártnak alulról felfelé kell felépülnie, és a párttagok alapvető egyenlőségét éppúgy garantálnia kell, mint a párt elhagyására, illetve az ahhoz történő csatlakozásra vonat-

kozó szabadságot. Ellentmond a demokratikus elveknek [...] akár az, ha abszolút engedelmességet ígérnek a párt vezetőinek, akár az, ha ők ilyet követelnek. [...]

[Az SRP] nem fogadja be sem a bírósági törvényszékek tagjait, sem politikai üldözötteket.

[...]

(d) (3) [A kizárási] gyakorlat pontosan megfelel a náci pártban alkalmazott eljárásnak. [...] Ezek a tények mutatják, hogy az SRP-t diktatórikus módon vezetik. ...

H. 1. Az Alaptörvény [...] értelmében tehát az SRP alkotmányellenes. [...] Ezért a pártot fel kell oszlatni.

(Fordította: Győri Gábor)

Döntés a Rekvényi László kontra Magyarország-esetben

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete (Strasbourg, 1999. május 20.)

A Rekvényi kontra Magyarország-ügyben, az Emberi Jogok Európai Bírósága a Tizenegyedik jegyzőkönyv által módosított, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (az Egyezmény) 27. cikkének és a Bíróság eljárási szabályzata vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően az alábbi bírákból álló Nagykamarában eljárva:

elnök: L. Wildhaber úr,

bírák: E. Palm asszony, Sir Nicolas Bratza, A. Pastor Ridruejo, G. Bonello, J. Makar Czyk, P. Küris, R. Türmen Urak, F. Tulkens asszony, V. Stránická Asszony, M. Fischbach, V. Butkevych, J. Casadevall urak, H. S. Greve asszony, A. Baka, R. Maruste urak, S. Botoucharova asszony, valamint P. J. Mahoney hivatalvezető-helyettes részvételével, 1999. január 28-án, február 1-jén és április 21-én tartott zárt üléseken folytatott tanácskozás után az utóbbi alkalommal elfogadott alábbi ítéletet hozta:

[...]

azoknak, akik politikai tevékenységet kívánnak folytatni, el kell hagyniuk a rendőrség kötelékét.

10. 1994. február 16-án az Országos Rendőrfőkapitány egy második körlevélben kijelentette, hogy nem áll módjában felmentést adni az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdésében elrendelt tilalom alól.

11. 1994. március 9-én a Független Rendőrszakszervezet alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé azt állítva, hogy az alkotmánynak az 1993. évi CVII. törvény által módosított 40/B. § (4) bekezdése sérti a rendőrség hivatásos tagjainak alkotmányos jogait, ellentétes a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival, és azt az Országgyűlés alkotmányellenes módon fogadta el.

12. 1994. április 11-én az Alkotmánybíróság elutasította az alkotmányjogi panaszt azzal az indokkal, hogy a testület nincs felhatalmazva arra, hogy magának az alkotmánynak valamely rendelkezését megsemmisítse.

A tények

1. Az ügy körülményei

7. A szóban forgó időszakban a kérelmező rendőrtiszt volt, és a Független Rendőrszakszervezet főtitkára.

8. Az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény 1993. december 24-én került kihirdetésre a Magyar Közlönyben. Ez a törvény módosította, többek között, az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdését, amennyiben elrendelte, hogy 1994. január 1. után a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai számára tilos politikai pártokhoz csatlakozni és politikai tevékenységet folytatni [...]. 9. 1994. január 28-án az Országos Rendőrfőkapitány – az 1994. májusi parlamenti választásokra tekintettel – körlevélben közölte, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjainak tartózkodniuk kell a politikai tevé-

kenységtől. A módosított Alkotmány 40/B. § (4) bekezdésére hivatkozott. Továbbá jelezte, hogy 21. Rekvényi László 1994. április 20-án nyújtotta be kérelmét a Bizottsághoz. Azt állította, hogy a magyar Alkotmány 40/B. § (4) bekezdése sérti az Egyezmény 10. és 11. cikke által számára biztosított jogokat mind önállóan, mind a 14. cikkel együtt tekintve azokat.

[...]

III. A Bizottság előtt lefolytatott eljárás

22. 1997. április 11-én a Bizottság a kérelmet (25390/94. sz.) elfogadhatónak nyilvánította. 1998. július 9-én kelt Jelentésében (korábbi 31. cikk) ismertette véleményét, miszerint a 10. cikket megsértették (21 szavazat 9 ellenében); a 11. cikket nem sértették meg (21 szavazat 9 ellenében); a kérelmezőnek a 10. és a 14. cikk együttes megsértésére vonatkozóan előterjesztett panaszának a megvizsgálása szükségtelen (25 szavazat 5 ellenében); végül a 14. és a 11. cikk által együttesen biztosított jogát nem sértették meg (22 szavazat 8 ellenében).

[...]

IV. A Bírósághoz benyújtott előterjesztések

23. Periratában a kérelmező annak megállapítását kérte a Bíróságtól, hogy az alperes állam megsértette az Egyezmény 10. és 11. cikkei alapján vállalt kötelezettségeit mind külön-külön, mind a 14. cikkel együttesen tekintve azokat, valamint, hogy a Bíróság a 41. cikk alapján igazságos elégtételt ítéljen meg számára.

A kormány arra kérte a Bíróságot, hogy utasítsa el a kérelmezőnek az Egyezmény 10. és 11. cikkei alapján előterjesztett panaszait mind külön-külön, mind a 14. cikkel együttesen tekintve azokat.

A jogi érvek

Az Egyezmény 10. cikkének megsértésére vonatkozó állítás

24. A kérelmező fenntartotta, hogy a magyar Alkotmány 40/B. § (4) bekezdésében foglalt „politikai tevékenység” tilalma jogtalan beavatkozást jelent a véleménynyilvánítás szabadságához való jogába, megsértve az Egyezmény 10. cikkét, amely szerint:

„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánításszabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon kívül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi

sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

25. A Bizottság ugyanerre a következtetésre jutott: úgy találta, hogy a kifogásolt tilalom homályos és túl általános, ezért nem tekinthető „törvény által előírtnak” a 10. cikk 2. bekezdésének követelménye szerint.

A kormány nem vitatta, hogy a kérelmezőt megilletik a 10. cikk garanciái; azt sem tagadta, hogy a tilalom beavatkozást jelent a kérelmezőt e cikk alapján megillető jogok gyakorlásába. Azonban azt állította, hogy az e tilalomból eredő beavatkozás a 10. cikk 2. bekezdése alapján jogszerű.

A) A 10. cikk alkalmazhatóságát és a beavatkozás megtörténtét illetően

26. A Bíróság szerint vitathatatlan, hogy a politikai természetű tevékenység végzése a 10. cikk alá esik annyiban, amennyiben a politikai vita szabadsága a véleménynyilvánítási szabadság egyik sajátos aspektusát képezi. Valójában a politikai vita szabadsága a demokratikus társadalom központi fontosságú eleme [lásd *Lingens v. Ausztria*-ítélet, 1986. július 8., Series A no. 103, 26. o. 42. bek.]. Az is nyilvánvaló, hogy az Egyezmény 10. cikkében foglalt biztosítékok kiterjednek a katonai személyekre és az államigazgatásban dolgozókra is [lásd *Engel és társai v. Hollandia*-ítélet, 1976. június 8., Series A no. 22, 41. o. 100. bek.; továbbá *Vogt v. Németország*-ítélet, 1995. szeptember 26., Series A no. 323, 22–23. o. 43. bek.]. A Bíróság nem lát okot arra, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai tekintetében eltérő következtetésre jusson, s ezt az álláspontot a Bíróság előtt megjelentek sem vitatták.

Azt sem vitatták, hogy a tilalom – a kérelmező politikai tevékenységének korlátozásán keresztül – beavatkozást jelent a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogába. A Bíróság maga is úgy találja, hogy a kérelmező véleménynyilvánítás szabadsághoz fűződő jogába beavatkozás történt.

B) A beavatkozás jogszerűségét illetően

27. E beavatkozás a 10. cikk megsértését jelenti, hacsak ki nem mutatható, hogy „törvény előírásain alapult”, a 2. bekezdésben meghatározott törvényes célt vagy célokat szolgált, s e célok megvalósításához „egy demokratikus társadalomban szükséges” volt.

Törvény előírásain alapult

28. A kérelmező szerint a szóban forgó tilalom elfogadhatatlanul általános jellegű, és önkényes értelmezések lehetőségét hordozza magában. A politikai tevékenység általános alkotmányos tilalma ellentétben áll az egyes politikai természetű tevékenységeket megengedő alacsonyabb szintű jogszabályokkal. Mivel a „politikai tevékenység” fogalmát semmilyen magyar jogszabály nem határozza meg, nem látható előre, hogy valamely tevékenység a tilalom alá esik-e, vagy sem. Ez a jogi helyzet 1994. január 1. óta áll fenn, és semmilyen későbbi jogszabály, beleértve az 1994. évi rendőrségi törvényt is, nem orvosolta.

29. A Bizottság előtt lefolytatott eljárásban a kormány azzal érvelt, hogy az 1994. évi rendőrségi törvény és az 1995. évi szolgálati szabályzat megfelelően részletezett jogi keretet biztosított a rendőrség hivatásos állományú tagjai politikai tevékenységére vonatkozóan, a 10. cikk 2. bekezdésével összhangban lévő módon.

30. A Bíróság előtt a kormány képviselői a magyar Alkotmány 78. §-ából indultak ki az alkotmányos korlátozás és a megengedő alsóbb szintű szabályozás közötti állítólagos ellentét vonatkozásában, s kifejtették, hogy a kettő nem ellentétben áll, hanem kiegészíti egymást. Ezúttal is rámutattak, hogy a magyar jogrendszerben szokásos megoldás szerint az Alkotmány egyes rendelkezései csak az ezen rendelkezések pontos tartalmát kiegészítő és magyarázó alsóbb szintű jogszabályokkal együtt olvasva értelmezhetők helyesen. A mai törvényhozási technikák gyakran a jogszabályi hierarchiában alacsonyabb szinten álló jogszabályokra hagyják a magasabb szintű törvényekben használt általános fogalmak meghatározását – e törvényhozási módszer nem szokatlan, legalábbis a kontinentális jogrendszerekben, és az Egyezmény intézményei e módszert elvben sohasem kifogásolták. Mindenesetre az Alkotmánybíróság illetékes arra, hogy az Alkotmány és az egyéb jogszabályok közötti potenciális ellentétet feloldja.

31. Továbbá, mind az 1994. évi rendőrségi törvény és az 1995. évi szabályzat elfogadása előtt, mind az azután hatályban lévő jogi szabályozás megfelelt az előreláthatóság követelményének, mivel e két jogszabály csupán már hatályban lévő rendelkezéseket szabályozott újra. Ezért a szóban forgó alkotmányos korlátozás hatálybalépését követően mindenkor „törvény írta elő”. 1994. október 1-jét megelőzően azokat a politikai tevékenység végzésével kapcsolatos feltételeket, amelyek között a rendőrség hivatásos állományú tagjai számára mindig is engedélyezett volt a véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos egyes jogok gyakorlása, többek között az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény (ajánlási szelvény gyűjtésének a joga, jog arra, hogy választási programokat ismertessenek, jelölteket támogassanak, választási kampánygyűléseket szervezzenek, országgyűlési és helyi önkormányzati választásokon mind választóként, mind országgyűlési és helyi önkormányzati képviselő-, illetve polgármesterjelöltként részt vegyenek, valamint, hogy népszavazásban részt vegyenek), valamint az 1990. évi szolgálati szabályzat (jog arra, hogy szakszervezet, és a rendőrök érdekeit képviselő és védő egyéb szervezet tagjai legyenek, hogy békés gyűléseken részt vegyenek, a sajtó számára nyilatkozzanak, rádiós vagy televíziós műsorban részt vegyenek, politikai és egyéb műveket publikáljanak, stb.) tartalmazta. [...]

32. Jelentésében a Bizottság – a kormány által az eljárás során elé terjesztett vonatkozó hazai törvények vizsgálata alapján – megállapította, hogy az 1994. évi rendőrségi törvény és az 1995. évi szolgálati szabályzat csak 1994 októberében, illetőleg 1995 márciusában lépett hatályba. A Bizottság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó időszakban a kifogásolt korlátozás kizárólag az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdésén alapult. Továbbá megállapította, hogy a „politikai tevékenység” fogalma homályos, és, hogy a kormány nem

ismertetett semmilyen esetjogot a fogalom értelmezésére. Az alkotmányos tilalom ezért önmagában nem elég pontos ahhoz, hogy lehetővé tegye a kérelmező számára, hogy magatartását ebben a vonatkozásban a törvényhez igazítsa. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az előreláthatóság követelménye ily módon nem érvényesülván a beavatkozás nem a „törvény előírásain alapult”.

33. A bizottság képviselőjében eljáró a Bírósághoz intézett beadványában előadta, hogy a kormány által hivatkozott jogszabályokat és különösen az 1990-es rendelkezéseket még az Alkotmány kifogásolt módosítását megelőzően fogadta el a törvényhozás. Az egyetlen olyan jogi rendelkezés, amely a rendőrök politikai tevékenységére vonatkozó alkotmányos tilalom pontosításának tekinthető, az 1994-es rendőrségi törvényben valamint az 1995-ös szabályzatban található. Következésképp, az 1994-es rendőrségi törvény és a 1995-ös szabályzat elfogadásáig a jogi szabályozás az előreláthatóság követelményének nem felelt meg. [...]

34. A Bíróság jól megalapozott esetjoga szerint a „törvény előírásain alapult” kifejezésből következő egyik követelmény az előreláthatóság. Így egy norma csak akkor tekinthető „törvénynek”, ha elegendő pontossággal van megfogalmazva ahhoz, hogy lehetővé tegye az állampolgár számára, hogy magatartását a törvényhez igazítsa: képesnek kell lennie – hogyha szükséges, jogi tanácsadó segítségével – arra, hogy a körülmények által indokolt ésszerű mértékben előre láthassa, milyen következményekkel járhat magatartása. Ez nem azt jelenti, hogy e körülményeknek teljes bizonyossággal kell előreláthatónak lenniük: a tapasztalat azt mutatja, hogy ez a célkitűzés elérhetetlen. Habár a bizonyosság nagyban kívánatos volna, megvalósítása a szabályozás végletes merevségét eredményezhetné, holott a törvénynek tartania kell az iramot a mindig változó körülményekkel. Ezért sok törvényt kikerülhetetlenül csak olyan kifejezések használatával lehet megfogalmazni, amelyek többé-kevésbé homályosak, és amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorlatra vár [lásd *Sunday Times v. Egyesült Királyság* (no. 1) ítélet, 1979. április 26., Series A no. 30., 31. o., 49. bek.; *Kokkinakis v. Görögország*-ítélet, 1993. május 25., Series A no. 260-A, 19. o. 40. bek.]. A bíróságok jogalkalmazási tevékenységének éppen az az értelme, hogy a bíróságok feladata a fennmaradt értelmezési kételyek eloszlátása [lásd mutatis mutandis a *Cantoni v. Franciaország* ítélet, 1996. november 15., Reports 1996-V, 1628. o. 32. bek.]. A törvényektől – amelyek eleve sem rendelkezhetnek minden lehetőségről – megkívánt pontosság szintje jelentős mértékben függ a szóban forgó jogszabály tartalmától, a szabályozni kívánt területtől, a jogszabály címzettjeinek számától és jogállásától [lásd a korábban idézett *Vogt v. Németország* ítélet, 24. o. 48. bek.]. Az alkotmányos rendelkezések általános jellege miatt az ilyen rendelkezésektől megkövetelt pontosság szintje az egyéb törvényektől elvárnál alacsonyabb lehet.

35. A Bíróság tudatában van a kormány azon álláspontjának, hogy az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdése – amely a „politikai tevékenység” generikus fogalmát tartalmazza – értelmezést kíván, és az idézett törvények, valamint az 1990. évi szolgálati szabályzat kiegészítő rendelkezéseivel együtt olvasandó [...]. Esetjogában a Bíróság többször emlékeztetett arra, hogy a hazai törvények értelmezése és alkalmazása elsődlegesen a nemzeti hatóságok feladata [lásd pl. a *Chorherr v. Ausztria*-ítélet, 1993. augusztus 25., Series A no. 266-B,

35–36. o. 25. bek.]. Mivel a kérelmező nem utalt ezzel ellentétes értelmű hazai precedensre, a Bíróság úgy véli, hogy a kormány által hivatkozott részletes rendelkezések nem tekinthetők ellentétesnek az Alkotmány általános megfogalmazásával. Továbbá, a szóban forgó alkotmánymódosítás elfogadása nem semmisítette meg az 1990. évi szolgálati szabályzatot, amely ezért hatályban maradt a kifogásolt körlevelek kibocsátásának időpontjában is. Következésképpen megállapíthatónak tűnik, hogy a szóban forgó időszakban létezett egy részben megengedő – esetenként engedélyhez kötő –, részben pedig a rendőrség hivatásos állományú tagjainak egyes politikai tevékenységét korlátozó jogi szabályozás.

36. E jogszabályok megfogalmazását illetően a Bíróság véleménye szerint elkerülhetetlen az, hogy a politikai tevékenységben való részvételt maga után vonó magatartás nem határozható meg abszolút pontossággal. Ezért elfogadhatónak tűnik, hogy az 1990. évi szolgálati szabályzat [...] – valamint az 1994. évi rendőrségi törvény és az 1995. évi szolgálati szabályzat [...] – meghatározzák a potenciálisan politikai vonzatú magatartás- és tevékenységtípusok, mint például a békés célú gyülekezésen való részvétel, nyilatkozattétel a sajtó számára, rádiós és televíziós programokban való részvétel, publikálás, vagy szakszervezetben, egyesületekben vagy más rendőri érdekképviseleti szervezetben való tagság feltételeit.

37. A Bíróság úgy találja, hogy ezen körülmények között e rendelkezések elég világosak és egyértelműek ahhoz, hogy képessé tegyék a kérelmezőt arra, hogy magatartását hozzájuk igazítsa. Még ha elfogadjuk is, hogy esetenként a rendőrség hivatásos állományú tagjai nem tudták teljes bizonyossággal eldönteni, hogy egy adott cselekvés – az 1990. évi szolgálati szabályzatra tekintettel – nem ütközik-e az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdésébe, akkor is lehetőségük volt arra, hogy előzetesen felvilágosítást kérjenek feletteseiktől, vagy, hogy a törvény értelmének megvilágítását illetően bírósági határozatra hagyatkozzanak.

38. Ezen megfontolásokra tekintettel a Bíróság úgy találja, hogy a beavatkozás a „törvény előírásain alapult” a 10. cikk 2. bekezdésének szempontjából.

Törvényes cél

39. A kormány azt állította, hogy a szóban forgó alkotmányos rendelkezés célja a rendőrségnek a pártpolitikától való mentesítése a totalitárius államberendezkedésből a plurális demokráciába való átmenet időszakában. Tekintettel a rendőrség múltbeli állampárti kötődésére, a korlátozásra a nemzetbiztonság és a közbiztonság védelme, illetve a zűrzavar megelőzése érdekében került sor.

40. Ezzel a kérdéssel kapcsolatban sem a kérelmező, sem a Bizottság nem foglalt állást.

41. A jelen ügyben az államigazgatásban dolgozók egyes kategóriáinak – így a rendőröknek – a kötelezése a politikai tevékenységtől való tartózkodásra az érintett szolgálatok depolitizálásának, s ezáltal a plurális demokrácia megszilárdításának és fenntartásának a célját szolgálta az országban. A Bíróság utal arra, hogy

Magyarországon kívül számos Szerződő Állam korlátozza rendőrségének politikai tevékenységét. A rendőrség hivatásos állományú tagjai kényszerítő hatalommal rendelkeznek az állampolgárok magatartásának szabályozása végett, egyes országokban szolgálatvégzésük során fegyvereket is viselhetnek. A rendőrség végső soron az államot szolgálja. Az embereknek ezért joguk van arra, hogy – az *Ahmed és mások kontra Egyesült Királyság*-ügyben nemrég hozott ítélet szóhasználatát idézve [1998. szeptember 2., Reports 1998-VI, 2355. o., 53. bek., amely ítélet a 10. cikk és egyes vezető helyi önkormányzati tisztviselők politikai tevékenysége korlátozásának összeférhetőségét érinti] – a rendőrséggel való érintkezésük során politikailag semleges, a politikai csetepatéktól távolságot tartó rendőrökkel találkozzanak. A Bíróság álláspontja szerint az a célkitűzés, hogy a rendőrségnek a társadalomban betöltött kritikus szerepe ne kompromittálódjék tagjai politikai semlegességének gyengülése miatt, olyan célkitűzés, amely összeegyeztethető a demokratikus elvekkel.

Ez a célkitűzés különleges történeti jelentőségre tesz szert Magyarországon, az országnak a korábbi totalitárius berendezkedése miatt, ahol az állam nagymértékben támaszkodott rendőrségének az uralkodó párt iránti közvetlen elkötelezettségére [lásd mutatis mutandis a korábban idézett *Vogt v. Németország*-ítélet, 25. o. 51. bek.].

Ennek megfelelően, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó korlátozás törvényes célokat szolgált a 10. cikk 2. bekezdése szerinti értelemben, nevezetesen a nemzetbiztonság és a közbiztonság védelmét, valamint a zűrzavar megelőzését. Szükséges egy demokratikus társadalomban [...]

42. A fent említett *Vogt kontra Németország* ítéletben [25–26. o., 52. bek.] a Bíróság saját esetjoga alapján a következőképpen összegezte a 10. cikkre vonatkozó alapelveket: „A véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik lényeges pillérét alkotja, fejlődésének és tagjai önkitaljesítésének egyik alapvető feltétele. A 10. cikk 2. bekezdésében megfogalmazott feltételek mellett nemcsak olyan »információkra« vagy »eszmékre« vonatkozik, amelyek kedvező fogadtatásra találnak, vagy amelyeket ártalmatlannak, vagy közömbös dolognak tekintenek, hanem olyanokra is, amelyek sértenek, meghökkentenek vagy felkavarnak; ezek a pluralizmus, a tolerancia és a nyitott gondolkodás követelményei, amelyek nélkül nincs „demokratikus társadalom”. A 10. cikkben biztosított véleménynyilvánítás szabadsága számos kivétellel érvényesül, amelyeket azonban szűkítően kell értelmezni, és minden kivétel szükségességét meggyőzően indokolni kell.

A 10. cikk 2. bekezdésének értelme szerint a „szükséges” jelző valamilyen „nyomós társadalmi szükséglet” fennállását feltételezi. A Szerződő Államok bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az ilyen szükséglet fennállása megítélésének tekintetében, de e jogkör európai ellenőrzéssel jár együtt, amely magában foglalja mind a törvény, mind a törvényt alkalmazó – beleértve a független bíróságok által hozott – határozatok ellenőrzését is. Így a Bíróság rendelkezik felhatalmazással arra, hogy a végső döntést meghozza a „korlátozás” és a 10. cikkben védett véleménynyilvánítási szabadság összeegyeztethetőségéről.

Felülvizsgálati jogkörének gyakorlása során a Bíróságnak nem az a feladata, hogy az illetékes nemzeti hatóságok helyébe lépjen, hanem az, hogy a 10. cikk alapján felülvizsgálja mérlegelési jogkörük alapján hozott határozataikat. Ez nem jelenti azt, hogy a felülvizsgálat csupán annak megállapítására korlátozódik, hogy az érintett Állam mérlegelési jogkörét ésszerűen, körültekintően és jóhiszeműen gyakorolta-e, vagy sem;

a Bíróság feladata az, hogy a panaszolt beavatkozást az ügy egészének fényében vizsgálja meg, s döntse el, hogy a beavatkozás „arányban állt-e az elérni kívánt törvényes céllal”, és hogy a nemzeti hatóságoknak a beavatkozás igazolására felhozott indokai „relevánsak és elégségesek” voltak-e. E feladat végzése során a Bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy a nemzeti hatóságok olyan mércéket alkalmaztak-e, amelyek a 10. cikkben foglalt elvekkel összhangban állnak, és, hogy határozataikat a releváns tények elfogadható mérlegelésére alapozták-e.”

43. Ugyanebben az ítéletben a Bíróság kifejtette, hogy „ezeket az elveket kell alkalmazni az államigazgatásban dolgozókra is. Bár az államnak joga van arra, hogy – jogállásuk okán – az államigazgatásban dolgozókra bizonyos visszafogottsági kötelezettséget rójon, az államigazgatásban dolgozók egyúttal egyének is, és egyénként jogosultak az Egyezmény 10. cikkében biztosított védelemre. Ezért a Bíróság feladata az, hogy – az ügy körülményeire tekintettel – megállapítsa, helyes egyensúly alakult-e ki az egyének a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapvető joga, és a demokratikus állam törvényes érdekei között annak biztosításakor, hogy az államigazgatásban dolgozók megfelelő módon mozdítsák elő a 10. cikk 2. bekezdésében felsorolt célok megvalósulását. E felülvizsgálat során a Bíróság figyelemmel van arra, hogy amikor az államigazgatásban dolgozók véleménynyilvánítási szabadsághoz fűződő jogának a kérdése merül fel, akkor a 10. cikk 2. bekezdésében hivatkozott „kötelezettségek és felelősség” különös jelentőségre tesznek szert, amely indokoltá teszi, hogy a nemzeti hatóságok bizonyos mértékű mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek annak eldöntésekor: a kifogásolt beavatkozás a kérdéses céllal arányosnak tekinthető-e” (26. o. 53. bek.). Ezek a megfontolások vonatkoznak a katonákra [lásd a korábban idézett Engel és társai ítélet, 23. és 41. o., 54. és 100. bek.] és a rendőrökre is [lásd 26. pont]. [...]

44. A kormány azt állította, hogy Magyarországnak a demokráciához történt 1989–90-es visszatérését megelőzően a rendőrség évtizedeken keresztül nyíltan az uralkodó párt eszköze volt, s aktív szerepet vállalt a párt politikájának végrehajtásában. A rendőrség hivatásos állományú tagjaitól elvárták, hogy politikailag kötődjenek az uralkodó párthoz. Mivel Magyarországon a pluralizmusba való békés és fokozatos átmenet a közigazgatásban általános tisztogatás nélkül dokumentum és kommentár zajlott le, szükségessé vált, többek között, a rendőrség depolitizálása, s tagjai politikai tevékenységének korlátozása annak érdekében, hogy az emberek többé ne a totalitárius rezsim támogatójaként, hanem a demokratikus intézmények öreként tekintsenek a rendőrségre.

45. Ezzel kapcsolatban sem a kérelmező, sem a Bizottság nem fejtett ki véleményt.

46. A rendőrség társadalomban betöltött szerepére figyelemmel a Bíróság elismeri, hogy a politikailag semleges rendőrség megléte törvényes cél lehet minden demokratikus államban [lásd 41. pont]. Egyes Szerződő Államok sajátos történelmét figyelembe véve ezen Államok nemzeti hatóságai – a demokrácia megszilárdításának és fenntartásának biztosítása végett – olyan alkotmányos biztosítékokat is szükségesnek tarthatnak,

amelyek ezt a célt a rendőrök politikai tevékenységének és különösen a politikai vitához fűződő szabadságának korlátozása útján kívánják elérni. Azt kell tehát eldönteni, hogy a jelen ügyben az egyes korlátozások „egy demokratikus társadalomban szükségesnek” tekinthetők-e.

47. A Bíróság abból indul ki, hogy 1949 és 1989 között Magyarországot egyetlen politikai párt irányította. A társadalom számos szférájában a párttagságot – mint az egyén rezsim iránti elkötelezettségének a megnyilvánulását – elvárták. Ez az elvárás még kifejezettebb volt a katonaságnál és a rendőrségnél, ahol a szolgálat tagjai nagy többségének párttagsága garantálta az uralkodó párt politikai akaratának közvetlen érvényesülését. Pontosan ez az a fogyatékoság, amelynek megelőzésére a rendőrség politikai semlegességéről szóló szabályok hivatottak. A magyar társadalomnak csak 1989-ben sikerült kiépítenie a plurális demokrácia intézményeit, amelyek 1990-ben – több mint negyven év után – az első többpárti országgyűlési választásokhoz vezettek. Az Alkotmány kifogásolt módosításának az elfogadására az 1994. évi második demokratikus országgyűlési választások előtt néhány hónappal került sor.

48. Tekintettel az e területen a nemzeti hatóságok számára meghagyott mérlegelési jogkörre a Bíróság úgy találja – különösen a történelmi háttér fényében –, hogy a Magyarországon azzal a céllal meghozott intézkedések, hogy a rendőrséget a pártpolitika közvetlen befolyásától megvédelmezzék, egy demokratikus társadalomban „nyomós társadalmi szükségletre” adott válasznak tekinthetők.

49. Ami a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsága korlátozásának a terjedelmét illeti, bár az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdésének megfogalmazása első látásra azt sugallja, hogy a politikai tevékenység abszolút tilalmáról van szó, az idevágó törvények megvizsgálása után világossá válik, hogy a rendőröknek valójában továbbra is joguk van egyes olyan tevékenységek végzésére, amelyek képessé teszik őket arra, hogy politikai véleményüknek és preferenciáiknak hangot adjanak. Nevezetesen, bár egyes esetekben a szolgálat érdekében korlátozásoknak alávetve, a rendőröknek joguk van arra, hogy választási programokat ismertessenek, jelölteket 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 békés gyűléseken részt vegyenek, a sajtó számára nyilatkozatot adjanak, rádiós vagy televíziós műsorban szerepeljenek, politikai és egyéb műveket kiadjanak [...]. Ezen körülmények között a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságát érintő korlátozások terjedelme és hatása nem túlzott.

50. A fenti megfontolások fényében a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az elérni kívánt törvényes célok érdekében alkalmazott eszközök nem voltak aránytalanok. Ennek megfelelően a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságát érintő kifogásolt beavatkozás nem sértette meg a 10. cikket.

Az Egyezmény 11. cikkének megsértésére vonatkozó állítás

51. A kérelmező állítása szerint az Alkotmány politikai pártban való tagságot tilalmazó 40/B. § (4) bekezdése megsérti az Egyezmény 11. cikke által biztosított, másokkal való egyesülés szabadságához fűződő jogot. A 11. cikk értelmében:

„1. Mindenkinnek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát.

2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.”

52. Mind a Bizottság, mind a kormány elfogadta, hogy a kérelmező által panaszolt tények vonatkozásában a 11. cikk által meghatározott biztosítékok alkalmazandók, és hogy a tilalom beavatkozást jelent az ezen cikkben a számára biztosított jog gyakorlásába. Azonban arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a beavatkozás a 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata alapján jogszerű. [...]

53. A kérelmező azzal érvelt, hogy amíg az 1990. évi rendőrségi szabályzat 433. pontja – amely 1995 márciusáig maradt hatályban – megengedte, hogy a rendőrök politikai párt tagjai legyenek, az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdése 1994. január 1. után ezt kifejezetten megtiltotta. Ez a helyzet, amely tizenöt hónapon keresztül fennállt, ellentmondásos és alkotmányellenes volt. Ezen kívül a magyar jog nem határozta meg a tilalom célját. Ennek folytán azt csak mint politikai érdekeket szolgáló tilalmat lehet felfogni, amely ily módon nem a 11. cikk 2. bekezdése szerinti „törvényes cél” elérésére szolgál.

54. Továbbá, bár a 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata nem utal kifejezetten a „szükségesség” követelményére, a szóban forgó korlátozásnak mindazonáltal „egy demokratikus társadalomban szükségesnek” kell lennie ahhoz, hogy ezen bekezdés alapján jogszerű legyen, amely követelmény a jelen ügyben nem teljesült. Az a tény, hogy Magyarország nemrégiben vált plurális demokráciává és az Európa Tanács tagjává, nem eredményezhet semmiféle elnéző magatartást a beavatkozás jogszerűségével kapcsolatos kritériumok alkalmazását illetően. Az elérni kívánt céllal „arányosnak” sem tekinthető a beavatkozás, mivel a korlátozás valójában a rendőrök egyesülési szabadsághoz fűződő jogának gyakorlását teljes egészében megtiltja. [...]

55. A kormány azon véleményének adott hangot, hogy a 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata mindenképpen elégséges jogalapot biztosít az egyesülési szabadság kifogásolt korlátozására, még ha a bekezdés első mondata alapján a korlátozás nem is lenne jogszerű. Véleménye szerint az utolsó mondat által biztosított

korlátozási lehetőség teljes mértékben független az első mondat által biztosított lehetőségtől; máskülönben a rendelkezés felesleges lenne.

56. A 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondatában megfogalmazott azon követelményt illetően, hogy a korlátozásnak „törvényesnek” kell lennie, a kormány először is arra mutatott rá, hogy a vita tárgyát éppen a magyar Alkotmány egyik rendelkezése képezi. Válaszként a kérelmező azon érvére, hogy 1994. januárja és 1995 márciusa között az 1990. évi szolgálati szabályzat 433. pontja ellentétes volt a vitatott alkotmányos rendelkezéssel, a kormány kifejtette, hogy az ilyen jogi ambivalenciák feloldására az Alkotmánybíróság hivatott.

A kormány szerint a rendőrség depolitizálásának a szándéka nem tekinthető „törvénytelennek” abban az értelemben, hogy önkényes lenne. Ebben e vonatkozásban a kormány jórészt megismételte a 10. cikkel kapcsolatban kifejtett érveit [lásd 39. és 44. pontok], s különösen azt a véleményét tartotta fenn, hogy a rendőrök párttagságának a tilalmát az a szándék motiválta, hogy a fegyveres erők és a rendőrség, illetve a politikai körök között korábban fennállt intézményes kapcsolatok szétszakításával megszüntessék a rendőrség közvetlen pártpolitikai befolyásolását. Továbbá, a szóban forgó korlátozás nem tekinthető aránytalannak az elérni kívánt törvényes célhoz képest, mivel a rendőrség hivatásos állományú tagjai egyesülési joga kizárólag a politikai pártokról szóló 1989. évi XXXIII. törvény értelme szerinti politikai pártok tekintetében vált korlátozottá. [...]

57. A Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szóban forgó tilalmat a 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata alapján kell megvizsgálni. Ahhoz, hogy a korlátozás „törvényes” legyen az utolsó mondat értelmében, összhangban kell állnia a nemzeti jogszabályokkal, s önkényességtől mentesnek kell lennie. Mivel a korlátozást az Alkotmány rendelte el, a korlátozást a nemzeti jogszabályokkal összhangban állónak kell tekinteni. Az önkényességet illetően a Bizottság emlékeztetett arra, hogy nemzetbiztonságuk védelme érdekében az államokat széles körű mérlegelési joggal kell felruházni [lásd a *Leander v. Svédország*-ítélet, 1987. március 26., Series A no. 116, 25. o. 59. bek.]. Magyarország közelmúltbeli történelme, s azon káros hatás fényében, amelyet a totalitárius rezsim által évtizedeken keresztül felhasznált, politikailag elkötelezett rendőrség okozott, a Bizottság úgy találta, hogy a rendőrség depolitizálására irányuló erőfeszítések nem tekinthetők önkényesnek. A tilalom ezért „törvényes” e fogalomnak a 11. cikk 2. bekezdése utolsó mondatában használt tágabb értelme szerint. [...]

58. Autonóm szerepétől és sajátos alkalmazási körétől függetlenül a 11. cikket a jelen ügyben a 10. cikk fényében kell vizsgálni. Amint korábbi ítéleteiben a Bíróság kifejtette, „a személyes véleménynek a 10. cikk által biztosított védelme egyike a 11. cikkben megfogalmazott gyülekezési és egyesülési szabadság célkitűzéseinek” [lásd *Vogt*-ítélet, 30. o., 64. bek.].

59. A 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata – amely a jelen ügyben kétségtől alkalmazandó – lehetőséget ad az államoknak arra, hogy a gyülekezési jognak a rendőrség tagjai által történő gyakorlását „törvényes korlátozások” alá vessék.

A Bizottsághoz hasonlóan a Bíróság is úgy véli, hogy a „törvényes” kifejezés ebben a mondatban a törvényességnek ugyanarra a felfogására utal, amelyre az Egyezmény másutt ugyanezen vagy más – nevezetesen a 9–11. cikkek 2. bekezdéseiben található „törvényben meghatározott” – kifejezéssel hivatkozik. Amint korábban a 10. cikkel kapcsolatban már említésre került, a törvényesség fogalma az Egyezményben a hazai törvénynek való megfelelésen túl a hazai törvénnyel szemben olyan minőségi követelményeket is támaszt, mint az előreláthatóság és általában azt, hogy ne legyen önkényes [lásd 34. pont].

60. A kérelmezőnek a kifogásolt korlátozás hazai jogbeli alapjaira vonatkozó kritikai megjegyzéseit illetően [lásd 53. pont] a Bíróság megismétli, hogy a hazai törvények értelmezése és alkalmazása – különösen, hogyha bizonytalan pontok tisztázása válik szükségessé – elsősorban a nemzeti hatóságok feladata [lásd *S. W. v. Egyesült Királyság-ítélet*, 1995. november 22., Series A no. 335-B, 42. o. 36. bek., továbbá a korábban idézett *Chorherr és Cantoni-ítéleteket*]. A jelen ügyben azonban az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdésében foglalt, a rendőrök politikai pártban való tagságára vonatkozó tilalom valójában egyértelmű, [...] s nem tartható az az érvelés, hogy egy mintegy négy évvel korábban kiadott alacsonyabb szintű jogszabály [a belügyminiszter 1/1990. (I. 10.) sz. rendeletének 433. pontja] képes lett volna befolyásolni e tilalom alkalmazási körét. Ezen körülmények között a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogi helyzet kellőképpen egyértelmű volt ahhoz, hogy képessé tegye a kérelmezőt magatartása szabályozására, továbbá, hogy az előreláthatóság követelménye ennek megfelelően teljesült. Továbbá, a Bíróság nem lát alapot arra, hogy a kérelmező gyülekezési jogának gyakorlására rótt korlátozást önkényesnek tartsa. Következésképpen a vitatott korlátozás „törvényes” volt a 11. cikk 2. bekezdésének értelmében.

61. Végül, a jelen ügyben nem szükséges eldönteni azt a vitatott kérdést, hogy – a 11. cikk 2. bekezdésének második mondatára tekintettel – a szóban forgó korlátozás alkalmazhatósága mennyiben függ a törvényesség követelményének való megfelelésen túl az e bekezdés első mondatában felsorolt további feltételektől. A 10. cikkel kapcsolatban korábban már kifejtett okokra tekintettel [lásd 41. és 46–48. pontok] a Bíróság ugyanis úgy véli, hogy a kérelmező egyesülési szabadságába történt beavatkozás mindenképpen kielégítette ezen további követelményeket is [lásd mutatis mutandis a korábban idézett *Vogt-ítélet*, 31. o. 68. bek.].

62. Összegezve, a beavatkozás a 11. cikk 2. bekezdése alapján indokoltnak tekinthető. Ennek megfelelően a 11. cikk megsértésére sem került sor.

Az Egyezmény 10. és 11. cikkeinek a 14. cikkel együttesen történő megsértését állító panasz

63. A kérelmező továbbá állította, hogy a politikai tevékenység és a párttagság kifogásolt tilalma diszkriminatív. A 14. cikkre hivatkozott, amelynek értelmében:

„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

64. Periratában a kérelmező nem említette a 14. cikkel együttesen alkalmazandó 10. cikk kérdését. A 14. cikkel együtt alkalmazandó 11. cikket illetően azzal érvelt, hogy sem a rendőrség hivatásos állományú tagjai, sem az államigazgatásban dolgozók egyéb csoportjai vonatkozásában nincs objektív és ésszerű indoka a párttagság tilalmának. A párttagság kérdése és a fegyveres erők, valamint a rendőrség tagjainak sajátos kötelezettségei és felelőssége között csak nagyon korlátozott kapcsolat áll fenn. A politikai párthoz csatlakozás lehetőségével kapcsolatos eltérő bánásmód nem alapulhat egy elfogadhatatlanul általános jellegű tilalmon.

65. A kormány szerint a szóban forgó korlátozások nemcsak a rendőrség hivatásos állományú tagjait érintették, hanem a fegyveres erők tagjait, a bírákat, az alkotmánybírákat és az ügyészeket is. Fenntartotta, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai és az állampolgárok egyéb csoportjai között a véleménynyilvánítás szabadságának – és mutatis mutandis a gyülekezés szabadságának – gyakorlásához fűződő jog tekintetében fennálló eltérések a katonai és a polgári élet közötti különbségek alapján indokolhatók, konkrétan a fegyveres erők és a rendőrség esetében az e szervezetekre háruló sajátos kötelezettségekkel és felelősséggel. A kormány ezzel kapcsolatban az *Engel és mások kontra Hollandia*-ítéletre hivatkozott [1976. június 8-i ítélet, Series A no. 22, 42. o. 103. bek.]

66. A Bizottság nem tartotta szükségesnek megvizsgálni a kérelmező 14. cikkel együttesen vett 10. cikk alapján előterjesztett panaszát. A 14. cikkel együttesen alkalmazandó 11. cikket illetően a Bizottság észrevételezte, hogy a kérelmező sajátos jogállását már tekintetbe vette, amikor a 11. cikk 2. bekezdése alapján megvizsgálta a szóban forgó tilalom jogszerűségét. A Bizottság úgy találta, hogy ezek a megfontolások a 14. cikk összefüggésében is érvényesek, és arra a következtetésre jutott, hogy nem került sor a 11. cikkel együtt alkalmazandó 14. cikket sértő megkülönböztetésre.

67. A Bíróság azon következtetései, hogy a vitatott korlátozások nem jelentik a 10. és a 11. cikkek megsértését [lásd 50. és 62. pontok] nem zárják ki az Egyezmény 14. cikke megsértésének megállapítását. Miközben igaz az, hogy a 14. cikkben lefektetett biztosítéknak nincs önálló léte abban az értelemben, hogy ezen cikk feltételei alapján e biztosíték kizárólag „a jelen Egyezményben meghatározott jogokra és szabadságokra” vonatkozik, egy olyan intézkedés, amely önmagában megfelel a szóban forgó jogot vagy szabadságot biztosító cikk követelményeinek, diszkriminatív jellege okán megsértheti ugyanezt a cikket, hogyha azt a 14. cikkel együtt olvassák [lásd a „Belgiumban az oktatásban használt nyelvekre vonatkozó törvények néhány aspektusáról” szóló ügyet, 1968. július 23-án kelt ítélet, Series A no. 6, 33. o. 9. bek.].

68. A Bíróság azon következtetései mögött meghúzódó megfontolások, hogy a kérelmező véleménynyilvánítási és egyesülési szabadságába történt beavatkozások igazolhatók voltak a 10. és a 11. cikkek 2. bekezdései alapján, már figyelembe vették a kérelmezőnek mint a rendőrség hivatásos állományú tagjának a különleges jogállását [lásd 41. 46–49. és 61. pontok]. Ezek a megfontolások a 14. cikk összefüggésében is érvényesek, és – még ha feltételezzük is, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai az átlagpolgárokhoz hasonló hely-

zetben lévőknek tekinthetők – igazolják a panaszolt eltérő bánásmód alkalmazását. Ennek megfelelően a 10. és a 11. cikkel együtt alkalmazott 14. cikk megsértésére nem került sor.

Ezen okok miatt a Bíróság

1. Egyhangúan megállapítja, hogy az Egyezmény 10. cikkét nem sértették meg;
2. 16 szavazattal 1 ellenében megállapítja, hogy az Egyezmény 11. cikkét nem sértették meg;
3. Egyhangúan megállapítja, hogy az Egyezmény 10. és 11. cikkel együtt alkalmazott 14. cikkét nem sértették meg. [...]

Fischbach bíró különvéleménye

Miközben egyetértek a többséggel abban, hogy a 10. cikk megsértésére nem került sor, sajnálattal kell megállapítanom, hogy nem tudok egyetérteni a többség azon véleményével, hogy az Egyezmény 11. cikkét nem sértették meg.

Az én olvasatomban az Egyezmény előkészítő iratainak [...] a 11. cikkre vonatkozó megállapításai szerint az egyesülési szabadság korlátozásának nemcsak a 11. cikk 2. bekezdésében foglalt törvényesség követelményének kell megfelelnie, hanem „egy demokratikus társadalomban szükségesnek” is kell lennie.

Nem látok olyan meggyőző érvet, amely egy pluralista, demokratikus társadalomban igazolná a párttagság tilalmát. Ellenkezőleg, azt gondolom, hogy a kommunista rezsim alatt elszenvedett rossz tapasztalatok attitűdjük megváltoztatására kellene, hogy ösztönözze a politikai vezetőket annak érdekében, hogy a demokratikus folyamat megszilárduljon, és hogy nyitott és toleráns szellemben lehessen készülni a jövőre.

Minthogy a rendőrség ma nem a kommunista párt, hanem a demokrácia szolgálatában áll, alapvető fontosságú, hogy a változást olyan megközelítés kísérje, amely az egyes elképzelésekről alkotott eltérő politikai felfogások által keltett vitákon keresztül a demokratikus pluralizmus tudatosítását segíti elő.

A rendőrség eltiltása a politikai párttagságtól azt jelenti, hogy tagjait megfosztják attól a minden állampolgárt megillető jogtól – ha nem demokratikus kötelességtől –, hogy véleményük és politikai meggyőződésük legyen, hogy a közügyek iránt érdeklődjenek, s hogy részt vegyenek az emberek és az állam akaratának formálásában.

Azt a jogot, hogy valaki párttagságán keresztül feltárja politikai meggyőződését, nyilvánvalóan nem kell összekeverni a vélemény és politikai meggyőződés időtől és helytől független kifejezésének a szabadságával, s még kevésbé a politikai vezetők tevékenysége nyilvános kommentálásának a szabadságával. Ezek olyan szabadságok, amelyeket mindig össze kell egyeztetni a visszafogottsági kötelezettséggel, amelynek az államigazgatásban dolgozók és még inkább a rendőrség hivatásos állományú tagjai – a végrehajtó hatalom iránt tanúsítandó lojalitás és pártatlanság kötelezettsége miatt – alá vannak vetve.

Ezen indok alapján osztom a többség véleményét, hogy a 10. cikk megsértésére nem került sor. Azonban a politikai párttagság abszolút tilalma, s következésképpen a törvényhozás által annak a lehetőségnek a kizárása, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai egy párt belső munkájában részt vegyenek, véleményem szerint aránytalan, amit még igazságtalanabbá tesz az a tény, hogy ugyanezen törvényhozás a rendőrség

valamennyi tagja számára biztosítja azt a jogot, hogy országgyűlési, helyi önkormányzati vagy fővárosi szintű választásokon képviselőjelöltként induljon, azzal a kikötéssel, hogy indulási szándékáról a rendőr tájékoztatja a rendőrség vezetőjét, és a választásokat megelőző hatvanadik naptól kezdve az eredmények közzétételéig a szolgálatától távol marad.

Erősen kételkedem abban, hogy ezen jog a képviselőjelöltséghez hatékony lenne, hiszen gyakorlása nagymértékben függ attól, hogy az érintett személynek szabadságában áll-e, hogy megismerje a párt eszméit, munkamódszereit, gépezetét, s ennél fogva elég idővel rendelkezik-e ahhoz, hogy kedvet kapjon a politikához, s politikusi pályára lépjen.

Forrás: Fundamentum, 1999, 3. szám

Fejkendőviselés – Refah Párt kontra Törökország-eset

Emberi Jogok Európai Bírósága

[A Refah egy 1983-ban alapított politikai párt, amely 1995-re a török parlament legnagyobb pártjává, 1996-ra pedig a koalíciós kormány egyik résztvevőjévé vált. 1998-ban a török Alkotmánybíróság feloszlatta a pártot azzal az indokkal, hogy a párt a szekularizmus alapelveivel ellentétes cselekedetek középpontjában állt. Politikai programja azonban nem volt antidemokratikus. Viszont a párt prominens személyei nyíltan propagálták, hogy a nők fejkendőt hordjanak közterületeken, közintézményekben, ami ellentétes a török Alkotmánnyal. Megvizsgálva, hogy a társadalmi változás, amelyet a párt elérni kívánt, békés vagy erőszakos, megegyezésen vagy vérontáson alapuló lenne-e, az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy a Korán szupremáciáját Dzsiháddal (szent háborúval) kívánták kivívni, és teokratikus rezsim kialakítására törekedtek.]

[...]

34. Az indítványozók azt állították, hogy a párt feloszlátásával és betiltásával sérült a pártvezetők egyesülési joga, mivel lehetetlenné tették számukra más pártokban hasonló pozíciók betöltését. Egy ilyen beavatkozás akkor igazolható, ha az törvény által előírt, legitim célt vagy célokat szolgál, illetve szükséges egy demokratikus társadalomban a célok megvalósításához.

[...]

43. Demokrációkban alapvető követelmény a polgári részvétel biztosítása. Csak az emberek által és az emberekért létrehozott intézmények bírhatnak hatalommal és állami felhatalmazással, a jogot pedig csak független bírói hatalom értelmezheti és alkalmazhatja. Nincs demokrácia abban az államban, amelynek területén az emberek – akár többségi döntés révén – átruházzák a törvényhozói és bírói hatalmat egy olyan szervre, amely nem elszámoltatható, függetlenül annak szekuláris vagy éppen vallási minőségétől.

A jogállamiság elve biztosítja az egyének törvény előtti egyenlőségét jogok és kötelezettségek tekintetében egyaránt. Ugyanakkor a törvényhozásnak figyelembe kell vennie a különbségeket abban az esetben, ha az emberek és körülmények közötti különbségtételnek objektív és ésszerű indokai vannak, legitim célt szolgál, illetve összhangban és arányban áll egy demokratikus társadalom alapelveivel. A jogállamiság elve azonban nem érvényesül, ha egy szekuláris társadalomban az emberek egy csoportját egyedül nemi hovatartozásuk, politikai vagy vallási meggyőződésük alapján diszkriminálják. Hasonlóképpen nem érvényesül a jogállamiság elve, ha ezen emberek csoportjának egy külön jogrendszert hoznak létre.

Mindez szoros kapcsolatot teremt jogállam és demokrácia között. Mivel az írott jog feladata, hogy releváns különbségek mentén különbségtételeket fogantosszon, ezért a jogállamiság hosszútávon nem tartható fenn, ha ezen törvények által érintett emberek nem mondhatnak véleményt annak tartalmáról és végrehajtásáról.

44. Nincs demokrácia pluralizmus nélkül. Ez az oka annak, hogy a véleményszabadság nemcsak információkra, ártalmatlannak vagy közömbösnek vélt gondolatokra alkalmazandó, hanem azokra is, amelyek sértőek,

zavaróak vagy sokkolóak. Mivel a politikai pártok tevékenysége része a véleményszabadság kollektív gyakorlásának, ezért alkotmányos védelemben részesülnek.

47. A Bíróság meglátása szerint egy politikai párt két feltétel mellett kampányolhat törvényi változásért vagy az állam jogi illetve alkotmányos alapjainak módosításáért: (1) a cél érdekében használt eszközök minden tekintetben törvényesek és demokratikusak, (2) a szorgalmazott változás összeegyeztethető az alapvető demokratikus értékekkel. Az a politikai párt, amelynek vezetői erőszakra hívnak fel, olyan politikát sürgetnek, amely nincs összhangban a demokrácia egy vagy több szabályával, vagy a demokrácia megdöntését, a demokrácia által biztosított jogok és szabadságok megsértését célozza, nem számíthat alkotmányos védelemre, ha ilyen okok miatt került sor a korlátozásukra.

[...]

49. A Bíróság megerősíti, hogy az Egyezmény értelmében a gondolati-, vallás- és lelkiismereti szabadság egy demokratikus társadalom alapjait jelentik. Ennek alapvető eleme, hogy egyensúlyt biztosít a hívők identitásai és életfelfogásai között, de fontos értéket jelent az ateisták, szabadgondolkodásúak, szkeptikusok és semlegesek számára is. A pluralizmus elválaszthatatlan a demokratikus társadalomtól, amely az elmúlt évszázadok keserves küzdelmeinek eredménye. Ez a szabadság magában foglalja *inter alia* a vallási meggyőződés megválasztásának vagy meg nem választásának jogát, illetve a vallás gyakorlásának vagy nem gyakorlásának jogát is.

[...]

51. Az állam, mint a különböző vallások, felekezetek és hitek semleges és pártatlan védelmezője elősegíti a vallási harmónia és tolerancia megvalósulását a demokratikus társadalom belül.

[...]

65. A felek megállapodtak a Bíróság előtt abban, hogy a szekularizmus megőrzése szükséges a törökországi demokratikus rendszer védelme érdekében. Viszont a szekularizmus alapelvének tartalmát, értelmezését illetve alkalmazhatóságát illetően nem sikerült megegyezésre jutniuk. Ennek az alapelvnek az Alkotmánybíróság általi értelmezése – amely a felosztás alapjául is szolgált – a török jog, történeti kontextusára épült. A török társadalom ugyanis megtapasztalta a teokratikus politikai berendezkedést az Oszmán Birodalom ideje alatt, amelynek a szekuláris köztársaság vetett véget. A Bíróság úgy véli, hogy a vizsgálódások jelen szakaszában egy teokratikus rezsim létrehozása – amelyben ugyanazok a szabályos érvényesek köz- és magánszférára – teljesen elképzelhetetlen Törökországban egyrészt a viszonylag élénk történelmi múlt miatt, másrészt a népességen belüli nagy muszlim többség miatt.

[...]

70. A kormányhoz hasonlóan a Bíróság is úgy véli, hogy a Refah által kezdeményezett plurális jogrendszer minden jogviszonyon belül vallási alapon különböztetné meg az egyéneket, vallási alapon kategorizálná a polgárokat, mint ahogy jogok és kötelezettségek tekintetében is ezek a tények, illetve a hithűség döntene. Egy ilyen társadalmi modell két okból nem egyeztethető össze az Egyezmény egészével. Egyrésztől aláásná az állam egy demokratikus társadalomban betöltött szerepét, mely garantálja az egyéni jogokat és szabadságokat, illetve pártatlanul biztosítja a különböző hitek és vallások gyakorlásának lehetőségét, mivel arra kötelezné az egyéneket, hogy az adott vallás törvényeit kövessék, ahelyett, hogy az állam által – a szerepével összhangban – alkotottakat követnék. Az államnak pozitív kötelezettsége van arra nézve, hogy biztosítsa a területén élőknek az Alkotmányban garantált jogok és szabadságok teljes körű élvezetét, és azok megfosztásától való védelmet. Másodszor ez tagadhatatlanul sértené az egyének közötti diszkrimináció tilalmának elvét, különös tekintettel az általános szabadságokra, amely a demokráciák egyik alapvető eleme.

72. Ráadásul nehezen állítható, hogy a demokrácia és az emberi jogok érvényesülnek egy olyan rendszerben, amely párhuzamosan a Shariát [*iszlám törvény*] is tiszteli. A Sharia egyértelműen eltér az Alkotmányban lefektetett értékektől, különösen annak büntetőjogi és büntetőeljárásai részei, a nők jogi helyzetére vonatkozó szabályok, továbbá az a mód, amiként a vallásos tanoknak megfelelően beavatkozik a magán- és közszféra minden területébe. A Bíróság álláspontja szerint egy politikai párt nem tekinthető a demokratikus eszménynek megfelelő egyesületnek, amennyiben annak tevékenysége a Sharia bevezetésére irányul.

[...]

74. Ugyan a valóságnak megfelel, hogy a Refah vezetői nem hívtak fel erőszak alkalmazására, de nem is tettek gyakorlati lépéseket annak érdekében, hogy elhatárolódjanak a párt azon tagjaitól, akik nyilvánosan helyeselték az erőszak alkalmazásának lehetőségét a velük szembenálló politikusokkal szemben.

[...]

77. A Bíróság a továbbiakban: úgy véli, hogy a Refah politikai céljai nem tekinthetők elméletieknek, azok éppen megvalósíthatóak voltak.

[...]

81. Következésképpen a Bíróság úgy találta, hogy az államoknak megmaradt mérlegelési jogköre szűkös a politikai pártok feloszlátását illetően, mivel a pluralizmus és a pártok a demokráciák lényegi részét képezik. Az állam ésszerű esetekben korlátozhatja olyan politikák végrehajtását, amelyek alkalmasak arra, hogy

megzavarják a köznyugalmat vagy egy ország demokratikus berendezkedését – függetlenül attól, hogy ezt előidéző konkrét lépések történtek-e – az Alkotmány rendelkezéseivel való összhang hiányából fakadóan.

Fuhrmann, Loucaides és Bratza bírók különvéleménye

Sajnálatos módon nem tudjuk osztani a többségi véleményt. Készséggel elfogadjuk a kormány azon érvét, hogy a szekularizmus különös fontossággal bír a török társadalomban. Azonban a Refah nemcsak demokratikusan került megválasztásra 1995-ben, de a tekintetben sincs vita, hogy demokratikus elvek mentén szerveződött. Sem az alapszabályzata, sem a programja nem tartalmazott olyan utalást, hogy eltérni kívánnának a szekularizmus elvétől, továbbá sem erőszak alkalmazására, sem antidemokratikus cselekedetekre nem hívtak fel annak érdekében, hogy a török társadalom jelenlegi alkotmányos struktúráját megdöntsék. [Habár a pártok elrejthetik céljait, de ezt a bíróságoknak megfelelő bizonyítékokkal kell alátámasztania.] Egy párt feloszlata úgy tekintendő, mint a felelősséggel bíró egyének ellen tett lépések egy valódi alternatívája.

A kérdés, hogy a feloszlítás szélsőséges megoldása tekinthető-e egy nyomós társadalmi szükségletre adott válasznak, illetve hogy ez arányban áll-e az elérni kívánt társadalmi céllal. A mi álláspontunk szerint nincs olyan kényszerítő és meggyőző bizonyíték, amely alapján megállapítható lenne, hogy a párt a kormányalakítás előtt vagy után lépéseket tett volna politikai céljaik elérése érdekében – amelyek összeegyeztethetetlenek az alkotmányos normákkal – és a szekuláris társadalom megdöntése érdekében. Továbbá az sem bizonyítható, hogy alkalmaztak volna vagy ösztönöztek volna erőszakot, vallási gyűlöletből elkövetett cselekedeteket, vagy fenyegették volna Törökország demokratikus és jogi berendezkedését.

(Fordította és összefoglalta: Győri Gábor)

Az egyesülési jog korlátozása – Fővárosi Főügyészség kontra
Magyar Gárda Hagyományőrző és Kulturális Egyesület-eset
Fővárosi Ítéltábla (738/2009/7.)

MAGYAR GÁRDA FELOSZLATÁS JOGERŐS ÍTÉLET KIVONATOS VÁLTOZATA



A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

A Fővárosi Ítéltábla a dr. Nagy László Csaba ügyész által képviselt Fővárosi Főügyészség (1054 Budapest, Akadémia u. 13.) felperesnek – a dr. Gaudi-Nagy Tamás ügyvéd (1095 Budapest, Gabona u. 10., II/1.) által képviselt Magyar Gárda Hagyományőrző és Kulturális Egyesület (1032 Budapest, Bécsi út 223., törvényes képviselő: Vona Gábor elnök) alperes ellen egyesület felosztatása iránt indult perében a Fővárosi Bíróság 2008. december 16. napján kelt 19.P.26.453/2007/126. sorszám alatt meghozott ítélete ellen az alperes részéről 141. sorszám alatt előterjesztett fellebbezés folytán meghozta az alábbi

Ítéletet:

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

[...]

Indokolás

[...]

Az elsőfokú bíróság mindezek alapján rögzítette, hogy az alperesi egyesület nem egyetlen, de legfőbb tevékenysége a mozgalom létrehozása, működtetése, érdemi irányítása és pénzügyi támogatása volt, így nem a különállás, hanem a szimbiózisban való működés állapítható meg. Az alperes ezért érdemben nem háríthatja el a felelősséget olyan megmozdulások tartalmáért, amelyek a kívüllág számára a Gárdához voltak köthetők. A kereset kiindulópontja a 2007. december 9-i, Tatárszentgyörgyön tartott rendezvény, melytől – az előbbiek miatt – az alperes nem határolható el, az ott történtek az alperesi felelősség körébe tartoznak.

A rendezvény lényege a „cigánybűnözés” kategóriájának középpontba helyezése volt. Ezen általánosító, egyértelműen faji, etnikai alapokon álló kategória alkalmazása sérti az egyenlő emberi méltóság alapeszméjét. Az alperes, illetve az általa támogatott Gárda programmá tette az emberek közötti megkülönböztetést, mindezt pedig több esetben erődemonstrációnak minősülő, megjelenési módjában másokat megfélemlítő

felvonulások formájában is kifejezésre juttatta. A szinte feladatszerű félelemkeltés azonban nem lehet alkotmányosan elfogadott cél vagy szerep.

Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint adott esetben az egyesülési jog korlátozásának nem előfeltétele, hogy konkrét bűncselekmény megállapításra kerüljön, vagy fizikai erőszak valósuljon meg, verbális megnyilvánulások, erődemonstrációk is alkalmasak lehetnek a jogsértő hatás kiváltására. Így például a kötelezőnek tekintett ruházat a nyilas vészkorszakhoz tapadó történelmi tapasztalatok okán, az azóta eltelt történelmileg rövid időre is figyelemmel objektíve alkalmas lehet egyes kisebbségek történelmi érzékenységének megsértésére. Az elsőfokú bíróság rögzítette azt is, hogy egy civilizált jogállamban nem lehet megtörni az erőszak alkalmazásának állami monopóliumát. Az alperes részéről ugyan folyamatosan hangoztatták, hogy ezt tiszteltben tartják, ugyanakkor a közvéleményben az a kép adódik, hogy „a Gárda hívásra jön, és rendet csinál”, illetve hogy a Gárda a lakosság „védelmezője”. Korábban az alperes azt az elképzelést is propagálta, hogy a Gárda lesz az eljövendő Nemzetőrség gerince, illetve „a XXI. század csendőrsége”. Az alperes, illetve a Gárda által javasolt módon bűnbakok megjelölésével, népcsoport, nemzetiség megbélyegzésével, illetve félelem keltésével a megoldás nem lehetséges a jogállam keretei között.

Az alperes hivatkozott arra is, hogy az emberi méltóság védelméhez fűződő jog csak egyént illethet meg, a közösség méltósága érdemben nem értelmezhető. Az elsőfokú bíróság ezt a kifogást nem találta alaposnak. Utalt az Alkotmánybíróság 95/2008. (VII. 3.) AB határozatára, melyben szerepel védett jogi tárgyként a közösségek méltósága, továbbá az egyesülési jogról szóló törvény is mások jogait rendeli védeni.

Az összes körülmény mérlegelésével tehát az elsőfokú bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az alperes a vele szimbiózisban együtt létező Magyar Gárda mozgalom működésén keresztül, meghatározó módon olyan tevékenységet végez, amely ténylegesen sérti egyes kisebbségek tagjai egyenlő emberi méltósághoz fűződő személyiségi jogait. Demokratikus jogállamban még a véleménynyilvánítás szabadsága alapelvének természetes elfogadása mellett sem fogadható el az emberek közötti megkülönböztetés programmá tétele, amely ellentétes az emberi méltóság alapeszméjével. Az elsőfokú bíróság szerint ez a tevékenység eléri azt a szintet, amely szükségessé és arányossá teszi a polgári jog oldaláról a legsúlyosabb jogkövetkezmény alkalmazását, ezért a bíróság az Etv. [1989. évi II. törvény] 16. § (2) bekezdés d) pontja alapján az alperesi egyesületet feloszlatta.

Az elsőfokú bíróság rögzítette ugyanakkor, hogy az ítélet hatálya közvetlenül nem terjed ki a Magyar Gárda mozgalom elnevezésű szerveződésre. A mozgalom jogi személyiséggel nem rendelkezik, ezáltal közvetlenül perbe nem vonható, így helyzetét közvetlenül a felosztatás nem érinti, már csak azért sem, mert közvetlenül erre vonatkozó kereseti kérelem nem került előterjesztésre. A jelen ítélet továbbá nem jelenti gátját annak, hogy akár egyének, akár csoportok bármilyen karitatív vagy közhasznú munkát végezzenek, ezt a döntést nem tilalmazza, és még véletlenül sem tekinti jogsértőnek. [...]

Az ítélet ellen az alperes élt fellebbezéssel kérve az elsőfokú ítélet megváltoztatását és a kereset elutasítását. [...]

Az elsőfokú bíróság ítéletének fellebbezéssel nem érintett rendelkezése nem volt, ezért az ítéletábra azt teljes terjedelmében bírálta felül. [...]

Az alperes fellebbezése alaptalan. [...]

A kereset ténybeli alapjaként megjelölt alperesi megmozdulások helyszíneivel kapcsolatban köztudomású tényként ismert – az internetről bárki által hozzáférhető – adat, hogy Tatárszentgyörgy 1858 fős, Fadd 4501 fős, Galgagyörk pedig 1088 fős község, amelyekben a roma népesség aránya számottevő.

Tatárszentgyörgyön, 2007. december 9-én több száz gárdista vonult az utcákon rendőri biztosítás mellett, melyet a gyűlés bejelentésekor a rendezvény szervezőjeként K. R. az esemény jellegére tekintettel maga kért.

A Faddon, 2008. június 21-én lezajlott demonstráción mintegy 250 gárdista vett részt 100 fős rendőri erő jelenléte mellett, míg a Galgagyörkön megjelent 30 gárdistához képest hasonló számarányú rendőr lett kivézenlyelve. Erőszakos cselekményekre a fenti körülmények mellett egyik esetben sem került sor.

(E tényeket a Fővárosi Ítéletábra a Magyar Gárda hivatalos honlapján megjelentettek, valamint a 2007. november 29-én kelt és a Dabasi Rendőrkapitánysághoz címzett, a Tatárszentgyörgyön tartandó rendezvény bejelentése alapján állapította meg.)

A Fővárosi Ítéletábra a kiegészített tényállás alapján az elsőfokú bíróság döntésével egyetért, annak indoklását azonban a következők szerint pontosítja és egészíti ki.

Az alperes fellebbezésében, de már az elsőfokú eljárásban előterjesztett ellenkérelmében is arra hivatkozott, hogy az alperesi egyesület léte és működése nem azonosítható a Magyar Gárda működésével, valamint hogy a 2007. december 9-i tatárszentgyörgyi rendezvény nem az egyesület rendezvénye volt; mindezek folytán a Magyar Gárda tevékenysége miatt őt hátrányos jogkövetkezmények nem érhetik.

Az elsőfokú bíróság ezzel szemben ítéletében azt állapította meg, hogy az alperesi egyesület nem egyetelen, de legfőbb tevékenysége a Magyar Gárda létrehozása, működtetése, irányítása és pénzügyi támogatása, ehhez képest a két szerveződésre nem a különállás, hanem a szimbiózisban való működés a jellemző.

Az elsőfokú bíróság a bizonyítékok okszerű, hibátlan mérlegelésével jutott ez utóbbi következtetésre, ezzel a ténymegállapítással az ítéletábra egyetért. Az elsőfokú bíróság azonban a helyesen rögzített tényből jogi következtetést nem vont le, és nem adta magyarázatát annak, hogy az alperes milyen jogi alapon felel a Magyar Gárda tevékenységéért. Ez pedig nem ténybeli megítélés kérdése, hanem kifejezetten jogkérdés, melyre az 1989. évi II. törvény (a továbbiakban: Etv.) rendelkezései adnak választ.

Az Etv. 3. § (1) bekezdése szerint a társadalmi szervezet olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályban meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét. [...]

A keresetet előterjesztő ügyész, valamint az alperes is az Etv. 5. §-ában foglaltakkal kívánták alátámasztani a saját – egymástól eltérő – álláspontjukat.

Az Etv. 5. §-a értelmében nem minősül társadalmi szervezetnek a magánszemélyeknek az egyesülési jog alapján létrehozott olyan közössége, amelynek működése nem rendszeres vagy nincs nyilvántartott tagsága vagy e törvényben meghatározott szervezete. [...]

Az elsőfokú bíróság által helyesen mérlegelt bizonyítékok alapján megállapított tényekből – az Etv. 5. §-át és annak miniszteri indokolását tekintve – egyértelműen az következik, hogy *a Magyar Gárda jogi értelemben nem tömegmozgalom, hanem az egyesülési jog alapján létrehozott olyan közösség, amely az alperesi egyesületen mint anyaszervezeten belül fejt ki tevékenységét.*

[...]

...az alperesi egyesület a Magyar Gárdát szervezeti egységként magában foglalja, ennél fogva a jelen jogerős ítélet mindkettőre kiterjed: vagyis az egyesület felosztatása kapcsán a bíróság a Magyar Gárdában tevékenykedő természetes személyek együttműködésének az egyesülethez kötődő szervezeti kereteit is megszünteti. ...

Mindezek folytán az elsőfokú bíróság azon megállapításával, miszerint az ítélet „a mozgalom helyzetét közvetlenül nem érinti”, csak olyan értelmezés mellett lehet egyetérteni, hogy a bíróság döntése a Magyar Gárdát alkotó *természetes személyek jövőbeli egyesülési és gyülekezési jogára – mint anyagi jogi jogosultságra – kihatással nincs*, az e jogok jövőbeli gyakorlásával kapcsolatos kérdéseket nem dönti és nem is döntheti el. [...]

Az alperes fellebbezésében a továbbiakban: azt vitatta, hogy a Magyar Gárda Egyesület felosztatásának törvényi feltételei fennállnának: egyrészt, mert a működése nem járt ténylegesen mások jogainak, szabadságának sérelmével, másrészt – ha mégis sérelmet okozott volna – a felosztatás mint jogkövetkezmény aránytalanul súlyos. Hivatkozott a szabad véleménynyilvánítás őt megillető jogára és ennek kapcsán arra, hogy a gárdisták öltözéke, valamint a közbiztonság romló helyzetére utaló beszédek, még a sarkosabb megfogalmazások sem lépik túl az alapjog (a véleménynyilvánítási és egyesülési szabadság) kereteit.

A Fővárosi Ítélőtábla szerint ennek a védekezésnek a jogi megítélése szempontjából releváns, alkalmazandó jogszabály elsősorban az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó Nyolcadik kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Római Egyezmény). Ennek 10. cikke kimondja: mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.

A 11. cikk szerint mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való

csatlakozásnak a jogát. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükséges.

A 13. cikk szerint bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg. [...]

A 13. cikkre (a hatékony jogorvoslathoz való jog) hivatkozás azonban csak a Római Egyezmény 17. cikke által szabott keretek között lehet eredményes. A 17. cikk szerint ugyanis az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére, vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.

A 17. cikk tehát a joggal való visszaélés tilalmát rögzíti, amikor egyértelművé teszi, hogy az Egyezményben foglalt jogok – így a véleménynyilvánítási és egyesülési jog – gyakorlása nem eredményezheti mások ugyanitt megfogalmazott jogainak és szabadságának megsértését vagy korlátozását.

A joggal való visszaélést a polgári jog alkódexe, a Polgári Törvénykönyv is szabályozza, és tilalmaz minden olyan magatartást, amely a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul [Polgári Törvénykönyv 5. § (1) és (2) bekezdés]. A Római Egyezményben biztosított jogok társadalmi rendeltetése a demokrácia intézményeinek, s ezáltal magának a demokráciának a védelme. Amennyiben tehát az alperes a véleménynyilvánítási, gyülekezési és egyesülési jogát úgy gyakorolja, hogy annak konkrét tartalma és megnyilvánulási formája lényegében már a demokráciát támadja, úgy joggal való visszaélést követ el, és emiatt a Római Egyezményben biztosított jogaira hivatkozása alaptalan.

Mindezek tükrében jelen perben a kereset és ellenkérelem tartalmára figyelemmel azt kellett mérlegelni, hogy az alperes tevékenysége a rendeltetésszerű joggyakorlás keretei között maradt-e. Ha igen, akkor mások jogát, szabadságát nem sértette, ellenkező esetben azonban az egyesület feloszlásának törvényi feltételei fennállnak.

A perben hozandó döntés szempontjából a Római Egyezményt, valamint a Emberi Jogok Európai Bíróságának a joggyakorlatát – az alperesi hivatkozásnak megfelelően – figyelembe kellett venni, hiszen az Egyezmény 46. cikke szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletei az adott ügyben szereplő felekre kötelezők, és a bíróságokra a hasonló tényállású ügyekben iránymutatók. Erre figyelemmel a Fővárosi Ítéltábla szem előtt tartotta az általa áttekintett strasbourgi esetjog alapján kialakult gyakorlatot.

Eszerint az alapjogok, illetve tényleges gyakorlásuk korlátozása akkor megengedhető, ha azok
– törvényben meghatározottak,

- rendelkeznek törvényes céllal,
- szükségesek egy demokratikus társadalomban,
- továbbá a korlátozás arányban áll az érvényesített törvényes céllal.

Jelen esetben az egyesület felosztatására az Etv. 16. § (2) bekezdés d) pontja ad lehetőséget az Etv. 2. § (2) bekezdésben meghatározott törvényes célok érdekében. Ez utóbbi jogszabályhely szerint az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alkotmány 2. §-ának (3) bekezdését (nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére és gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására), nem valósíthat meg bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint *nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével*.

Az Etv. felhívott rendelkezése tehát a Római Egyezmény 10–11. cikke szerinti legitim célnak megfelel.

A továbbiakban: az ítéletábra azt vizsgálta, hogy az egyesülési jog korlátozása *szükséges* intézkedésnek minősül-e. E körben a releváns tényállás részét képező alábbi tényeknek tulajdonított jelentőséget.

Az egyesületek bírósági nyilvántartásába kulturális egyesületként bejegyzett alperes módosított alapszabálya egyesületi célként tűzte ki a közbiztonságot általában érintő kérdések megvitatását: a gyakorlatban azonban a Magyar Gárda rendezvényei nem a közbiztonságot sértő valamennyi, hanem szinte kizárólag a romák által elkövetett bűncselekményekkel foglalkoztak. A megmozdulások helyszínéül tudatosan etnikai feszültségektől terhes olyan kistelepüléseket (Tatárszentgyörgy, Fadd, Galgagyörk) választottak, ahol a közbiztonságnak a rendőrség általi fenntartásában eleve hiányosságok mutatkoztak, továbbá a gárdisták, a rendezvényt biztosító rendőrök és a községek lakóinak számarányát figyelembe véve az alakzatban vonulások, a gyűlések és az azokon elhangzott beszédek mindenki számára közvetlenül megismerhetők és átélhetők voltak függetlenül attól, hogy azokon egyébként részt kívántak-e venni. A beszédekben a magyarság a roma és zsidó népességtől elkülönülő identitásként jelenik meg (például Tatárszentgyörgyön B. J. a magyarokkal szembeni cigányterrorról beszélt, míg D. I. – a Magyar Gárda akkori főkapitánya – 2008. szeptember 7-i sárbogárdi beszédében a zsidóságot idegenszívű nemzetvesztőként aposztrofálta). A szónoklatok tartalmát a vonulások demonstráció, vezényszavak, köszöntések és a gárdisták által viselt egyenruha összehatása egészítette ki.

E tények megállapítása a periratokhoz bizonyítékként csatolt DVD-felvételek – így különösen a faddi vonulásról készült felvétel – és a Magyar Gárda hivatalos honlapján megjelentek, valamint az alperes által nem vitatott felperesi előadás alapján történt.

A fent rögzített releváns tények értékelésére az Etv. jelen ügyben alkalmazandó rendelkezései szerint kerülhet sor. Ezzel összefüggésben a Fővárosi Ítéletábra az alábbiakat emeli ki.

Az alperes arra helyesen hivatkozott, hogy csak bizonyított, konkrét jogsértés alapozza meg az Etv. 2. § (2) bekezdése és a 16. § (2) bekezdés d) pontja alkalmazhatóságát, az elvi lehetőség szintjén megfogalmazott

jogsértés nem. A társadalmi szervezetek működése feletti törvényességi felügyeletet ellátó ügyész a közérdekre utalással csak már bekövetkezett, reálisan fennálló sérelem esetén indíthat eredményesen pert azzal azonban, hogy az ilyen jellegű sérelemnek a perben nem álló, kívülálló harmadik személyek vonatkozásában kell fennállnia.

A bizonyítási kötelezettség a Polgári Perrendtartás 164. § (1) bekezdése alapján a felperest terhelte, aki azonban a konkrét jogsérelmet nemcsak polgári vagy büntető ügyben hozott jogerős ítélettel, hanem más módon is bizonyíthatta. A perbeli bizonyítás szabályai szerint ugyanis a bíróság minden bizonyítékot felhasználhat, amely a tényállás felderítésére alkalmas [Polgári Perrendtartás 3. § (5) bekezdés].

Adott esetben a perben nem szereplő, kívülálló harmadik személyekre vonatkozó bizonyítás – jellegénél fogva – csak közvetett lehet: a felperesnek tehát olyan tényeket kellett bizonyítania, amelyekből logikus következtetés vonható le a jogsérelem bekövetkezésére.

A Fővárosi Ítéltábla nem osztotta az elsőfokú bíróság álláspontját tekintetben, hogy a bizonyítandó jogsérelem bizonyos közösségek egyenlő emberi méltóságához fűződő személyiségi joga megsértésében ragadható meg. Az alperes ellenkérelmében maga is felvetette, hogy valamely közösségnek kollektíve vajon lehet-e egyáltalán emberi méltósága; erre a kérdésre pedig az ítéltábla válasza nemleges.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 54. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

A Polgári Törvénykönyv ezzel összhangban szintén védi az emberi méltósághoz fűződő személyiségi jogot (Polgári Törvénykönyv 75. § (1) bekezdés és 76. §). A felhívott jogszabályok megfogalmazásából is kitűnően az emberi méltóság joga szükségképpen csak természetes személyhez kötődhet, fogalmilag kizárt, hogy e jogot emberek vagy személyösszességek jogaként értelmezzük. Ezt az álláspontot rögzíti a 96/2008. (VII. 3.) AB határozat indokolása is, amelyet a 95/2008. (VII. 3.) AB határozatban foglaltakhoz képest azért kell irányadónak tekinteni, mert ez a határozat a Polgári Törvénykönyv tervezett módosítását vizsgálta, a polgári jog által védett jogi tárgy pedig a másik határozattal érintett büntető jogtól jelentősen eltér. A „községek méltósága” tehát az Etv. 2. § (2) bekezdésével kapcsolatban nem hívható fel eredményesen különös tekintettel arra, hogy a Polgári Törvénykönyv. 85. § (1) bekezdése értelmében a személyhez fűződő jogokat – a jelen perben irreleváns kivételektől eltekintve – csak személyesen lehet érvényesíteni.

Összegezve tehát megállapítható, hogy mások jogának és szabadságának megsértése alatt nem lehet a Polgári Törvénykönyvben szabályozott személyiségi jogsértést érteni.

Mindezek kifejtése után az ítéltáblának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az alperes, ezen belül a Magyar Gárda működése – a keresetben kifejtettek és az ellenkérelemben foglaltak alapján – sértette-e má-

sok jogait és szabadságát, vagy az általa kifejtett tevékenység a Római Egyezményben biztosított alapjogok (10., 11. cikk) megengedett, rendeltetésszerű és emiatt beavatkozást nem tűrő gyakorlásának minősül-e.

A Fővárosi Ítéltábla e kérdés megválaszolásakor elsődlegesen a Római Egyezményből és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ehhez kapcsolódó gyakorlatából indult ki és figyelemmel volt arra is, hogy a strasbourgi döntésekből kitűnően a hasonló tényállású ügyekben az Egyezmény 10. és 11. cikke szerinti jogok együttes gyakorlásának mikéntje volt vizsgálendő.

Az alperes arra helyesen hivatkozott, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik alapköve, a társadalmi fejlődés és az egyén önmegvalósításának egyik alapvető feltétele. Ez a szabadság nem csupán a kedvező fogadtatású vagy közömbös információkat és eszméket illeti meg, hanem azokat is, amelyek sértőek, megütközést keltőek vagy zavaróak, mert a tolerancia és a nyitottság követelménye nélkül nincs demokratikus társadalom (*Vajnai kontra Magyarország-ügy*). A politikai szónoklatokkal és a közérdekű vitákkal kapcsolatban e jog korlátozására csak szűk körben van lehetőség. A véleménynyilvánítási jog ezért kiterjed a gyűlölködő kijelentésekre is mindaddig, amíg nem alkalmasak erőszak szítására [lásd *Sürek és Özdemir kontra Törökország-ügy*, *Karatas kontra Törökország-ügy*, *Oberschlick kontra Ausztria-ügy*, *Nilsen és Johnsen kontra Norvégia-ügy* ítéletei).

A véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja az eszmék kifejezésének szabadságát az öltözködés (például egyenruha viselése) útján, valamint jelképek, szimbólumok használatával is. Egyes szimbólumok használatát az Emberi Jogok Európai Bírósága még akkor is elfogadhatónak tartotta, amikor az adott szimbólum olyan rendszerhez kapcsolódott, amelynek felidézése kellemetlen érzéseket kelt az áldozatokban; a strasbourgi bíróság szerint ugyanis ezek az ellenérzések önmagukban reális, ésszerű félelemként nem definiálhatók (*Vajnai kontra Magyarország-ügy*). A gyülekezési jog gyakorlása során elhangzott szónoklatokat a fenti elvek alapján kell megítélni. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a menetelés, nyilvános felvonulás jogát – a résztvevőkre és a szervezőkre kiterjedően – a gyülekezési jog szintén garantálja.

Mindezekből követően az alperes érvelése annyiban helytálló, hogy önmagában a Magyar Gárda rendezvényein elhangzott szónoklatok tartalma, vagy önmagában az egyenruha használata, illetve az alakzatban vonulás, a vezényszavak, speciális köszöntések elhangzása a véleménynyilvánítási és egyesülési jog gyakorlásába való beavatkozást nem feltétlenül indokolja.

Téved azonban az alperes, amikor úgy véli, hogy mindezeket a körülményeket önmagukban és nem a tényleges megvalósulásuknak megfelelően, azok összességében kell megítélni. Ez utóbbi esetben pedig azt a kumulatív hatást kell minősíteni, amit a véleménynyilvánítás és a gyülekezési joggyakorlás konkrét megvalósulása kiváltott.

Kiemeli az ítéltábla a strasbourgi bíróság gyakorlatából kiolvasható, korábban már rögzített elvek alapján azt is, hogy a felek érvelésével szemben nem az alperesi egyesület működésének egészét, tevékenységének általános társadalmi hatásait, valamint megítélését kellett vizsgálni, hiszen ez utóbbiak szubjektív, és a volt

beavatkozók perbeli nyilatkozataiból is kitűnően egymástól alapvetően különböző értékítéletet jelentenének. A felosztatás pedig csak objektív, konkrét alperesi megmozdulások kapcsán megállapított tényekből következő szankció lehet.

Az ítéletábra különös jelentőséget tulajdonított az alperesi rendezvények helyszínei tudatos kiválasztásának: a kis lélekszámú, romák által is lakott településeken ugyanis az alperes által megnevezett célnak megfelelően a közbiztonságot érintő, így az ún. „cigánybűnözéssel” kapcsolatos kérdések demokratikus megvitatására nem, hanem kizárólag a szónoklatokban kifejeződő üzenetek célba juttatására, valamint a gárdistáknak a helyi lakossághoz viszonyított jelentős létszámára figyelemmel az ún. magyar áldozatok megvédésére való képességének bizonyítására kerülhetett sor. Az alperes tehát egy általa fontosnak tartott társadalmi problémát nem demokratikus fórumon, párbeszéd keretében vitatott meg – egyesületi célkitűzéseinek megfelelően –, hanem egy félkatonai jellegű erődemonstráció keretében a saját véleményét deklarálta.

A helyszínek megválasztásának valós indokát juttatta kifejezésre egyebek közt Sz. Cs. alperesi tag sajtónyilatkozata (1/F/12. szám alatt csatolva), aki megerősítve D. I. akkori főkapitány szavait úgy nyilatkozott, hogy a Magyar Gárda tüntetéssorozatát szervez az etnikai bűnözés által leginkább sújtott térségekben, hogy felhívják a figyelmet a cigányterrorra. A Magyar Gárda hivatalos honlapján megjelent, a faddi eseményekről szóló beszámolók között B. A. szervező kijelentette: ha a rendőrség nem tudja megvédeni a civil lakosságot, majd a Gárda megvédi (1/F/47. szám alatt csatolva).

Ennek kapcsán az ítéletábra csupán megjegyzi: az elsőfokú bíróság helyesen utalt arra, hogy jogállamban nem lehet megtörni az erőszak alkalmazásának állami monopóliumát.

Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy a per tárgyává tett rendezvények alkalmával erőszakos cselekményekre ténylegesen nem került sor, de az elsőfokú bíróság által rögzített tényállásban részletesen bemutatott, és a fentiekben az ítéletábra által is körülírt releváns tények, körülmények folytán, a valamennyi helyszínen nyilvánvalóan jelenlevő ún. foglyul ejtett közönségre is figyelemmel az erőszak közvetlen, egyéni jogok sérelmével is fenyegető veszélye fennállt.

Az Alkotmánybíróság 95/2008. (VII. 3.) AB határozatának indokolása szerint „foglyul ejtett közönségről” akkor beszélhetünk, ha valaki oly módon nyilvánítja ki szélsőséges meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személy kénytelen azt megfélemlítve végighallgatni, és nincs módja kitérni a közlés elől. Az alkotmánybíróság határozatában körülírt helyzetbe került természetes személy nem tudja gyakorolni az az őt egyébként megillető jogot, hogy szabad választása szerint eldönthesse: ott, az adott helyen meghallgatja-e a neki nem tetsző véleményt átélve annak közvetlen hatását, vagy az egyet nem értését is kifejezve eltávozzon. A természetes személy ezen szabad választási, döntési joga pedig védelmet élvez. A demokratikus társadalomban valamely közérdekű kérdés megvitatását kezdeményező csoport másoktól nem kényszerítheti ki, hogy a vitában részt vegyenek és a részvétel konkrét formáját, módját sem írhatja elő.

Önmagában az erőszak tényleges hiányából a nagyszámú rendőri jelenlét mellett az erőszak veszélyének hiányára következtetni nem lehet. Ez utóbbi fennálltának realitását igazolja, hogy a Tatárszentgyörgyre tervezett rendezvény 2007. november 29-i bejelentésében (az iratok közé csatolva 1/F/11. szám alatt) a gyülekezési törvény. 5. § a) pontja szerinti szervező, K. R. maga is az esemény jellegére tekintettel rendőri biztosítást kért, holott a gyülekezési jogról szóló törvény 11. § (1) bekezdése értelmében a rendezvény rendjének biztosításáról a szervező gondoskodik.

Ugyancsak az erőszak veszélyére utal az alperes törvényes képviselőjének a 40. sorszámú jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozata, melyben előadta: ha a rendezvényeken az Országos Cigány Önkormányzat elnöke megjelenik, mindig kialakul valamilyen konfliktus, egyben felszólította K. O-t a rendezvényeiktől való távolmaradásra. Márpedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata a véleménynyilvánítás szabadságát illetően éppen azon alapul, hogy a demokrácia lényege az egymástól eltérő nézetek és programok békés vitájában van: erre figyelemmel az esetleges ellentüntetőt a tüntetővel azonos védelemben részesíti. Az alperesi megnyilvánulásokból ezzel szemben az derül ki, hogy a Magyar Gárda rendezvényei – az erőszak reális veszélye nélkül – nem tűrik el az ellentüntetést.

Nyilvánvalóan nem segíti a közbiztonsággal kapcsolatos problémák megoldását az a magatartás, amely bár lehet, hogy közvetve vitát indít el, de helyben – ahol az alperesi álláspont szerint is a legnagyobb feszültségek jelentkeznek – nem a konfliktusok megoldásának irányába hat, hanem azokat kifejezetten gerjeszti. Ez egyben azt is jelenti, hogy az alperes rendezvényei közvetlenül és ténylegesen a demokrácia lényegéhez tartozó *közrendet és köznyugalmat támadják*. Ez utóbbiak a demokrácia olyan, csak a közösség szintjén értelmezhető értékei, amelyek sérelme mások – a Római Egyezmény 5. cikke szerint ugyancsak védendő – *biztonsághoz és szabadsághoz való jogát sérti*. A községeknek a gyűléseken közvetlenül rész venni nem kívánó, de azokat megfélemlítve mégis elszorítani kénytelen lakói nem csupán kellemetlen érzelmeiknek voltak kitéve, hanem szabadságuk ténylegesen is sérült.

Összegezve tehát kimondható, hogy az alperes tevékenysége folytán – az elsőfokú bíróság álláspontjával szemben – nem a kisebbségek közösség szintjén értelmezendő emberi méltósághoz fűződő személyiségi joga sérült, hiszen e jogok csak természetes személyt illethetnek, közösségeket nem; továbbá az emberi méltóságában megsértett személy önrendelkezési joga folytán egy ilyen sérelem csak az igényt érvényesítő természetes személy által indított perben lenne vizsgálendő.

A közrend és köznyugalom ezzel szemben olyan, csak a közösség szintjén értelmezhető értékek, amelyekbe beletartozik minden érintettnek, így a rendezvények helyszínén tartózkodó természetes személyeknek a Római Egyezmény 5. cikkében védett biztonsághoz és szabadsághoz való joga. Ez pedig az erőszak akár csak közvetett, de reális veszélye esetén sérül, ami adott esetben megállapítható.

Helyesen rögzítette az elsőfokú bíróság azt is, hogy a rendezvények idején elhangzott szónoklatok, így különösen D. I. volt főkapitány sárbogárdi beszéde a zsidó népcsoporttal szembeni fajgyűlölő megnyilvánulás volt, de a faddi és tatárszentgyörgyi szónoklatok is számos, a cigányságra vonatkozó kirekesztő megnyilván-

nulást tartalmaztak. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szerint a véleménynyilvánítási szabadságnak a Római Egyezmény 10. cikke szerinti védelme pedig az ilyen véleményekre nem terjed ki, mert ezek a Római Egyezmény értékei elleni támadást jelentenek [lásd *KPD kontra Németország-ügy*, *Glimmerverband, Hegenbeek kontra Hollandia-ügy*, *Jersild kontra Dánia-ügy*].

Megjegyzi az ítéletábra, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített demokratikus jogállam elvére figyelemmel az alkotmányos értékek védelmét célzó keretekbe a rasszista, kirekesztő megnyilvánulások szintén nem férnek be.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Római Egyezmény 10–11. cikkében foglalt alapjogok korlátozása más alapjog (Római Egyezmény 5. cikk) védelme, valamint a demokratikus jogállam mint alkotmányos elv érvényesülése céljából szükséges figyelemmel a Római Egyezményben biztosított jogok korábban kifejtett társadalmi rendeltetésére (17. cikk).

Az ítéletábra a következőkben azt vizsgálta, hogy a keresetben alkalmazni kért jogkövetkezmény, a feloszlítás a szándékolt céllal arányban álló-e: vagyis alkalmas-e a legitim cél elérésére, ugyanakkor a legenyhébb beavatkozásról van-e szó. Adott esetben azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy polgári jogi jogkövetkezményt kell alkalmazni, melyet az egyesülési jogról szóló törvény szabályoz.

Az alperes ellenkérelmében vitatta, hogy a feloszlítás arányos jogkövetkezmény, ennek ellenére maga sem jelölt meg az Etv. 16. § (2) bekezdésében foglaltak alapján más olyan jogkövetkezményt, amely szerinte a törvényes céllal arányos lenne. Ilyen egyéb jogkövetkezmény nincs is, hiszen ha az Etv. 16. § (2) bekezdés d) pontjában foglalt törvényi tényállási elemek fennállnak, úgy a feloszlítás a törvényszöveg szerint kötelező. Ha tehát a törvényes cél érdekében az alapjog-korlátozás szükségessége megállapítható, akkor a jogalkalmazónak mérlegelési lehetősége nincs, a társadalmi szervezetet fel kell oszlatnia.

Ugyanezen szankció alkalmazását támasztja alá Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalása, mellyel összhangban vannak egyéb jogszabályaink is.

Az Alkotmány 7. §-ának (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általános elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

Az adott ügygel kapcsolatban a Magyar Köztársaság által az 1969. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban, 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezménynek van jelentősége. A magyar jog részévé vált New York-i Egyezmény 4. cikkének b) pontja – többek között – kimondja: a részes államok elítélnék minden olyan propagandát és minden olyan szervezetet, amely a faji gyűlöletet és megkülönböztetést valamilyen formában igazolni vagy előmozdí-

tani igyekszik, és vállalják, hogy törvényellenessé nyilvánítanak és betiltanak minden olyan szervezetet, valamint szervezett és minden egyéb propagandatevékenységet, amely a faji megkülönböztetést előmozdítja.

Ugyanezen Egyezmény 6. cikke értelmében a részes államok az illetékes nemzeti bíróságok és egyéb állami intézmények útján a joghatóságuk alá tartozó minden személynek hatékony védelmet és jogorvoslatot biztosítanak faji megkülönböztetést célzó minden olyan cselekmény ellen, amely a jelen Egyezménnyel ellentétben emberi jogait és alapvető szabadságjogait sérti.

E nemzetközi szerződéssel összhangban született a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVIII. törvény, melynek 4. § a) pontja szerint a Magyar Köztársaság tilalmaz minden olyan magatartást, amely a kisebbségnek a többségi nemzetből való kirekesztését, elkülönítését célozza vagy eredményezi.

A fent idézett jogszabályokból következően a faji megkülönböztetés és kirekesztés tilos magatartás. A tilalom célja az alkotmányos rend alapját képező egyenlő méltóság megvédése. A faji megkülönböztetés és a kirekesztés a demokratikus rendet alapjaiban támadja, és mint ilyen – az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata szerint is – beavatkozást indokol, a New York-i Egyezmény szerint pedig kifejezetten betiltással (felosztatással) szankcionálandó.

Mivel pedig mások jogai és szabadsága megvédésére az alperes felosztatása a jogszabályok szerinti egyedül alkalmas és lehetséges eszköz, annak súlya a törvényes célhoz képest nem aránytalan.

A Fővárosi Ítéltábla az alperes által is hivatkozott „szükségesség-arányosság teszt” elvégzését követően arra az álláspontra jutott, hogy az alperes felosztatását az elsőfokú bíróság helyesen rendelte el: demokratikus társadalmakban ugyanis bármilyen társadalmilag elfogadott cél sem indokolhatja mások jogainak és szabadságának megsértését.

Mindezekre tekintettel a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság érdemben helyes döntését a Polgári Perrendtartás 253. § (2) bekezdése alapján helybenhagyta. [...]

VIII. A POLITIKAI ÉS RÉSZVÉTELI JOGOK



A VÁLASZTÓJOG

A választók azonosítása – Új Nemzeti Párt kontra Dél-Afrika-eset Alkotmánybíróság (Dél-Afrika) – 999 (3) SALR 191 (CC).

[A dél-afrikai Nemzeti Párt az Alkotmánybírósághoz fordult a választók azonosítására használt speciális vonalkódos személyi igazolványok alkotmányosságának megállapítására.]

Yacoob bíró

[...]

[10] [A] választási törvény [...] szabályozza, hogy miként kell a polgároknak felvetetni magukat a választási jegyzékbe és szavazni. A kérdés, amelyre választ kell adni az, hogy ezen követelmények sértik-e a szavazati jogot. [...]

[11] Az Alkotmány hatályosan, csakis minden 18 éves, illetve annál idősebb dél-afrikai polgárt ruház fel azon joggal, hogy szavazhasson a törvényhozó testületekről a kormányzat minden szintjén.[...] [Ezen] jog fundamentális része a demokráciának, hiszen e nélkül az nem létezhet. A jog pusztá léte azonban, anélkül hogy a valós gyakorlásra vonatkozó megfelelő rendelkezések hozzá lennének rendelve, nem tesz semmit a demokráciáért; egyszerre üres és haszontalan.

[12] Az Alkotmány jelentős lépést tesz ezen jog fontosságának elismerésében [...] amikor úgy rendelkezik, hogy minden dél-afrikai állampolgárnak joga van a szabad, tisztességes és rendszeres választáshoz. [...] A szavazati jog természetesen elengedhetetlen része a szabad és tisztességes választáshoz való jognak – és egyúttal értelmetlen a nélkül. Csakis az utóbbi ad jelentőséget az előbbinek. [...] [Ebből az következik], hogy egyik szavazásra jogosult állampolgár sem szavazhat több mint egyszer az éppen esedékes választáson; semmilyen arra nem jogosult személynek nem lehet megengedni a szavazást. Annak mértéke, hogy ezen előírások megszegése milyen gyakori lesz, hatással van a választás tisztességességére is. Ebből következik, hogy szükséges a szavazati jog szabályozása, hogy ezek a törvényszegések kiküszöbölhetőek vagy korlátozhatóak legyenek a szavazati jog megfelelő megvalósulása érdekében.

[13] A választói jegyzék létrehozása és megfelelő működtetése ezért alkotmányos követelmény. [...]

[14] A rendszer részletei[nek szabályozása] a Parlament hatáskörébe tartozik. [...]

[15] Annak követelménye, hogy csak azok a személyek szavazhassanak, akiknek a neve megjelenik az országos választási jegyzékben, alkotmányos követelménnyé teszi azt, hogy [...] az állampolgárok vetessék fel magukat a választási jegyzékbe, mielőtt szavazati jogukat gyakorolják.

[17] [...]A személyazonosság könnyű és megbízható ellenőrzésének valamilyen formája szükséges a [választók beazonosításának] folyamatához. [...]

[18] A fellebbező nem vitatta, hogy a személyazonosság bizonyítása szükséges eleme az Alkotmány által megkövetelt választási rendszernek. Amit vitatott, az az, hogy a választási törvény által előírt, vonalkódos személyi igazolvány lenne az egyetlen eszköz a bizonyítására[...] Az érvelés szerint [sok ember][...] nem tudna szavazni több, egymással összefüggésben álló ok miatt. Az előterjesztés szerint: a Belügyminisztérium, amely ezen okmány kiállításával volt megbízva, nem rendelkezett megfelelő kapacitással azok időben történő előállításához; az okmányok költsége valós akadályt jelentett; és sok potenciális szavazó nem tudta, illetve nem tudatosították benne, hogy milyen okmányok szükségesek, és így nem tudott[...] időben folyamodni ezekért. [...]

[19] Hangsúlyozni kell, hogy a Parlament jogkörébe tartozik annak meghatározása, hogy a szavazók milyen módon igazolják magukat. Ez nem bírósági feladat. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Parlament minden megkötöttség nélkül járhat el annak meghatározásában, hogy a választási rendszert hogyan kell kialakítani. Léteznek fontos garanciák, amelyek az ezt az alapvető jogot gyakorolni kívánó állampolgárok megfelelő védelmét hivatottak biztosítani.

A legelső alkotmányos korlát a parlament számára az, hogy az általa elfogadott rendszernek racionális viszonyban kell állnia egy legitim kormányzati cél megvalósításával. A Parlament nem cselekedhet kiszámíthatatlanul vagy önkényesen. [...]

[20] A második korlátozás, hogy a választási rendszer nem sérthet semmilyen, az Alkotmányban lefektetett alapvető jogot [...]. [...] A döntő kérdés [...] az [...], hogy mikor lehet megalapozottan azt állítani egy törvényhozási intézkedésről, amelynek célja, hogy az embereknek lehetővé tegye a szavazást, hogy valójában ezen jog megtagadását eredményezi? [...]

[21] A bíróság által végrehajtott vizsgálat körébe tartozik egy adott törvényi rendelkezés következményeinek felmérése, annak végrehajtása során. [...] A parlamentnek biztosítania kell, hogy a szavazásra egyébként jogosultak valóban szavazhassanak [...] ha racionálisan elvárható lépéseket tesznek a szavazati joguk érvényesítése érdekében. Többet nem lehet elvárni a parlamenttől. [...]

[...]

[23] Könnyen elképzelhető, hogy a szavazati jog azért sérül, mert egy kormányzati hivatal nem hajtja végre megfelelően a törvényt. Ettől a törvény nem válik érvénytelenné. Ennek orvoslata máshol rejlik. A fellebbezőnek kudarcot kell vallania, ha nem sikerül bebizonyítania, hogy a jog a támadott rendelkezések miatt sérül [...] .

[24] [...]Az első eldöntendő kérdés tehát, hogy [...] a választási törvény ésszerű-e.

[...]

[26] Az 1986-os törvény vizsgálatából az derül ki, hogy a vonalkódos személyi igazolvány követelménye, mint a személyazonosság megállapításának legfőbb eszköze, első pillantásra ésszerűen kapcsolódik a kormány legitim céljához, hogy a szavazati jogot hatékonyan lehessen gyakorolni. [...] Az okmányon található vonalkód lehetővé teszi annak gyors, könnyű és megbízható ellenőrzését, hogy a személy nevét felvették-e a lakossági jegyzékbe.

[...]

[28] [A következő kérdés, hogy a törvény] önkényes vagy kiszámíthatatlan-e [...] .

[...]

[30] [Közvélemény-kutatások] azt mutatják [...] hogy hozzávetőlegesen 5 millió szavazásra jogosult embernek nem volt vonalkódos személyi igazolványa. [...]

[...]

[32] Ha azonban egyszer elfogadásra került, hogy a vonalkódos személyi igazolvány megfelel, mint a választási jegyzékbe történő felvétel és a szavazásra feljogosító legfőbb személyazonosságot igazoló okmány, valamint az is, hogy valamilyen formájú, megbízható személyazonossági igazolvány elengedhetetlen, abból az következik, hogy hiábavaló megkövetelni az emberektől, hogy valamilyen másfajta személyazonosságot igazoló okmányt szerezzenek be, mint a vonalkódos személyi igazolvány. Azok, akik nem rendelkeztek személyazonosságot igazoló okmánnyal, kötelezve voltak azért folyamodni, és ezt nem tették meg. [...] Ebből következik, hogy egyúttal racionális is, hogy a vonalkódos személyi igazolvány legyen a legfőbb személyazonosságot igazoló okmány ebben a kategóriában is.

[33] A következő választ igénylő kérdés az, hogy önkényes-e nem elrendelni, hogy az a két és fél millió ember, akinek másfajta személyazonosságot igazoló okmánya van, azt használhassa, mint a választási jegyzékbe történő felvételre és a szavazásra feljogosító alternatív eszközt. [...]

[35] [Vannak azonban] [...] lényeges különbségek a vonalkódos személyi igazolvány és a más fajta személyazonosságot igazoló okmány között. [...] [Az egyéb] személyazonosságot igazoló okmányokat, amelyek mellett érvelnek, egy közös jellegzetesség köti össze: a faji diszkrimináció, elnyomás és kizsákmányolás által jellemzett szégyenteljes múlt erőteljes jelképei és emlékei. Ebben a múltban kimondhatatlan nyomor és szenvedés volt, és a dél-afrikaiak többségétől nemcsak a szavazati jogot tagadták meg, hanem alapvető emberi mivoltukat is. Ez a tényező komoly jelentőséggel bír. Ezeket az okmányokat faji alapon bocsátották ki, és tükrözik azon személy faját, akinek a részére kiállították. Ezek képezték az egyik pillért, amelyre a fajvédő politikát hathatósan alapozni lehetett. Ebben az országban ezeknek az okmányok használata a választás céljából sokak számára meglehetősen kínos, sőt, kifejezetten sértő lenne.

[36] Másrészt az okmányokra vonatkozó előírások a legtöbb ember számára nem képeznek valós akadályt. [...] Továbbá nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy az érvelésben szereplő költségek és kellemetlenség valós tényező lenne, [valamint] hogy a támadott rendelkezések hátrányosan megkülönböztetnének embereket a szegénységük alapján. [...]

[37] A felszíni elemzés semmit sem talál, ami a szavazati jog megtagadására utalna. [...]

[...]

[41] Figyelembe kell venni, hogy nemcsak a kormány felelőssége annak biztosítása, hogy az emberek tudatában legyenek a szavazással kapcsolatos követelményeknek. Minden demokratikus folyamat tekintetében elengedhetetlen, hogy a politikai pártok biztosítsák, hogy potenciális támogatóik ismerjék a szavazás előfeltételeit, és eleget tegyenek azoknak. [...]

[44] Annak pusztán lehetősége, hogy a polgárok fel tudják vetni magukat a választási jegyzékbe, megközelítőleg nem elegendő.

[46] [Ez] azonban nem jelenti azt, hogy az egyetlen alternatíva a törvény alkotmányellenességének nyilvánításához az, hogy a választás szabadságát és tisztességét csak annak megtartása után lehet megállapítani. Ha a Bizottság nem adott elegendő időt a választási jegyzékbe történő felvételhez, túl kevés regisztrációs helyszínt kínált, vagy egyéb módon úgy cselekedett, hogy az felért a szavazati jog megtagadásával, akkor a sértett fél megfelelő mandamust intézhet a Bizottság ellen.

[49] A jelen rendelkezések alkotmányosságát vitató támadás azonban sikertelen.

O'Regan bíró különvéleménye

[...]

[118] A közös, országos választói jegyzéken alapuló szavazati jogot, valamint a szabad és tisztességes választáshoz fűződő jogot nem lehet tiszteletben tartani, ha a kormányzat, azaz mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom, valamint természetesen a Választási Bizottság, nem teszik meg a szükséges valós intézkedéseket annak érdekében, hogy összeállításra kerüljön a választói jegyzék, és a választást megtartsák. [A] kormányzatra [háru]l]o] legfőbb kötelezettség nem egy negatív kötelezettség, azaz nem azt követelik tőle, hogy tartózkodjon minden olyan cselekedettől, amely ezt a jogot sértené, hanem pozitív kötelezettség, amely kötelezi a kormányzatot, hogy pozitív lépéseket tegyen e jog megvalósításának biztosítása érdekében. [...]

[119] A dél-afrikai demokrácia még mindig gyermekcipőben jár, gondozást és ápolást igényel annak érdekében, hogy megszilárduljon.

[120] [Az] a kötelezettség, hogy az állampolgároknak rendszeres, szabad és tisztességes választást kell nyújtani, nemcsak az alkotmányos demokráciánk viszonylagos fiatalsága miatt fontos, hanem azért is, mert a korábbiakban a demokráciát hangsúlyosan megtagadták. [...]

[...]

[127] Véleményem szerint az a megfelelő megközelítés, ha a szavazati jog törvényes szabályozásától azt követeljük, hogy ésszerű legyen. [...] Ez lehetővé teszi a választásokat szabályozó törvényhozási intézkedések megfelelő vizsgálatát[...].

[128] [A szabályozás] minden esetben az adott körülmények függvénye lesz. [...]

[...]

[160] [Jelen esetben] jelentős számú szavazó, akik rendelkeztek törvényes és érvényes személyazonosságot igazoló okmánnyal, arra kényszerült, hogy másfajta személyazonosságot igazoló okmányt szerezzenek be a választói jegyzékbe történő rövid időn belüli felvétel és a szavazás érdekében. Amennyiben nem kerül sor az előírt okmányok beszerzésére, az a szavazati jog megvonásával jár. Véleményem szerint egy ilyen eredmény a szabad és tisztességes választáson gyakorolt szavazati jog fontosságának semmibe vételét jelenti egy olyan országban, ahol ez a jog még csak gyermekcipőben jár. Véleményem szerint jelen körülmények között ezeket a rendelkezéseket nem lehet ésszerűnek vagy igazolhatónak tekinteni.

A választójog elvesztése – Harper kontra Virginia állam választási bizottsága-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 383 U.S. 663 (1966)

[Virginia állam alacsony összegű, éves választási adót szabott ki minden 21 év feletti személyre. Akik nem fizettek, elvesztették választójogukat.]

Douglas bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

[Ha egyszer] biztosítva lett a választójog, akkor nem lehet olyan [csoportokat megkülönböztető] vonalat meghúzni, amelyek összeegyeztethetetlenek az egyenlő védelem elvével [*Equal Protection Clause*] [...] Más szóval „a szavazati jognak meg kell felelnie olyan tagállami normáknak, amelyek nem diszkriminatív jellegűek, és amelyek nem ellentétesek egyetlen olyan korlátozással sem, amelyet a Kongresszus állapított meg alkotmányos felhatalmazása alapján.” [...] Arra a következtetésre jutunk, hogy egy állam mindig megsérti az egyenlő védelem elvét [...], amikor egy szavazó tehetőségét, vagy egy díj kifizetését szabja meg a választásban való részvétel feltételeként. A választói jogosultság nem áll semmilyen kapcsolatban sem a jómóddal, sem ennek, vagy bármely más adó befizetésével vagy nem befizetésével. Eseteinkből kiderül, hogy az egyenlő védelem elve [...] meggátolja az államokat abban, hogy a választókra vonatkozó olyan feltételeket szabjanak meg, amelyek egyéni alapon diszkriminálnak. Tehát anélkül, hogy megkérdőjeleznénk az állam arra vonatkozó jogát, hogy ésszerű, lakóhelyre vonatkozó korlátozásokat fogalmazzon meg a szavazati jog kapcsán, úgy határoztunk [...], hogy az állam nem tagadhatja meg a szavazás lehetőségét egy jóhiszemű polgártól csak azért, mert a fegyveres erőkhöz szolgál [és ezért külföldön tartózkodik]. [...] Az az elv, amely megtagadja az államtól a polgár szavazatának felhígítására vonatkozó jogot annak anyagi státusza, vagy egyéb tényezők alapján, analógia folytán olyan rendszerek tiltására is kiterjed, amely kizárja a szavazás lehetőségéből azokat, akik nem tudnak, vagy elmulasztanak díjat fizetni a szavazásért.

Az érvelés szerint az állam sok különböző engedély fejében díjat szedhet a polgároktól; ha kérhet egy egyenlő díjat mindenkitől a vezetői jogosítványért, akkor kérhet mindenkitől egyenlő választási adót a szavazásért. Szem előtt kell tartani azonban, hogy ha a szavazásról van szó, akkor az állam érdeke kimerül abban a felhatalmazásában, hogy megszabja a kritériumokat. A jómód éppúgy, mint a faj, a vallási hovatartozás, vagy a bőrszín nem releváns abban a tekintetben, hogy az egyén intelligensen részt tud-e venni a választási folyamatban. A jómód vagy a vagyon alapján húzott határvonalakat, csakúgy, mint a fajokat, hagyományosan helytelenítik. [...] A diszkrimináció mértéke nem releváns.

[Az] egyenlő védelem elvét nem köti gúzsba egy adott korszak politikai elmélete. Soha nem korlátoztak minket az egyenlőség történelmi felfogásai annak meghatározása során, hogy mely határvonalak minősülnek alkotmányellenesen diszkriminatívnak, mint ahogy a jogszerű eljárás tartalma sem korlátozódik egy változtathatatlan katalógusra, amelynek tartalma egy adott kor szerint az alapvető jogok határa volt. Igenis változik az azzal kapcsolatos felfogás, hogy mi minősül egyenlő bánásmódnak az egyenlő védelem elvének értelmében. Ez a Bíróság 1896-ban úgy határozott, hogy külön nyilvános helyek fenntartása fehér és néger állampolgárok-

nak nem fosztja meg az utóbbiakat a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés által parancsolt egyenlő védelem-től és bánásmódtól. [...] [Ám] 1954-ben – több mint egy fél évszázaddal később – megtagadtuk az „elkülönült de egyenlő” [*separate-but-equal*] doktrínát [...] az állami oktatás vonatkozásában. [...]

Következtetésünk [...] nem arra alapul, hogy mit gondolunk a kormányzati politika mibenlétéről, hanem arra, hogy mit követel az egyenlő védelem elve.

Black, Harlan és Stewart bírók különvéleményt fogalmaztak meg.

(Fordította: Győri Gábor)

Külföldi szavazók esete

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE 83, 37 (1990)

[Egy német tartomány *[Land]* külföldi lakosainak megadta azt a jogot, hogy az önkormányzati választásokon szavazhassanak. Körülbelül hétezer dán, ír, holland, norvég, svéd és svájci, aki legalább öt éve lakott a tartományban jogosult lett volna a szavazásra. Kereszténydemokrata képviselők a szövetségi parlamentben, a Bundestagban, egy absztrakt normakontroll eljárást indítottak el, azt állítva, hogy a tartományi törvény „aláásta a német nép önrendelkezéshez való jogát.”]

C. [...] Az [önkormányzati választásra vonatkozó törvény tartományi módosítása] sérti az Alaptörvényt *[Grundgesetz]*, melynek értelmében a népjárási és települési szinten is jogosult a választott képviseletre; a népet itt épp ugyanazon értelemben használják, [mint az Alaptörvénynek a demokráciára vonatkozó cikkében.] Ott a „nép” alatt a német népet értik. Ezáltal a nép fogalma a településeken és a járásokban csak azok német lakosaira terjed ki. Ez kizárja az önkormányzati választójog kiterjesztését a külföldiekre.

I. 1. Az alkotmányos állítás, miszerint „minden államhatalom a néptől származik” [...] nem csak a nép szuverenitásának alapvetését tartalmazza, ahogyan az Alaptörvényen belüli elhelyezése és az egyéb normákkal való viszonya is mutatja. Ezen túlmenően ez az előírás azt is meghatározza, hogy ki a nép, amely a választások, szavazások, valamint a törvényhozás, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás meghatározott szervei útján gyakorolja az államhatalmat: ez a Német Szövetségi Köztársaság államalkotó népe. Az [Alaptörvény] alapján a [köztársaság] mint demokratikus és szociális állam, jogállamiságra és a hatalmak megosztására alapuló struktúra szerint szerveződik; mint demokratikus állam nem képzelhető el a személyek összessége nélkül, amely egyúttal alanya és tárgya az általa és a szervei által gyakorolt államhatalomnak. A személyek ezen összessége képezi az államalkotó népet, amelytől minden államhatalom származik. [Ez nem azt] jelenti, hogy az államhatalom döntéseit minden esetben az érintetteknek jóvá kell hagynia; hanem azt jelenti, hogy az államhatalom alanya a nép, mint egységbe kapcsolt emberek csoportja.

2. A népet, amelytől a Német Szövetségi Köztársaságban az államhatalom származik, a német Alaptörvény alapján a német állampolgársággal rendelkező, valamint az azokkal az Alaptörvény 116 cikk (1) bekezdése alapján egyenrangú személyek képezik. Az államalkotó néphez tartozás a Szövetségi Köztársaságban tehát alapvetően az állampolgárságon keresztül valósul meg. Az állampolgárság a jogi követelménye az egyenlő állampolgári státusznak, ami egyfelől egyenlő kötelezettségekkel jár, másrészt azonban azon jogokat is megalapozza, amelyek gyakorlása révén az államhatalom a demokráciában legitimációját kapja.

Az Alaptörvény egyéb, a népre utaló rendelkezései sem hagynak kétséget afelől, hogy az államalkotó nép a német nép: A preambulum alapján a német nép az, amely alkotmányozó hatalma alapján Alaptörvényt adott magának, a 33. cikk (1) és (2) bekezdései minden németet, minden tartományban ugyanazon jogokkal és kötelezettségekkel ruházta fel; [egyéb cikkek alapján] a szövetségi elnök és a szövetségi kormány tagjai es-

küsznek, hogy erőfeszítéseiket a német nép javára fordítják; végül a 146. cikk a német népet ruházza fel azon hatalommal, hogy döntsön egy, az Alaptörvényt [*Grundgesetz*] valamikor felváltó Alkotmányról. [Figyelemre méltóan] mind a preambulum, mind az Alaptörvény 146. cikke a német népet nyilvánítja a Német Szövetségi Köztársaság tárgyának és alanyának. Az Alaptörvény 116. cikke, amely a németiség minőségét az ún. státusz-németekre terjeszti ki, azáltal nyeri csak el értelmét, hogy a német államhatalom alanyát a német állampolgárok összességével azonosítja. Az Alaptörvény alkotói kifejezetten szem előtt tartották ezt a szempontot, annak ellenére, hogy a háború utáni időszak körülményeire való tekintettel némileg módosítani kényszerültek az elvet.

3. Ha tehát az Alaptörvény alapján a németiség attribútuma „a nép”-hez [...] mint az államhatalom alanyához való tartozás, akkor a választójognak is – amely a legfőbb eszköze annak, hogy a nép a ráruházott államhatalmat gyakorolja – ez a tulajdonság az előfeltétele. Ez semmiképpen nem jelenti azt, hogy a törvényhozónak semmilyen lehetősége ne lenne az [Alaptörvény] által meghatározott „nép” összetételére hatást gyakorolni. Így például az Alaptörvény [...] a törvényhozóra bízta annak szabályozását, hogy mely módon lehet megszerezni, illetve elveszíteni a német állampolgárságot, és ily módon azon kritériumokat is, amelyek alapján az államalkotó néphez való tartozás meghatározásra kerül. Az állampolgársági jog tehát egyúttal az a terület, ahol a törvényhozó a Német Szövetségi Köztársaság lakosságának összetételében bekövetkezett változásokat figyelembe tudja venni a politikai jogok gyakorlása tekintetében. Nem igaz, hogy azért, mert a szövetségi területen jelentősen nőtt a külföldiek részaránya a teljes népességben, a nép alkotmányjogi fogalma jelentésváltozáson ment volna keresztül. Ezen felfogás mögött az az elképzelés rejlik, hogy a demokratikus alapgondolatnak – és különösen a benne rejlő szabadságfelfogásnak – az felel meg, ha egymással összhangba hozzuk a demokratikus politikai jogokkal felruházottak körét azokéval, akik tartósan az állami uralomnak alá vannak vetve. Bár ez az elgondolás kiindulópontjában helyes, nem vezethet a németiséghez és az államhatalommal felruházott, államalkotó néphez való tartozás közötti kapcsolat felbontásához.

(Fordította: Győri Gábor)

Kramer kontra Union Free School District/Egyesített Iskola Körzetek-eset Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 395 U.S. 621 (1969).

A Legfelső Bíróság elnöke, [Earl] Warren ismertette a Bíróság álláspontját.

[A]nnak eldöntésére kértek fel minket [...] hogy New York állam oktatási törvénye alkotmányos-e. [A törvény] rendelkezése szerint bizonyos [...] iskolai körzetekben a lakók, akik különben jogosultak az állami és szövetségi választáson való részvételre, csak akkor szavazhatnak az iskolai körzeti választáson, ha (1) tulajdonosnak (vagy bérelnék) adóköteles ingatlantulajdont a körzetben, vagy (2) ha a helyi állami iskolába beíratott diákok szülei (vagy egy beíratott gyermek felügyeletük alá tartozik). A fellebbező, egy egyedülálló férfi, aki se nem tulajdonosa, se nem bérlője adóköteles ingatlannak, keresetet nyújtott be a szövetségi bíróságon, mivel állítása szerint [ez] megtagadja tőle a törvény általi egyenlő védelmet. [...]

[...] „Annak megállapítása során, hogy a tagállami törvény sérti-e az egyenlő védelem elvét [*Equal Protection Clause*], először is figyelembe kell vennünk a törvény mögött rejlő tényeket és körülményeket, azokat az érdekeket, amelyeket állítása szerint védelmez az állam, valamint azok érdekeit, akiket a besorolás hátrányba hoz.” És jelen esetben a törvényt alapos és szigorú vizsgálatnak kell alávetnünk. „[M]ivel a választójog szabad és korlátozástól mentes gyakorlásához fűződő jogvédelmező hatással van egyéb alapvető polgári és politikai jogokra, minden, a polgárok szavazati jogát érintő állítólagos sérelmet alaposan és aprólékosan meg kell vizsgálni.” Ezen alapos vizsgálat azért szükséges, mert a választójogot biztosító törvényeink képvisleti társadalmunk alapját képezik. Minden indokolatlan diszkrimináció annak meghatározásában, hogy ki vehet részt politikai ügyeinkben, vagy a választott képviselők kiválasztásában, aláássa képviseleti kormányzatunk legitimitását.

[Ezért] szigorú vizsgálat alkalmazandó azon törvények esetében, amelyek megtagadják a választójogot olyan polgároktól, akik amúgy koruk és lakóhelyük alapján arra jogosultak lennének. Olyan törvények, amelyek szelektív alapon adják meg a választójogot a lakosoknak mindig magukban hordozzák azt a veszélyt, hogy egyes polgároktól megtagadják a hathatós beleszólás jogát olyan kormányzati ügyekbe, amelyek jelentősen befolyásolják életüket. Ezért tehát, ha egy vitatott állami törvény megadja a szavazati jogot egyes helyi lakosoknak, akik koruk és állampolgárságuk alapján erre jogosultak, míg egyúttal megtagadja a választójogot másoktól, akkor a Bíróságnak meg kell állapítania, hogy a kizárások szükségesek voltak-e egy lényeges állami érdek elősegítéséhez. És ezen okoknál fogva a tisztelet, ami általában kijár a törvényhozók döntéseinek, nem terjed ki az arra vonatkozó döntésekre, amelyek arról szólnak, hogy mely helyi lakosok vehetnek részt a választáson [...]. [N]em alkalmazható ez esetekben az az általános vélelem, miszerint az állami törvények alkotmányosak, sem pedig az állami besorolások hagyományos elfogadásakor, ha a Bíróság el tud képzelni „ésszerű alapot” a különbségtételre. [...]

A választójogot biztosító törvények szigorú bírósági vizsgálatának szükségessége egész egyszerűen azért változatlan, mert egy más törvényes keret mellett a választással betöltött hivatali pozíciókat kinevezéssel tölthették volna be. Az államoknak van némi mozgásterük a tekintetben, hogy eldöntsék: egyes köztisztviselést választással vagy kinevezéssel töltenek be, illetve hogy egyes kérdéseket a választók elé lehet-e tární. Valóban,

korábban megállapítottuk, hogy ha egy megyei iskolaszék adminisztratív, s nem törvényhozó testület, akkor a tagjait nem kötelező választással kijelölni. Ám amikor „választójogot adnak a szavazópolgároknak, nem lehet köztük olyan különbségtételt alkalmazni, ami nincs összhangban a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés egyenlő védelem elvével.”

Nem abból keletkezik a szigorú bírósági vizsgálat szükségessége, hogy a kerületi gyűléseknek és az iskolaszéknek nincsenek „általános” törvényhozási felhatalmazásai. Szigorú vizsgálatunkat nem a választás tárgya teszi szükségessé, hanem az követeli meg, hogy egyes polgárok részt vehetnek benne, míg mások nem. [...] A fellebbezőn, és a hozzá hasonlóan, szülei otthonában élőkön kívül a törvény a következő személyeket fosztja meg szavazati jogától (hacsak nem szülei vagy gyámjai olyan gyermekeknek, akik a körzeti állami iskolába vannak beíratva): nyugdíjas polgárok és egyéb személyek, akik gyermekeiknél vagy rokonaiknál élnek, katonai alkalmazottak és mások, akik adómentes ingatlanban élnek; alkalmi bérlők és albérlők; olyan szülők, akik sem nem tulajdonolnak, sem nem bérelnék az előírásoknak megfelelő ingatlant, és akik gyermekei még túl fiatalok az iskolalátogatáshoz; olyan szülők, akik sem nem tulajdonolnak, sem pedig nem bérelnék az előírásoknak megfelelő ingatlant, és akiknek gyermekei magániskolába járnak. [A fellebbező érvelése szerint] a közösség minden tagja érdekelt a közoktatás minőségében és struktúrájában, és kiemeli, hogy „a helyi iskolaszékek által hozott döntések[...] súlyos hatással lehetnek a teljes népességre.” [...]

A jelek szerint az állam azzal érvel, hogy mivel az iskolákat részben a helyi ingatlanadóból finanszírozzák, azok a személyek szavazhassanak, akiket saját zsebükön keresztül „közvetlenül” érint az ingatlanadó változása. Hasonlóképpen az iskolába járó gyermekek szülei esetében feltehetően „közvetlen” az érdekelttség az iskola ügyeiben, és ezért jár nekik a szavazás lehetősége. [...]

Nem kell kifejtenünk véleményünket arról, hogy az állam bizonyos körülmények között korlátozhatja-e a választójog gyakorlását azokra, akik „elsődlegesen érdekeltek” vagy „elsődlegesen érintettek.” Ezzel természetesen nem érkeztünk el annak a megállapításhoz, hogy ezek a konkrét választások olyan típusúak-e, amelyekben a választójog korlátozható. Mivel, ha a vita kedvéért feltételezzük, hogy New York állam legitim módon korlátozhatja a választójogot az iskolaszéki választásokon azokra, „akik leginkább érdekeltek az iskola ügyeiben”, a [törvény] szigorú vizsgálata azt mutatja, hogy ezt a célt nem valósítják meg kellő pontossággal ahhoz, hogy megtagadják a fellebbezőtől a választójogot. [A] kategóriákat úgy kell kialakítani, hogy a fellebbező, illetve az ő csoportjába tartozók kizárása szükséges legyen a kifejtett állami cél megvalósításához. [A törvény] nem felel meg a szabadság szigorú mércéjének, amelyet elvárunk azoktól a törvényektől, amelyek szelektív módon biztosítják a választójogot. A besorolások [...] lehetővé teszik olyan személyek bevonását, akiknek legfeljebb távoli és közvetett érdeke fűződik az iskolai ügyekhez, míg egyúttal kizárhat másokat, akiknek kifejezett és közvetlen érdeke fűződik a döntéseket hozó iskolához. [...]

Stewart, Black és Harlan bírák különvéleménye

[...] Egyértelmű, hogy egy állam jogosan indulhat ki abból, hogy lakosainak nagyobb érdeke fűződik egy, a határain belül tartott választás kimeneteléhez, mint más személyeknek. Hasonlóképpen teljes mértékben racionális, ha egy állami törvényhozás abból indul ki, hogy lakosai, akik általában véve jobban tájékozottak az

állam ügyeiről, mint a nem helyi lakosok, inkább fognak felelősségteljesen szavazni, mint a nem helyi lakosok. Hasonlóan lehet vélekedni a törvényhozás vélelméről a választási kompetencia vonatkozásában egyrészt a felnőttek és írástudó személyek esetében, a másik oldalról pedig a kiskorúak és az analfabéták tekintetében. Természetesen egyértelmű, hogy az ily módon meghúzott vonalak nem tudják hibátlanul teljesíteni az előírt törvényhozói célkitűzést. Éppúgy, ahogy „analfabéta emberek lehetnek intelligens szavazók”, nem helyi lakosok, vagy kiskorúak bizonyos esetekben szintén lehetnek érdeklődő, tájékozott és intelligens résztvevők a választási folyamatban. Könnyen előfordulhat, hogy olyan emberek, akik az államhatárokon túl ingáznak a munkahelyükre, jelentősen érdekeltek azon állam ügyeiben, ahol foglalkoztatják őket; egyes egyetemi- vagy főiskolai diákok, akik 21 év alattiak, lehet, hogy tájékozottabbak és szenvedélyesebben érdeklődnek a politika iránt, mint jó néhány felnőtt. Az ilyen eltérések azonban elkerülhetetlen velejárói a választóvonalak meghúzásának, ami lényeges része a jogalkotásnak. Ezért tehát mindaddig, amíg a besorolás racionálisan kapcsolódik egy megengedett törvényhozási célhoz – mint például a lakóhely, az írni-olvasni tudás, illetve a korral kapcsolatos követelmények a szavazás vonatkozásában – nem áll fenn az egyenlő védelem megtagadása. Ezen az alapon megítélve a törvény általi besorolás véleményem szerint egyértelműen érvényes.

[...] [A] felállított mérce kinyilvánított indokolása vizsgálat esetén nem állja meg a helyét. [...] A szóban forgó, szavazásra vonatkozó kritériumokat nem az Egyesített Iskola Körzet [Union Free School District] hirdettette ki [...] hanem New York állam törvényhozása, és a fellebbező teljes mértékig jogosult arra, hogy azon testület képviselőinek választásában részt vegyen. [...] [Ezért nem kell szigorú mércét alkalmazni.] S nincs semmilyen egyéb indokolása sem a Bíróság „szigorú” egyenlő védelem tesztjének. Jelen esetben nem áll fenn faji besorolás, melyet a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés létrehozása okainak fényében hagyományosan magától értetődően „gyanúsaknak” minősítettek. Továbbá ez a törvény nem olyan, amely negatív hatással van egy alkotmányosan védett jogra, és következésképpen csak egy „sürgető” állami érdekléssel lenne indokolható. Hiszen „az Egyesült Államok Alkotmánya senkit nem ruház fel választójoggal.”

(Fordította: Győri Gábor)

Haig kontra Kanada-eset

Legfelső Bíróság (Kanada) – [1993] 2. S.C.R. 995

[Két referendumot tartottak Kanadában, mindkettőt a kanadai Alkotmány módosítására vonatkozó javaslatokról. Graham Haig és társai egyikben sem adhatta le szavazatát. Fellebbezésének egyetlen kérdése: vajon jogosult volt-e szavazatot leadni a szövetségi referendumban?]

La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier és Major bírák

A kanadai történelem ama konkrét pillanatában különféle politikai nyomások, megfontolások és események jelentek meg együttesen. Ezek közt szerepelt a folyamatos és politikailag kiélezett alkotmányos párbeszéd. [...] Ebben a kontextusban döntött úgy a szövetségi kormány, hogy referendumot tart azon tartományokban, ahol különben nem került volna erre sor. Ez a döntés összhangban volt a tartományok akaratával és jogkörével, vagyis, hogy belátásuk szerint kérhetik ki választóik véleményét.

Végül csak két referendumra került sor: egyet Québecben tartottak a tartományi referendum törvény alapján, míg a másikat Kanada többi részében a szövetségi referendum törvény alapján. A vonatkozó törvények értelmében a szövetségi kormánynak lehetősége volt az általa választott modellt követni. A vonatkozó rendelkezések lehetővé tették az egy vagy több tartományban tartott referendumokat. A választott modellt akkortájt mind a szövetségi kormány, mind a tartományi kormányok politikailag megalapozottnak tartották. [A] két referendum részletes végrehajtását az egyes kormányok választási törvényei szabályozták. Bár bizonyos tekintetben hasonlítanak egymásra, a szövetségi választási törvény és Québec tartomány választási törvénye NEM tükörképei egymásnak, és egyes kérdések vonatkozásában eltérő rendelkezéseket tartalmaznak, beleértve a következőket: a választásra jogosultak névsorának összeállítása, a szavazási módszer, a finanszírozás, a referendum kihirdetése, ismertetése és az utóbbiakkal kapcsolatos kiadások, a választási biztosok és azok munkatársainak szerepei és funkciói, valamint az állandó tartózkodásra vonatkozó követelmény. Québec állandó tartózkodásra vonatkozó rendelkezései különösen eltérnek a szövetségi választási törvénytől, mert a szavazásra való jogosultsághoz hathavi állandó tartózkodást követelnek meg. Ezen állandó tartózkodásra vonatkozó követelmény eredményeképp Québec egyes lakosai, köztük Haig úr, nem szavazhattak, ami a jelen eset alapját képezi.

[...] A fellebbezők szerint azáltal, hogy nem vehettek részt a szövetségi referendumban, megfosztották őket a szavazáshoz (3. cikk), a szabad véleménynyilvánításuktól [2. cikk b)], és a törvény előtti egyenlőséghez [15. (1) cikk] való alkotmányos joguktól. [...]

[A] kanadai Alkotmányban egyáltalán nem esik szó a referendumokról, az ilyenfajta konzultáció szövetségi vagy tartományi kormányzatok által elrendelt formájának előírásáról, vagy tiltásáról nem is beszélve. A fellebbezők ezzel szembenő előterjesztései egyszerűen tarthatatlanok. Alkotmányosan megengedett volt a kilenc tartományban és két területen [*territory*] tartandó szövetségi referendumra vonatkozó döntés. Politikai döntés volt, amelynek lehetősége a törvény szerint nyitva áll, és összhangban van a föderalizmus elveivel. Marad tehát annak a vizsgálata, hogy ezen döntés összhangban van-e a szövetségi kormány *Karta* által meghatározott kötelezettségeivel. Most ezt a kérdést vizsgálom.

Garantálja-e [...] a *Karta* minden kanadai állampolgárnak a jogot a szövetségi referendumban való részvételhez, a szövetségi referendum törvény követelményeitől függetlenül? A *Karta* 3. cikke következőképp szól: „Kanada minden polgárának joga van szavazni az Alsóház tagjaira vagy egy törvényhozó gyűlésre vonatkozó választásban, illetve jogosultnak kell lennie az azon belüli tagságra.”

Azonnal nyilvánvalóvá válik, hogy a cikk szövege meglehetősen korlátozott, és csakis a szövetségi és a tartományi törvényhozó gyűlésekre vonatkozó választásokban való részvételre biztosít jogot. [...]

A célja [...] tehát, hogy az ország összes polgárának megadja a jogot ahhoz, hogy a választott képviselők kiválasztásában döntő szerepet játsszon. Ezek a képviselők felelősek aztán a törvényekben megtestesülő döntések meghozataláért, amelyekért a választók őket felelősségre vonhatják. [...]

A *Karta* által garantált jogok egyúttal pozitív jogok is. A szövetségi és a tartományi kormányzatok feladata, hogy rendszeresen választásokat tartsanak, amelyek során a polgárok kiválaszthatják képviselőiket. A rendszeres választások megtartásának elmulasztása megsértené a *Kartát*, a kormányt felelősségre vonhatóvá tenné ezen Alkotmánysértésért és kétségtelenül alkotmányos válságot eredményezne. Mivel egy választás eredményei egyértelműen kötelező erővel bírnak egy demokratikus társadalom polgáira, az eredmények érvényesítésének elmulasztása komoly alkotmánysértést jelentene.

A referendum azonban lényegét tekintve egy konzultációs folyamat, vélemények összegyűjtését célzó eszköz. Egy referendumon történő szavazás lényeges eltérést mutat egy választáson történő szavazástól. Először is, hacsak törvény által előzetesen nem kötelezte magát erre, akkor egy kormány nem tartozik polgáraival konzultálni a referendum eszközének használatáról. Megteheti, hogy egy konkrét referendum megtartására kötelezi magát, mint ahogyan azt Québec tette a 150. törvénnyel, de ilyen törvényhozási rendelkezés hiányában nincs kötelezettsége ilyen típusú konzultáció tartására. Másodsorban, ugyan jelentős politikai súlya lehet egy referendumnak, és egy kormány dönthet úgy, hogy annak eredményeit figyelembe véve cselekszik, de ha nincs olyan törvény, amely a kormánynak előírja, hogy az eredménynek megfelelően cselekedjen, annak eredményei nem bírnak kötelező erővel. A kötelező erőt elrendelő törvényhozás hiányában ezen ország polgárainak nem állna jogában jogorvoslatot kérni abban az esetben, ha az eredménynek nem tesz eleget a kormány. Ha egy kormány referendumot szervezne, és aztán figyelmen kívül hagyná annak eredményét, akkor ennek jóvátétele a politika, és nem a jog területén következhetne be. Ezek a különbségek további bizonyítékként szolgálnak arra vonatkozóan, hogy a szavazásra vonatkozó általános jog nem foglal magában egy, a referendumról történő szavazásra való jogot.

A *Karta* 3. cikke világos, és nem hagy kétséget céljait illetően: a tartományi és szövetségi képviselők választására korlátozódik. Következésképpen mivel egy referendum semmilyen tekintetben nem felel meg a választások fenti formájának, a *Karta* [...] alapján az ország polgárai nem formálhatnak maguknak alkotmányos jogot a referendumban való részvételre. [...] Ennek megfelelően nem sérültek Haig úrnak a *Karta* 3. cikkében foglalt jogai, amikor nem szavazhatott a szövetségi referendumban.

(Fordította: Győri Gábor)

Tartományi választókerületek határai

Legfelső Bíróság (Kanada) – [1991] 2 S.C.R. 158.

[A beadvány szerint a választókerületek határaitra vonatkozó módosítási javaslatok sértették a Kanadai Jogok és Szabadságok Kartáját (a továbbiakban: a Karta). A törvény a városi és vidéki közigazgatási kerületek szigorú kvótáját írta elő, és azt követelte, hogy a városi közigazgatási kerületek határai egyezzenek meg a létező helyi önkormányzati határokkal. Az ennek alapján létrejövő elosztási térképen több olyan közigazgatási kerület is szerepelt, amelyben a lakosok száma több mint 15%-kal is eltért a tartományi átlagtól, ami a városi területek alulreprezentáltságának problémájára utalt.]

La Forest, Gonthier, McLachlin, Stevenson és Iacobucci bírák

Jelen esetben a kérdés az volt, hogy a választókerületek elosztása, illetve a közöttük lévő eltérések sértik-e a Karta által garantált, szavazati jogot. A közvetett kérdés az 1989-es képviseleti törvény hatálya volt, a választókerületek meghatározásának vonatkozásában.

A tartományi választókerületek meghatározása a Karta hatálya alá tartozik, és nem a tartományi Alkotmányokra vonatkozó alkotmányos konvenció körébe, amelyre nem terjed ki a bírósági felülvizsgálat. Bár a tartományi alkotmány módosítására vonatkozó törvényhozási jogkör alkotmánymódosítás nélkül nem vonható el a tartománytól, és ebben az értelemben a Karta ellenőrzése felett áll, a törvényhozói jogalkotási hatáskör tartományok általi gyakorlata alá van vetve a Kartának. A konvenció felhatalmazza a tartományt saját választókerületi határainak kialakítására, de ez a konvenció a Karta 3. cikkének hatálya alá tartozik.

A Kartában foglalt választójog tartalmát tágan és céltudatosan kell meghatározni, a történelmi és társadalmi kontextus figyelembevételével. A választójog történelmi kialakulásának tágabb filozófiai alapjait fel kell kutatni, és a gyakorlati megfontolásokat is szem előtt kell tartani, mint például a társadalmi és fizikai földrajz. A Bíróságot mindenekfelett a „szabad és demokratikus társadalom” elvének kell vezérelnie, amelyre a Karta alapul. A Karta 3. cikkében foglalt választójog célja nem a választói erő egyenlősége, mint olyan, hanem a „hatékony képviselethez” való jog. A választójog tehát számos tényezőt foglal magában, amelyek közül csak az egyik az egyenlőség. A cikk nem garantálja a választói erő egyenlőségét.

A választói erő viszonylagos paritása egyik legfőbb feltétele a hatékony képviseletnek. A tökéletes paritástól való eltérés azonban indokolt lehet a gyakorlati megvalósíthatatlanság okán, vagy a hatékonyabb képviselet szolgáltatása érdekében. Potenciálisan figyelembe kell venni olyan tényezőket, mint a földrajzi elhelyezkedés, a közösség történelme, a közösség érdekei, vagy a kisebbségek képviselete, annak biztosítására, hogy törvényhozó testületeink hatékonyan képviseljék a társadalmi mozaikunk sokszínűségét. Ezen túlmenően nem merülhet fel egy polgár szavazatának „felhígítása” egy másikéhoz képest.

A kanadai demokrácia történelme nem sugallja azt, hogy a Karta 3. cikkének alkotói a szavazók paritását tekintették a legfőbb célnak. Céljuk e helyett az ebben az országban rég elismert hatékony képviselet joga volt, egy olyan rendszerben, amely megfelelő súlyt helyez a választók egyenlőségére, ám amennyiben szükséges, elfogad egyéb megfontolásokat is. A hatékony képviselet és a jó kormányzás ebben az országban azt

követeli, hogy a választók paritása mellett egyéb tényezőket, mint például a földrajzi és közösségi érdekeket is vegyék figyelembe a választókerületi határok megállapításánál. A hatékony képviselő kanadai eszményétől történő elszakadás, amennyiben erre sor kerül, a Karta 3. cikkének megsértéseként fog minősülni.

A parlamenti helyek városi és vidéki területek közötti allokációja szorosan igazodott a népesség ezen területek közti megoszlásához, és valójában növelte a városi helyek számát, hogy tükrözze az ott megjelenő népességnövekedést. Általánosan a körzeti határok közötti variációk a tartomány déli részében indokolhatónak látszanak olyan tényezők alapján, mint a földrajz, a közösségi érdekek, valamint a népességnövekedési trendek. Figyelembe véve a szórványos népességet és a kommunikációnak az ezen a vidéken tapasztalható nehézségeit, az északi határvonalak megfelelőek voltak. A 3. cikke megsértése nem lett alátámasztva.

Sopinka bíró párhuzamos véleménye

[...] A Karta alkotói nem akartak egy új jogot létrehozni, és ennek megfelelően az elsődleges vizsgálat annak megállapítására irányult, hogy milyen elvekre alapul a szavazati jog. Történelmileg a választókerületek határainak meghúzását a szavazati egyenlőség megvalósítására irányuló erőfeszítés irányította, de ezzel liberális engedmények párosultak, olyan megfontolások alapján, amelyek a Választási Határvonalak Bizottságára vonatkozó törvény 20. cikkében vannak felsorolva. Sikertelenül került elő olyan eltérések, amelyek megfosztották volna a választókat a méltányos és hatékony képviselőtől. A Karta alapján az eltéréseket bírósági vizsgálatnak vetik alá, mert nem ölthetnek olyan formát, amely megfosztja a választókat a méltányos és hatékony képviselőtől.

A Karta 3. cikkében lefektetett garancia nem terjed ki a folyamatra. [...]

A Legfelső Bíróság elnöke, Lamer, valamint L'Heureux-Dubé és Cory bírák különvéleménye

Kanadában minden polgárnak minimálisan rendelkeznie kell szavazati joggal, valamint szavazatának titkos leadásához, becsületes megszámolásához és nyilvántartásba vételéhez fűződő joggal. Egyaránt lényeges, hogy minden szavazatnak viszonylag egyenlőnek kell lennie minden más szavazattal; nem lehetnek nagyfokú számszerű eltérések a népesség tekintetében a 64 déli választókerület között. Akkor engedélyezett eltérés az egyenlőségtől, ha az az egész nép számára nyújtott jobb kormányzáshoz történő hozzájárulással indokolható, megfelelő súlyt adva a demográfiával és a földrajzzal kapcsolatos regionális ügyeknek. [...]

A szavazati jog alapvető fontossága a választással kapcsolatos törvényhozási rendelkezések ésszerű mérteken belüli szigorú vizsgálatát követeli. A 3. cikk értelmében történő vizsgálat nemcsak a szóban forgó, aktuális elosztásra vonatkozik, hanem arra a mögöttes folyamatra is, amelynek folyamánya a választási térkép. Bár olybá tűnhet, hogy a jelen elosztási térkép olyan eredményt valósított meg, amely nem túlzottan ésszerűtlen, a törvény alkotta körülmények negatív hatással vannak a városi szavazók jogaira. Miután létrejön egy független határvonal-bizottság, a törvényhozás felelősségi körébe tartozik annak biztosítása, hogy a Bizottság megbízatását szabadon és felesleges beavatkozástól mentesen tudja ellátni. A szavazati jog olyannyira alapvető, hogy ezen beavatkozás elegendő ahhoz, hogy megvalósítsa a Karta 3. cikkének megsértését.

[Az északi közigazgatási kerületek vonatkozásában a földrajz] és a demográfia alapján sürgető és jelentős szükséglet volt kimutatható, és ezen választókerületek létrehozása racionálisan kapcsolódott azon felfogáshoz, hogy hatékony képviselőjük legyen.

A déli közigazgatási kerületek jogilag és földrajzilag más helyzetben voltak. Bár a városi és vidéki területek képviselői érdekeinek eltérései jogosan figyelembe vehetők a választókerületek határainak meghúzásakor, egy-egy kerület szavazónépességének körülbelül egyenlőnek kell lennie, és ezért az itt megszabott kötelező feltételek ki vannak zárva. [...] Korábbi és igazságosabb felosztások arra utaltak, hogy a városi szavazók jogait kisebb mértékben is lehet korlátozni.

(Fordította: Győri Gábor)

Kurokawa kontra Chiba Prefektúra Választási Bizottság-eset Legfelső Bíróság (Japán) – 30 Minshu 3, 223. o. (1976)

[Az 1962-es japán választáson a törvényhozási helyeket az 1946-os népszámlálás, valamint egy 1964-es törvény alapján osztották fel. Ennek eredményeképp Tokió városában négy szavazatra volt szükség, hogy ki lehessen egyenlíteni egy vidéki területen leadott szavazatot. Egy tokiói lakos panaszt nyújtott be a Bírósághoz, azt állítva, hogy a választási törvény sérti az egyenlőséghez és az általános választójoghoz fűződő jogát. Egy bíróság elutasította kérelmét, és a törvényhozás mérlegelési körében hagyta a felosztást. Az itt ismertetett esetben az 1964-es népszámlálás alapján tartottak 1972-ben választást, amikor a városi és vidéki szavazatok közötti eltérés ötszörös volt az utóbbi javára. Kurokawa ismét panaszt nyújtott be, mely szerint a választási törvény sértette az egyenlőséghez való jogot. A Bíróság a következő döntést hozta:]

Az 1972-es általános képviselőházi választás Chiba prefektúra első körzetében alkotmányellenes. [...]

[...] Az 1972-es, december 10-i képviselőházi választás a Chiba prefektúra első választási körzetében törvényellenes. [...]

Alkotmányunk [...] annak megállapítása során, hogy az egyes Házak tagjainak számát, illetve a megválasztásukra vonatkozó egyéb kérdéseket törvény által kell szabályozni [...] a választás konkrét részleteire vonatkozó döntéseket az országgyűlés hatáskörébe utalja. [...] Tehát az Alkotmány az egyes szavazatok értékét nem tekinti a választási rendszer egyedüli olyan tényezőjének, amelyet az országgyűlésnek figyelembe kell vennie. Az országgyűlés figyelemmel lehet más tényezőkre is, mindaddig, amíg ezek lehetővé tesznek egy megfelelő választási rendszert, amely nem részrehajló és hatékony képviseletet eredményez. Az egyes szavazatok egyenlőségét össze kell hangolni más politikai célokkal és elemekkel [...]

[A]mikor egy országot választókerületekre osztanak és az egyfordulós rendszert vezetik be, nem szokatlan, hogy az egyes választókerületekben található szavazók száma nem tökéletesen arányos az adott kerületben választható képviselők számával. Ám ha az ideálistól történő eltérések túl nagy mértéket öltenek ahhoz, hogy szemet lehetne hunyni felettük, az alkotmányos aggályt vet fel arra vonatkozóan, hogy a választási rendszer nem tartalmaz-e indokolatlan mértékű egyenlőtlenséget az egyes szavazatok súlya között a választó lakóhelye függvényében. Jelen esetben ez fennáll.

Jelen esetben a felosztási rendelkezés az 1964-es választási törvény részleges módosításának egyik következménye [...]. [Olybá tűnik, hogy a mai egyenlenség] pusztán a módosítás óta a lakosságban végbement változásoknak köszönhető [...].

[H]a a fogyatékoság egy, a körülményekben bekövetkezett fokozatos változás eredménye, akkor szükségessé válik annak részletes vizsgálata, hogy a törvény mikor lett alkotmányellenes. Sem nem praktikus, sem pedig nem helyes a választókerületeket gyakran reformálni [...]. [C]sak akkor szabad [a felosztást] alkotmányellenesnek minősíteni, ha nem kerül sor az Alkotmány által ésszerű időszakokként megkövetelt kiigazításra.

Az Alkotmány 43. és 47. cikkeinek rendelkezése szerint az országgyűlésnek kell kialakítania a választási rendszert, és meghatározni a szavazás módját, a törvényhozók számát, a választókerületek határait, és a helyek felosztását ezen kerületek között. Elvileg tehát a választási rendszerrel kapcsolatos kérdéseket az országgyűlés hatáskörében kell hagyni. [...] [A]z országgyűlés állapíthatja meg a tisztességes és hatékony képviselet megteremtésének legmegfelelőbb módját. Ám a mindkét házra vonatkozó konkrét választási rendelkezéseket állandóan felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy meg lehessen állapítani: sértik-e az Alkotmány választói egyenlőségre vonatkozó utasítását.

[...] Az országgyűlési helyek választókerületi határait és felosztására vonatkozó döntések bonyolult politikai és technikai szempontok figyelembevételét igénylik. Nincs objektív mérce amely pontosan meghatározná, hogy konkrét döntésekben ezen tényezők mely módon nyilvánuljanak meg. Ezért az országgyűlésnek széles körű jogkört kell biztosítani e téren. Ha azonban [...] a szavazatok közötti egyenlőtlenség még mindig indokolatlanak tűnik, akkor a bírának abból kell kiindulniuk, hogy az országgyűlés túllépte jogkörét. Ha nem szolgáltatnak indokot az egyenlőtlenség igazolására, akkor a bírának nincs más választásuk, mint alkotmányellenesnek minősíteni a rendszert.

[...] Az 1972-es képviselőházi választás időpontjára azonban a valós eltérés az egyes országgyűlési tagok által képviselt szavazók között maximális esetben elérte az 5 : 1 arányt. Ez az eltérés sérti a választójog egyenlőségére vonatkozó alkotmányos követelményt. Az eltérések elsősorban lakossági fluktuációk következményei. [...] A helyek újrafelosztására a lakosságban bekövetkezett változások alapján, ésszerű időn belül sort kell keríteni; és ha az országgyűlés ezt elmulasztja, akkor sérti az Alkotmányt.

Chiba-ban nyolc éve, az 1964-es újrafelosztás óta nem került sor felülvizsgálatra, annak ellenére, hogy a köztisztviselők választására vonatkozó törvény az országgyűlési helyek öt évenkénti újrafelosztását írja elő, még hozzá a legutóbbi országos népszámlálás alapján. Ezért tehát a helyek valós felosztása a választások idején sértette a választójog egyenlőségére vonatkozó alkotmányos követelményt.

(Fordította: Győri Gábor)

A választókerületek határai – Shaw kontra Reno-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 509 U.S. 630 (1993)

[Észak-Karolina állam benyújtott egy újraelosztási tervet, amelyben egy többségében fekete szavazók által lakott kongresszusi körzet szerepelt. Az Egyesült Államok igazságügy-minisztere azon az alapon kifogásolta a tervet, hogy egy második körzetet is ki lehetett volna alakítani a kisebbségi szavazók erejének érvényre juttatása érdekében. Az állam revideált terve egy második fekete többségű körzetet tartalmazott, amely hozzávetőlegesen 160 mérföld kiterjedésű és nem szélesebb, mint az I-85 autópálya folyosó. Több polgár kérését nyújtott be tagállami és szövetségi tisztviselőkkel szemben, azt állítva, hogy az állam az egyenlőség alkotmányos elvét megsértve a választókerületek határait faji alapon húzta meg. Ezt nevezik *gerrymander*nek, aminek nyilvánvaló pártpolitikai motivációja van, hiszen köztudott, hogy a fekete lakosság többsége inkább demokrata párti szavazónak számít].

O'Connor bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

Jelen esetben a Bíróság két olyan témával is szembesül, amelyek az elmúlt évek legbonyolultabbjai és legérzékenyebbjai közé tartoznak: az alkotmányos „szavazati” jog jelentése és a történelmileg megkárosított kisebbségeket segíteni célzó faji alapú tagállami törvényhozás helyessége. [...] [Észak-Karolina törvényhozása] létrehozott egy második, többségében fekete [szavazók lakta] kongresszusi körzetet. [A fellebbezők érvelése szerint a törvény], amely jelentős mértékben rendhagyó formájú körzeti határvonalakat tartalmaz, alkotmányellenes *gerrymander*-t valósít meg. [...]

Észak-Karolina szavazókorú lakossága körülbelül 78%-ban fehér, 20%-ban fekete és 1% amerikai indián; a fennmaradó 1% túlnyomó többségében ázsiai. A fekete lakosság viszonylag szétszórtnak él; az állam 100 megyéjéből mindössze ötben alkotják a teljes lakosság többségét. [...]

„Az a jog, hogy szabadon szavazhassunk egy általunk preferált jelöltre, lényeges egy demokratikus társadalomban [...]”. Nemzetünk történelme során, sajnálatos módon ezt a jogot – faji alapon – sokaktól megtagadták. A Tizenötödik alkotmánykiegészítés, amelyet 1870-ben, a véres polgárháború után ratifikáltak, minden kétséget kizáróan azt ígérte, hogy „az Egyesült Államok polgárainak szavazati jogát” többé nem lehet megvonni vagy korlátozni „fajra, bőrszínre vagy korábbi szolgálagra való hivatkozással.”

Ám volt „több állam is [...]”, amely nem volt hajlandó elfogadni a [megkülönböztetés elutasítását] és továbbra is megkerülte a [...] tiltást mind finom, mind nyers eszközökkel, ezáltal állandósítva a faji diszkrimináció rút mintáit” lásd Blumstein: A faji diszkrimináció meghatározása és bizonyítása: Nézőpontok a választójogi törvény cél-, illetve eredményorientált megközelítésében [Defining and Proving Race Discrimination: Perspectives on the Purpose vs. Results Approach from the Voting Rights Act 69], Virginia Jogi Áttekintés [Law Review], 633, 637 (1983). Annak érdekében, hogy a fekete szavazókat megfoszthassák választójoguktól, látszólagosan fajszerűleg eszközöket találtak ki, mint például az olvasni tudás tesztje „nagyapa”-klauzulákkal {azaz a törvény hatálya csak az új szavazókra érvényes, a jelenlegiekre nem, esetükben az számít, hogy a nagyapának volt-e szavazati joga – a *ford*.} és „megfelelő jellemre” vonatkozó kikötésekkel. Egy másik eszköz az államok

arzenáljában a faji *gerrymander* volt – „a választási kerületek szándékos és önkényes eltorzítása [...] [faji] célból.” [...]

[...] A Kongresszus az 1965-ös választójogi törvényt az erre a szituációra adott drámai és szigorú válaszként fogadta el. [...]

Hamarosan nyilvánvalóvá vált azonban, hogy a szavazóhelyiséghez való egyenlő hozzáférés biztosítása nem lesz elegendő a diszkriminatív szavazási gyakorlatok felszámolásához. Az „egy ember – egy szavazat” elvre támaszkodva jelen Bíróság megállapította, hogy a „szavazati jogra hatással lehet mind a szavazói erő felhígítása, mind a szavazat leadásának abszolút tiltása.” Ahol a faji kisebbség tagjai összetartozó egységeként szavaznak, az olyan gyakorlatok, mint a többmandátumos választókerület vagy a teljes területet lefedő választókerület választási rendszerek csökkenthetik vagy hatálytalaníthatják a kisebbségi választók csoportként kifejezett, arra vonatkozó szavazóerejét, „hogy az általuk preferált jelöltet válasszák meg.” Következésképpen a Bíróság úgy határozott, hogy amennyiben diszkriminatív céllal fogadták el őket, és a szavazóerő felhígítását okozzák, az ilyen rendszerek sértik a Tizennegyedik alkotmánykiegészítést. A Kongresszus [...] módosította a választójogi törvényt abból a célból, hogy tiltsa az olyan törvényhozást, amely a kisebbség szavazóerejének felhígításával jár, függetlenül attól, hogy milyen cél vezérelte a törvényhozást az adott törvény elfogadása során. [...]

Ezen háttér mellett szembesülünk az itt előadott kérdésekkel. [...] A fellebbezőknek arra az állítására összpontosítunk, miszerint az állam alkotmányellenes faji *gerrymandering*-et követ el. Ez az érvelés egy történelmileg nagyon érzékeny pontot érint: nyugtalanító, hogy az észak-karolinai terv mennyire emlékeztet a múltbeli legdurvább faji *gerrymandering*-ekre.

[...] A fellebbezők panaszukban nem állították, hogy [...] az újrafelosztási terv alkotmányellenesen „felhígítja” a fehér szavazó erőt. Még csak nem is arra hivatkoztak, hogy ők maguk fehérek. Ehelyett a fellebbezők beadványa azt hozta fel indokként, hogy a választók faji alapon történő, szándékos szétválasztása külön választókerületekbe, sérti a „színvak” választási folyamatban való részvételhez fűződő alkotmányos jogukat. Annak ellenére, hogy egy „színvak” alkotmány eszméjére hivatkoznak, a fellebbezők látszólag hajlandók elismerni, hogy a faji viszonyok figyelembevétele a körzethatárok meghúzásánál nem minden körülmények között megengedhetetlen. Ez egy bölcs engedmény: a Bíróság soha nem tartotta úgy, hogy a faji viszonyok tudatában hozott döntés minden esetben megengedhetetlen. Amit a fellebbezők kifogásolnak, az a választókerületek átalakítására vonatkozó törvényhozás, amely láthatóan annyira rendhagyó, hogy racionálisan csakis úgy lehet felfogni, mint a fajok különválasztása a szavazás céljából, tekintet nélkül a hagyományos körzethatárok megállapítására vonatkozó elvekre és kellően kényszerítő indok nélkül. Az alább kifejtett okoknál fogva arra a következtetésre jutunk, hogy a fellebbezők olyan jogalapot fogalmaztak meg, amelynek alapján jogorvoslat iránti kérelem nyújtható be az egyenlő védelem elve [*Equal Protection Clause*] alapján.

Az egyenlő védelem elve biztosítja, hogy „az Államok senkitől nem tagadhatják meg a törvények nyújtotta egyenlő jogvédelmet.” Központi célja, hogy megakadályozza az államokat a céltudatos faji alapú diszkriminációban. Olyan törvények, amelyek kifejezett módon faji alapon különböztetnek meg embereket, ezen tilalom lényegét érintik.

Nem szükséges a törvényhozói szándék vizsgálata, ha a faji besorolás első látásra kiderül a törvényből. A kifejezett faji besorolások azonnal gyanússá válnak. [...] A polgárok pusztán faji alapon történő besorolása „természeténél fogva visszataszító egy szabad nép számára, amelynek intézményei az egyenlőség doktrínáján alapulnak.” [...] Ennek megfelelően úgy határoztunk, hogy a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés azt követeli meg a polgárokat egymástól faji alapon kimondottan megkülönböztető tagállami jogalkotástól, hogy szűkre szabottak legyenek, egy kényszerítő állami érdek szolgálatában.

Ezek az elvek nemcsak arra a jogalkotásra vonatkoznak, amely nyílt faji megkülönböztetést tartalmaz, hanem azokra a „ritka” törvényekre is, amelyek látszólag semlegesek, de valójában „csakis faji alapon magyarázhatóak.” [...] [Ez a jelen esetben is igaz].

[V]éleményünk szerint a körzeti határok újrafelosztása egyike azon területeknek, amelyeknél a látszat számít. Egy újrafelosztási terv, amelynek része egy olyan körzet, amelyben az egyének ugyanazon fajhoz tartoznak, de ezen túlmenően, a földrajzi és politikai határok mentén jelentősen elválasztódnak egymástól, és emellett elképzelhető, hogy a bőrszínüktől eltekintve nagyon kevés dolog köti össze őket, káros hasonlóságot mutat a politikai apartheidhez. [...]

Bárminemű faji besorolás a társadalmunkat érintő tartós kár veszélyét rejti. Megerősíti azt a hiedelmet, amelyet történelmünkben túl sokan, túl sokáig osztottak, vagyis hogy az egyéneket bőrük színe alapján kell megítélni. A szavazással kapcsolatos faji besorolások különösen nagy veszélyt jelenthetnek. Még a javító szándékkal alkalmazott faji *gerrymandering* is elősegítheti a különböző faji csoportokra történő széthullást; azzal fenyeget, hogy eltávolít minket attól a kitűzött céltől, hogy a faj politikai rendszerünkben már ne játszon szerepet – ezt a célt [teszteli meg az Alkotmány], és a nemzet továbbra is ezt kívánja. Ezen okoknál fogva igényel alapos bírósági vizsgálatot az állami törvényhozások faji alapú körzethatár megállapítása. [...] Ma mindössze annyit határozunk, hogy a fellebbezők kifejtették az egyenlő védelem elve alapján benyújtott igényüket [...] és az elválasztás igazolása nem elég megalapozott.

White Bíró különvéleménye:

A köztünk lévő nézetkülönbség alapja [...] könnyen kifejezhető: a fellebbezők nem terjesztettek elő egy felismerhető igényt, mert nem állítottak felismerhető sérelmet. Ragaszkodtunk ahhoz, hogy egy politikai vagy faji csoport tagjai megmutassák: egy vitatott aktus mind szándéka, mind hatása szerint, alaptalanul csökkenti hatásukat a politikai folyamatra. [...] Mivel nem reális az ilyen megfontolások teljes kiiktatása a körzethatárok meghúzásának folyamatában, a Bíróság nem érvénytelenített minden, a fajt tudatosan figyelembe vevő tervet, hanem e helyett megvizsgálta hatásukat.

A választókerületek újrafelosztására vonatkozó tervek csoportérdekeket tükröznek és elkerülhetetlen pártos célok szem előtt tartásával fogalmazódnak meg. Ha minden alkalommal megengednénk a bírósági beavatkozást, amikor ez megtörténik, akkor megnyitnánk a lehetőséget az állandó és kezelhetetlen betolakodás előtt. Továbbá egy adott csoport hatalma a politikai folyamat befolyásolására nem oszlik el automatikusan egy választási veszteség eredményeképpen. Ennek fényében azt igényeltük, hogy a *gerrymanderre* vonatkozó sikeres kérelemhez egy azonosítható csoport többet mutasson fel, mint a választásokon elért siker hiánya.

[...] [O]ly módon korlátoztuk ezeket a kérelmeket, hogy ragaszkodtunk annak kimutatásához, hogy „a politikai folyamat [...] nem egyenlő mértékben nyitott a szóban forgó politikai csoport részvétele szempontjából – azaz tagjainak a választókerületek egyéb lakosaihoz képest kevesebb lehetősége volt a politikai folyamatban való részvételre , illetve az általuk preferált törvényhozó kiválasztására” (lásd *White kontra Regerster*, 412 U.S. 755, 766 (1973)). [...]

[N]em hihető az a felvetés, hogy a második olyan körzet kialakításával, amelyben a kisebbségi népesség többséget alkot, Észak-Karolinának az volt a szándéka, hogy diszkriminálja a többségi csoportot oly módon, hogy „csorbítja vagy megnehezíti lehetőségüket [...] a politikai folyamatban való részvételhez.” Az állam nem titkolta szándékait [...] amikor javította a kisebbségi csoport esélyeit arra, hogy egy általuk preferált jelöltet válasszanak. Kétlem, hogy ez diszkriminatív szándékot valósít meg annak értelmében, ahogy ezt a Bíróság egyenlő védelem esetei meghatározták – azaz, hogy megnyilvánulna benne egy arra vonatkozó szándék, hogy súlyosbítsa a „választói hatalom egyenlőtlen eloszlását.”

Stevens bíró különvéleménye

[...] Végezetül fel kell tennünk azt a kérdést, hogy a körzetek egy, különben engedélyezett újrafelosztása egy alulreprezentált csoport érdekében megengedhetlenné válik-e, ha azt a kisebbségi csoportot a faji hovatarozása határozza meg. A Bíróság erre a kérdésre igennel válaszol, és ezen válasz téves. Ha lehetséges határokat oly módon meghúzni, hogy megfelelő képviselőt lehessen biztosítani vidéki szavazóknak, szakszervezeti tagoknak, haszid zsidóknak, lengyel származású amerikaiaknak vagy republikánusoknak, akkor ebből szükségszerűen következik, hogy szabad ugyanezt megtenni éppen azon kisebbség érdekében, amelynek történelme az Egyesült Államokban az egyenlő védelem elvének kiváltója volt. Egy ezzel ellenkező következtetést csakis visszásként lehetne jellemezni.

(Fordította: Győri Gábor)

Parlamenti választókerületek felosztása

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE 16, 130 (1963)

[A fellebbező vitatta az 1961-es választás érvényességét. A választás során egy tartományt *[Land]* állítólag túl sok választókerületre osztottak a népességéhez viszonyítva, aminek eredményeképp az egyik politikai pártnak hárommal több mandátum jutott.]

[...]

B. I. 3. a) [...] Az egyenlő választójog elve azt mondja ki, hogy szavazati jogát mindenki formailag a lehető leginkább egyenlő módon gyakorolhassa. [...] Míg a teljes mértékig többségi elvű választási rendszerben, amelyben a választókerületek egyenlő méretűek, akkor egyenlő az egyéni szavazat, ha a szavazatszámolásnál minden szavazatnak ugyanakkora az értéke, addig az arányos választási rendszer azt is megköveteli, hogy minden szavazat ugyanolyan [súllyal] bírjon.

b) A minden egyes szavazat egyenlő [súlyára] vonatkozó követelménynek [...] akkor is érvényesül, ha az arányos választási rendszer oly módon keveredik a többségi elvű választási rendszerrel, ahogy ezt a szövetségi választási törvény előíranyozza. [...] [H]a a választókerületekben kiosztott mandátumokat felhasználták a listás szavazatok alapján megállapított arányos mandátumfelosztás keretében, akkor a választókerületek eltérő nagysága és az egyes szavazatok eltérő súlya annak megállapításában, hogy a pártlistán felsorolt jelöltek közül a választókerületben melyik jelölt jut [a parlamentbe], alig bír jelentőséggel a választójog egyenlősége vonatkozásában. [...]

c) A szavazatok súlya bizonyos fokig ugyan különbözik némileg olyan helyzetekben, amelyekben [...] a szövetségi választási törvény alapján [egy párt minden egyéni körzetben megszerzett mandátumot megtarthat, még akkor is, ha így több parlamenti helyre tesz szert, mint amennyi a listás szavazatok alapján járt volna neki {az ún. *Überhangmandat* – *a ford.*}. Azonban az *Überhangmandat* elfogadásával megvalósuló különbségtétel azon választók szavazatának súlya között, akiknek pártjai nem részesültek *Überhangmandat*ban, azon választókéval szemben, akik pártjainak ez sikerült, csak korlátozottan elfogadható az arányos képviselőre alapuló rendszerhez kapcsolódó formai választójogi egyenlőség fényében. [...]

Sőt, csak annyiban egyeztethető össze az egyenlő választás alapelveivel, amennyiben szükségszerű következménye a személyalapú arányos választási rendszernek. A szövetségi választási törvény az arányos egyensúly fölé emelt egy relatív többségen alapuló személyi választást az egyéni választókerületekben. A többségi elvű választás elsőbbségének célja, hogy szoros személyes kapcsolat szövődjön a választókerület képviselője és a [...] választókerülete között. Vagyis ez, a személyalapú arányos választási rendszer különleges célja adja az igazolását az egyenlő szavazati súly *Überhangmandat*ok általi módosításának.

Az *Überhangmandat*ok tehát alkotmányjogilag csak addig nem aggályosak, amíg kiosztásuk a személyalapú arányos választási rendszer konkrét céljának szükséges következményei. A szavazatok súlyának ezen,

a személyalapú arányos választási rendszeren túlmutató differenciálása a formai választójogi egyenlőségre való tekintettel nem indokolható.

A fenti oknál fogva a gyakorlatban megvalósítható kereteken belül nagyjából azonos lakosságszámú választókerületeket kell kialakítani, hogy az átlagon alul méretezett választókerületeinek köszönhetően, alapvetően egyetlen tartomány se juthasson több választókerülethez, mint amennyi a szövetségi terület teljes népességéhez viszonyított lakossági aránya szerint járna neki. Amennyiben minden választókerület nagyjából egyenlő méretű, akkor biztosított ezek méltányos elosztása a tartományok között és az *Überhangmandatok* száma így az alkotmányjogilag megengedett, minimális mértékre korlátozódik.

[...] Másfelől a szövetségi választási törvény alapján minden választókerületnek egyúttal egy kerek, összefüggő egészet kell képeznie, és a történelemben gyökerező közigazgatási határoknak lehetőség szerint fedniük kellene egymást a választókerületek határaival. A lakosság megoszlása sem marad állandó. [...] Az alkotmányjogi előírás, miszerint a választókerületeket a választójogi egyenlőség elve alapján kell kialakítani, tehát tökéletesen nem valósítható meg. A szövetségi jogalkotó figyelembe vette ezeket, a helyzet természetéből fakadó nehézségei t[er]t [...] oly módon, hogy a választókerületek közötti maximális eltéréseket az átlagos lakossági szám 33,33%-ban korlátozta mindkét irányba. [...]

4. Abból a tényből azonban, hogy a választókerületek mérete a legutóbbi [parlament]i választás során már nem felelt meg teljes mértékben a választójogi egyenlőségére vonatkozó követelménynek, még nem következik, hogy a választókerületek beosztása már abban az időpontban alkotmányellenessé vált.

a) [...] 37 választókerület lépte túl a [...] szövetségi választási törvényben meghatározott tűréshatárt. Ezzel egyidejűleg [egy tartományban] három, [két másik tartományban] négy többlet választókerület volt, amelyekből [a népességhez viszonyítva kevesebb választókerülettel rendelkező tartományokban] hét, egy, illetve három hiányzott. Mivel ezen egyenlőtlenségek a legutóbbi [parlament]i választás során Schleswig-Holstein tartományban újfent a szavazatok súlyozásának egyenlőtlenségét vonták maguk után – ami immár nem hagyható figyelmen kívül – a választókerületek felosztása a jelenlegi formában nem képezheti a következő [parlament]i választás alapját. A jelenlegi választókerületi felosztás azért lett alkotmányellenes, mert nyilvánvaló, hogy nincs összhangban a lakosság jelenlegi megoszlásával, és már nem várható, hogy a ma fennálló diszproporciancia kiegyenlítődne. A szövetségi törvényhozó még a jelenlegi parlament ciklus során kötelezve van arra, hogy figyelembe vegye a választókerületi beosztást, oly formában, hogy a választókerületek népességében a szövetségi átlagtól való eltérést az alkotmányjogilag megengedett mértékre korlátozza ismét, és a választókerületek megoszlását az egyes tartományok között megint azok, a teljes népességhez viszonyított arányaihoz igazítsa.

b) A [választás időpontjában] a választókerületek alkotmányellenessége azonban még nem volt annyira egyértelműen felismerhető, hogy már azon időponttól fogva érvénytelennek kellene minősíteni a választást. [...]

5. Mivel [a választás időpontjában] még nem volt annyira evidens, hogy a választókerületek beosztása megsérti a választójogi egyenlőség elvét, hogy már akkor megkérdőjelezhetette volna azok alkotmányosságát, nem lehet most szó olyan választási hibáról, amely az 1961-es választásokat alkotmányellenesen befolyásolta volna. Végeredményben tehát, jogosan utasította vissza a [szövetségi parlament] a negyedik német Bundestag megválasztása elleni kifogást, amely a választókerületek beosztásának alkotmányellenességén alapult. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Választások Új-Kaledóniában

Alkotmányos Tanács (Franciaország) – 85-196 DC, 1985. augusztus 8.

[Az Új-Kaledónia gyarmaton uralkodó politikai feszültségek feloldására tett erőfeszítések sorában új választási rendszer bevezetésére, valamint nagyobb hatalommal rendelkező új Kongresszus felállítására született javaslat. A választási rendszer célja szerint megfelelt volna az (immár kisebbségben lévő) bennszülött lakosság törekvéseinek, hiszen a képviselőt súlyozását az ő régiójuk irányába billentette volna el. Ezeket a rendelkezéseket támadták meg az Alkotmányos Tanács [*Conseil Constitutionnel*] előtt jobboldali pártok képviselői, amelyek támogatásukat a telepesei közösségtől nyerték.]

Döntés

[...]

Az egyenlőség elvéről

12. Figyelembe véve, hogy az indítványozó képviselők állítása szerint a törvény [l*oi*] 3. és 5. cikkei ellentétesek az egyenlőség elvével, mivel – szerintük – „a Kongresszusban többséggel ruháznak fel egy etnikai csoportot, amely a terület területén nem képezi a lakosság többségét”; hogy úgy vélik, hogy „az egyes régiók túlréprezentálásával és mások csökkentett reprezentációjával” a támadott rendelkezések ténylegesen figyelmen kívül hagyják a szavazati egyenlőség és a származásra, fajra vagy vallásra való tekintet nélküli jogegyenlőség elveit, amelyek az Alkotmány 3. cikkének (3) bekezdésében, illetve a 2. cikk (1) bekezdésében szerepelnek.
[...]

14. Figyelembe véve, hogy az Alkotmány 2. cikk (1) bekezdése a fentebb hivatkozott kikötései alapján a Köztársaság „minden állampolgárnak biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, származásra, fajra vagy vallásra való tekintet nélkül”; hogy, a 3. cikk (3) bekezdésének értelmében a választójognak „mindig egyetemesség, egyenlőség és titkosnak kell lennie”; hogy az 1789-es Az ember és polgár jogainak nyilatkozata 6. cikke úgy rendelkezik, hogy a „törvény egyformán törvény mindenki számára, akár védelmez, akár büntet; s mivel a törvény előtt minden polgár egyenlő, tehát minden polgár egyformán alkalmazható minden közhivatalra, állásra és méltóságra, erényeik és képességeik különbözőségén kívül egyéb különbséget nem ismerve.”

15. Figyelembe véve, hogy ezek a rendelkezések nem akadályozzák meg a törvényhozást abban, hogy az Alkotmány 74. cikkével összhangban létrehozzon és körülhatároljon régiókat a következő keretek között: egy tengerentúli terület konkrét szervezeti felépítése, minden releváns kérdés figyelembevételével, különös tekintettel a népesség földrajzi eloszlására; hogy ennek végrehajtása során a törvény 3. cikke nem sérti az Alkotmány 2. cikkét.

16. Figyelembe véve azonban: annak érdekében, hogy az Alkotmány 3. cikkével összhangban reprezentatív módon leképezze a területet és annak lakosait, a Kongresszust – amelynek szerepe, mint egy tengerentúli terület tanácskozási testülete, nem korlátozódik a terület pusztán adminisztrációjára – lényegében demográfiai alapon kell megválasztani, még akkor is, ha ebből nem következik, hogy a képviseletnek okvetlenül arányosnak kell lennie az adott régió népességével, sem pedig az, hogy a közérdek más követelményeit nem lehet figyelembe venni [a képviselet kialakításánál]. Ezen megfontolásokat azonban csak korlátozott mértékben lehet alkalmazni, amelyet ez esetben nyilvánvalóan túlléptek [...]

17. Figyelembe véve, hogy ennél fogva tehát az [egy régióra jutó helyek] számának megállapítását a törvény 4. cikkének (2) bekezdésében alkotmányellenesnek kell nyilvánítani; hogy következésképp az egész (2) bekezdést, amely elválaszthatatlan ezen számok megállapításától, alkotmányellenesnek kell nyilvánítani [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Állampolgárok Egyesülete kontra Szövetségi Választási Bizottság-eset Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) – 558 U.S (2010)

[Az amerikai Legfelső Bíróságnak ez a döntése a 2008-as elnökválasztási kampányig nyúlik vissza. Az Állampolgárok Egyesülete [*Citizens United*], egy konzervatív nonprofit szervezet az előválasztások idején szerette volna bizonyos meghatározott előfizetési tv-csatornákon bemutatni Hillary c. filmjét, mely az elnökjelöltségért küzdő szenátorról meglehetősen kritikus összképet mutatott. A film reklámozásához olyan képsorokat is fel akartak használni, amelyeken a first lady is látható. A 2002-es kétpárti kampányfinanszírozási törvény rögzíti és részletesen is definiálja az ún. korteskommunikáció jellemzőit és szabályait. A törvény szerint az előválasztásokat megelőző 30, az általános választásokat megelőző 60 napon belül nem lehet olyan korteskommunikációt folytatni, amelyben megneveznek egy-egy jelöltet, illetve a jogszabály megtiltotta azt is, hogy ilyen kampányanyagokat (vagy bármilyen egyéb hirdetést) akár nonprofit, akár forprofit, vállalati entitások finanszírozzanak. Az Állampolgárok Egyesülete [*Citizens United*] – megelőzendő, hogy a törvény megsértése miatt eljárás induljon ellene – a Kolumbiai Területi [*District of Columbia*] Körzeti Bíróságon megtámadta a jogszabályt annak alkotmányellenessége miatt, ám első fokon a szervezet nem járt sikerrel, így a Legfelső Bíróság elé került az ügy.]

Kennedy bíró ismertette a Bíróság álláspontját

[...]

I

A Az Állampolgárok Egyesülete [*Citizens United*] egy nonprofit társaság. Ezt a keresetet az Egyesült Államok Kolumbiai Területi [*District of Columbia*] {Washington városa – a ford.} Körzeti Bíróságánál nyújtotta be. [...] 2008 januárjában az Állampolgárok Egyesülete egy filmet adott ki *Hillary: A Film* [*The Movie*] címmel [...], és [...] hirdetéseket gyártott [...] a *Hillary*nek. [...]

B A 2002-es kétpárti választási kampány reform törvény [*Bipartisan Campaign Reform Act*, a továbbiakban: BCRA] elfogadása előtt a szövetségi törvények tiltották – és továbbra is tiltják –, hogy társaságok és szak-szervezetek az általános pénzügyi készleteikből közvetlen támogatást adjanak jelölteknek, vagy olyan célú kiadásokhoz, amelyek nyíltan támogatják egy adott jelölt megválasztását, vagy annak választási vereségét, bármilyen formájú médiában, bizonyos meghatározott szövetségi választások vonatkozásában. [...] A BCRA 203. §-a módosította a 441b §-t a tekintetben, hogy tiltson mindenféle „kampánybeli kommunikációt” is. [...] Társaságok [...] azonban létrehozhatnak ebből a célból egy „külön, elkülönített alapot” (ami politikai akció bizottságként [*Political Action Committee*], vagyis PAC-ként ismert). [...]

C Az Állampolgárok Egyesülete [...]tartott azonban attól, hogy mind a filmre, mind a hirdetésekre kiterjed a 441b §-ban foglalt tilalom a társaságok által finanszírozott önálló kiadásokra [...]. 2007 decemberében az

Állampolgárok Egyesülete megállapításra irányuló és jogorvoslat megadási céllal gyorsított bírósági beavatkozási keresetet nyújtott be az Szövetségi Választási Bizottsággal (FEC) szemben. Az érvelés szerint (1) alkotmányellenes a 441b § alkalmazása a *Hillary* kapcsán; és (2) alkotmányellenes a BCRA 201. és 311. §-aiban lefektetett felelősségi és közzétételi nyilatkozatok követelményeinek alkalmazása a *Hillary*-vel és a filmmel kapcsolatos három reklámra.

A Körzeti Bíróság megtagadta a Állampolgárok Egyesülete előzetes intézkedés iránti kérelmét, [...] A bíróság úgy határozott, hogy [...] a 441b § alkalmazása a *Hillary* vonatkozásában alkotmányos volt, mivel [a film] „nem tett lehetővé más értelmezést, minthogy szándéka szerint arról akarta tájékoztatni a választókat, hogy [...] [Clinton] ellen szavazzanak” (530 F. Supp. 2d, 279). A bíróság emellett elutasította az Állampolgárok Egyesülete BCRA-ban lefektetett felelősségi és közzétételi nyilatkozat követelményeire vonatkozó kifogását is. [...]

II

[...]

A Az Állampolgárok Egyesülete [*Citizens United*] állítása szerint a törvény megfelelő értelmezése alapján a 441b § nem terjed ki a *Hillary*-re, mivel a film nem minősül „kampánybeli kommunikációnak” [...] A kampánybeli kommunikáció meghatározása szerint a *Hillary* video-on-demand {a televízión egyénileg megrendelhető program vetítése – a ford.} alapú vetítése „kábeltelevíziós [...] kommunikáció” lett volna, amely „egy egyértelműen azonosítható szövetségi hivatalra pályázó jelöltre utalt,” és amelyet az előválasztás előtti 30 napon belül készítettek. [...] A Állampolgárok Egyesülete ezzel szemben azzal érvel, hogy a *Hillary*-t „nem terjesztették nyilvánosan,” [...]. A *Hillary*-t körülbelül 50 ezer személy kaphatta meg.

[...] A 441b § kiterjed a *Hillary*-re.

B Következésként az Állampolgárok Egyesülete azzal érvel, hogy a 441b §-t nem szabad a *Hillary*-re alkalmazni, [...]. [...] A *McConnell* döntés úgy határozott, hogy a 441b § (b)(2) „kampánykommunikációra” vonatkozó definíciója a normaszöveg alapján összhangban van az Alkotmánnyal, amennyiben olyan beszédet korlátoz, amely egy „ügy vagy személy nyílt támogatásának funkcionális ekvivalense.” [...] Az Állampolgárok Egyesülete érvelése szerint a *Hillary* csak egy „dokumentumfilm, amely bizonyos történelmi eseményeket vizsgál.” [...]. Nem értünk egyet. [...]

Ahogy a Körzeti Bíróság megállapította, nem létezik egyéb ésszerű értelmezése a *Hillary*-nek, mint egy arra vonatkozó felhívás, hogy Clinton szenátor ellen szavazzanak. A *McConnell*-ben felállított és a *WRTL*-ben bővebben kifejtett norma szerint a film funkcióját tekintve gyakorlatilag nyílt állásfoglalásnak minősül.

C Az Állampolgárok Egyesülete továbbá azt állítja, hogy érvényteleníteni kellene a 441b §-t a *video-on-demand* filmek vonatkozásában, mert a terjesztésnek ezen rendszere alacsonyabb kockázattal bír a politikai folyamat torzítására, mint a televíziós reklámok. [...]

Ugyan a kontextustól függően a kommunikáció egyes eszközei feltehetően kevésbé hatékonyak a köz befolyásolásában, bármilyen nemű erőfeszítés a bíróságok részéről annak meghatározására, hogy a kommunikáció mely eszközei részesítendőek előnyben egy konkrét típusú üzenet és közlő kapcsán, kérdéseket vetne fel a bíróságok saját törvényes hatásköréről. Lényeges kérdések merülnének fel, ha a bíróságok azzal foglalkoznának, hogy a szólas mely eszközeit kellene előnyben részesíteni vagy helyteleníteni. Egyébiránt ezek a megkülönböztetések viszonylag gyorsan lényegtelennek vagy időszerűtlennek bizonyulhatnának a villámgyorsan átalakuló technológiák tükrében. [...]

D Az Állampolgárok Egyesülete azt is kéri tőlünk, hogy dolgozzunk ki egy kivételt a 441b § kiadásokra vonatkozó tilalma kapcsán, amely a túlnyomórészt egyének által finanszírozott nonprofit társaságok politikai véleménynyilvánítására irányul. Az *Austin* esetben hozott döntés felülvizsgálatának alternatívájaként úgy tűnik, a kormány is inkább ezt a megközelítést részesítené előnyben. Ám a vizsgálatnak ezen irányvonala eredménytelen lenne.

[...] Elutasítjuk azt az értelmezést, amely bonyolult, eseti vizsgálatát követelné meg annak, hogy egy adott politikai közlés tiltott-e, különösen ha végeredményben meg vagyunk győződve arról, hogy ennek a társaságnak alkotmányos joga van ehhez a kérdéskörhöz hozzászólni.

E [...] Az Állampolgárok Egyesülete úgy határozott, hogy eltekint a panaszának 5. tételétől, amely a 441b § normaszövegének általános alkotmányosságát vitatta, annak ellenére, hogy a 3. tétel egy adott alkalmazás alkotmányosságára vonatkozó indítványt tartalmazott. [...]. A kormány szerint az Állampolgárok Egyesülete lemondott az *Austin* vitatásáról, amikor eltekintett az 5. tételtől. Nem értünk egyet.

[...] Ahogy a kiegészítő eligazításra vonatkozó kérésünkből kiderül, az Állampolgárok Egyesületének kérelme hatással van az *Austin* hatályára, amely a maga részéről hatással van a 441b § normaszövegének alkotmányosságára.

[...]

III

Az Első alkotmánykiegészítés úgy rendelkezik, hogy „a Kongresszus nem alkothat törvényt [...], amely] csorbítja a szólas- vagy sajtószabadságot.” [...]

A 441b § egy, a társaságok szólasára vonatkozó tiltás, annak ellenére, hogy egy, a társaság által létrehozott PAC továbbra is szólhat. [...] A PAC a társaságtól elkülönülő társulat. Ezért a PAC mentessége a 441b § kiadási tilalmának hatálya alól [441b § (b)(2)] nem ad engedélyt a társaságoknak a szólasra. De még akkor is, ha a PAC valamilyen módon lehetőséget adna a társaságoknak a szólasra – ám ezt nem teszi –, a PAC létrehozásának lehetősége nem oldja fel a 441b § Első alkotmánykiegészítéssel kapcsolatos problémáit. [...]

Ahhoz, hogy beszélhessenek, [...] a PAC-oknak meg kell felelniük a szabályozásoknak. Ez magyarázat lehet arra, hogy az országban létező társaságok milliói közül miért kevesebb, mint 2000-nek van PAC-ja.

A 441b § külön társasági kiadásokra vonatkozó tilalma tehát a szólásra vonatkozó tilalom. Mint egy, „személyek vagy csoportok által egy kampány során politikai kommunikációra költhető pénzekre vonatkozó korlátozás” a törvény „szükségszerűen csökkenti a véleménynyilvánítások számát azáltal, hogy korlátozza a megvitatott témák számát, vizsgálatuk mélységét, valamint az általuk elérhető közönség nagyságát.” [...] Amennyiben a Bíróság helyben hagyná ezeket a korlátozásokat, a kormány elnyomhatná a szólást oly módon, hogy a folyamat különböző pontjainak bármelyikén elhallgattatna bizonyos hangokat. [...]

A szólás a demokrácia egyik lényegi mechanizmusa, mert annak eszköze, hogy a tisztviselők a nép által elszámoltathatóak legyenek. [...] A polgároknak az a joga, hogy kérdéseket tegyenek fel, hogy hallhassanak, hogy beszélhessenek, majd az információt arra használják, hogy konszenzusra jussanak, a felvilágosult önkormányzás követelménye, illetve megvédésének szükséges eszköze. Az Első alkotmánykiegészítés „leginkább kiteljesedett és legsürgetőbb alkalmazása» a politikai tisztségért folytatott kampány során kinyilvánított szólás kapcsán valósul meg.” [...]

Ezen okoknál fogva a politikai szólásnak felül kell kerekednie olyan törvényekkel szemben, amelyek el akarnák hallgattatni, akár szánt szándékkal, akkor tévedésből. A politikai szólást megterhelő törvények „szigorú vizsgálatnak vannak alávetve” [*„subject to strict scrutiny”*] [...].

[...] A szólás olyan korlátozásai, amelyek a közlő identitásától függnék, túl gyakran egyszerűen a tartalom korlátozására használt eszközök.

Továbbá, a tartalom szabályozására vonatkozó szándéktól vagy esetleges hatástól teljesen függetlenül azonban a kormány alkotmányos tévedést követhet el, ha törvény révén preferált szónokokat azonosít. Azáltal, hogy elveszi egyesektől a szólás jogát, és másoknak adja, a kormány egy hátrányosan érintett személyt vagy csoportot megfoszt azon jogától, hogy a szólást használja arra, hogy a szónok véleményének értékét, megbecsülését és tekintélyét megalapozza. A kormány ilyen eszközökkel nem foszthatja meg a közt attól a jogától és kiváltságától, hogy maga állapítsa meg: mely szólás és szónok méltó figyelmére. Az Első alkotmánykiegészítés a szólást és a szónokot is védi, valamint a mindkettőből áradó gondolatokat.

[...]

A politikai szólás összefüggésében nem találunk alapot azon felvetéshez, hogy a kormány egyes, nem kedvelt szónokokat korlátozással sújthat. Mind a történelem, mind a logika erre a következtetésre juttatnak bennünket.

A

1 A Bíróság elismerte, hogy az Első alkotmánykiegészítés kiterjed a társaságokra is. [...]

Ez a védelem egyértelmű határozatokban lett kiterjesztve a politikai szólásra is. [...] [A] politikai szólás nem veszti el az Első alkotmánykiegészítésben garantált védelmet „pusztán azért, mert a forrása egy társaság.” [...] A Bíróság tehát elutasította azt az érvet, hogy a társaságok vagy egyéb társulatok politikai szólását máshogy kell kezelni az Első alkotmánykiegészítés értelmében, pusztán azért, mert az ilyen társulások nem „természetes személyek.” [...]

2 [...]

A [*Buckley*] esetben ítélező Bíróság hangsúlyozta, hogy „a független kiadásokra vonatkozó felső határ [...] egyáltalán nem szolgálja azon lényeges kormányzati érdeket, hogy a választási folyamatban megjelenő valós korrupciót vagy annak látszatát elkerülje, megelőzze.” [...]

E bírósági precedens ellenére négy hónappal a *Buckley*-döntést követően a Kongresszus a 2 U. S. C. 441b §-ban újra törvénybe iktatta a társaságok és szakszervezetek kiadásaira vonatkozó a 610. §-ben foglalt tilalmát. [...]

Nem egész két évvel a *Buckley*-döntés után, a *Bellotti*-eset megerősítette az Első alkotmánykiegészítésben foglalt jogot, miszerint a kormány nem korlátozhatja a politikai szólást a szónok társasági mivoltára történő hivatkozással. [...]

„A védett szolás tartományában a törvényhozó alkotmányosan el van zárva attól, hogy előírhasa milyen témákról beszélhetnek emberek, illetve hogy mely szónokok szólhatnak hozzá egy közügyhöz.”

Fontos kiemelni, hogy a *Bellotti*-döntés indoklása és határozata nem a nézőpontok között diszkrimináló törvények léteire alapult. Arra az elvre támaszkodott, hogy a kormánynak nincs hatalma a társaságoknak megtiltani a szólást.

A *Bellotti*-döntés nem foglalkozott azzal, hogy alkotmányos-e az a tagállami tilalom, amely tiltja a független társasági kiadásokat egy jelölt támogatásának céljából. Véleményünk szerint azonban ez a korlátozás alkotmányellenes lett volna a *Bellotti*-döntés központi elve szerint: vagyis az Első alkotmánykiegészítés nem engedi a politikai szolás korlátozásait a közlő társasági identitása alapján.

3 Az *Austin*-eset tehát fennállt ez a jogértelmezés. Az *Austin*-döntés „[ezen Bíróság] történetében először helybenhagyta az anyagi eszközök politikai szólásra történő független felhasználásának közvetlen korlátozását.”

A *Buckley*- és a *Bellotti*-döntés megkerülése érdekében az *Austin*-esetet eldöntő Bíróság egy új kormányzati érdeket azonosított a politikai szolás korlátozása érdekében: egy torzításellenes érdeket {azaz, hogy a politikai diskurzus és a demokratikus folyamat ne torzuljon a társasági kiadások hatására – a *ford.*}. [...]

B [...] Az *Austin*-döntés előtt egyetlen esetben sem tartották azt, hogy a Kongresszus betilthat a politikai szólásra vonatkozó független kiadásokat a szónok társasági identitására alapozva. [...]

A 441b §-ban foglalt társasági szólásra vonatkozó korlátozások védelmében a kormányzat utal a torzításellenes elvre, amelyre az *Austin*-döntés és az abból származtatott döntések részben alapulnak, de mégis csaknem teljesen feladja az arra való támaszkodást. Ehelyett azzal érvel, hogy két másik lényeges érdek támogatja az *Austin*-döntés azon határozatát, hogy alkotmányosak a társasági kiadásokra vonatkozó korlátozások: egy korrupcióellenes érdek, [...] és egy, a részvényesek védelmezésére vonatkozó érdek, [...]. Sorba vesszük és vizsgáljuk a három pontot.

1 [...]

Ha van az Első alkotmánykiegészítésnek bármilyen értelme, az az, hogy megtiltja a Kongresszusnak a polgárok vagy azok egyesületének megbüntetését vagy bebörtönözését, pusztán azért, mert politikai véleményt fogalmaznak meg. Ám ha elfogadnánk a [diskurzus] eltorzítását ellenző elvi alapot, az felhatalmazná a kormányt a politikai szolás betiltására pusztán azért, mert a szónok egy egyesülés, ami társasági formát öltött. [...]

[...] A szabály, miszerint a politikai szólást nem lehet a szónok anyagi helyzete alapján korlátozni szükségszerű következménye annak a premisszának, hogy az Első alkotmánykiegészítés általánosan tiltja a politikai szolás elnyomását a szónok identitása alapján.

[...]

Az *Austin*-esetben megfogalmazott torzításellenes elv olyan veszélyes és elfogadhatatlan következményeket szülne, hogy a Kongresszus betilthatná a médiatársaságok politikai szolását. [...] A médiatársaságok most mentesülnek a 441b § társasági kiadások tilalma alól. [...]

Nincs olyan precedens, amelyre olyan törvények támaszkodhatnának, amelyek különbséget kívánnak tenni a társaságok között aszerint, hogy médiatársaságként mentességet élveznek, vagy egyéb társaságként nem élveznek ilyen mentességet. [...] Ezt a megkülönböztető bánásmódot nem lehet összhangba hozni az Első alkotmánykiegészítéssel.

[...]

Az *Austin*-döntés beavatkozik az első Alkotmánykiegészítés által védett eszmék „nyílt piacába.” [...]

Ennek a törvénynek a célja és hatása, hogy megakadályozzon társaságokat – ideértve a kis és nonprofit társaságokat is – abban, hogy tényeket és véleményeket tárjanak a közvélemény elé. Ettől az *Austin*-döntés torzításellenes elve még inkább aberráció lesz. [...]

Még ha alkotmányos is lenne a 441b §, a jómódú társaságok még mindig lobbizhatnának választott tisztviselőknél, míg a kisebb társaságoknak adott esetben nem lenne elegendő forrásuk hozzá. És jómódú egyének és jogi személyiséggel nem rendelkező társulások korlátlan összegeket költhetnek független kiadásokra. [...]

2 [...] a kormány visszanyúl azon érvhez, hogy a társaságok politikai szolása betiltható annak érdekében, hogy megakadályozzák a korrupciót vagy annak látszatát. [...] Amikor a *Buckley*-ban megvizsgálták a kiadási tilalmat, azt találták, hogy „a kormányzati érdek a korrupció vagy a korrupció látszatának megakadályozásában nem [volt] elegendő a független kiadások [tilalmának] igazolására.” [...]

[...]

3 A kormány továbbá az állítja, hogy a független kiadások azon kormányzati érdek miatt korlátozhatóak, hogy az eltérő véleményű részvényesek ne kényszerüljenek arra, hogy társasági politikai szólást finanszírozzanak. [...] Azon okok elegendőek a részvényesek védelmére vonatkozó érdek elutasítására; [...]. Ez a szólásra alapuló szabályozási eszköz megsérti az Első alkotmánykiegészítést.

4 Nem kell kitérnünk arra a kérdésre, hogy a kormánynek fűződik-e feltétlen érdeke annak megakadályozásához, hogy külföldi egyének vagy társulások befolyásolják nemzetünk politikájának folyamatát. [...] A 441b § nem korlátozódik olyan társaságokra vagy társulásokra, amelyeket külföldön alapítottak, vagy túlnyomórészt külföldi részvényesektől kapják finanszírozásukat. A 441b § tehát még akkor is túl tág lenne, ha a vita kedvéért elfogadnánk azt a felvetést, hogy a kormánynek okvetlen érdeke fűződik a politikai folyamatainkra ható külföldi befolyás korlátozásához. [...]

C [...] arra a következtetésre kell jutni, hogy az *Austin*-döntés nem volt jól megindokolva. A kormány védi az *Austin*-döntést, szinte kizárólag a „kölcsonös ellenszolgáltatás [*qui pro quo*]” érdekre, a korrupciós érdekre vagy a részvényes érdekre”, s nem az *Austin*-döntés kifejezett torzításellenes elvére támaszkodva. [...]

Az *Austin*-döntést a kihirdetése óta összegyűlt tapasztalat aláássa. A politikai szólás oly mélyen gyökerezik a kultúránkban, hogy a szólni vágyók megtalálják az utat a kampányfinanszírozási törvények kijátszására. [...]

Az alapos megfontolás ehhez a következtetéshez vezet: az *Austin*, 494 U. S. 652 döntést felül kell bírálni, és ezennel felül is bíráljuk. Visszatérünk a *Buckley*- és *Bellotti*-esetekben kialakított elvekhez, miszerint a kormány nem nyomhatja el a politikai szólást a szónok társasági identitása alapján. Nincs kellő kormányzati érdek, amely igazolná a politikai szólásra vonatkozó korlátozást nonprofit vagy profit-orientált társaságok esetében.

D Az *Austin*-döntés felül van bírálva, és így nem kínál alapot arra, hogy a kormányzat korlátozhassa a társaságok független kiadásait. [...] A 441b § korlátozásai a független társasági kiadásokra tehát érvénytelenek és nem alkalmazhatóak a *Hillary*-re.

Végkövetkeztetésünk azt is megköveteli tőlünk, hogy felülbíráljuk a *McConnell*-döntés ama részét, amely helybenhagyta a 441b § társasági független kiadásokra vonatkozó korlátozásainak a BCRA 203. §-a által történő kiterjesztését. [...] A *McConnell*-döntésben a Bíróság az *Austin*-döntésben megfogalmazott, torzítás elleni érdekre támaszkodott a szólás egy nagyobb korlátozásának helybenhagyása során, mint az *Austin*-döntés által helybenhagyott korlátozás volt, [...] és ezt érdeket nem találtuk sem meggyőzőnek, sem elegendőnek. A *McConnell*-döntés ezen része ezennel felül van bírálva.

IV

A Az Állampolgárok Egyesülete [*Citizens United*] következő lépésként a BCRA felelősségi és közzétételi rendelkezéseit vitatja, ahogy azok a *Hillary*-ben, és a filmhez kapcsolódó három hirdetésben alkalmazásra kerültek.

[...]

Az Állampolgárok Egyesülete szerint a hirdetésekre vonatkozó alkalmazásban a 311. § követelményei alkotmányellenesek. [...] Nem értünk egyet. [...]

C Ugyanazon oknál fogva, amiért helyben hagyjuk a BCRA 201. és 311. §-ainak alkalmazását a hirdetések vonatkozásában, megerősítjük alkalmazhatóságukat a *Hillaryre*.
[...]

V [...]

A Körzeti Bíróság döntését megsemmisítjük a 2 U. S. C. 441b, § független társasági kiadásokra vonatkozó korlátozásai tekintetében. Az ítéletet helyben hagyjuk a felelősségi és közzétételi nyilatkozat követelménye tekintetében. Az ítéletet visszaküldjük további eljárásra, amely jelen indokolással összhangban van.

Így lett elrendelve.

[Párhuzamos vélemények]

A Legfelső Bíróság elnöke, *Roberts*, párhuzamos véleménye, amelyhez *Alito* bíró csatlakozik:

[...] Teljes mértékben csatlakozom az indokláshoz. [...] Azért írok külön, hogy a bírói visszafogottság és a *stare decisis* jelen esetben érintett, lényeges elveit tárgyaljam.
[...]

Scalia bíró, akihez *Alito* bíró teljesen és *Thomas* bíró részben csatlakozik, párhuzamos véleményt fogalmaz meg.

Csatlakozom a Bíróság álláspontjához.

Azért írok külön, hogy reagáljak *Stevens* bíró „*Eredeti felfogásra*” vonatkozó okfejtésére [...].

A különvéleménynek ez a része azt kívánja megmutatni, hogy a mai döntést nem támasztja alá az Első alkotmánykiegészítés eredeti értelmezése. A különvélemény azonban ezt oly módon kívánja bebizonyítani, hogy teljesen elrugaszkodik az Első alkotmánykiegészítés szövegétől. Soha nem bizonyítja, hogy a „szólás-szabadság”, amely az angol emberek joga volt, nem terjedt ki arra, hogy más egyénnel együtt, társulásban szólhassanak, ideértve a társasági formát öltő társulatokat. Igaz, 1791-ben (mint ahogy most is), a társaságok csak az alapító okiratban lefektetett célok megvalósítására törekedhettek; de a különvélemény nem kínál semmilyen bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy az azon célok érdekében tett megszólalásaik cenzúra tárgyai lehettek volna.

[...]

Stevens bíró, akihez *Ginsburg*, *Breyer* és *Sotomayor* bírák csatlakoznak, részben párhuzamos véleményt fogalmaz meg, részben különvéleményt.

A valódi kérdés jelen esetben nem arra vonatkozik, hogy a fellebbező finanszírozhatja-e a választási propagandáját, hanem hogy hogyan teheti azt. Az Állampolgárok Egyesülete [*Citizens United*] [...] egy politikai akció bizottságot (PAC) működtet, amelynek több millió dolláros vagyona van. [...] Használhatta volna ezt a vagyont a *Hillary* televíziós közvetítésére és promóciójára. [...].

A Bíróság határozatát alátámasztó, alapvető felvetés azon állítás ismételése és folyamatos újraismételése, hogy az Első alkotmánykiegészítés tiltja a különbségtételt a szabályozásban a szónok identitása alapján, ideértve társasági „identitását” is. [...] Az az elképzelés, hogy a politikai szférában a társaságokat ugyanúgy kell kezelni, mint a természetes személyeket, nem csak hogy nem helytálló, de emellett alkalmatlan is arra, hogy megindokolja a Bíróság rendelkezését jelen esetben.

A választott köztisztviselők megválasztásának kontextusában jelentősége van a társasági és a természetes személy szónokok közötti megkülönböztetésnek. Bár hatalmas hozzájárulásokat adnak társadalmunknak, a társaságok valójában nem tagjai annak. Nem szavazhatnak, és nem indulhatnak választáson. [...] A Bíróság ma elutasít egy teljes évszázadnyi történelmet, amikor a társaságok és az egyének kampány ráfordításai közötti különbségtételt úgy kezeli, mintha az *Austin*-ban gyökerező bosszantó újdonság lenne. [...]

[...] Bár egyetérttek a Bíróság döntésével, miszerint helyben hagyja a BCRA közzététel rendelkezéseit, és csatlakozom indoklásának IV. részéhez, nyomatékosan nem értek egyet a legfőbb megállapításával.

I

[...] Mielőtt megvitatnánk azt a kérdést, hogy felül kellene-e bírálni az *Austin*-döntést és a *McConnell*-döntés egy részét, fontos kifejezni, hogy a Bíróságnak miért nem kellene eldöntenie azt a kérdést.

Az eset hatálya

Az első ok az, hogy a kérdés nem lett megfelelően előterjesztve hozzánk. Amidőn a többség a BCRA 203. §-ának normaszövegét általánosan alkotmányellenesnek minősíti azon az alapon, hogy a társaságok választási kiadásait nem lehet szigorúbban szabályozni, mint az egyénét, akkor ezt az esetet egy, alább elutasított alapon dönti el, amely nem szerepel a peres felek által hozzánk beterjesztett kérdések között. [...]

A Körzeti Bíróságon az Állampolgárok Egyesülete [*Citizens United*] eleinte a 203. § normaszövegének általános alkotmányosságát vitatta. Ám a gyorsított ítéletre vonatkozó indítványában az Állampolgárok Egyesülete kifejezetten lemondott a normaszöveg alkotmányosságának általános vitatásáról [...]. A Körzeti Bíróság ezért más alapon bírálta el az esetet, és az ehhez a Bírósághoz benyújtott joghatóságra és fellebbezhetősége vonatkozó nyilatkozatban az Állampolgárok Egyesülete megfelelően tájékoztatott minket, hogy csak „az adott alkalmazásban vitatja a [...] BCRA 203. §-ának alkotmányosságát.” [...] Lényegét tekintve öt bíró elégedetlen volt az elbírálandó eset korlátozott természetével, s így megváltoztatták az esetet annak érdekében, hogy megadják maguknak a lehetőséget a törvény megváltoztatására.

Az alkalmazott és az absztrakt normára vonatkozó kérelmek

Ez a Bíróság az elmúlt években ismételten hangsúlyozta, hogy „negatív megítélés alá esnek a normaszöveg absztrakt alkotmányosságát vitató kérelmek.” [...] Azáltal, hogy a 203. § normaszövegét alkotmányellenesnek nyilvánították, kollégáink – a fenti elvvel szembeszegülve – egy, az alkalmazást vitató kérelemből a normaszöveg alkotmányosságát általában vitató kérdést csináltak.

Ez nem csupán technikai hiba a Bíróság döntésében. [...] Ennél mélyebbre nyúlik a probléma, mivel a Bíróság mindezt pusztán spekuláció alapján teszi. [...] Nem fűződik legitim érdek ahhoz, hogy újraélesszék a normaszöveg absztrakt alkotmányossági vizsgálatát, amely immár 20 hónapja érvényét veszítette jelen esetben.

Szűkebb alapok

[...] Volt egy egyenesebb út is: az *Austin*- és a *McConnell*-döntés alkalmazása – éppúgy, ahogy ezt a Körzeti Bíróság tette, amikor úgy határozott, hogy ezeknek az ítéleteknek az értelmében az Állampolgárok Egyesülete filmjének finanszírozása szabályozható. Az egyetlen tényező, amely visszatartja jelen Bíróság többségét a Körzeti Bíróság döntésének megerősítésétől vagy egy szűkebb alapon végrehajtandó vizsgálat alkalmazásától, amely megtartaná az *Austin*-döntést, az az *Austin*-döntés iránti megvetése.

II

Végül a bírósági folyamat utolsó elve, amelyet megsért a többség, egyúttal a legnyilvánvalóbb is: a *stare decisis*. Nem vagyok abszolutista, ami a *stare decisis* elvet illeti, sem a kampányfinanszírozás területén, sem pedig más, egyéb területen. Senki sem az. Ám ha ezen elvnek bármilyenfajta értelmes támogató hatással kell bírnia a jog uralmának alátámasztására, akkor az állandó doktrína felülbírálása öt bíró személyes preferenciáján túlmutató, jelentőségteljes igazolását követeli meg. [...] A *stare decisis* nemcsak a tulajdonra vagy szerződésre vonatkozó személyi jogokat védi, hanem a választott hatalmi ágak azon képességét is, hogy a törvényeiket hatékony és koherens módon alakítsák. [...]

III

[...] Az ítélet több alapvetésen nyugszik. Először is azt állítja a Bíróság, hogy az *Austin*- és a *McConnell*-döntések „betiltották” a társaságok beszédét. Másodsorban azt állítja, hogy az Első alkotmánykiegészítés kizárja annak a lehetőségét, hogy a szabályozás különbséget tegyen a szónok identitása alapján, beleértve annak társasági mivoltát. Harmadsorban azt állítja, hogy az *Austin*- és a *McConnell*-döntések radikálisan kilógtak az Első alkotmánykiegészítéshez fűződő, illetve a kampányfinanszírozáshoz kapcsolódó joggyakorlatunk hagyományának sorából. Mindkét állítás téves.

Az ún. „tilalom”

[...] Eseteink ismételten kiemelték, hogy „[s]zemben a [többség] kulcsfontosságú alapvetéseivel”, az *Austin*- és a *McConnell*-döntésben helybenhagyott törvények „nem fogalmaznak meg *abszolút* tilalmat a társaságok politikai kiadásainak minden formájára.” Először is mindkét törvény kivételt tesz a PAC-ok, azaz a társaság által politikai célra létrehozott külön, szegregált pénzalapok esetében.[...]

Az *Austin*- és a *McConnell*-döntésben helybenhagyott törvények számos egyéb utat is nyitva hagynak a társaságok politikai beszéde számára. [...]

Mondjuk ki világosan: sem az *Austin*-, sem pedig a *McConnell*-döntés nem határozott úgy, és nem is következik belőlük, hogy a társaságokat el lehet hallgattatni; a Szövetségi Választási Bizottság (FEC) nem „cenzor”;

és azokban az években, amelyek eltelték e két eset eldöntése óta, a társaságok továbbra is jelentős szerepet játszottak a nemzeti diskurzusban. [...]

Identitásalapú különbségtételek

A Bíróság álláspontjának második pillére az az állítása, hogy a „kormány nem korlátozhatja a politikai szólást a szónok... identitása alapján.” [...]

[...] A kormány napi szinten állapít meg különleges korlátozásokat a diákok, a fegyencek, a fegyveres erők, a külföldiek és saját alkalmazottainak szólásra vonatkozó jogait illetően. Amikor ezeket a korlátozásokat egy legitim kormányzati érdekekkel indokolják, akkor nem feltétlenül vetnek fel alkotmányos problémákat. [...]

Úgy tűnik számomra, hogy a többség szempontjából talán az is egy Első alkotmánykiegészítéssel kapcsolatos probléma, hogy nem szavazhatnak a társaságok, hiszen a szavazás egyebek mellett, a szólás egy formája is.

Röviden összegezve, a Bíróság drámaian eltúlozza az identitásalapú különbségtételekre vonatkozó kritikáját, anélkül hogy akár egyszer is elmagyarázná, hogy a társasági identitás miért követelné meg ugyanazt a bánásmódot, mint az egyéni identitás. Az Első alkotmánykiegészítésnek csakis a legmerevebb megközelítése indokolhatja a példátlan választóvonalat, amelyet a Bíróság meg kíván húzni.

Az Első alkotmánykiegészítésre vonatkozó hagyományunk

A Bíróság álláspontjának harmadik támasza az az elképzelés, hogy az *Austin*- és a *McConnell*-döntés radikálisan kilógnak az Első alkotmánykiegészítésre vonatkozó hagyományunkból, hogy „aberrációk” ez utóbbi tekintetében. [...] A valóság éppen a fordítottja annak, amit a Bíróság megállapított. A mai határozat az, amely radikálisan eltért attól, ami az Első alkotmánykiegészítés kialakult és konszolidált joga volt. [...]

1. Eredeti felfogások

[...]

Az igazság az, hogy nem lehetünk biztosak a tekintetben, hogy egy olyan törvény, mint a BCRA 203. §-a hogyan fér össze az Első alkotmánykiegészítés eredeti jelentésével. [...]

Az igazság kedvéért fontos kiemelni: a kampányfinanszírozásra vonatkozó joggyakorlatunk soha nem kapcsolódott szorosan az Alkotmány alkotóinak nézeteihez, akiknek politikai környezete gyökeresen különbözött a jelenlegitől. Mi azóta rég úgy fogjuk fel, hogy az Első alkotmánykiegészítés kiterjed a társaságokra, és sok jogtudós időközben régóta elutasítja a társaságok koncessziós elméletét {azaz hogy a társaságok csak állami engedély – koncesszió – alapján létezhetnek– a *ford*.} De a „történelmi kontextus általában releváns”, és a Bíróság azon erőfeszítése fényében, hogy az ősi érdekek védelmezőjeként tüntesse fel magát, érdemes figyelembe venni, hogy alkotmányos történelmünkben semmi nem található, ami a mai eredményt írná elő. Épp ellenkezőleg: a történelem fényt derít arra, hogy milyen rendkívüli disszonáns a mai döntés.

[...]

2. Törvényhozási és bírósági értelmezés [...]

3. Buckley- és Bellotti-döntés

[...] A Bíróság véleménye szerint a *Buckley*- és a *Bellotti*-döntés az 1970-es években határozottan elutasították annak lehetőségét, hogy különbséget lehessen tenni a társaságok és a természetes személyek között; ehhez képest történetesen úgy alakult, hogy minden egyes esetben, amelyben a Bíróság kampányfinanszírozási törvényt vizsgált, a többség képtelen volt felfogni ezt az igazságot. A szövetségi Kongresszus és több tucatnyi tagállami törvényhozás hasonlóképpen tévedtek, mint ahogy ez most kiderült.

[...] Az *Austin*- és a *McConnell*-döntés tehát teljesen jól összeférnek a *Bellotti*-döntéssel. Annál is inkább, mivel az *Austin*-döntést meghozók mind a hat tagja már a *Bellotti*-döntés óta a Bíróság tagja volt, és még utalást sem tett egyikük sem arra, hogy bármifajta ellentmondást észlelne a döntések között. Az esetek közötti különbség nem az, hogy az *Austin*- és a *McConnell*-esetben elutasították az Első alkotmánykiegészítés kiterjesztését a társaságok védelmére, míg a *Bellotti*-esetben elfogadta azt. A különbség az, hogy a *Bellotti*-esetben vizsgált törvény a nézőpontok közötti diszkrimináció benyomását keltette, a társaságok egy csoportját célozta meg, és nem kínált PAC-opciót; és az államnak nagyobb érdeke fűződik a független társasági kiadások korlátozásához a jelöltek közötti választások esetében, mint a referendumoknál, mivel egy működő demokráciában a közösségnek hinnie kell abban, hogy a képviselők a népnek köszönhetik tisztségüket, és nem az anyagilag legjobban álló társaságoknak.

[...]

IV

[...]

A korrupcióellenes érdek

[...] Bár igaz, hogy nem mindig világosan és következetesen nyilatkoztunk a korrupcióról, megítélésem szerint a többség által választott megközelítés nem lehet helyes. Figyelmen kívül hagyja alkotmányos történelmünket és a demokratikus társadalom alapvető követelményeit.

[...]

Ellenszolgáltatásokon [quid pro quo] alapuló korrupció

[...] Hasonlóképpen soha nem fért kétség ahhoz, hogy „[a] valós, kölcsönös ellenszolgáltatásokon alapuló megállapodás veszélyeihez képest majdnem ugyanakkora aggodalomra ad okot a korrupció látszata.” [...] Egy demokrácia valójában nem működhet, ha a [politikai közösséget] alkotó személyek úgy vélik, hogy a törvényeket áruba bocsátják.

Ennyit elvileg elfogadnak kollégáink. Ám ami a BCRA 203. §-ára alkalmazását illeti, arra a következtetésre jutnak, hogy „[n]em elegendő a korrupcióellenes érdek ahhoz, hogy a szóban forgó szólást kizorítsa.”

[...] Az *Austin*-esetet eldöntő Bíróság nem a kölcsönös ellenszolgáltatásokra épülő korrupcióra alapozta határozatát, mivel azt találta, hogy a torzításellenes elv és a részvényesek védelmének elve kapcsán megnyilvánuló tágabb korrupció elegendő alapot nyújtott Michigan állam társasági kampányolásra vonatkozó korlátozásához. Az ehhez a döntéshez csatolt párhuzamos véleményemben arra az álláspontra helyezkedtem, hogy „mind a kölcsönös ellenszolgáltatásra alapuló kapcsolatok veszélye, mind azok látszata [szintén] elegendő indoklás” ezen független kiadások állami szabályozásához. [...]

A *Buckley*-döntés korrupcióellenes elvének elutasítása a többség által azon az alapon, hogy független társasági kiadások „nem vezetnek [kölcsönös ellenszolgáltatásokra] alapuló korrupcióhoz, vagy a korrupció látszatához”, egyszerre igazságtalan és ésszerűtlen. [...]

A többség nem hajlandó megérteni, hogy az *Austin*-döntésben megfogalmazott torzításellenes elv önmagában egy korrupcióellenes elv is, [...] amely a társaságok [szólása] által felvetett speciális aggályokhoz kapcsolódik. Helyesen értelmezve, a „torzításellenesség” egyszerűen egy variáció azon klasszikus kormányzati érdekre, miszerint védelmet kell nyújtani a tisztségviselőkre kifejtett szabálytalan befolyással szemben, amely gyengíti a demokratikus folyamatot. [...]

1. Torzításellenesség

Olybá tűnhetne, hogy nincs szükség részletesen kifejteni, hogy a társaságok különböznek az emberi lényektől, csakhogy a többség, álláspontja kialakításánál teljesen átsiklik e tény felett. [...]

Hozzá lehet tenni azt is, hogy a társaságoknak nincs lelkiismerete, meggyőződése, érzelme, gondolata vagy vágya. A társaságok minden bizonnyal strukturálják és elősegítik az emberi lények tevékenységeit, és „személyiségük” gyakran hasznos jogi fikcióként szolgál. Önmagukban azonban nem részei a „Mi, az Egyesült Államok népének”, aki által és akinek számára az Alkotmányt létrehozták.

Ez az alapvető gondolat segít megmagyarázni, hogy a társasági kampányolás miért befolyásol hátrányosan lényeges kormányzati érdekeket, és egyúttal azt is, hogy miért kevésbé valószínű, hogy az ezen kampányolást érintő korlátozások jogtalanul avatkoznak be az Első alkotmánykiegészítés által nyújtott szabadságba. Az Első alkotmánykiegészítés egyik alapvető célja, hogy „megvédje az egyén önkifejezéshez fűződő érdekét.” [...] A szólásszabadság segít az „embereket szabaddá tenni, hogy képességeiket fejlesszék.” [...] A társaságok beszéde azonban származtatott, meghatalmazott révén folytatott beszéd. [...]

Érdekes kérdés az is, hogy egyáltalán „ki” beszél, ha egy üzleti társaság hirdetést ad fel, amely egy adott jelöltet támogat, vagy támad. Feltehetően nem a vevők vagy az alkalmazottak, akiknek általában nincs beleszólásuk ilyen dolgokba. Reálisan a részvényesekről sem lehet ezt állítani, hiszen ők messze vannak a cég napi döntéseitől és politikai preferenciáik vélhetően homályosak a menedzsment számára. [...]

2. A részvényesek védelme

Van még egy módja annak, ahogyan az olyan törvények, mint a 203. § az Első alkotmánykiegészítés értékeit szolgálják. [...] Amikor társaságok általános kincstári pénzeszközöket használnak egy adott tisztségre pályázó jelölt dicséretére, vagy az ő támadására, akkor a részvényesek, mint a maradványjogosultak [*residual claimants*] állják végeredményben a számlát. Azok a részvényesek, akik nem értenek egyet egy társaság választási üzenetével, azzal szembesülhetnek, hogy pénzügyi befektetésüket a saját politikai meggyőződésük elleni támadásra használják fel.

Ezzel szemben a PAC mechanizmusa segít biztosítani, hogy azok, akik fizetnek egy adott kampánykommunikációért, valóban támogatják annak tartalmát, illetve, hogy a társaság vezetői ne általános kincstári pénzeszközöket használjanak személyes politikai céljaik elősegítésére. [...]

V A mostani döntés több tekintetben is visszafelé tekintő. A többség szempontjait a peres felek beadványai fölé, a normaszöveg alkotmányosságára vonatkozó általános támadást pedig az alkalmazásra vonatkozó állítás vizsgálata fölé, a tág alkotmányos elméleteket a szűk törvényes alapok fölé, egyes különvéleményeket a precedensteremtő határozatok fölé, a kijelentést a hagyomány fölé, az abszolutizmust az empiricizmus fölé, a retorikát a valóság fölé emeli. Kollégáink csak azután jutnak arra a következtetésre, hogy az *Austin*-döntést felül kell bírálni, és hogy a 203. § normaszövege általában véve alkotmányellenes, miután figyelmen kívül hagyják a bírói visszafogottság [*judicial restraint*] szabályait, amelyek a Bíróság törvényalkotói hatalmának szabnak gátat. Az a konklúzió, hogy a korrupció, illetve a korrupció látszatának elkerüléséhez fűződő társadalmi érdek nem szolgáltat kellő igazolást a jelöltekre vonatkozó választással kapcsolatos társasági kiadások szabályozására, a fent említett érdek téves leírásán alapul, amely annak hiányával társul, hogy elismernék az elfogadott tényeket, és a tagállami és szövetségi törvényhozások – több évtizeden keresztül hozott – megfontolt ítéleteit.

[...]

Én megerősíteném a Körzeti Bíróság ítéletét.

Thomas bíró, részben párhuzamos, részben különvéleményt megfogalmazva.

A IV. rész kivételével osztom a Bíróság teljes álláspontját. [...] Nem értek egyet azonban a Bíróság álláspontjának IV. részével, mert nem megy elég messzire a Bíróság alkotmányos elemzése. A felelősségi, közzétételi és jelentési követelmények a BCRA 201. és 311. §-aiban szintén alkotmányellenesek. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Hirst kontra Egyesült Királyság-eset

Emberi Jogok Európai Bírósága, Nagykamara, 2005. június 25.

[A *határozat*. A kamara 2004. március 30-án hozott döntésében megállapította, hogy a brit hatóságok megsértették az Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét. A döntés ellen a brit állam a bíróság Nagykamarájához fordult.]

A Nagykamara ítéletében megállapította: ez volt az első olyan eset, amikor a bíróságnak arra nyílt lehetősége, hogy a jogerősen elítélt fogva tartott személyek szavazati jogának általános és automatikus megvonását megvizsgálja. A bíróság hangsúlyozta, hogy a fogvatartott nem veszíti el az egyezmény alapján számára biztosított jogokat pusztán a miatt, mert a bírói elítélést követően fogvatartotti státuszba kerül. Az egyezmény alapján – amelyben a demokratikus társadalom ismertetőjegye a tolerancia és a nyitott gondolkodás – annak sincs helye, hogy pusztán arra alapozva fosszák meg automatikusan a fogvatartottakat szavazati joguktól, hogy e jog gyakorlása sértheti a közvéleményt.

A tolerancia követelménye azonban nem akadályozhat meg egy demokratikus társadalmat abban, hogy lépéseket tegyen annak érdekében, hogy megvédje magát az olyan cselekedetekkel szemben, amelyek célja az egyezményben védett jogok és szabadságok lerombolása. Ezért az első jegyzőkönyv 3. cikke – amely biztosítja az egyén lehetőségét arra, hogy befolyásolja a jogalkotó hatalom összetételét – nem zárja ki, hogy az állam a választójogot olyan egyén esetében korlátozza, aki például súlyosan visszaél közhivatalával vagy akinek a magatartása a jogállamiság vagy a demokratikus alapok aláásásával fenyeget. [lásd például *Glimmerveen és Hagenbeek kontra Hollandia*, amelyben a bizottság elfogadhatatlannak nyilvánított két olyan kérelmet, amelyben a kérelmezők – akik egy rasszizmus és xenofóbia miatt betiltott szervezet vezetői voltak – azt panaszolták, hogy nem indulhattak jelöltként a választásokon.) A szavazati jogtól való megfosztás azonban nem alkalmazható automatikusan, a jogkorlátozás arányossága azt követeli meg, hogy valós kapcsolat legyen az alkalmazott szankció és az érintett egyén magatartása, körülményei között. A bíróság ebben a tekintetben emlékeztetett a Velencei Bizottság ajánlására, mely szerint a politikai jogok megvonására csak a kifejezetten erről rendelkező bírósági határozat alapján kerülhetne sor. Mint más esetben is, egy kontradiktórius eljárást alkalmazó független bíróság erős garanciát jelent az önkényesség ellen.

A bíróságnak ebben az ügyben azt kellett eldöntenie – tekintettel a fent azonosított elvekre –, hogy a szóban forgó intézkedés arányos módon törekedett-e a törvényes cél elérésére.

A bíróság nem tekintette döntő szempontnak, hogy hány elítéltet érint a szabályozás. Tény, hogy jelentős számról volt szó (48 ezer fő), s nem lehetett azt állítani, hogy a jogkorlátozás elhanyagolható hatású. A fogvatartottaknak ugyan vannak olyan csoportjaik, amelyeket nem érint a tiltás, de nagyon sokféle elkövetőre érvényes és nagyon sokféle ítélet esetében alkalmazandó. A határozat szerint nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a brit parlament súlyozta volna a versengő érdekeket vagy az arányosság szempontjából értékelte volna a jogerősen elítélt fogvatartottak szavazati jogának általános megvonását. A Kerületi Bíróság [*Divisional Court*] ítéletéből az is egyértelmű, hogy a bíróságok az elítélt fogvatartottak szavazati jogával kapcsolatos

korlátozásokat általában olyan természetű kérdésnek tekintették, amely a parlamentre és nem a nemzeti bíróságokra tartozik. A bíróság megjegyezte: vitathatatlan, hogy az Egyesült Királyság nem az egyetlen olyan, az Egyezményben részes állam, amely minden fogvatartottat megfoszt szavazati jogától. Tény viszont, hogy kisebbségben vannak azok a tagállamok, amelyekben az elítéltek szavazati joga általános korlátozás alá esik, vagy amelyekben nincs olyan rendelkezés, amely lehetővé teszi számukra a szavazást. Még a brit kormány saját kimutatása alapján is csak tizenhárom ilyen állam van. Az azonban, hogy e problémával kapcsolatosan nincs közös európai álláspont, önmagában nem dönti el a kérdést.

A brit szabályozást vizsgálva a bíróság megállapította, hogy a 2000. évi törvény már szavazati jogot biztosít az előzetesen fogvatartottak számára, szemben az 1983. évi törvény 3. §-ával, amely a személyek jelentős csoportját fosztotta meg az egyezményben biztosított jogaiktól, s ezt diszkriminatív módon tette. A rendelkezés általánosan korlátozta a büntetés-végrehajtási intézetekben lévő összes elítélt fogvatartott szavazati jogát. Automatikusan, függetlenül büntetésük időtartamától, az általuk elkövetett bűncselekmény természetétől és súlyától, továbbá egyedi körülményeiktől. Az Egyezmény által védett egyik alapvető fontosságú jog ilyen általános, automatikus és válogatás nélküli korlátozása kívül esik minden elfogadható mérlegelési jogkörön, bármilyen széles legyen is ez a jogkör, ezért ez a korlátozás összeegyeztethetetlen az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkével.

Forrás: Fundamentum, 2005, 4. szám

(Fordította és összefoglalta: Tallódi Zoltán)

Választójog elvesztése gondnokság alatt – Kiss Alajos

Magyarország elleni ügye¹

Emberi Jogok Európai Bírósága

Az ügy körülményei

A kérelmezőnél 1991-ben mániákus depressziót diagnosztizáltak, és végül 2005. május 27-én korlátozott gondokság alá helyezték. Ezzel – a Polgári Törvénykönyvön [továbbiakban: Ptk.] alapuló döntéssel – a kérelmezőt az Alkotmány 70. § (5) bekezdése alapján a választásokon való részvételből is kizárták. A gondokságot elrendelő bíróság elismerte, hogy a kérelmező tudott magáról gondoskodni, de időnként felelőtlenül költekezett és agresszívan viselkedett. A döntés ellen a Kiss úr nem fellebbezett.

2006 februárjában a kérelmezőben tudatosult, hogy törölték a következő parlamenti választás választói névjegyzékéből. A választási bizottsághoz kifogása sikertelen volt, és hasonlóan visszautasította a beadványát a Pesti Központi Kerületi Bíróság is. Az indoklás szerint az Alkotmány értelmében a korlátozott cselekvőképességgel bíró személyek nem vehetnek részt a választásokon. A kérelmező és képviselője 2006. április 25-én kapta kézhez a döntést. Időközben – április 9-én és 23-án – megtartották az országgyűlési választásokat, amelyeken Kiss úr nem vehetett részt. Az Emberi Jogok Európai Bíróságához [továbbiakban EJEB] eljuttatott beadványában az Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének megsértését állította önállóan és az Egyezmény 13. és 14. cikkével összefüggésben.

A döntés²

Az Emberi Jogok Európai Bírósága mindenekelőtt az elfogadhatósággal kapcsolatos kormányzati kifogásokat vizsgálta. Az állam képviselője szerint a kérelmező nem merítette ki a rendelkezésre álló jogorvoslatokat, mivel nem fellebbezett a korlátozott cselekvőképességet megállapító ítélet ellen. A kérelmező hangsúlyozta, hogy EJEB-hez benyújtott kérelem tárgya nem a részleges gondokságot elrendelő ítélet, hanem az a tény, hogy emiatt automatikusan elveszítette a választójogát. A cselekvőképességének korlátozását elfogadta, azaz szemben nem kívánt jogorvoslattal élni. A gondokság alá helyezés elleni kifogás a választójog elvesztésével kapcsolatos problémát tehát – a kérelmező érvelése szerint – nem orvosolhatta volna. Az EJEB elfogadta a kérelmező érvelését, és a kérelmet elfogadhatónak nyilvánította.

Az ügy érdemét illetően az EJEB áttekintette a választójog korlátozásával kapcsolatos esetjogát és megállapította: az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkében biztosított egyéni jogok – az aktív és passzív választójog – kiemelkedő jelentőségűek a jogállamiságon alapuló hatékony demokratikus rendszer fenntartásában. A választójog nem egy kiváltság, a XXI. században az általános választójog főszabálynak tekinthető. Ennek ellenére a jog gyakorlása terén a tagállamok alkalmazhatnak korlátozásokat, és e tekintetben az EJEB

¹ 38832/06. számú kérelem.

² A Bíróság 2010. május 20-án kelt ítélete.

elismeri az államok mozgásterét. A korlátozás azonban nem érintheti a jog lényegét, nem foszthatja meg hatékonyságától, és az alkalmazott eszközöknek arányban kell állniuk a korlátozással elérni kívánt legitim célkitűzéssel.

Az EJEB a jelen esetben is azt vizsgálta, hogy a korlátozás igazolható-e a fentebb ismertetett teszt alapján, azaz rendelkezik-e legitim céllal, és arányban áll-e azzal. A választójogot garantáló rendelkezés – más szabadságjogokkal ellentétben – nem tartalmaz listát az elfogadható célokról, így azok széles skálája lehet adott esetben elfogadható. A kormány álláspontja szerint a választásokon való részvételből való kizárás célja az volt, hogy csak tudatos és megfontolt döntések meghozatalára képes polgárok vegyenek részt a közéletben. Mind a kérelmező, mind az EJEB elfogadta ezt a szabályozási célt.

Az EJEB azonban hangsúlyozta: a kérdéses szabályozás nem tesz különbséget a cselekvőképességet részben vagy teljes egészében kizáró gondokság között, és a választójogból való kizárás csak a teljes cselekvőképesség visszaállításával szűnik meg. A kormány nem cáfolt a kérelmező azon állítását, amely szerint ez a szabály jelenleg a magyar lakosság 0,79%-át zárja ki a választásokon való részvételből. A EJEB ezt nem tartotta elhanyagolható kisebbségnek. Az EJEB elfogadta, hogy e téren az államokat rendszerint széles mozgástér illeti meg, különösen a nemzeti jogalkotóra tartozik annak eldöntése, hogy milyen eljárással vizsgálják a választásokon való részvételhez szükséges belátási képességet. Ugyanakkor semmi igazolja, hogy a magyar törvényhozó valaha is kísérlet tett volna az egymással versengő érdekek közötti egyensúly megtalálására, illetve a szabályozás arányosságának mérlegelésére.

Az EJEB nem tartotta elfogadhatónak, hogy a tagállami mérlegelési szabadságba tartozzon egy olyan abszolút tilalom, amely bármilyen gondokság alatt álló személyt, függetlenül a tényleges képességeitől kizár a választásokon való részvételből. Az elismerés határa [*margin of appreciation*] tág, de nem fed le bármit. Az EJEB hangsúlyozta, hogy ha a jogkorlátozás a társadalom valamely olyan kiszolgáltatott csoportját érinti, amely egyébként is hátrányos megkülönböztetéstől szenvedett, így a szellemi fogyatékkal élők, a tagállami diszkrimináció lényegesen szűkebb és a korlátozás igazolására nagyon súlyos érveket kell az államnak bemutatnia. Ez a megközelítés *per se* kétségbe von bizonyos klasszifikációkat. Ennek az az indoka, hogy az érintett csoportok a történelem során olyan hosszú távú előítéleteknek voltak kitéve, amely végül társadalmi kirekesztettségükhöz vezetett. Ez az előítéletesség megjelenhet törvényi sztereotípiában, amely nem teszi lehetővé az érintettek képességeinek egyéniesített vizsgálatát és az igények aszerinti megítélését.

A kérelmező egy automatikus, általános tilalom alapján – a részleges gondokság alá helyezéssel – vesztette el a választójogát. Ezért a szabály áldozatának tekinthető. Az EJEB hangsúlyozta, hogy az intellektuális és mentális fogyatékkal élők egy csoportként kezelése és jogaik korlátozása a legszigorúbb teszt alapján vizsgálendő. Ezt kívánja meg az érintettek jogaira vonatkozó nemzetközi jog is. Az egyéni esetek körülményeit figyelembe vevő bírói döntés hiánya és a kizárólag a gondokság tényére utaló szabályozás nem egyeztethető össze a korlátozással elérni kívánt céllal, ezért a magyar állam megsértette a kérelmező Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkében foglalt jogosítványait.

A szavazás napján külföldön tartózkodók – 3/1990. (III. 28.) AB határozat

Az indítvány

1. Egy külföldön élő indítványozó a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok választójogával kapcsolatban a Választójogi törvény [az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény, a továbbiakban Vjt.] 2. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte indítványában, mivel az az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe ütközik. Az ügy előadó bírása Zlinszky János volt.
2. A megtámadott rendelkezés szerint „szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik”.
3. Az indítványozó álláspontja szerint a megtámadott rendelkezés alkotmányellenesen korlátozza az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében biztosított választójog gyakorlását. A hatályos Alkotmány 70. §-ának (1) bekezdése kimondta, hogy minden nagykorú állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és tanácsai választásokon választó és választható legyen. (A ma hatályos szöveg szerint „a Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú állampolgárnak joga van, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati, továbbá a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás, illetve népszavazás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen, valamint országos vagy a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen”.)

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette. A törvényhely az alábbi szöveggel maradt hatályban: „A szavazásban akadályozott az, akinek nincs állandó vagy ideiglenes lakóhelye Magyarországon.”
5. A törvény hivatalos indokolása szerint a „szavazásban akadályozottak” mint új intézmény csak a politikai alapjog gyakorlásában tekinti akadályozottnak azokat, akik rövidebb vagy hosszabb ideig külföldön tartózkodnak. Az AB megítélése szerint alkotmányosan elfogadható a szavazásban akadályozottnak tekinteni azon személyeket, akik nem rendelkeznek állandó vagy ideiglenes lakóhellyel Magyarországon. Sérti azonban a választójogot, ha a belföldön lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár csupán azért esik el választójoga gyakorlásának lehetőségétől, mert a szavazás napján külföldön tartózkodik. Pusztán az átmeneti külföldön tartózkodás ugyanis a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem képezheti akadályát az állampolgári jogok gyakorlásának.

6. Az AB ezért az említett jogszabályt részben megsemmisítette. Ennek folytán joghézag keletkezett, mivel a Vjt.-ben nincs rendelkezés arra vonatkozóan, hogy a választás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok hogyan gyakorolhatják választási jogukat. Erre tekintettel az Országgyűlésnek a joghézagot a választás titkossága követelményét szem előtt tartva jogalkotással kell pótolnia.¹

¹ Az Országgyűlés nem pótolta a joghézagot, hanem az Alkotmányt módosította az 1990. évi XVI. törvény 7. §-ával oly módon, hogy csak azok a nagykorú magyar állampolgárok szavazhatnak, akik a választás, illetve a népszavazás napján Magyarországon tartózkodnak

A parlamenti küszöb – 3/1991. (II. 7.) AB határozat

Az indítvány

1. Egy indítványozó a Választójogi törvény [Vjt.] 9. § (2) bekezdése második mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt rendelkezések szerint. Az ügy előadó bírása Ádám Antal volt.
2. A támadott rendelkezés szerint az országos listáról sem szerezhettek mandátumot azon pártok, amelyeknek területi listáira leadott és országosan összesített szavazatai nem haladják meg a valamennyi párt területi listáira leadott országosan összesített szavazatok négy százalékát.
3. Az indítványozó diszkriminatív rendelkezésnek tekintette, hogy ily módon érvényes szavazatokat nem vesznek figyelembe a mandátumok szétosztásánál, s a „kis pártokat” támogatók szavazata kevesebbet ér a „nagy pártokra” szavazókénál.

A határozat

4. Az AB álláspontja szerint az eljárás alá vont rendelkezés az Alkotmányba foglalt parlamentáris berendezkedés működőképességét szolgálja. Ha ugyanis a választási rendszer a legkisebb, a legcsekélyebb társadalmi támogatást elért pártokat is mandátumhoz juttatná, akkor az veszélyeztetné mind a parlament döntéshozatali képességét, mind pedig a kormányzás stabilitását. A választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akaratok csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Az állampolgári politikai akarat képviselőik útján való, azaz közvetett érvényesülése természetszerűleg aránytalanságot eredményez. Az állampolgár valamely párt politikai orientáltságának elfogadásával és támogatásával vállalja a választás előre pontosan meg nem állapítható következményeit.
5. Az AB a kifogásolt rendelkezést nem tekintette a jogegyenlőség megvalósulását célzó, esélyegyenlőségek kiküszöbölésére irányuló állami intézkedési kötelezettség megsértésének sem. Ez a kötelezettsége ugyanis a választójogi törvény szempontjából azt jelenti, hogy az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választásokon. Az esélyeknek tehát a választásokat megelőzően kell egyenlőnek lenniük, a négy százalékos szavazatarány előírása pedig a szavazás után alkalmazandó számítási szabályt jelenti. A rendelkezésnek az a célja, hogy a törvényhozásban csak a tényleges társadalmi támogatással rendelkező politikai erők vegyenek részt. Azzal, hogy a választásra jogosult polgár valamelyik párt listájára adja a szavazatát, vállalja annak kockázatát, hogy a szavazatával támogatott párt nem kerül be az Országgyűlésbe.
6. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a mandátumszerzés korlátait nem tekintette a politikai vélemény szerinti hátrányos megkülönböztetésének.

Nem lakóhelyen szavazók szavazatának egyenlősége – 6/1991. (II. 28.) AB határozat

Az indítvány

1. Egy indítványozó a Választójogi törvény [Vjt.] 40. § (3) bekezdésében foglaltak alkotmányellenességének megállapítását és a rendelkezés megsemmisítését kérte az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 70. § (1) bekezdése alapján. Az ügy előadó bírása Kilényi Géza volt.
2. A megtámadott rendelkezés szerint „igazolással a választópolgár a területi választókerület jelöltjeire szavazhat. Az egyéni választókerület jelöltjeire csak akkor szavazhat, ha ideiglenes lakóhelye (tartózkodási helye) és az állandó lakása ugyanabban az egyéni választókerületben van.”
3. Az indítványozó szerint a kifogásolt bekezdés alkotmányellenes, mert az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 70. § (1) bekezdése kimondja, hogy minden nagykorú állampolgárnak joga van ahhoz, hogy a választásokon választó és választható legyen. „Szó sincs tehát arról, hogy aki állandó lakóhelyén kívül szavaz, csak 50%-os állampolgár és a két – egyébként megillető – szavazatából csak az egyiket adhatja le.”

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság határozatában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény 71. § (1) bekezdése által biztosított választójog kiemelkedően fontos politikai jog, mivel a visszahívás intézményének megszüntetése után a választópolgárok kizárólag az aktív választójog négyévenkénti gyakorlása révén tudnak befolyást gyakorolni a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv összetételére.
5. Az AB sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem kezeli abszolút érvényűként, azaz minden korlátozástól mentesként. Mivel azonban különösen fontos állampolgári jogról van szó, ezért bármi-féle korlátozás csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az alkotmánnyal. Sem kényelmi szempont, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem a választási eredmény minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló célkitűzés nem szolgálhat korlátozási alapul. A testületnek ez a következetes elvi álláspontja jutott kifejezésre már a 3/1990. (III. 4.) AB határozatban is, amely alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a magyarországi állandó lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárokat a választójog gyakorlásából kirekesztő rendelkezést.
6. Mindezek alapján a testület úgy ítélte meg, hogy a magyarországi állandó lakással rendelkező, de a választás napján lakóhelyétől távol levő választópolgárt az országgyűlési képviselők általános választásánál olyan helyzetbe kell hozni, mintha állandó lakóhelyén adná le szavazatát, azaz nem fosztható meg attól a jogtól, hogy szavazhasson az állandó lakóhelye szerinti területi, valamint egyéni választókerület jelöltjére, és ennek technikai akadályja sincs.

A választójog egyenlősége – 22/2005. (VI. 17.) AB határozat

Az indítvány

1. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló indítvány alapján vizsgálta a Választójogi törvény [Vjt.] és az egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT (minisztertanácsi) rendelet [Vr.] egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát. Az ügy előadója Kukorelli István alkotmánybíró volt.

2. Az indítványozók álláspontja szerint a Vjt. és a Vr. megalkotása óta az ország egyes területein jelentős népességátcsoportosulás történt, megváltozott az egyéni választókerületekben névjegyzékbe vett választópolgárok száma, és az egyes választókerületek választópolgárainak száma közötti különbség ma már meghaladja a kétszeres eltérést. Ez pedig ellentétes az Alkotmánynak az egyenlő választójog elvét megfogalmazó rendelkezésével [71. § (1) bekezdés].

A határozat

3. Az Alkotmánybíróság az indokolásban először megvizsgálta, következik-e az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyenlő választójog elvéből, hogy az egyes választókerületek választói névjegyzékében nyilvántartásba vett választópolgárok száma megegyezzen, illetve hogy az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számának pontos arányban kell-e állnia a névjegyzékbe vett választópolgárok számával. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér. E tekintetben az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a plurális választójogot zárja ki, amely kedvezményezett választópolgári csoportok számára több vagy eltérő értékű szavazatot biztosítana a választások során. Az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog elvéből fakadó alkotmányossági követelmények érvényesülésének mikéntjét bár jelentősen befolyásolja a törvényhozó által létrehozott választási rendszer, a választójog egyenlőségére vonatkozó követelmények az egyéni választókerületi jelöltre és a területi listára vonatkozó szavazás esetén is irányadók, figyelembe véve a választási rendszer egyes elemeinek sajátosságait. A szavazatok egyenértékűségét mindkét szavazással összefüggésben olyan eljárási jogosultságok biztosítják, amelyek minden választópolgárt egyenlően megilletnek. Idetartoznak – egyebek mellett – a jelölésre, a szavazás rendjére, valamint a jogorvoslatokra vonatkozó szabályok.

4. Az Alkotmánybíróság szerint másként ítélendő meg a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági elvárás esetében. A szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot. Az Alkotmány 71. § (1) bekezdéséből következően a körzethatárok és a listákról szerezhető mandátumok meghatározásának sem célja, sem eredménye nem lehet az, hogy egyes választói csoportokhoz tartozó sze-

mélyek indokolatlanul hátrányosabb helyzetbe kerülnek másokhoz képest. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alkotmány 71. § (1) bekezdése alapján nem követelhető meg, hogy a mai magyarországi választási rendszerben az egyes választókerületek választói névjegyzékében nyilvántartásba vett választópolgárok száma pontosan megegyezzen, de a választójog egyenlőségének elve megköveteli a képviselői helyek választókerületek közötti egyenletes elosztását.

5. Az Alkotmánybíróság határozata rendelkező részében – a jogalkotónak szóló – alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben és csak megfelelő alkotmányos indokkal térjen el egymástól. A lehető legkisebb mértékű eltérésre kell törekednie a jogalkotónak a területi listákról megszerezhető mandátumok meghatározásakor is. Ez azt jelenti, hogy az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számának szorosan igazodnia kell a névjegyzékbe vett választópolgárok számához. Tehát, amennyire lehetséges, a jogalkotónak törekednie kell arra, hogy az egyenlő képviselet elvei az egyéni választókerületek és a területi listák esetében is érvényre jussanak.

6. A választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal úgy ítélte meg, hogy minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma között kétszeres eltérés mutatható ki. Ilyen esetben a választásra jogosultak száma közötti eltérés olyan nagy mértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá.

7. Az Alkotmánybíróság végül a támadott szabályozást összevetette az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő választójog elvével. Megítélése szerint a Vjt. 2. számú melléklete és a Vr. melléklete nem nyilvánítható egészében alkotmányellenessé, és ebből következően nem semmisíthető meg azon az alapon, hogy bizonyos egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma között kétszeres eltérés mutatható ki.

8. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanakkor az egyéni és a területi választókerületek kialakítására vonatkozó szabályok rendkívül hiányosak. Sem a Ve., sem más törvény nem határozza meg a választókerületek területének módosításánál irányadó szempontokat. Tisztázatlan, hogy a kormánynak mit lehet és mit kell mérlegelnie, amikor a változtatásról dönt. Nincs törvényi szabály, amely a megengedett eltérés mértékéről rendelkezne, akár az egyes kerületek választópolgárainak száma közötti különbségek, akár az egyes kerületeknek az átlagtól való eltérése (és az esetleges kivételek) meghatározásával. Hiányoznak azok a törvényi garanciák is, amelyek biztosítanák, hogy a kormány döntéshozatalhoz vezető eljárása megfeleljen a kiegyensúlyozottság és elfogulatlanság követelményeinek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezek a hiányosságok az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében rögzített egyenlő választójog alapelve

és azon belül a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények sérelmével járnak. Az Alkotmánybíróság ezért hivatalból eljárva megállapította: az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő alkotmányossági követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket.

A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletéről I.

– 34/2005. (IX. 29.) AB határozat

Az indítvány

1. A köztársasági elnök a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló, az Országgyűlés 2005. június 13-i ülésnapján elfogadott törvény 68. § (3) bekezdésének előzetes normakontrollját kezdeményezte. Az ügy előadó bírása Harmathy Attila volt.
2. A kifogásolt jogszabályhely értelmében a települési kisebbségi önkormányzat megválasztott tagja – meghatározott számú választópolgárnak a települési kisebbségi önkormányzati választás keretében történő szavazása esetén – nyilatkozattétellel a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjává válik.
3. A köztársasági elnök álláspontja szerint ez a szabályozás ellentétes az Alkotmány azon rendelkezéseivel, amelyek alapján a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagja csak olyan személy lehet, akit a helyi választáson választójoggal rendelkező személyek összessége számára nyitva álló választás legitimál, továbbá ellentétes az Alkotmánynak a választójog egyenlő értékűségére vonatkozó szabályával.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette, hogy az Alkotmány hogyan rendelkezik a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletéről, valamint ezzel kapcsolatban a helyi önkormányzathoz való jogról és a népszuverenitásról. Ennek eredményeképp megállapította, hogy az Alkotmány nem határozza meg, hogyan jönnek létre a kisebbségek önkormányzatai, milyen helyet foglalnak el az államszervezetben, és hogyan kapcsolódnak az állami szervekhez. Ezt követően az Alkotmánybíróság leszögezte: az indítvány vizsgálata során figyelembe kell venni azt is, hogy a Magyar Köztársaságot e kérdés tekintetében milyen nemzetközi kötelezettségek terhelik, továbbá az is mérlegelendő, hogy kifejezett kötelezettségek nélkül milyen nemzetközi elvárások érvényesülnek. Erre tekintettel megállapította, hogy
 - az államoknak valamilyen módon biztosítaniuk kell a kisebbségek közügyekben való részvételét, különösen a rájuk vonatkozó döntések meghozatalában való közreműködést;
 - a kisebbségek közügyekben való részvételének biztosítása szoros kapcsolatban áll a demokratikus rendszer, az emberi jogok és a jogállamiság alapkérdéseivel;
 - a vonatkozó szabályok kialakításánál figyelembe kell venni többek között az adott állam sajátosságainak megfelelő közigazgatási- és választási rendszert, valamint a kisebbségeknek az adott államban való megjelenési sajátosságait is;
 - a fennálló nemzetközi kötelezettségek nem zárják ki a választójog korlátozását; ha a korlátozás nem önkényes, nem zárja ki a választójog gyakorlását, nem jár a kisebbségek hátrányos megkülönböztetésével.

5. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a törvény. 68. § (3) bekezdése alkotmányosságának megítéléséhez az Alkotmány 71. § (1) bekezdésének vizsgálata is elengedhetetlen. A választójog egyenlőségéről szóló alkotmányos szabály a megkülönböztetési tilalom speciális rendelkezése, melynek értelmében minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, másrészt a szavazataik a szavazatszámolásnál ugyanannyit érnek. A törvény aggályosnak tartott szakasza alapján azonban a kisebbséghez tartozó személyek nemcsak a minden választópolgárt megillető választójogot gyakorolhatják a helyi önkormányzati képviselő-testület tagjainak megválasztásakor, hanem a kisebbségi önkormányzat megválasztásakor élhetnek a kisebbséghez tartozók választójogával is, és a megválasztott kisebbségi önkormányzati képviselő tagjává válhat a helyi önkormányzat képviselő-testületének is. Itt tehát a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagja tekintetében kétszeres választójog áll fenn.

6. A továbbiakban: azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy az általánosságban érvényesülő „egy ember – egy szavazat” elvtől való eltérésnek alkotmányos indoka lehet-e a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó személyek alkotmányos alapjogainak érvényesülése. A testület megállapította, hogy a törvény 68. § (3) bekezdésében meghatározott szabály nem az egyetlen lehetséges megoldás, nem szükségszerű, és ezért ellentétes az Alkotmány 71. § (1) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a vizsgált szabály ellentétes az Alkotmánynak a közhatalom demokratikus legitimációja követelményét tartalmazó rendelkezésével is. A helyi önkormányzás alapjoga ugyanis, bár eltér a népszuverenitástól, összefüggésben áll azzal, így a helyi önkormányzásra is vonatkozik az az Alkotmány 2. § (2) bekezdésének értelmezésén alapuló elv, hogy közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható. Az pedig akkor valósul meg, ha a közhatalmat gyakorló testület tagjait a választópolgárok közvetlenül választják, vagy a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorlóig folyamatos. A támadott törvényben alkalmazott megoldás esetében viszont ez a feltétel hiányzik.

A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseléről II. – 45/2005. (XII. 14.) AB határozat

Az indítvány

1. A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa indítványában az Alkotmány személyes adatok védelméről szóló 59. § (1) bekezdésének és a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának kötelezettségéről szóló 68. § (4) bekezdésének együttes értelmezését, és a Vetv. kisebbségi önkormányzatok választására vonatkozó rendelkezéseinek felülvizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól. Az ügy előadó bírja Harmathy Attila volt.

2. A 2002–2003. évi választások után nagyon sok panasz érkezett, melyek kivizsgálásakor megállapítást nyert, hogy a kisebbségi önkormányzatok választásakor minden kisebbség körében előfordultak visszaélések. Az ombudsman véleménye szerint ennek oka, hogy a hatályos jogi szabályozás szerint a kisebbségi önkormányzati választásokon minden választópolgár választhat és megválasztható, nem csak azok, akik a kisebbségi közösségnek ténylegesen tagjai.

3. E visszás helyzet felszámolása érdekében fordult az országgyűlési biztos az Alkotmánybírósághoz. Indítványában arra a kérdésre szeretett volna választ kapni, hogy a kisebbségi önkormányzathoz fűződő jog érvényesülése érdekében lehetséges-e a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog korlátozása oly módon, hogy a választópolgárokat nyilatkoztatják a kisebbségi közösséghez tartozásukról, és e nyilatkozat valóságtartalmát az állam törvényben meghatározott keretek között ellenőrzi. Az országgyűlési biztos meglátása szerint ennek hiányában a kisebbségi önkormányzathoz való jog csorbul. E hiányosság miatt kezdeményezte Vetv. rendelkezéseinek felülvizsgálatát is.

A határozat

4. Az AB abból a felfogásból indult ki, miszerint a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás vállalása és annak nyilvánosságra hozatala az egyén önrendelkezési jogon alapuló döntése, mely az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének védelmét élvezi. Az alkotmánybírák arra is felhívták a figyelmet, hogy a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adat az adatvédelmi törvény rendelkezései szerint különleges adatnak minősül, így fokozott védelmet élvez. Ugyanakkor a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. Az Alkotmányból azonban nem következik egyetlen meghatározott megoldás. Alkotmányértelmezéssel nem határozható meg, hogy az információs önrendelkezési jog milyen korlátozása fogadható el alkotmányosnak a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat valóságának ellenőrzése érdekében. Az AB az Alkotmány értelmezésével nem veheti át a jogalkotó feladatát. Így a törvényhozás széles döntési jogosultsággal rendelkezik e kérdésben, és az AB csak a konkrét szabályozás alkotmányos-

ságával kapcsolatban tud ítéletet alkotni. Az alkotmánybírák alkotmányértelmezésük megfogalmazásakor a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás fejlődésére és hazánk nemzetközi jogi kötelezettségeire is tekintettel volt.

5. A fenti alkotmányértelmezés fényében az AB nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. Indoklása szerint az indítványozó által felvázolt szabályozási hiány megszüntetése maga után vonná a nyilatkozattevő személyek önrendelkezési és magántitok védelméhez való jogának korlátozását. Az alkotmánybírák meglátása szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség nem járhat együtt azzal, hogy az Alkotmánybíróság alapjogok korlátozásával járó meghatározott jogszabályok megalkotására kötelezze a jogalkotót. Miután a hatályos szabályozás esetében nem állapították meg az alkotmányellenes mulasztást, így Vetv. rendelkezéseinek megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasította az AB.

Párhuzamos indokolások

6. A határozathoz két alkotmánybíró is csatolt párhuzamos indokolást. Bragyova András alkotmánybíró indokolásában kiemeli, hogy a kisebbségi jogok speciális alkotmányos jogok, melyek létét a többségtől eltérő, elsősorban kulturális sajátosságok indokolják. Ezek teszik lehetővé a kisebbségekhez tartozóknak a többségek számára természetesen gyakorolható jogok tényleges érvényesítését. Ezért a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak alanyai csakis azok lehetnek, akik a többségtől nemzeti és etnikai tekintetben különböznek. Bragyova András véleménye szerint a kiegészítésre szorul az a megállapítás, miszerint a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás meghatározása az egyén önrendelkezési jogán alapul. Rámutat, hogy a nemzeti és etnikai identitás az egyén olyan tulajdonsága, amely csak részben múlik az egyén elhatározásán, saját döntésén, egyébként nagy részben az egyén létezésének egzisztenciális adottsága. Ebből következik, hogy bár az állam alkotmányosan nem határozhatja meg senki nemzeti-etnikai azonosságát, de az nem is az egyén önrendelkezési jogán alapuló kétségbevonhatatlan döntése. Ezért megkövetelhető, hogy az egyén az identitás kinyilvánítása során jóhiszeműen járjon el, az állam e nyilatkozat „komolyságát” vizsgálhatja. Bragyova András szerint a határozat indokolásában fel kellett volna hívni a törvényhozót, hogy a fennálló szabályozás alkalmazását és érvényesülését különös gonddal figyelje, és az előforduló visszaéléseket akadályozza meg.

7. Kovács Péter alkotmánybíró szerint a határozatban a törvényhozó szerepének átvétele nélkül is világossá lehetett volna tenni a határokat, amik között az Alkotmány 68. §-ának szabályai érvényesülhetnek. Meglátása szerint a „szabad identitásválasztás” és a kisebbségi regisztráció bármely formájának elutasítása nincs összhangban a nemzetközi joggal. Ennek alátámasztásául az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményét idézi, mely szerint az egyént nem illeti meg az a jog, hogy tetszése szerint válasszon a kisebbséghez tartozás vonatkozásában. Kovács Péter úgy látja, hogy a választási eljárási törvény jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó rendelkezések megfelelő alkalmazásával lehetőség van az anomáliák meggátolására, és szükség esetén további törvényi rendelkezések megalkotása is számításba jöhet.

NÉPSZAVAZÁS

Santiago kontra Választási Bizottság-eset

Legfelső Bíróság (Fülöp-szigetek) – 270 S.C.R.A. 106 (1997)

[A Marcos-diktatúra bukása a Fülöp-szigeteken jelentős mértékű népi elégedetlenség eredménye volt. Míg az Alkotmányos Bizottság az Alkotmány módosításain dolgozott, a népi hatalomra való hagyatkozás folytatódott. A közösség szerteágazóan támaszkodott népszavazásokra olyan esetekben, amikor a politikai hatalom választott képviselői elárulták mandátumukat és a népet. A Marcos utáni törvényhozás és igazságszolgáltatás korlátozni igyekezett egy népi kezdeményezést, amely a törvényhozói (és intézményes) korrupciót próbálta célba venni. Amikor Ramos elnök hivatali ideje lejártához közeledett, támogatói az Alkotmány módosítását kísérelték meg kezdeményezni, annak érdekében, hogy egy második ciklust biztosítsanak neki. (Egy újraszavazhatóságot tiltó rendelkezés gátolta őt egy másodszori indulásban a választáson.) Ramos támogatói több mint hatmillió aláírást gyűjtöttek, ezáltal kielégítve a kezdeményezés követelményeit.]

Davide, Jr. bíró

Ennek a vitának a középpontjában [...] az emberek azon joga áll, hogy az 1987-es Alkotmány XVII. cikkének (2) bekezdése alapján közvetlenül javasolhassanak alkotmánymódosításokat a [népi] kezdeményezés rendszerén keresztül. [...] Maga az 1986-os Alkotmányos Bizottság, az Alkotmány kiegészítései vagy módosításai cikknek eredeti előterjesztőjén és fő támogatóján keresztül, „innovatívként” jellemezte ezt a rendszert.

[...] 1996. december 6-án a magánszemély alperes, Jesus S. Delfin jogtanácsos benyújtotta az állami felperesnél, a Választási Bizottságnál (a továbbiakban: COMELEC) az „Alkotmány népi kezdeményezés általi kiegészítésére vonatkozó kérelmet, hogy a választott képviselők újraszavazhatóságának korlátja megszűnjön” (a továbbiakban: Delfin-petíció), amelyben Delfin a COMELEC-től a következő végzést kérte:

1. Az aláírásgyűjtés időkereteinek és idejének rögzítése országszerte. [...]

Delfin kérelmében azt állította, hogy alapító tagja a Népi Kezdeményezés Mozgalomnak, a polgárok egy csoportjának, amely a népi hatalmat intézményesíteni szándékozó rendszert kívánja felhasználni; hogy ő, a Mozgalom tagjai és más önkéntesek élni szándékoznak az Alkotmány XVII. cikkének (2) bekezdésében rögzített felhatalmazással, miszerint az Alkotmányra vonatkozó kiegészítést közvetlenül elő lehet terjeszteni. [...]

[A] kezdeményezők erre vonatkozóan – Miriam Defensor Santiago szenátor – a következő érveket sorakoztatták fel:

1. Egy, az Alkotmány kiegészítésével kapcsolatos népi kezdeményezésre vonatkozó alkotmányos rendelkezést csakis a Kongresszus által elfogadott törvény alapján lehet bevezetni. Ilyen törvény nem került elfogadásra. [...]

5. A népi kezdeményezés az Alkotmány kiegészítésére korlátozódik, és nem terjed ki annak revíziójára. Az újrávalaszthatóság tilalmának kitolása vagy felszámolása pedig revíziónak minősül, ezért tehát a népi kezdeményezés hatáskörén kívül esik.

[...]

II.

Az Alkotmány XVII. cikkének (2) bekezdése következőképp rendelkezik:

22. szakasz. Ezen Alkotmány kiegészítését éppúgy javasolhatja közvetlenül a nép az összes regisztrált választó tizenkét százalékának kezdeményezése nyomán. A kezdeményezés támogatói között minden választókerület szavazóinak legalább három százalékának képviselve kell lennie. Jelen szakasz kiegészítése az Alkotmány ratifikációja utáni öt évben nem megengedett, és utána sem fordulhat elő gyakrabban, mint ötévente.”

A Kongresszus rendelkezik ezen jog gyakorlatának megvalósításáról.

Ezen rendelkezés nem önvégrehajtó. [...].

Kereken kimondva, a nép joga, hogy az Alkotmányhoz közvetlenül kiegészítést terjesszen elő a [népi] kezdeményezés intézménye révén az Alkotmány egyik eldugott zugában maradna lezárva mindaddig, amíg a Kongresszus nem rendelkezik végrehajtásáról. Másképp fogalmazva: bár az Alkotmány elismerte, illetve megadta ezt a jogot, a nép nem gyakorolhatja, ha a Kongresszus valamilyen oknál fogva nem rendelkezik végrehajtásáról. [...]

Egyetértünk, hogy mint történelméből kiderül, az R.A. 6735. számú törvény [a népi kezdeményezést szabályozó törvény] célja az volt, hogy az Alkotmány kiegészítésére vonatkozó kezdeményezéseket lefedje. [...]

De vajon teljes mértékben eleget tesz az R.A. 6735. számú törvény a Kongresszus arra vonatkozó hatáskörének és kötelezettségének, hogy ezen jog gyakorlatának végrehajtásáról rendelkezzen?”

A törvény szigorú vizsgálata alapján negatív választ kell adni erre a kérdésre.

Először is [...] a (2) bekezdés nem utal egy, az Alkotmány kiegészítésére vonatkozó kezdeményezésre. Az érintett szakasz a következőket tartalmazza:

„(2) bekezdés. A nép arra vonatkozó hatalma, hogy amennyiben jelen törvény követelményeinek eleget tesz, a kezdeményezés és a referendum rendszerének keretében közvetlenül előterjeszthet, elrendelhet, jóváhagyhat, teljesen vagy részlegesen elutasíthat bármely törvényhozói testület által elfogadott Alkotmányt, törvényeket, rendeleteket vagy határozatokat, ezennel megerősítve, elismerve és biztosítva van.”

Az „Alkotmány” szó beiktatása itt csak egy késleltetett utógondolat volt. A szó se nem okvetlenül az adott szakaszhoz tartozó, se nem releváns annak a szakasznak a tekintetében, amely kizárólag az országos törvényekre, helyi törvényekre, rendeletekre és határozatokra vonatkozó kezdeményezésekre és referendumokra vonatkozik. Az a szakasz hallgat az Alkotmány kiegészítéséről. Mint korábban szó volt róla, az Alkotmányra vonatkozó kezdeményezés csak a kiegészítésre vonatkozó előterjesztésekre korlátozódik. A nép nincs fel-

ruházva azzal a hatalommal, hogy a kezdeményezés rendszerén keresztül „közvetlenül előterjeszthessen, elrendelhessen, jóváhagyhasson vagy elutasíthasson, teljesen vagy részlegesen” egy Alkotmányt. Ezt csak a „törvények, rendeletek vagy határozatok” vonatkozásában teheti.

Másodsorban: igaz, hogy a törvény (3) bekezdése (Fogalommeghatározások) definiálja az Alkotmány kiegészítésére vonatkozó kezdeményezéseket, és említi őket a három kezdeményezési rendszer egyikeként, valamint hogy az (5) bekezdés (Követelmények) újra megállapítja az alkotmányos követelményeket arra vonatkozóan, hogy a választási jegyzékben szereplő szavazók közül hány százaléknak kell benyújtania a javaslatot. A többi kezdeményezési rendszerrel ellentétben azonban a törvény nem rendelkezik az Alkotmányra vonatkozó kezdeményezés petíciójának tartalmáról. [...]

Harmadsorban: [...] Ha a Kongresszus az R.A. 6735 számú törvénnyel valóban az Alkotmány kiegészítését célzó kezdeményezést akarta volna teljes mértékben végrehajtani, akkor adott volna egy külön alcímet annak, figyelembe véve, hogy a dolgok sorrendjét tekintve, az érdekek elsőbbségére vagy az értékek hierarchiájára való tekintettel, a nép azon joga, hogy közvetlenül javasoljon kiegészítéseket az Alkotmányhoz, sokkal fontosabb, mint az országos vagy helyi törvényekre vonatkozó kezdeményezés.

[...] Emellett az R.A. 6735 számú törvény furcsa módon a lehető legnagyobb körültekintéssel rendelkezett az országos és helyi jogalkotásra vonatkozó kezdeményezés és referendum átültetésének részleteiről, külön figyelmet szentelve nekik, viszont elmulasztotta – inkább szándékosan – ugyanezt megtenni az erre vonatkozó kezdeményezések esetében.

[...] Így nyilvánvalóan leértékelődött a fontosabb, illetve legfőbb kezdeményezési rendszer. Az R.A. 6735. számú törvény tehát egy megalázó csapást mért az Alkotmány kiegészítésére vonatkozó kezdeményezésekre azáltal, hogy kielégítően foglalkozott vele, és reális megvalósítása helyett üres szavakkal töltötte ki a helyét.

Az előzők arra engednek következtetni, hogy az R.A. 6735. számú törvény hiányos, alkalmatlan, vagy az alapvető feltételek és kikötések híján van az Alkotmány kiegészítésére vonatkozó kezdeményezések tekintetében.

[...] Úgy érezzük azonban, hogy az Alkotmány kiegészítésére vonatkozó kezdeményezések rendszerét nem kellene a továbbiakban: elhanyagolni; ki kellene tölteni tartalommal, erővel és energiával kellene felruházni. A Kongresszus ne késlekedjen tovább alkotmányos megbízatásának eleget tenni, amely szerint rendelkeznie kell a nép e jogának végrehajtásáról.

Mindezek alapján a következő ítéletet hoztuk. [...]

b) Kinyilvánítjuk, hogy az R.A. 6735. számú törvény alkalmatlan az Alkotmány kiegészítésére vonatkozó kezdeményezések rendszerének lefedésére, valamint elmulasztott kellő támpontot nyújtani az alárendelt törvényhozás számára. [...]

Párhuzamos és különvélemény

Puno bíró

[...] Először is azt állítom, hogy az R.A. 6735. számú törvény kielégítően ülteti át a nép jogát, hogy kezdeményezések révén az Alkotmány kiegészítését indítványozhassa. Azon erőfeszítésünknek, hogy felfedezzük az

R.A. 6735. számú törvény értelmét, a törvényhozó szándékának felkutatásával kell kezdődnie. [...] [A] törvény lényege a szándék, a szellemiség, amely lehetővé teszi elfogadását.

Lényeges, hogy a többségi döntés elismeri: az „[...] R.A. 6735. számú törvény az Alkotmány kiegészítésére vonatkozó javaslatok kezdeményezését szándékozott lefedni.” Ennek így is kell lennie, mivel ez a szándék kristálytisztán rajzolódik ki a törvény történelméből, amely a Képviselőház 21505. számú törvényjavaslatának és a Szenátus 17. számú törvényjavaslata egyesítésének eredménye volt.

Mivel kristálytisztá, hogy az R.A. 6735. számú törvény szándéka az Alkotmány kiegészítésére vonatkozó népi kezdeményezés átültetése, szent kötelességünk, hogy a jogalkotó szándékai szerint értelmezzük a törvényt. Úgy határoztunk, hogy ha egyszer a szándékot megállapítottuk, akkor érvényre kell juttatni, még akkor is, ha nincs összhangban a törvény szó szerinti szövegével. És ezen határozatunk ősrégi. Azt is kimondtuk korábban, hogy amikor a törvényt többféle módon lehet értelmezni, azt az értelmezést kell elfogadni, amely a leginkább érvényt szerez a törvényhozás nyilvánvaló szándékának.

Az R.A. 6735. számú törvény szövegét tehát ésszerűen úgy kellene értelmezni, hogy az érvényre juttassa azt a szándékát, hogy végrehajtsa az Alkotmány kiegészítésére vonatkozó népi kezdeményezéseket.

[...] A COMELEC 2300. számú határozata [...] részletesen kifejtette az Alkotmány kiegészítésére vonatkozó népi kezdeményezések gyakorlatához kapcsolódó eljárást. Ez összhangban van az R.A. 6735. számú törvény 20. szakasza alapján a COMELEC-nek nyújtott felhatalmazással, amely világosan kimondja: „A Bizottság fel van hatalmazva olyan szabályok és szabályozások kihirdetésére, amelyek jelen törvény végrehajtásának céljából szükségesek.” Ezt a felhatalmazást semmiképp sem lehet érvénytelennek minősíteni. Az irányadó *Pelaez kontra Állami Számvevőszék elnöke* [15 S.C.R.A. 569 (1965)] esetben ez a Bíróság – a Legfelső Bíróság korábbi elnöke, Roberto Concepcion személye által – iktatta be azt a tesztet, hogyan kell megállapítani a törvényhozói hatalom indokolatlan átruházását, úgymint:

Bár a Kongresszus a kormányzat egy más ágazatához utalhatja a törvény végrehajtása, megvalósítása és igazgatása részleteinek kidolgozására vonatkozó felhatalmazást, a hatalmi ágak elválasztására vonatkozó elv megsértésének megelőzése érdekében lényeges, hogy az adott törvény: *a)* önmagában teljes legyen – abban ki kell jelölni a végrehajtandó intézkedést, amelyet egy felhatalmazott végrehajt, megvalósít vagy implementál – és *b)* meg kell állapítani egy normát – amelynek határai kellőképpen ki vannak jelölve vagy megállapíthatók – amelyhez a felhatalmazottnak tartania kell magát a hatáskörének gyakorlása során. Valóban, a törvény által kinyilvánított irányvonal nélkül, amely minden törvény lényege, valamint a fent említett norma nélkül nem lenne eszköz annak viszonylagos bizonyossággal történő megállapítására, hogy a felhatalmazott a hatáskörén belül vagy azt túllépve intézkedett-e. Ezért a felhatalmazott ily módon jogot formálhat magának nemcsak a jogalkotásra, hanem emellett – és ez még rosszabb – annak megsemmisítésére is, anélkül hogy olyan eszközöket használna, amelyek nincsenek összhangban a Kongresszus által elfogadott törvény által megvalósítani kívánt céllal. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Vélemény az ukrán Alkotmányra vonatkozó népszavazásról

A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) – Cdl (2000) 4. Rev.

A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság)

[European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)]

42. Plenáris tanácskozás, Velence 2000. március 31.

[Ukrajna elnöke összegyűjtött több mint hárommillió, az Alkotmány módosítására vonatkozó népszavazást kérő aláírást és a népi kezdeményezés alapján egy, egész Ukrajnában megtartandó népszavazás kihirdetése után elfogadott egy rendeletet. Néhány héttel a tervezett népszavazás előtt a Kommunista Párt beadványát követően az ukrán Alkotmánybíróság a legtöbb népszavazási kérdést elfogadhatónak ítélte. A bizalmatlansági kezdeményezés, amely a Legfelső Rada [*a parlament*] ellen irányult, alkotmányellenesnek találtatott, mivel az ukrán Alkotmány nem írja elő, hogy egy ilyen döntés – amelynek eredménye felfüggesztheti egy állami testület tevékenységét – meghozható lenne népszavazás útján is. Hasonlóképpen alkotmányellenesnek találtak az új Alkotmány népszavazáson való elfogadására vonatkozó kérdést. Néhány nappal később az Európa Tanács független szakértői bizottsága megvizsgálta az elnöki rendeletet.

Az Alkotmány legtöbb részének módosításához a Legfelső Rada minősített többsége szükséges, míg egyes részek, mint az általános alapelvek és a referendum fejezetek ezen túlmenően népszavazás általi jóváhagyást is igényelnek.]

[...]

8. Az 1991. július 3-i, az Ukrajna egészében tartandó, illetve helyi népszavazásokról szóló 1286-XII-as számú törvényt, Ukrajna függetlenné válása előtt fogadták el. [...] A törvényt soha nem hozták összhangba az 1996. június 28-án elfogadott ukrán Alkotmánnyal. Alkalmazhatóságát tehát az ukrán Alkotmány átmeneti rendelkezései szabályozzák.

XV. fejezet

Átmeneti rendelkezések

Törvények és egyéb normák, amelyeket jelen Alkotmány hatálybalépése előtt fogadtak el, hatályosak mindazon részeik vonatkozásában, amelyek nem ütköznek az Ukrajna Alkotmányával.

9. 2000. január 11-én Ukrajna parlamentje elfogadott egy törvényt (1356-XIV. számú törvény), amely mindenfajta népszavazás tilalmát rendeli el, arra hivatkozva, hogy „nehéz társadalmi és gazdasági helyzet uralkodik az országban, és így nincs elegendő törvényhozási alapja egy népszavazás megszervezésének.” Az elnök megtagadta ezen törvény aláírását, és 2000. január 26-án visszaküldte azt a parlamentnek. A parlamentnek írt válaszában az államfő azt mondta, hogy a népszavazás az ukrán nép szuverén joga és nem korlátozható.

[...]

III. A népszavazáshoz vezető fejlemények Ukrajnában

11. A javasolt népszavazást csakis az Ukrajnában jelenleg zajló politikai konfliktusok összefüggésében lehet megérteni. Sokan úgy vélik, hogy a parlament (a Legfelső Rada) nem képes, vagy nem hajlandó elfogadni a szükséges törvényeket a reformok bevezetéséhez. A parlament nemrégiben két részre szakadt, egy az elnököt és a kormányt többé-kevésbé támogató többségre, és egy kisebbségre, amelyet a korábban megválasztott házelnök vezet. A parlament mindkét része még külön ülést is tartott, és mindkét oldalon vita tárgya, hogy az új házelnök megválasztása az új többség által érvényes-e.

IV. A népszavazás jogi természete

12. Általánosságban véve két típusú népszavazást lehet megkülönböztetni: konzultatív, illetve ügydöntő. Az ügydöntő népszavazás vonatkozhat az Alkotmányra vagy törvényekre. A népi kezdeményezésű népszavazás kapcsán az ukrán Alkotmány sajnos nem mond semmit annak jogi természetéről. [...]

13. Jelen népszavazás az Alkotmányra vonatkozik és nem törvényekre. Kevésbé világos, hogy ügydöntő-e vagy sem. [...]

14. Az elnöki rendelet szövege nem teljesen világos e tekintetben. [...]A különböző kérdéseket illetően annyi egyértelmű, hogy az ötödik, kétkamarás rendszer bevezetését célzó kérdés nem lehet közvetlenül ügydöntő, mivel nem ad részletes tájékoztatást arról, hogy milyen lenne a második kamara összetétele vagy hatalma. Más kérdések viszont, ezzel ellentétben az alkotmánymódosítás pontos szövegét tartalmazzák.

[...]

18. Az Ukrajna Alkotmányának módosítására vonatkozó előterjesztéséről, szóló XII. fejezet részletes rendelkezéseket tartalmaz az alkotmánymódosításhoz szükséges eljárásokról. Ezek az eljárások egyértelműen tükrözik az Alkotmány szerzőinek azon meggyőződését, hogy az ukrán Alkotmány egy merev Alkotmány legyen, amelyet nem lehet könnyen módosítani, hanem csakis olyan eljárások alapján, amelyek kellő biztosítékokat tartalmaznak. A 156. cikk említi az alkotmányos népszavazás lehetőségét, de csakis az Alkotmány egyes fejezeteire vonatkozóan, és csakis a Legfelső Rada által már kétharmados többséggel elfogadott alkotmány-módosítás melletti döntés megerősítésére.

20. Az ukrán Alkotmány értelmében tehát nem lehet a jelen népszavazásnak jogilag ügydöntő jelleget adni. A népszavazásnak nincs és nem is lehet ügydöntő alkotmányos referendum jellege.

21. Egy konzultatív népszavazás jogi értelemben nem jelentéktelen. Azáltal, hogy megadja a népnek a lehetőséget véleménye kifejezésére, nyomást gyakorol a választott testületekre, hogy tartsák magukat a nép akaratához. [...]

22. [...] Egy konzultatív népszavazásnak akkor van értelme, ha az állami szerv, legyen az az elnök, a kormány vagy a parlament, felkéri a népet, hogy fejezze ki véleményét egy konkrét kérdés kapcsán. Jelen esetben a népszavazást nem állami szerv, hanem maga a nép kezdeményezte. Nagyon szokatlannak tűnne, és valószínűleg máshol is példátlan lenne, ha a népi kezdeményezés eredménye mindössze annyi lenne, hogy a néppel konzultálni kellene, de az nem dönthet közvetlenül.

[...]

VI. A népszavazásra bocsátott javaslatok alkotmányossága és összeegyeztethetőségük nemzetközi követelményekkel

29. [...] [Az Alkotmány módosítása után] marad az a kérdés, hogy ilyen javaslatok összeegyeztethetők-e nemzetközi követelményekkel, különösen, hogy fennmaradna-e egy elégséges hatalmi egyensúly amennyiben a javaslatok elfogadásra kerülnek.

[Népszavazás] 1. kérdés

[„Támogatja-e a bizalmatlanság kifejezését Ukrajna XIV., hivatalban lévő Legfelső Radájával szemben, és egy ennek megfelelő módosítást az ukrán Alkotmány 90. cikkében, a következő tartalommal: ha egy, Ukrajna egészében megrendezendő népszavazás során bizalmatlanságot szavaznak a Legfelső Rada ellen, akkor Ukrajna elnöke fel van hatalmazva arra, hogy feloszlassa Ukrajna Legfelső Radáját?”]

30. Az első kérdés valójában két kérdést tartalmaz. A polgárok arra vannak felkérve, hogy egyszerre nyilvánítsanak véleményt

- arról, hogy a jelenlegi Legfelső Rada élvezi-e bizalmukat;
- egy, az Alkotmány módosítására vonatkozó javaslatról, amely bevezeti annak lehetőségét, hogy Ukrajna elnöke bizalmatlanság megszavazása esetében feloszlassa a Legfelső Radát.

31. A két kérdés ily módon történő összevonása ellentétben áll a népszavazást szabályozó törvény egyik elvével, amelyet például Svájcban vagy Olaszországban a témakör egységeként ismernek. Nagyon is elképzelhető, hogy egy ukrán polgár szeretné magáénak tudni azt a jogot, hogy kifejezhesse a parlament elleni bizalmatlanságát, anélkül hogy egyúttal ugyanezt akarná tenni a jelenleg hivatalban lévő Legfelső Radával kapcsolatban. A kérdés jelenlegi megfogalmazása megfosztja őt attól a lehetőségtől, hogy külön válaszokat adjon a két kérdésre.

32. A kérdés első része egyértelműen alkotmányellenes. Ukrajna Alkotmánya nem tartalmaz semmilyen jog-alapot a Legfelső Rada elleni népi bizalmatlansági szavazáshoz. [...] A nép általi bizalmatlansági szavazás a parlament ellen idegen a képviseleti demokrácia nyugati felfogásától, és semmiképpen nem lehet [elfogad-hatóságát] feltételezni egy erre kiterjedő, kifejezett alkotmányos felhatalmazás hiányában.

[...]

35. Ami a kérdés második részét illeti, [...] az ilyen referendumok megtartásának lehetősége állandó instabi-litás forrása lenne. Ha csak az egyik állami szerv, a polgárok által választott Legfelső Rada vonatkozásában lenne felkínálva ez a lehetőség, az súlyosan aláásná a parlament és az elnök közötti hatalmi egyensúlyt, mivel az elnöknek lehetőséget adna arra, hogy egy közte és a parlament között fennálló konfliktus esetében a nép-hez fordulhasson, anélkül, hogy a parlamentnek hasonló felhatalmazást adna. [...]

[...]

[Referendum] 5. kérdés

[„Egyetért-e azzal, hogy szükséges egy kétkamarás parlamentet létrehozni, amelyben az egyik kamara az ukrán régiók érdekét képviselné, valamint azzal, hogy kerüljenek betérjesztésre az ukrán Alkotmány és a választási törvény erre vonatkozó módosításai?”]

43. Ez a kérdés nem lehet közvetlenül ügydöntő. Az Alkotmány módosítását szükségessé tenné, de ezen módosítások nincsenek konkrétan leírva. Ez még egy konzultatív kérdésben is meglehetősen problematikus-nak tűnik, hiszen a kérdésben megjelenő elemek nem teszik lehetővé a választók számára, hogy tájékozott döntést hozzanak a javasolt reform kívánatosságáról. Semmit nem mond a kérdés a javasolt második kamara hatalmáról, és az összetételére vonatkozó információ azon állításra korlátozódik, hogy az ukrán régiók érde-két képviselné.

(Fordította: Győri Gábor)

Az indítvány

1. Az Országgyűlés alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottsága kért alkotmányértelmezést az Alkotmánybíróságtól, mely alapján a taláros testületnek abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy népszavazással kötelezhető-e feloszlásra az Országgyűlés. Az ügy előadó alkotmánybírája Schmidt Péter volt.

2. Az idézett 28. § (2) bekezdés a következőket rögzíti: „Az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejárta előtt is.” A 19. § (2) bekezdése szerint „az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.”

A határozat

3. Az alkotmányértelmezés során az AB elsősorban azt vizsgálta, hogy az Alkotmány miként szabályozza a népszuverenitás gyakorlásában a képviselő és a népszavazás viszonyát. Az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja”. Az Alkotmányból levezethető általános elv az Országgyűlés által történő hatalomgyakorlás. Ehhez képest a népszavazással való döntés kivételes. Az Alkotmány 19. §-a az Országgyűlést a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi szervévé nyilvánítja, e hatalomnak azonban az alaptörvény rendelkezései korlátot szabnak. Az Alkotmány nem szabályozza a népszavazásra bocsátandó kérdéseket, hatásköri szabályokkal nem osztja meg a népszuverenitás gyakorlását az Országgyűlés és a népszavazáson részt vevő választópolgárok között. A 19. § (5) bekezdése az Országgyűlés hatáskörébe utalja az országos népszavazás elrendelését és a népszavazás intézményének szabályozását. Ezzel a parlament döntésétől teszi függővé, hogy mely körben enged teret a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásnak.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Magyar Köztársaságban a népszavazás az Alkotmány keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére, annak befolyásolására szolgáló intézmény, tehát komplementer jellegű, és így nem hivatott és nem jogosult a parlament megbízatásának visszavonására. A (rég) Nsztv. [1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és népi kezdeményezésről] olyan értelmezése, amely szerint az Országgyűlés feloszlásának kimondása népszavazásra bocsátható, az Alkotmány közvetett eszközökkel való módosítását, burkolt módon az Országgyűlés visszahívása lehetőségének Alkotmányba iktatását jelentené.

4. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy Alkotmány kimerítően szabályozza azokat az eseteket, amikor az Országgyűlés megbízatása a parlamenti ciklus letelte előtt megszűnik. A feloszlás kimondására a megbízatás lejárta előtt maga az Országgyűlés jogosult. A feloszlás kimondása a testület szabad elhatározáson alapuló döntése. A feloszlásra való kényszerítés a feloszlattal jelentene egyet, ezt a jogot viszont az Alkot-

mány kizárólag a köztársasági elnök számára tartja fenn [28. § (3) bekezdés]. A parlament népszavazással sem kényszeríthető fogalmilag kizárt döntésre.

5. Az Országgyűlés feloszlításának kérdésében elrendelt népszavazás alkotmányossága ellen szólnak az Alkotmánynak a képviselői mandátumra vonatkozó szabályai is. A hatályos Alkotmány a szabad mandátum elvét tartalmazza. Eszerint a megválasztott képviselőt tevékenységéért és szavazatáért a választók a megbízatás ideje alatt felelősségre nem vonhatják, azaz mandátuma a parlament fennállásának teljes idejére szól, a választók által meg nem rövidíthető. A felelősség csak a választások során jelenhet meg abban a formában, hogy a választók bizalmát elvesztő képviselőt nem választják meg újból. A szabad mandátum elvéből következik, hogy a megbízatás időtartama alatt sem az egyes képviselővel, sem a képviselők testületével, a parlamenttel szemben nem érvényesíthető a választók előtti felelősség. Az Országgyűlés feloszlásának kimondása tárgyában elrendelt népszavazás, melynek eredménye köti az Országgyűlést, a parlamentnek a választók által történő tényleges visszahívását is jelenti.

6. Az Alkotmánybíróság az (régi) Nsztv. vizsgálata kapcsán megállapította, hogy az még az alkotmánymódosítás előtt fogadta el az Országgyűlés, így szükségképpen nincs összhangban a hatalommegosztás elvére épülő új alkotmányos berendezkedéssel. Mivel a törvényhozó elmulasztotta a (régi) Nsztv. rendelkezéseit az új Alkotmány szabályaihoz igazítani, ezért az AB határozatában kimondta a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség fennállását, és határidő kitérésével felszólította az Országgyűlést jogalkotási feladatának teljesítésére.

Az indítvány

1. Hat országgyűlési képviselő indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben annak megállapítását kérték, hogy a (régi) Nsztv. [1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és népi kezdeményezésről] rendelkezései nem állnak összhangban az Alkotmány 2. §-ának (1)–(2) bekezdésével, valamint 28/C. §-ával. Erre alapozott kérelmük egyrészt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, másrészt az alkotmányellenes rendelkezések megsemmisítésére irányult. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a kötelező és fakultatív népszavazás viszonyának tisztázására kért alkotmányértelmezést a taláros testülettől. Az ügy előadó bírójá Solyom László volt.

2. Az indítványozók a (régi) Nsztv. egészét támadták, mert az meglátásuk szerint az 1997. évi LIX. törvénnyel beiktatott alkotmánymódosítást követően számos ponton ellentétbe került az alaptörvénnyel..

3. Az indítványozók mindenekelőtt azt sérelmezték, hogy a (régi) Nsztv. a népszavazás kötelező elrendelésére irányuló aláírásgyűjtés tartamára nem bástyázza körül hatékony garanciákkal a választópolgári akarat érvényre jutását, s így nem zárja ki annak lehetőségét, hogy valamelyik indítványozásra jogosult szerv vagy személy az aláírásgyűjtés megkezdése után kifejezetten abból a célból terjesszen elő azonos tárgykörre vonatkozó, de más megfogalmazású indítványt, hogy megakadályozza a választópolgárok kezdeményezésén alapuló népszavazás elrendelését.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa Alkotmány értelmezésére irányuló indítványában szintén a kötelező, illetve a fakultatív népszavazásra vonatkozó Alkotmányból levezethető követelmények meghatározását kérte az Alkotmánybíróságtól. Emellett arra a kérdésre várt választ, hogy az Alkotmány rendelkezései megkövetelik-e a népszavazási kezdeményezésben megfogalmazott kérdés alkotmányosságának előzetes vizsgálatát, valamint az erről, illetve a népszavazási kezdeményezésről hozott országgyűlési határozat alkotmányosságának vizsgálhatóságát.

A határozat

4. Az Alkotmány 28/C. § (2) és (4) bekezdése az országos népszavazás két fajtáját különbözteti meg: a legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezése nyomán megtartandó kötelező, valamint a fakultatív országos népszavazást. Az utóbbit a 28/C. § (4) bekezdése szerint mérlegelés alapján a köztársasági elnök, a kormány, a parlamenti képviselők egyharmada vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelheti el. A népszavazás eredményének kötelező volta azonban nem meríti ki a döntéshozó népszavazás jellemzőit, sőt a népszuverenitás közvetlen gyakorlása döntő ismérvei ezen túl keresendők.

A közvetlen hatalomgyakorlás kritériuma a kezdeményezés és a kikényszeríthetőség. A fakultatív és a kötelező népszavazás között alapvető különbség mutatkozik a kritériumok terén. A fakultatív népszavazás

kezdeményezésének joga képviseleti vagy hatalmukat abból származtató intézményeket illet meg (az országgyűlési képviselők egyharmada, a kormány, a köztársasági elnök), illetve a népszavazást kezdeményező százezer választópolgárt. Azonban a többi döntés – a kérdés megfogalmazásától kezdve a népszavazás megtartásáig – már az Országgyűlés mérlegelésén múlik, s arra a százezer kezdeményezőnek nincs semmilyen befolyása, az ügy ura teljes egészében az Országgyűlés. A kötelező népszavazásnál az ügy ura a „nép” mind a kezdeményezés, mind a kérdés megfogalmazása, mind a kikényszeríthetőség tekintetében. Az Országgyűlés köteles minden olyan cselekményt teljesíteni, amely a szavazás megtartására szolgál, majd pedig annak eredménye szerint eljárni. E kötelessége nemcsak a szükséges eljárási tennivalókra terjed ki, hanem magában foglalja a tartózkodást is minden olyan döntéstől vagy mulasztástól, amely befolyásolná vagy megghiúsítaná a független és közvetlen hatalomgyakorlás megvalósítását, s köteles más szerveket is távol tartani ettől (pozitív és negatív tartalmú kötelezettség). Az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében szereplő közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében egyedül ez a hatalomgyakorlási forma jelenti.

5. Az Alkotmány szerint a képviseleti szervek hatásköre elvileg teljes és általános, ehhez képest a közvetlen demokrácia intézményei kivételesek. Az Alkotmány mégis tartalmaz kétféle hatáskör-megosztási szabályt. Ezek egyike tartalmi: a 28/C. § (5) bekezdése meghatározza, hogy milyen tárgykörökről nem lehet népszavazást tartani. A másik hatásköri szabály eljárási, amely az említett tiltott körön kívül a kötelező népszavazás elrendelését kétszázezer választópolgár kezdeményezéséhez köti a (2) bekezdésben.

6. Az AB hangsúlyozta, hogy az 1997. évi LIX. törvénnyel bevezetett alkotmánymódosítás óta a közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája ugyan, de kivételes megvalósulása esetében a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll, és az Országgyűlés az adott népszavazási kérdés tekintetében végrehajtói szerepbe kerül. Ezzel kapcsolatban az AB rögzíti, hogy azonos kötőerejű – tehát két kötelező vagy két mérlegelési jogkörbe tartozó – kezdeményezés esetén a megelőzés elve az irányadó, vagyis arról a népszavazási kezdeményezésről kell dönteni, melyet korábban nyújtottak be. A megelőzés elve azonban nem alkalmazható, ha egy kötelező és egy mérlegelési jogkörbe tartozó kezdeményezés verseng egymással. Ez a gyakorlatban ugyanis a kötelező népszavazás intézményének a felszámolását eredményezné, mivel egy többpárti demokráciában mindig akad olyan politikai erő, amely egy kezdeményezés korábbi időpontban történő benyújtásával megghiúsíthatja a népszavazás kötelező elrendelésére irányuló aláírásgyűjtés sikerét

Az AB arra is rámutat, hogy az aláírások hitelesítése deklaratív és nem konstitutív aktus: a népszavazásra irányuló kezdeményezés szükséges támogatottságának megléte vagy hiánya az aláírásgyűjtő ívek benyújtásakor adott, ennek tényét az aláírások hitelesítése csupán megállapítja. A választópolgároknak igényük van arra, hogy a népszavazás megtartására vonatkozó jogosultságot az állami szervek ne hiúsítsák meg. A népszavazási kezdeményezést tehát már az aláírások benyújtásától kezdve közvetlenül az Alkotmány alapján abszolút védelem illeti meg. Ezenfelül az AB megállapította azt is, hogy a népszavazást kezdeményezést az aláírásgyűjtés ideje alatt is védelem illeti meg, hiszen ha egy alapjog jogosultjai a feltételek megvalósítása érdekében cselekszenek, akkor az állami szervek mérlegelési jogkörükben a jogosultság megszerzését nem

hiúsíthatják meg. Az állampolgárok népszavazással kapcsolatos jogainak védelme érdekében a jogbiztonság azt is megköveteli, hogy már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt feltárják és eldöntsék azokat a jogvitákat, amelyek a tárgykör népszavazásra bocsáthatósága, illetve a kérdés megfogalmazása kapcsán felmerülhetnek. Megengedhetetlen ugyanis, hogy csak az aláírásgyűjtés befejezése után derüljön ki, hogy a kérdés nem volt megfelelően megfogalmazva és hogy a tárgykör nem volt népszavazásra bocsátható.

7. A népszavazáshoz való jog politikai alapjog, mely kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására, illetve a szavazásban való részvételre. Az AB állandó gyakorlata szerint minden alapjog magába foglalja az alanyi védelmi igény mellett az állam objektív kötelességét is a joggyakorlás feltételeinek biztosítására. Ezek az intézményi garanciák arra szolgálnak, hogy biztosítsák a népszavazás és az ahhoz szükséges eljárási folyamat képviseleti befolyástól való függetlenségét és önállóságát, továbbá elsőbbségét. A kötelező népszavazás alkotmányi szabályozásának megfelelően ezek a garanciák tehát elsősorban eljárási jellegűek, s azt kell lehetővé tenniük, hogy a népszavazás a kezdeményezéstől eljuthasson a megtartásig, s ezt kizárólag az érintett választópolgárok akarata befolyásolhassa.

A kötelező népszavazás garanciarendszere két elv uralma alatt áll: az egyik a *sui generis* garanciális intézményrendszer kialakítása, továbbá a kötelező népszavazást megzavaró beavatkozások kifejezett tilalma. Az eljárás minden pontján biztosítani kell a bírói, illetve Alkotmánybírósági jogorvoslatot, ami alkotmányos követelménynek minősül. A másik elv az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége. E követelmények közé tartozik, hogy a népszavazásban érintett szervek (az aláírásgyűjtés szervezői is) ezzel az alkotmányos kötelességgel összhangban járjanak el. A már megkezdett kötelező népszavazási eljárási folyamat megzavarásától és megghiúsításától való tartózkodás kötelessége is ebből az alkotmányos elvből következik.

Az Alkotmánybíróság határozatában figyelmeztetett, hogy a jogalkotás során elkövetett Alkotmánysértés, és így az alkotmányellenes népszavazás eredményeként megalkotott törvény alkotmányossági kontrollja tartalmi alkotmányellenesség nélkül is megsemmisítést vonhat maga után.

8. Az AB a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány elbírálása nyomán arra a következtetésre jutott, a (rég)i Nsztv.-ben foglaltaktól eltérő tartalmú alkotmányi szabályozása olyan mértékűvé tette a hatályos Alkotmány és a törvény közötti összhang hiányát, hogy az alkotmányellenes helyzet maradéktalan felszámolása érdekében az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó hatályos szabályokat teljes körű felülvizsgálatnak kell alávetni. A testület rámutatott arra is, hogy az említett átfogó felülvizsgálat nyomán kialakítandó új törvényi szabályozásnál már figyelembe kell venni a testület e határozatában foglalt alkotmányértelmezést is. A hiányzó törvényi rendelkezések megalkotására 1997. december 31-ig adott határidőt az AB, és a (rég)i Nsztv. rendelkezéseit is ezzel a nappal semmisítette meg. Az AB hangsúlyozza: az újonnan kialakított határozatában foglalt elvi tételeket a folyamatban lévő népszavazási ügyekben is kötelezően alkalmazni kell.

Népszavazás alkotmánymódosításról – 25/1999. (VII. 7.) AB határozat

Az indítvány

1. Az Országos Választási Bizottság [továbbiakban: OVB] 10/1999. (IV. 14.) határozatával szemben az Alkotmány 2. §-ára; 19. §-a (3) bekezdésére; 25. §-a (1) és (2) bekezdéseire, a 28/C. § (3) és (5) bekezdéseire, illetve a 29/A. §-ra hivatkozva kifogások érkeztek az Alkotmánybírósághoz. A törvényes határidőn belül érkezett kifogásokat az AB egyesítette, és egy eljárásban bírálta el. Az ügy előadó bírása Németh János volt.

2. Az OVB kifogással megtámadott határozata a következő népszavazási kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette: „Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon a választópolgárok válasszák meg?” Az OVB arra alapozta döntését, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében felsorolt tilalmi rendelkezések egyikét sem sérti. Kizáró ok hiányában, s mert a kérdőív mintapéldánya a törvényes alaki feltételeknek is megfelelt, nincs akadálya az aláírói hitelesítésének.

3. Az indítványozók szerint téves az OVB értelmezése, mert az csak az Alkotmány 28/C. §-nak merőben formális elemzését végezte el, és nem vette figyelembe az Alkotmány összefüggésrendszeréből adódó követelményeket. Meglátásuk szerint az Alkotmány népszavazásról szóló rendelkezései nem értelmezhetők úgy, hogy lehetőség van az alkotmányos berendezkedés alapjainak népszavazással történő módosítására

A határozat

4. Az AB megállapította, hogy alkotmánymódosítás csak az alkotmányban előírt eljárási rendben, a 24. § (3) bekezdése szerint történhet; az alaptörvény módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye. Az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás ügyszóként népszavazással megerősíthető.

A fentiekre tekintettel OVB támadott határozatát megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

5. Az AB a kifogások érdemi vizsgálata előtt megállapította, hogy a formai és tartalmi követelményeknek megfelelő kifogások alapján lefolytatott alkotmánybírósági eljárás jogorvoslati eljárás.

6. Az érdemi vizsgálat első lépéseként az AB a képviseleti és közvetlen hatalomgyakorlásra vonatkozó gyakorlatát tekintette át. E szerint a hatalomgyakorlás főszabály szerint a népképviseleti szerveken keresztül valósul meg, melyhez képest a népszavazás kivételes, kiegészítő jellegű. Az alkotmánybírák emlékeztettek arra, hogy e gyakorlatot az AB az Alkotmány népszuverenitásáról rendelkező 2. § (2) bekezdése alapján alakította ki. Az Alkotmányba 1997-ben beiktatott 28/C. § a hatalomgyakorlás formái közötti viszonyt nem változtatta meg.

7. Az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy az Alkotmány mint alaptörvény csak az Alkotmányban meghatározott eljárás szerint módosítható. Az AB több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány megalkotása és megváltoztatása kizárólag az Országgyűlés jogkörébe tartozik, és az Országgyűlés e jogkörében az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával járhat el alkotmányosan. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének a) pontja; illetve a 24. § (3) bekezdése egyértelműen a parlament hatáskörébe utalja az Alkotmány elfogadásáról és módosításáról való döntést. Ebből az következik az Alkotmány népszavazással nem módosítható. Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná a parlament alkotmányozó hatáskörét.

8. Az AB a következőkben azt vizsgálta, hogy az OVB által elbírált kérdésben az aláírásgyűjtéssel kezdeményezett népszavazás eredményezheti-e az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörének elvonását.

Az összegyűjtött és hitelesített aláírások számától függ az, hogy az érvényes és eredményes népszavazás eredménye kötelező-e az Országgyűlésre, vagy sem: ha az összegyűjtött aláírások száma a kétszázszázet meghaladja, a népszavazást kötelező elrendelni, és ebben az esetben a népszavazás eredménye köti az Országgyűlést. Ha az Alkotmány módosítására irányuló népszavazási kezdeményezésnél összegyűlik a megfelelő számú aláírás, az eredményes népszavazás – mivel az eredmény köti a parlamentet – gyakorlatilag az Alkotmány módosítása tárgyában való döntést is jelenti. Ebben az esetben tehát a népszavazás az Országgyűlés helyett – annak az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében foglalt hatáskörét elvonva – módosítja az Alkotmányt.

A népszavazás kötelező és ügydöntő jellege az aláírások számától függ, ezért a népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítésekor számolni kell azzal, hogy a választópolgári kezdeményezés eredménye kötelező és ügydöntő népszavazás lesz. Mindezek alapján az AB megállapította, az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye.

9. A kifejtettekre tekintettel nem helytálló az OVB határozatának a kérdés hitelesítése mellett szóló indokolása. Az Alkotmány 28/C. §-ának (5) bekezdése a népszavazásra nem bocsátható kérdéseket határozza meg. Ezekben a kérdésekben sem kötelező, sem fakultatív, sem ügydöntő, sem véleménynyilvánító népszavazásnak nincs helye. Az Alkotmányból – a taxatív módon felsorolt tiltott kérdéskörökön kívül – a népszavazásnak más korlátai is levezethetők. Az alkotmánymódosítási kérdésekben sem kizárt a népszavazás elrendelése, de az a népszavazásnak csak olyan formája lehet, amely nem ad módot arra, hogy a népszavazás átvegye az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét és nem zárja ki azt, hogy a parlament döntsön az Alkotmány megváltoztatásáról. Az ügydöntő (megerősítő) népszavazás elrendelésére csak az Országgyűlés alkotmányozási (alkotmánymódosítási) eljárását követően kerülhet sor. E döntésére tekintettel az AB nem tartotta szükségesnek az indítványok további részének tartalmi vizsgálatát.

Költségvetési tilalom, nyugdíjmelés – 51/2001. (XI. 29.) AB határozat

Az indítvány

1. A 6/2001. (VIII. 21.) Országos Választási Bizottság [OVB] határozattal szemben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontjára, illetve az Nsztv. 13. §-ára hivatkozva kifogások érkeztek az Alkotmánybírósághoz. A törvényes határidőn belül érkezett kifogásokat az AB egyesítette és közös eljárásban bírálta el. Az ügy előadó bírása Kukorelli István volt.

2. A Magyar Szocialista Párt aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az OVB-hez azzal, hogy országos népszavazást kezdeményezzen a következő kérdésben: „Akarja-e Ön, hogy az évenkénti nyugdíjmelés módjának meghatározásakor a keresetnövekedés mellett a nyugdíjasok fogyasztása (fogyasztói kosara) alapján számított áremelkedést is figyelembe vegyék?”

Az OVB eljárása során megállapította, hogy a népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésére figyelemmel az országos népszavazás nem kizárt, a kérdés megfogalmazása megfelel az Nsztv. 13. § (1), az aláírásgyűjtő ív pedig a Vetv. 118. § (3)–(5) bekezdéseibe foglalt követelményeknek. Erre tekintettel az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát és az azon szereplő kérdést a 6/2001. (VIII. 21.) OVB határozattal hitelesítette.

3. A kifogásokat előterjesztők szerint a kérdés az Alkotmányba foglalt tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja alapján ugyanis nem lehet országos népszavazást tartani a költségvetésről szóló törvények tartalmáról, a nyugdíjmelés módszerének megváltoztatásához viszont szükség volna a költségvetési törvény módosítására. A kérdés a kifogással élők mindegyike szerint sérti az Nsztv. 13. §-át is, mert nem lehet rá egyértelműen válaszolni. A „nyugdíjasok fogyasztói kosara” kifejezés tisztázatlan, jogilag pontosan meg nem határozható fogalom.

A fenti érvek alapján a kifogásokat előterjesztők azt kérték az AB-tól, hogy semmisítse meg a 6/2001. (VIII. 21.) OVB határozatot, és kötelezze a bizottságot új eljárás lefolytatására.

A határozat

4. Az AB eljárása során elsőként azt vizsgálta, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés a tiltott népszavazási tárgykörök közé tartozik-e. Az AB rámutatott, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelt jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt szoros értelmezése áll összhangban. Ez esetben a 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő rendelkezés konkrét – többek között a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló – törvények tartalmát vonja ki a népszavazás jogintézménye alól. A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. A „költségvetés végrehajtásáról” fordulat pedig semmiképpen nem jelenti a költségvetés érvényesítését szolgáló valamennyi törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal.

5. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdések között alig van olyan, amelynek nincs költségvetési kapcsolódása. Önmagában már az országos népszavazás megtartása is költségvetési vonzatú. Az azonban, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást. Jelen esetben a népszavazásra bocsátandó kérdés nem tartalmazza sem a költségvetési, sem a zárszámadási törvény módosítását, illetőleg nem irányul jövőbeli költségvetés kiadásainak pontos meghatározására.

A népszavazásra szánt kérdésből egyébként eredményes népszavazás esetén sem következik szükségszerűen a nyugdíjak emelése. A kérdés távolról, közvetetten függ csak össze a költségvetéssel, a nyugdíjmelés számítási módszerének esetleges megváltoztatása, annak következménye nem ütközik az Alkotmányban tételesen kizárt népszavazási tárgykörökbe.

Mindezek alapján az AB megállapította, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés nem tartozik tiltott népszavazási tárgykörbe.

6. A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség, melynek vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra igennel vagy nemmel lehet-e felelni. Ehhez az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.

Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése azonban nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőképességét, tudományágak, szakterületek *terminus technicusait* vegyék alapul. A kérdés egyértelműségének megállapításakor azt kell vizsgálni, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen.

A testület szerint a vizsgált konkrét kérdés megfogalmazása a fentiek alapján eleget tesz az egyértelműség nyelvtani értelemben megkívánt követelményének.

7. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az OVB határozatát helybenhagyta.

Különvélemény

8. A határozathoz Strausz János alkotmánybíró különvéleményt csatolt. Álláspontja szerint az OVB határozatát meg kellett volna semmisíteni, mivel a népszavazásra feltett kérdés nem egyértelmű és nem világos, mert olyan fogalmakat („nyugdíjasok fogyasztása”, illetve „fogyasztói kosár”) tartalmaz, amelyeket az átlagember nem tud értelmezni. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése értelmében a konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Mivel a feltett kérdés nem ilyen, az aláírásgyűjtő ív hitelesítését meg kellett volna tagadni.

Meglátása szerint kétségtelen, hogy a népszavazás nyugdíjmelésre irányul, amely megvalósulása esetén jelentős mértékű, előre nem tervezett költségvetési fedezetet igényel, tehát mind a jelenlegi, mind a jövőbeni költségvetést közvetlenül érintheti, márpedig az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja kizárja népszava-

zás tartását a költségvetésről és az azzal kapcsolatos kérdésekről. A nyugdíjemelések az állami költségvetést terhelik, ennél fogva a feltett kérdés ún. tiltott tárgyra irányul, következésképpen az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív hitelesítését ebből az okból is meg kellett volna tagadnia. Mivel ez nem történt meg, véleménye szerint az AB-nak meg kellett volna semmisítenie az OVB határozatát.

Népszavazás a kettős állampolgárságról – 5/2004. (III. 2.) AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozó kifogást nyújtott be az Országos Választási Bizottság [OVB] 116/2003. (IX. 18.) határozatával szemben, amely a Magyarok Világszövetsége által kezdeményezett népszavazás aláírásgyűjtő ívét hitelesítette. Az ügy előadó bírása Harmathy Attila volt.
2. A Magyarok Világszövetsége a határon túli magyarok magyar állampolgárságának kérdését kívánta népszavazásra bocsátani a következők szerint: „Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. törvény 19. § szerinti »magyar igazolvánnyal« vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?»
3. Az indítványozó az OVB határozatával szemben azért élt kifogással, mert véleménye szerint a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, mivel az egyrészt nemzetközi szerződésbe ütközik, másrészt ellentétben áll az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével (diszkriminációtilalom), és végül a kérdés megfogalmazása nem egyértelmű.

A határozat

4. Az indítványozó szerint a kedvezményes honosítás ellentétben állna az állampolgárságról szóló európai egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 5. cikkében meghatározott megkülönböztetési tilalommal. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság mindenekelőtt utalt a Nemzetközi Bíróság Nottebohm-ügyére és az Emberi Jogok Európai Egyezményére. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerint nincs szó az európai emberi jogi egyezmény 14. cikkében meghatározott diszkrimináció-tilalom megsértéséről, ha a különbségtétel eltérő tényállási elemek alapján történik, továbbá, ha a megkülönböztetés közérdeken alapul, és a közösség érdekeinek védelme arányban áll az alkalmazott hátrányokkal. Az állampolgárság honosítással történő megadása nincs összefüggésben az Emberi Jogok Európai Egyezményében meghatározott jogokkal. Az eredményes népszavazás esetén meghozandó törvénytől tehát nem merülne fel az egyezmény 14. cikke diszkrimináció-tilalmi rendelkezésével való ellentét.
5. Az Alkotmánybíróság másfelől hivatkozott az egyezmény kommentárjára, amely szerint nem tekinthető a szabály megsértésének minden olyan eset, amelyben az államok kedvezményeket biztosítanak az állampolgárság megadásánál. Megalapozottnak tekinti azt a kedvezményt, amelyet a honosításnál a nemzeti nyelv ismerete, a leszármazás és a születési hely alapján nyújtanak. Utal a kommentár arra is, hogy maga az Egyezmény ír elő kedvezményes elbírálást a 6. cikk (4) bekezdésében (például házastársi kapcsolat, az állam területén való születés és tartózkodás, hontalan státusz esetén). Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban

áttekintette néhány európai ország kedvezményes szabályait. Végül utalt a testület a Velencei Bizottság ajánlásaira az ún. kedvezménytörvénnyel (státusztörvénnyel) kapcsolatban, és annak módosítására az ajánlások alapján.

6. Mindezek nyomán az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés eredményes népszavazás esetén a kedvezményes honosítás már meglévő esetei mellé határozna meg újakat, vagy szabályozná újra a kedvezményes honosítást és illesztené be az új rendelkezések közé az aláírásgyűjtő íven szereplő esetet. A kérdés nem szól nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről, illetve e kötelezettséget tartalmazó törvény tartalmáról, az esetleges eredményes népszavazás pedig nem teremtene olyan helyzetet, amelyben nemzetközi szerződést kellene felmondani, illetve annak tartalmát megváltoztatni. Ezért a kérdés nem ellentétes az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésével.

7. Az Alkotmánybíróság nem fogadta el azt az indítványozói érvelést sem, mely szerint a népszavazás olyan törvény megalkotásához vezetne, amely ellentétes lenne a hátrányos megkülönböztetés tilalmával. A tervezett kedvezményes honosítás alapvető oka a Magyarországhoz való erős kötődés egyénenként vizsgált megléte. Ez az állampolgársági kérdések szabályozásánál a kedvezmény nyújtásának ésszerű indoka [ami megfelel az Alkotmány 6. § (3) bekezdésének], ezért nem jelent tiltott diszkriminációt.

8. Az Alkotmánybíróság végül úgy ítélte meg, hogy az adott esetben a kérdés megfogalmazása eleget tesz az egyértelműség nyelvtani követelményének, és az Országgyűlés számára a jogalkotási feladat érthető lenne. Ezért az indítványozói kifogást e tekintetben is elutasította és az OVB határozatát helybenhagyta.

Párhuzamos indokolások és különvélemények

9. A határozathoz Bihari Mihály alkotmánybíró fűzött párhuzamos indokolást, melyben a határozatnak a diszkrimináció tilalmával, illetve a kedvezmény megállapításával kapcsolatos indokolásához fűzött néhány elvi jelentőségű normatani gondolatot.

10. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménnyel élt, amelyben kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság a többségi határozat indoklásában indokolatlanul alapozta érvelését az állampolgársági törvényben már meglévő honosítási kedvezményekre. Ez a népszavazásra feltenni kívánt kérdésből nem következik. A jogalkotónak lehetősége van arra, hogy bizonyos esetekben tovább könnyítsen az állampolgárság megszerzésének feltételein, és a jelenlegi szabályokhoz képest egyszerűsítse az állampolgárság megszerzését úgy, hogy az állampolgársági törvény által alkalmazott bizonyos objektív feltételek némelyike alól mentességet biztosít. Ez azonban nem sértheti az Alkotmányt és a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeket, továbbá nem eredményezheti azt, hogy a jogalkotó mentességet biztosít a személyek egy meghatározott köre számára az állampolgárság megszerzésének valamennyi objektív feltétele alól. A népszavazásra bocsátandó kérdés alapján a kedvezményes honosítás kedvezményezettjei lakóhelytől, születési helytől, nyelvtudástól, leszármazástól függetlenül egyenlően jogosultak a kedvezményes honosításra.

zástól független jogcímen, pusztán azon az alapon volnának jogosultak a kedvezményes honosításra, hogy magyar nemzetiségűnek vallják magukat. A nemzetiségre (nemzeti hovatartozásra) mint az állampolgársági megszerzésének egyetlen feltételére történő utalás az egyezmény alapján nem minősül indokolt kedvezőbb bánásmódnak, a nemzeti hovatartozásról való nyilatkozat önmagában nem alkalmas a Nottebohm-ügyben megkövetelt, a polgár és állama közötti szoros, valódi (effektív) kapcsolat létének bizonyítására.

Népszavazás az Európai Unió Alkotmányáról – 58/2004. (XII. 14.) AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozó népszavazási aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadásáról szóló 122/2003. (X. 27.) Országos Választási Bizottság [OVB] határozattal szemben nyújtott be kifogást az Alkotmánybíróságon. Az ügy előadóbírája Bihari Mihály volt.

2. A Pajzs Szövetség nyújtott be népszavazási kezdeményezést, melyben az alábbi kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság ne ismerje el az Európai Unió Alkotmányának létrehozásáról szóló nemzetközi szerződés Magyar Köztársaságra vonatkozó, kötelező érvényű hatályát?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta arra hivatkozva, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § b) pontjába ütközik, mert ellentétes a Magyar Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmányban foglaltakkal. E szerint az Európai Unió új tagállamai vállalják, hogy a csatlakozás napjával részesei lesznek valamennyi egyéb olyan megállapodásnak is, amelyeket a tagállamok eddig megkötöttek, és amelyek az unió működésére vonatkoznak vagy annak tevékenységével kapcsolatosak.

3. Az indítványozó szerint az OVB határozatának indokolása helytelen, mert a csatlakozási szerződés csak a már megkötött szerződésekre vonatkozik. Az Európai Unió Alkotmánya azonban nem egy meglévő nemzetközi szerződés valamilyen módosítása vagy kiegészítése, hanem jellegében és minőségében más, mint bármelyik már aláírt vagy hatályos nemzetközi szerződés. Tehát a népszavazási kérdés nem hatályos nemzetközi szerződésre vonatkozik, így nem is állhat ellentétben az Alkotmány 28/C. § b) pontjával.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság a kifogást megalapozottnak találta. Bár a miniszterelnök és a külügyminiszter 2004 októberében aláírta az Európai Unió Alkotmányáról szóló szerződést, annak megerősítése azonban az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. A szerződések jogáról szóló bécsi szerződés értelmében sem a kormány, sem az Országgyűlés nem tehet olyat, nem hozhat olyan jogszabályt, amely megghiúsítaná a már aláírt, de még meg nem erősített konkrét nemzetközi szerződés tárgyát vagy célját. Ez a kötelezettség azonban nem érinti az Országgyűlésnek azt a jogát, hogy a nemzetközi szerződés megerősítésének vagy meg nem erősítésének kérdésében szabadon döntsön. Mivel népszavazás az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben tartható, és az Országgyűlést e tekintetben semmilyen nemzetközi kötelezettség nem terheli, így a nemzetkö-

zi szerződés megerősítéséről kezdeményezhető népszavazás. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az OVB döntését megsemmisítette, és új eljárás lefolytatására utasította.¹

Különvélemény

5. Harmathy Attila nem értett egyet az OVB határozatának megsemmisítésével, ezért különvéleményt csatolt a határozathoz. Ebben rámutat arra, hogy az Alkotmánybíróságnak a döntés meghozatalakor az Alkotmány 2/A. §-ra is tekintettel kellett volna lennie, miszerint az Alkotmányból folyó jogoknak az unió keretében történő közös gyakorlására vonatkozó nemzetközi szerződés megerősítéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazat szükséges. Ez az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében meghatározott alkotmányozó többségnek felel meg. Erre azért van szükség, mert a Magyar Köztársaság főhatalmának korlátozására kerül sor. Márpedig az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint népszavazás még burkoltan sem irányulhat alkotmánymódosításra. Harmathy Attila szerint az Alkotmány 79. §-ának beszúrásával, mely az Európai Unióhoz való csatlakozásról népszavazást rendelt el, az alkotmányozó jelezni kívánta, hogy ebben a tárgyban népszavazás csak alkotmánymódosítás útján lehetséges.

¹ Az OVB a megismételt eljárásban megállapította, hogy az AB határozatának kihirdetését követően az Országgyűlés megerősítette az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződést, így az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta, az erről szóló határozatot pedig az AB helybenhagyta.

Az indítvány

1. Az Országos Választási Bizottság [OVB] 566/2006. (XI. 20.) határozatával megtagadta a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Az ellenzéki pártok a következő kérdést kívánták feltenni a választópolgároknak: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?” Az ügy előadója Paczolay Péter alkotmánybíró volt.

2. Az OVB határozatában a hitelesítés megtagadását azzal indokolta, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *f)* pontja kizárja a kormány programjáról tartott népszavazást. E tilalom nemcsak azt jelenti, hogy a konkrét dokumentum a maga egészében nem lehet referendum tárgya, hanem azt is, hogy annak egyes világosan felismerhető, lényeges elemei sem bocsáthatók népszavazásra. Az OVB határozata megállapította azt is, hogy a népszavazásra vonatkozó hatályos alkotmányi rendelkezések alapján nem dönthető el, mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye a törvényhozást, ezért a kérdésben tartandó országos népszavazás eredményessége esetlegesen burkolt alkotmánymódosítást eredményezne, amennyiben a kérdés szabályozása – az alaptörvényben nem létező „kizárólagos népszavazási tárgyként” – a továbbiakban: kikerülne az Országgyűlés hatásköréből.

3. Az OVB határozata ellen a népszavazást kezdeményezők nyújtottak be kifogást. Ebben előadták, hogy csak a kormányprogram egészéről tartandó népszavazás képezi tilalom tárgyát, annak egyes részei nem. Továbbá rámutattak arra is, hogy valamely jogintézmény szabályozási hiányossága nem képezheti vizsgálati tárgyát egy népszavazási kérdés hitelesítési eljárásának; így nem lehet egy konkrét népszavazás akadálya az, hogy a népszavazás intézményének szabályozása során esetleges alkotmányos probléma merült fel.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében meghatározott tiltott tárgyköröket megszorítóan kell értelmezni, továbbá figyelemmel kell lenni a kormányforma sajátosságaira. A parlamentáris kormányformából adódóan a kormányprogram feletti népszavazás érintené a miniszterelnök és a kormány alkotmányi pozícióját. Az Országgyűlés egyszerre határoz a kormányprogram elfogadásáról és a miniszterelnök megválasztásáról, így a kormányprogramról tartott népszavazás szükségképpen érinti a miniszterelnök személyét. Tehát a kormányprogram felvétele a tiltott tárgykörök listájára tartalmilag a miniszterelnök személyéről szóló népszavazást zárja ki. Mindebből az következik, hogy a kormányprogram egészéről nem tartható népszavazás, annak egyes tartalmi elemeiről azonban igen, hiszen az nem érinti a miniszterelnök, a kormány és az Országgyűlés kapcsolatrendszerét.

5. Az Alkotmánybíróság nem osztotta az OVB burkolt alkotmánymódosításra vonatkozó aggodalmát sem, mivel az eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem keletkezne olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az Alkotmány módosításával teljesíthető.

6. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének f) pontja alapján az aláírásgyűjtő ív hitelesítését nem lehetett volna megtagadni, ezért az OVB határozatát megsemmisítette, és a testületet új eljárásra utasította.

Párhuzamos indokolás, különvélemény

7. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött a határozathoz, mert meglátása szerint sem a kormányprogram egészéről, sem egyes elemeiről nem tartható népszavazás. Ugyanakkor a kormányprogram országgyűlési hatáskörbe történő végrehajtásának egyes elemei népszavazásra bocsáthatók. A képzési hozzájárulás kérdése ezen az alapon lehet tárgya népszavazásnak.

8. Bragyova András alkotmánybíró szerint viszont helyben kellett volna hagyni az OVB határozatát. Különvéleményében kifejti, hogy a képzési hozzájárulásról legalább három, egymástól független okból nem tartható népszavazás. A kérdés azon kívül, hogy érinti a kormány programját, nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, és érinti a költségvetésről szóló törvény tartalmát.

Álláspontja szerint a kormányforma sajátosságaiból a többségi indokolástól eltérő következtetések vonhatók le. A parlamentáris demokráciában a kormányprogram az Országgyűlés és a kormány közötti alkotmányos kapcsolat, a „bizalom” alkotmányos–politikai tartalmát fejezi ki, azt, aminek megvalósításában az Országgyűlés többsége – jogilag ez az Országgyűlés döntése [Alkotmány 24. § (2)] – a kormányt támogatja. Márpedig az az Országgyűlés és a kormány közötti kapcsolat egy eleme sem tartozik a népszavazással eldönthető kérdések közé. Ez megfelel az Alkotmánybíróság által régóta kimondott elvnek, a képvisleti demokrácia elsődlegességének. Ráadásul a szabad mandátum elvéből következően az eredményes népszavazás is csak az Országgyűlésre, mint állami szervre kötelező, a képviselő jogilag nem köteles meghatározott módon szavazni. Ezért (ebben az értelemben) az Országgyűlés számára a népszavazás eredménye éppúgy politikai kötelezettséget hoz létre, mint maga a kormányprogram (mely jogilag szintén nem kötelező). Az eredményes népszavazás az országgyűlési képviselők többségét olyan döntés meghozatalára kötelezné, amelynek éppen az ellenkezőjére vállaltak a program megszavazásával politikai kötelezettséget.

9. Bragyova András meglátása szerint az Országgyűlést valaminek a nem tevésére – azaz nem döntésre – kötelező népszavazási kérdés nem megengedett, mert a népszavazási kérdés csak egyes meghatározott döntésekben korlátozhatja az Országgyűlés hatáskörét, nem pedig meghatározatlan számú és tárgyú jövőben meghozandó döntésben. A népszavazási kérdésnek ezért egy esetre szóló, az Országgyűlés egy aktusával teljesíthető kötelezettséget kell meghatároznia. A népszavazás eredményekét az Országgyűlés nem tilthatja meg sem önmagának, sem az összes jövőendő Országgyűlésnek a képzési hozzájárulás visz-

szolgáltatását. Ez ugyanis nem része a törvényhozás jogának, éppen ellenkezőleg a törvényhozási hatáskör elvonását jelentené.

10. Mivel a képzési hozzájárulás az állami költségvetés bevételi jogcíme, így erről népszavazást az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontja alapján sem lehet tartani.

Népszavazás a vizitdíjról – 16/2007. (III. 9.) AB határozat

Az indítvány

1. Az Országos Választási Bizottság [OVB] 568/2006. (XI. 21.) OVB határozatával megtagadta a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Az ellenzéki pártok a következő kérdést kívánták feltenni a választópolgároknak: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért továbbra se kelljen vizitdíjat fizetni?” Az ügy előadója Paczolay Péter alkotmánybíró volt.

2. Az OVB az aláírásgyűjtő ív megtagadását azzal indokolta, hogy a kérdés közvetlenül érinti a költségvetést, és így az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontjába ütközik, mivel a 2007. évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat (T/1145.) ebből a forrásból 22 milliárd forint bevételt tervez az Egészségbiztosítási Alap javára.

3. Az OVB határozatával szemben a népszavazást kezdeményezők nyújtottak be kifogást. Meglátásuk szerint az eredményes népszavazásból nem következne okszerűen a költségvetési törvény módosítása, illetve a kérdés nem arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat, így az aláírásgyűjtő ívet az OVB-nek hitelesítenie kellett volna.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság már az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában is kifejtette, hogy a népszavazás tiltott tárgyköreit megszorítóan kell értelmezni. Ebből következik, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő rendelkezés konkrét törvények, többek között a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény tartalmát vonja ki a népszavazás jogintézménye alól. Tehát egy kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha az a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy abból okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása. Az Alkotmánybíróság esetenkénti mérlegelés alapján dönt arról, hogy a népszavazási kérdés a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e.

5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB határozatának meghozatalakor vizitdíjról költségvetési törvény nem rendelkezett, csupán a költségvetési törvényjavaslat mellékletében szerepelt. Jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a támadott OVB határozatot megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította. Az alkotmánybírák iránymutatása szerint a megismételt eljárásban az OVB-nek azt kell megvizsgálnia, hogy a népszavazás érinti-e a hatályos költségvetési előirányzatot.

Különvélemény

6. Bragyova András alkotmánybíró nem értett egyet az OVB határozatának megsemmisítésével. Különvéleményében kifejti, hogy a vizitdíjról a hatályos költségvetési törvény rendelkezéseitől függetlenül nem lehet népszavazást tartani, mert az mindenképpen az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontjába ütközik. A vizitdíj népszavazásra bocsáthatóságának megítélése meglátása szerint azon múlik, hogy miként határozzuk meg a költségvetés és a vizitdíj fogalmát. Szerinte, ha abból az általánosan elfogadott definícióból indulni ki, miszerint a költségvetés az állam meghatározott időtartamra előirányzott kiadásainak és bevételeinek tételes felsorolása és mérlege, akkor a költségvetésről szóló törvény tartalmán mindazt érteni kell, ami a költségvetés bevételeinek és kiadásainak jogcímét érinti. A költségvetési ciklus folyamatos, az állam életének velejárója, így az nem azonosítható egy adott időpontban érvényes törvénnyel vagy törvényekkel. A vizitdíj bevételi jogcímet keletkeztet, és ezáltal közvetlenül befolyásolja a költségvetés egyenlegét. A vizitdíjról szóló népszavazási kérdés fenti értelemben vett költségvetés tartalmát érintő jellege tehát független a mindenkorai tételes jogi helyzettől.

A népszavazás kötőereje – 27/2007. (V. 17.) AB határozat

Az indítvány

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amelyben a népszavazás intézményének törvényi szabályozását támadták, és kérték a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, illetve az Nsztv. vonatkozó rendelkezéseinek utólagos normakontrollját Az ügy előadó bírāja Bihari Mihály volt.

2. Az indítványozók sérelmezték, hogy a hatályos törvényi rendelkezésekből nem derül ki, mennyi ideig köti az eredményes ügydöntő népszavazás az Országgyűlést, mint ahogy arra a kérdésre sem kapunk választ, hogy ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem lehet kitűzni újabb népszavazást. A népszavazással megerősített törvényekről sem lehet tudni, mennyi ideig kötik az Országgyűlést.

3. Az egyik indítványozó szerint a szabályozás hiányosságából többféle, alkotmányjogi szempontból egyaránt elfogadhatatlan következtetésre lehet jutni. Egyfelől a moratórium hiányából lehet arra következtetni, hogy az Országgyűlés az eredményes népszavazás után azonnal a referendum eredményével ellentétes döntést fogadhat el. Ez nyilvánvalóan ellentétes lenne az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglalt közvetlen hatalomgyakorlásról szóló tétellel, és kiüresítené az ügydöntő népszavazás kötelező erejéről rendelkező 28/C. § (3) bekezdését. Ugyanígy elfogadhatatlan lenne az a szélsőséges felfogás is, amely szerint az Országgyűlés soha többé nem dönthetne az adott kérdésben, és mivel a kérdés többé már nem országgyűlési hatáskör, ezért arról népszavazást sem lehetne többé tartani. Ezáltal „igazi örökös klauzula” jönne létre, amely sértené az Alkotmány 2. § (2) bekezdését, és ellentétes lenne a parlament szupremáciáját kimondó 19. § (1) bekezdésével is, így burkolt alkotmánymódosítást valósítana meg. Mindezekre tekintettel az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását.

A másik indítványozó hasonló indokokkal a népszavazásról szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 8. § (1) bekezdésének megsemmisítését kérte, amely az eredményes ügydöntő népszavazás kötelező voltáról rendelkezik. Az indítványozó a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt is támadta, mert az nem rendezte az eredményes referendum eredményeként megalkotott törvények helyét a jogforrási hierarchiában.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság először a népszavazási törvény utólagos normakontrollját végezte el. A testület megállapította, hogy az Nsztv. támadott 8. § (1) bekezdése az Alkotmány közvetlen hatalomgyakorlást kimondó 2. § (2) bekezdésének végrehajtására szolgál, és a népszuverenitás alkotmányos elvének törvényi szintű megfogalmazása. Erre tekintettel az utólagos normakontrollra vonatkozó indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

5. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatakor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók által hiányolt moratóriumokat az Nsztv. valóban nem tartalmazza, ellentétben az 1998

előtt hatályban lévő törvényi szabályozással. Az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra, hogy a jogállamiság elvéből nem pusztán az egyes normák egyértelműségének követelménye következik, hanem abba beletartozik az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága is. Az alkotmánybírák meglátása szerint az indítványozók által felvetett hiányosságok miatt a közvetlen hatalomgyakorlás kiemelten fontos intézményének jogállami működése nem biztosított megfelelően. Rámutattak arra is, hogy a szabályozás hiányosságait jogalkalmazói jogértelmezéssel sem lehet feloldani, hiszen az indítványozók által is hivatkozott értelmezési megoldások valóban nem tekinthetők alkotmányosan elfogadhatónak. A testület arra is felhívta a figyelmet, hogy a népszavazáshoz való jog politikai alapjog, amely maga után vonja az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét. Ebből következik, hogy a népszavazás politikai alapjogának érvényesülését szolgáló garanciális szabályokat teljes körűen meg kell alkotni. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség fennállását.

6. Az Alkotmánybíróság felidézte 64/1997. (XII. 17.) AB határozatát, amelyben az Nsztv.-re vonatkozó törvényjavaslat előzetes normakontrollját végezte el. Akkor úgy foglalt állást a taláros testület, hogy a törvényjavaslatban szereplő kétéves moratórium, mely az ugyanabban a kérdésben tartandó népszavazás megtartására, illetve annak kezdeményezésére vonatkozott, alkotmányellenes. Ennek indoklásaként kifejtették, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének 1997-ben történő elfogadása óta maga az alaptörvény határozza meg, mely kérdésekben nem lehet népszavazást tartani. Az alkotmányi korlátozásokon túlmenően törvény további megszorításokat nem tartalmazhat. Az Alkotmánybíróság ilyen további törvényi korlátozásként fogta fel a törvényjavaslatban szereplő kétéves moratóriumot.

7. Ettől az indokolástól jelen határozatában eltért az Alkotmánybíróság, és kifejtette, hogy az alkotmányi szintű szabályozás követelménye kizárólag a népszavazásból véglegesen kivett, teljes körűen kizárt tárgykörök meghatározására vonatkozik. Azokat a további kizáró okokat, melyek nem jelentik a népszavazás kezdeményezésének és megtartásának abszolút akadályát, törvényben is meg lehet állapítani. Idetartoznak a népszavazás megtartását időlegesen korlátozó szabályok is. Tehát a népszavazás alkotmányos intézményének működése törvénnyel korlátozható, nem érintve annak lényeges tartalmát. Az Országgyűlés így szabadon választhatja meg, hogy alkotmányi vagy törvényi szinten pótolja-e a hiányzó szabályozást.

8. A jogalkotási törvény felülvizsgálatát kérő indítványt azonban elutasította az Alkotmánybíróság. Emlékeztetett arra, hogy már több határozat megállapította: az Alkotmányból nem következik, hogy a különböző módon elfogadott törvények között alá- és fölérendeltségi kapcsolat áll fenn. Az sem alkotmányos követelmény, hogy az Országgyűlésnek a jogalkotási törvénybe kell beillesztenie a népszavazással elfogadott törvények hatályon kívül helyezésének korlátozására vonatkozó szabályokat.

Különvélemény

9. Trócsányi László alkotmánybíró nem értett egyet a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával. Szerinte az erre irányuló indítványokat vissza kellett volna utasítani. Különvéleményében emlékeztet arra, hogy az 1997. évi LIX. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás a korábbi időszakhoz képest jelentősen kibővítette és tartalmasabbá tette a népszavazás alkotmányi szintű szabályozását. Ennek eredményeként a képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás közötti viszony elvi jelentőségű, a népszuverenitás gyakorlását közvetlenül érintő kérdéseit törvényi szinten nem lehet szabályozni. Az alkotmányozó a jelenlegi szabályozás szerint az Országgyűlés törvényalkotási jogát moratóriummal nem korlátozta, amiből az következik, hogy az Országgyűlés és az országgyűlési képviselők a népszavazás alapján meghozott, illetve népszavazással megerősített törvény hatályon kívül helyezése vagy módosítása esetén csupán politikai felelősséggel tartoznak. A politikai felelősségen túli, egyéb (jogi) korlátok is felállíthatók, azonban erre csakis alkotmányi szinten kerülhet sor. Trócsányi alkotmánybíró a 64/1997. (XII. 17.) AB határozat indoklását továbbra is irányadónak tartja, mely szerint a népszavazás intézményét korlátozó szabályok alkotmányi szintre tartoznak. Miután az Alkotmány szabályainak felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki, ezért az indítványokat vissza kellett volna utasítani.

Az indítvány

1. Az Országos Választási Bizottság aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó 105/2007. (III. 29.) határozatával szemben nyújtottak be kifogást az Alkotmánybírósághoz. Az ügy előadó bírója Paczolay Péter volt.
2. A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt népszavazási kezdeményezést nyújtott be az alábbi kérdéssel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?” Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) az 566/2006. (XI. 20.) határozatával az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta arra hivatkozva, hogy a népszavazási kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés f) pontjában meghatározott tiltott tárgykörbe tartozik, mivel érinti a kormányprogramot. A kezdeményezők az OVB határozatával szemben kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, mely az OVB határozatát megsemmisítette és a választási bizottságot új eljárásra utasította.
3. Az OVB megismételt eljárást követően meghozta 105/2007. (III. 29.) számú határozatát, melyben az aláírásgyűjtő ív hitelesítését ismételten megtagadta. Ezúttal az elutasító döntést az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjára alapozta a testület, amely tiltja a költségvetésről szóló népszavazást. Bár a képzési hozzájárulás a felsőoktatási intézmények saját bevétele, azonban ennek eltörlése esetén szükségessé válhat a kiesett bevétel központi költségvetésből történő pótlása a felsőoktatási intézmények működőképességének megőrzése érdekében. Az OVB határozata indoklásában megismételte azt az álláspontját, mely szerint az eredményes népszavazás az Alkotmány módosítását eredményezné.
4. Az OVB újabb elutasító határozatával szemben ismételten kifogást nyújtottak be. Ebben kifejtették, hogy az OVB nem hivatkozhatott volna olyan elutasítási okra, amelyet első határozatában nem hozott fel. Véleményük szerint a kérdés közvetlenül a költségvetést sem érinti, és a burkolt alkotmánymódosításra hivatkozó érvet az Alkotmánybíróság már elbírálta.

A határozat

5. A taláros testület először a költségvetés mint tiltott népszavazási tárgykör kapcsán kidolgozott gyakorlatát tekintette át. Ennek eredményeként arra a megállapításra jutott, ez esetben arról kell állást foglalni, hogy a képzési hozzájárulás eltörlésére vonatkozó népszavazási kérdés a hatályos költségvetési törvény (2006. évi CXXVII. törvény) módosítását tartalmazza-e, vagy okszerűen következik-e belőle annak módosítása. A költségvetési törvényben nem szerepel az egyetemek, főiskolák bevételei között a képzési hozzájárulás, így eredményes népszavazás esetében nem a költségvetési törvényt, hanem csak a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvényt kellene módosítani. Tehát az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése a költségvetésbe ütközésre hivatkozással nem tagadható meg.

6. Azonban az OVB alkotmánymódosításra hivatkozó érvének érdemi vizsgálatába már nem bocsátkozott az Alkotmánybíróság, mert azt már a 15/2007. (II. 9.) AB határozatában megalapozatlannak találta.

7. Mindezek eredményeként az Alkotmánybíróság a kifogásnak helyt adott, az OVB határozatát megsemmisítette és a testületet új eljárásra utasította. Emellett felhívta az OVB figyelmét arra, hogy a megismételt eljárásban a népszavazási törvény rendelkezéseinek megfelelő kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesíteni kell. A taláros testület rámutatott, hogy a megismételt eljárásban nemcsak az alkotmánybírósági határozat rendelkező része, hanem annak indokolása is köti az OVB-t.

Különvélemény

8. Bragyova András alkotmánybíró nem értett egyet az OVB határozatának megsemmisítésével, melynek indokait különvéleményében foglalta össze. Megismételte a 16/2007. (III. 9.) AB határozathoz fűzött különvéleményében kifejtetteket, mely szerint a költségvetésről szóló törvény tartalmán mindazt érteni kell, ami a költségvetés bevételeinek és kiadásainak jogcímét érinti. Márpedig az nem kétséges, hogy a képzési hozzájárulás bevételi jogcímnek minősül. Emellett a képzési hozzájárulás illetéknek is minősíthető, és így emiatt sem bocsátható a kérdés népszavazásra. Illeték alatt ugyanis érteni kell mindazokat a díjakat, amelyeknél a fizetési kötelezettséget valamely közszolgáltatás igénybevétele keletkezteti, vagy valamely állam által biztosított szolgáltatás rendelkezésre állásáért kell fizetni.

Népszavazás a kórházi napidíjról 33/2007. (VI. 6.) AB határozat

Az indítvány

1. Az Országos Választási Bizottság aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó 107/2007. (IV. 13.) határozatával szemben nyújtottak be kifogást az Alkotmánybírósághoz. Az ügy előadó bírása Paczolay Péter volt.

2. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen kórházi napidíjat fizetni?” Az Országos Választási Bizottság [OVB] határozatának indokolásában több érveléssel is alátámasztotta elutasító döntését. Eszerint a népszavazási kezdeményezés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzák meg a jövőbeli költségvetési törvény egyik tételét, és így a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja szerint kizárt tárgykörbe tartozik. Az OVB arra is felhívta a figyelmet, hogy a kérdés akár a népszavazás évében hatályban lévő költségvetést is érintheti. Előfordulhat ugyanis, hogy a költségvetési törvény időbeli hatálya meghosszabbodik, vagy azt az Országgyűlés eleve egy évnél hosszabb időre fogadja el. Az OVB továbbá azt is kifejtette, hogy az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének stabilitása, bevételi és kiadási szerkezetének megváltoztathatósága más alkotmányossági mércével mérendő, mint a nem célhoz kötött befizetésekből felhalmozott központi költségvetés. Az OVB meglátása szerint e szabályok évenkénti megváltoztatása a biztosítási elvű egészségügyi rendszer stabilitását kritikus mértékben veszélyeztetné. Az OVB továbbá felhívta a figyelmet arra, hogy jelen pillanatban nem dönthető el, mennyi ideig köteleznék a népszavazás eredménye a törvényhozást, és így az eredményes népszavazás az Alkotmány burkolt módosítását eredményezi.

3. Az OVB határozatával szemben kifogással fordultak az Alkotmánybírósághoz. Eszerint az OVB a jövőbeli költségvetés érintettségére figyelemmel tagadta meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, erre pedig a 16/2007. (III. 29.) AB határozat alapján nincs lehetősége.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során áttekintette a költségvetést érintő népszavazási kezdeményezések kapcsán kialakított gyakorlatát. Az irányadó 51/2001. (XI. 29.) AB határozat szerint a kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha az a költségvetési törvény módosítását tartalmazza vagy okszerűen következik belőle annak megváltoztatása, illetve ha arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat. Az Alkotmánybíróság jelen határozatában elvi érveléssel mutatott rá, hogy jövőbeli költségvetésre hivatkozva az aláírásgyűjtő ív megalapozottan csak akkor tagadható meg, ha az a jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadások meghatározására irányul. Ezzel szemben a kórházi napidíj az Egészségbiztosítási Alap hatályos költségvetésében sem kiadás, hanem bevétel. Az alkotmánybírák meglátása szerint eredményes népszavazás esetén sem szükségszerű a költségvetési törvény módosítása, hiszen a kórházi napidíj fizetési kötelezettség nem a költségvetési törvényből, ha-

nem a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényből következik. A taláros testület szerint nem áll fenn annak a veszélye sem, hogy a népszavazás érintse a hatályos költségvetést, hiszen semmilyen adat nem utal arra, hogy a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló törvény időbeli hatálya meghosszabbodna. Nem bizonyult meggyőzőnek az OVB azon érve sem, hogy aapidíj megszüntetése az egészségügyi rendszer stabilitását kritikus mértékben veszélyeztetné. Az Alkotmánybíróság véleménye szerint a költségvetésről szóló törvény tartalma mint kizárt tárgykör nem értelmezhető ilyen kiterjesztően. Ráadásul aapidíj bevétel jellegéből nem következik, hogy annak megszüntetése az egészségügyi rendszer stabilitását súlyosan veszélyeztetné. Az Alkotmánybíróság csakúgy, mint a képzési hozzájárulásról szóló népszavazási kezdeményezést elbíráló 15/2007. (III. 9.) AB határozatában, most is arra a következtetésre jutott, hogy eredményes népszavazás esetén sem keletkezik az Országgyűlésnek olyan kötelezettsége, amely csak az Alkotmány módosításával teljesíthető, így az erre hivatkozó érvelés sem bizonyult megalapozottnak.

5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság helyt adott a kifogásnak és új eljárásra kötelezte az OVB-t. Emellett felhívta az OVB figyelmét arra, hogy a megismételt eljárásban a népszavazási törvény rendelkezéseinek megfelelő kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesíteni kell. A taláros testület rámutatott, hogy a megismételt eljárásban nemcsak az alkotmánybírósági határozat rendelkező része, hanem annak indoklása is köti az OVB-t.

Különvélemények

6. Csakúgy, mint a vizedíjról szóló 16/2007. (II. 9.) AB határozathoz, Bragyova András ezúttal is különvéleményt csatolt. Ismételten rámutatott arra, hogy a költségvetési törvény tartalmán mindazt érteni kell, ami a költségvetés bevételeinek és kiadásainak jogcímét érinti. Márpedig a kórháziapidíj a költségvetés bevételi jogcíme függetlenül attól, hogy az a központi költségvetésbe, az Egészségbiztosítási Alapba folyik-e be, vagy pedig az adott intézménynél marad. Emellett a kórháziapidíj illetéknek is tekinthető, így emiatt is tiltott népszavazási tárgykörnek minősül.

7. Holló András alkotmánybíró is különvéleményt írt, amelyhez Lévay Miklós is csatlakozott. Ebben hangsúlyozza, hogy a népszavazásból kizárt tárgykörök értelmezése során azok rendeltetéséből kell kiindulni. A költségvetés esetében azért tiltott a népszavazás, mert az az állami feladatok biztonságos megvalósíthatóságának pénzügyi, gazdasági feltételeit, így az ország kormányozhatóságát közvetlenül érintené. A kizáró ok e rendeltetését figyelembe véve az Alkotmány mind a költségvetési kiadások, mind a költségvetési bevételek körére kiterjed, mind a hatályos, mind a jövőbeni költségvetések tartalmát illetően.

Előzmény

1. 2007-ben kezdeményezték az „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó üzleti alapon működő több biztosítós egészségbiztosítást?” népszavazási kérdést. Az Országos Választási Bizottság [OVB] a kérdést, majd később az összegyűlt több százezer aláírást is hitelesítette. Az eljárás végén az Országgyűlés határozatban döntött az országos népszavazás elrendeléséről. E határozat ellen nyújtottak be kifogásokat az OVB-hez, illetve közvetlenül az Alkotmánybírósághoz.

Az indítvány

2. A kifogások szerint az Országgyűlésnek meg kellett volna tagadnia a népszavazás elrendelését, hiszen a 2008. évi XXIV. törvénnyel hatályon kívül helyezte az egészségpénztárakról szóló 2008. évi I. törvényt, és a körülmények ilyen megváltozásával a népszavazás megtartása okafogyottá, célszerűtlenné, értelmetlenné vált. Ebből kifolyólag a kérdés egyértelműségét is újra vizsgálni kell, hiszen az így kialakult helyzetben nem lehet megállapítani, hogy eredményes népszavazás esetén jogalkotói kötelezettség terhelné-e az Országgyűlést, és ha igen, akkor milyen tartalmú.

3. Egy indítvány szerint a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mivel az Alkotmány 35. § (1) bekezdés g) pontja alapján az egészségügyi ellátással kapcsolatos kérdések szabályozása a kormány hatásköre. Egy másik indítvány szerint a kérdés a kormány programját közvetlenül érinti, ezért népszavazásra bocsátása az Alkotmány 28/B. § (5) bekezdés f) pontjába ütközik.

4. Más indítványok azt kifogásolták, hogy az aláírásokat nem a kezdeményezők gyűjtötték. Egyes indítványozók szerint az aláírásokat tételesen, beazonosíthatóan, nem csak statisztikai módszerekkel kell ellenőrizni. Egyes kifogások az eljárás során elkövetett jogsértésekre hivatkozva kérte az országgyűlési határozat megsemmisítését. Egyes indítványok szerint a határozat nem felel meg a választási eljárásról szóló törvénynek, mivel az nem tartalmaz indokolást és jogorvoslatra való figyelmeztetést, pedig a népszavazási eljárásban az Országgyűlés is választási szervnek minősül, így a törvényben meghatározott határozati tartalmi elemeket a határozatnak tartalmaznia kell.

5. Egyes kifogások szerint az AB 27/2007 (V. 17.) AB határozatában megállapított jogalkotói kötelezettségnek az Országgyűlés nem tett megfelelően eleget, így addig az Alkotmánybíróságnak fel kell függesztenie a jelen ügyben folyó eljárást. Az idézett határozat a népszavazás időbeli kötőerejével kapcsolatban állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. Az Országgyűlés ezt úgy oldotta meg, hogy a népszavazásról szóló 1998. évi III. törvényt e tárgyban módosító törvény annak életbe lépése másnapján hatályát veszítette. Az indítványozó szerint így a módosítás nem él, az alkotmányellenes helyzet fennáll.

6. Egyes indítványok szerint választási jogszabályba ütközik a határozat a költségvetés tekintetében is, nem elégséges ugyanis keretösszeg megállapítása.

A határozat

7. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az országgyűlési határozatok felülvizsgálatára irányuló hatásköre jogorvoslati jellegű, így az adott eljárásban azt vizsgálja, hogy a határozat megfelel-e az Alkotmány és a vonatkozó törvények előírásainak.

8. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a kérdés alkotmányossága, törvényessége, népszavazásra bocsáthatóságának vizsgálata az OVB által vizsgálandó a hitelesítési eljárásban. A testület ez alapján úgy döntött, hogy jelen alfejezetben már nem vizsgálható olyan kifogás, amelyet a kérdés hitelesítése után is előterjeszthettek volna, és ez független attól, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítő OVB döntést annak idején megtámadták-e az Alkotmánybíróság előtt, vagy sem. A testület ez alapján a „nem országgyűlési hatáskör”, és a „kormányprogram része” jellegű kifogásokat elutasítja.

9. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az aláírásgyűjtés és az aláírások hitelesítésére irányuló eljárás a népszavazási kezdeményezés olyan önálló szakasza, mely alfejezetben az elkövetett jogsértésekkel kapcsolatosan a választási eljárásról szóló törvény jogorvoslatra nem tartalmaz speciális szabályokat, az OVB határozatai bíróság előtt támadhatók meg. Tekintettel arra, hogy a meghatározott határidőn belül ezek a jogorvoslati lehetőségek mindenki számára nyitva állnak, így az aláírásgyűjtéssel, az aláírások hitelesítésével kapcsolatos kifogások a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelmek kapcsán nem vizsgálhatóak, így ez ilyen indítványokat a testület elutasítja.

10. A testület ugyanakkor nem zárta ki a kérdés népszavazásra bocsáthatóságának érdemi vizsgálatát abban az esetben, ha a kérdés hitelesítését követően „új körülmények” merülnek fel. E probléma először a 33/2004 (IX. 28.) AB határozatban merült fel. A testület akkor nem zárta ki, hogy a kérdés hitelesítését követően előállt új jogi helyzet befolyásolhatja a népszavazás elrendelését. Abban az esetben – mivel a kérdésben megjelölt törvényt nem tartalmi szempontból, hanem közjogi érvénytelensége miatt semmisítette meg a testület – a népszavazás elrendelhető volt, hiszen a törvény alkotmánybírósági megsemmisítése nem jelentette akadályát annak, hogy az Országgyűlés, később alkotmányos eljárásban a törvényt változatlan tartalommal elfogadja. A választási eljárásról szóló törvény 130. § (2) bekezdésének a hitelesítést követő változásokkal összefüggő értelmezését a testület a 40/2004. (X. 27.) AB határozatában fejtette ki. A testület álláspontja szerint nem zárható ki az, hogy a népszavazást elrendelő határozat ellen olyan új körülményre, változásra hatással nyújtsanak be kifogást, amelyet sem az OVB a hitelesítéskor, sem az Alkotmánybíróság a hitelesítés elleni kifogások elbírálása során nem vehetett figyelembe, s ez az új körülmény az országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogások elbírálását érdemben befolyásolhatja. Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság eljárása nem korlátozódhat csak formális (például eljárási) vizsgálatra.

11. Az Alkotmánybíróság az törvény hatályon kívül helyezése tekinthető-e olyan új körülmények, amely miatt nincs helye a népszavazás elrendelésének. A testület úgy érvel, hogy a népszavazás a törvényhozást befolyásoló funkciója már a kérdés hitelesítése során, a népszavazás kezdeményezésének szakaszában teljesült. A megváltozott jogi helyzetben a népszavazás csupán arra irányul, hogy a kérdésben fenntartsa a három éves törvényhozási moratóriumot. Az Alkotmánybíróság szerint nem megállapítható, hogy a kezdeményezés körülményeinek ilyen jelentős megváltozása mellett teljesülnek-e az ügydöntő népszavazás alkotmányos feltételei, ebben a jogi helyzetben is támogatja-e azt a több mint 200 ezer korábban aláíró választópolgár. Továbbá a népszavazás – annak komplementer jellegéből fakadóan – csak akkor tudja a törvényhozást befolyásoló szerepét betölteni, ha konkrét törvényhozási törekvések elé állít korlátot. A testület mindezekre tekintettel a törvény hatályon kívül helyezését olyan jelentős körülménynek ítélte meg, amely érdemben befolyásolja a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát, ezért az országgyűlési határozatot megsemmisítette és az Országgyűlést új eljárásra utasította.

12. A testület rámutat arra, hogy az Országgyűlés a választási eljárásról szóló törvény értelmében nem minősül a népszavazáson közreműködő választási szervnek, így népszavazási eljárással kapcsolatos határozataiban a népszavazásról szóló törvény vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. A törvény nem tartalmaz szabályozást arra nézve, hogy a népszavazás költségvetéséről az Országgyűlésnek miként kell rendelkeznie. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az országgyűlési határozat megfelel a Nsztv. 14. § (2) bekezdésében foglalt tartalmi követelményeknek, ezért a határozat tartalmi követelményeinek hiányosságai miatt benyújtott kifogást elutasította.

13. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az aláírások megfelelő számának hitelességét kimondó OVB határozatot a Legfelsőbb Bíróság az országgyűlési határozat meghozatala előtt helybenhagyta. Az országgyűlési határozat meghozatalakor tehát az OVB határozata jogerős volt. A Legfelsőbb Bíróság döntésének felülvizsgálatára az Országgyűlés nem rendelkezik hatáskörrel, így annak értékelése a népszavazás elrendelésére irányuló eljárásnak nem tárgya. Ezért az Alkotmánybíróság ezt a kifogást is elutasította.

14. A testület leszögezi, hogy a népszavazás célszerűségét, a megállapított költségvetés realitását nem vizsgálhatja, csak azt, hogy az Országgyűlés eljárása és határozata megfelel-e az Alkotmány, a népszavazásról szóló törvény, valamint a választási eljárásról szóló törvény szabályainak. Az ilyen érvekre alapozott kifogásokat az Alkotmánybíróság elutasítja. A testület azt is leszögezi, hogy a vonatkozó törvények az eljárás felfüggesztésére nem adnak lehetőséget. Ilyen rendelkezésének hiányában az eljárás felfüggesztésének nincs helye.

Különvélemény

15. Dr. Trócsányi László alkotmánybíró szerint nem merült fel olyan körülmény, amely miatt az Országgyűlésnek meg kellett volna tagadnia a kezdeményezett népszavazás elrendelését. Érvelése szerint semmi nem akadályozza meg az Országgyűlést abban, hogy valamely később időpontban új, az egészségpénztárakról szóló tartalmilag megegyező, a népszavazási kezdeményezés szándékával ellentétes szabályokat rögzítő törvényt fogadjon el. A népszavazási kezdeményezés nem a konkrét, időközben visszavont törvény, hanem egy szabályozási rendszer ellen irányult, amely – átmenetileg – a konkrét törvényben nyilvánult meg. A többségi határozatból kialakulhat egy olyan gyakorlat, amely azért akadályozná meg a törvényi követelményeknek eleget tévő népszavazási kezdeményezéseket, mert a hozzájuk kapcsolódó törvényt az Országgyűlés az aláírásgyűjtés során vagy azt követően – részben vagy egészben – hatályon kívül helyezi. Az alkotmánybíró nem ért egyet azzal sem, hogy a többségi határozat a népszavazás célját és a választópolgárok belső motívációit vizsgálja. A különvéleményhez Dr. Paczolay Péter az Alkotmánybíróság elnöke csatlakozott.

(Összefoglalta: Kállai Péter)

IX. LELKIISMERETI ÉS VALLÁSSZABADSÁG



1. A 18. cikk (1) bekezdésében található gondolat-, lelkiismeret és vallásszabadság joga (amelybe beletartozik a hitekhez, nézetekhez való szabadság is) [...] minden tárgykörben kiterjed a gondolat szabadságára, a személyes meggyőződéstől a vallás vagy hit melletti elkötelezettségig, akár egyénileg, akár másokkal közösségben nyilvánul meg. [...] A [18. cikk (1) bekezdés] a gondolat és a lelkiismeret szabadságát egyenlő mértékben védi a vallás és a meggyőződés szabadságával. [...] [E]zen rendelkezéstől eltérni nem lehet, még szükséghelyzetben sem. [...]
2. A 18. cikk hívő, nem hívő és ateista meggyőződéseket véd, éppúgy, mint az ahhoz fűződő jogot, hogy ne kelljen semmilyen vallást gyakorolni vagy meggyőződést vallani. [...] Alkalmazásában a 18. cikk nem korlátozódik a hagyományos vallásokra, sem pedig az olyan vallásokra vagy hitekre, amelyek a hagyományos vallásoknak megfelelő intézményes struktúrával vagy szokásokkal rendelkeznek. [...]
3. A 18. cikk megkülönbözteti a gondolat, a lelkiismeret és a vallás vagy a meggyőződés szabadságát a vallás vagy meggyőződés megjelenítésének szabadságától. Nem enged meg semmifajta korlátozást a gondolat- vagy lelkiismereti szabadság, illetve annak vonatkozásában, hogy az egyén a saját döntése szerint válassza meg vagy fogadja el vallását vagy meggyőződését. [...] [S]enkit nem lehet arra kényszeríteni, hogy felfedje gondolatait vagy egy valláshoz, illetve meggyőződéshez való tartozását.
4. A vallás vagy meggyőződés kifejezésének szabadsága „egyéniileg vagy másokkal közösségben, nyilvánosan vagy a magánszférában” gyakorolható. A vallás vagy a meggyőződés kifejezése istentisztelet, vallási előírások betartása, szokások vagy tanítás formájában a cselekedetek tág körét foglalja magában. Az istentisztelet fogalma kiterjed a rituális és ceremóniális cselekedetekre, amelyek közvetlenül fejezik ki a meggyőződést, valamint a különböző szokásokra, amelyek ezen cselekedetek integráns részei, beleértve az istentisztelet színhelyeként szolgáló helyeket, a rituális szövegek és tárgyak használatát, a jelképek kihelyezését és az ünnepek- és pihenőnapok betartását. A vallás vagy meggyőződés betartása és gyakorlata nemcsak ceremóniális aktusokat foglal magában, hanem olyan szokásokat is, mint az étrendi előírások betartása, a jellegzetes öltözékek vagy fejfedők viselete, részvétel az egyes életszakaszokhoz kötődő rituálékban, valamint egy bizonyos, a csoport által hagyományosan beszélt nyelv használatát. Továbbá a vallás vagy meggyőződés gyakorlata vagy tanítása magában foglal olyan cselekedeteket, amelyek integránsak a vallási csoport alapvető ügyeinek intézése tekintetében, mint például vallási vezetőik, lelkészeik és tanáraik kiválasztása, a papneveldek vagy vallási iskolák létrehozása és a vallási szövegek, illetve kiadványok terjesztésének szabadsága.

¹ ENSZ Emberi Jogi Bizottság, 22. számú általános kommentár (1993), CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, elfogadva 1993. 07. 20.

5. A Bizottság megállapítja, hogy a vallás vagy meggyőződés „megválasztása vagy elfogadása” szükségszerűen magába foglalja a vallás vagy meggyőződés választásának szabadságát, beleértve annak jogát, hogy valaki felváltsa jelenlegi vallását vagy meggyőződését egy másikra, vagy ateista nézetekre térjen át, valamint annak jogát is, hogy megőrizhesse vallását vagy meggyőződését. A 18. cikk (2) bekezdése tiltja a vallás vagy meggyőződés megválasztására vonatkozó jog korlátozását eredményező kényszer, beleértve a fizikai erőszak vagy bűnügyi szankciók használatát, vagy az azzal való fenyegetést annak érdekében, hogy a hívőket vagy nem hívőket rákényszerítse vallási meggyőződésük vagy gyülekezetük melletti kitartásra, vallásuk vagy meggyőződésük megtagadására vagy az áttérésre. [...]

6. [...] [A] 18. cikk (4) bekezdése engedélyezi a vallás vagy etika általános történelmének oktatását az állami iskolákban, amennyiben az semleges és tárgyilagos formát ölt. A szülők vagy törvényes gyámok arra vonatkozó joga, hogy gyermekeiknek a saját meggyőződésüknek megfelelő vallási és erkölcsi oktatást biztosítsák, amely a 18. cikk (4) bekezdésében kerül kifejtésre, összefüggésben áll a vallás vagy meggyőződés oktatására vonatkozó garanciával, amely a 18. cikk (1) bekezdésében foglalt. [...] [A]z állami képzés, amely egy bizonyos vallás vagy meggyőződés szerinti oktatást tartalmaz, nem egyeztethető össze a 18. cikk (4) bekezdésével, ha csak nem tartalmaz nem diszkriminatív jellegű mentességet vagy alternatívákat, amelyek egyeznek a szülők vagy törvényes gyámok kívánságaival.

7. [...] [A] vallás vagy meggyőződés semmilyen megnyilvánulása sem lehet háborút pártoló propaganda, vagy a nemzeti, faji, illetve vallási gyűlölet hirdetése, amely a diszkriminációra, ellenségeskedésre vagy erőszakra történő uszítást valósít meg. [...]

8. A 18. cikk (3) bekezdése csak abban az esetben engedélyezi a vallás vagy meggyőződés megnyilvánulásának korlátozásait, amennyiben azokat törvény írja elő és szükségesek a közbiztonság, közrend, a közegészség vagy a közérkölc, illetve mások alapvető szabadságainak és jogainak védelmében. A szülők és a törvényes gyámok azon joga, hogy biztosítsák a vallási és erkölcsi nevelést, nem korlátozható. [...] [A] 18. cikk (3) bekezdését szűken kell értelmezni: semmilyen, itt meg nem nevezett alapon nem engedhető meg a korlátozás, még akkor sem, ha ez – mint például a nemzetbiztonság – megengedett alapja az Egyezségokmány egyéb jogai korlátozásának. Csak az elrendelt céloktól vezéreltetve lehet korlátozásokat alkalmazni, és ezeknek közvetlenül és arányosan kell kapcsolódnia azokhoz a konkrét szükségletekhez, amelyek alapjukként szolgáltak. Nem lehet diszkriminatív céllal bevezetni vagy diszkriminatív módon alkalmazni korlátozásokat. [...] [A]z erkölcs fogalma több társadalmi, filozófiai és vallási hagyományból ered, következésképp a vallás vagy meggyőződés kifejezésének az erkölcs védelme céljából alkalmazott korlátozásai olyan elvekre kell, hogy alapuljanak, amelyek nem eredhetnek egyetlen hagyományból. Olyan személyek, akik már legitim kényszerhelyzetnek vannak alávetve, mint például börtönlakók, továbbra is élvezhetik vallásuk vagy meggyőződésük kifejezéséhez fűződő jogukat, a kényszerhelyzetükkel összeegyeztethető legnagyobb mértékben. [...]

9. Az a tény, hogy egy vallást államvallásként ismernek el, vagy hogy elfogadott hivatalos vagy történelmi vallásként, vagy hogy követői a népesség többségét alkotják, nem eredményezheti az Egyezségokmányban foglalt jogok egyikének korlátozását sem, [...] és semmifajta diszkriminációt sem eredményezhetnek más vallások hívőivel vagy nem hívőkkel szemben. [...] [N]em összeegyeztethetők a vallás vagy meggyőződés alapján történő diszkrimináció tilalmával, valamint a 26. cikk által garantált egyenlő védelemmel egyes, más vallások hívőivel vagy nem hívőkkel szemben diszkrimináló intézkedések, mint például a közszolgálati állásokba való felvétel korlátozása oly módon, hogy csak a többségi vallás hívei nyerhetnek felvételt; vagy hogy csak az utóbbiak számára biztosítottak bizonyos gazdasági előjogok; vagy egyéb különös korlátozások alkalmazása a többi vallás gyakorlatára. Az Egyezségokmány 20. cikk (2) bekezdése által előírányzott intézkedések fontos biztosítékot nyújtanak a vallási kisebbségek és egyéb vallási csoportok azon jogainak korlátozása ellen, hogy a 18. és 27. cikkben foglalt jogait gyakorolhassák, valamint az ilyen csoportok ellen irányuló erőszakos cselekményekkel vagy az üldözésükkel szemben.

10. Ha a meggyőzések egy adott csoportját az alkotmányokban, a törvényekben, a kormányzó pártok nyilatkozataiban stb., vagy a valós gyakorlatban hivatalos ideológiaként kezelik, ez nem jelentheti a 18. cikkben foglalt szabadságok, sem pedig az Egyezségokmány által elismert egyéb jogok semmilyen jellegű gyengítését, és nem vezethet azok diszkriminációjához sem, akik nem fogadják el a hivatalos ideológiát, vagy ellenzik azt.

11. [...] Bár az Egyezségokmány nem utal kifejezetten a katonai szolgálat lelkiismereti okból való megtagadására, a Bizottság úgy véli, hogy egy ilyen jog levezethető a 18. cikkből, mivel a halálos erő használata súlyos ellentétbe kerülhet a lelkiismereti szabadsággal és a vallás vagy meggyőződés kifejezésének jogával. Amennyiben ezt a jogot a hatályos törvények, illetve a gyakorlat elismeri, akkor nem különböztetheti meg a katonai szolgálatot lelkiismereti okból megtagadókat a saját hitük természete alapján; hasonlóképpen nem állhat fenn diszkrimináció a katonai szolgálatot lelkiismereti okból megtagadókkal szemben azért, mert nem vettek részt katonai szolgálatban. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Dohány ateista-ügy

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország), 1 BvR 59/56 (1960)

1960. november 6-i határozat

[A vallásszabadság alapjoga lehetővé teszi annak kimondását és annak elhallgatását is, hogy miben hisz, illetve miben nem hisz valaki. A vallásszabadság kiterjed a saját hit reklámozására, valamint mások vallásuk elhagyására történő rábírására is. Ám ha valaki különleges körülmények kihasználásával élvezeti cikkeket ígér valaki másnak a vallásától történő elszakadásért cserébe, az nem élvezi ezért a vallásszabadság védelmét.]

Alaptörvény 4. cikk, (1) bekezdés, 5. cikk, (1) bekezdés

[...]

1. 1. A panaszos a „Bund für Gotterkenntnis (Ludendorff) e.V.” [Német Istenfelismerési Szövetség (bejegyzett egyesület”)] követője. Már 15 éves korában csatlakozott a Tannenberg Szövetség egyik ifjúsági csoportjához, amely egy, a szabadkőművesek, zsidók és különösen a kereszténység ellen irányuló népies [*völkisch*] mozgalom. 1933 nyarán kivált az evangélikus egyházból. Ezután belépett az SS-be, annak különösen keresztény-ellenes jellege okán. Emellett a Biztonsági Szolgálatban [*Sicherheitsdienst* – SD] is tevékenykedett. 1940-től 1944-ig az SD egy, a szabadkőművesség megfigyelésére, illetve a szabadkőművesség elleni harcra szakosodott referatúrájánál dolgozott. A [náci birodalom] összeomlása után hamis névvel állást szerzett a Náci Rezsim Üldözötteinek Egyesületénél [VVN]. Ezen egyesület tagjai kapcsolatba hozták őt egy, a szovjet megszállási zónában működő titkosszolgálattal.

2. Megkísérelt hazaárulás miatt a Szövetségi Törvényszék 4 év börtönre ítélte 1953. december 22-én. Az elzárása során a panaszos a börtöntársai körében az egyházból történő kilépést hirdette; emellett cigaretta-dohányt ígért nekik arra az esetre, ha kilépnek az egyházból. Ezen események miatt a Szövetségi Törvényszék 1955. december 28-i határozatában a panaszos feltételes szabadlábra helyezésre vonatkozó kérelmét a Büntető Törvénykönyv 26. cikkére történő hivatkozással és a következő indoklással elutasította:

„Az elítéltet fogva tartó büntetőintézet igazgatóságának egy vizsgálatából az derül ki, hogy az elítélt a többi büntetését töltő elítélt körében élénk propagandát folytatott az egyházból történő kilépés mellett. Odáig ment ebben, hogy egyes fogolytársainak – azok tájékoztatása szerint – még dohányt is ígért arra az esetre, ha kilépnek az egyházból. Az elítéltnek ezen eljárásában egy olyan mértékű durva gondolkodásmód és erkölcsi aljasság nyilvánul meg, hogy nem lehet abból kiindulni, hogy a jövőben egy, a törvényeknek megfelelő és rendezett életet fog élni. A bírósági tanács ezért szükségesnek tartja, hogy az elítélt teljes büntetését kitöltse.”

3. Ezen határozat ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt a panaszos [...]

II. Az alkotmányjogi panasz befogadható, de nem megalapozott.

1. Az Alkotmány szerint a vallásszabadság az egyénnek olyan jogi teret biztosít, amelyben a saját meggyőződésének megfelelő életmódot választhatja, amely magában foglalhatja a hit megvallását vagy egy nem vallásos – vallásellenes vagy vallásmentes – világnézetet. E tekintetben a vallásszabadság több mint vallási tolerancia, tehát túlmutat a vallási elkötelezettségen vagy vallási meggyőződések pusztá eltűrésén. Mert nem csak azt engedi meg, hogy ki lehessen mondani vagy akár elhallgatni, amit valaki hisz vagy nem hisz. Ennek az alkotmányban hozott politikai döntésnek inkább az felel meg, hogy a vallásszabadság arra is kiterjed, ha valaki a saját vallását hirdeti, vagy másokat egy idegen vallástól eltérít. Ennek azt a jogot is magában kell foglalnia, hogy a vallástól való eltérítést anélkül folytassa, hogy egy másik vallást hirdetne.

Itt nem kell megválaszolni azt a kérdést, hogy a vallásszabadság, az önkifejezés, a hirdetés és a propaganda egy bizonyos vallásos vagy nem vallásos meggyőződés mellett, illetve az ezektől való eltérítés és az ellenpropaganda ezekkel szemben a szabad véleménynyilvánításnak az aleteit képezik-e, és ezért vonatkoznak-e ezekre a szabad véleménynyilvánítást érintő korlátok. Mindenesetre nem hivatkozhat a vallásszabadságra az, aki túllépi az alkotmány általános értékrendje által felállított korlátokat. Az Alkotmány nem szándékozott minden jellegű szabad hittel kapcsolatos tevékenységet védelmezni, hanem csak azokat, amelyek a mai kultúrnépeknél bizonyos, egymással egyező, alapvető erkölcsi felfogások alapján alakultak ki a történelmi fejlődés során. A konkrét határvonal meghúzása nehézkes ezen, az Alaptörvény 4. cikk (1) és (2) bekezdéseinek kategorikus megfogalmazásai által is kiemelt klasszikus alapjog egyedülálló helyzete okán. Ugyan a világnézeti semleges állam ennek a szabadságnak konkrét tartalmát nem tudja megszabni, és nem is szabhatja meg, mert nem értékelheti polgárainak hitét vagy hitetlenségét, de legalább a szabadsággal való visszaélést meg kell előzni. Az alapjogok értékrendjének felépítéséből, és ezen belül különösen az ember méltóságából az következik, hogy nevezetesen akkor valósul meg a visszaélés, ha más emberek méltósága sérül.

A vallásra való térítés, illetve az attól való elpártolás melletti agitáció csak akkor válik egy alapjoggal történő visszaéléssé, ha valaki közvetlenül vagy közvetetten kísérletet tesz arra, hogy tisztességtelen módszerekkel vagy erkölcsileg megvetendő eszközökkel másokat a saját hitükkel szembe fordítson, vagy az egyházból kilépésre vegyen rá. Ha valaki annak, akit a vallása elhagyására akar késztetni, a büntetés-végrehajtás különleges körülményeit kihasználva ezért cserébe élvezeti cikkeket ígér és nyújt, az ezen cselekedetekor nem élvezi az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésének védelmét.

2. Így áll a jelenlegi helyzet is. A panaszos feltételes szabadlábba helyezését nem azért utasították el, mert az egyházból kilépés mellett folytatott propagandát, hanem azért, mert ebben addig ment el, hogy a többi fegyenc társának dohányt ígért ezért cserébe, mivel tudatában volt e módszer különös hatásosságának. Amennyiben a panaszos ennek a Legfelső Bíróság által tett megállapításnak a helyességét vitatja az alkotmányjogi panaszban, úgy előterjesztése nem talál meghallgatására; nem tűnik úgy, hogy a tényállás megállapításánál különös alkotmányjog sérült volna {azaz konkrét sérelem megállapítható lenne – a szerk.} (BVerfGE 1, 7 [8]; 418 [420]; 2, 336 [339]; 5, 17 [20 f.]; 6, 7 [10]).

Ezen okoknál fogva a meghozott döntés sem az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdését [vallásszabadság], sem pedig az 5. cikk (1) bekezdését [véleménynyilvánítási szabadság] nem sérti. Hogy méltányos volt-e a személyét érintő, leértékelő jellemzés, amely a fogházban tanúsított viselkedésének megítéléséhez kapcsolódik, az most nem releváns. Az eset különleges körülményeit figyelembe véve ebben nem nyilvánul meg alkotmányos sérelem. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Olasz szcientológiaügy

Legfelső Bíróság (Olaszország) (1997)

Míg egyes olasz bíróságok (ideértve a római és a torinói) vallásnak tekintették a szcientológiát, a milánói Fellebbviteli Bíróság más következtetésre jutott. Felülbírálvá egy első fokú döntést, amely a szcientológiának kedvezett, 1993. november 5-én a milánói fellebbviteli bírák különböző, 1981 előtt elkövetett bűncselekményben bűnösnek mondták ki a szcientológia több tagját. A döntésben figyelmen kívül hagyták annak kérdését, hogy vallás-e a szcientológia. Az olasz Legfelső Bíróság 1995. február 9-én megsemmisítette az 1993-as milánói döntést, új tárgyalásra utasított, és felkérte a Fellebbviteli Bíróságot, hogy mérlegelje: a szcientológia valóban vallás-e? 1996. december 2-án a milánói Fellebbviteli Bíróság eleget tett a kérésnek, de fenntartotta álláspontját, hogy a szcientológia nem vallás. Torinói bírótársaikhoz hasonlóan, a milánói fellebbviteli bírák is megjegyezték, hogy „nincs a vallásnak a törvényhozás által megszabott definíciója”, és az olasz „jogban sehol sincs használható elem arra vonatkozóan, hogy mely módon lehet megkülönböztetni egy vallási szervezetet más társadalmi csoportoktól.” A több lehetséges meghatározásból a milánói bírák mégis kiválasztottak egyet, mely definíció szerint a vallás „egy doktrínákból álló rendszer, amelynek középpontjában egy olyan Legfőbb Lény létezésének feltételezése van, amely viszonyrendszerben áll az emberekkel, azaz utóbbiak engedelmességgel és tisztelettel tartoznak neki.” Bár az olasz Alkotmánybíróság esetjoga alapján figyelembe vettek további követelményeket is, de ezek egyértelműen alárendeltek voltak a fő definíciónak. Elméletileg lehet „nem teista” értelemben értelmezni a „Legfőbb Lényre” történő utalást. Ez volt az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának esetjogában megfogalmazott értelmezés is az 1948-as Általános katonai képzés és szolgálat törvény értelmezése során. A törvény definíciója szintén tartalmazott utalást egy „Legfelső Lényhez való viszonyulásra.” A milánói bírák azonban teista értelemben értelmezték a „Legfelső Lényt.” Ennek következményeképp könnyen kizárhatták a szcientológia nem teista világképét a vallás szférájából.

1997. október 9-én a Legfelső Bíróság megsemmisítette az 1996-os milánói döntést is, ismét visszautalva vizsgálatra (más szóval a milánói Fellebbviteli Bíróság egy másik szekciójának kell újrazvizsgálni a tényállást). A Legfelső Bíróság a milánói teista vallásdefiníciót „elfogadhatatlannak,” valamint „hibának” minősítette, mert „csak a bibliai vallások paradigmájára” alapult. Mint ilyen, a definíció kizárná a buddhizmust, amelynek legfőbb olasz szervezetét, az Olasz Buddhista Uniót 1991 óta „vallási felekezetként” ismertek el Olaszországban. A Legfelső Bíróság szerint a buddhizmus „minden bizonnyal nem ismeri el egy Legfelső Lény létezését és ezért következőképpen nem állítja, hogy lenne közvetlen kapcsolat az ember és ő közte.”

Igaz, állapítja meg a Legfelső Bíróság, hogy „egy csoport önmeghatározása, mint vallási csoport nem elegendő ahhoz, hogy elismerjék valódi vallásként.” Annak meghatározása érdekében, hogy egy csoport vallás-e, az 1996-os milánói döntés idézte az olasz AB-t és annak utalását a „közösségi véleményre.” A Legfelső Bíróság szerint a releváns „közösségi vélemény” azonban a „tudósok véleménye”, és nem a „nyilvános közvélemény.” Az utóbbi általában ellenséges a vallási kisebbségekkel szemben, és emellett nehezen is megállapítható: azon tűnődünk, jegyzi meg a Legfelső Bíróság, „hogy vajon mely forrásból ismerik a milánói bírák az egész nemzeti közösség véleményét.” Együttal a legtöbb tudós – a Legfelső Bíróság szerint – a vallásnak

olyan tág definícióját részesíti előnyben, amelybe beletartozik a szcientológia is, és ha rákérdeznek erre, akkor arra a következtetésre jut, hogy a szcientológia valóban egy vallás, amelynek célja „az emberi szellem felszabadítása a minden emberben lakozó isteni szellem ismerete révén.” A Legfelső Bíróság 48 oldalas döntése megvizsgálta a kritikusok egyes érveit is (és az 1996-os milánói bírák érveit is), amelyek mellett szóltak, hogy megtagadásra kerüljön a szcientológiától a vallás státusza. Öt érvet ismertettek.

1. Először is a kritikusok kifogásolják, hogy a szcientológia „szinkretisztikus”, és nem proponál semmilyen valóban „eredeti hitet.” Ez a Legfelső Bíróság szerint irreleváns, mivel a szinkretizmus „nem szokatlan” a valódi vallások között, és sok nemrég létrehozott keresztény felekezet nagyon kevés „eredeti jellegzetességet” mutat a régebbi felekezetekhez képest.

2. Másodsorban azzal érvelnek, hogy a szcientológiát a megcélzott betérőknek tudományként, és nem vallás-ként tüntetik fel. A Legfelső Bíróság válasza, hogy legkésőbb Aquinói Szent Tamás óta a keresztény teológia saját állítása szerint tudomány. Másrészt az olyan tudomány, amely nem empirikus eredményekhez vezet, mint például az „Isten ismerete” (vagy „az emberek mint istenek”) egyszerre lehet „rossz tudomány” és „természeténél fogva vallásos.”

3. Harmadrészt a kritikusok volt tagokra hivatkoznak (többnyire harcias hitehagyottak, mint „Atack és Armstrong”, akiket az 1996-as milánói döntésben idéznek), akik azt állítják, hogy a szcientológia nem vallás, hanem mindössze látszateltetés a bűnügyi tevékenység leplezésére. A Legfelső Bíróság azt kérdezi, hogy honnan tudhatjuk: az elégedetlen volt tagok véleménye valóban reprezentatív-e a volt tagok nagyobb csoportjának nézeteit illetően. Egyéb volt tagok például megjelentek a védelem tanúiként is, és egyébiránt a szcientológia volt tagjainak száma meglehetősen nagynak tűnik. Ezért kettőjüknek, de akár húszuknak a véleménye is aligha reprezentatív annak vonatkozásában, hogy mit gondol az átlagos volt tag.

4. Negyedrészt, a szcientológia alapítójának, L. Ron Hubbardnak, és a [szcientológia] korai olasz vezetőinek írásai azt sugallják, hogy a szcientológia alapvető célja a pénzkeresés. Ezen írások érdeklődése a pénz iránt a Legfelső Bíróság szerint „túlzott”, de „talán sokkal kevésbé tűnik túlzottnak, ha figyelembe vesszük, hogy a római katolikus egyház mely módon gyűjtött pénzt a múltban.” A Legfelső Bíróság idézi Ananiás és Saphira történetét az Apostolok cselekedeteiből (akik azért haltak meg, mert megtartottak egy részt birtokuk eladásából, és erről hazudtak a püspöknek, ahelyett hogy mindent neki adtak volna), késő középkori polémiákat a búcsúcédulák árusításáról, valamint ama tényt, hogy az olasz katolikus templomokban még a közelmúltban is kitétték a templomok ajtajára „a kínált szolgáltatások listáját [mise és egyebek] a hozzájuk tartozó árakkal.” Az utóbbi megjegyzések, állítja a Legfelső Bíróság, igazolják, hogy a kölcsönös ellenszolgáltatásra alapuló szolgáltatások gyakoribbak a vallásokban, mint az 1996-os milánói döntés bírái gondolják. A szcientológia kapcsán a Legfelső Bíróság megjegyezte továbbá, hogy a pénzről szóló „nyugtalanító” irományok Hubbard óriási terjedelmű irodalmi munkásságának (amelybe „körülbelül 8000 mű tartozik”) minimális részét alkotják;

valamint hogy ezek többnyire levelek vagy hírlevelek voltak a „pénzügyért és a gazdasági szerkezetért felelős tisztviselőknek, és nem az átlagos [szcientológia] tagnak szóltak.” És végül még akkor is, ha valaki szó szerint értelmezné a „nyers” megfogalmazást, amit a szcientológia egyik szakmai hírlevele tartalmaz (melyet nem Hubbard írt), miszerint „az egyetlen oka annak, hogy LRH [L. Ron Hubbard] egyházat alapított, az volt, hogy dianetikát és szcientológiát tudjon árulni és szolgáltatni”, ez a Legfelső Bíróság szerint még nem jelentené azt, hogy a szcientológia nem vallás. Végeredményben mi a végső célja „a dianetika és a szcientológia eladásának”? A Legfelső Bíróság vélelme szerint nincs arra vonatkozó bizonyíték, hogy az ilyen „eladásokat” csak abból a célból szervezték, hogy a vezetők személyes jólétét biztosítsák. Amennyiben ezek hittérítési célt szolgálnak, akkor a pénzcsinálás csak közvetett eszköz. A végső cél a „hittérítés”, és ez a cél „aligha lehet jellemzőbb egy vallásra”, még akkor is „ha az alapító [Hubbard] stratégiája szerint az új konvertitákat a dianetika és a szcientológia értékesítésén és szolgáltatásán keresztül keresik és szervezik be.”

5. Az ötödik, a Legfelső Bíróság által tárgyalt kifogás, hogy a szcientológia nem vallás, mivel van bizonyíték arra vonatkozóan – magában a milánói esetben – hogy több szcientológus is bűnös a „tisztességtelen értékesítési eszközök” használatában, vagy becsaptak különösen gyenge vevőket, amikor eladták a „dianetikát” vagy a „szcientológiát.” Ezen illegális tevékenységeket bűnvád tárgyává kell tenni, véli a Legfelső Bíróság, de nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy többet jelentenének, mint a [szcientológia] milánói ágazatának bizonyos vezetőinek és tagjainak „alkalmi deviáns tevékenysége”, amely nem „bír általános jelentőséggel” a szcientológiára nézve.

(Fordította: Győri Gábor)

Torcaso kontra Watkins-eset 367 U.S. 488 (1961)

Black bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

Maryland állam Alkotmányában a Jogok Nyilatkozatának [*Declaration of Rights*] 37. cikke következőképp rendelkezik:

„[S]emmilyen vallási teszt nem követelhető meg soha mint feltétel, bármely jellegű hivatali tisztséghez vagy megbízáshoz ezen államban, az Isten létezésébe vetett hit kivételével. [...]”

Torcasot, a panaszost közjegyzőnek nevezte ki Maryland kormányzója, de megtagadták tőle megbízásának betöltését, mert nem volt hajlandó kijelenteni Istenbe vetett hitét. Ekkor keresetet nyújtott be a marylandi Körzeti Bírósághoz, hogy kikényszerítse megbízásának kiadását, azt állítva, hogy az állam azon követelménye, miszerint meg kell vallania hitét, sérti „az Egyesült Államok Alkotmányának első és Tizennegyedik alkotmánykiegészítéseit.” [...]

Nincs és nem is lehet vita Maryland állam Jogok Nyilatkozatának céljáról és hatásáról: vallási tesztet állít fel, amelyet azért alkottak – és amely, amennyiben érvényes, ezt meg is valósítja –, hogy minden olyan személyt eltiltsa a hivatali tisztségtől vagy megbízástól Marylandben, aki nem hajlandó kinyilvánítani hitét Istenben. Maryland állam hatalmát és tekintélyét tehát a hívők egy bizonyos fajtájához rendeli – azokhoz, akik hajlandóak kimondani, hogy hisznek „Isten léteében.”

[...] Valóban, a korai gyarmatosítók többnyire a vallási fogadalmaktól és nyilatkozatoktól való menekülés végett hagyták el Európát, és azért jöttek ide, mert abban reménykedtek, hogy majd saját felfogásuk szerint imádkozhatnak. Hamarosan úgy alakult azonban, hogy sokan azok közül, akik a vallási tesztnek szánt eskük elől menekültek, teljes mértékben hajlamosnak bizonyultak arra, hogy amikor megvolt ehhez a kellő hatalmuk, a más meggyőződésűeket arra kényszerítsék, hogy a [a többségi vallásúak] hitének megfelelő esküt tegyenek. [...]

Amikor elfogadták Alkotmányukat, az az igény, hogy az embereket biztonságosan a vallási tesztként szolgáló eskük „hatókörén kívül helyezték”, eredményezte a dokumentum VI. cikkében foglalt rendelkezését, miszerint „nem lehet vallási hovatartozást megkövetelni az Egyesült Államok joghatósága alá tartozó hivatali tisztség vagy megbízás betöltésével kapcsolatban.” [...] [Hamarosan az első] alkotmánykiegészítés új alkotmányos áttörést hozott a vallás-, a szólás-, a sajtószabadság, a petíció és a gyülekezési szabadság védelmében. [...]

[...] sem egy tagállam, sem pedig a szövetségi kormány nem kényszeríthet alkotmányosan arra egy személyt, hogy „hitet vagy hitetlenséget valljon bármely vallás mellett vagy ellen”. Egyik sem fogadhat el alkotmányosan olyan törvényt, és nem fogalmazhat meg olyan követelményeket, amelyek segítik az összes vallást a nem hívőkkel szemben, és nem segíthetik az Isten létezésére alapuló vallásokat sem azokkal a vallásokkal szemben, amelyek másfajta hitre alapulnak.

Az állam hivatali tisztségekre vonatkozó vallási tesztjének helybenhagyásakor Maryland legfelső szintű bírósága ezt mondta ki:

„A kérelmezőnek nem kötelező hinnie vagy nem hinnie büntetés fenyegetése vagy egyéb kényszer mellett. Való igaz: amíg nem tesz egy, a hitre vonatkozó nyilatkozatot, nem tölthet be hivatali tisztséget Marylandben, de nem kötelező hivatalos tisztséget betöltenie.”

Az a tény azonban, hogy egy személynek nem kötelező hivatali tisztséget betöltenie, semmiképpen sem szolgálhat kifogásként arra vonatkozóan, hogy eltiltsák őt a hivatali tisztség betöltésétől olyan államilag elrendelt követelmények alapján, amelyeket az Alkotmány tilt. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Vérátömlesztés megtagadása – segítségnyújtás elmulasztása

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) BVerfGE 32, 98 (1971)

Okok

A-I.

A panaszos az Evangélikus Testvéri Egyesület [*Evangelischer Brüderverein*] vallási egyesülés tagja. Felesége szintén ezen közösség tagja volt. A negyedik gyermekük születése után az akut vérhiányban szenvedő feleség elutasította, hogy az orvosi tanácsnak megfelelően kórházi kezelésnek vesse alá magát, s különösképp, hogy vérátömlesztés végrehajtását engedélyezze. Férje elmulasztotta annak lehetőségét, hogy hatást gyakoroljon feleségére az orvosi tanács követése érdekében. A gyógykezelés elmaradt; a feleség, aki az utolsó pillanatig teljesen tudatánál volt, elhunyt.

[...]

[...] Az Ulmi Törvényszék [*Landgericht*] 1965. január 14-i ítéletében a panaszost segítségnyújtás elmulasztása miatt 200 DM [német марка] pénzbírságra, illetve alternatívaként 10 nap börtönbüntetésre ítélte. A panaszos felülvizsgálati kérelmét a Tartományi törvényszék [*Oberlandesgericht*] 1965. június 9-i határozatában nyilvánvalóan megalapozatlanként elutasította.

[...]

II.

Alkotmányjogi panaszával a panaszos az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésében és a 4. cikk (1) bekezdésében foglalt jogainak sérelmét állítja.

[...]

2. Baden-Württemberg tartomány Igazságügyi Minisztériuma megalapozatlannak tartja az alkotmányjogi panaszt.

[A minisztérium érvelése szerint] a vallásszabadság alapjoga nem érvényesül korlátozatlanul. A vallásszabadság korlátozása mindenesetre lehetségesnek tűnik, ha annak gyakorlása konfliktusba kerül az Alkotmány egy másik alapvető döntésével. Ilyenkor mérlegelni kell a helyzetet. Az Alaptörvény értékrendszerében az élet kiemelkedő helyet foglal el. Kiemelt jelentősége alapján indokoltnak tűnik, hogy egy házastárs a másik közvetlen életveszélye esetében kötelezve legyen mindent megtenni annak érdekében, hogy eltántorítsa őt az életét veszélyeztető döntéstől. Ez a követelmény annál is kevésbé sérti az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdését, mivel a panaszosnak megengedett volt felesége gyógyulása érdekében imádkozni. Ez azonban nem zárta ki, hogy emellett kísérletet tegyen felesége befolyásolására, hogy ne mondjon le az orvostudomány szabályai szerint elkerülhetetlenül megkövetelt emberi segítségről. Egy másfajta viselkedés ellentmond az általános erkölcsi alapfelfogásoknak; ezért tehát a 4. cikk (1) bekezdése sem igazolja.

B

Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

I.

[...]

1. A vallásszabadság nemcsak az elismert egyházak és vallási közösségek tagjait illeti meg, hanem egyéb vallási egyesületek tagjait is. E tekintetben nem számít egy ilyen közösség számbeli ereje vagy szociális relevanciája. Ez az államra nézve kötelező világnézeti-vallási semlegesség követelményéből, [...] valamint az egyházak és a vallási felekezetek egyenlőségének elvéből következik. [...]

2. Egy olyan államban, amelyben az emberi méltóság a legfőbb érték, és amelyben az egyén szabad önrendelkezése egyúttal közösségalkotó értéknek minősül, a vallásszabadság az egyénnek egy, az állami beavatkozástól mentes jogi teret biztosít, amelynek keretében azt az életformát választhatja a maga számára, amely meggyőződésének megfelel. E tekintetben a vallásszabadság több a vallási toleranciánál, azaz a hitvallások vagy a nem vallásos meggyőződések pusztá megtűrésénél. [...] Ezért kiterjed nemcsak arra a (belső) szabadságra, hogy lehet hinni vagy nem hinni, hanem egyúttal arra a külső szabadságra is, hogy kimutatható legyen a hit, megvallásra kerülhessen és terjeszthető lehessen. [...] Idetartozik az egyén azon joga is, hogy teljes magatartását hitének tanai szerint alakítsa ki, és hogy belső vallási meggyőződése szerint cselekedhessen. Ennek keretében nem csak azok a meggyőződések védettek a vallásszabadság által, amelyek dogmatikus hittételekre alapulnak. [A vallásszabadság] ehelyett kiterjed olyan vallási meggyőződésekre is, amelyek egy konkrét élethelyzetben ugyan nem követelnek meg elkerülhetetlenül egy bizonyos vallási reakciót, ám azt a reakciót a legjobb és legadekvátabb eszköznek tekintik annak érdekében, hogy az adott élethelyzetet az egyén vallásfelfogásának megfelelően kezelhesse. Másképpen nem bontakozhatna ki teljesen a vallásszabadság alapjoga.

3. A vallásszabadság nem korlátlanul biztosított.

[...]

b) Az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésének szabadsággaranciája – mint minden alapjog – az Alaptörvény emberképéből indul ki, azaz az emberből mint önmagáért felelősséggel bíró személyiségből, amely a szociális közösségen belül szabadon bontakozik ki. Az egyén Alaptörvény által elismert közösséghez való kötődése minden alapjog esetében – ideértve azokat is, amelyek fenntartás nélkül biztosítottak – lehetővé teszi bizonyos külső határok meghúzását. Ám a vallásszabadság határai, éppúgy, mint a művészet szabadságáé [...] – csak az Alkotmány által határozhatók meg. Mivel a vallásszabadság nem tartalmaz fenntartást az egy-szerű törvényhozónak, sem az általános jogrend, sem pedig egy olyan határozatlan klauzula alapján nem relativizálható, amely alkotmányjogi kiindulópont és kielégítő jogállami biztosíték nélkül lehetővé teszi az állami közösség fennállásához szükséges értékek veszélyeztetését. Ehelyett egy, a vallásszabadság garanciájának keretén belül vizsgált konfliktust az alkotmányos értékrend mércéje szerint, és ezen alapvető értékrend-

szer egységének figyelembevételével kell feloldani. Az alapjogi értékrendszer részeként a vallásszabadság a tolerancia parancsolatához rendelt, különösképp az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésében garantált emberi méltóság vonatkozásában, amely mint legfőbb érték az egész alapjogi értékrendszert uralja. [...]

[...]

Ha valaki egy konkrét helyzetben a vallási meggyőződése szerint egy bizonyos cselekedetre vagy mulasztásra szánja el magát, konfliktusba keveredhet a társadalomban uralkodó erkölcsi nézetekkel, illetve az azokra alapozott jogi köteleességekkel. Amennyiben ezzel a viselkedéssel a hagyományos értelmezés szerint bűncselekményt valósít meg, úgy az Alaptörvény 4. cikk 1. bekezdése fényében felmerül a kérdés, hogy az eset különös körülményei mellett a büntetés az állami büntetés értelmének egyáltalán eleget tenne-e. Egy ilyen tettes nem hiányzó jogtudatból lázad fel az állami jogrend ellen; a büntetés kilátásba helyezése által védett jogértéket ő is meg akarja őrizni. Ám egy olyan határesetben találja magát, ahol az általános jogrend ellentmondásban van a személyes vallási parancsolattal, és ő ebben a helyzetben köteletségének érzi, hogy a hit magasabb rendű parancsolatát kövesse. Még abban az esetben is, ha egy ilyen döntés objektíven, a társadalomban általában uralkodó értékfelfogások szerint helytelenítendő, sem róható fel az érintett személy döntése olyan mértékig, hogy igazolható lenne a társadalom rendelkezésére álló legkeményebb fegyverrel, a büntetőjoggal fellépni a tettes ellen. A büntetőjogi büntetés – a mértékétől függetlenül – az eset ennek megfelelő körülményei között semmilyen szempontból (megtorlás, megelőzés, a tettes reszocializációja) nem adekvát szankció. A minden közhatalomra vonatkozó, az Alaptörvény 4. cikk 1. bekezdéséből következő köteleesség, hogy a komoly hitbeli meggyőződést a lehető legszélső határokig tiszteletben kell tartani, minden esetben a büntetőjog meghátrálásához kell, hogy vezessen akkor, ha az általános felfogás szerinti jogi köteleesség és a vallási parancsolat közötti konkrét konfliktus a tettest lelki nyomás alá helyezi, amelynek fényében a büntetőjogi szankció, mely törvényszegőként bélyegzi meg őt, túlzott, és ezért az emberi méltóságát sértő társadalmi reakciót testesítene meg.

4. [...]

A panaszosnak nem lehet felróni, hogy elmulasztotta saját hitbeli meggyőződése ellenére nejét a sajátjával egyező hitbeli meggyőződésének feladására rábeszélni. Abban a meggyőződésben tudta magát vele összekötve, hogy az Istenhez intézett fohász „jobb út.” Az ő és neje viselkedése emellett a meggyőződés mellett tett hitvallás volt. Ez a házastárs hozzáállása iránti kölcsönös tiszteletre alapult egy olyan témakörben, amely az élet-halál kérdéséről szólt, valamint arra a szubjektív bizonyosságra, hogy ezen hozzáállás „helyes.” Egy ilyen típusú esetben nem lehet büntetőjogilag követelni, hogy két azonos vallási irányzatú személy egymásra hasson, hogy a saját vallási alapú döntésük veszélyességéről meggyőzzék a másikat.

(Fordította: Győri Gábor)

Roberts bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

[...] egy, a Jehova Tanúiként ismert csoport tagjait, akik állításuk szerint felszentelt lelkészek, letartóztatták a Connecticut állambeli New Havenben. Mindegyikőjüket öt vádponttal vádolták, amelyek közt törvény által szabályozott és szokásjogi bűncselekmények szerepeltek. A New Haven megye Polgári Bíróságán tartott tárgyalás után mindegyikőjüket elítélték a harmadik vádpont alapján, amely Connecticut állam törvénygyűjteménye 294. §-ának megsértését állította, valamint az ötödik vádpont alapján, amely egy *common law* bűncselekmény elkövetését, a közrend megbontására uszítást [*incitement to breach of the peace*] állította. [...]

A harmadik vádpont alátámasztása érdekében felhozott tények következnek. Letartóztatásuk napján a panaszosok egyenként jártak házról házra a new haveni Cassius utcában. Mindegyiküknél volt egy táska, vallási témákkal foglalkozó könyvekkel és pamfletekkel, egy hordozható lemezjátszó és egy lemez-összeállítás, amelyek mindegyike egy-egy könyvet mutatott be és ismertetett. A kérelmezők mindegyike engedélyt kért a válaszoló személyektől az egyik lemez lejátszására. Amennyiben ezt megkapta, megkérte a személyt az ismertetett könyv megvásárlására, és, ha ezt megtagadták, bármilyen összegű anyagi támogatást kért a pamfletek megjelentetéséhez. Amennyiben támogatást kapott, úgy egy pamfletet adott azzal a feltétellel, hogy azt [az átvevő] el is fogja olvasni. [...]

A jogszabály, amelynek alapján a kérelmezőket megvádolták, a következőképp rendelkezik:

„Senki sem kérhet pénzt, szolgáltatásokat, előfizetéseket vagy egyéb értéket bármely állítólagos vallási, jótékony vagy filantropikus ügyhöz, bárki mástól, mint azon szervezet tagjaitól, amelynek részére a gyűjtést végző személy kérelmez, vagy abban a megyében, amelyben az adott személy vagy szervezet található, amennyiben az adott ügyet nem hagyta előzetesen jóvá a Közjóléti Tanács titkára. Amennyiben bármely személy kérelmet nyújt be egy ilyen ügy érdekében, a titkárnak meg kell állapítania, hogy az ügy vallási, vagy más jóhiszemű jótékonyosság vagy filantropia tárgya-e, valamint hogy a hatékonyság és az integritás ésszerű követelményeinek eleget tesz-e, és, amennyiben így találja, engedélyezi azt és a felelős illető részére egy erre vonatkozó igazolványt bocsát ki. Egy ilyen igazolvány bármikor visszavonható. Bármely személy, aki ezen paragrafust megsérti, száz dollárt nem meghaladó pénzbírságra vagy harminc napot nem meghaladó börtönbüntetésre, vagyilagosan mindkettőre együttesen büntetendő.”
[...]

Az Első alkotmánykiegészítés kinyilvánítja, hogy a Kongresszus nem alkot törvényt vallás alapítása vagy a vallás szabad gyakorlásának tiltása tárgyában. A Tizennegyedik alkotmánykiegészítés az államoktól ugyanúgy megtagadja ezeket a lehetőségeket, mint [az Első alkotmánykiegészítés] a Kongresszustól. A vallás téma körében hozható törvényekkel kapcsolatos alkotmányos tilalomnak kettős szempontja van. Egyrészt gátat vet bármely hit vagy bármilyen formájú istenimádat gyakorlatának törvény által történő kikényszerítésének. Nem lehet törvény által korlátozni a lelkiismeret szabadságát, valamint annak szabadságát, hogy bármely, az egyén által választott vallási szervezet vagy valamely istenimádat formájának hívője legyen. Másrészt védel-

mezi a választott vallás szabad gyakorlatát. Így tehát az alkotmánykiegészítés két fogalomra terjed ki – a hitre vonatkozó szabadságra és a cselekvésre vonatkozó szabadságra. Az első abszolút, de a dolgok természeténél fogva a második nem tud az lenni. A társadalom védelme érdekében a cselekvés a szabályozás tárgya kell hogy legyen.

[...]

A kérelmezésre vonatkozó, közérdekből foganatosított általános szabályozás, amely nem tartalmaz semmilyen vallási tesztet és nem gátolja vagy késlelteti ésszerűtlen mértékben a források gyűjtését, nem sérti az Alkotmányt, még akkor sem, ha vallási célból történő gyűjtést érint. Egy ilyen szabályozás nem valósítana meg tiltott előzetes korlátot a vallás szabad gyakorlása vonatkozásában, és megengedhetetlen akadályt sem állítana fel gyakorlata előtt.

[...]

Meg kell jegyezni azonban, hogy a törvény egy kérelmet ír elő, melyet az állam Közléleti Tanácsának titkárához kell benyújtani; hogy ő a felhatalmazott annak eldöntésére, hogy az adott ügy vallási-e, és az igazolvány kiadása az ő jóváhagyó intézkedését igényli. Amennyiben ő úgy határoz, hogy az adott ügy nem vallási, akkor az annak érdekében történő gyűjtés bűncselekmény lesz. [Ez esetben] a titkár természetesen nem bocsáthat ki igazolványt. Az ő arra vonatkozó döntése, hogy kibocsásson-e [igazolványt] vagy megtagadja-e azt, a tények felmérését teszi szükségessé, az ítélőképesség alkalmazását, valamint egy vélemény kialakítását. A titkár fel van hatalmazva arra, hogy megtagadja az engedélyt, ha megállapítása szerint az érintett ügy nem vallási jellegű. A vallás ilyen jellegű cenzúrája, mint annak eszköze, hogy megállapításra kerüljön a túléléshez való joga, az első alkotmánykiegészítés által védett szabadságnak, valamint a Tizennegyedik alkotmánykiegészítés által védett szabadságba foglaltak megtagadása.

[...]

[A] vallási nézetek vagy rendszerek fenntartását szolgáló adománykérést olyan igazolvány birtoklásának feltételéhez kötni, amelynek megszerzése egy állami hatóság arra vonatkozó megállapítására alapszik, hogy mi minősül vallási ügynek, tiltott megterhelést valósít meg az Alkotmány által védett szabadság gyakorlásának vonatkozásában. [...]

(Fordította Győri Gábor)

[Baden-Württemberg 1967-ben alkotmánymódosítással a keresztény felekezetközi iskolát vezette be mint az állami általános iskola egyetlen formáját. A kérelmezők a vallásszabadság (Alaptörvény 4. cikk) és a szülők lelkiismerete szerinti nevelési jog (Alaptörvény 6. cikk) sérelmét állították.]

Az alkotmányjogi panaszok nem megalapozottak.

[...]

I.

1. a) Az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése a panaszosoknak jogot biztosít ahhoz, hogy gyermekeiket minden tekintetben, tehát világnézeti-vallási szempontból is nevelhessék. Ezen követelmény azonban nem biztosít kizárólagos jogot a szülőknek a nevelésre. Önállóan és a saját területén egyenrangúan a szülők mellett gyakorolja az állam – amelyre az Alaptörvény 7. cikk (1) bekezdésének értelmében a teljes oktatásügy van ráruházva – az iskolai oktatásban a saját nevelési megbízatását?...

Az Alaptörvény [...] a tartományok oktatásüggyel kapcsolatos alakítási szabadságából indul ki. Az Alaptörvény 7. cikk (2), (3) és (5) bekezdéseiben vannak lefektetve az alapelvek az iskolák felekezeti kialakítására vonatkozóan. E szerint a nevelésre jogosultaknak joga van ahhoz, hogy döntsenek a gyermek hittanórán való részvételéről [Alaptörvény 7. cikk (2) bekezdés], amely a felekezetmentes iskolák kivételével rendes tantárgyként biztosított az állami iskolákban [Alaptörvény 7. cikk (3) bekezdés 1. mondat]. A nevelésre jogosultak indítványára a magán népiskolát [*Volksschule*] közösségi iskolaként [*Gemeinschaftsschule*¹], felekezeti vagy világnézeti iskolaként kell engedélyezni, ha ilyen jellegű állami népiskola nem működik az adott közösségben [Alaptörvény 7. cikk (5) bekezdés]. Az Alaptörvény 7. cikkéből nem adódik a szülőknek ezen túlmutató ráhatása az állami iskolák felekezeti kialakítására. E tekintetben a szóban forgó alaptörvényi norma lényegileg eltér a Weimari Birodalmi Alkotmány [WRV] ún. iskolai kompromisszumától [*Schulkompromiß*]. Ott úgy rendelkezett a 146. cikk (2) bekezdése, hogy a nevelésre jogosultak indítványára a községeken belül az ő vallási felekezetüknek vagy világnézetüknek megfelelő népiskolákat kellett létesíteni – amennyiben ez a rendezett iskolai működést nem akadályozta – valamint, hogy a nevelésre jogosultak akaratát lehetőség szerint figyelembe kell venni.

b) Az Alaptörvény 7. cikkének keletkezéstörténete azt mutatja, hogy a tartományok messzemenő önállósága az állami iskolák világnézeti-vallási irányultságának vonatkozásában szándékos volt. [...] [É]s a tartományi törvényhozás demokratikus döntésének messzemenő szabadságot biztosított az iskolai rendszerek kialakításában.

¹ A Gemeinschaftsschule szót több értelemben használják, de jelen esetben a felekezetmentes iskola értelmében használja az Alkotmánybíróság.

Ennek megfelelően az Alaptörvény 7. cikk (3) bekezdése nem rögzíti az iskolák formáit; mi több, jogilag abból indul ki, hogy lehetségesek a különböző vallási-világnézeti iskola típusok. Ennek megfelelően az Alaptörvény 7. cikk (5) bekezdése abból indul ki, hogy az állami népiskolákat vegyes iskolaként, illetve felekezeti vagy világnézeti iskolaként lehet felállítani.

[...] [Az Alaptörvény] alapvetően a tartományokra bízta, hogy a szülőknek a 7. cikkben lefektetett kereteken túlmenően milyen pozitív részvételi és rendelkezési jogokat biztosítanak az állami iskolák felekezeti alakításánál.

2. [...] [Ám] az Alaptörvény 7. cikke keretében kibocsátott tartományi jogszabályok az oktatásügy vallási-világnézeti kialakításáról összhangban kell, hogy legyenek az egyéb alkotmányos jogszabályokkal, nevezetesen az Alaptörvény alapjogaival. Különösképp figyelembe kell venni a 4. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt garanciákat.

a) Amennyiben az állami népiskola felekezeti irányultsága beavatkozik a vallásszabadságba, úgy ez elsősorban annak a gyermeknek az alapjogi helyzetét érinti, akinek ilyen iskolába kell járnia. A szülőket is érintheti azonban alapjogi helyzetükben az a kényszer, hogy iskolaköteles gyermeküket egy olyan iskolai nevelésnek kell kitenniük, amely nevelési elképzelésüknek vallási és világnézeti tekintetben nem felel meg. Gyermekük világnézeti nevelése, melyet a panaszosok igényelnek, elválaszthatatlanul része a szülő-gyermek kapcsolatnak, amelyet az Alaptörvény a család biztosításán [6. cikk (1) bekezdés] és a szülői nevelési jog révén [6. cikk (2) bekezdés] kiemelten véd. Figyelembe véve azt a különös súlyt, amit a világnézeti-vallási elem képvisel a szülői nevelésben – legalábbis mindaddig, amíg a gyermek vallási értelemben jogilag nagykorúvá válik [*Religionsmündigkeit*] –, egy felekezeti más irányultságú iskolai nevelés megterhelheti a teljes szülő-gyermek kapcsolatot. A neveléssel kapcsolatos feladatok és az alapvető világnézeti-vallási hozzáállás közötti elválaszthatatlan kötelék okán ez a megterhelés a nevelőt {általában a szülőt – *a szerk.*} konfliktusba sodorja vallási vagy világnézeti meggyőződésével, és ily módon érinti az Alaptörvény 4. cikkében foglalt vallásszabadság által védett területet. Ezért ez az alapjog a szülők azon jogát is magában foglalja, hogy közvetítsék gyermekeik felé az általuk fontosnak tartott vallási és világnézeti meggyőződéseiket. Ebből ugyan nem keletkezik jogos igény az állammal szemben, miszerint a gyermekeket az iskolában a kívánt világnézeti forma szerint kell nevelni; ám ez a jog sérülhet azáltal is, hogy a nevelésre jogosultak kötelesek gyermekeiket egy, a meggyőződésüknek ellentmondó világnézeti-vallási befolyásnak kitenni. [...] A döntést az általános iskola [*Pflichtschule*] vallási-világnézeti jellegéről tehát alapvetően nem lehet csakis a demokratikus többségi döntés alapján meghozni; hiszen a vallási szabadság épp hogy a kisebbség hitvallását (világnézetét) is kell, hogy védelmezze a többség hátrányos ráhatásától. Ezért tehát az érintett szülők felekezeti vagy világnézeti irányzatától függően elképzelhető, hogy a tartományok az Alaptörvény 7. cikk (3)–(5) bekezdésében engedélyezett iskolai formák valamelyikét nem, vagy pedig csak a megfelelő alternatívák biztosítása mellett nyilváníthatják kötelező állami iskolává.

b) [...] A vallás- és felekezeti szabadsághoz tartozik [...] nemcsak az a (belső) szabadság, hogy lehessen hinni vagy nem hinni, hanem a külső szabadság is, hogy a hitet a nyilvánosság előtt ki lehessen mutatni, meg lehessen vallani és terjeszteni lehessen. Idetartozik az egyén arra vonatkozó joga is, hogy teljes magaviseletét hitének tanaihoz igazítsa és a belső hitbeli meggyőződése szerint cselekedjen. [...]

Az Alaptörvény 4. cikke a vallásszabadságnak mind a negatív, mind a pozitív megnyilvánulási formáit egyaránt védi az állami beavatkozástól. Ez különösen az élet azon területeinek alakítására van hatással, amelyek szociális szükségesség vagy politikai célkitűzések okán nem a társadalmi erők összjátékának lettek átengedve, hanem az állami gondoskodás körébe kerültek. A kötelező iskola látogatása esetében ráadásul a serdülők neveléséről van szó, és ezáltal egy olyan területről, ahol természeténél fogva mindig is relevánsak voltak a vallási és világnézeti felfogások. Itt elkerülhetetlenül ütközik a panaszosok 4. cikk (1) és (2). bekezdésére alapuló keresete, miszerint a gyermekeik nevelését minden vallási befolyástól mentesíteni szeretnék, a többi állampolgár, a szintén a 4. cikkből levezetett óhajával, hogy gyermekeiket vallási nevelésben részesítsék. A „negatív” és „pozitív” vallásszabadság itt feszültségi viszonyban állnak egymással. Az összes világnézeti-vallási vonatkozás kiiktatása sem semlegesítené a jelenleg fennálló világnézeti feszültségeket és ellentéteket, hanem hátrányosan érintené vallásszabadságukban azokat a szülőket, akik gyermekeik keresztény nevelését kívánják, és államilag arra kényszerülnének, hogy azokat egy szekuláris iskolába küldjék, mint amilyen nagyjából a panaszos elképzeléseinek felelne meg.

[...] Az Alaptörvény „etikai standardja” [...] a nyitottság a világnézeti-vallásos felfogások pluralizmusa iránt, egy olyan emberképre való tekintettel, amelyet az emberi méltóság és a személyiség szabad önrendelkezésben és egyéni felelősségben való kibontakozása határoz meg. Ebben a nyitottságban tanúsítja az Alaptörvény szabadságpárti állama a vallási és világnézeti semlegességét.

c) Mivel egy plurális társadalomban gyakorlatilag lehetetlen minden szülői kívánságnak teljes mértékig eleget tenni a kötelező állami iskola világnézeti irányzatának kialakításában, abból kell kiindulni, hogy az egyén nem hivatkozhat korlátlanul az Alaptörvény 4. cikkében foglalt szabadságjogára. [...] Szabályozásának kialakításában [a demokratikus törvényhozó] annak mentén orientálódhat, hogy egyrészt az Alaptörvény 7. cikke engedélyez világnézeti-vallási hatásokat az oktatásügyben, másrészt a 4. cikke azt írja elő, hogy egy bizonyos iskolaforma melletti döntésnél a világnézeti-vallási kényszereket a lehetőségekhez képest minél inkább ki kell iktatni. Mindkét előírást egyszerre kell figyelembe venni és értelmezésük során egymással össze kell egyeztetni, hiszen csak a két cikkben védett jogi értékek közötti „megegyezés” tesz eleget az Alaptörvény határozatának. Ezen normák és alapelvek egyikét sem illeti eleve elsőbbség, bár az egyes megfontolások jelentőségüket és belső súlyukat illetően eltérőek. Megoldás csak oly módon található, hogy méltányolják az ütköző érdekeket a kifejtett alkotmányjogi szempontok közötti kiegyezés, illetve azok hozzárendelése révén, a tolerancia alaptörvényi parancsolatának figyelembevételével [lásd Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés; 33. cikk (3) bekezdés], valamint az oktatásügy szervezésében a tartományokat illető önállóság megőrzése mellett. Ebbe beletartozik az is, hogy az egyes tartományok eltérő szabályozást alkalmaznak, mert az ily módon azonosítandó középútnál az iskolai hagyományok, a népesség felekezeti összetétele, valamint annak többé vagy kevésbé vallásos háttere is figyelembe vehető.

3. [...] [A] tartományi törvényhozónak nincs egyenesen megtiltva, hogy keresztény vonatkozásokat vezessen be az állami népiskola kialakításánál [...] ennek előfeltétele azonban, hogy amennyiben a gyermekek hitbéli- és lelkiismereti választásaira hatással lehet, a választott iskolai forma a kényszerítő elemeknek csak a minimumát tartalmazhatja. Az iskola ezért nem lehet térítő iskola, és nem igényelheti, hogy kötelezővé váljanak a keresztény vallási tartalmak; ezért tehát egyéb világnézeti és vallási tartalmak és értékek iránt is nyitottnak kell lennie. Egy ilyen iskolai nevelés célja – a hittanoktatáson kívül, amelyben senki sem kényszeríthető részvételre – nem lehet kizárólagosan keresztény-felekezeti központú. A kereszténység megerősítése a világi tantárgyakban elsősorban a kulturális és művelődési tényezők formáló hatásának elismerésére vonatkozik, ahogy a nyugati történelemben kialakult, de nem vonatkozik a hitigazságra, és ezért még a nemkeresztényekkel szemben is legitimált a történelmi adottságok folytatólagos hatása révén. Nem utolsósorban ezen tényezők közé tartozik a másként gondolkodók iránti tolerancia. Az utóbbiak szembesülése egy olyan világképpel, amelyben a keresztény gondolkodás formáló erejét helyeslik, mindenesetre mindaddig nem vezet a kereszténységhez nem kötődő kisebbségek, illetve azok világnézetének diszkrimináló leértékeléséhez, amíg itt nem a hitigazságok abszolutista igényeiről van szó, hanem az Alaptörvény 4. cikkének alapvető meghatározásával összhangban az autonóm személyiség megvalósítása iránti törekvésről a világnézeti-vallási területen. Egy ilyen iskola, amely teret enged a tárgyalagos vitának minden világnézeti-vallási felfogással, még akkor is, ha ezt egy bizonyos világnézeti orientációs alap felől teszi, nem viszi a szülőket és gyermekeiket egy alkotmányosan megengedhetetlen hitbéli-, illetve lelkiismereti konfliktusba. A szülői nevelésnek minden világnézeti-vallási tekintetben marad elég tere ahhoz, hogy a gyermeknek az egyénileg helyesként felismert utat közvetítsék bizonyos hitbéli- és lelkiismereti kötődések terén, vagy akár ezek elutasításának közvetítéséhez.

(Fordította: Győri Gábor)

Foglalkoztatási részleg kontra Smith-eset 494 U.S. 872 (1990)

Rendelkező rész

A szabad vallásgyakorlás elve megengedi az államnak, hogy betiltsa a peyote növény szakrális fogyasztását, és ezáltal megtagadja a munkanélküli-segélyt azoktól a személyektől, akiket annak fogyasztása miatt bocsátottak el.

(a) Ugyan egy állam megsértené a [szabad vallásgyakorlás] elvét ha bizonyos fizikai aktusok végrehajtását (vagy azok mellőzését) csakis vallási indíttatásuk miatt próbálná betiltani, ez az elv azonban nem menti fel az egyént azon kötelezettsége alól, hogy megfeleljen egy törvénynek, amely más szándék által vezérelve megtiltja (vagy megköveteli) a vallási meggyőződése által megkövetelt (vagy tiltott) aktust, ha a törvény nem konkrétan a vallásgyakorlás ellen irányul és egyébként alkotmányos, ha azokkal szemben alkalmazták, akik a konkrét aktust nem vallási okoknál fogva folytatják [lásd például Reynolds kontra Egyesült Államok, 98 U.S., 145., 166–167. o.]. Azon egyedüli döntések, amelyek esetében jelen Bíróság úgy határozott, hogy az Első alkotmánykiegészítés tiltja a semleges, általános hatályú törvény alkalmazását a vallási indíttatású cselekményekre, megkülönböztethetők a tekintetben, hogy nem csak a szabad vallásgyakorlás elvére hivatkoztak, hanem [494 U.S., 872–873. o.] azon elvet más alkotmányos biztosítékokkal együtt alkalmazták [lásd például Cantwell kontra Connecticut, 310 U.S., 296., 304–307. o.; Wisconsin kontra Yoder, 406 U.S., 205., 876–882. o.]

(b) Az alperesek az oregoni törvény hatálya alóli vallási mentesség iránti igényét nem lehet azon mérlegelési teszt alapján értékelni, amely a Sherbert kontra Verner [374 U.S., 398., 402–403. o.] utáni esetek sorában kerül alkalmazásra. E szerint a kormányzati cselekményeket, amelyek nagy megterhelést jelentenek egy vallási szokás vonatkozásában, „sürgető kormányzati érdek” által kell igazolni. A tesztet olyan összefüggésben alakították ki – a munkanélküli-segélyre való jogosultság szabályai – amely lehetővé tette a kormányzat számára, hogy személyre szabottan mérhesse fel a releváns egyéni cselekmények okait. A tesztet nem lehet alkalmazni egy bizonyos formájú cselekmény átfogó, büntetőjogi tiltására. Egy ennek ellentmondó döntés rendkívüli jogot hozna létre az olyan általános hatályú törvények vallási meggyőződés alapján történő figyelmen kívül hagyására, amelyeket nem támaszt alá „sürgető kormányzati érdek.” Nem is lehetne egy ilyen jogot korlátozni olyan helyzetekre, amelyekben a tiltott cselekmény „központi” helyet foglal el az egyén vallásában, hiszen ez belevinné a bírókat egy megengedhetetlen vizsgálatba arra vonatkozóan, hogy bizonyos meggyőzések vagy vallási gyakorlatok központi jelentőséggel bírnak-e egy-egy vallásban [lásd Hernandez kontra Biztos, 490 U.S., 680., 699. o.] Tehát, bár alkotmányosan megengedett a peyote fogyasztás mentesítése a kábítószer-ellenes törvények hatálya alól, az Alkotmány nem követeli meg ezt a mentességet.

307 Ore. 68, 763 P.2d 146, felülbírálv.

Scalia bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

Ezen eset azt követeli meg tőlünk, hogy eldöntsük: a szabad vallásgyakorlás elve, amely az Első alkotmánykiegészítésben foglalt, lehetővé teszi-e Oregon államnak, hogy a peyote [növény] vallási indíttatású fogyasztására kiterjedjen a növény fogyasztásának általános büntetőjogi tilalma, és ennek fényében megengedhető-e az államnak, hogy megtagadja a munkanélküli-segélyt azoktól az emberektől, akiket ilyen, vallásilag ihletett használat miatt bocsátottak el állásukból.

I.

[...]

Alfred Smith és Galen Black alpereseket (a továbbiakban: alperesek) elbocsátották állásukból egy magán-drogrehabilitációs szervezettől, mert peyote-t fogyasztottak szakrális célból egy, az Amerikai Őslakos Egyház [*Native American Church*] által rendezett szertartáson. Mindketten az egyház tagjai. Amikor az alperesek munkanélküli-segélykérelmet nyújtottak be a [jelen eset alapjául szolgáló] keresetet benyújtó Foglalkoztatási Hivatalhoz (a továbbiakban: kérelmező), megállapításra került, hogy nem jogosultak a segélyre, mert a munkával kapcsolatos „helytelen magaviselet” miatt lettek elbocsátva. Az oregoni Fellebbviteli Bíróság felülbíráltta ez a megállapítást, azzal a határozattal, hogy a segély megtagadása megsértette az alperesek szabad vallásgyakorláshoz való Első alkotmánykiegészítés által védett jogát. [494 U.S., 872., 875. o.]

[..]

1987-ben, a jelen Bíróság előtt a kérelmező folytonosan azt állította, hogy az alperesek peyote-fogyasztásának illegális jellege releváns alkotmányos igényük szempontjából. Ezzel egyetértünk, arra a következtetésre jutva, hogy „ha egy állam a büntetőjogi törvényei által tilt egy bizonyos vallásilag motivált cselekményt az Első alkotmánykiegészítés megsértése nélkül, akkor ebből minden bizonnyal az következik, hogy az ehhez képest kisebb megterhelést megvalósító munkanélküli-segély megtagadást is alkalmazhatja azokkal a személyekkel szemben, akik ugyanezt a cselekményt folytatják.” Egyúttal azonban megjegyeztük, hogy az oregoni Legfelső Bíróság nem döntötte el, hogy az alperesek szakramentális peyote-használatát valóban tiltja-e Oregon állam szabályozott anyagok törvénye, és hogy ez a kérdés még mindig vita tárgya a felek között. Mivel „bizonytalanok voltunk abban, hogy legális-e a peyote vallási használata Oregonban”, úgy döntöttünk, hogy nem lenne „helyes eldöntenünk, hogy a gyakorlatot védi-e Szövetségi Alkotmány”.¹ Ennek tükrében érvénytelenítettük az Oregoni Legfelső Bíróság ítéletét és visszautaltuk az esetet további eljárásra.

Az újratárgyalás során az oregoni Legfelső Bíróság úgy határozott, hogy az alperes vallási indíttatású peyote-használatát az oregoni törvény tiltásának hatálya alá esett, „amely nem tesz kivételt a [kábitószert] szakrális használata esetében” [307 Ore. 68, 72–73, 763 P.2d 146, 148 (1988)]. Ezután megvizsgálta, hogy a tiltás érvényes-e a vallás szabad gyakorlására vonatkozó elv alapján, és arra a következtetésre jutott, hogy nem. Ezért a Bíróság megerősítette korábbi döntését, miszerint az állam nem tagadhatja meg a munkanélküli-segélyt az alperesektől azért, mert ezt a gyakorlatot folytatták [489 U.S. 1077 (1989)].

¹ Uo., 673. o.

II

Az alperesek jogorvoslatra vonatkozó igényüket a Sherbert kontra Verner-eset, Thomas kontra Indiana Foglalkoztatásbiztonsági Főosztályának Felülvizsgálati Testülete és a Hobbie kontra Floridai Munkanélkülségi Fellebbviteli Bizottság [480 U.S. 136 (1987)] döntéseinkre alapozták, amelyekben azt tartottuk, hogy egy állam nem kötheti ki a munkanélküli-segélyre való jogosultság követelményeként, hogy egy egyén hajlandó legyen lemondani a vallása által megkövetelt cselekményről. Ám, mint ahogy a Smith I.-esetben megállapítottuk, azokban az esetekben a szóban forgó cselekményt nem tiltotta a törvény. [...]

A

[...] A szabad vallásgyakorlás elsősorban azt jelenti, hogy az egyénnek joga van ahhoz, hogy bármely vallási doktrínában higgyen, és azt gyakorolja. Ezért az Első alkotmánykiegészítés nyilvánvalóan kizárja „minden vallási meggyőződés kormányzati szabályozását” [Sherbert kontra Verner-eset, 402.]. A kormányzat nem követelheti meg egy vallási meggyőződés megerősítését [lásd Torcaso kontra Watkins-eset, 367 U.S. 488 (1961)], nem büntetheti az általa hamisnak tartott vallási doktrínák kifejezését [lásd Egyesült Államok kontra Ballard, 322 U.S., 78., 86–88. o. (1944)], nem támaszthat külön akadályokat a vallási nézetek vagy vallási státusz alapján [lásd McDaniel kontra Paty, 435 U.S. 618 (1978); Fowler kontra Rhode Island, 345 U.S., 67., 69. o. (1953); Larson kontra Valente, 456 U.S., 228., 245. o. (1982)] és hatalmával nem állhat egyik vagy másik oldal mögé egy vallási tekintélyről vagy dogmáról folytatott vitában [lásd Amerikai Presbiteriánus Egyház kontra Mary Elizabeth Blue Hull Presbiteriánus Emléktemplom, 393 U.S., 440, 445–452. o. (1969); Kedroff kontra Szt. Miklós Katedrális, 344 U.S., 94., 95–119. o. (1952); Szerbiai Keleti Ortodox Egyházmegye kontra Milivojevich, 426 U.S., 696., 708–725. o. (1976)].

De a „vallás gyakorlata” gyakran nemcsak a hitet és a hitvallást követeli meg, hanem fizikai aktusok végrehajtását (vagy azok mellőzését): gyülekezés másokkal istentiszteletre; részvétel a kenyér és bor szakrális használatában, térítés, egyes ételek és közlekedési eszközök mellőzése. Véleményünk szerint igaz lenne (bár egyetlen esetünkben sem merült fel a kérdés), hogy egy állam „megtiltana a [vallás] szabad gyakorlatát” ha csak az esetben akarna betiltani ilyen cselekedeteket vagy ezek mellőzését, ha ezeket vallási okoknál fogva gyakorolják, illetve csak azért, mert vallási meggyőződést fejeznek ki. Kétségtelenül alkotmányellenes lenne például megtiltani az „istentisztelet céljából használt [494 U.S. 872, 878] szobrok” készítését vagy az aranyborjú előtti meghajlást.

Az alperesek [...] szerint a peyote-használatuk vallási indíttatása az olyan büntetőjog – amely törvény [egyébként] általuk is elismerten alkotmányos, amennyiben azokra alkalmazzák, akik a kábítószerrel más oknál fogva használják – hatályán kívül helyezi őket, amely nem kifejezetten vallási gyakorlatuk ellen irányul. Más szóval azt állítják, hogy a vallás „szabad gyakorlásának megtiltásához” tartozik az is, ha kötelezzük az egyént egy általános hatályú törvény betartására, amely megköveteli (vagy megtiltja) egy cselekmény végrehajtását, amelyet a vallása tilt (vagy megkövetel). Úgy véljük, hogy a szöveget tekintve nem szükségeszerű ezen értelmet tulajdonítani ezeknek a szavaknak. [...]

Soha nem tartottuk úgy, hogy egy egyén vallási meggyőződése felmenti őt az alól, hogy engedelmeskedjen egy bizonyos cselekedetre vonatkozó – amelynek szabályozására az állam jogosult – amúgy érvényes törvény általi tiltásának. Épp ellenkezőleg: a szabad vallásgyakorlásra vonatkozó, több mint egy évszázadra visszanyúló joggyakorlatunk ellentmond ennek a felvetésnek. Ahogy Frankfurter bíró tömören összefoglalta a Minnerville-i Kerületi Iskolai Oktatási Tanácskontra Gobitis, [310 U.S., 586., 594–595. o.](#) (1940) esetben: „A vallási türelemért folytatott hosszú küzdelem során a lelkiismereti aggályok nem mentették fel az egyént az általános törvénytisztelet alól, amely nem egy vallási meggyőződés elősegítését vagy korlátozását szolgálja. A pusztán tény, hogy valakinek vallási meggyőződése van, amelyek ellentmondanak egy politikai társadalmi közösség releváns igényeinek, nem menti fel az egyént az alól, hogy eleget tegyen politikai kötelezettségeinek.” Ennek az elvnek kifejtésére először a Reynolds kontra Egyesült Államok-esetben [[98 U.S. 145](#) (1879)] kaptunk lehetőséget, amikor elutasítottuk azt az állítást, hogy a poligámiaellenes büntetőjogi törvényt nem lehet alkotmányosan alkalmazni azokkal szemben, akiknek vallásuk előírja ezt a gyakorlatot. „A törvények”, mondtuk, „a cselekvő kormányzat számára készülnek, s míg nem korlátozhatják a vallási meggyőződést vagy véleményt, a gyakorlatra kihatással lehetnek. [...] Mentegetheti valaki az ezzel ellentétes gyakorlatát a vallási meggyőződése alapján? Ha ez megengedhető lenne, akkor a vallási meggyőződés kinyilvánított doktrínái az ország törvényei fölé emelkednének és gyakorlatilag megengednék minden egyes polgárnak, hogy saját törvényeit szabja meg.”

Későbbi döntések következetesen azt tartották, hogy a szabad vallásgyakorlás nem mentesíti az egyént ama kötelezettsége alól, hogy betartsa az „érvényes és semleges általános hatályú törvényeket annak alapján, hogy a törvény megtilt (vagy előír) olyan magatartást, amelyet a vallása előír (vagy megtilt)” [Egyesült Államok kontra Lee, [455 U.S., 252., 263. o.](#), n. 3 (1982) (STEVENS bíró párhuzamos véleménye)]. [...]

A legfrissebb döntésünk egy semleges, általános hatályú törvényi szabályozást megfogalmazó törvény kapcsán, amely betiltott egy egyén vallása szerinti kötelező tevékenységet a Egyesült Államok kontra Lee, [455 U.S., 258–261. o.](#) esetben született. Ott egy ámis vallású munkáltató mentességet kért saját és alkalmazottai nevében a társadalombiztosítási [*Social Security*] adók begyűjtése alól, arra hivatkozva, hogy az ámis vallás tiltja az állami támogatási programokban való részvételt. Elutasítottuk az arra vonatkozó kérelmet, hogy a mentesség alkotmányosan megkövetelhető legyen. Ahogy megállapítottuk, nem lenne módja megkülönböztetni az ámis hívő kifogását a társadalombiztosítási adóval kapcsolatban azoktól a vallási alapú kifogásoktól, amelyeket mások előadhatnak egyéb adók begyűjtése és felhasználása ellen. „Ha például egy vallási hívő meggyőződése, hogy a háború bűn, és a szövetségi költségvetés egy része a háborús tevékenységekre vonatkozóként azonosítható, akkor ezen egyéneknek hasonlóan érvényes igénye lehetne a jövedelmi adó azon százaléka megfizetésének mentesítése alól. Nem működhetne az adórendszer, ha egyes felekezetek vitathatnák az adórendszert, mert adóbefizetéseiket oly módon használják fel, amely vallási meggyőződésükbe ütközik.” Lásd Hernandez kontra Biztos, [490 U.S. 680](#) (1989) (elutasítva a vallási tevékenységet állítólag megnehezítő jövedelmi adó befizetésével kapcsolatos, szabad vallásgyakorlásra alapuló ellenvetést), [[494 U.S. 872, 881](#)].

A kivételes esetek, amelyekben úgy határoztunk, hogy az Első alkotmánykiegészítés tiltja a semleges, általános hatályú törvény alkalmazását a vallásilag motivált cselekményre, nemcsak a szabad vallásgyakorlás elvét érintették, hanem a szabad vallásgyakorlás elvét más alkotmányos védelmekkel együtt, úgy, mint a szólás- és sajtószabadság, lásd *Cantwell kontra Connecticut*-eset, [310 U.S., 304–307. o.](#) (érvénytelenített egy, a vallási vagy jótékony célokra történő gyűjtések engedélyeztetésére vonatkozó rendszert, amelynek keretében az ügyintézőnek jogában állt megtagadni egy engedélyt bármilyen célra, amit nem vallásosnak minősített); *Murdock kontra Pennsylvania*, [319 U.S. 105](#) (1943) (érvénytelenített egy egykulcsos adót a gyűjtésre, amennyiben az a vallási eszmék terjesztésének vonatkozásában kerül alkalmazásra); *Follett kontra McCormick*, [321 U.S. 573](#) (1944) (ua.), vagy a szülők azon joga – amely a *Pierce kontra Nővérek Társasága*, [268 U.S. 510](#) (1925) esetben került elismerésre –, hogy gyermekeik nevelését irányítsák, lásd *Wisconsin kontra Yoder*-eset, [406 U.S. 205](#) (1972) (érvénytelenítette az iskolalátogatási törvényeket azon ámis szülőkre vonatkozóan, akik vallási alapon megtagadták gyermekük iskolába küldését, lásd [1](#) [...]).

A jelen eset nem ilyen hibrid helyzetet testesít meg, hanem egy, a szabad vallásgyakorlásra vonatkozó keresetet, amely nem kapcsolódik semmilyen kommunikációs tevékenységhez vagy szülői joghoz. [...] Mivel nincs olyan ellenvetés, amely szerint Oregon állam drogtörvénye a vallási meggyőződések, az utóbbiak kommunikációjának vagy az egyén gyermekeinek vallási meggyőződése szerinti nevelésének szabályozására tesz kísérletet, nyilvánvalóan irányadó a szabály, amelyhez a *Reynolds*-eset óta tartottuk magunkat. „Még a legszélesebb kiterjedésükben sem érik el eseteink ama felvetésnek a támogatását, hogy a lelkiismeretből fakadó ellenkezés álláspontja felmenti a [kötelességet] megtagadót, bármely demokratikus kormányzat által meghatározott kötelessége alól, amely [meggyőződésébe] ütközik” [lásd *Gillette kontra Egyesült Államok*, 461.].

B

Az alperesek érvelése szerint ugyan nem kell a vallásilag motivált személyeknek automatikus mentességet nyújtani az általános hatályú büntetőjogi törvények alól, azonban egy vallási mentességre vonatkozó keresetet [494 U.S., 872., 883. o.] legalább a *Sherbert kontra Verner*, [374 U.S. 398](#) (1963) esetben kifejtett mérlegelési teszt [balancing test] szerint kell értékelni. A *Sherbert*-teszt szerint egy vallási gyakorlatot jelentős mértékben megterhelő kormányzati cselekményt indokolhat egy lényeges kormányzati érdek [lásd *uo.* 402–403; lásd még *Hernandez kontra Biztos*, [490 U.S., 699](#)]. Ezt a tesztet alkalmazva három esetben érvénytelenítettünk állami munkanélküli-segélyre vonatkozó szabályokat, amelyek a juttatásokat attól tették függővé, hogy a kérelmező hajlandó-e a vallása által tiltott körülmények között dolgozni. [...]

Még abban az esetben is, ha hajlamosak lennénk arra, hogy a munkanélküli-segélyen túl is életet leheljünk a *Sherbert*-döntésbe, akkor sem arra alkalmaznánk, hogy mentességet követeljünk meg az általános hatályú büntetőjog alól. Fel kell idézni, hogy a *Sherbert*-teszt egy olyan kontextusban került kialakításra, amelyben magától adódott, hogy a kormányzat egyénileg értékeli a releváns magatartás okait. ...

[...] Arra a következtetésre jutunk ma, hogy helyesebb, valamint a precedensek elsöprő többségével nagyobb összhangot mutató megközelítés, ha a [*Sherbert*-] teszt nem alkalmazható ilyen alkotmányossági ki-

fogásokra. Az állam abbéli képessége, hogy társadalmilag káros viselkedési formákra vonatkozó általános hatályú tiltásokat érvényesítsen – éppúgy, mint a közpolitika egyéb aspektusainak érvényre juttatása – „nem lehet annak függvénye, hogy egy kormányzati cselekedet hatásait vizsgáljuk egy [vallás alapján bizonyos kötelezettséget] megtagadó személy lelki-szellemi fejlődésére” [Lyng, 451.]. [...]

A „sürgető kormányzati érdek” követelmény pozitívnak tűnik, mert visszaköszön más területekről. Ám ennek alkalmazása olyan normaként, amelynek a kormánynak meg kell felelnie mielőtt eltérő bánásmódot alkalmazhat faji alapon [lásd például 494 U.S., 872., 886. o.] *Palmore kontra Sidoti*, 466 U.S., 429., 432. o. (1984)], vagy mielőtt a kormányzat szabályozhatja a szólás tartalmát [lásd például *Kaliforniai Sable Communications kontra FCC*, 492 U.S., 115., 126. o. (1989)], megközelítőleg sem hasonlítható azon célú használatához, amelyet itt fejtenek ki. Azokon az egyéb területeken alkotmányos normákat – egyenlő bánásmódot és az egymással versengő szólások korlátlan kifejtését – valósít meg; itt pedig egy alkotmányos anomáliát – egy magánjogot az általános hatályú törvények figyelmen kívül hagyására – valósítana meg. [...]

Az alperesek javaslata által kifejtett hatás korlátozása oly módon sem lehetséges, hogy csak akkor követelt a „sürgető kormányzat érdek”, ha a tiltott cselekmény „központi” szerepet játszik az egyén vallásában [lásd *Lyng kontra Északnyugat-indiai Temetői Védőegyesület*, 485 U.S., 474–476. o. (BRENNAN bíró különvéleménye)]. Semmivel sem helyénvalóbb [494 U.S., 872., 887. o.], ha bírák állapítják meg az egyes vallási meggyőződések „központiságát”, mielőtt alkalmaznák a „sürgető érdekre” vonatkozó tesztet a szabad vallásgyakorlás terén, mintha az eszmék „fontosságát” próbálnák felmérni, mielőtt alkalmaznák a „sürgető érdek”-tesztet a szólásszabadság területén. Milyen jogi vagy logikai elvet lehet felhozni a hívő abbéli állításának megkérdőjelezésére, hogy egy adott cselekmény „központi-e” az ő személyes hitében? A különböző vallási gyakorlatok központiságának megítélése hasonló azon elfogadhatatlan „eljáráshoz, amely során a különböző vallási állítások viszonylagos érdemlegességét értékeljük” [lásd *Egyesült Államok kontra Lee*, 455 U.S., 263, n. 2 (Stevens bíró párhuzamos véleménye)]. [...]

[...] Épp azért, mert „kozmopolita nemzet vagyunk, amely csaknem minden elképzelhető vallási preferenciával bíró emberből tevődik össze” [*Braunfeld kontra Brown*, 366 U.S., 606], és épp azért, mert értékeljük és védelmezzük ezeket a vallási különbségeket, nem engedhetjük meg magunknak azt a luxust, hogy vallási alapon [bizonyos kötelezettséget megtagadó személy] vonatkozásában előzetes feltételezés alapján érvénytelennek minősítsünk minden olyan cselekményre vonatkozó szabályozást, amely nem egy legfelsőbb rendű érdeket véd. Az alperesek által támogatott szabály annak lehetőségét vetíti előre, hogy alkotmányosan megkövetelt mentességet kell nyújtani minden elképzelhető polgári kötelezettség alól. [...]

Azok az értékek, amelyek a kormányzati beavatkozástól azáltal védettek, hogy a *Jogok Nyilatkozatát [Bill of Rights]* beiktatták, ennek következményeként még nem lettek kitiltva a politikai folyamatból. Éppúgy, ahogy egy társadalom, amely hisz az Első alkotmánykiegészítés sajtónak biztosított negatív védelmében, valószínűsíthetően beiktat olyan törvényeket, amelyek pozitív intézkedésekkel segítik a nyomtatott [sajtó] terjesztését, így az a társadalom, amely hisz a vallási meggyőződésnek nyújtott negatív védelemben is, várhatóan féltően gondoskodik eme értékről a törvénykezésében. Tehát nem meglepő, hogy egy sor állam kivételt tett a drog-törvényeiben a szakrális peyote fogyasztás számára. [...] Ám azt mondani, hogy egy vallási szokásnak meg-

engedett egy nem diszkriminatív jellegű mentesség, vagy akár azt mondani, hogy ez a mentesség kívánatos, nem azt jelenti, hogy egyúttal alkotmányosan megkövetelt is, illetve hogy a bíróságok meg tudnák állapítani a megfelelő alkalmakat ennek létrehozására. [...]

O'Connor bíró [párhuzamos véleménye](#), akihez Brennan, Marshall és Blackmun bírák csatlakoznak az első (I.) és második (II.) rész vonatkozásában:

„Bár egyetérttek az eredménnyel, amelyre a Bíróság a jelen esetben jutott, nem tudok csatlakozni az indoklásához. Véleményem szerint a mai határozat drámaian eltávolodik az Első alkotmánykiegészítés megállapodott joggyakorlatától, nem tűnik szükségesnek a felmerülő kérdés megoldásához és inkompatibilis nemzetünknek az egyéni vallásszabadság melletti alapvető elkötelezettségével.”

I.

[...]

II.

Ma a Bíróság kiemel egyetlen kategorikus szabályt a szabad vallásgyakorlás precedenseinek hosszú történelméből, miszerint „ha a vallásgyakorlás megtiltása [...] csak mellékes hatása egy általános hatályú és egyébként is érvényes rendelkezésnek, akkor ez nem sérti az Első alkotmánykiegészítést.” [...] Sőt, a Bíróság szerint, ha a törvény egy általános hatályú büntetőjogi tilalom, akkor arra a szabad vallásgyakorlásra vonatkozó szokványos joggyakorlatunk nem is alkalmazható. [...] Ahhoz azonban, hogy erre az elsőprő eredményre jusson, a Bíróságnak nemcsak erőltetetten kell olvasnia az Első alkotmánykiegészítést, hanem figyelmen kívül kell hagynia a szabad vallásgyakorlás doktrínájának következetes alkalmazását is azokban az esetekben, amelyben a vallási cselekményt terhelő általános hatályú szabályozást érintett. [...]

A

[...] Mivel az Első alkotmánykiegészítés nem tesz különbséget a vallási meggyőződés és a vallási cselekmény között, az őszinte vallási meggyőződés által motivált cselekmény, éppúgy, mint a meggyőződés maga, legalább vélelmezetten védve kell, hogy legyen a szabad vallásgyakorlás elve által.

A Bíróság a mai napon azonban odáig menően értelmezi ezt az elvet, hogy engedélyezi a kormánynak az egyén vallási meggyőződése által előírt cselekmény igazolás nélküli tiltását, mindaddig, amíg a [tiltás] általános hatályú. [...] Ám egy törvény, amely bizonyos cselekményt tilt – olyan cselekményt, amely valaki számára az istentisztelet aktusa –, az kimutatottan tiltja az adott személynek a szabad vallásgyakorlatot.

[...] Az Első alkotmánykiegészítés [...] nem tesz különbséget olyan törvények között, amelyek általános hatályúak, illetve azok között, amelyek bizonyos vallási gyakorlatokat céloznak meg. Valóban, kevés állam lenne annyira naiv, hogy olyan törvényt iktasson be, amely egy vallási gyakorlatot mint olyat közvetlenül tilt vagy terhel. Minden szabad vallásgyakorlásra vonatkozó esetünk általános hatályú törvényekre vonatkozott, amelyeknek hatása jelentősen terhelte a vallásgyakorlatot. Ahhoz, hogy az Első alkotmánykiegészítés vala-

milyen erővel bírhasson, nem lehet úgy értelmezni, hogy csak azokra a szélsőséges és elméleti helyzetekre terjed ki, amelyekben egy állam közvetlenül céloz meg egy vallásgyakorlatot. [...]

Annak kimondása azonban, hogy egy személynek megterhelték a szabad vallásgyakorláshoz való jogát, természetesen nem jelenti azt, hogy abszolút joga lenne az adott cselekményt folytatni. [...] A sürgető érdek teszt érvényt szerez az Első alkotmánykiegészítés ama parancsolatának, miszerint a vallásszabadság egy önálló szabadság, amely kiemelt helyet foglal el, és a Bíróság sem közvetlen, sem közvetett beavatkozást nem enged ebbe a szabadságjogba, hacsak nem követeli meg világosan és sürgetően „egy legmagasabb rendű” kormányzati érdek” [Yoder-eset, *fentebb*, 215.] „Csak különösen fontos kormányzati érdek, amelyet szűken szabott eszközzel valósítanak meg, alkalmas arra, hogy az Első alkotmánykiegészítés szabadságainak feláldozását igazolja, a többi polgár által élvezett jogokban, előnyökben és privilégiumokban való egyenlő részesedés áraként.”

[...] [A]z olyan esetekben, mint a Cantwell- és a Yoder-eset, konkrétan úgy értelmeztük a szabad vallásgyakorlás elvét, hogy tiltja az általános hatályú tilalom vallásilag motivált cselekményre való alkalmazását. [...]

B

[...] Még ha a kormányzat büntetőjogi törvényei általában véve sürgető közegészségügyi, közbiztonsági vagy közrendi érdeket szolgálnak is, az Első alkotmánykiegészítés legalább megköveteli a kérdés esetenkénti elbírálását, amely figyelemmel van minden egyes panasz sajátos tényeire. [...] Nincs semmi varázserejű az általános hatályú semleges törvényekben vagy általános büntető tilalmakban, mivel a vallásilag semleges törvények lehetnek éppolyan kényszerítő hatással az egyénre, és hozhatják olyan helyzetbe, hogy meggyőződése megerőszkolására kényszerül, mint a vallást kifejezetten megcélzó törvények. [...] A Bíróság ma azt mondja, hogy a kisebbségi vallásokkal szembeni hátrányosabb bánásmód kormányzati rendszerünk „elkerülhetetlen következménye,” és hogy ezen vallások befogadását a politikai folyamatra kell bízni. [...] Véleményem szerint azonban az Első alkotmánykiegészítés pont azért került elfogadásra, hogy védeni lehessen azok jogait, akiknek vallási szokásait nem osztja a többség, és amelyekkel szemben adott esetben ellenszenvvel viseltetnek. A szabad vallásgyakorlás doktrínájának történelme bőségesen szolgál példákkal arra vonatkozóan, hogy milyen durva következményekkel járt a többségi uralom a népszerűtlen vagy feltörekvő vallási csoportokra nézve, mint a Jehova Tanúi vagy az ámisok. [...]

III.

A Bíróság határozata ma nem csak az Első alkotmánykiegészítést érintő precedenst értelmezi félre; ráadásul még feleslegesnek is tűnik a jelen eset vonatkozásában. Ugyanerre az eredményre jutok, ha az eddig kialakított szabad vallásgyakorlással kapcsolatos joggyakorlatunkat alkalmazom.

A

[...]

Nincs vita arra vonatkozóan, hogy Oregonnak jelentős érdeke fűződik a kábítószer birtoklását és a szabályozott anyagok fogyasztását irányító törvények érvényesítéséhez. [...] [Az] alperesek nem vitatják komolyan, hogy Oregonnak sürgető érdeke lenne a peyote állampolgárok általi tulajdonlását megtiltani.

B

Ezért tehát a kritikus kérdés jelen esetben az, hogy az alperesek mentesítése az állam általános büntető tilalma alól „méltánytalanul sérti-e a kormányzati érdek teljesülését.” Oregon büntető tilalmának egységes alkalmazása „lényeges annak [a kiemelkedően fontos érdeknek] a megvalósítása érdekében” [lásd Lee-eset (...)], hogy megelőzze egy szabályozott anyag használata [...] okozta fizikai ártalmakat. Mivel a szabályozott anyagok használatából adódó egészségügyi hatások mindenképpen felmerülnek a felhasználó indítékaitól függetlenül, ezeknek az anyagoknak a fogyasztása még vallási okoknál fogva is sérti azoknak a törvényeknek a célját, amelyek [fogyasztásukat] tiltják. [...]

Blackmun bíró [különvéleménye](#), amelyhez *Brennan* és *Marshall* bírák csatlakoznak:

Ezen Bíróság az évek során alaposan kifejlesztett egy következetes és szigorú standardot annak felmérésére, hogy alkotmányos-e egy tagállami törvény, amely a vallás szabad gyakorlását megterheli. Egy ilyen törvény csak akkor helybenhagyható, ha mind a törvény általánosságban véve, mind pedig a vallási alapon kínált mentesség megtagadása az állam által a konkrét esetben, igazolható valamely sürgető érdek által, amely nem valósítható meg kevésbé korlátozó eszközökkel. [...]

Mindmáig úgy véltem, hogy ez a jelen Bíróság Első alkotmánykiegészítéssel kapcsolatos joggyakorlatának megállapodott és sérthetetlen elve. Ám a többség mintegy mellékesen félredobja ezt és „alkotmányos anomáliának” minősíti. ...[E]z az Alkotmányunk vallási elveivel kapcsolatban már megállapodott jog teljes mértékű megdöntése. [...]

A precedenseiknek ez a torz szemlélete azon következtetésre vezeti a többséget, hogy egy, a vallás szabad gyakorlását megterhelő törvény szigorú vizsgálata „luxus”, melyet egy rendezett társadalom nem engedhet meg magának (id., 888.), és hogy a kisebbségi vallások elnyomása „elkerülhetetlen következménye a demokratikus kormányzatnak.” [...] Nem hiszem, hogy az alapító atyák úgy vélték volna, hogy a vallási üldöztetéssel szemben drága áron megszerzett szabadságuk „luxus” lett volna, semmint inkább szabadságuk lényeges eleme – és az is egyértelmű, hogy nem vélhették a vallási intoleranciát „elkerülhetetlennek”, hiszen éppen ennek elkerülése érdekében fogalmazták meg a vallási elveket.

[...] „[E]zért tehát a kritikus kérdés jelen esetben az, hogy az alperesek mentesítése az állam általános büntető tilalma alól »méltánytalanul sérti-e a kormányzati érdek teljesülését.« [...]

I.

Az alperesek egyértelmű érdekeit mérlegelve [...] fontos pontosan kifejteni az érintett állami érdekeket. Nem az állam általános abbéli érdekét [...], hogy megvívhassa a „drogellenes háborút” [*war on drugs*] kell mérlegelni az alperesek igényeivel szemben, hanem az állam abbéli korlátozott jellegű érdekét, amely alapján nem

hajlandó kivételt tenni a peyote vallási, ceremoniális jellegű használatakor. [...] Annak elmulasztása, hogy az egymással versengő érdekeket az általánosíthatóságnak ugyanarra a szintjére vigyük le, hajlamossá tesz a mérlegelési folyamatnak az állam előnyére való torzítására. [...] „Szinte bármely törvény célja visszavezethető a kormányzat alapvető érdekeinek egyikére: közegészség és közbiztonság, közbéke és – rend, védelem, adózás. Ha az egyéni érdeket ezen magasztos értékek bármelyikével szemben mérlegeljük, akkor az egyéni érdek óhatatlanul kevésbé fog lényegesnek tűnni.” [...]

[...] Az állam nem állíthatja hihetően, hogy a büntető tilalom merev alkalmazása mindenképpen szükséges valamely sürgető érdek érvényesítéséhez, ha valójában nem tesz kísérletet a szóban forgó tilalom kikényszerítésére. Jelen esetben az állam soha nem kívánta vád alá helyezni az alpereseket és nem állítja, hogy jelentős bűnüldözési erőfeszítéseket tett volna a peyote egyéb fogyasztóival szemben. [...]

Jelen Bíróság korábbi döntései hasonlóképpen nem engedték meg a kormányzatnak, hogy a potenciális ártalmak tekintetében pusztá spekulációra hagyatkozzon, hanem megkövetelte, hogy bizonyítékkal támassza alá a vallási kivétel megtagadását. [...]

Az állam jogot követel magának polgárai egészségének és biztonságának törvénytelen kábítószerektől való védelmére. Ám nem nyújt semmilyen bizonyítékot, hogy a peyote vallási fogyasztása valaha bárkinek ártalmat okozott volna. [...]

[...]

A peyote fogyasztása egy alaposan körülhatárolt, rituális összefüggésben, mint ahogyan ezt az alperesek tették, távol esik a törvénytelen drogok felelőtlen és korlátlan szórakoztatást szolgáló fogyasztásától. [...]

Továbbá, éppúgy, mint a Yoder-esetben, azok értékei és érdekei, akik a jelen esetben vallási mentességért folyamodnak, jelentős mértékben egyeznek azokkal az értékekkel és érdekekkel, amelyeket az állam elősegíteni kíván a kábítószer-ellenes jogszabályaival. [...] Nemhogy tiltanak az egyházi törvények a peyote vallásmentes fogyasztását, hanem egyébként is pártolják az önmagára támaszkodás, a családi felelősség és az alkoholabsztinencia [értékeit]. [Itt az ítélet számos cikkre és szakértői véleményre hivatkozik, amelyek a peyote fogyasztásának üdvös hatását taglalják, valamint az amerikai őslakosok vallásának általános álláspontját az alkoholistákról stb.]

Az állam a kábítószer-kereskedelem felszámolására vonatkozó érdekére való hivatkozással is alá szeretné támasztani ama döntését, hogy megtagadja a kivételt a peyote vallási használatára. De gyakorlatilag nincs illegális peyote kereskedelem. [...]

Végezetül, [...] teljes mértékben spekulatív az állam abbéli félelme, hogy [a kivételből] egyéb vallási igények áradata következne. Az államok csaknem fele, valamint a szövetségi kormány is már sok éve, mentesítették a peyote vallási indíttatású fogyasztását a tilalom alól, és a jelek szerint nem árasztották el őket az egyéb vallási kivételekre vonatkozó igények. [...]

II.

Végezetül, bár egyetértek azzal [...] hogy a bíróságoknak nem kellene elmerülnie olyan kérdések tisztázásában, hogy egy vallási doktrína tekintetében egy bizonyos szokás „központi”-e az adott vallásban. [...] Ez nem

jelenti azt, hogy a bíróságoknak szemet kellene hunynia afölött, hogy az állami korlátozások milyen súlyos hatással vannak egy kisebbségi vallás híveire [lásd Yoder-eset]. [...]

Az alperesek abban hisznek – és őszinteségük soha nem volt vita tárgya –, hogy a peyote növény istensé-
güket testesíti meg, és annak fogyasztása az istentisztelet és az istenséggel való egyesülés aktusa. A peyote
nélkül nem tudnák vallásuk eme lényeges rituáléját végrehajtani. [...]

Ha Oregon alkotmányosan vádat emelhet ellenük az istentiszteletnek ezen aktusa okán, akkor ők, mint az
ámisok, arra „kényszerülhetnek, hogy egy másik, toleránsabb vidékre költözzenek.” [Yoder-eset, 406 U.S.,
218]. Ezt a potenciálisan megsemmisítő hatást a szövetségi kormányzat politikájának tükrében kell szemlélni,
amely – a vallási üldözés és intolerancia hosszú éveire reagálva – védi az amerikai őslakosok vallásszabad-
ságát. [...]

Az amerikai indiánok vallási szabadság törvénye önmagában ugyan nem keletkeztet a vallásszabadságot
korlátozó kormányzati cselekménnyel szemben érvényesíthető jogokat, de jelen Bíróságnak lelkiismerete-
sen kell alkalmaznia a szabad vallásgyakorlás elemzését az amerikai őslakosok vallási igényeinek vonatko-
zásában, bármennyire rendhagyóak is legyenek ezek. Különben mind az Első Alkotmánykiegészítés, mind
a Kongresszus kimondott politikája csak betartatlan és üres ígéreteket kínálnak az amerikai őslakosoknak.

III.

Ezen okoknál fogva arra a következtetésre jutok, hogy Oregon érdeke drogtörvényeinek érvényesítésére
a peyote vallási használata ellen nem elég sürgető ahhoz, hogy felülírja az alperesek szabad vallás gyakor-
lásának jogát. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Okok

A.

Az alkotmányjogi panasz a keresztek és feszületek iskolai termekben történő kifüggesztésére vonatkozik [Bajorországban].

Az alkotmányjogi panasz megalapozott. Amennyiben a Közigazgatási Bíróság megtagadta a sürgősségi döntéshozatalt, a döntése sérti az Alaptörvény 19. cikk (4) bekezdését (I.). A sürgősségi döntéshozatal megtagadása nem összeegyeztethető az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésével és a 6. cikk (2) bekezdésének első mondatával (II.).

I.

[...]

II.

[...]

[...] A döntés egy hit ellen vagy amellett [...] az egyén ügye, és nem az államé. Az állam nem írhat elő az egyénnek egy hitet vagy vallást, és nem is tilthatja meg számára ezeket. A vallásszabadsághoz nemcsak az a szabadság tartozik, hogy lehessen valakinek egy hite, hanem az a szabadság is, hogy saját hitbeli meggyőződéseinek megfelelően éljen és cselekedhessen. [...] Különösképpen garantálja a vallásszabadság a részvételt a kultikus cselekedetekben, amelyeket egy hit előír, vagy amelyekben kifejeződik. Másfelől nézve megfelel ennek a szabadságnak, hogy egy nem osztott hit kultikus cselekedeteitől távol lehessen maradni. Ez a szabadság éppúgy vonatkozik a jelképekre, amelyekben egy hit vagy egy vallás magát megjeleníti. Az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdése az egyénre bízta annak eldöntését, hogy melyik vallási jelképet ismeri el és tiszteli, és hogy melyeket utasít el. Ugyan egy olyan társadalomban, amely különböző hitbeli meggyőzéseknek is helyet biztosít, az egyénnek nincs joga ahhoz, hogy idegen hitbizonylatoktól, kultikus cselekményektől és vallási jelképektől megkíméljék. Ettől azonban meg kell különböztetni egy, az állam által alkotott helyzetet, amelyben az egyén kitérés-i lehetőségek nélkül ki van téve egy bizonyos hit befolyásának, valamint a cselekményeknek, amelyek ezeket megjelenítik, és a jelképeknek, amelyek ezt kifejezik. E tekintetben az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdése a szabadságot biztosító hatását éppen azokon az életterületeken fejti ki, amelyeket nem a társadalmi önszerveződésére hagynak, hanem maga az állam vonja gondoskodása hatálya alá...

A 4. cikk (1) bekezdése [...] rá rója [az államra] [...] azt a felelősséget is, hogy [az egyes vallási közösségeknek] egy olyan, működésüket lehetővé tevő területet biztosítson, amelyen a személyiség világnézeti-vallási területen kibontakozhat [...], és amelyet a többi vallási irányzatok vagy versengő vallási csoportok támadásaitól vagy akadályozásaitól védelmez. Ám a 4. cikk (1) bekezdése az egyénnek és a vallási közösségeknek

alapvetően nem biztosít jogcímet arra, hogy vallási meggyőződésüket állami támogatással fejezhessék ki. Sőt, ellenkezőleg: a 4. cikk (1) bekezdéséből az állami semlegesség elve következik a különböző vallásokkal és felekezetekkel kapcsolatban. [...] A taglétszám vagy a társadalmi relevancia e tekintetben nem bír jelentőséggel. [...] Sőt, az államnak ügyelnie kell arra, hogy a különböző vallási és meggyőződésbeli közösségeket egy, az egyenlőség elvének megfelelő bánásmódban részesítse. [...] Még ott is, ahol együttműködik velük, vagy segíti őket, ez a tény nem vezethet bizonyos vallási közösségekkel történő azonosuláshoz. [...]

Együttesen az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés első mondatával, amely a szülőknek a gyermekek gondozását és nevelését természetes jogként garantálja, a 4. cikk (1) bekezdése kiterjed a gyermeknevelés jogára a vallás és meggyőződés tekintetében is. A szülők dolga, hogy hitbeli és világnézeti kérdésekben gyermekeiknek közvetítsék azokat a meggyőződéseket, amelyeket ők helyesnek tartanak. [...] Ennek felel meg az a jog, hogy a gyermekeket távol lehessen tartani azoktól a hitbeli meggyőződésektől, amelyek a szülők szemében hamisnak vagy károsnak tűnnek.

2. Ebbe az alapjogba ütközik a VSO [*Schulordnung für die Volksschulen in Bayern, Volksschulordnung*] 13. § (1) bekezdés 3. mondata, valamint a támadott döntések, amelyek ezen előírásra támaszkodnak.

a) A VSO 13. § (1) bekezdés 3. mondata előírja a keresztek kitételét a bajor népiskolák összes osztálytermében. Az alapeljárás bíróságainak értelmezése szerint a kereszt fogalma kiterjed mind a sima keresztekre, mind pedig a [feszületekre]. A normaszabály felülvizsgálatába tehát mindkét jelentést be kell vonni, annak elenére, hogy a panaszosok az ideiglenes jogvédelemre vonatkozó kérelmükben szó szerint csak a feszületek eltávolítását kívánták. A Közigazgatási Bíróság azonban hangsúlyosan abból indult ki, hogy ez alatt a korpusz nélküli kereszteket is érthetik, és a kérelmet ebben a kiterjesztett értelmezésben is elutasította.

Az általános tankötelezettséggel együtt a tantermekben elhelyezett keresztek oda vezetnek, hogy a diák a tanítás közben az állam révén és kitérési lehetőség nélkül szembesül ezzel a jelképpel és arra kényszerül, hogy „a kereszt alatt tanuljon.” Ebben különbözik az osztálytermekben kirakott kereszt a mindennapi életben a különböző hitbeli irányzatok vallási jelképeivel történő gyakran előforduló szembesüléssel. Egyrészt az utóbbi nem az államtól indul ki, hanem a különböző hitbeli irányzatok és vallási közösségek társadalmi elterjedésének következménye. Másrészt ezek nem érik el az elkerülhetetlenségnek ugyanazt a fokát. [...]

A kereszttel való szembesülést az iskolai tantermekben az Alaptörvény 7. cikk (4) bekezdésének, magániskolák létrehozására vonatkozó engedélyezése sem szünteti meg. Egyrészt épp a magániskolák létesítését különösen szigorú feltételekhez köti a 7. cikk (5) bekezdése; másrészt mivel ezen iskolák általában a tandíjból finanszírozzák magukat, amit a szülőknek kell előteremteniük, a népesség nagy részének nem lesz meg a lehetősége arra, hogy ilyen iskolákra térjenek át.

b) A kereszt egy bizonyos vallási meggyőződés jelképe, és nem csupán a kereszténység által is alakított nyugati kultúra kifejeződése.

Az évszázadok során számos keresztény hagyomány vált a társadalom általános kulturális alapjainak részévé, amelyek alól még a kereszténység ellenfelei és történelmi örökségének kritikusai sem tudják kivonni magukat. Ezekről azonban meg kell különböztetni a keresztény vallás vagy egyes keresztény felekezetek konkrét hitbeli tartalmait, beleértve azok rituális megjelenítését és szimbolikus kifejezését. Az állam hitvallása ezen hitbeli tartalmak mellett, amelyeknek az állammal folytatott kapcsolatuk révén mások is ki vannak téve, hatással van a vallásszabadságra. [...]

A kereszt továbbra is a kereszténység konkrét hitbeli jelképei közé tartozik. Sőt, a kereszt a kereszténység legfőbb hitbeli jelképe. [...] A nem keresztény vagy ateista számára a kereszt pont a kereszténység által neki tulajdonított jelentősége, valamint történelmi jelentősége miatt válik egyes hitbeli meggyőződések jelképes kifejezésévé és azok misszionárius jellegű kiterjedésének szimbólumává. A kereszténység és a keresztény egyházak önfelfogásának ellentmondó, épp a kereszt profánná nyilvánítása lenne, amennyiben azt – mint a támadott döntésekben – pusztán a nyugati hagyományok részeként vennénk, vagy konkrét hitbeli vonatkozás nélküli kultikus jelképként tekintenénk rá. A kereszt vallási vonatkozása a VSO 13. § (1) bekezdése összefüggésében is egyértelművé válik.

c) A támadott döntések állításaival szemben a kerestől azt sem lehet elvitatni, hogy hatást fejt ki a diákokra. Igaz ugyan, hogy a kereszt osztályterekben történő kifüggesztésével nem áll elő egy azonosulásra vagy bizonyos tiszteletnyilvánításra vagy viselkedésre irányuló kényszer. [...] Az iskolai oktatás nem csak az alapvető kulturális technikák elsajátítását vagy a kognitív készségek fejlesztését szolgálja. Ezen túlmenően a diákok érzelmi és affektív képességeinek kibontakozását is hivatott elősegíteni. Az iskola működése oly módon van kidolgozva, hogy a személyiség fejlődését átfogóan segítse és különösen a szociális viselkedésre gyakoroljon hatást. Ebben az összefüggésben nyeri el az osztályteremben kifüggesztett kereszt a jelentését. Felhívó karaktere van, és az általa jelképezett hitbeli tartalmakat példásnak és követésre méltónak tünteti fel. Mindez ráadásul olyan személyekkel szemben valósul meg, akik fiatal koruk okán még nem rendelkeznek kikristályosodott világgéppel, a kritikai készséget és a saját álláspont kialakítását még tanulniuk kell, és ezért különösképp ki vannak téve a mentális befolyásolásnak. [...]

3. A vallásszabadság alapjoga fenntartás nélkül garantált. Ez azonban nem jelenti azt, hogy semmilyenfajta korlátozás sem érintheti. Ám a korlátozásnak az Alkotmányból magából kell következnie. A törvényhozónak nem áll jogában olyan korlátok felállítása, amelyek nincsenek eleve benne foglalva az Alkotmányban. Azonban itt nem állnak fenn alkotmányjogi okok sem, amelyek a beavatkozást igazolni tudnák.

a) Az Alaptörvény 7. cikkének (1) bekezdésében nem található ilyen igazolás. Ám a 7. cikk (1) bekezdése egy nevelési megbízatást ad az államnak. [...] Nemcsak az oktatásügyet kell szerveznie és saját iskolákat létrehoznia, hanem a nevelés céljait és a tanterveket is meghatározhatja. Ebben független a szülőktől. [...] Ezt a konfliktust egy fenntartás nélkül biztosított jog különböző hordozói között, valamint ezen alapjog és más, alkotmányjogilag védett értékek között a gyakorlati megegyezés {ún. praktische Konkordanz – *a szerk.*} alapelve

szerint kell feloldani, ami azt követeli, hogy ne az egymással ellentmondásban lévő jogi álláspontok egyikét részesítsék előnyben, illetve az kerüljön maximálisan érvényesítésre, hanem hogy mindegyik, lehetőleg egy kíméletes kiegyezés tárgya legyen. [...]

[...]

A negatív és pozitív vallásszabadság közötti elkerülhetetlen feszültségnek a tolerancia parancsolatának figyelembevételével történő feloldása a tartományi törvényhozó feladata, akinek egy mindenki számára ésszerűen elfogadható kompromisszumot kell keresnie. [...] Az Alkotmánybíróság [a korábbi joggyakorlatában] azt a következtetést vonta le, hogy a tartományi törvényhozónak éppenséggel nincs megtiltva, hogy keresztény vonatkozásokat vezessen be állami népiskolák kialakítása során, még akkor sem, ha a gyermekek gondviselői, akik a gyermekeik nevelése során nem tudják megkerülni az adott iskolát, nem szeretnék őket vallási nevelésben részesíteni. Ennek alapfeltétele azonban, hogy ebben a kényszerű elemek a nélkülözhetetlen minimum mértékét nem haladhatják meg. Ez különösképp azt jelenti, hogy az iskola a feladatát vallási-világnézeti területen nem foghatja fel térítő, illetve küldetésteljesítő módon, és nem követelheti meg a keresztény hittartalmak kötelező erejét. E tekintetben a kereszténység igenlése annak kulturális és műveltséget alakító szerepének elismerésére, s nem bizonyos hitigazságok elfogadására vonatkozik. A kereszténységhez mint kulturális tényezőhöz tartozik pont a másként gondolkodók iránti tolerancia elképzelése is. Az utóbbiak szembeesülése egy, a kereszténység által formált világképpel mindenestre mindaddig nem valósítja meg a nem keresztény világnézetek diszkriminatív leértékelését, amíg az nem a hit közvetítésére, hanem az Alaptörvény 4. cikkében foglalt alapvető döntés értelmében a vallási-világnézeti területen az autonóm személy megvalósítására törekszik. [...]

A keresztiek kifüggesztése az osztálytermekben túllép az e szerint meghúzott határon az iskola világnézeti-vallási orientációjának tekintetében. Mint már megállapítottuk, nem lehet szétválasztani a keresztet annak a kereszténységgel kapcsolatos konkrét vonatkozásaitól, és nem lehet a nyugati kulturális hagyomány általános jelképévé redukálni. [...]

b) A kereszt kifüggesztését a keresztény hitű szülők és diákok pozitív hitbeli szabadságával sem lehet igazolni. A pozitív hitbeli szabadság minden szülőnek és diáknak egyaránt jár, nem csak a keresztényeknek. Az abból eredő konfliktust nem lehet a többségi elv alapján feloldani, hiszen épp a vallásszabadság alapelveinek célja különösképpen a kisebbségek védelme. Emellett az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdése az alapjog hordozójának nem kínál korlátlan jogcímet hitbeli meggyőződésük állami intézmények keretében történő kifejezésére. Amennyiben az iskola ennek az Alkotmánnyal összhangban teret biztosít, mint például a hittanoktatás során, az iskolai imánál vagy egyéb vallási rendezvények keretében, úgy ezeket az önkéntesség elve kell, hogy jellemezze, és a másként gondolkodóknak elviselhető, nem diszkriminatív kitérés lehetőségeket kell biztosítania. Az osztálytermekben kifüggesztett keresztet esetében, amelyek jelenléte és elvárásai alól a másként gondolkodó nem tudja kivonni magát, ez nem áll fenn. [...]

D.

[...]

Seidl, Söllner és Haas bírák különvéleménye az első kamara 1995. május 16-i döntéséhez
– 1 BvR 1087/91

[...]

I.

[...]

A [bajor tartományi Alkotmányban] a kereszténységet nem felekezeti értelemben kell venni. Ezen előírás értelmében a keresztény hitvallás alapelvei inkább azokat az értékeket ölelik fel, amelyek közősek a különböző keresztény hitvallásokban, és azokat az etikai normákat, amelyek ezekből levezethetőek. [...] Olyan értékekről és normákról van szó, amelyek – a kereszténység által jelentős mértékben befolyásoltan – messzemenően a nyugatikultúrkör közkincsévé váltak. [...] A kereszténység igenlése nem a hitbeli tartalmakra vonatkozik, hanem a kulturális és művelődési tényezőkénti elismerésre, és ezáltal a nem keresztények felé is igazolható az okcidentális kultúrkör történelme által. [...]

3. A tartományoknak mint a népiskolák rendszere fenntartóinak kötelessége az Alaptörvény 7. cikk (1) és (5) bekezdése szerint a népiskolák szerveződésével kapcsolatos rendelkezések kibocsátása. Ebben az adott tartományi törvényhozónak széles körű alakítási szabadsága van. [...] Mivel alkotmányjogilag nem aggályos, ha a tartományi döntéshozó a keresztény vegyes iskola iskolatípusát hozza létre, nem lehet tőle megtagadni, hogy azon értékfelfogásokat, amelyek alakító hatással vannak erre az iskolatípusra, az osztálytermekben a kereszt által jelképezze.

[...]

a) A népiskolai szabályzat 13. § (1) bekezdésének 3. mondata része a keresztény vegyes iskola szervezeti kialakításának. Az osztálytermekben elhelyezett kereszték révén ebben az iskolatípusban jelképesen a tanárok és diákok elé lesznek tárva a felekezeteken átívelő, közvetítendő keresztény-nyugati értékek és etikai normák. Ezen előírás kibocsátásánál a tartományi törvényhozó ama ténytet vehette figyelembe, hogy a területén élő állampolgárok többsége valamely keresztény egyházhoz tartozik. [...]

4. A kereszték tantermekben történő kifüggesztése nem sérti az állam világnézeti-vallási semlegességét. Az Alaptörvény hatálya alatt a világnézeti-vallási semlegesség nem válhat az államnak közömbösséget vagy világiasságot előíró kötelezettségévé. Azáltal, hogy a weimari Birodalmi Alkotmány egyházi cikkére utal, az Alaptörvény 140. cikkének semlegességi parancsolata oly módon került kialakításra, hogy együttműködésre utaljon az állam és az egyházak, valamint vallási közösségek között, amely az állam általi támogatást is magában foglalja.

[...] A kereszt pusztá jelenléte az osztályteremben nem kényszeríti a diákokat különös viselkedésmódokra, és nem alakítja át az iskolát egy térítő intézménnyé. A kereszt a keresztény vegyes iskola jellegét sem változtatja meg, hanem különösen alkalmas arra, hogy a keresztény felekezetek egy közös szimbólumaként az ezen iskolatípusban alkotmányjogilag engedélyezett oktatási tartalmak jelképeként szolgáljon. A kereszt kifüggesztése az osztályteremben nem zárja ki más világnézeti-vallási tartalmak és értékek figyelembevételét a tanítás során.

(Fordította: Győri Gábor)

X. AZ ELJÁRÁSI JOGOK

S

A SZEMÉLYI SZABADSÁG GARANCIÁI

Szabadlábra helyezés – Ilaşcu és társai kontra Moldova és Oroszország-eset (Sajtónyilatkozat, 2004)

[...]

1. Lényeges tények

A kérelmezők, az 1952-es születésű Ilie Ilaşcu, az 1955-ös születésű Alexandru Leşco, az 1961-es születésű Andrei Ivanţoc és az 1963-as születésű Tudor Petrov-Popa a kérelem beadásakor moldovai állampolgárok voltak. Ilaşcu úr román állampolgárságot szerzett 2000-ben, Leşco és Ivanţoc urak pedig 2001-ben. A 2001 májusában, illetve 2004 júniusában szabadon engedett Ilaşcu és Leşcu urak kivételével a kérelmezőket jelenleg a transznisztriai régióban tartják fogva.

Az eset szemszögéből lényeges időszakban Ilaşcu úr a Népfrent vezetője volt, és Moldova Romániával történő egyesüléséért dolgozott. Kétszer választották meg a moldovai parlament képviselőjének, és kinevezték az Európa Tanács Parlamenti Gyűlése moldovai tagjának. 2000-ben a román parlament Szenátusába választották, és a Parlamenti Gyűlés romániai delegációja tagjának nevezték ki.

1992. június 2. és 4. között a kérelmezőket tiraspoli otthonukban egy csoport tartóztatta le, amelynek tagjai közül néhányan olyan egyenruhát hordtak, melyen a Szovjetunió Tizennegyedik Hadseregének jelvényei voltak. Szovjetellenes tevékenységgel vádolták őket, valamint azzal, hogy Transznisztria Államának legitim kormánya ellen folytatnak illegális harcot a Moldovai Népfrent és Románia irányítása alatt. Emellett több bűnténnyel is vádolták őket, köztük két gyilkossággal. 1993. december 9-én a „transznisztriai régió Legfelső Bírósága” Ilaşcu urat halálra ítélte, és elrendelte vagyonának elkobzását. A többi kérelmezőt ugyanaz a bíróság 12 és 15 év közötti börtönbüntetésre ítélte, és szintén vagyonuk elkobzását rendelte el.

2. Eljárás és a Bíróság összetétele

A kérelmet 1999. június 14-én adták be. 2001. március 21-én a tanács, amelyhez az ügyet rendelték, lemondott illetékességéről a Nagykamara javára (az Egyezmény 30. cikke). A Nagykamara úgy döntött, hogy tárgyalást tart a kérelem befogadhatóságáról és megalapozottságáról, és az Elnök meghívta a román kormányt, hogy vegyen részt ezen.

A 2001. július 4-én hozott döntés a kérelmet részben befogadhatónak nyilvánította egy 2001. június 6-i tárgyalás után. A Bíróság számára egy delegáció Chişinău-ban és Tiraspolban helyszíni vizsgálatot tartott 2003. március 10. és 15. között.

Az ítéletet a 17 bíróból álló Nagykamara hozta. [...]

3. Az ítélet összefoglalása

Panaszok

A kérelmezők az Egyezmény 6. cikkének megsértését panaszolták, arra alapozva, hogy az őket elítélő bíróság nem volt illetékes és egyébiránt az elítélésükhöz vezető eljárás nem volt tisztességes. Emellett az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének értelmében a javaik elkobzását is panaszolták, és állították, hogy fogva tartásuk törvénytelen, az 5. cikkel ellentétes volt. Ilaşcu úr továbbá a 2. cikk megsértését panaszolta a rá kiszabott halálos ítélet vonatkozásában. Minden kérelmező panaszolta továbbá fogva tartásuk körülményeit, kifejezetten a 3. és 8. cikkre, valamint lényegét tekintve a 34. cikkre hivatkozva.

Állításuk szerint a moldovai hatóságok voltak felelősek az általuk vélelmezett egyezményesértésért, mivel nem hoztak megfelelő intézkedéseket felfüggesztésük érdekében. Beadványuk szerint az Oroszországi Föderáció osztozott a felelősségben, mivel a transznisztriai régió de facto Oroszország ellenőrzése alatt állt az ott állomásozó csapatoknak és katonai felszerelésnek köszönhetően, valamint a szeparatistáknak nyújtott támogatása okán.

A Bíróság döntése

1. cikk

Moldova vonatkozásában

A birtokában lévő dokumentumok alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a moldovai kormány, amely a nemzetközi jog szerint a Moldovai Köztársaság egyedüli legitim kormánya, nem gyakorolt fennhatóságot területének egy része felett, pontosabban ama rész felett, amely a transznisztriai régió valós ellenőrzése alatt állt. Ám még a transznisztriai régió feletti valós fennhatóság nélkül is az Egyezmény 1. cikkének értelmében Moldova pozitív kötelezettsége volt olyan, a hatalmában álló és a nemzetközi joggal összhangban lévő intézkedéseket hozni, amelyek a kérelmezők Egyezmény által garantált jogait voltak hivatottak biztosítani.

Következésképpen az 1. cikk értelmében a kérelmezők a Moldovai Köztársaság joghatóságán belül tartózkodtak, de a Köztársaság felelősségét a panaszolt cselekményekben az Egyezményben vállalt pozitív kötelezettségeinek fényében kell értékelni. Ezek vonatkoztak mind a transznisztriai terület feletti ellenőrzés helyreállításához szükséges intézkedésekre, mint a joghatóságának kifejezése, mind pedig a kérelmezők jogainak tiszteletét biztosító intézkedésekre, beleértve a kiszabadításukra irányuló erőfeszítéseket.

Ami a kérelmezők helyzetét illeti, a Bíróság megjegyezte, hogy az Egyezmény 1997-es ratifikációját megelőzően – sőt, még azon dátum után is – a moldovai hatóságok egy sor intézkedést hoztak a kérelmezők jogainak biztosítása érdekében. Egyúttal azonban nem állt rendelkezésére olyan bizonyíték, hogy Ilaşcu úr 2001. májusi szabadlábra helyezése óta a többi kérelmezőnek az Egyezményben foglalt jogainak megsértésére vonatkozó panaszuk kapcsán bármilyen hathatós intézkedésre került volna sor. Az Oroszországi Föderációval folytatott bilaterális kapcsolatuk során a moldovai hatóságok nem viseltettek figyelemmel a kérelmezők sorsa iránt; a Bíróság nem értesült semmilyenfajta, 2001 májusa után a moldovai hatóságok által az orosz hatóságok irányába tett közeledésről, melynek célja a további kérelmezők szabadlábra helyezése lett volna.

A moldovai kormány hatalmában állt volna intézkedéseket tenni – még Ilașcu úr 2001. májusi szabadlábra helyezése után is – annak érdekében, hogy a kérelmezők az Egyezményben foglalt jogai biztosítva legyenek. A Bíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy Moldova felelősségre vonható annak elmulasztása miatt, hogy 2001 májusa után a panaszolt cselekmények ügyében nem tett eleget pozitív kötelezettségeinek.

Oroszországot illetően

A moldovai konfliktus során 1991 és 1992 között a volt Tizennegyedik Hadsereg (amely időbeli sorrendben a Szovjetuniónak, a FÁK-nak, majd az Orosz Föderációnak volt alárendelve) Transznisztriaiban állomásozó erői a transznisztriai szeparatista erőkkel közösen, illetve azok képviseletében harcoltak. A Tizennegyedik Hadsereg raktáraiból nagy mennyiségű fegyvert adtak át önként a szeparatistáknak, akik egyéb fegyvereket is ellenállás nélkül tudtak elvenni az orosz katonáktól. Emellett a moldovai hatóságok és a transznisztriai szeparatisták közötti összecsapások során az orosz vezetők politikai nyilatkozatokkal is támogatták a szeparatista hatóságokat.

Az orosz hatóságok így hadügyileg és politikailag is hozzájárultak a szeparatista rezsim létrehozásához a transznisztriai régióban, amely a Moldovai Köztársaság területének része. Oroszország még az 1992. július 21-i fegyverszüneti egyezmény után is hadügyi, politikai és gazdasági támogatást nyújtott a szeparatista rezsimnek, s ezáltal lehetővé tette számára a fennmaradást oly módon, hogy megerősítette magát és bizonyos mértékű autonómiára tett szert Moldovával szemben. A Bíróság véleménye szerint az orosz katonák által a kérelmezőkkel kapcsolatban elkövetett minden cselekménye, beleértve a szeparatista rezsimnek történő átadásukat, az orosz hatóságok felelősségre vonhatóságát eredményezte az illegális rezsim cselekményeit illetően, figyelembe véve az orosz hatóságok együttműködését az utóbbival.

Oroszországnak az 1999-es és a 2001-es EBESZ csúcstalálkozón vállalt kötelezettsége ellenére, miszerint a Moldova területén lévő csapatait teljesen kivonja, az orosz hadsereg még mindig ott állomásozott. Mind 1998. május 5. előtt, mind azt követően, hogy az Egyezmény viszonylatában életbe lépett, Transznisztria illegálisan vetette be csapatait az orosz békefenntartó csapatok által ellenőrzött zónában, fegyvereket gyártott és árusított, amivel megsértette az 1992. július 21-i egyezményt. A fentiek mind azt bizonyították, hogy a transznisztriai régió Oroszország valós fennhatósága [*effective authority*], de legalábbis döntő befolyása alatt állt, és csakis az Oroszország által nyújtott katonai, gazdasági, pénzügyi és politikai támogatásnak köszönhetően tudott fennmaradni.

Ennek tükrében a Bíróság meggyőződése szerint Oroszországnak folytonos és töretlen felelőssége volt a kérelmezők sorsát illetően, hiszen a rezsim támogatásának politikája, illetve az avval történő együttműködés 1998. május 5. után is folytatódott, és Oroszország ezen időpont után nem tett kísérletet a kérelmezőket érintő, az ő irányítása alatt álló személyek által előidézett helyzet lezárására, és nem cselekedett annak érdekében, hogy megakadályozza az állítólag elkövetett egyezmény sértéseket. Ezért a kérelmezők Oroszország „joghatóságának” hatálya alá estek és Oroszország felelőssége érintve volt a panaszolt cselekmények kapcsán.

A Bíróság joghatósága

A Bíróság megállapította, hogy Moldovát illetően 1997. szeptember 12-én, és Oroszország viszonylatában 1998. május 5-én lépett életbe az Egyezmény. Kiemelendő, hogy a részes államok viszonylatában az Egyezmény csak olyan eseményekre vonatkozott, amelyek hatálybalépése után következtek be. Következésképpen a Bíróságnak nem volt joghatósága a 6. cikkre vonatkozó panasz felülvizsgálatára, de volt joghatósága a 3., 5. és 8. cikkel kapcsolatos panaszok vizsgálatára, amennyiben azok olyan eseményekre vonatkoztak, amelyek az Egyezmény moldovai illetve oroszországi hatálybalépése után következtek be. Végezetül, a Bíróságnak van joghatósága Ilaşcu úr 2. cikkre vonatkozó panaszának vizsgálatára.

2. cikk

Mivel Ilaşcu urat szabadlábra helyezték és családjával Romániában él, a Bíróság úgy vélte, hogy az ő esetében a halálbüntetés végrehajtásának veszélye inkább elméleti, mint valós volt. Másrészt viszont nem volt vita tárgya, hogy az Egyezménynek a két alperes állam által történő ratifikációja után Ilaşcu úrnak korábban szenvednie kellett mind a rá kiszabott halálbüntetés fenyegetésétől, mind fogva tartásának körülményei miatt, amelyre az ítélet végrehajtásának veszélye mellett került sor. Ezt figyelembe véve a Bíróság úgy vélte, hogy az Ilaşcu úr által panaszolt tények nem kívánták meg az Egyezmény 2. cikkének értelmében történő külön vizsgálatot, hanem inkább a 3. cikk fényében lennének megfelelően vizsgálva.

3. cikk

Ilaşcu úr vonatkozásában

Azon nagyon hosszú időszak során, amelyet a „halálraítéltek cellasorában” töltött, a kérelmező folyamatosan a halál árnyékában élt, a kivégzéstől való félelemben. Mivel sok éven át nem tudott semmifajta jogorvoslatot igénybe venni – ideértve az Egyezmény hatálybalépése utáni időszakot is –, olyan körülmények között élt, amelyek őt annak lehetőségére emlékeztették, hogy az ellene hozott ítéletet végrehajtják. Az általa átélt félelmet és szenvedést még fokozta az a tény is, hogy az ítélet nélkülözte az Egyezmény értelmében vett jogalapot vagy legitimitást. A „transznisztriai régió Legfelső Bíróságát”, amely Ilaşcu úr esetében ítélezett, egy olyan entitás hozta létre, amely a nemzetközi jog alapján jogszerűtlennek minősült, és amelyet a nemzetközi közösség nem ismert el. Ez a „bíróság” egy olyan rendszernek volt a része, amelyről aligha lehetett volna azt állítani, hogy működésének alkotmányos és jogi alapja az Egyezménnyel összhangban lévő bírósági hagyományokat tükrözte volna. Ezt tanúsították a kérelmezők perének és elítélésének önkényes körülményei is, ahogyan azokat ismertették egy olyan beszámolóban, amelyet a másik fél sem vitatott, valamint ahogyan azt az EBESZ intézményei leírták és elemezték.

Ami a kérelmező fogva tartásának körülményeit – a halálraítéltek cellasorában – illeti, a Bíróság megjegyezte, hogy Ilaşcu urat nyolc évig tartották fogva szigorú elszigeteltségben, nem volt kapcsolata más fegyencekkel, nem kapott hírt kívülről – mivel nem írhatott vagy fogadhatott leveleket – és nem volt joga kapcsolatot tartani ügyvédjével, illetve nem fogadhatta családtagjait. Zárkáját még a legsúlyosabb téli körülmények között sem fűtötték, nem volt természetes világítása vagy szellőztetése. Büntetésként az élelemtől is megfosztották

Ilașcu urat és – tekintve a csomagfogadásra való korlátozásokat – még a kívülről kapott élelmiszer is gyakran fogyaszthatatlanná vált, mire hozzájuthatott. Csak nagyon ritkán zuhanyozhatott, gyakran több hónapot kellett várnia két zuhanyozás között. Az utóbbi téma kapcsán a Bíróság a Kínzás Elleni Bizottságnak a jelentésére utalt, amelyet a Transznisztríába történő 2000-es látogatása után tett közzé, és amelyben az ilyen sok éven át tartó izolációt igazolhatatlannak minősítette.

A kérelmező fogva tartási körülményei káros hatással voltak az egészségére, amely a sok börtönben töltött év következményeként megromlott; nem részesült megfelelő ellátásban, miután megfosztották őt a rendszeres orvosi vizsgálatoktól és a dietetikai szempontból megfelelő étkezéstől. A Bíróság aggodalommal állapította meg, hogy mind a börtönt irányító személyzet, mind az egyéb hatóságok a szabályok szerint fel voltak hatalmazva arra, hogy szabadon mérlegeljék a levelezés és a börtönben fogadott látogatások engedélyezését. A Bíróság hangsúlyozta, hogy az ilyen szabályok önkényesek és összeegyeztethetetlenek a visszaélések elleni megfelelő és hatékony biztosítékokkal, melyeket minden demokratikus társadalomnak életbe kell léptetnie. Továbbá, jelen esetben ezek a szabályok a kérelmező fogva tartásának körülményeit még inkább megnehezítették.

A kérelmezőre kiszabott halálos ítélet, azokkal a körülményekkel együttesen, amelyek között élt, valamint a bánásmóddal, amelyet fogva tartása során elszenvedett, kiemelten súlyosak és kegyetlenek voltak, és ennek megfelelően a 3. cikk értelmében kínzásnak kell, hogy minősüljenek. Mivel Ilașcu urat az időben tartották fogva, amikor az Egyezmény már életbe lépett Oroszország viszonylatában, az utóbbi felelős volt fogva tartásának körülményeiért, az őt ért bánásmódért és a szenvedésért, amelyet a börtönben neki okoztak. 2001 májusában Ilașcu urat elengedték, és csak ettől a dátumtól fogva érinti a kérdés Moldova felelősségét pozitív kötelezettségei teljesítésének elmulasztása kapcsán. Következésképpen a 3. cikket Oroszország és nem Moldova sértette meg.

Ivanțoc urat illetően

A rendelkezésére álló információk fényében a Bíróság úgy látta, bizonyítottnak tekinthető, hogy a kérelmezőt fogva tartása során sokszor ütlegelték, és egyéb módon bántalmazták, időnként megtagadták tőle az élelmet és mindenféle egészségügyi segítséget – egészségi állapota ellenére, amelyet gyengítettek fogva tartásának körülményei. Különösen kiemelte a Bíróság, hogy milyen meghurcoltatásban és kegyetlen bánásmódban részesült 1999 májusában, miután benyújtotta kérelmét a Bírósághoz.

Továbbá 1993-as elítélése után Ivanțoc urat magánzárkában tartották fogva, ahol nem volt semmilyen kapcsolata a többi fegyenczel és nem volt hozzáférése újságokhoz. Nem engedték, hogy ügyvéddel találkozzon. Az egyetlen kapcsolatot a külvilággal a felesége látogatásai, illetve csomagjai jelentették, amelyek a börtönigazgatás engedélyéhez voltak kötve, amit akkor adtak meg, amikor jónak látták. Mindezen korlátozások, amelyek nélkülözték a jogi alapot és a hatóságok belátására voltak bízva, nem voltak összeegyeztethetőek egy demokratikus társadalom börtönrendjével és szerepet játszottak a kérelmező szorongásában és mentális szenvedésében. Egy fűtetlen, szellőztetés és természetes fény nélküli zárkában tartották fogva, és nem ré-

szesült az egészségi állapota által megkívánt kezelésben, a néhány, a börtönigazgatóság által engedélyezett egészségügyi vizsgálat ellenére sem.

Egészet tekintve és figyelemmel súlyosságára, ismétlődő voltára és céljára, az Ivanțoc úrral szemben alkalmazott bánásmód „súlyos” fájdalmat és kínszenvedést okozott, különösen súlyosnak és kegyetlennek, és a 3. cikk értelmében kínzásnak minősült. Mivel Ivanțoc urat fogva tartották, amikor az Egyezmény életbe lépett az Orosz Föderációban, az utóbbi felelősséggel tartozott fogva tartásának körülményeit, az őt ért bánásmódot, és a börtönbeli szenvedését illetően. Ezért sor került a 3. cikk megsértésére Oroszország és Moldova által.

Leșco és Petrov-Popa urakat illetően

A Bíróság úgy látta, bizonyítottnak tekinthető, hogy fogva tartásuk során Leșco és Petrov-Popa urak szélsőségesen durva fogva tartási körülményekben részesültek (családjuk látogatásai, illetve az általuk küldött csomagok a börtönigazgatás szabad megítélésének függvényében voltak megengedettek; időnként megvonták tőlük az ételmezést vagy fogyasztásra alkalmatlan ételt kaptak; az idő túlnyomó többségében mindenfajta szükséges orvosi ellátástól való megfosztásuk az egészségügyi állapotuk ellenére, amely meggyengült a fogva tartási körülmények eredményeként; a dietetikailag megfelelő, orvosai által előírt ételek hiánya). 2001 óta romlottak ezek a körülmények. Petrov-Popa urat továbbá 1993-tól magánzárákában tartották, nem volt kapcsolata a többi fegyencsel és nem volt hozzáférése a saját nyelvén megjelenő újságokhoz. 2003 júniusáig mind Petrov-Popa úrtól, mind Leșco úrtól megtagadták az ügyvédekkel való találkozást.

Ez a fajta bánásmód alkalmas volt mind a fizikai, mind a mentális fájdalom és kínszenvedés előidézésére. Összességében nézve és figyelemmel a súlyosságára, a 3. cikk értelmében embertelen és megalázó bánásmódnak minősíthető. Mivel Leșco és Petrov-Popa urak fogvatartottak voltak, amikor az Egyezmény Oroszországban életbe lépett, az utóbbi felelősséggel tartozott fogva tartásuk körülményeiért, az őket érő bánásmódért és a börtönben nekik okozott szenvedésért. Ezért sor került a 3. cikk megsértésére Oroszország és Moldova által.

5. cikk

A 3. cikk kapcsán kifejtett, a szóban forgó eljárás természetére vonatkozó következtetéseire visszautalva a Bíróság úgy találta, hogy egyik kérelmezőt sem „bíróság” ítélte el, valamint hogy egy olyan bírósági testület által kiszabott börtönbüntetést, mint amilyen a „transznisztriai régió Legfelső Bírósága”, egy olyan eljárás befejezéseként, mint amelyet a jelen esetben folytattak, nem lehet „törvényben meghatározott eljárás útján” elrendelt „törvényes őrizetben tartás[nak]” tekinteni. Ennek fényében a kérelmezők által elszenvedett szabadságmegfosztás nem tett eleget az Egyezmény 5. cikk (1) bekezdés (a) pontjában foglalt követelményeinek. Ebből következően Ilașcu urat illetően sor került az Egyezmény 5. cikk (1) bekezdésének megsértésére 2001 májusáig, és sor került és továbbra is fennáll az említett rendelkezés megsértésére a további, még mindig fogvatartott kérelmezők tekintetében.

Figyelembe véve azt a tényt, hogy a kérelmezőket akkor vették őrizetbe, amikor az Egyezmény Oroszország vonatkozásában már életbe lépett, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Orosz Föderációnak

róható fel az 5. cikket sértő cselekmény a kérelmezők vonatkozásában. Tekintettel ama következtetésére, hogy pozitív kötelezettségei okán a Moldovai Köztársaság felelőssége 2001 májusától érintve volt, a Bíróság arra jutott, hogy Ilaşcu úr vonatkozásában nem került sor az 5. cikk megsértésére, ám a többi kérelmező kapcsán sérült ez a rendelkezés.

8. cikk

A kérelmezők panasza arra a tényre korlátozódott, hogy a börtönből nem volt lehetőségük szabadon írniuk családjuknak és a Bíróságnak, valamint azokra a nehézségekre, amelyekbe családjuk látogatásainak fogadása kapcsán ütköztek. Ami a Bírósághoz való kérelem börtönből történő benyújtásának lehetetlenségét illeti, ez inkább a 34. cikk hatálya alá illett, melyet a Bíróságnak külön kellett megvizsgálnia. Mivel azonban a Bíróság ezeket az állításokat a 3. cikk kapcsán figyelembe vette, úgy határozott, hogy nem szükséges őket külön, a 8. cikk szempontjából vizsgálnia.

Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke

Még azon feltételezés mellett is, hogy illetékes volt erről a panaszról döntenie, a Bíróság megjegyezte, hogy nem lett bebizonyítva és ezért arra a következtetésre jutott, hogy nem került sor a szóban forgó rendelkezések megsértésére.

34. cikk

A Bíróság megjegyezte, hogy a kérelmezők állításuk szerint a fogva tartásuk helyszínéről nem tudtak kérelmet benyújtani, illetve hogy kérelmeik, amelyeket feleségeik írtak alá, az egyetlen ügyvéd által lettek benyújtva, aki őket az eljárás elején képviselte. Felhívta a figyelmet továbbá a transznisztriai börtönhatóságok fenyegetéseire a kérelmezőkkel szemben, valamint fogva tartásuk körülményeinek romlására a kérelmük beadása után. Az ilyen cselekmények a nyomásgyakorlás helytelen és elfogadhatatlan formáját képezik, amely [a kérelmezőket] akadályozta kérelmezési joguk gyakorlásában.

A Bíróság továbbá aggodalommal utalt egy Oroszország által 2001 áprilisában a moldovai hatóságnak küldött feljegyezésre, amelyből olybá tűnt, hogy az orosz hatóságok arra kérték Moldovát, vonja vissza a 2000 októberében a Bíróságnak beadott megállapításait, amennyiben ezek Oroszország felelősségét sugallták abból következően, hogy csapatai moldovai területen állomásoznak, Transznisztriában. A 2001. június 6-i tárgyaláson a moldovai kormány kinyilvánította, hogy vissza kívánja vonni az Oroszország kapcsán tett megállapításait. Ezek, az orosz kormány által elkövetett cselekmények az Egyezmény preambulumban említett politikai hagyományok, eszmék, szabadság és jogállamiság tagadását testesítik meg, és alkalmasak arra, hogy súlyosan akadályozzák a Bíróságot egy olyan kérelem kivizsgálásában, amelyet az egyéni kérelemhez való jog keretében nyújtottak be, és ezáltal korlátozzák magukat az Egyezmény 34. cikkében foglalt jogokat. Ezért tehát sor került az Egyezmény 34. cikkének megsértésére Oroszország által.

A Bíróság továbbá megjegyezte, hogy szabadrálbra helyezése után Ilaşcu úr beszélt a moldovai hatóságokkal annak lehetőségéről, hogy elérjék a többi kérelmező szabadon engedését, és ebben a kontextusban

Voronin úr, Moldova elnöke, nyilvánosan megvádolta Ilașcu urat, hogy ő az okozója társai folytatódó fogva tartásának, mivel nem hajlandó visszavonni Moldova és Oroszország ellen benyújtott kérelmét. Ilyen kijelentések egy részes állam legmagasabb hivatalos személye által, amelyben a kérelmezők helyzetének javítását az állammal, vagy egy másik részes állammal szemben benyújtott kérelem visszavonásától teszi függővé, közvetlen nyomásgyakorlást jelent, amely az egyéni kérelemhez való jog gyakorlását szándékozik akadályozni. Ez a következtetés megáll, függetlenül attól, hogy milyen valós vagy elméleti hatást gyakorolhatott a hivatalos személy a kérelmezők helyzetére. Következésképpen Voronin úr megjegyzései Moldovának a kérelmezők egyéni kérelemhez való jogába történő beavatkozását valószínűsítették meg, megsértve a 34. cikket.

Casadevall bíró részleges **különvéleményt** fogalmazott meg, amelyhez Ress, Tulkens, Bîrsan és Fura-Sandström bírák csatlakoztak. Ress és Loucaides bírók mindketten saját, részleges különvéleményt fogalmaztak meg. Bratza bíró részleges különvéleményt fogalmazott meg, amelyhez Rozakis, Hedigan, Thomassen és Panțiru bírák csatlakoztak. Kovler bíró különvéleményt fogalmazott meg. Ezek a vélemények mellékelve vannak az ítélethez.

[...]

A Bíróság továbbá egyhangúlag úgy határozott, hogy Moldovának és Oroszországnak meg kell tennie minden szükséges lépést annak érdekében, hogy véget vessen a változatlanul bebörtönzött kérelmezők fogva tartásának, és azonnali szabadlábra helyezésüket kell, hogy biztosítsák.

Előzetes letartóztatás –Darvas kontra Magyarország-eset (Judgment of 11 January 2011, Application no. 19547/07)

1. Az ügy körülményei

A kérelmező Darvas Milánt először 2004. december 5-én vették őrizetbe kábítószerrel való visszaélés gyanúja miatt. A Veszprémi Városi Bíróság 2004. december 7-én elrendelte a kérelmező házi őrizetét, az ügyészi fellebbezés nyomán másodfokon eljáró Veszprém Megyei Bíróság viszont előzetes letartóztatást rendelt el. Végül 2005. április 13-án szabadlábra helyezték a kérelmezőt.

2005. május 20-án a kérelmezőt kábítószer-kereskedelem minősített esete miatt vették őrizetbe, miután jelentős mennyiségű kábítószer és csomagolóanyagot találtak egy garázsban, amelynek bérelője volt. 2005. május 22-én a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 129. § (2) bekezdés c) pontja (a továbbiakban: „összebeszélés veszélye”) alapján elrendelték az előzetes letartóztatását, amit azután sorozatosan meghosszabbítottak, egyrészt az összebeszélés veszélyére, másrészt a (Be.) 129. § (2) bekezdés b) pontjára hivatkozással (a továbbiakban: „szökés vagy elrejtőzés veszélye”). Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) döntésében úgy fogalmaz: az előzetes letartóztatást meghosszabbító döntések „*meglehetősen sztereotip hivatkozásokot tartalmaztak a szökés vagy elrejtőzés, valamint az összebeszélés veszélyére, anélkül, hogy részletesen kitértek volna a kérelmező egyéni körülményeire és az ellene beszerzett bizonyítékokra*”. A kérelmező már 2006. február 9-én indítványt terjesztett elő óvadék megállapítása iránt, indítványát azonban elutasították.

A nyomozás az utóbbi ügyben 2006. június 12-én zárult le. 2006. július 19-én újfent meghosszabbították a kérelmező előzetes letartóztatását, figyelmen kívül hagyva a kérelmező ügyvédjének érvelését, aki arra hivatkozott, hogy a kérelmező a nyomozás eredménye alapján nem gyanúsítható megalapozottan a szóban forgó bűncselekmények elkövetésével. A döntést a másodfokon eljáró bíróság is jóváhagyta.

A fenti két ügyet végül egy eljárásban bírálták el; a vádiratot 2006. augusztus 10-én nyújtották be. A kérelmező a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság 2006. augusztus 21-i és a Győri Ítéltábla 2006. szeptember 21-i másodfokú döntése alapján továbbra is előzetes letartóztatásban maradt, annak ellenére, hogy a kérelmező ügyvédje az elsőfokú döntés elleni fellebbezésben kifejtette többek között, hogy a megyei bíróság nem hozott fel konkrét indokokat döntésében, ami ellentétes a Bíróság gyakorlatában meghatározott követelményekkel. Emellett az ügy iratai semmilyen módon nem támasztották alá, hogy a kérelmező részt vett volna kábítószer értékesítésében, és a bíróságok ítélezési gyakorlatának fényében nem kellett olyan mértékű szankciótól tartania, ami automatikusan indokolta volna a fogva tartását a szökés vagy elrejtőzés veszélyére hivatkozással. A védő kitért továbbá a kérelmező rendezett személyi körülményeire is.

Darvas Milánt végül 2006. november 30-án, óvadék ellenében helyezték szabadlábra, de 2007. május 21-ig házi őrizetben maradt. Az ügyben végül 2008. április 29-én született ítélet: ebben a kérelmezőt minden vád alól felmentették, azon – kisebb súlyú – bűncselekmény kivételével, amely miatt 2004. december 5-én őrizetbe vették.

2. A Bíróság döntése

A Bírósághoz benyújtott kérelemben Darvas Milán képviselője azzal érvelt, hogy „a nyomozás előrehaladtával a gyanúnak egyre megalapozottabbá kellett volna válnia, de ez nem így történt. Nem vették megfelelően figyelembe a kérelmező azon személyi körülményeit, amelyek valószínűtlenné tették a szökését vagy elrejtőzését; emellett fogva tartását meglehetősen automatikusan hosszabbították meg. Ez különösen a nyomozás lezárulását és a kérelmező elleni vádemelést követően volt feltűnő, hiszen ekkorra az összebeszélés veszélye gyakorlatilag elvesztette relevanciáját.” A kérelmező képviselője kitért arra is, hogy a házi őrizet elrendelése ellen irányuló érveket a bíróságok jórészt válasz nélkül hagyták, és bár a nyomozás lezárulása és kérelmező szabadlábra helyezés közötti időszakban a kérelmező körülményeiben a szökés vagy elrejtőzés veszélye tekintetében semmilyen változás nem történt, végül csak jelentős összegű óvadék fejében helyezték szabadlábra. A kérelmező képviselője szerint a fentiek miatt sérültek a kérelmező 5. cikk (1) (c) bekezdésében, (3) bekezdésében és (4) bekezdésében foglalt jogai.

A Bíróság döntésében Darvas Milán második előzetes letartóztatásának első szakasza (a 2005. május 20. és a – legkésőbb – 2006. augusztus 10. közötti időszak) kapcsán úgy foglalt állást, hogy az adott körülmények között fennállt a szökés vagy elrejtőzés és az összebeszélés veszélyének ésszerű gyanúja a szóban forgó bűncselekményre tekintettel. Így az előzetes letartóztatás elrendelése nem tekinthető „önkéntesnek”, vagyis megfelelt az Egyezmény 5. cikk (1) (c) bekezdésében foglaltaknak, különösen arra tekintettel, hogy a kérelmező hátráltathatta volna a feltételezett kábítószer-terjesztő hálózattal kapcsolatos nyomozást. A Bíróság emellett kifejtette: döntésének további, alább részletezett elemeire tekintettel szükségtelennek tartja az előzetes letartóztatást meghosszabbító döntések „sztereotip indokolása”, illetve a kérelmező egyéni körülményei és az ellene felhozott bizonyítékok vizsgálatának hiánya által felvetett kérdések érintését.

A nyomozás lezárulását, és különösen a vádemelést követő előzetes letartóztatás kapcsán azonban már más volt a Bíróság álláspontja: döntésében a testület kifejtette, hogy az összebeszélés veszélyét *„lényegesen kisebb relevanciájúnak kell tekinteni a bizonyítékok beszerzését, a nyomozás lezárását és a vádirat benyújtását követően [...] Az összebeszélés veszélyének hiánya megjelent az ezen időszakban hozott hazai bírósági döntésekben is, amelyekben csak a szökés vagy elrejtőzés veszélyére hivatkoztak.”* Utóbbi vonatkozásában viszont a Bíróság nem találta meggyőzőnek a kormány érveit. A Bíróság kiemelte: *„a bíróságok kevés figyelmet szenteltek a kérelmező azon személyi körülményeinek, amelyek valószínűtlenné tették a szökését vagy elrejtőzését, így a családi hátterének [...]. Ehelyett ragaszkodtak ahhoz, hogy fennáll a szökés vagy elrejtőzés veszélye, kizárólag arra a megfontolásra hivatkozva, hogy az ügyben fennáll a nagyon súlyos büntetés kiszabásának lehetősége [...], nem jelölve meg azonban azt, hogy ezt a lehetőséget milyen módon támasztja alá a nyomozás eredménye. [...] A Bíróság ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy a kérelmezőt végül felmentették azon vádak alól, amelyek életfogytiglani szabadságvesztés kiszabásához vezethettek volna [...]”*A Bíróság szerint a hatóságok azt sem indokolták, hogy miért nem alkalmaztak az előzetes letartóztatásnál kevésbé korlátozó kényszerintézkedést Darvas Milánnal szemben. A döntés szerint mélyrehatóbban kellett volna vizsgálni a helyzetet a nyomozás lezárulása, de legalábbis a vádirat benyújtása után, és *„proaktívabb módon kellett*

volna eljárni az előzetes letartóztatás fenntartása mellett és ellen szóló érvek mérlegelése során,” különösen annak fényében, hogy az óvadék megállapítását már 2006. február 9-én indítványozták.

A döntés szerint az óvadék megállapításának indítványozását, a nyomozás lezárulását és a vádirat benyújtását követő időszakban „az előzetes letartóztatásról döntő bírónak elegendő információval kell[ett volna] rendelkeznie ahhoz, hogy ésszerű és érvekkel alátámasztott döntést hozzon a szabadságtól való megfosztás szükségességével kapcsolatban. Így a fogva tartást elrendelő határozat indokolása releváns tényező a tekintetben, hogy egy személy fogva tartása önkényesnek tekinthető-e [...]. A Bíróság úgy foglalt állást, hogy az eljárás ezen meglehetősen előrehaladott szakaszában önmagában az a tény, hogy a hatóságok formálisan érvényes döntést hoztak a fogva tartás meghosszabbításáról a szökés vagy elrejtőzés veszélyére hivatkozással, nem elegendő ahhoz, hogy biztosítsa az önkényesség elleni védelmet, mindenekelőtt azért, mert a felhozott indokokat nem támasztották alá megfelelő tények [...]”. A Bíróság hangsúlyozta továbbá: a fogva tartással kapcsolatos, formálisan érvényes döntések nem felelnek meg az Egyezmény 5. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak, ha nem támasztják alá azokat megfelelő indokokkal.

A Bíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy sérültek a kérelmezőnek az Egyezmény 5. cikk (1) (c) bekezdésében biztosított jogai,¹ és 5000 euró jóvátételt, valamint 3500 euró perköltséget ítélt meg Darvas Milánnak.

Darvas Milánt a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke, Kádár András Kristóf képviselte az ügyben. A civil szervezet a döntéssel kapcsolatban kiadott, 2011. február 3-i sajtóközleményében kiemelte: a döntéssel ismét bebizonyosodott, hogy súlyos jogsértést jelent, ha a bíróságok automatizmusok alapján, az ügy és a vádlott egyéni sajátosságainak figyelmen kívül hagyásával döntenek az előzetes letartóztatásról.

(Fordította és összefoglalta: Novoszádek Nóra)

¹ Az Egyezmény 5. cikk (4) bekezdése kapcsán a Bíróság nem állapított meg egyezményisértést, az 5. cikk (3) bekezdése tekintetében pedig úgy határozott, hogy az azzal kapcsolatos panaszt nem szükséges külön vizsgálni.

A TISZTESSÉGES ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG

A bíróság megsértése– Kyprianou kontra Ciprus-eset (Részlet a sajtóközleményből)

1. Lényeges tények

Az eset egy ciprusi állampolgár, Michalakis Kyprianou által beadott kérelemmel foglalkozik. Kyprianou 1937-ben született, és Nicosiában él, foglalkozása ügyvéd. 2004. február 14-én Kyprianou úr egy gyilkossági per tárgyalásán vett részt, a vádlottat védve a Limassoli Esküdtbíróság előtt. A per során kifogásolta, hogy megszakították a vád egyik tanújának kikérdezése közben, majd vissza akart lépni, és miután ezt nem engedték meg neki, azt állította, hogy a bíróság tagjai egymással beszélgetnek, és jegyzeteket küldözgetnek egymásnak („ravasakia” – ami többek között jelenthet rövid, titkos leveleket/jegyzeteket, szerelmesleveleket vagy kellemetlen tartalmú üzeneteket).

A bírák azt mondták, hogy „személyükben [...] mélyen megbántotta” őket a kérelmező. Hozzá tették, hogy nem tudnak felidézni „egy másik alkalmat, amikor egy személy ennyire nyilvánvalóan és elfogadhatatlanul sértette meg a bíróságot, arról nem is beszélve, hogy ezt egy ügyvéd tette”, majd hozzátették: „amennyiben a bíróság reakciója nem azonnali és drasztikus, akkor érzésünk szerint az súlyos csapás lenne az igazságosságra”. A kérelmezőnek választási lehetőséget adtak, hogy vagy tartsa fenn állítását és fejtse ki, hogy miért mondta, amit mondott, és indokolja meg, hogy miért ne ítéljék el, vagy vonja vissza, amit mondott. A kérelmező egyiket sem tette meg.

A bíróság ekkor megállapította, hogy Kyprianou úr megsértette a bíróságot és öt nap börtönbüntetésre ítélte, azonnali végrehajtással, amit az „egyetlen megfelelő válasznak” tekintettek”; mondván „egy elégtelen reakció a bíróság által megtestesített jogszerű és civilizált rend részéről, a bíróság tekintélyének lealacsonyítását jelentené”.

A kérelmező azonnal letöltötte börtönbüntetését, bár végül korábban szabadlábra helyezték az idevágó törvényeknek megfelelően. Fellebbezését a Legfelső Bíróság 2001. április 2-án elutasította.

[...]

[Részlet az ítélet indokolásából]

A jog

1. Az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdése állítólagos megsértése...

A. Alkalmazhatóság

[...]

3. A Bíróság értékelése

62. A felek nem vitatják az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésének alkalmazhatóságát annak büntetőjogi részében.

B. Összeegyeztethetőség az Egyezménnyel

[...]

3. A Bíróság értékelése

(a) Általános elvek

63. A Bíróság az elején kiemeli, hogy egy demokratikus társadalomban alapvető fontossággal bír, hogy a bíróságok bizalmat gerjessenek az emberekben és mindenekfelett – bűnügyi eljárások során – a vádlottban [lásd *Padovani kontra Olaszország*, 1993. február 26-ai ítélet, 257-B sz. kérelem, 20. o., 27. §]. E célból a 6. cikk azt kívánja, hogy egy, a joghatósága alá eső törvényszék pártatlan legyen. A pártatlanság hétköznapi esetben az előítélet vagy részrehajlás hiányát jelenti, és létezését vagy hiányát különböző módon lehet felmérni. A Bíróság ezért különbséget tett a szubjektív megközelítés – azaz megkísérelni kideríteni egy adott bíró személyes meggyőződéseit vagy érdekeit egy konkrét esetben –, valamint az objektív megközelítés között – azaz annak megállapítása, hogy elég garanciát kínál-e minden ezzel kapcsolatos legitim kétség kizárására [lásd *Piersack kontra Belgium*, 1982. október 1-ei ítélet, 53 sz. kérelem, 14–15.o., 30. §, és *Grievés kontra Egyesült Királyság* (GC), 57067/00 sz. határozat, 69. §, 2003. december 16.]. Ami a második tesztet illeti, annak egy olyan testületre való alkalmazása, amely teljes bíróságként jár el, annak megállapítását jelenti, hogy függetlenül a testület bármely tagjának személyes magaviseletétől vannak olyan megállapítható tények, amelyek kétségét ébreszthetnek [a testület] pártatlanságát illetően. E tekintetben a látszat is fontossággal bírhat [lásd *Castillo Algar kontra Spain*, 1998. október 28-ai ítélet, *Jelentések* 1998-VIII, 3116. o., 45. § és *Morel kontra Franciaország*, 34130/96 sz. kérelem, 42. §, ECHR 2000-VI]. Amikor eldöntésre került, hogy egy adott esetben van-e legitim ok attól tartani, hogy egy konkrét testület nem pártatlan, fontos azok nézőpontja, akik állítása szerint nem pártatlan, de nem döntő befolyású. Ami döntő, az az, hogy a félelem objektíven igazolhatónak találhatik [lásd *Ferrantelli és Santangelo kontra Olaszország*, 1996. augusztus 7-ei ítélet, *Jelentések* 1996-III, 951-52. o., 58. § és *Wettstein kontra Svájc*, 33958/96 sz. kérelem, 44. §, ECHR 2000-XII).

64. A szubjektív teszt alkalmazása során a Bíróság következetesen azt tartotta, hogy a bíró személyes pártatlanságát feltételezni kell mindaddig, amíg nem merül fel bizonyíték az ellenkezőjét illetően [lásd *Hauschildt kontra Dánia*, 1989. május 24-ei ítélet, 154 sz. kérelem, 21. o., 47. §]. Ami a szükséges bizonyíték típusát illeti, a Bíróság például azt próbálta kideríteni, hogy egy bíró tanúsított-e ellenszenvet vagy rosszindulatot, vagy hogy elintézte-e, hogy személyes indítékok miatt rá szignáljanak egy esetet [lásd *De Cubber* [...] 14, 25. o. §]. A Bíróság esetjogának régóta megállapított elve, hogy a törvényszéket a személyes előítélettől vagy pártosságtól mentesnek kell vélelmezni [lásd például *Le Compte, Van Leuven és De Meyere kontra Belgium*, 1981. június 23-i ítélet, 43. sz. kérelem, 25. o., 58. §]. Ez a jogállamiságnak egy fontos elemét tükrözi, nevezetesen

azt, hogy egy törvényszék ítéleteinek véglegesnek és kötelezőnek kell lenniük, ha nem bírálja őket felül egy felsőbb bíróság rendellenesség vagy méltánytalanság [*unfairness*] okán. Ezen elv egyaránt alkalmazható a törvényszék minden formájára, beleértve az esküdtszékeket [lásd *Holm kontra Svédország*, 1993. november 25-i ítélet, 279-A sz. kérelem, 14. o., 30. §]. Bár egyes esetekben nehéz lehet olyan bizonyítékra szert tenni, amely cáfolja a feltételezést, érdemes felidézni, hogy az objektív pártatlanság követelménye egy további, fontos garanciát nyújt [lásd *Pullar kontra Egyesült Királyság*, 1996. június 10-i ítélet, *Jelentések* 1996-III, 793. o., 32. §]. Más szóval: a Bíróság elismerte, hogy nehéz a 6. cikk szubjektív részrehajlás okán történő megsértését alátámasztani, és ezért a pártatlanságra vonatkozó esetek elsöprő többségében az objektív tesztre összpontosított. Mindazonáltal nincs teljesen szilárd választóvonal a két fogalom között, hiszen egy bíró viselkedése a külső szemlélő szempontjából nemcsak objektív kétségeket ébreszthet pártatlanságát illetően (objektív teszt), hanem a személyes meggyőződésének kérdésére is kiterjedhet (szubjektív teszt).

65. A Bíróság például azt tartotta, hogy a bírói hatóságok kötelesek maximális diszkréciót gyakorolni azokban az ügyekben, amelyekben eljárnak, annak érdekében, hogy megőrizték jó, pártatlan bírói hírnevüket. Ennek a diszkréciónak el kellene tántorítani őket attól, hogy a sajtóhoz forduljanak, még akkor is, ha provokálják őket. Ezt a kötelezettséget az igazságszolgáltatás magasztos követelményei és a bírói tisztség kiemelt természete teszik szükségessé [lásd *Buscemi kontra Olaszország*, 29569/95 sz. kérelem, 67. §, ECHR 1999-VI]. Ezért amikor egy bíróság elnöke nyilvánosan használt olyan kifejezéseket, amelyek azt sugallták, hogy a kérelmező esetéről már azt megelőzően kedvezőtlen képet alkotott, mielőtt elnökölte volna az azt eldöntő bíróságot, akkor a kijelentései olyan jelleget öltöttek, amelyek objektíven támasztják alá a vádlott félelmét az elnök pártatlanságát illetően (uo., 68. §). Másrészt egy másik esetben, amelyben a bíró nyilvánosan kritizálta a védelmet és egyúttal hangot adott az irányú meglepetésének, hogy a vádlott ártatlannak vallotta magát, a Bíróság a kérdést a szubjektív teszt alapján közelítette meg [lásd *Lavents kontra Latvia*, 58442/00 sz. kérelem, 118–119. 2002. november 28.).

66. A Bíróság esetjogának elemzése két olyan potenciális helyzetet tár fel, amelyben a bírói függetlenség hiányának kérdése felmerül. Az első természetét tekintve funkcionális: ahol a bíró személyes magaviseletét nem támadják, de ahol például az igazságszolgáltatási folyamaton belül egy ugyanazon személy által gyakorolt különböző funkciók [lásd *Piersack*, fentebb hivatkozott], illetve hierarchikus vagy egyéb kapcsolat az eljárás egy másik szereplőjével [lásd a hadbíróági eseteket, például, *Grieves* [...] és *Miller és Mások kontra Egyesült Királyság*, 45825/99, 45826/99 és 45827/99 sz. kérelmek, 2004. október 26.] objektíven indokolnak fenntartásokat a törvényszék pártatlanságát illetően, amely ezért nem felel meg az Egyezmény objektív teszt standardjának [lásd 118. bekezdést fentebb]. A második személyes jellegű, és a bírák adott esetben tanúsított viselkedéséből következik. Az objektív teszt értelmében az ilyen viselkedés elegendő lehet ahhoz, hogy legitim és objektíven indokolt aggodalmakat alapozzon meg, mint például a *Buscemi*-esetben, fentebb hivatkozva, de egyúttal olyan természetű is lehet, hogy kétségeket ébresszen a szubjektív teszt [lásd például *Lavents*, fentebb hivatkozva], sőt a személyes részrehajlás vonatkozásában is. Ebben a kontextusban tehát a vitatott

viselkedés konkrét tényeitől fog függni annak meghatározása, hogy egy eset az egyik vagy másik teszt, illetve mindkettő vizsgálata alá esik-e.

(b) A fenti elvek alkalmazása a jelen esetre

67. A kérelmező kifejtette panaszát, miszerint a Limassoli Esküdtbíróság bírái nem tettek eleget a pártatlanság követelményének, sem az objektív, sem pedig a szubjektív teszt alapján. A Bíróság azt javasolja, hogy ezt a panaszt az objektív és szubjektív megközelítések követésével vizsgáljuk, a funkcionális és személyes részrehajlással kapcsolatos fentebb kifejtett tényezőkre való figyelemmel [lásd 118–121 bekezdéseket fentebb).

(i) Objektív teszt

68. A kérelmező azt állította, hogy esetének konkrét körülményeiben az a tény, hogy a bíróságnak ugyanazon bírái, akiket illetőleg állítólag elkövetette a bíróság megsértését, folytatták le az eljárást ellene, találták bűnösnek és ítélték el, objektíven igazolható kételyeket ébresztett az adott bíróság pártatlanságát illetően.

69. A Bíróság megállapítja, hogy ez a panasz egy, az érintett eljárás funkcionális hiányosságára irányul. Ezzel kapcsolatban először figyelembe vette a kormány, illetve a bekapcsolódó harmadik felek érveit a bíróság megsértésére vonatkozó szokásjogi gyorsított eljárási rendszer kialakulását illetően, és annak az Egyezmény-nyel való összeférhetőségére vonatkozóan. Felhívta a figyelmet különösen arra a szokásjogi igazságszolgáltatási rendszerek egy részében növekvő trendre, miszerint elismerik, hogy a gyorsított eljárást mértékletesen, alapos meggondolás után használják, valamint a vádlott jogszerű eljáráshoz való jogának megfelelő védelmét garantáló biztosítékok szükségességét [a gyorsított eljárás használata esetén] [lásd 46–47., 49. és 52. bekezdések, fentebb).

70. A Bíróság azonban nem látja sem szükségesnek, sem kívánatosnak, hogy általában felülvizsgálja a bíróságok megsértésére vonatkozó törvényt és a gyorsított eljárások gyakorlatát Cipruson és más, szokásjogi [common law] jogrendszerekben. Feladata annak megállapítása, hogy a gyorsított eljárás, amelynek során azt vizsgálták, hogy Kyprianou úr megsértette-e a bíróságot, ütközött-e az Egyezmény 6. cikk 1. §-ával.

71. Ezen kérdés vizsgálata során a Bíróság felidézi, hogy mind az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdés vonatkozásában, mind pedig az 5. cikk (3) bekezdés összefüggésében kétsége támadt azzal kapcsolatban, hogy valóban igazolható-e objektíven a pártatlanság, még akkor is, ha némi kavargás is van az ügyészi és a bírói funkciók között [lásd, az Egyezmény 6. cikk 1. §-ét illetően, *mutatis mutandis*, *Daktaras kontra Lithuania*, 42095/98 sz. határozat, 35–38. §, ECHR 2000-X, és az 5. cikk 3. §-át illetően, *Brincat kontra Olaszország*, 1992. november 26-i ítélet, 249-A sz. kereset, 11–12.o., 20–22. §; *Huber kontra Svájc*, 1990. október 23-i ítélet, 188. sz. kereset, 17–18.o., 41–43. §; és *Assenov és Mások kontra Bulgaria*, 1998. október 28-i ítélet, *Jelentések* 1998-VIII, 3298–99.o., 146–150. §).

72. A jelen eset a bíróság megsértésére vonatkozik, amely a bírakat személyükben célozta meg. A kérelmező kritikáinak közvetlen tárgyai voltak annak módjára vonatkozóan, hogy hogyan bonyolították le az eljárást. Ugyanezen bírók döntöttek ezután a tulajdonképpeni vádemelésről, tárgyalták a kérelmező magaviselete által felvetett kérdéseket, állapították meg bűnösségét és szabták ki a szankciót, jelen esetben egy börtönbüntetést. Ilyen esetben a konfúzió a panaszos, tanú, ügyész és bírói szerepek között magától értetődően objektív félelmet vethet fel a tekintetben, hogy az eljárás összhangban van-e a hagyományosan elfogadott elvvel, miszerint senki nem lehet bíró saját ügyében, és ezáltal kételyeket vetett fel a bíróság pártatlanságát illetően is [lásd *Demicoli kontra Malta*, 1991. augusztus 27-i ítélet, 210. sz. kérelem, 18–19. o., 41-42. §].

73. Ezért a Bíróság úgy határoz, hogy az eset tényállását tekintve, valamint az általa azonosított működési hiányosságot figyelembe véve, az Esküdtbíróság pártatlansága megkérdőjelezhetőnek tűnhetett. Ezért a kérelmező félelmei ezzel kapcsolatban objektíven igazolhatónak tűnhetnek és az Esküdtbíróság nem tett eleget az Egyezmény által az objektív teszt értelmében meghatározott standardnak.

(ii) Szubjektív teszt

74. A kérelmező továbbá azt állította, hogy az érintett bírák személyes részrehajlással cselekedtek.

75. A kérelmező panaszának ezen vonulata tehát a bírák személyes viselkedésére irányult. A Bíróság következőképpen megvizsgálja a bírók viselkedésének több aspektusát is, amelyek a szubjektív teszt szempontjából is felvetnek kérdéseket.

Először is a bírák a kérelmezőt elítélő döntésükben elismerték, hogy a kérelmező „személyükben” sértette őket meg mélyen. Ugyan a bírák ezután azt mondták, hogy ez aggasztotta őket a legkevésbé, a Bíróság szerint a kijelentés maga mutatja, hogy a bírakat a kérelmező szavai és viselkedése személy szerint sértette meg, ami személyes involválódásukat jelzi [lásd a 18. bekezdést fentebb].

Másodsorban a bírák által használt nyomatékos nyelvezet, amely átszővi a döntésüket, felháborodást és megütközést fejez ki, ami ellentmond a bírósági nyilatkozatoktól elvárt távolságtartó megközelítésnek. Konkrétan azt mondták a bírák, hogy nem ismernek még egy olyan „alkalmat, amikor egy személy ennyire nyilvánvalóan és elfogadhatatlanul sértette meg a bíróságot, arról nem is beszélve, hogy ezt egy ügyvéd tette”, valamint hogy „amennyiben a bíróság reakciója nem azonnali és drasztikus, akkor érzésünk szerint az súlyos csapás lenne az igazságosságra” [lásd a 18. bekezdést fentebb].

Harmadsorban ezután kiszabtak egy ötnapos börtönbüntetést, amely azonnal végre lett hajtva, és amelyet az egyetlen „adekvát válasznak” tekintettek. A bírák véleménye szerint „egy elégtelen reakció a bíróság által megtestesített jogszerű és civilizált rend részéről, a bíróság tekintélyének lealacsonyítását jelentené” [lásd a 18. bekezdést fentebb].

Negyedrész a bírák a kérelmezővel folytatott vitájuk során már korábban kifejezték abbéli véleményüket, hogy bűnösnek találják a bíróság megsértésének büntényében. Miután eldöntötték, hogy a kérelmező elkövette a fenti büntényt, választás elé állították: vagy tartsa fenn állítását, és mondja el, hogy miért mondta,

amit mondott, és indokolja meg, hogy miért ne ítélik el, illetve vonja vissza, amit mondott; vagy tartsa fenn állítását, és fejtse ki, hogy miért mondta, amit mondott. és indokolja meg, hogy miért ne ítélik el, vagy vonja vissza, amit mondott. Tehát valójában azt várták tőle, hogy tegye jóvá „a viselkedése által okozott kárt, ahelyett hogy védené magát” [lásd a 17. és 18. bekezdéseket fentebb].

76. Bár a Bíróságnak nincs kétsége afelől, hogy a bírakat az igazságszolgáltatás és a bírói testület integritásának védelme motiválta, és hogy azért érezték helyénvalónak az azonnali gyorsított eljárás indítását, mégis arra a következtetésre jut, hogy a fenti megfontolások fényében nem voltak sikeresek abban, hogy kellő távolságot teremtsenek maguk és a szóban forgó helyzet között.

77. Ezt a következtetést megerősíti a gyorsaság, amellyel az eljárást lebonyolították, és a bírák, illetve Kyprianou úr közötti szóváltás rövidsége.

78. Ezen háttér mellett, valamint a bírák személyi magatartásának különböző elemeinek összességét figyelembe véve a Bíróság úgy találja, hogy Kyprianou úr fenntartásai a Limassoli Esküdtbíróságot illetően, a szubjektív teszt értelmében igazolhatóak voltak.

(iii) A Legfelső Bíróság általi felülvizsgálat

79. Végül a Bíróság osztja a Kamara nézetét, miszerint a Legfelső Bíróság nem orvosolta a szóban forgó hiányosságot. Minden bizonnyal fennáll annak a lehetősége, hogy egy felső vagy legmagasabb szintű bíróság bizonyos körülmények között jóvátételt alkalmazhat bizonyos hiányosságok okán, amelyek az elsőfokú eljárás során történtek [lásd *De Cubber*, fentebb hivatkozva, 19. o., 33. §]. Bár a felek nem értenek egyet a Legfelső Bíróság hatáskörének kiterjedését illetően, egyértelmű, hogy hatalmában állt megsemmisíteni a döntést azon az alapon, hogy a Limassoli Esküdtbíróság nem volt pártatlan. Ám ezt elutasította és helybenhagyta az elítélést és a büntetési tételt. Következésképp nem orvosolta a szóban forgó hiányosságokat [lásd *Findlay*, fentebb hivatkozva, 282. o., 78–79. §; *De Haan kontra Hollandia*, 1997. augusztus 26-i ítélet, *Jelentések* 1997-IV, 1393. o., 52–55. §].

80. Az előbbiek fényében, valamit az eset tényállásának az esetjogban lefektetett mindkét, mind az objektív, mind a szubjektív teszt alapján történő felülvizsgálata után a Bíróság megállapítása szerint a Limassoli Esküdtbíróság nem volt pártatlan az Egyezmény 6. cikk 1. §-a értelmében. [...]

[A Nagykamara ezután a 6. cikk (2) és (3) bekezdése a) pontja vonatkozásában megállapította, hogy nem merül fel a 6. cikk (1) bekezdése kapcsán nem rendezett, külön kérdés. Ezután a 10. cikk sérelmét vizsgálta, és állapította meg. Az ítélet ezen részeit elhagytuk.]

(Fordította: Győri Gábor)

A kihallgatás – Miranda kontra Arizona-eset 384 U.S. 436 (1966)

A Legfelső Bíróság elnöke, Warren bíró úr ismertette a Bíróság álláspontját.

Az előttünk lévő esetek az amerikai büntető joggyakorlat lényegét érintik: azokat a korlátozásokat, amelyeket egy társadalomnak el kell fogadnia ahhoz, hogy a Szövetségi Alkotmánnyal összhangban tudjon egyéneket bűn elkövetésért vád alá helyezni. Konkrétan, az olyan egyénektől megszerzett nyilatkozatok, állítások elfogadhatóságával foglalkozunk, akiket a rendőrségi őrizetbe vétel keretében hallgattak ki, valamint azokról a szükséges eljárásokról, amelyek az egyének az Ötödik alkotmánykiegészítésben garantált mentességét biztosítják, miszerint nem kényszeríthetik saját maga elleni tanúskodásra.

[...]

Jelen esetben ugyanabból az alapfelvetésből indulunk ki, mint az *Escobedo*-esetben, miszerint határozatunk nem joggyakorlatunk innovációja, hanem régen elismert és egyéb összefüggésekben alkalmazott elvek alkalmazása. Tüzetesen megvizsgáltuk az *Escobedo*-döntést és az abban kihirdetett elveket, és megerősítjük őket. Az az eset nem volt más, mint az Alkotmányunkban lefektetett alapjogok kifejtése – azaz hogy „senkit nem lehet arra kényszeríteni, hogy büntetőügyben saját maga ellen tanúskodjék”, valamint hogy a „vádlott védelmét védőügyvéd látja el” –; olyan jogoké, amelyeket abban az esetben a hivatalosság túlkapása veszélyeztetett. Ezeket az értékes jogokat csak több évszázados üldöztetés és harc után rögzítették Alkotmányunkban. És a Legfelső Bíróság [volt] elnöke, Marshall bíró szavaival élve, „a jövő korra lettek biztosítva, és [...] úgy kerültek megalkotásra, hogy a halhatatlanságot annyira közelítsék meg, amennyire csak ember által alkotott intézmények azt megközelíthetik” [19 U. S. 387 (1821)].

[...] Amikor kifejtette az igazságszolgáltatás kötelességét, hogy ezeket az alkotmányos jogokat alkalmazza, a jelen bíróság a *Weems kontra Egyesült Államok*-döntésében [217 U. S. 349, 217 U. S. 373 (1910)] kijelentette:

„...a gondolkodásunk nem terjedhet ki csak arra, hogy mi volt, hanem azt is magában kell foglalnia, hogy mi lehet. Bármely más szabály esetén egy alkotmány alkalmazása olyan egyszerű lenne, mint amennyire hiányos hatékonyságát és hatalmát illetően. Általános elvei vajmi keveset érnének, és a precedensek által tehetetlen és élettelen formulákká válnának. Szavakban kinyilvánított jogok elveszhetnek a valóságban. És ez felismerésre került. A szűk és korlátozó értelmezés ellen fejlődött ki az Alkotmány jelentése és életerejé.”

[...]

Határozatunkat meglehetősen részletességgel fejtjük ki a következő oldalakon, de röviden elmondva ezt állítja: az ügyészség nem használhatja azokat a vallomásokat – sem mentő, sem inkrimináló jellegűeket – amelyeket a terhelt őrizetbe vétele során tett a kihallgatásán, amennyiben nem bizonyítja azoknak az eljárásbeli garanciáknak a meglétét, amelyek hatékonyan biztosítják az önvádolástól való mentességet. Az őrizetbeli kihallgatáson a bűnüldözés tisztviselői által kezdeményezett kikérdezést értjük, miután egy személyt őrizet-

be vettek vagy egyéb módon lényeges mértékben megfosztottak cselekvési szabadságától. [...] Ami az alkalmazandó eljárásbeli garanciákat illeti, hacsak nem kerülnek kialakításra más jellegű, teljesen hatékony eszközök a célból, hogy a megvádolt személyeket a hallgatáshoz való jogukról tájékoztassák és biztosítsák annak folyamatos gyakorlását, akkor a következő intézkedések követeltetnek meg: az érintett személyt minden kikérdezést megelőzően figyelmeztetni kell, hogy jogában áll hallgatni, hogy bármilyen kijelentést tesz, az bizonyítékként használható ellene, és hogy jogában áll ügyvéd jelenlétét kérnie, legyen az felfogadott vagy [a hatóságok által] kirendelt. A vádlott lemondhat ezen jogok érvényesítéséről, amennyiben lemondása önkéntes, tudatos és értelmes. Ám amennyiben a folyamat bármely fázisában bármely módon jelzi, hogy ügyvéddel egyeztetni szeretne, úgy nem kerülhet sor a kihallgatására. Hasonlóképpen, ha az egyén egyedül van, és bármely formában kifejezi, hogy nem szeretné, ha kihallgatnák, akkor sem kérdezheti ki őt a rendőrség. A pusztá tény, hogy válaszolt néhány kérdésre és önként adott bizonyos nyilatkozatokat, nem fosztja meg őt attól a jogától, hogy tartózkodjon a további kikérdezéstől, mindaddig, amíg nem konzultált egy ügyvéddel és ezután egyezett bele a kikérdezésbe.

I.

[...]

Az őrizetben történő kihallgatás természetének és keretének megértése lényeges a mai döntésünk tekintetében. Az ilyen kihallgatások során történtek felvázolásának nehézsége abból a tényből fakad, hogy ezekre hazánkban javarészt *incommunicado* [amikor a terhelt nem beszélhet, érintkezhet senkivel] kerül sor. A korai 1930-as években folytatott széles körű empirikus tanulmányokból, köztük egy elnöki bizottság által a Kongresszus részére készített Wickersham-jelentésből egyértelműen kiderül, hogy a rendőri erőszak és a „harmadik fokozat” {„third degree” – bár a kifejezés eredete homályos, a vallomások fizikai vagy mentális erőszakkal való kikényszerítésére vonatkozik – *a szerk.*} rendkívül népszerűek voltak ebben az időben. [...] Jóval ezen tanulmányok után egy sor olyan esetben döntött a jelen Bíróság, amelyben a rendőrség a fizikai brutalitás – verés, akasztás, korbácsolás – eszközeihez, valamint *incommunicado* kikérdezéshez folyamodott, hogy beismerő vallomást csikarjon ki. [...]

[...] [A]z őrizetben történő kihallgatás modern gyakorlata inkább lélektanilag, semmint fizikailag orientált. [...] „A *Chambers kontra Florida*-eset [309 U. S. 227] óta a jelen Bíróság elismerte, hogy a kényszerítés éppúgy lehet mentális, mint fizikai, illetve hogy nem a vádlott vére az egyetlen fémjele az alkotmányellenes inkvizíciónak” [*Blackburn kontra Alabama*, 361 U. S. 199, 361 U. S. 206 (1960)]. [...]

[...] [A]z őrizetben folytatott kihallgatás önmagában súlyos terhet ró az egyéni szabadságra és az egyéni gyengeségre spekulál. [...]

Ezt a tényt egyszerűen alá lehet támasztani oly módon, hogy három, beismerő vallomásra vonatkozó esetre utalunk, amelyeket a Bíróság pont az *Escobedo*-ítéletet megelőző bírósági ciklusban döntött el. A *Townsend kontra Sain*-esetben [372 U. S. 293 (1963)] a vádlott egy „majdnem szellemi fogyatékos” 19 éves heroinfüggő volt [uo. 372 U. S. 307-310]. A *Lynum kontra Illinois*-esetben [372 U. S. 528 (1963)] a vádlott egy nő volt, aki beismerő vallomást tett a letartóztatását végző rendőrnek, miután sürgették: „működjön együtt”

annak érdekében, hogy gyermekeinek a gyermekvédelmi hatóságok által történő elvételét megakadályozza. Jelen Bíróság, éppúgy, mint a fenti esetekben, megsemmisítette a vádlott elítélését a *Haynes kontra Washington*-esetben [373 U. S. 503 (1963)] is. [Abban a vádlott] a kihallgatása során folyamatosan kérte, hogy felhívhassa feleségét vagy ügyvédjét. [...] Más körülmények között ezek az egyének esetleg gyakorolták volna alkotmányos jogukat. Az *incommunicado* elszigeteltségben, a rendőrség által dominált légkörben viszont megtörték.

A ma vizsgálandó esetekben a fenti háttér fényében elsősorban a kihallgatás légkörével, illetve az abból eredő potenciális veszélyekkel foglalkozunk. A 759. számúban, a *Miranda kontra Arizona*-esetben a rendőrség letartóztatta a vádlottat, akit egy speciális kihallgatószobába vitték, ahol beismerő vallomásra tettek szert. A 760. számúban, a *Vignera kontra New York*-esetben a vádlott szóbeli beismerést tett a rendőrségnek délutáni kihallgatása során, és aztán egy önmagára nézve terhelő nyilatkozatot írt alá, miután a helyi körzeti ügyészhelyettes kikérdezte őt aznap este. A 761. számúban, a *Westover kontra Egyesült Államok*-esetben a vádlottat átadták a Szövetségi Nyomozóirodának [*Federal Bureau of Investigation – FBI*], miután a helyi hatóságok huzamosabb ideig fogva tartották és kihallgatták, mind az éjszaka folyamán, mind a rá következő reggel során. Két óra kikérdezés után a szövetségi rendőrtisztviselők aláírt vallomást kaptak a vádlottól. Végül az 584. számú, a *California kontra Stewart*-esetben a helyi rendőrség öt napon keresztül tartotta fogva a vádlottat, és kilenc különböző alkalommal hallgatta őt ki, míg megszerezték a saját magára terhelő nyilatkozatát.

Ezekben az esetekben hagyományos értelemben nem biztos, hogy a vádlottak nyilatkozatait akarataikkal nem megegyezőnek minősítenénk. Az Ötödik alkotmánykiegészítésben foglalt értékes jogok védelmét garantáló biztosítékok iránti aggodalmunkat ez természetesen cseppet sem csökkenti. Mindegyik esetben a vádlottat számára szokatlan helyzetbe hozták és fenyegető jellegű rendőri kihallgatási eljárásba ment keresztül. Határozottan fellelhető a kényszer lehetségesége, így például a *Miranda*-esetben, amelyben a rossz anyagi helyzetű mexikói vádlottat, aki súlyosan zavart egyén volt, hangsúlyos szexuális fantáziákkal, valamint a *Stewart*-esetben, amelyben a vádlott rossz anyagi körülmények között élő Los Angeles-i fekete volt, aki az iskolát már a hatodik osztályban elhagyta. Igaz, a hivatalos iratokból nem derül ki nyílt fizikai kényszer és egyértelmű lélektani trükk sem. Marad azonban a tény, hogy ezen esetek egyikében sem tették meg a rendőrök a kihallgatás elején a megfelelő biztosítékok felkínálását annak érdekében, hogy biztosítsák a nyilatkozatok valóban szabad választásra alapuló voltát.

Egyértelmű, hogy ilyen kihallgatási légkört csakis ama célból alakítanak ki, hogy az egyént a kihallgató akaratainak rendelje alá. Ez a légkör saját magában hordja a megfélemlítés üzenetét. Igaz ugyan, hogy ez nem fizikai megfélemlítés, de éppúgy megsemmisítő az emberi méltóságot illetően. Az elszigeteltségben folytatott kihallgatás szemben áll nemzetünk legmegbecsültebb elveivel – hogy az egyén nem kényszeríthető arra, hogy saját maga ellen tanúskodjon. Amennyiben nem alkalmaznak megfelelő védelmi eljárásokat, hogy eloszlassák a kihallgatási környezettel elkerülhetetlenül együtt járó kényszert, semmilyen, a vádlottól megszerzett vallomás nem lehet valóban szabad akarat eredménye.

Az előbbiekből egyértelműen kiderül, hogy közeli kapcsolat van az önvád alóli mentesség és az őrizetben történő rendőrségi kihallgatás között. Ezért helyénvaló az önvád alóli mentesség klauzulájának [*Self-*

Incrimination Clause] történelméhez és precedenseihez fordulni, hogy megállapítsuk alkalmazhatóságát a jelen esetben.

II.

[...]

Mint egy „nemes elv, amely gyakran túlhalad az eredetén”, a[z önvád alóli] mentességet részint jogosan ismerték el az egyén anyagi jogának részeként, mint „a magánszféra egy szigetéhez való jogot, ahol [az egyén] magánéletet élhet. Ez a jog demokráciánk fémjele” [*Egyesült Államok kontra Grunewald*, 233 F.2d 556, 579, 581–582 (Frank, J., különvélemény), *rev'd*, 363 U. S. 353 U.S. 391 (1957)]. Nemrég megjegyeztük, hogy az önvád tilalma – kontradiktórius rendszerünk lényegi alapköve – az értékek bonyolult rendszerére alapszik [*Murphy kontra Waterfront Comm'n*, 378 U. S. 52, 378 U. S. 55–57, n. 5 (1964); *Tehan kontra Shott*, 382 U. S. 406, 382 U. S. 414–415, n. 12 (1966)]. Mindezeket az irányelveket egy kiemelt fontosságú gondolat vezérli: a mentesség alkotmányos alapja a tisztelet, amelyet egy kormányzatnak – legyen az tagállami vagy szövetségi – tanúsítania kell polgárainak méltóságával és integritásával szemben. Annak érdekében, hogy megvalósítson egy „igazságos egyensúlyt az egyén és az állam között”; hogy arra kötelezze a kormányzatot, hogy az „egész terhet viselje” [8 Wigmore, 317-es számú bizonyíték (McNaughton rev. 1961)]; valamint hogy az emberi személyiség sérthetetlenségét tiszteletben tartsa, büntető igazságszolgáltatásunk akkuzatórius rendszere azt követeli, hogy az egyént megbüntetni kívánó kormányzat saját, önálló munkája révén szerezzen bizonyítékot ellene, semmint hogy kegyetlen, egyszerű és kézenfekvő eszközzel a saját szájából kényszerítse azt ki [*Chambers kontra Florida*, 309 U. S. 227, 309 U. S. 235–238 (1940)]. Összességében tehát ez a mentesség akkor teljesül, ha a személynek garantálják azt a jogát, „hogy hallgasson, hacsak nem azt választja, hogy saját akaratának korlátlan gyakorlása keretében beszél.” [*Malloy kontra Hogan*, 378 U. S. 1, 378 U. S. 8 (1964)].

A kérdés ezekben az esetekben az, hogy a mentesség teljes mértékben alkalmazható-e az őrizetben folytatott kihallgatás teljes időtartamára. Jelen Bíróságon mindig liberálisan értelmezték a mentességet [*Albertson kontra SACB*, 382 U. S. 70, 382 U. S. 81 (1965); *Hoffman kontra Egyesült Államok*, 341 U. S. 479, 341 U. S. 486 (1951); *Arndstein kontra McCarthy*, 254 U. S. 71, 254 U. S. 72–73 (1920); *Counselman kontra Hitchcock*, 142 U. S. 547, 142 U. S. 562 (1892)]. Meg vagyunk győződve arról, hogy a mentességben testet öltő elvek érvényesek a kikérdezés során a rendőrségi tisztviselők által kifejtett informális kényszerre is. Egy egyén esetében, akit megszokott környezetéből hirtelen rendőrségi őrizetbe visznek, ahol ellenséges erők veszik körül és ki van téve a fent vázolt meggyőzésre irányuló módszereknek, nem lehet másról beszélni, mint a beszédre való kényszerről. Gyakorlati szempontból a beszédre vonatkozó kényszer a rendőrkapitányság elszigetelt környezetében jóval erősebb tud lenni, mint a bíróságon vagy más hivatalos vizsgálat során, amikor gyakran vannak pártatlan megfigyelők, akik védelmet nyújtanak a megfélemlítés és a trükközés ellen.

[...]

III.

Manapság ezért nem lehet kétség afelől, hogy az Ötödik alkotmánykiegészítés által nyújtott mentesség a bünyügyi bírósági eljáráson kívül is alkalmazandó, és azt a célt szolgálja, hogy minden olyan helyzetben megvédje a személyeket az önvádolástól, amelyekben cselekvési szabadságuk jelentős mértékben korlátozva van. Arra a következtetésre jutottunk, hogy a megfelelő biztosítékok hiányában a bűntény elkövetésével gyanúsított vagy vádolt személyek számára az őrizetben történő kihallgatás folyamata magától értetődően olyan kényszerű nyomást tartalmaz, amely megtörheti az egyén akaratát, hogy ellenálljon, és ráveheti őt a beszédre, amikor másként ezt önként nem tenné. Annak érdekében, hogy ezen nyomás ellen fel lehessen lépni és az önvádolás alóli mentesség teljes mértékű gyakorlása engedélyezett legyen, a vádlottat megfelelően és határozatosan tájékoztatni kell jogairól, és ezen jogok gyakorlását teljes mértékig tiszteletben kell tartani. Lehetetlen számunkra előre látni, hogy a Kongresszus és az államok kreatív szabályalkotási képességük keretében milyen potenciális alternatívákat dolgoznak ki a mentesség védelme érdekében. Ezért nem mondhatjuk, hogy az Alkotmány szükségszerűen egy konkrét megoldást követelne meg annak érdekében, hogy a kihallgatások jelenlegi formájával elkerülhetetlenül együtt járó kényszereket elkerülje. Döntésünk semmiképpen nem teremt alkotmányos kényszerzubbonyt, amely bénítaná a megalapozott reform-erőfeszítéseket, és semmiképpen nem szánunk neki ilyen hatást. Arra biztatjuk a Kongresszust és az államokat, hogy folytassák az egyén jogainak védelmét hatékonyabban szolgáló módszerek dicséretes keresését, míg egyidejűleg elősegítik a büntető-törvények hatékony végrehajtását. Mindaddig azonban, amíg nem mutatnak nekünk más eljárásokat, amelyek hasonlóan hatékonyak a vádolt személyek arra vonatkozó tájékoztatásában, hogy jogukban áll nem beszélni, valamint ezen jog folyamatos gyakorlásának biztosításában, addig a következő biztosítékokat kell betartani.

Indulóban, ha egy őrizetben lévő személyt kihallgatásnak vetnek alá, akkor először is világosan és félreérthetetlenül tájékoztatni kell, hogy joga van hallgatni. Azok számára, akik nincsenek a privilégium tudatában, pusztán a célból szükséges a figyelmeztetés, hogy tudatosuljon bennük – ez a minimum követelmény ahhoz, hogy intelligensen lehessen döntést hozni a jog gyakorlásáról. Ennél is fontosabb még, hogy egy ilyen figyelmeztetés az abszolút előfeltétele annak, hogy a kihallgatási légkörrel elkerülhetetlenül együtt járó nyomáson felül lehessen emelkedni. Nem csak az alacsonyabb intelligenciájúak [*subnormal*] vagy a szánalmasan tájékozatlanok azok, akik nem tudnak ellenállni a kihallgató fenyegetésének – függetlenül attól, hogy az implicit vagy nyíltan kimondásra kerül –, hogy a kihallgatás mindaddig folytatódik, amíg egy beismerő vallomást nem eredményez, illetve hogy a hallgatás maga is terhelő a vádat illetően, és rosszul fog majd festeni, ha az eskütszék elé tárják. Továbbá, a figyelmeztetés jelezni fogja az egyénnek, hogy a kihallgatói készek elismerni privilégiumának gyakorlását, amennyiben azt választja.

Az Ötödik alkotmánykiegészítésben foglalt privilégium oly mértékben alapvető alkotmányos rendünk szempontjából, és egyúttal annyira egyszerű és kézenfekvő a megfelelő figyelmeztetés nyújtása arra vonatkozóan, hogy rendelkezésre áll ilyen privilégium, hogy most nem állunk meg azt vizsgálni, hogy egyedi esetekben tisztában volt-e egy adott vádlott a jogaival anélkül is, hogy figyelmeztették volna. Annak megítélése, hogy milyen információkkal rendelkezhetett a vádlott, a korára, képzettségére, intelligenciájára, vagy korábbi hatóságokkal történő érintkezésére való tekintettel, soha nem lehet több, mint spekuláció; egy figyelmeztetés

viszont egyértelmű tény. Ennél fontosabb azonban, hogy bármilyen is a kihallgatott egyén személyi háttere, egy, a kihallgatás idején adott figyelmeztetés nélkülözhetetlen annak érdekében, hogy felül lehessen emelkedni az adott helyzetből eredő nyomáson és biztosítani lehessen, hogy az egyén szabadon gyakorolhassa privilégiumát a kihallgatás során.

A hallgatáshoz való jogra történő figyelmeztetést kísérnie kell egy magyarázatnak is, miszerint mindent, ami elhangzik, fel lehet és fel is fogják használni az egyénnel szemben a bíróságon. Ez a figyelmeztetés azért szükséges, hogy ne csak a privilégiumnak legyen tudatában, hanem az arról történő lemondás következményeinek is. Csak ezeknek a következményeknek tudatában létezhet bizonyosság azt illetően, hogy valóban megértették a privilégiumot és annak lehetőségét okosan gyakorolni is tudják. Ezen felül a figyelmeztetés azt a célt is szolgálja, hogy még erősebben felhívja az egyén figyelmét: a kontradiktórius rendszer egyik fázisában van és nem olyan személyek jelenlétében, akik pusztán az ő érdekében járnak el.

Az őrizetben történő kihallgatás körülményei könnyen oda vezethetnek, hogy felülírják valakinek az akaratát, akinek kihallgatói csak felhívták figyelmét a privilégiumra. Ezért az ahhoz fűződő jog, hogy a kihallgatásnál jelen legyen ügyvéd, nélkülözhetetlen az Ötödik alkotmánykiegészítés privilégiumának védelméhez, abban a rendszerben, amelyet ma körvonalazunk. Célunk, hogy az egyén joga, hogy válasszon a hallgatás és a beszéd között, a teljes kihallgatási folyamat során korlátozatlan maradjon. [...] Ezért a védőügyvédhez való jog, amely szükséges az Ötödik alkotmánykiegészítés biztosította privilégium védelméhez, nem csak azt a jogot foglalja magába, hogy a kikérdezés előtt egyeztetni lehessen egy ügyvéddel, hanem azt is, hogy a védő jelen lehessen a kikérdezés során, ha a vádlott úgy kívánja.

Az ügyvéd jelenléte a kihallgatás során több egyéb járulékos funkciót is betölt. Amennyiben a vádlott úgy dönt, hogy beszél a kihallgatóival, a védő segítsége csökkentheti a megbízhatatlanság veszélyeit. Egy ügyvéd jelenlétében csökken annak valószínűsége, hogy a rendőrség kényszerrel alkalmaz, és ha ez mégis megtörténne, akkor az ügyvéd erről vallhat a bíróságon. Az ügyvéd jelenléte emellett segíthet garantálni, hogy a vádlott teljesen akkurátus nyilatkozatot ad a rendőrségnek, és hogy a nyilatkozatot az ügyészség helyesen értelmezi a tárgyalás során. [...]

Az egyénnek nem szükséges már a meghallgatás előtt ügyvédet igényelnie. Míg egy ilyen kérelem jóváhagyólag biztosítja azt a jogát, hogy legyen ügyvédje, annak elmulasztása, hogy igényeljen egyet, nem minősül a jogról való lemondásnak. A védőügyvédhez való jogról a kihallgatás során nem lehet érvényesen lemondani mindaddig, amíg nem kifejezetten az itt kifejtett figyelmeztetések után történik. A vádlott, aki nem ismeri jogait és ezért nem fogalmaz meg erre vonatkozó igényt, éppen az a személy lehet, akinek leginkább szüksége van a védőügyvédre. [...]

Ennek megfelelően úgy határozunk, hogy a privilégiumnak az általunk a mai napon körvonalazott rendszere szerint egy egyént, akit kihallgatás céljából fogva tartanak, tájékoztatni kell, hogy jogában áll egy ügyvéddel egyeztetni, valamint, hogy egy ügyvéd vele legyen a kihallgatás során. Éppúgy, mint a figyelmeztetés a hallgatáshoz való jogra, valamint arra, hogy minden, amit mond, bizonyítékként felhasználható ellene, ez a figyelmeztetés is abszolút előfeltétele a kihallgatásnak. Semmilyen közvetett bizonyíték, miszerint az illető

tudatában lehetett ennek a jogának, nem fogadható el ehelyett. Csak egy ilyen figyelmeztetés révén van megállapíthatóan biztosítva, hogy a vádlott tudatában volt ennek a jognak.

[...]

Ezért tehát annak érdekében, hogy teljes mértékben tájékoztatni lehessen egy kihallgatott személyt az ezen rendszeren belüli jogairól, nem csak arra szükséges felhívni a figyelmét, hogy jogában áll egy ügyvéddel egyeztetni, hanem arra is, hogy ha anyagilag rászoruló, akkor kirendelt védőt biztosítanak képviselőtételére. Eme kiegészítő figyelmeztetés nélkül a védővel való egyeztetés jogát gyakran úgy értelmeznék, hogy csak akkor lehet ügyvéddel egyeztetni, ha valakinek megvan a kellő anyagi erőforrása annak megbízására. Tartalmatlan volna az ügyvédhez való jog, ha nem oly formában kerülne kifejtésre, amelyből a rászoruló szegények – azok a személyek, akik leggyakrabban alanyai a kihallgatásnak – számára kiderül, hogy joguk van védőjük jelenlétéhez. Csakúgy, mint a hallgatáshoz való jogra és a védőhöz való általános jogra vonatkozó figyelmeztetés esetében, csak a rászorulóknak adott hathatós és érthető magyarázat esetében lehet biztosított, hogy ez utóbbi jogot valóban gyakorolni tudják.

Miután sor került a figyelmeztetésekre, egyértelmű az ezt követő eljárás. Ha egy egyén a kikérdezés előtt vagy annak során bármikor, bármely módon jelzi, hogy hallgatni szeretne, akkor a kihallgatást be kell fejezni.

[...]

Amennyiben a kihallgatás ügyvéd jelenléte nélkül folytatódik le és vallomást vesznek fel, úgy a kormányzatra nehező annak súlyos terhe, hogy bebizonyítsa: a vádlott tudatosan és ésszerű döntés nyomán mondott le az önvádolástól való mentességéről, valamint a megbízott vagy kinevezett védőügyvédhez való jogáról [*Escobedo kontra Illinois*, 378 U. S. 478, 378 U. S. 490, n. 14.]. Jelen Bíróság mindig magas bizonyítási követelményeket fogalmazott meg annak alátámasztására, ha valaki lemondott alkotmányos jogáról [*Johnson kontra Zerbst*, 304 U. S. 458 (1938)], és megerősítjük ezen standardokat az őrizetben folytatott kihallgatásokra való alkalmazásukban is. Mivel az állam felelőssége, hogy megállapítsa az elszigetelt körülmények kereteit, amelyekben sor került a kihallgatásra, és mivel csak neki van eszköze arra, hogy megerősített bizonyítékot bocsásson rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy sor került a figyelmeztetésekre a másokkal való érintkezés-től elzárt kihallgatás során, így jogosan van az ő vállán a teher.

[...]

IV.

Ilyen esetekben gyakran visszatérő érv, hogy a társadalomnak a vallatáshoz fűződő joga nagyobb súllyal esik a latba, mint a privilégium. Nem ismeretlen a Bíróságnak ez az érvelés [lásd például *Chambers kontra Florida*, 309 U. S. 227, 309 U. S. 240–241 (1940)]. Egész fenti fejtegetésünk lényegi iránya, hogy amidőn az Ötödik alkotmánykiegészítés úgy rendelkezett, hogy egy egyént nem lehet arra kényszeríteni, hogy saját maga ellen tanúskodnia kelljen, az Alkotmány előírta az egyén jogait abban a helyzetben, amikor az állam hatalmával szembesül. Ezt a jogot nem lehet korlátozni. [...]

Amennyiben egy egyén gyakorolni kívánja privilégiumát, akkor ehhez joga van. Ez nem a hatósági döntés körébe tartozik. Egy ügyvéd tanácsolhatja kliensének, hogy ne beszéljen a rendőrséggel, amíg neki nem volt

lehetősége az esetet megvizsgálni vagy esetleg, hogy bármikor jelen szeretne lenni, amikor kliensét a rendőrség kikérdezi. Amikor ezt teszi, akkor egy ügyvéd csak azt a jó szakmai ítélőképességet használja, amelyet tanítottak neki. Ez nem lehet ok arra, hogy az ügyvéd jelenlétét fenyegetésnek tekintsék a bűnüldözési szervekre nézve. Mindössze azt teszi, amit esküje alapján megfogadott – hogy legjobb képessége szerint védje a védence jogait. Amikor ezen felelősségnek eleget tesz, az ügyvéd életbevágó szerepet tölt be az Alkotmányunk értelmében vett bűnügyi igazságszolgáltatásban.

Ezeknek az elveknek a kihirdetése során nem vagyok tekintet nélkül a terhekre, melyeket a bűnüldözési tisztviselőknek viselniük kell, gyakran keserves, nehéz körülmények között. Emellett teljes mértékig elismerjük az állampolgárok abbéli köteleességét, hogy segítsenek a büntetőtörvények érvényesítésében. Ugyan védte az egyéni jogokat, jelen Bíróság mindig bőséges mozgásteret nyújtott a bűnüldözési szerveknek köteleességeik legitim gyakorlásához. Azok a határok, amelyeket a kihallgatási folyamatra kiszabtunk, nem jelentenek indokolatlan megterhelést a bűnüldözési folyamat megfelelő rendszerére. Ahogy megjegyeztük, döntésünk semmilyen formában nem gátolja a rendőrséget abban, hogy betöltse hagyományos nyomozói funkcióit. Bár a beismerő vallomások egyes esetekben fontos szerepet játszhatnak a bűnösség megállapításában, az általunk vizsgált esetek a beismerő vallomások „szükségessége” eltúlzottságának drámai szemléltetését kínálják. A hatóságok minden egyes esetben akár öt napig tartó kihallgatást folytattak, annak ellenére, hogy a standard nyomozási technikák jelentős bizonyítékot nyújtottak minden egyes vádlott ellen. [...]

Emellett azt is sürgetik, hogy engedélyezni kellene a korlátlan kihallgatás érdekében történő őrizetben tartást, mert az a kikérdezett személy javára válik. Azt állítják, hogy amikor a rendőrségi vizsgálat megállapítja, hogy nincs ok azt hinni, hogy az adott személy bármilyen bűntényt követett volna el, akkor elengedik anélkül, hogy szükség lenne további hivatalos eljárásra. Ám az a személy, aki nem követett el bűntényt, jobban tudja magát tisztázni a figyelmeztetések után, ha jelen van a védő, mintha nem lenne. [A fent kifejtett] körülmények között abból lehet kiindulni, hogy egy ügyvéd azt tanácsolná, hogy szabadon beszéljen annak érdekében, hogy tisztázza magát.

Ezzel szemben, az őrizetben történő kihallgatás nem feltétlenül kínál lehetőséget az ártatlannak önmaga tisztázására. A jelenlegi, az ártatlanoknak állítólag kedvező gyakorlat súlyos következménye, hogy sok „nyomozás okán” történő letartóztatás számos ártatlan személyt tesz ki a letartóztatásnak és kihallgatásnak. Az egyik előttünk lévő esetben, az 584. számú *Kalifornia kontra Stewart*-esetben a rendőrség négy olyan személyt tartott őrizetben öt napon keresztül, akik a letartóztatás időpontjában a vádlott házában voltak. Letartóztatásuk addig tartott, amíg a vádlott megtette beismerő vallomását, akkor végre szabadon engedték őket. A rendőrség nyilatkozata szerint „nem volt semmilyen bizonyíték, amely bármilyen bűnténnyel összefüggésbe hozta volna őket”. A rendelkezésre álló statisztikák ennek a gyakorlatnak az elterjedtségéről ott, ahol engedélyezve van, azt jelzik, hogy ez a négy személy koránt sincs egyedül kitéve az elvileg megkövetelt, de hiányzó alapos gyanú nélkül való letartóztatásnak, elhúzódnak fogva tartásnak és kihallgatásnak [...].

(Fordította: Győri Gábor)

Egészségügyi károsodás – Roche kontra Egyesült Királyság-eset (Részletek a sajtóközleményből)

1. Lényegi tények

Az eset az Egyesült Királyság egyik állampolgárának kérelmére vonatkozik. A kérelmező, Thomas Michael Roche 1938-ban született, és Lancashire-ben él (Egyesült Királyság).

1953-ban a kérelmező belépett a Brit Hadseregbe, 1968-ban az esethez nem kapcsolódó okoknál fogva felmentették a katonai szolgálat alól.

1987-ben magas vérnyomás alakult ki nála, és most hipertóniában, bronchitisben és bronchiális asztmában szenved. 1988 óta nem dolgozott, munkaképtelen rokkantként van nyilvántartva. Állítása szerint egészségügyi problémái abból következnek, hogy részt vett mustár- és ideggázok tesztelésében, amelyek a Brit Fegyveres Erők égisze alatt a Kémiai és Biológiai Védelmi Létesítménynél [*Chemical and Biological Defence Establishment* – CBDE] a Porton Down-i kaszárnákban (Anglia) zajlottak 1962-ben és 1963-ban.

A kérelmező orvosi és politikai csatornákon keresztül 1987 óta aktívan keresett hozzáférést a szolgálati irataihoz, de korlátozott sikerrel járt. 1991. június 10-én beadta igényét szolgálati nyugdíjra. 1992. január 28-án a miniszter visszautasította nyugdíjkérelmét, mivel nem mutatott fel okozati összefüggést a tesztek és egészségügyi problémái között.

1994-ben azzal fenyegetett, hogy bírósági felülvizsgálatot kér, többek között a Honvédelmi Minisztérium gondatlanságát állítva. 1995. augusztus 3-án a miniszter egy tanúsítványt bocsátott ki az 1947-es eljárási törvény [*Crown Proceedings Act*] 10. §-a értelmében, ami lényegében letiltott minden ilyen eljárást az 1987 előtt bekövetkezett események kapcsán, de megengedte az érintett személyeknek, hogy szolgálati nyugdíjért folyamodjanak.

1998 novemberében – az Emberi Jogok Európai Bíróságának 1998. június 9-i, a *McGinley és Egan kontra Egyesült Királyság*-esetben hozott ítélete után – a kérelmező fellebbezett a Nyugdíjfellebbezési Törvényszéknél [*Pensions Appeal Tribunal* – a továbbiakban: PAT]. Kérelmezte a hivatalos információ felfedését a PAT-szabályzat 6. (1) szabálya szerint, hogy lehetővé tegye a PAT számára annak eldöntését, hogy betegségét a Porton Down-i gáztesztek okozhatták-e, illetve súlyosbíthatták-e. 2001 februárjában a PAT a Honvédelmi Minisztériumot egyes irattári anyagok kategóriáinak nyilvánosságra hozására utasította, és bizonyos dokumentumok nyilvánosságra hoztak 2001-ben és 2002-ben.

2004. január 14-én a PAT a szakértői jelentésre támaszkodva arra a következtetésre jutott, hogy nem volt „bizonyíték, amely összefüggést állapított volna meg [a kérelmező] jelen állapota és bármely gáznak való kitettsége között”. A mustárgázteszteket abból a célból alkalmazták, hogy felmérjék a katonai ruházat alkalmasságát a gázzal való találkozás esetén, és önmagában nem minősültek gáztesztnek. Továbbá, miután 1953-ban meghalt egy férfi, Porton Down-ban biztonsági intézkedéseket léptettek életbe annak érdekében, hogy az önkéntesek csak a biztonságos határérték alatti dózisnak legyenek kitéve. Ám a PAT „nyugtalanító-nak” találta a „nehézségeket” is, amelyeket a kérelmező tapasztalt azoknak az iratoknak a beszerzésében, amelyeket átadtak a PAT-nak.

2004. május 11-én a kérelmező engedélyért folyamadt, hogy a Felsőfokú Bíróságnál [*High Court*] fellebbezhessen. 2004. október 8-án a Felsőfokú Bíróság engedélyezte a fellebbezést, és visszautalta az ügyet a PAT-hoz további tárgyalásra. Az eset továbbra is folyamatban van a PAT-nál.

2008. április 18-án a kormány nyilvánosságra hozott további 11 dokumentumot, köztük nyolc olyat, amelyet még nem látott a kérelmező.

1998 óta létezett egy program, amely engedélyezte, hogy a Porton Down-teszt résztvevői megkaphassák tesztirataik összefoglalóját, és láthassák a valós dokumentumokat Porton Down-ban. Emellett 2001-ben létrehozták a Porton Down-i Önkéntesek Orvosi Vizsgálata Programot [*Porton Down Volunteers Medical Assessment Programme*], amely a résztvevők egészségügyi panaszait hivatott vizsgálni. A vizsgálat 111 főre terjedt ki, de nem volt kontrollcsoport. A 2004-ben kiadott jelentése arra a következtetésre jutott, hogy: „klinikai alapon nem volt bizonyíték, amely alátámasztotta volna a hipotézist, miszerint a Porton Down-i kísérletek hosszú távú egészségügyi károsodást, vagy a betegségek szokatlan kombinációját idézték volna elő, az azonos korú általános népességhez képest”. Folyamatban van egy további kísérleti tanulmány a Porton Down-teszt résztvevők rákos megbetegedési és halálozási gyakorisági arányairól.

[...]

[Részlet az ítélet indokolásából]

I. Az Egyezmény 6. cikkének állított megsértése

[...]

C. A Bíróság értékelése

1. Általános elvek

116. A jelen esetben szóban forgó, 6. cikk által garantált bírósághoz való hozzáférés jogát a *Golder*-esetben alapozták meg. Abban az esetben a Bíróság a bírósághoz való hozzáférés jogát a 6. cikkben lefektetett biztosítékok lényegi elemének minősítette, a jogállamiság és az önkényes hatalomgyakorlás elkerülésére utalva, amely az Egyezmény javarészáének alapját képezi. Ezért a 6. cikk (1) biztosítja mindenkinek a jogot, hogy egy polgári jogi, illetve kötelezettségekre vonatkozó igényét bíróság elé vihesse [lásd a közelmúltból: *Z és társa*-eset].

117. Ám a 6. cikk (1) bekezdése nem garantál bármely konkrét tartalmat ezeknek a (polgári) „jogoknak” a részes államok anyagi jogában: a Bíróság a 6. cikk (1) bekezdése értelmezésével nem teremthet olyan anyagi jogot, amelynek nincs jogi alapja az érintett államban [lásd a *Fayed*-esetet (...)]. Garanciái csak olyan jogokra terjednek ki, amelyek – legalább megérvelhető módon – elismertek a belső jogban [lásd *James és mások kontra Egyesült Királyság*, 1986. február 21-i ítélet, 98. sz. kérelem és *Z és mások*, 81. § és az abban idézett eseteket a *McElhinney kontra Írország* (GC) esettel együtt, 31253/96 sz. kérelem, 23. §, 2001. november 21.].

118. A kérelmező azt állította, hogy bizonyos feszültség áll fenn egyrésről eme, fent említett elv, másrésről pedig a „polgári jogi jogok és kötelezettségek” Bíróság által megállapított, önálló jelentése között. Ennek kapcsán megkérdőjelezte a különbségtételt az olyan korlátozás között, amely az érintett polgári jog tulajdonképeni anyagi tartalmát határolja körül, amire a 6. cikk (1) bekezdése nem alkalmazandó [lásd *Powell és Rayner kontra Egyesült Királyság*, 1990. február 21.-i ítélet, 172. sz. kérelem, 16–17. o., 36. § és a *Z és mások*], és egy olyan korlátozás között, amely eljárásbeli akadálnak minősül, amely olyan potenciális igények bíróság elé vitelét gátolja meg, amelyekre a 6. cikk bizonyos mértékig alkalmazható lehetne [lásd *Tinnelly és Sons Ltd és mások*; *McElduff és mások*, 1657. o., 62. §; *Al-Adsani kontra Egyesült Királyság* (GC), 35763/97 sz. kérelem, 48–49. §, ECHR 2001-XI; *Fogarty*, 26. §; és *McElhinney*, 25. §] A kérelmező érvelése szerint muszáj fenntartani a különbségtételt (a Bizottság ... *Ketterick*, *Pinder* és *Dye*-eset döntéseire támaszkodva, együttesen a *Fayed* 65. bekezdésével (49. o.), ahogyan azt a *Fogarty*-eset 25. bekezdésében idézik): minden korlátozást alá kell vetni az arányossági tesztnek, mert a lényegi megfontolás, hogy a bíróságokat meg kell védeni a végrehajtó hatalom általi kontrolltól és önkényes hatalomgyakorlástól.

119. A Bíróság nem tud egyetérteni a kérelmező ezen érvelésével. Nem lát semmilyen belső ellentmondást a „polgári” autonóm fogalom [lásd *König kontra Németország*, 1987. június 28-i ítélet, 27. sz. kérelem, 30. o., 89. §, és a közelebbi múltból: *Ferrazzini kontra Olaszország* (GC), 44759/98 sz. kérelem, 24–31. §, ECHR 2001-VII] és azon követelmény között, hogy a belső jog ismerje el, legalább értelmezés alapján, egy „jog” létezését [lásd *James és Mások*, fentebb idézve, 46, 47, 81. §; *Lithgow és mások kontra Egyesült Királyság*, 1986. július 8-ai ítélet, 102 sz. kérelem, 70. o., 192. §; és *A Szent Kolostorok kontra Görögország*, december 9-i ítélet, 301-A sz. kérelem, 36–37. o., 80. §]. Továbbá a Bizottság döntéseit egyebek közt a *Ketterick*, *Pinder* és *Dyer*-eset, a *Z és mások* (fentebb idézett) ítélet fényében kell értelmezni, különösen a Bíróságnak az abban foglalt arra vonatkozó megerősítésének fényében, hogy szükséges fenntartani az eljárásbeli, illetve tartalmi megkülönböztetést: bármennyire finom, nehezen észrevehető is egy konkrét esetben, ez a megkülönböztetés meghatározó marad az Egyezmény 6. cikkének alkalmazhatóságát és adott esetben garanciáinak terjedelmét illetően. A Bíróság mindkét vonatkozásban megerősíti azt az alapvető elvet, hogy a 6. cikk önmagában nem garantálja a részes felek anyagi jogának semmilyenfajta konkrét tartalmát [lásd egyéb döntések mellett *Z és mások*, fent idézett, 87. §]. A Bíróság véleménye szerint a *Fayed*-döntés 67. bekezdéséből nem lehet ezzel ellentétes következtetést levonni. Az a tény, hogy egy adott eset körülményei és a vele kapcsolatban emelt panaszok feleslegessé tehetik az anyagi jogi korlátozások és az eljárásbeli gátak közötti különbségtételt [lásd például *A. kontra Egyesült Királyság*, 35373/97 sz. kérelem, 65. §, ECHR 2002-X] nem érinti az Egyezmény 6. cikkének hatályát, amely elvileg nem alkalmazható a belső jog keretében létező jog anyagi korlátozásaira.

120. Annak megítélésében tehát, hogy létezik-e egy polgári „jog”, illetve annak megállapítása során, hogy a támadott korlátozás anyaginak vagy eljárásbelinek minősül, az idevágó belső jognak, illetve annak a nemzeti bíróságok általi értelmezésének kell kiindulópontként szolgálnia [lásd *Masson és Van Zon kontra Hollandia*, 1995. szeptember 28-i ítélet, 327-A sz. kérelem, 19. o., 49. §]. *Ahol továbbá a felsőbb nemzeti bíróságok*

átfogóan és meggyőzően elemezték a releváns egyezményi esetjog, illetve az abból levezett elvek alapján a támadott korlátozás pontos természetét, ott ezen Bíróság csak nagyon nyomós okok mellett fogadna el más következtetést, mint azok a bíróságok, ezáltal a belső jog értelmezését érintő kérdésben a nemzeti bíróságok véleményét helyettesítve saját nézeteivel [lásd Z és mások, fentebb idézve, 101. §] és megállapítva – a nemzeti bíróság véleményével szemben –, hogy feltehetően van egy, a belső jog által elismert jog.

121. Végezetül ezen értékelés kivitelezése során szükséges a felszín és a használt nyelvezet mögé tekinteni és a helyzet realitására összpontosítani [lásd *Van Droogenbroeck kontra Belgium*, 1982. június 24-i ítélet, 50. sz. kérelem, 20–21. o., 38. §]. A Bíróságot nem befolyásolhatják indokolatlanul például az alkalmazott jogalkotási módszerek [lásd *Fayed*, 50–51. o., 67. §] vagy a belső jog által a releváns korlátozásra aggatott jelző. Mint a kormány megjegyezte: a gyakran emlegetett „mentesség” szó jelentheti a „jogi felelősségtől való mentességet” (ez elvileg egy anyagi korlátozás) vagy egy „perbe foghatóságtól való mentességet” (ami eljárásbeli korlátozást sugall).

2. A jelen esetre történő alkalmazás

122. Ezért a Bíróság kiindulópontként a Lordok Házának a *Matthews*-esetben az 1947-es törvény 10. §-a kapcsán kifejtett fentebb hivatkozott értékelését és következtetéseit vette. Az 1947-es törvénynek – és különösen a 2. és 10. §-nak – történelmi összefüggéseit, szövegét és célját tekintve a Lordok Háza arra a következtetésre jutott, hogy a 10. § nem szándékozott a volt katonákat olyan anyagi joggal felruházni, amely feljogosította volna őket arra, hogy a [brit államtól] kártérítést igényeljenek, hanem megtartotta a Korona fennálló (és vita felett álló) magánjogi kártérítési felelősségének hiányát az azon paragrafus által érintett katonai szolgálatot teljesítők vonatkozásában. A Lordok kiemelték, hogy 1947 előtt senkinek nem állt jogában a Korona ellen magánjogi kártérítési igényt benyújtani. A doktrína, miszerint „a Király nem tehetett rosszat” azt jelentette, hogy a Koronának a szokásjog [*common law*] szerint nem volt kártérítési felelőssége. Az 1947-es törvény 2. §-a első ízben engedélyezte a magánjogi kártérítési kereseteket a Korona ellen, de a paragrafust kifejezetten a törvény 10. §-ának rendelkezéseitől tette függővé. A 10. § (amely az 1947-es törvénynek ugyanazon, „Anyagi jog” című részébe került, mint a 2. § – lásd Lord Hope-t a *Matthews*-döntésben, 94. bekezdés, fentebb hivatkozva) rendelkezése szerint a Korona fegyveres erői tagjának semmilyen szolgálatban elkövetett cselekménye vagy mulasztása nem teheti ki őt vagy a Koronát magánjogi kártérítési felelősségnek azért, mert személyi sérülést okozott a fegyveres erők egy másik, szolgálatban lévő tagjának. A 10. § tehát nem vont ki egy bizonyos típusú igényjogosultságot a nemzeti bíróságok hatásköréből, és egyúttal nem nyújtott olyan mentességet, amelyet addig nem ismertek el: az igényjogosultságoknak ez a kategóriája soha nem létezett előtte és az 1947-es törvénnyel sem került megalkotásra. A 10. §-t ezért tehát anyagi jogi rendelkezésnek találták, amely a katonai szolgálatot teljesítőknek a Korona elleni kártérítési jogát határolja be, és amely e helyett anyagi jogi értelemben egy, a károkozói felelősségtől függetlenül érvényes nyugdíj programról rendelkezett a katonai szolgálat során keletkezett sérülések esetében.

123. Arra vonatkozólag, hogy van-e nyomós ok eltávolodni ettől a következtetéstől, a kérelmező főként azzal érvelt, hogy a miniszter által, a 10. § alapján kiadott tanúsítvány eljárásbeli korlátozásként működött, amely meggátolta őt abban, hogy egy bírósági keresethez való jogot igénybe vegyen, amelyet az 1947-es törvény alapján abban a pillanatban élvezett, amikor jelentős sérülést szenvedett. A Bíróság nem tudja elfogadni ezt az érvelést. Arra jut, hogy a 10. § összefüggésében, valamint a jogalkotási szándék és cél figyelembevételével kell értelmezni. Ahogy részletesen ki van fejtve Lord Bingham és Lord Hope *Matthews* ítéletében, a 10. (1) (b) § által bevezetett tanúsítási eljárás célja nem az volt, hogy megváltozassa a 10. § eredeti megalkotásakor kijelölt lényegi csapás irányát – azaz, hogy teljesen kizárja a Korona jogi felelősségre vonhatóságát – hanem az, hogy megkönnyítse a nyugdíj odaítélését a sérült katonai személyzet számára, anélkül, hogy be kellene bizonyítaniuk, hogy sérülésük a szolgálat következménye.

Lord Bingham továbbá kiemelte, hogy „a helyzet realitása” az volt, hogy a 10. §-ban lefektetett tanúsítvány „szándék szerint nyilvánvalóan” akkor kerülne kiadásra, amikor az idevágó követelmények teljesültek, és megjegyezte, hogy valóban ez volt az egymást követő miniszterek egyöntetű és változatlan gyakorlata negyven éven keresztül, olyannyira, hogy bármely gyakorló jogász felhívta volna Matthews úr figyelmét arra, hogy egy 10. § tanúsítvány elkerülhetetlenül kiadásra kerül majd [lásd még Lord Walkert a *Matthews*-ítéletben, fent hivatkozott 92. bekezdés]. Ezt a 10. § (1) (b) által engedélyezett szűk mérlegelési jogkört szembe kellett állítani az 1947-es törvény 10. § (3) által nyújtott szélesebb mérlegelési jogkörrel. Az alábbi, 126. bekezdésben kifejtett okoknál fogva a miniszternek ezt a szűk mérlegelési jogkört nem változtatja a tény, hogy utóbbi úgy döntött, hogy nem tart fenn egy „10 § (1) érvet” a kérelmezővel szemben.

A Bíróság szerint ez, a 10. § által a miniszterre ruházott jogkör jellegét tekintve alapvetően eltér egy külföldi kormány által élvezett korlátozásmentes mérlegelési jogkörtől – amely a Bíróság *Fogarty*-döntésében volt a vizsgálat tárgya –, hogy ne mondjon le az állam a mentességéről, és ezáltal megakadályozhassa a belső jog alapján amúgy megalapozott igények nemzeti bíróság általi vizsgálatát. A 10. § által elrendelt tanúsítási eljárás hasonlóképpen megkülönböztetendő attól is, amit a Bíróság a *Tinnelly & Sons Ltd* és *mások* és *McElduff* és *mások*-esetben tárgyalt. Abban az esetben az 1976-os Tisztességes foglalkoztatásról szóló törvény az ország (Észak-Írország) törvényei alapján egyértelműen nyújtott egy jogot arra, hogy kártérítést lehessen igényelni a vallási diszkrimináció okán, ha valaki állami tendereken pályázott. Az 1976-os törvény nem azt célozta meg, hogy kivételt teremtsen azokban az esetekben, amelyekben a parlament (az 1976-os törvény elfogadása során) a diszkriminációt igazolhatónak vélte, hanem felhatalmazta a minisztert, hogy egy végleges tanúsítvánnyal leállítson egy egyébként indokolt bírósági eljárást, olyan állításra való hivatkozással, hogy a támadott cselekmény a nemzetbiztonság védelmét szolgálta. Ahogy Lord Hoffmann megállapította: a 10. § nem nyújtott a végrehajtó hatalomnak ilyen túlzott befolyást a bírói hatalom szférájába, hanem a parlament 1947-es döntésére vonatkozott, miszerint olyan esetekben, amikor a katonai szolgálatot teljesítő személyzet a szolgálat következményeként sérülést szenvedett, akkor egy kereseti jog létrehozása helyett egy károkozó felelősségtől függetlenül érvényes nyugdíjrendszer lép életbe, és a miniszter által kibocsátott tanúsítvány mindössze annak megerősítését szolgálja, hogy a sérülések a szolgálat következményei és így módon megkönnyítik a nyugdíjjogosultság megszerzését.

124. Következésképpen a Bíróság nem talál okot arra, hogy a 10. § belső jogbeli hatását illetően különböző álláspontot foglaljon el, mint a Fellebbviteli Bíróság és a Lordok Háza. Vélekedése szerint a támadott korlátozás azokból az alkalmazandó elvekből eredt, amelyek a keresethez való anyagi jogot szabályozzák a belső jogban [lásd *Z és mások*, 100. §]. Ilyen körülmények között a kérelmezőnek nem volt (polgári) „joga” a belső jog értelmében, amely az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdésének alkalmazását igényelné [lásd *Powell és Rayner...*, 36. §].

Ezért tehát nem szükséges megvizsgálni a felek beadványait az érintett korlátozás arányosságát illetően. Továbbá szükségtelen megvizsgálni a kormány érvelését is, miszerint a 6. cikk nem alkalmazható a fent idézett, *Pellegrin-* és *R. kontra Belgium-*esetekben hozott ítéletek alapján.

125. A Bíróság arra a következtetésre jut, hogy az Egyezmény 6. cikke nem alkalmazható, és ezért nem került sor ennek a rendelkezésnek a megsértésére.

126. Végezetül a Bíróság figyelembe vette a felek beadványait egy nemrég felfedezett, a pénzügyminisztérium jogtanácsosa [*Treasury Solicitor's*] által írt 1953-as értesítés kapcsán, amely egy másik résztvevőre vonatkozott [lásd 72., 107. és 115. bekezdéseket fentebb]. Az a tény, hogy a miniszter most úgy döntött, hogy a továbbiakban: nem „él a 10. § 1. bekezdésével érvként” a kérelmező általi polgári eljárásban, nem változtatja meg, és egyéb hatással sincs a fenti következtetésre a 10. §t illetően a kérelmező esetében. Ez [a miniszteri döntés] mindössze azt a célt szolgálta, hogy a kérelmező javára eloszlason egy kétségét (a kérelmező ezt nem kommentálta és változatlanul tisztázatlan maradt) arra vonatkozólag, hogy a kérelmező valóban azon személyek csoportjába tartozik, akikre a 10. § rendelkezései vonatkoznak. Továbbá ez egy olyan döntés, amely a jövőre vonatkozik, mivel a kormány megerősítette, hogy a 10. § tanúsítvány érvényes marad a folyamatban lévő PAT-fellebbezés vonatkozásában. A Bíróság azonban az alábbiakban visszatért ehhez a beadványhoz az Egyezmény 8. cikke kapcsán.

[A 8., a 10., a 13., a 14. és az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkel kapcsolatos részeket elhagytuk.]

(Fordította: Győri Gábor)

[...]

A tények

I. Az eset körülményei

[...]

12. A kérelmező 1958. augusztus 30-án született és Niederseltersben (Németország) él.

A. Az eset háttere

13. Az eset a kérelmező ismételt pszichiátriai intézményben történő elhelyezésére, a kórházi tartózkodására, az orvosi kezelésére és a különböző kártérítési igényeire vonatkozik.

14. A kérelmező jelenleg 100%-os rokkant, és rokkantnyugdíjat kap. Állítása szerint folyamatosan súlyos fájdalmak gyötrik, különösen karjaiban és lábaiban, valamint gerincoszlopában. Életének majd 20 évét különböző pszichiátriai intézményekben és egyéb kórházakban töltötte.

1. A kérelmező elhelyezése különböző pszichiátriai intézményekben

15. 1974 januárja és májusa között (a kérelmező ekkor 15 éves volt), valamint 1974. október és 1975. január között (amikor 16 éves volt) édesapja kérésére a kérelmezőt a Frankfurt am Main egyetemi klinika gyermek és ifjúsági pszichiátriai osztályán helyezték el hét hónapig.

16. 1977. július 29. (ekkor 18 éves volt) és 1979. április 5. között édesapja kérésére zárt osztályon [*geschlossene Station*] helyezték el egy magánpszichiátriai intézményben, Dr. Heines brémai klinikáján. Komoly konfliktus volt a kérelmező és szülei között, amelynek következtében édesapja azt hitte, hogy a kérelmező elmezavarban, pszichózisban szenved. A kérelmező édesanyja paranoid-hallucinációs pszichózisban szenvedett.

17. A kérelmezőt, aki addigra elérte a nagykorúságot, nem helyezték gyámság alá, soha nem írta alá a nyilatkozatot, miszerint beleegyezett volna az intézeti elhelyezésbe, és nem volt bírósági meghatalmazás az ő pszichiátriai kórházban való fogva tartásához. Dr. Heines magánklinikája nem volt felhatalmazva arra, hogy fogva tartson betegeket, akiket Bréma tartománynak [*Land*] az elmebeteg személyek, a szellemi fogyatékosok és drogfüggők fogva tartásáról szóló törvénnyel összhangban kellett volna őrizni [lásd az alábbi, 51–58-as bekezdéseket]. 1979. március 4-én a rendőrség erőszakkal visszavitte a kérelmezőt a klinikára, miután megkísérelt elszökni.

18. A klinikán töltött kényszerszertartózkodása során a kérelmező nem tudott rendszeres társadalmi kapcsolatot fenntartani a klinikán kívüli személyekkel. Amikor hároméves volt, gyermekbénuláson esett át, és miután orvosi kezelésben részesült, a klinikán gyermekbénulás [*post-poliomyelitis*] szindróma alakult ki nála.

19. 1976. április 5. és 1980. május 21. között a kérelmezőt Gießen városában helyezték el, egy pszichiátriai kórházban. Állítása szerint csak a szerencse révén menekült meg attól, hogy ott tovább kelljen tartózkodnia, miután a kórház egyik betege befogadta és elszállásolta.

20. 1982. január 21. és április 20. között ismét Dr. Heines klinikáján kapott orvosi kezelést, mivel ez idő tájt elvesztette beszédképességét, és orvosai szerint az autizmus jeleit mutatta.

2. A kérelmező tartózkodása különböző kórházakban és klinikákon

21. 1991. május 7. a kérelmező dr. Horst Schmidt neurológiai és pszichiátriai klinikáján részesült orvosi kezelésben.

22. 1991. szeptember 3. és 1992. július 28. között a kérelmező a Mainzi Pszichoszomatikus Orvoslás és Pszichoterápiás Egyetemi Klinikán – egy közjogi intézményben – részesült orvosi kezelésben, ahol visszanyerte beszédképességét.

23. 1992. október 22. és 1992. december 21. között a kérelmezőt egy Frankfurt am Main-i klinika ortopédiai osztályán, majd 1993. február 4. és március 18. között egy isnyi klinika ortopédiai osztályán kezelték.

24. 1994. április 18. dr. Lempp, a tübingeni egyetem gyermekpszichiátria professzora és a szövetségi kormány vizsgálóbizottságának tagja a kérelmező kérésére egy szakértői jelentést készített. Ebben jelezte, hogy a kérelmező „semmilyen időpontban nem szenvedett skizofrénia típusú pszichózisban” [*„zu keinem Zeitpunkt lag eine Psychose aus dem schizophrenen Formenkreis vor”*], és hogy vad viselkedése a családdal fennálló konfliktusából eredt.

25. 1999. október 6-án dr. Köttgen pszichiáter egy második szakvéleményt nyújtott be, ismét a kérelmező kérésére. Dr. Lempp megállapításait megerősítve úgy vélte, hogy a kérelmező sosem szenvedett a skizofrénia korai kezdetű válfajában, de a releváns időben egy pubertással kapcsolatos identitásválságban [*Pubertätskrise*] volt. Az akkori rossz diagnózisnak köszönhetően sok éven át olyan gyógyszert kapott, amelynek ártalmas mellékhatásai már akkor ismertek voltak. Mivel a kérelmező korábban gyermekbénulásban szenvedett, a lehető legnagyobb körültekintéssel kellett volna őt kezelni. E tekintetben dr. Heines klinikáján különösen súlyos volt a helyzet: szabadságtól való megfosztás bírósági döntés nélkül, fogva tartás jogalap nélkül, túlzott gyógyszeradagolás a kérelmező kikérdezése érdekében, és egyéb, a „fekete pedagógia” [*schwarze Pädagogik*] körébe tartozó módszerek.

A kérelmező által a nemzeti bíróságokon indítványozott eljárások

[...]

A releváns törvények

I. A kormány előzetes kifogása

26. A kormány megismételte azt a kifogást, amelyet az eljárásnak a Bíróság előtti újraindításának befogadási fázisában emelt, miszerint a Bíróságnak nincs joga a vizsgálathoz, miután egy bizottság már befogadhatatlannak nyilvánított egy kérelmet. Valamint akkor sincs a Bíróságnak ilyen hatásköre, amikor nyilvánvaló ténybeli, illetve a releváns befogadhatósági követelmények vizsgálata során fennálló hibára került sor. Mindazonáltal ilyen hibát nem lehetett megállapítani a jelen esetben.

[...]

27. [...] A befogadhatóságot vizsgáló 2004. október 26-i döntésében a Bíróság a következőket állapította meg:

„A Bíróság elismeri, hogy sem az Egyezmény, sem a Bíróság szabályai nem rendelkeznek kifejezetten a Bíróság előtti eljárások újraindításáról [lásd *Des Fours Walderode kontra Csehország* (dec.), 40057/98 sz. kérelem, ECHR 2004-V; és *Harrach kontra Csehország* (dec.), 77532/01 sz. kérelem, 2004. május 18.]. Ám kivételes körülmények esetében, amikor nyilvánvaló ténybeli, illetve a releváns befogadhatósági követelmények vizsgálata során fennálló hibára került sor, akkor az igazságosság érdekében a Bíróságnak megvan az inherens jogköre egy olyan eset újraindításához, amelyet befogadhatatlannak nyilvánítottak, és egyúttal javíthatja a fent említett hibákat [egyebek közt lásd *Kontra és T. H. kontra Csehország*, 26347/95 sz. kérelem, 1996. szeptember 10-i bizottsági döntés; *Appietto kontra Franciaország* (dec.), 56927/00 sz. kérelem, 8. §, 2002. február 23.; *Des Fours Walderode*, fentebb hivatkozott; és *Harrach*, fentebb hivatkozott). Ezért a kormány kifogásait el kell utasítani.”

II. Az 5. cikk 1. bekezdésének állítólagos sérelme a kérelmező, 1977 júliusától 1979 áprilisáig terjedő magánklinikára történő bezárása kapcsán

[...]

A. Hogy a kérelmezőt megfosztották-e szabadságától

28. [...] A Bíróság ismételten hangsúlyozza, hogy annak megállapítása érdekében, hogy sor került-e szabadságtól való megfosztásra, az érintett egyén konkrét helyzetének kell képeznie a kiindulópontot, és figyelembe kell venni az egyedi esettel kapcsolatos tényezők teljes sorát, úgy is, mint a szóban forgó intézkedés jellegét, időtartamát, hatását és végrehajtásának módját[...]

[...]

29. Figyelemmel a kérelmező ténybeli helyzetére a brémai klinikán, a Bíróság megjegyezte, hogy vitán felül áll, hogy őt ott egy zárt osztályon helyezték el. A klinika személyzetének állandó felügyelete és ellenőrzése alatt állt, és nem járhatott-kelhetett szabadon a teljes, hozzátétőlegesen húsz hónapos tartózkodása során. Amikor a kérelmező szökni próbált, szükségessé vált kikötözése, hogy a klinikán lehessen tartani. Azon alkalommal, amikor sikerült megszöknie, a rendőrségnek kellett visszahoznia. Emellett nem volt lehetősége rendszeres társadalmi kapcsolatokat ápolni a külvilággal. Objektíven nézve úgy kell tehát tekinteni, hogy megfosztották szabadságától.

30. Ám az 5. cikk (1) bekezdés értelmében vett szabadságtól való megfosztás fogalma nemcsak a személy elzárt területen történő, nem elhanyagolható idejű fogságának objektív elemét tartalmazza. Egy személyt csak akkor lehet szabadságától megfosztottnak tekinteni, ha egy további, szubjektív elemként nem egyezett bele érvényesen a szóban forgó elzárásba. [...] [A] jelen esetben a felek közötti vita tárgya, hogy a kérelmező beleegyezett-e a klinikai tartózkodásába.

31. [...] [A] kérelmező a nagykorúságot a klinikán töltött idő alatt érte el, és nem került gyámság alá. Ezért abbéli képességének birtokában volt, hogy beleegyezzen vagy tiltakozzon a kórházba való felvételébe és kezelésébe, illetve azok ellen. Vitán felül áll, hogy nem írta alá a felvételi űrlapot, amely érkezése napján lett előkészítve. Igaz, hogy magától jött a klinikára, az édesapja által kísérve. Ám a szabadsághoz való jog túl fontos egy demokratikus társadalomban ahhoz, hogy egy személy elveszthesse az Egyezmény védelmének előnyét, pusztán azon oknál fogva, hogy önszántából került fogva tartásba...

32. [...] [A] kulcsfontosságú tényező a jelen esetben [az] – ami vitán felül áll –, hogy a kérelmező több alkalommal megkísérelt megszökni. ...Ezen körülmények között a Bíróság nem képes bármilyen tényszerű alapot fellelni azon felvetés alátámasztására, miszerint a kérelmező – abból kiindulva, hogy képes volt a beleegyezésre – egyetértett a további klinikai tartózkodásával. Amennyiben egy alternatív feltételezésből indulunk ki, miszerint a kérelmező immár nem volt képes beleegyezését adni az erős gyógyszerekkel történő kezelést követően, úgy semmiképpen nem tudta érvényes beleegyezését adni.

33. Valóban, a jelen eset tényállásának összehasonlítása a *H.L. kontra Egyesült Királyság* ügygel[...] csak megerősíti ezt a megállapítást. Az az eset egy olyan egyén elzárását érintette, aki a megfelelő korban volt, de nem volt képes beleegyezésre és a pszichiátriai intézményt, amelyben kezelték, soha nem kísérelte meg elhagyni; a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy sor került a szabadságtól való megfosztásra. A jelen esetben még inkább arra a következtetésre kell jutni, hogy fennállt a szabadságtól való megfosztás. A kérelmező beleegyezésének hiányát kell a döntő tényezőnek minősíteni, ami megkülönbözteti a jelen esetet a *H.M. kontra Svájc* esettől[...], amelyben az a határozat született, hogy nem minősül a szabadságtól való megfosztásnak egy személy gondozóotthonban történő elhelyezése annak érdekében, hogy a szükséges orvosi ellátásban részesüljön. Ám a kérelmező, aki jogilag képes volt véleménye kifejtésére, abban az esetben

nem volt biztos benne, hogy akart-e az idősek otthonában maradni vagy sem. A klinika tehát juthatott arra a következtetésre, hogy nem ellenkezett.

34. [...] [A] kérelmezőt megfosztották szabadságától az 5. cikk (1) bekezdése értelmében.

B. Az alperes állam felelőssége

[...]

1. A Bíróság értékelése

35. A Bíróság megismétli, hogy az a kérdés, hogy a szabadságtól való megfosztás felróható-e az államnak, az 5. cikk (1) bekezdése értelmezésén és alkalmazásán múlik, [...] és felvet az eset érdemi vizsgálatával kapcsolatos kérdéseket, amelyeket nem lehet pusztán előzetes kérdéseknek minősíteni [...] [A] jelen esetben három aspektus van, amely érintheti Németország az Egyezményvel kapcsolatos felelősségét a kérelmező brémai klinikán való fogva tartása kapcsán. Először is a kérelmező fogva tartása közvetlenül felróható az államnak, hiszen a hatóságok közvetlenül részt vettek a fogva tartásban. Másodsorban az állam azáltal is megsérthette az 5. cikk (1) bekezdését, hogy a bíróságai, a kérelmező által indított kártérítési eljárás során elmulasztották az igényére vonatkozó polgári jogi rendelkezést az 5. cikk szellemében értelmezni. Harmadsorban az állam megsérthette abbéli pozitív kötelezettségét, hogy megvédje a kérelmezőt attól, hogy szabadságába magán-személyek beleavatkozzanak.

(a) A hatóságok részvétele a kérelmező fogva tartásában

36. A Bíróság megállapítja: a felek nem vitatják, hogy a kérelmező elzárását a brémai magánklinikán nem engedélyezte sem bíróság, sem más állami intézmény. Hasonlóképpen legalábbis a releváns időben nem volt arra vonatkozó rendszer, hogy a hatóságok felügyeljék a klinikán kezelt személyek elzárásának törvényességét és körülményeit.

37. Ám a Bíróság megjegyzi: 1979. március 4-én a rendőrség erőszakkal vitte vissza a kérelmezőt a klinikára az után, hogy sikerült megszöknie. Ennek megfelelően a hatóságok aktívan közreműködtek a kérelmező klinikai elhelyezésében. [...]

(b) A belső törvények 5. cikk szellemében történő értelmezésének elmulasztása

38. [...] [A] kérelmező szerint sérült az 5. cikk (1) bekezdésben foglalt joga [...] a tekintetben, hogy a Brémai Fellebbviteli Bíróság az általa indított kártérítési eljárásban elmulasztotta az igényével kapcsolatos polgári jogi rendelkezéseket annak a cikknek a szellemében értelmezni. E tekintetben panasza szorosan kapcsolódik mind ahhoz a kérdéshez, hogy az állam eleget tett-e pozitív kötelezettségeinek [...], mind ahhoz, hogy igazságos eljárásban részesült-e a 6. cikk (1) bekezdése értelmében. [...]

39. [...] [N]em [ezen Bíróság] feladata, hogy a nemzeti bíróságok által állítólag elkövetett ténybeli vagy jogi hibákkal foglalkozzon, és elsősorban a nemzeti hatóságok, kiemelten a bíróságok feladata, hogy a belső törvényeket értelmezzék. Mindazonáltal a Bíróság fel van kérve annak vizsgálatára, hogy egy ilyen értelmezés hatásait tekintve összeegyeztethető-e az Egyezményrel. [...] [A] részes államok és kiemelten azok bíróságai kötelesek a belső törvényeket [az Egyezményben foglalt] jogok szellemében alkalmazni. Ennek elmulasztása az államnak felróható egyezményesértés megállapításához vezethet [...] [Az] Egyezmény nem olyan jogokat szándékozik garantálni, amelyek elméletiek vagy illuzórikusak, hanem olyanokat, amelyek gyakorlatiasak és hatékonyak. [...]

40. A jelen esetben a Brémai Fellebbviteli Bíróság a kérelmező kártérítési igényének elutasítása során elfogadott felvetésének vizsgálata indokolt odáig menően, hogy két vonatkozásban összhangban volt-e az 5. cikkel. Először is a Fellebbviteli Bíróság a potenciális kártérítési igények vizsgálata során egy szűkítő értelmezést sajátított el arra vonatkozóan, hogy a Polgári Törvénykönyv 852. cikkének (1) bekezdése értelmében mely pillanattól kezdve kezdődött az elévülési idő. Emiatt a kérelmező igényét elévültnek lehet tekinteni. Konkrétan, a Fellebbviteli Bíróság – a Regionális Bírósággal ellentétben – arra jutott, hogy a kérelmező, mivel tudatában volt annak, hogy állítólag akarata ellenére megfosztották őt szabadságától, elegendő tudással rendelkezett ahhoz, hogy benyújtsa kártérítési igényét még a klinikán történő fogva tartása alatt.

41. Annak meghatározása során, hogy a nemzeti jognak ezen értelmezése összhangban állhat-e az 5. cikk (1) bekezdésének szellemével [...] hasznos összevetni a nemzeti bíróságok megközelítését a 35. cikk (1) bekezdésben foglalt hat hónapos határidőt illetően azokkal az elvekkel, amelyek az Egyezmény keretében kerültek kialakításra. [...] [E]zt a szabályt túlzott formalizmus nélkül kell alkalmazni, figyelemmel az eset konkrét körülményeire. [...] Lehetnek olyan [...] különleges körülmények – például amikor a kérelmező mentális állapota képtelenné tette őt arra, hogy az előírt időtávon belül nyújtsa be kérelmét – amelyek megszakíthatják vagy felfüggeszthetik az elévülési idő számolását. [...]

42. [...] [A] Fellebbviteli Bíróság [...] nem vette figyelembe a kérelmező helyzetét fogva tartása idején a tekintetben, hogy valójában képtelen volt bírósági keresetet benyújtani. [...] Kétségtelen, hogy akkoriban komoly fizikai rendellenességektől szenvedett, és hangsúlyozandó, hogy több mint tizenegy évig nem volt birtokában beszédképességének (1980-tól 1991/92-ig). Emellett szellemileg betegnek is minősült, mindaddig, amíg meg nem szerezte a két, ennek ellentmondó szakértői véleményt 1994-ben és 1999-ben. [...] [M]ielőtt beadta keresetét a Brémai Regionális Bírósághoz, a kérelmezőtől megtagadták a hozzáférést a klinikai kezeléssel kapcsolatos orvosi dossziéjához. [...]

43. Másodsorban [...] a Fellebbviteli Bíróság feltételezte, hogy a kérelmező hallgatólagos szerződést kötött a klinikával orvosi kezelését illetően. Ennek kapcsán a Bíróság a fenti megállapítására hagyatkozik azon kérdés kapcsán, hogy a kérelmezőt megfosztották-e szabadságától. [...] Abból kiindulva, hogy képes volt

beleegyezni, nincs semmilyen ténybeli alapja annak a feltételezésnek, hogy a kérelmező, aki egyértelműen kifogásolta a [klinikai tartózkodási kényszerét] és több alkalommal szökni kísérelt, beleegyezett volna a klinikán folytatott kezelésébe, és ezáltal hallgatólagosan szerződést kötött volna. Ha a kérelmező, az alternatív megközelítés szerint, nem volt képes beleegyezésre az erős és azonnali kezdetű gyógyszeres kezelése miatt, akkor semmiképpen nem fogható fel úgy, hogy érvényes szerződést köthetett volna. Ezt a megállapítást figyelembe véve egy, a kérelmező édesapja és a klinika között kötött implicit szerződés a 18 éves kérelmező javára – mint ahogyan azt a Fellebbviteli Bíróság feltételezte az alternatív megközelítésben – nem engedélyezhette volna fogva tartását akarata ellenére. Ezt nem vitatta a kormány.

44. [...] [Ö]nkényesnek kell tekinteni Fellebbviteli Bíróság megállapítását, miszerint ezen körülmények között szerződéses viszony állt fenn, amely révén a kérelmező beleegyezett a klinikai tartózkodásába és az ottani kezelésébe. [...]

[...]

2. Az állam pozitív kötelezettségeinek való megfelelés

[...]

45. [...] [E]gy állam felelőssége érintve van, ha egy vagy több, az Egyezményben meghatározott jog és szabadság sérül, mert az állam nem tartja tiszteletben azt az 1. cikkben vállalt felelősségét, hogy belső jogán keresztül biztosítsa ezeket a jogokat és szabadságokat minden joghatósága alá eső személynek. [...] [A 2., 3. és 8. cikkek] azt követelik meg, hogy az állam ne csak tartózkodjon a szóban forgó jogok képviselői általi megsértésétől, hanem emellett tegye meg a megfelelő lépéseket ezeknek a jogoknak az állami tisztviselők vagy magánfelek által történő csorbítása ellen.

46. [...] Az 5. cikk (1) bekezdés első mondatát [...] szintén oly módon is kell értelmezni, mint az állam pozitív kötelezettségét a polgárai szabadságának védelmére. Bármely [más] következtetés [...] jelentős hézagot is hagyna az önkényes fogva tartástól való védelmen, ami összeférhetetlen lenne a személyes szabadság fontosságával egy demokratikus társadalomban. Ezért az állam kötelessége, hogy megfelelő intézkedéseket hozzon a kiszolgáltatott személyek hatékony védelmére, beleértve az ésszerű lépéseket az olyan szabadságtól való megfosztás megakadályozása érdekében, amelyről a hatóságnak tudomása van, vagy tudomással kellene bírnia [...]

47. [...] [A]z állam kötelezettsége, hogy biztosítsa állampolgárainak a fizikai integritáshoz való jogát. [...] Az állam nem tudja magát teljesen mentesíteni ezen felelőssége alól oly módon, hogy kötelezettségeit ebben a szférában magántestületekre vagy egyénekre ruházza át. [...] [A]z állam köteles volt felügyeletet és ellenőrzést gyakorolni a magánpszichiátriai intézetek felett. Ilyen intézetek, különösen azok, amelyekben bírósági végzés nélkül tartanak embereket, nemcsak engedéllyel kell, hogy rendelkezzenek, hanem kompetens, rendszeres felügyelettel is arra vonatkozólag, hogy a fogva tartás és az orvosi kezelés igazolható-e.

48. [...] [A] német törvény szerint egy személy elzárását egy pszichiátriai intézménybe bíró által kell elrendeltetni, amennyiben az érintett személy abba nem egyezett bele, illetve nem tudott beleegyezni. [...] A kérelmező esetében azonban a klinika a hiányzó beleegyezés ellenére sem szerezte be a szükséges bírósági végzést. [S]emmilyen közegészségügyi hivatalnok sem mérte fel soha, hogy a kérelmező komoly fenyegetést jelent-e a közbiztonságra, illetve a közrendre nézve – ami igencsak valószínűtlen volt. [...] [H]asonlóképpen, az állam nem gyakorolt semmilyenfajta felügyeletet a kérelmezőnek a klinikán történő, körülbelül húsz hónapon át tartó fogva tartásának jogszerűségét illetően.

49. [...] [A] német törvények elrettentő hatású utólagos büntetésekkel rendelnek el. [...] Ám figyelemmel a szabadsághoz való jog fontosságára, a Bíróság úgy véli, hogy ilyen utólagos intézkedések önmagukban nem biztosítanak hatékony védelmet az olyan kiszolgáltatott helyzetben lévő egyéneknek, mint amilyen a kérelmező. [...]

50. A bármilyen jellegű hathatós állami ellenőrzés hiányát a legszembeötlőbben az a tény mutatja, hogy 1979. március 4-én a rendőrség erőszakkal vitte vissza a kérelmezőt fogva tartásának helyére, ahonnan megszökött. Ezáltal a hatóságok, mint fentebb kimutattuk, involválódtak a kérelmezőnek a klinikán történő fogva tartásába, és még a szökése, valamint abbéli egyértelmű szándéka, hogy oda visszatérnie ne kelljen sem vonta maga után ottani kényszertartózkodásának törvényességi felülvizsgálatát. [...]

107. [...] [A]z állam elmulasztotta pozitív kötelezettségét, hogy a kérelmezőt 1977 júliusa és 1979 áprilisa között megvédje a szabadságába magánszemélyek által történő beavatkozástól. [...]

C. Hogy a fogva tartás a „törvényben meghatározott eljárással” történt-e és „jogszerű” volt-e az Egyezmény 5. cikk (1) bekezdés e) értelmében

[...].

51. [...] [A]zt a kérdést, hogy a kérelmező fogva tartása összhangban volt-e a törvényekkel és egy törvény által meghatározott eljárással, csak annyiban kell megválaszolni, amennyiben a hatóságok, kiemelten a bíróságok, közvetlenül involválódtak a kérelmező szabadsághoz való jogába történő beleavatkozásba. [...] Amennyiben a beavatkozás teljes mértékig magánszemélyek cselekménye volt [...] úgy az 5. cikk (1) bekezdés 2. mondatának hatályán kívül esik. [...] A pusztán tény, hogy az állam elmulasztott eleget tenni az 5. cikk (1) bekezdés 1. mondatának értelmében vett általános kötelezettségének, az 5. cikk megsértésével jár. [...]

52. A fogva tartás jogszerűsége az 5. cikk 1. (e) szempontjából feltételezi mind a belső joggal való összhangot, mind azt, hogy az az 5. cikk 1. (e) által engedélyezett korlátozások céljából történik. Ami a belső joggal való összhangot illeti, [...] a „jogszerű” kifejezés a belső jog eljárásbeli és tartalmi aspektusait is lefedi, bi-

zonyos mértékben átfedésben az 5. cikk 1. bekezdésének általános követelményével, hogy a „törvény által meghatározott eljárást tartsák be”[...]

53. [...] Ezen a ponton a Bíróság a Brémai Regionális Bíróság megállapításaira hivatkozik [...]:

„Még akkor is, ha a panaszos kezdeti beleegyezéséből indulnánk ki, ez érvényét veszítette volna a vitán felül álló szökési kísérletei okán, valamint kikötözésének szüksége okán. Legkésőbb ettől a ponttól, amelyet a vádlott nem határozott meg konkrétan, szükséges lett volna bírósági végzés beszerzése.”

Mivel nem volt a kérelmező magánklinikán történő elzárására felhatalmazó bírósági végzés, fogva tartása nem volt jogszerű az 5. cikk 1. bekezdés 2. mondatának értelmében. [...] Ezért nem szükséges eldönteni, hogy alátámasztottan került-e bemutatásra, hogy a kérelmező valamilyenféle vagy valamilyen mértékű elme-bajban szenvedett, amely a kötelező elzárását indokolta volna.

54. A Bíróság arra a következtetésre jut, hogy a kérelmező fogva tartása dr. Heines klinikáján 1977 júliusa és 1979 áprilisa között a szabadsághoz való, az 5. cikk 1. bekezdésében garantált jogának megsértését valószínűsítette meg. [...]

(a) Az 5. cikk 4. bekezdés állítólagos megsértése [...] a kérelmezőnek 1977 júliusától 1979 áprilisáig tartó magánklinikán történő elhelyezése kapcsán

[...]

55. [...] Valóban kérdéses, hogy volt-e elegendő biztosíték annak garantálása érdekében, hogy a kérelmező hathatósan bírósághoz fordulhasson a fogva tartásának jogszerűségét felülvizsgálendő. Az ezen témakör kapcsán felhozott kérdések azonban lényegüket tekintve ugyanazok, mint amik az állam abbéli pozitív kötelezettségével kapcsolatban merültek fel, hogy védje a kérelmezőt a szabadságába történő beavatkozástól. Figyelemmel a fenti megállapításunkra, miszerint az állam nem tett eleget ezeknek, az 5. cikk 1. bekezdéséből fakadó pozitív kötelezettségeknek [...] a Bíróság úgy véli, hogy nem merül fel külön kérdés az 5. cikk 4. bekezdése értelmében.

(b) Az 5. cikk 5. bekezdésének állítólagos sérelme [...] a kérelmezőnek 1977 júliusától 1979 áprilisáig tartó magánklinikán történő elhelyezése kapcsán

56. A kérelmező azt állította, hogy a Brémai Fellebbviteli Bíróságnak a kártérítési igényére vonatkozó szigorú értelmezése megfosztotta őt a fogva tartásáért járó kártalanításhoz való jogától. [...]

57. [...] Az 5. cikk (5) bekezdés egy közvetlen kártalanításhoz való jogot teremt, feltéve, hogy a nemzeti bíróságok vagy az Egyezmény intézményei azt találták, hogy a kérelmezőt az 5. cikk (1)–(4) bekezdésében foglaltakkal ellentétesen fosztották meg szabadságától. [...] A Bíróság megállapítja azonban, hogy a nemzeti

bíróságoknak a kártérítéssel kapcsolatos rendelkezései értelmezésének vitatása során a kérelmező lényegét tekintve megismétli az 5. cikk (5) bekezdésével kapcsolatos panaszát. [...] [N]em merül fel külön kérdés az 5. cikk (5) bekezdését illetően. [...]

V. Az 5. cikk (1), (4) és (5) bekezdéseinek állítólagos sérelme [...] a kérelmezőnek 1981 januártól 1981 áprilisáig tartó magánklinikán történő elhelyezése kapcsán [...].

58. A Bíróság úgy véli, hogy a klinikán töltött második tartózkodása vonatkozásában a kérelmező csak akkor állíthatja, hogy megfosztották szabadságától, ha nem egyezett bele az ott-tartózkodásba és a kezelésbe. Figyelembe véve a [német] bíróságok tényállásra vonatkozó megállapításait, a Bíróság megjegyzi, hogy a kérelmező saját indíttatásából jött a klinikára. Ezt a megállapítást nem kérdőjelezi meg az a tény, hogy a kérelmező általános orvosa javasolhatta ezt neki az erős elvonási tünetek miatt, amelyektől szenvedett, miután hirtelen abbahagyta minden orvosság szedését. A pusztá tény azonban, hogy a kérelmező kezdetben önként vállalkozott a fogva tartásra, nem fosztja meg őt az 5. cikk 1. bekezdésének védelméről a teljes klinikai tartózkodásának időtartamára [...]

59. [...] [A] Regionális Bíróság és a Fellebbviteli Bíróság egymással összeférő megállapítása szerint a klinikára történő felvételének napján a kérelmező beszédképtelen volt és az autizmus jeleit mutatta. Mindazonáltal nagykorú volt és nem állt gondnokság alatt. Ezért tehát abból kellett kiindulni, hogy továbbra is képes volt érvényes beleegyezést adni, legalábbis a klinikán történő kezelése során 1981-ben. A Bíróság továbbá döntő jelentőséget tulajdonít annak a ténynek, hogy a kérelmező, aki még az első, 1977–1979 közötti tartózkodásából ismerte a klinika működését és orvosi kezelési módszereit, maga is beismerte a Brémai Fellebbviteli Bíróság előtti eljárásban, hogy „bizonyos mértékig önszántából” [*bedingt freiwillig*] egyezett bele az [újboli] ott-tartózkodásba, mivel kezelésre volt szüksége. Továbbá, az első klinikai tartózkodásával kapcsolatos megállapításokkal ellentétben, az 1981-es tartózkodásával kapcsolatban nem lett szökési kísérlet megállapítva.

60. Ezen körülmények között a kérelmező második tartózkodása a klinikán – az elsővel ellentétben – nem enged meg olyan következtetést, hogy akarata ellenére vagy beleegyezése nélkül tartották volna fogva. Ezért tehát nem fosztották meg a szabadságától az 5. cikk 1. bekezdésének értelmében. [...] Következésképp nem került sor az 5. cikk 1. bekezdésének megsértésére ennek kapcsán.

61. Figyelembe véve azt a megállapítást, miszerint a kérelmezőt az 5. cikk értelmében nem tartották fogva, hasonlóképp nem sérültek az 5. cikk 4. és 5. bekezdései sem [...]. [...] [A 6. és 8. cikkkel kapcsolatos részeket elhagytuk.]

(Fordította és összefoglalta: Győri Gábor)

Maffiatörvény – 1/1999. (II. 24.) AB határozat

Az indítvány

1. A köztársasági elnök az Abtv. 1. § a) pontja, 21. § (1) b) pontja és 35. §-a alapján, ezzel egyidejűleg a miniszterelnök kérésének is eleget téve, az Országgyűlés által 1998. december 22-én elfogadott, a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló törvény (a továbbiakban: Szbtv.) több rendelkezésének előzetes normakontrollját indítványozta. Az ügy előadó bírāja Erdei Árpád volt.

2. Az elfogadott törvény – új rendelkezések mellett – több törvényt is módosított, így a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt (a továbbiakban: Rtv.), a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvényt (a továbbiakban: Ldtv.), a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Met.), a határőrizetről és a határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvényt (a továbbiakban: Hőrtv.), valamint a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvényt (a továbbiakban: Utv.), melyek közös jellemzője, hogy módosításuk a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát igényli, míg az Szbtv. elfogadása egyszerű többséggel történt.

3. A miniszterelnök a minősített többséget igénylő törvények módosításánál kialakult vitára tekintettel kérte levélben a köztársasági elnöktől előzetes normakontroll indítványozását, amit az elnök szintén indokoltnak tartott. A jogbiztonság és az államszervezet demokratikus működésének fenntartása miatt kérte megvizsgálni az Szbtv. több szakaszát (12–24. §, 36–37. §, 40. § (7) bekezdés c) pont, 46–49. §, 50. §, 54. §), hogy azok az Alkotmány 40/A. § (1)–(2) bekezdésének, 58. § (3) bekezdésének, valamint a 65. § (2) bekezdésnek megfelelően, alkotmányos eljárási rendben, a megkívánt szavazati arányban kerültek-e elfogadásra.

Az indítványozó emellett külön kitért egyéb rendelkezések jogbiztonságot sértő voltára is: több rendelkezés esetében a szavazáson elfogadott szöveg nem volt azonos az elnökhöz aláírásra benyújtott szöveggel. Álláspontja szerint a megszavazott rendelkezések átírása nem házszabályszerűen [46/1994. (IX. 30.) OGY határozat] történt. A szavazás utáni szövegmódosítás hiánya az oka annak, hogy a törvény nem létező rendelkezésekre hivatkozik, illetve nem létező jogintézményekre utal.

A 12/1990. (V. 23.) AB határozatra is hivatkozik az indítványozó, mely szerint a kodifikációs tévedés nem minősül kézírathibának, ezért csak jogszabálmódosítással orvosolható.

A határozat

4. A testület a módosító rendelkezések formai alkotmányosságát, majd a zárószavazásra bocsátott és a köztársasági elnökhöz aláírásra felterjesztett szövegrészek közötti eltéréseket vizsgálta. Az indítványozott ren-

delkezések megállapított szövegét pedig teljes terjedelemben közzétette határozata indoklásában, melynek oka, hogy az elfogadott törvény kihirdetése hiányában csak az AB határozatából ismerhető meg a törvény.

A testület egy korábbi határozatához nyúlt vissza, a vallásszabadság tartalmáról és a kétharmados törvényről szóló 4/1993. (II. 12.) AB határozatához, miután mind az Szbtv. előterjesztői, mind a köztársasági elnök erre hivatkozott. Az Alkotmánynak a rendszerváltozás során átalakított jogforrási rendszerét az 1990. évi XL. törvény véglegesítette, egyértelművé téve, adott kérdésben milyen döntési arányra, támogató szavazatra van szükség. Ennek ellenére továbbra is sűrűn kérték ki az AB véleményét abban a tekintetben, adott alapjog esetében minden azzal kapcsolatos rendelkezés kétharmadot igényel-e, vagy csupán a róla szóló törvény. Az önkormányzatok kérdését említhetjük ehelyütt: az AB leszögezte, hogy csupán az Ötv.-t deklarálja kétharmados többséget igénylő törvénynek az Alkotmány, de ez nem jelenti egyben azt, hogy az önkormányzatokat érintő egyes kérdéseket más törvények egyszerű többséggel ne szabályozhatnának. A fenti tételt öntötte általános formába a testület a 4/1993. határozatával, melyben megállapítja, hogy az Alkotmányban foglalt alapjoggal kapcsolatos „minősített többség” követelménye csakis az adott alkotmányos rendelkezés közvetlen végrehajtására alkotott törvényre vonatkozik, valamint ennek módosítására, míg a részletszabályokat egyszerű törvény is rendezheti.

Megjegyzi továbbá az AB, hogy az alapjogok érvényesülése és védelme szenvedne indokolatlan korlátozást, ha minden változás, továbbfejlesztés, illetőleg a szabályozási koncepció lényegét nem érintő változtatás széles körű konszenzust (kétharmadot) igényelne, ezáltal kizárná valamely kisebbségi politikai érvényesülési lehetőségét. Emellett a 3/1997. (I. 22.) AB határozatát idézve emeli ki annak fontosságát, hogy a képviselők tudatában legyenek annak, mely törvények igénylik a kétharmadot, a jogtechnikai problémák és a jogbizonytalanság elkerülése érdekében.

5. Az Szbtv. sajátossága, hogy egyszerre módosít több kétharmadot igénylő törvényt, ezáltal felvetve a kérdést, mellőzheti-e alkotmányosan a törvényalkotó a garanciális törvényalkotási eljárási szabályokat kétharmados törvények esetében. A testület álláspontja egyértelműen tagadó: nem mellőzhető az Alkotmányban előírt minősített többség akkor sem, ha részletszabályokról van szó, akkor sem, ha ezt indokolná a hatékony kormányzás, akkor sem, ha ésszerű törekvéseket gátol ezzel. Formai alkotmányellenesség forogna fenn ezesetben. Az egyszerű törvénnyel történő módosítása folytán ezek a törvények elveszítenék alkotmányosan meghatározó jelentőségüket. Erre tekintettel alkotmányellenesnek nyilvánította a törvény az Rtv., a Hórtv., az Idtv., a Met. és az Utv. módosító rendelkezéseit.

6. A vitatott szövegrészek tekintetében az AB az országgyűlési jegyzőkönyvre támaszkodott, mely alapján látható volt, hogy az Szbtv. kétharmados többséget igénylő részei (ide nem értve az előbbieken már alkotmányellenessé nyilvánított részeket) nem kapták meg a kívánt többséget, az elfogadott törvény szövege leszűkült az egyszerű többséget igénylő rendelkezésekre. Ennek ellenére a végleges szövegben több helyen utalások találhatók „fantom” rendelkezésekre. A már több határozatban kibontott jogbiztonság elve azonban megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető norma-

tartalmat hordozzon, idézi fel a testület 26/1992. (IV. 30.) határozatát. Jelen esetben a következtetések, hiányosságok nagy száma miatt a jogszabály nem tudott eleget tenni az egységes, koherens szöveg követelményének, ezért az AB a határozat indokolásának III. pontjában felsorolt rendelkezéseket alkotmányellenesnek nyilvánította, és gondoskodott a szöveg átszerkesztéséről, a hibás szakasz- és bekezdésszámok korrigálásáról. A javított szövegről nem köteles az Országgyűlés újból szavazni, állapította meg a Házaszabály alapján a testület. A 12/1990. határozatra történő hivatkozás pedig azért nem állja meg a helyét, mert az csak a Magyar Közlönyben megjelent jogszabályokra vonatkozik, másfelől pedig mert az ügyben érdemi szövegmódosítást hajtottak végre. Néhány apróbb technikai módosítás mindazonáltal elfogadható, erre tekintettel nem nyilvánította alkotmányellenesnek az Szbtv. 2. § (2), valamint a 40. § (2)–(4), (8)–(9), 51. § (2)–(3) bekezdések módosítások hibáit.

Különvélemény

7. A határozathoz Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleményt fűzött, melyhez Bagi István és Tersztyánszky Ödön alkotmánybírók is csatlakoztak. Ebben [Lábady] kifejti, hogy az Alkotmány által megkívánt minősített többség követelménye tartalmi és formai kritérium, a tartalmi kritériumok pedig csak az alkotmányból határozhatók meg. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróságnak külön meg kellett volna vizsgálnia a módosított törvények rendelkezéseit abból a szempontból, hogy azok valóban igénylik-e a minősített többséget, és csak ezután nyilváníthatta volna alkotmányellenesnek a hivatkozott rendelkezéseket.

Álláspontja szerint a törvényalkotó egyedül nem állapíthatja meg kötelező erővel, hogy egy adott törvényt minősített többséggel kell-e elfogadni, avagy sem, hanem kétség esetén az Alkotmánybíróságnak kell az Alkotmány alapján azokat a tartalmi kritériumokat megállapítania, amelyek a minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyakat kijelölik.

A minősített többséggel meghozott törvényeknek sok esetben számos olyan rendelkezése van, amelyeket a törvényhozó nem az Alkotmány alapján fogadott el minősített többséggel, hanem pusztán törvényszerkesztési, kodifikációtechnikai vagy éppen – közjogi alap nélkül – politikai okból. Az alapjogok védelme és érvényesülése szenvedne a parlamentáris elveken nyugvó Alkotmány alapján megindokolhatatlan korlátozást, ha minden változás és továbbfejlesztés, illetőleg a szabályozási koncepciót nem meghatározó részgarancia kétharmados többséghez lenne kötve, emlékeztet a már idézett ABh-ra. Vagyis az Alkotmány csak a koncepcionális kérdésekre vonatkozóan követeli meg a rendelkezés minősített többségi szintjét, míg a minősített törvény egyes rendelkezéseinek megváltoztatása vagy továbbfejlesztése egyszerű többségű törvénnyel alkotmányosan megengedett. Ha pedig ez így van, miért kellett automatikusan alkotmányellenesnek nyilvánítani valamennyi rendelkezést, tartalmi vizsgálat nélkül?

Az Szbtv. indítvánnyal érintett rendelkezései alkotmányossági elbírálása során az Alkotmánybíróságnak nem pusztán a minősített törvények (törvényi rendelkezések) módosításának megengedhetősége, hanem az Alkotmány értelmében minősített szintet követelő rendelkezések módosításának megengedhetősége kérdésében kellett volna döntenie. Ez pedig szükségképpen tartalmi vizsgálatot igényelt volna. Ha ugyanis nem volt tartalmi összefüggés a minősített szint alkotmányi követelménye és a sajátos (kétharmados eljárással) elfo-

gadott, adott törvényi rendelkezés tartalma között, akkor abban az esetben sem vált minősítetté a vonatkozó szabály, ha azt az erre vonatkozó eljárással fogadták el. Következésképpen az így elfogadott rendelkezés egyszerű többségű törvénnyel is módosítható.

(Összefoglalta: Győri Gábor)

A keresetlevél benyújtásának (Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatban értelmezett) határidejéről – 70/2006. (XII. 13.) AB határozat

Az indítvány

1. Az Alkotmánybírósághoz a Legfelsőbb Bíróság 4/2003. PJE számú jogegységi határozata ellen három utólagos absztrakt normakontroll kérelem, és hat alkotmányjogi panasz érkezett. A határozat kimondta, hogy a keresetlevél benyújtására rendelkezésre álló határidő anyagi jogi (és nem eljárási) természetű, tehát kiszámításánál nem a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény rendelkezései az irányadók, vagyis határideje nem a postára adás, hanem a bírósághoz érkezés időpontja.

2. Az absztrakt normakontrollra irányuló indítványok a jogorvoslati jog kizárólag törvény általi korlátozhatóságára, az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményére, a jogorvoslathoz való jog [Alkotmány 57. § (5)] és a keresetindítási jog [Alkotmány 57. § (1)] sérelmére hivatkozva érkeztek. Az egyik indítványozó szerint a jogalkotásról szóló törvény is sérül azzal, hogy egy jogegységi határozat, vagyis alacsonyabb rendű jogforrás sérti a polgári perrendtartásról szóló törvényt.

3. Az alkotmányjogi panaszt benyújtók az alapján emeltek kifogást, hogy keresetlevelüket a különböző peres ügyekben – a jogegységi határozatban értelmezett, így „megrövidült” határidő alapján – a bíróság elutasította. A különböző indítványok az Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 8. §, 47. § (2) bekezdés, valamint az 50. § (3) bekezdését és 57. § (1) és (5) bekezdéseinek sérelmét vetették fel. Az egyik panaszt benyújtó szerint mulasztásos alkotmányértés áll fenn, mivel álláspontja szerint a „törvényalkotó elmulasztotta szabályozni a jogegységi határozatok és az azok alapját képező törvényi előírások egymással szembeni ellentmondásossága esetén ennek az ellentmondásnak a feloldását.”

4. Az egyik alkotmányjogi panasz a menedékkérelem felülvizsgálatával volt kapcsolatos. Az indítványozó (egy menedékkérő jogi képviselője) szerint a határidő eljárási jogi, nem anyagi jogi természetű. Mivel az ilyen esetekben az érintettek legtöbbször nem ismerik a nyelvet, személyi szabadságuk is korlátozott, így kiüresedik a jogorvoslathoz való jog. E körben a fogdaszemélyzetnek való átadás időpontjával teljesítettnek kellene tekinteni a határidő megtartását.

A határozat

5. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette, és azokat egy eljárásban bírálta el. A testület – korábban – az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján vezette le, hogy utólagos normakontroll hatáskörében vizsgálat tárgyává teheti a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatait is, hiszen saját gyakorlata alapján valamennyi norma alkotmányossági vizsgálata a hatáskörébe tartozik [42/2005. (XI. 14.) ABh].

6. A testület megállapította, hogy a 4/2003. Polgári jogegységi (PJE) határozatban a Legfelsőbb Bíróság úgy döntött, hogy a keresetindítási határidő „nem a bírósági eljárás része hanem, mint az érvényesíthetőség létszakába jutott igény idővetülete, az alanyi (anyagi) joghoz, jogviszonyhoz kötődik, és mint ilyen, szükségképpen anyagi jogi természetű.” A jogegységi tanács azonban azt is leszögezte, hogy a jogvesztés csak jogszabály kifejezett rendelkezése alapján állhat be, a tanács nem ért egyet azzal a létező bírói felfogással, hogy az anyagi jogi határidő elmulasztása – ellenkező rendelkezés hiányában – jogvesztéssel jár. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt leszögezi, hogy annak megítélése, hogy a jogegységi tanács helyesen mérlegelt-e az egyes jogértelmezések között, nem feladata. Ebből következően nem feladata eldönteni, hogy a szóban forgó határidő eljárási vagy anyagi jogi természetű-e. „A Legfelsőbb Bíróság Alkotmány 47. § (2) bekezdéséből eredő feladata, hogy az eltérő törvényi értelmezéseket egységesítse, a bírói jogalkalmazásban kötelező értelmezési tartalmat meghatározza. Az alkotmánybírósági ellenőrzés kizárólag azon alapulhat, hogy a jogegységi határozat sérti-e az Alkotmány valamely rendelkezését.”

7. A vizsgált határozat, rendelkező részében kimondja, hogy „A keresetlevél benyújtására a jogszabályban megállapított határidő számítására – amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 105. § (4) bekezdésben foglaltak nem alkalmazhatók.” Tehát a határozat eleve elismeri a határozatban foglalt számítási módtól eltérő határidő-számítás törvényhozó általi lehetőségét, tehát megalapozatlan az az érv, hogy a jogegységi határozat törvénnyel ellentétes szabályokat megfogalmazva, túlterjeszkedve az Alkotmány 47. § (2) bekezdésében leírt feladatán, sértve az Alkotmányt, jogbizonytalanságot eredményezne.

8. A keresetindítási jog (Alk. 57. § (1)) olyan alapjog, amely szükséges és arányos korlátozás tárgya lehet. A határidőhöz kötés a jogbiztonság érvényesülését segíti elő, így az nem csorbítja a keresetindítási jog lényeges tartalmát, még akkor sem, ha a bírósághoz fordulást jogvesztő határidővel korlátozzák. Mindezt a testület már korábbi határozataiban [2218/B/1998. ABh, 935/B/1997. ABh, 1018/B/1998. ABh, 3/2006. (II. 8.) ABh] megállapította, jelen esetben a 4/2003. PJE határozatban foglaltakra érvényesnek találta. Tehát az Alkotmány 8. § (2) bekezdését sértő korlátozást nem tartotta megállapíthatónak a testület.

9. Az Alkotmány 47. § (2) bekezdése szerint a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatai a bíróságra kötelezőek. Az indítványozók azt sérelmezték, hogy megállapításai azonban kihatnak a felekre is. A testület korábbi határozataiban leszögezte, hogy a jogegységi határozatok a kötelezően előírt jogértelmezésen alapuló ítéletek miatt szükségképpen kihatnak a felekre is. Ez azonban nyilvánvaló hatás, mely önmagában nem alkotmányosértő [12/2001. (V. 14.) ABh, 42/2004 (XI. 9.) ABh]. Az Alkotmánybíróság tehát az Alkotmány 47. § (2) bekezdésének a jogegységi határozat általi sérelmét felvető indítványokat elutasította. A testület elutasította a bírói függetlenség tételével érvelő indítványokat is, mert megállapítása szerint a jogegységi határozat és a bírói függetlenséget szabályozó alkotmányi tétel [Alkotmány 50. § (3)] között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés. A testület tehát az Alkotmányra vonatkozó alkotmányjogi panaszokat elutasította.

10. A testület megjegyzi, hogy a jogegységi határozat meghozatalát követően a polgári perrendtartásról szóló törvény módosítása megváltoztatta a közigazgatási perekben a keresetindítás szabályait. (A határidő megállapítását a postára adás vagy benyújtás időpontjához kötötte.) A jogegységi határozatban foglalt kritérium, mely szerint „jogszabály másként rendelkezik” így teljesül, a törvényalkotó kivonta a közigazgatási pereket a 4/2003. PJE határozat hatálya alól, az közigazgatási perekben már nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra vonatkozó indítványokat elutasította.

11. A jogforrási hierarchia sérelmével érvelő indítvánnyal összefüggésben a testület kijelentette, hogy a jogegységi határozat – mivel jogszabály értelmezését, nem módosítását vagy kiegészítését tartalmazza –, nem tagolódik a pozitív jogforrási rendszerbe. Ez alapján a testület elutasította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelmet.

12. Több alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő törvényi rendelkezések alkotmányellenességének vizsgálatára is. A polgári perrendtartásról szóló törvény több rendelkezését kérték vizsgálni, valamint a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény 39. § (2) bekezdését. E törvényi rendelkezések jelentek meg a 4/2003 PJE határozatban, mint az eljárások egységesítésének alapjául szolgáló, a határidőket megállapító jogszabályok. A testület a már hatályát veszített rendelkezések tekintetében is lefolytatta a vizsgálatot – korábbi gyakorlatának és az alkotmánybírásról szóló törvénynek megfelelően. Az indítványok a jogorvoslathoz való jog sérelmét állították. A testület megállapítása szerint a vizsgált törvényi rendelkezések nem korlátozzák a jogorvoslathoz való alanyi jogot, hanem szabályozzák a jogorvoslati formákat, meghatározzák a keresetlevél benyújtásának rendjét és az ehhez kapcsolódó jogkövetkezményeket. Ily módon a jogorvoslathoz való jog érvényesülését segítik elő. A vizsgált rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványokat a testület elutasítja.

13. A testület megállapítja, hogy az az indítványozói felvetés, hogy a menekültjogi közigazgatási ügyekben a határidők számításának a hatályosnál kedvezőbb rendjét kellene kialakítani, nem alkotmányossági, hanem célszerűségi kérdés, így eldöntése nem az Alkotmánybíróság, hanem a törvényhozó feladata. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy „a célszerűség hiánya a szabályozásban, illetve a rossz vagy igazságtalan jogi szabályozás önmagában nem alkotmányossági kérdés, így az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre e kérdések érdemi vizsgálatára” [26/1993. (IV. 29) ABh].

Különvélemények

14. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye szerint az Alkotmánybíróság csak akkor jogosult jogegységi határozat érdemi vizsgálatára, ha annak normatív tartalma van, és a normatív tartalom alkotmányellenes. A 4/2003. PJE határozat azonban csak jogértelmezést tartalmaz, így a testületnek az indítványokat érdemi vizsgálat nélkül kellett volna visszautasítania. Megemlíti, hogy a törvény csak jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát teszi lehetővé, valamint a testület joggyakorlata az „élő jog” elve alapján normatív funkciót betöltő

„quasi jogszabályok” tartalmi vizsgálatát is lehetővé teszi, mellyel maga is egyetért, azonban jelen esetben nincs normatív tartalma a határozatnak, nem válik tartalmilag jogforrássá. Érvelése szerint a törvényhozónak kellene szabályoznia a jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó alkotmánybírói hatáskört. A különvéleményhez Kovács Péter alkotmánybíró csatlakozott.

15. Harmathy Attila különvéleménye szerint is vissza kellett volna utasítani az indítványokat. Érvelése szerint a testület korábban olyan gyakorlatot alakított ki, mely szerint a bírói, jogalkalmazási gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára nincs hatásköre. Nézete szerint, ha valamelyik jogegységi határozat olyan normatív elemet tartalmaz, ami alapján új jogszabály megalkotásának tekinthető, akkor az Alkotmánybíróság a kibocsátás alkotmányellenességét állapítja meg. A határozat többségi indoklása kifejti, hogy a vizsgált jogegységi határozat nem terjed túl jogértelmezésen. Ezért hatáskör hiányában kellett volna visszautasítani az indítványokat.

16. Kiss László különvéleménye szerint az az érvelés, hogy a jogegységi határozat nem zárja ki, hogy a törvényhozó szabadon határozza meg a keresetindítási határidőket, nem meggyőző, mivel azokban az esetekben, „amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik”, a jogegységi határozatban foglaltakat kell figyelembe venni, ami viszont tartalmát tekintve ellentétes a polgári perrendtartásról szóló törvény vonatkozó rendelkezéseivel. Álláspontja szerint ezzel a határozat túllép az Alkotmány 47. § (1) bekezdésében biztosított hatáskörén, mert nem értelmező, hanem jogi normatartalommal rendelkező (és a hatályos törvényi tartalomtól eltérő) szabályt rögzít. Tehát véleménye szerint a testületnek az alkotmányellenességet meg kellett volna állapítania és meg kellett volna semmisítenie a vizsgált jogegységi határozatot.

(Összefoglalta: Kállai Péter)

XI. A TULAJDONHOZ VALÓ JOGOK



Lochner kontra New York-eset

Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) 198 U.S. 45 (1905)

Tárgyalva: 1905. február 23-án

Elbírálva: 1906. április 17-én

[...]

Peckham bíró úr [...] ismertette a bíróság álláspontját.

Ahogy az bemutatásra kerül, a jelen vádirat azt állítja, hogy a[z alsófokú bíróság ítéletet megfellebbező felperes] megsértette [...] New York állam munkatörvényét azáltal, hogy törvényellenesen követelte meg egy nála foglalkoztatott alkalmazottól és munkavállalótól, hogy több mint hatvan órát dolgozzon egy héten. Semmi nem szerepel az esetben a Legfelső Bíróság, sem az állam Fellebbező Bírósága előtt kifejtett véleményekben, amely szerint a paragrafus a „megkövetelte” szó használata bármilyen jellegű fizikai erőszakra utalt volna, amelyre az alkalmazott munkájának megszerzése érdekében került volna sor. Abból lehet kiindulni, hogy a szó nem jelent többet annál a követelménynél, amely azon önként vállalt munkára vonatkozik, mely meghaladja a törvényben rögzített órák számát. Egyik véleményben sem állítja senki, hogy a törvény kiterjedne a nem önkéntes munka bármely formájára. Minden vélemény abból indul ki, hogy az érintett paragrafus vonatkozásában nincs különbség a „megkövetelt” és az „engedélyezett” szavak között. A törvény előírása szerint „semmilyen alkalmazottat nem kötelezhetnek, illetve nem engedélyezhetik számára”, hogy napi tíz óránál többet dolgozzon, és mivel nincs kitétel különleges szükséghelyzetekre, a törvény minden esetben kötelező. Ez nem mindössze egy olyan törvény, amely megállapítja, hogy hány óra minősül a törvényes munkanapnak, hanem egy teljes tilalom arra vonatkozólag, hogy a munkáltató bármely körülmények között több mint tíz óra munka végzését engedélyezzen a létesítményében. A munkavállaló kívánhatja a többletkeresetet, ami járna neki azért, hogy az előírt munkaidőnél többet dolgozzon, ám a jelen törvény megtiltja a munkáltatónak, hogy engedélyezze a munkavállalónak a pénz keresetét.

A törvény szükségszerűen beleavatkozik a munkáltató és a munkavállaló szabad szerződéshez való jogába annak vonatkozásában, hogy hány órát dolgozhat az utóbbi a munkavállaló pékségében. A szabad szerződéshez való általános jog az üzlete vonatkozásában egy egyénnek a Szövetségi Alkotmány Tizennegyedik alkotmánykiegészítése által védett szabadsága. [*Allgeyer kontra Louisiana-eset*, 165 U. S. 578. (1897)] Azon rendelkezés értelmében egyetlen [amerikai tag]állam sem foszthat meg valakit életétől, szabadságától vagy tulajdonától, megfelelő törvényes eljárás nélkül. A munka vásárlásához, illetve eladásához való jog része az ezen alkotmánykiegészítés által védett szabadságnak, amennyiben nem állnak fenn olyan körülmények, amelyek ezt a jogot kizárják. Vannak azonban bizonyos jogkörök az Egyesült Államok minden egyes államának szuverenitása keretében, amelyeket némileg homályosan államhatalomnak hívunk, és amelyek pontos leírására, valamint korlátainak meghatározására még nem tettek kísérletet a bíróságok. Általánosan megállapítva és anélkül, hogy jelen pillanatban kísérletet tennék ezek konkrét, szűkebb meghatározására, ezen jogkörök a köz biztonságára, egészségére, erkölcsére és általános jólétére vonatkoznak.

[...]

[A]mikor az állam törvényhozása révén, az államhatalmi jogkörének feltételezett gyakorlása során olyan törvényt hozott, amely jelentősen korlátozza a munkához való jogot vagy a szabad szerződéshez való jogot a megélhetésük vonatkozásában olyan személyek között, akik *sui juris* (mind a munkáltató, mind a munkavállaló) egyének, akkor nagy jelentőséggel bír annak megállapítása, hogy melyik kerekedik felül – az egyén joga, hogy annyi időt dolgozhasson, amennyit saját maga vállal, vagy az állam abbéli joga, hogy megakadályozza az egyént a munkában, illetve abban, hogy olyan munkaszerződést vállaljon, amelynek keretében a végzett munkaidő túllépi az állam által előírt konkrét időtartamot.

[...]

El kell [...] ismerni, hogy van jogos korlátja az államhatalom gyakorlásának egy [tag]állam által.

[...] [A] munkával kapcsolatos szerződés megkötéséhez való szabadság mindkét félre kiterjed. Az egyiknek épp ugyanannyi joga van a munkát megvásárolni, mint a másiknak eladni azt.

Ez a kérdés nem arról szól, hogy a bíróság ítéletét behelyettesítjük-e a törvényhozására. [...]

Pár szóban elintézhető az a kérdés, hogy ezen törvény érvényes-e mint puszta és egyszerű munkatörvény. Nincs ésszerű jogalapja annak, hogy beavatkozzanak egy személy abbéli szabadságába vagy a szabad szerződéskötés jogába oly módon, hogy meghatározzák a pék foglalkozás munkaóráit. Nem létezik olyanfajta ellenvetés, hogy a pékek mint társadalmi csoport nem rendelkeznek ugyanolyan intelligenciával és képességekkel, mint más mesterségekben vagy manuális foglalkozásokban dolgozó egyének, illetve hogy kevésbé lennének képesek jogaikat érvényesíteni és maguk gondját viselni az állam védelme nélkül, amely beleavatkozik megítélésük és cselekvésük függetlenségébe. Semmilyen értelemben nem tartoznak az állam gyámságába. [...]

A kérdés az, hogy két jogkör közül melyik kerekedik felül – az állam hatalma, hogy törvényt hozzon, vagy az egyénnek a személyének szabadságához, illetve szabad szerződéskötéshez való joga. A puszta kijelentés, hogy a témakör bár csak érintőlegesen, de összefüggésben áll a közegészséggel, önmagában nem teszi érvényessé a törvény becikkelyezését. Mint egy cél megvalósítását szolgáló eszköz, a törvénynek ennél közvetlenebb kapcsolatban kell állnia egy kellő és legitim céllal, mielőtt érvényesnek lehetne minősíteni egy olyan törvényt, amely korlátozza az egyén abbéli általános jogát, hogy személyében szabad legyen vagy azon felhatalmazását, hogy szerződésre léphessen saját munkáját illetően.

[...]

Megsemmisítve.

[...]

Holmes bíró úr különvéleménye.

Őszintén sajnálom, hogy nem tudok egyetérteni a jelen esetben kimondott ítélettel, és meglátásom szerint kötelességem kinyilvánítani eltérő véleményemet.

Az eset egy olyan gazdasági elmélet alapján került eldöntésre, amelyet az ország nagyobb része nem oszt. Ha csak az lenne a kérdés, hogy egyetértek-e ezen elmélettel, akkor ennek további tanulmányozására lenne szükségem, mielőtt ezt el tudnám dönteni. Ám nem vélem úgy, hogy ez lenne a kötelességem, mivel erős meggyőződése, hogy a [z elmélettel való] egyetértésemnek vagy egyet nem értésemnek semmi köze a többség abbéli jogához, hogy véleménye törvény formájában öltön testet. A bíróság több döntése keretében megállapodott felvetés, hogy a tagállami alkotmányok és tagállami törvények szabályozhatják az életet oly módon, amelyet mi, mint törvényhozók, meggondolatlanak, vagy ha úgy tetszik zsarnokinak tartathatunk, és amelyek a jelenlegihez képest ugyanúgy korlátozzák a szerződés szabadságát. A vasárnapi munka korlátozása vagy az uzsora tilalma ősi példái ennek. Egy ennél modernebb forma a sorsjátékok tilalma. Az állampolgár szabadságát, hogy úgy tegyen, ahogy szeretne, mindaddig, amíg mások azonos jogát nem korlátozza, hogy ugyanezt tegye – amely szabadság már régóta közismert szerzők jelszavaként szolgált – korlátozzák az iskolatörvények, a postahivatal és minden olyan állami és önkormányzati intézmény, amely elveszi a pénzét kíváncsiaknak nyilvánított célok érdekében, függetlenül attól, hogy tetszik-e az illetőnek. A Tizennegyedik alkotmánykiegészítés nem Herbert Spencer úr *Social Statics* [Társadalmi statika] című könyvét iktatja törvénybe. A minap hagytuk helyben Massachusetts állam oltási törvényét [lásd *Jacobson kontra Massachusetts*, 197 U. S. 11. (1905)]. [...]

Két évvel ezelőtt helyben hagytuk a kaliforniai alkotmánynak a részvények tőkeáttételes (margin), illetve határidős [*future delivery*] kereskedelmére vonatkozó tilalmát [*Otis kontra Parker*, 187 U. S. 606. (1903)] A bányászok munkaidejét nyolc órában megszabó törvény helybenhagyására vonatkozó döntés a közelmúltból származik [*Holden kontra Hardy*, 169 U. S. 366. (1898)]. Ezen törvények közül egyesek olyan meggyőződések vagy előítéletek fejtegetése, amelyeket a bírák valószínűleg oszтанak. Mások pedig nem.

Ám az Alkotmánynak nem egy konkrét gazdasági elméletnek kell formát adnia, legyen az akár a paternalizmus és az egyén szerves kapcsolata az állammal, akár a *laissez-faire*. Az alkotmány teljesen különböző felfogású emberekre vonatkozik, és az a véletlenszerűség, hogy egyes véleményeket természetesnek és megszokottnak, vagy pedig ezzel ellentétben újszerűnek, sőt megdöbbentőnek tartunk, nem határozhatja meg ítéletünket arra vonatkozólag, hogy az őket megtestesítő törvények ellentmondanak-e az Egyesült Államok Alkotmányának.

Konkrét esetek nem dönthetők el általános tételek alapján. A döntésnek olyan ítéletre vagy intuícóra kell alapulnia, amely finomabb bármely főbb premisszájánál. De úgy vélem, hogy az éppen kimondott tétel – amennyiben elfogadásra kerül – továbbvisz minket a célhoz. Minden vélemény törvénné szeretne válni. Úgy vélem, hogy a Tizennegyedik alkotmánykiegészítésben alkalmazott szabadság szó értelme elferdül, ha úgy határoznak, hogy ennek alapján egy uralkodó vélemény természetes következményét gátolják meg, hacsak nem mondható el az, hogy egy racionális és igazságos embernek szükségszerűen be kell ismernie, hogy az előterjesztett törvény korlátozná a népünk és törvényeink felfogása szerinti alapvető elveket. Nem kell kutatást végezni annak érdekében, hogy nem lehet ilyen elsőprőben elítélő véleményt megfogalmazni az általunk vizsgált törvényről.

Egy ésszerű ember vélheti úgy, hogy ez egy megfelelő intézkedés az egészség okán. Olyan emberek, akiket semmiképpen nem ítélnék oktalannak, jóváhagynák ezt, mint a munkaórákra vonatkozó általános szabályozások első részét. Úgy vélem, szükségtelen azt tárgyalni, hogy az utóbbi aspektus tekintetében támadható lenne-e az egyenlőtlenség vádjával.

(Fordította: Győri Gábor)

[...]

A tények

11. A ciprusi nemzetiségű kérelmező az észak-ciprusi Keríniában nőtt fel. 1972-ben férjhez ment, és Nicosiába költözött férjéhez.

12. Állítása szerint az észak-ciprusi Keríniában telkek vannak a tulajdonában, és azt állítja továbbá, hogy Észak-Ciprus 1974. július 20-i török megszállása előtt az [egyik] telken munkálatok kezdődtek [...] lakások építése érdekében, amelyek közül az egyik családjának lett volna otthona. Tulajdonjogát a Ciprusi Földhivatal által a vásárlás pillanatában kibocsátott bejegyezési okiratok támasztják alá.

[Kérelmező] kijelenti, hogy a török erők meggátolják és korábban is meggátoltak visszatérését Keríniába, megakadályozva, hogy „békében élvezhesse” tulajdonát.

13. 1989. március 19-én a kérelmező részt vett egy nőcsoport által szervezett felvonuláson („Nők Hazamene-
telnek” mozgalom) Lymbia falujában, amely az Észak-Ciprus megszállt területén található Akincilar nevű török
falu közelében van. A felvonulás célja az volt, hogy hangot adjon a görög ciprusiak abbéli követelésének, hogy
visszatérhessenek otthonukba.

A felvonulók ötvenfős csoportját vezetve egy dombon felfelé haladt a Szent Kereszt-templom felé, amely
Ciprus török megszállás alatt álló részében található. Menet közben elment az ENSZ-őrállítás mellett. Amidőn
elérték a templomudvart, török katonák vették őket körül, akik megakadályozták további előrehaladásukat.

14. Végül a ciprusi török rendőrség őrizetbe vette, és mentőautóval Nicosiába vitték. Éjjél körül engedték sza-
badon, több mint tízórányi fogva tartás után. [...]

A. A török katonai jelenlét Észak-Cipruson

16. A török haderők létszáma Észak-Cipruson meghaladja a 30 ezer főt; a megszállt részek teljes területén
elosztva állomásoznak. Folyamatosan járőröznek Észak-Cipruson, és minden kommunikációs fővonalon el-
lenőrző pontok vannak felállítva. [...]

17. A török erők, valamint minden polgári személy, aki katonai területre lép be, török hadügyi bíróság hatálya
alá tartozik, ahogy ezt az „Észak-ciprusi Török Köztársaság polgárai” vonatkozásában kimondja az 1979-es
Tiltott katonai területek rendelet (9. §) és az Észak-ciprusi Török Köztársaság [a továbbiakban: ÉCTK] Alkot-
mányának 156. cikke.

B. Az „ÉCTK” Alkotmányának 159. (1) (b) cikke

18. Az „ÉCTK” 1985. május 7-i Alkotmányának 159. (1) (b) cikke az érintett részekben következőképp rendelkezik:

„Minden ingatlantulajdon, épület és létesítmény, amelyet 1975. február 13-án, amikor kikiáltották az Észak-ciprusi Szövetségi Államot, elhagyottan találtak, vagy amelyeket a törvény szerint a fent említett dátum után elhagyottnak tekintettek, vagy amelyeknek a köz tulajdonában vagy irányítása alatt kellett volna lennie, annak ellenére, hogy tulajdona nem került megállapításra [...] és [...] amely 1983. november 15-én az ÉCTK területén belül volt található, az az ÉCTK tulajdonának minősül, függetlenül attól, hogy miként van bejegyezve a Földhivatalnál; és a Földhivatal [adatait] ennek megfelelően kell módosítani.”

C. A nemzetközi visszhang az „ÉCTK” létrehozására

[Az elszakadás és az ÉCTK létrehozását meghirdető nyilatkozatot az ENSZ Biztonsági Tanácsának 541. (1983) és 550. (1984) határozatai érvénytelennek és törvénytelennek minősítették. Az Európa Tanács, az Európai Közösségek és a Brit Nemzetközösség mind hasonlóan elítélő nyilatkozatot bocsátottak ki, amely az „ÉCTK” nem elismerését is tartalmazta.]

[...]

D. Az emberi jogok és alapvető szabadságok európai egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény)

46. cikke értelmében tett 1990. január 22-i török nyilatkozat

24. [...]

„A Török Köztársaság Kormánya [...] ezennel *ipso facto* és külön megállapodás nélkül kötelezőnek ismeri el az Emberi Jogok Európai Bíróságának joghatóságát minden, az Egyezmény értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos kérdésben, amelyek az Egyezmény 1. cikkének (1. cikk) értelmében fennhatóságának gyakorlására vonatkoznak, melyet a Török Köztársaság nemzeti területén hajtottak végre, és feltéve, hogy ilyen kérdéseket korábban már vizsgált a Bizottság, azon felhatalmazása révén, amelyet Törökország ráruházott. Ezen Nyilatkozat a kölcsönösség feltételével kerül kibocsátásra, beleértve az Egyezményben foglalt kötelezettségek elfogadásának kölcsönösségét. Letétbe helyezése időpontjától három évig érvényes, és azokra a tényekre terjed ki, beleértve olyan ítéleteket, amelyek olyan tényekre alapulnak, melyek a jelen Nyilatkozat letétbe helyezése utáni időben történtek.”

25. A fenti nyilatkozatot három évre megújították 1993. január 22-i kezdettel, lényegében azonos feltételekkel.

[...]

A jog

31. A kérelmező és a ciprusi kormány állították, hogy a kérelmezőtől Észak-Ciprus török megszállása óta megtagadták a tulajdonához való hozzáférést és ennek következményeképp minden irányítást elvesztett fe-

lette. Indítványuk szerint ez folytatólagos és indokolatlan beavatkozás volt tulajdonának békés élvezetéhez való jogába, amely az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkébe (P1-1) ütközik, és folyamatos megsértése az Egyezmény 8. cikkében foglalt jogának, miszerint lakása tiszteletben tartandó.

[Előzetes kifogások]

A török kormány vitatta ezen állítást, és főleg arra hivatkozott, hogy az ügy *ratione temporis* [hatáskör hiányának kifogása] nem esik a Bíróság joghatósága alá.

[...]

C. A Bíróság értékelése

[...]. [A] jelen eset egy folyamatos jellegű állítólagos jogsérelemre vonatkozik, amennyiben a kérelmező az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke (P1-1), valamint a 8. cikk szerint még mindig a telek jogos tulajdonosának minősül, amit a Bíróság vizsgálni fog.

42. A Bíróság figyelembe vette a török kormány állítását, miszerint a „tulajdon »elvételének«< folyamata Észak-Cipruson 1974-ben kezdődött, és visszafordíthatatlan kisajátítássá nőtte ki magát az „ÉCTK” 1985. május 7-i Alkotmányának 159. cikke következtében” [...]. Ezen állítás megfogalmazása azt sugallja, hogy a török kormány felfogása szerint a kérelmező 1985. május 7. előtt nem vesztette el telke tulajdonát; amennyiben ezt másképp kellene értelmezni, a török kormány elmulasztotta megvilágítani, hogy a tulajdonjog elvesztése mely módon következett be ezen időpont előtt. Ezért a Bíróság a kormány abbéli beadványára fog összpontosítani, miszerint 1985-ben veszett el a tulajdon az „ÉCTK” Alkotmány 159. cikkének hatálybalépése következtében. [...]

Ebben az összefüggésben a Bíróság figyelemmel van az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának 541. határozatára (1983), amely az „ÉCTK” létrehozására vonatkozó nyilatkozatot jogilag érvénytelennek nyilvánítja, és felhív minden államot arra, hogy ne ismerjen el semmilyen más ciprusi államot, mint a Ciprusi Köztársaságot. A Biztonsági Tanács 550. határozata szintén hasonló felhívást tett közzé. [...] 1983-ban az Európa Tanács Miniszteri Tanácsa szintén elítélte az államiságot kihirdető nyilatkozatot, és felhívott minden államot arra, hogy tagadja meg az elismerést az „ÉCTK”-tól. [...] Hasonló álláspontra helyezkedett az Európai Közöség, valamint a Brit Nemzetközösség kormányfői. [...] Továbbá nemzetközileg a Ciprusi Köztársaság kormányaként csakis a ciprusi kormányt ismerik el a diplomáciai, illetve a szerződéses kapcsolatok, valamint a nemzetközi szervezetek működése terén. [...]

43. [...] [A]z Egyezményt az 1969. május 23-i, a szerződések jogáról szóló bécsi egyezményben (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény) lefektetett, az értelmezésre vonatkozó szabályok fényében kell tekinteni, valamint annak tükrében, hogy a szerződés 31. cikkének 3. (c) bekezdése szerint figyelembe kell venni „a felek kapcsolatára alkalmazható minden releváns nemzetközi jogi szabályt.” [...]

A Bíróság felfogása szerint az Egyezményt alátámasztó elveket nem lehet légüres térben értelmezni és alkalmazni. Szem előtt tartva az Egyezmény mint emberi jogi szerződés különleges jellegét, az Egyezmény 49. cikkének értelmében a hatáskörét érintő viták esetén figyelembe kell venni a nemzetközi jog idevágó szabályait.

44. [...] [A] Nemzetközi Közösség nem tekinti az „ÉCTK”-t egy, a nemzetközi jog szerinti államnak, és a Ciprusi Köztársaság maradt az egyedüli legitim ciprusi kormány. [...] Egy ilyen háttér mellett a Bíróság nem tud az Egyezmény értelmében jogi érvényességet tulajdonítani egy olyan rendelkezéseknek, mint az alaptörvény 159. cikke, amelyre a török kormány támaszkodik.

45. A Bíróság a fenti következtetésre korlátozza magát, és nem tekinti kívánatosnak – és különösképpen nem szükségesnek –, hogy jelen kontextusban kifejtse egy általános elméletet az „ÉCTK” törvényhozási és közigazgatási aktusainak jogszerűségét illetően. Megjegyzi azonban, hogy a nemzetközi jog ilyen helyzetekben elismeri bizonyos jogi rendelkezések és tranzakciók legitimitását, így például a születések, halálozások és házasságkötések bejegyzését, „amelyek hatásait csak az adott [t]erület lakóinak hátrányára lehetne figyelmen kívül hagyni.”[...]

46. [...] [A] kérelmező nem veszíthette el tulajdonát a 159. cikknek köszönhetően [...] [Emellett] a legitim ciprusi kormány következetesen kifejtette álláspontját, miszerint a görög-ciprusi ingatlan tulajdonosok, akik Ciprus északi részén rendelkeznek tulajdonnal, mint ahogyan a kérelmező is, megőrizték jogcímüket, és engedélyezni kellene számukra tulajdonuk szabad használatát. Mindeközben a kérelmező hasonló álláspontra helyezkedett.

47. Ebből következik, hogy az Első kiegészítő jegyzőkönyv első cikkének (P1-1) és az Egyezmény 8. cikkének értelmében a kérelmezőt változatlanul a telek jogos tulajdonosának kell tekinteni. A *ratione temporis* kifogás tehát meghiúsul.

II. Az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének (P1-1) állítólagos megsértése

A. A betudhatóság kérdése

[1...]

Ami a betudhatóság kérdését illeti, a Bíróság emlékeztet [...], hogy bevett esetjogában a „joghatóság” fogalma az Egyezmény 1. cikke szerint nem korlátozódik a szerződő államok állami területére. Következésképpen a szerződő államok felelőssége érintve lehet a hivatalaik által elkövetett olyan aktusok és mulasztások által is, amelyek a saját területükön kívüli hatást fejtenek ki. [...] [A] Bíróság az államok felelősségére vonatkozó nemzetközi jog releváns elveit figyelembe véve úgy határozott, hogy a szerződő államok felelőssége akkor is felmerülhet, ha egy katonai cselekmény következtében – függetlenül attól, hogy az törvényes vagy törvénytelen volt-e – tényleges kontrollt gyakorol egy, az állam területén kívül eső terület felett. Ama felelősség, hogy

egy ilyen területen biztosítani kell az Egyezményben lefektetett jogokat és szabadságokat, magából a kontroll tényéből fakad, függetlenül attól, hogy közvetlenül gyakorolják-e, a fegyveres erők révén, vagy alárendelt helyi közigazgatási intézményeken keresztül. [...]

53. Másodsorban a Bíróság hangsúlyozza, hogy a jelen esetben felhozott kérdésekre fog összpontosítani, ám egyúttal nem téveszti szem elől az általánosan érintett kérdéseket sem.

54. [...] [A] török kormány elismerte, hogy a kérelmező Ciprus északi részének török csapatok általi megszállása, valamint az „ÉCTK” ottani létrehozása miatt veszítette el tulajdona feletti rendelkezését [...] a kérelmezőt több ízben akadályozták a török csapatok a tulajdonához történő hozzáférésben. [...]

Ám az eljárás során a török kormány mindvégig tagadta az állami felelősséget a sérelmezett kérdésekben, azt állítván, hogy fegyveres erői kizárólag az állítólag független és autonóm „ÉCTK” hatóságaival egyetértésben, illetve annak nevében cselekednek.

55. [...]

56. [...] A Bíróságnak [...] mérlegelnie kell a bizonyítékot annak eldöntése érdekében, hogy a [kérelmező] tulajdonához való hozzáféréseinek folytatólagos megtagadása és az a fölötti rendelkezésének ebből következő elvesztése Törökországnak tulajdonítható-e.

[...] A Ciprus északi részén aktív szolgálatot teljesítők nagy számából egyértelművé válik [...], hogy [Törökország] hadserege a sziget ama része felett tényleges fennhatóságot [*effective control*] gyakorol. A releváns tesztet és az eset körülményeit figyelembe véve Törökország fennhatósága alá tartozik az „ÉCTK” politikájával és cselekményeivel kapcsolatos felelősség is. Azok tehát, akiket ez a politika vagy ezen cselekmények érintenek, így Törökország „joghatósága” alá esnek az Egyezmény 1. cikke alkalmazásában. Azon kötelessége, hogy a kérelmezőnek biztosítsa az Egyezmény által biztosított jogait és szabadságait, tehát Ciprus északi részére is kiterjed.

[...]

B. Tulajdoni jogokba való beavatkozás

[...]

60. [...] [A] kérelmezőnek az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkére (P1-1) támaszkodó panasza nem korlátozódott a tulajdonához való fizikai hozzáférés kérdésére. A panasza [...] az volt, hogy Törökország miatt, hogy megtagadja tőle a tulajdonához való hozzáférést, „az elmúlt 16 évben fokozatosan hatással volt a kérelmező jogára, mint egy birtok tulajdonosa és különösképp javainak békés élvezetéhez fűződő jogára, és ezáltal az 1. cikk (P1-1) sérelmét valósította meg” [...]

63. [...] annak a ténynek a következményeképp, hogy a kérelmezőtől 1974 óta megtagadták a telekhez való hozzáférést, ténylegesen teljes mértékig elvesztette rendelkezését tulajdona felett, valamint használatának és élvezetének lehetőségét. A hozzáférés permanens megtagadását tehát a P1-1-ben rögzített jogaiba történő beavatkozásként kell tekinteni. A jelen eset kivételes körülményeit figyelembe véve egy ilyen beavatkozást [...] nem lehet a P1-1 első és második bekezdéseinek értelmében vett tulajdontól, illetve a használat feletti rendelkezéstől való megfosztásnak minősíteni. Mindazonáltal egyértelműen kiterjed rá ama rendelkezés (P1-1) első mondata: a javak békés élvezetébe történő beavatkozás. E tekintetben a Bíróság megállapítja, hogy az akadály éppúgy sértheti az Egyezményt, mint egy jogi gát. [...]

64. Eltekintve a mellékes utalástól az „ÉCTK” cselekményeinek igazolására felhozott szükségesség doktrínájára, illetve arra a tényre, hogy a tulajdonjogok a közösségek közötti egyeztetések körébe tartoztak, a török kormány nem próbálkozott beadványokkal indokolni a fent kifejtett beavatkozást a kérelmező tulajdonhoz való jogába, amely Törökországnak róható fel.

Nem került azonban kifejtésre, hogy az új lakhatás megteremtése a török ciprusiak számára a szigeten történő 1974-es török inváziót követő években mely módon igazolhatná a kérelmező tulajdonhoz való jogának teljes megtagadását abban a formában, hogy teljesen és állandóan megtagadták tőle az ahhoz való hozzáférést, illetve annak állítólagos, kárpótlás nélkül elsajátítását.

Sem pedig nem tudja az Egyezménynek megfelelően igazolni ezt a helyzetet az a tény, hogy a tulajdonhoz való jog a mindkét ciprusi közösséget érintő közösségek közötti egyeztetések tárgya volt.

Ilyen körülmények között a Bíróság arra a következtetésre jut, hogy megvalósult és változatlanul fennáll a P1-1 megsértése.

[...].

Bernhardt bíró különvéleménye, amelyhez Lopes Rocha bíró csatlakozik

[...]

A Nagykamara bíráinak többségével közösen semmilyen kétségem nincs afelől, hogy Törökországot nagy felelősség terheli a jelenlegi helyzetért. Ám egyéb személyi és tárgyi tényezők is szerepet játszanak ebben a drámában. Az 1974-es puccs volt a kiindulópont. Ezt követte a török invázió, a népesség áthelyezése a sziget északi részéről délre és délről északra, valamint egyéb események. Az ún. „Észak-Ciprusi Török Köztársaság” kikiáltása, amelyet a nemzetközi közösség nem ismer el államként, egyike ezen eseményeknek.

A különböző hatások és események eredménye a „vasfal”, amely immár több mint két évtizede létezik, és amelyet az Egyesült Nemzetek erői ellenőriznek. Minden Ciprus egyesülésére irányuló tárgyalásra vonatkozó javaslat eddig megghiúsult. Ki a felelős ezért a kudarcért? Csak az egyik fél? Lehet erre a kérdésre, illetve számos másra világos választ adni, és abból világos jogi következtetéseket levonni?

Loizidou asszony esete nem a török csapatok egyedi, az ő tulajdona vagy szabad mozgása ellen irányuló cselekménye volt, hanem a határvonal 1974-es létrehozásának következménye, illetve annak, hogy az a mai napig zárva maradt.

2. Törökország a Bíróság hatáskörét csak olyan tények vonatkozásában fogadta el, amelyek 1990. január 22. után következtek be. [...]

Az Egyezmény szervei elfogadták a „folytatólagos jogsérelmek” fogalmát olyan sérelmekre, amelyek egy kritikus időpont előtt kezdődtek, de továbbra is fennállnak. Teljesen egyetértek a fogalommal, de fontos megérteni alkalmazási területét, valamint alkalmazásának korlátait. Ha egy személyt egy kritikus időpont előtt és után börtönben tartanak, ha egy konkrét birtokot megszállnak egy ilyen időpont előtt és után is [...] akkor nem férhet kétség ahhoz, hogy a Bíróság hatáskörén belül esik a szóban forgó időpont utáni tények és körülmények vizsgálata. A lényeges tény ezekben az esetekben az állami szervek tényleges viselkedése, amely összeférhetetlen az Emberi jogok európai egyezménye keretében elfogadott kötelezettségvállalásokkal.

Véleményem szerint más a ténybeli és a jogi helyzet, ha bizonyos történelmi események olyan helyzet kialakulását eredményezték, mint amilyen egy határ bezárása, amely sok esetben automatikus következményekkel jár. Jelen helyzetben a döntő események az 1974-es évre nyúlnak vissza. Loizidou asszony azon időpont óta nem tudott Észak-Ciprusi telkéhez ellátogatni. Ez a helyzet fennállt az ún. „Észak-ciprusi Török Köztársaság” alkotmányának 1985-ös elfogadása, valamint az abban kihirdetett kisajátítás előtt és után is. Osztom a Bíróság kételyeit [...] a kisajátítás érvényességét illetően; ez azonban nem döntő. Törökország a Bíróság hatáskörét „csakis azon események vonatkozásában [ismerte el], [...] amelyek a jelen nyilatkozat kibocsátásának időpontja után következtek be”; az 1974-ben bekövetkező határbezárás véleményem szerint lényegbevágó tény, és a jelen időpontig kialakult helyzetet nem szabadna a „folytatólagos sérelem” fogalmi keretébe illeszteni.

Ezért a Törökország által emelt előzetes *ratione temporis* kifogás véleményem szerint jogilag megalapozott.

3. De még akkor sem tudnám megállapítani a P1-1 [...] sérelmét, ha ebben a vonatkozásban egyetértettem volna a Bírósággal. Ahogy fentebb szó volt róla, a török csapatok jelenléte Észak-Cipruson egy eleme egy nagyon bonyolult fejleménynek és helyzetnek. Ahogy az előzetes kifogásokra vonatkozó Loizidou-ítéletben kifejtésre, illetve eldöntésre került [...], Törökországot a török csapatok vagy tisztviselők által Észak-Cipruson elkövetett konkrét cselekményekért lehet felelősségre vonni. Ám a jelen esetben egy speciális helyzettel szembesülünk: létezik egy tényleges határ, amelyet az Egyesült Nemzetek parancsnoksága alatt álló csapatok védenek, és amely a görög ciprusiak számára lehetetlenné teszi, hogy a sziget észak részén található otthonukat vagy birtokukat meglátogassák, illetve ott maradjanak.

A török csapatok jelenléte és az „ÉCTK”-nak Törökország által nyújtott támogatás fontos tényezők a jelen helyzetben; de nem tudom az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét kizárólagosan ama feltevésre alapozni, hogy a török jelenlét törvénytelen, és hogy Törökország ezért többé-kevésbé mindenért felelős, ami Észak-Cipruson történik.

Baka bíró különvéleménye

A jelen esetben különösen nehéz megállapítani, hogy egyfelől a kérelmező által panaszolt sérelem folytatólagos volt-e, illetve hogy másfelől sor került-e a kérelmező tulajdonának azonnali kisajátítására folytatólagos hatással. Egyetértek a többséggel arra vonatkozólag, hogy az erre a kérdésre adott válasz közvetlen következménnyel jár a kormány előzetes *rationae temporis* kifogásának eldöntése tekintetében.

[...] Loizidou asszony a tulajdona feletti teljes rendelkezését az 1974-es török katonai beavatkozás közvetlen következményeképp vesztette el. [...] A]z 1974-85 között időszakban a kérelmező még rendelkezett a telkére vonatkozó érvényes jogcímmel. Tulajdonjogát állítólag a kisajátítás hivatalos aktusával vesztette el, amely az „ÉCTK” 1985. május 7-i Alkotmányának 159. (1) cikke által valósult meg. [...] Ugyan osztom a Bíróság véleményét az „ÉCTK” nemzetközi jogi közösség általi el nem ismeréséről és ennek jogi következményeiről, de emellett azt a véleményt is vallom, hogy annak jogi előírásaira „hivatkozott a török kormány.” A jelen eset a tulajdoni kérdések vonatkozásában nagyon hasonlít a volt kelet-közép-európai kommunista államok helyzetére. Azokban az országokban – amelyek, mint azt érdemes figyelembe venni, nemzetközileg elismert államok voltak – egy hosszú tulajdonkisajátítási folyamat ment végbe, amelyet törvények és egyéb eszközök révén hajtottak végre. Ezen cselekményeket, amelyek nagyszabású tulajdonátcsoportosításokat eredményeztek az érintett országokban, nem lehet mindig pusztán azzal a ténnyel igazolni, hogy az adott időben ezeket az államokat elismerte a nemzetközi közösség.

Másfelől [...] a nemzetközi jog elismeri bizonyos elrendezések és tranzakciók legitimációját olyan helyzetekben, amelyek „hatásait csak egy adott terület lakosainak hátrányára lehet figyelmen kívül hagyni.” Ezen nézőpont teljes körű implikációi azonban – ahogy a volt kommunista államok nemrég keletkezett és nagyon eltérő jogi szabályozásai a tulajdonjogi kérdésekben világosan mutatják – még távolról sem dőltek el egyértelműen, és különböző értelmezéseket tesznek lehetővé. [...]

Figyelembe véve a kérelmező tulajdonának de facto természetű kisajátítását 1985-ig, valamint az 1985-ös Alkotmány ama tulajdonra hatással bíró releváns rendelkezéseit, nem osztom a Bíróság véleményét, miszerint a kérelmező panaszja egy folytatólagos helyzetre vonatkozik. Mivel a Bíróság hatásköre csak az 1990. január 2. utáni ügyekre terjed ki, a kormány *rationae temporis*ra vonatkozó kifogását jogilag megalapozottnak kell tekinteni.

Jambrek bíró különvéleménye

[...7] A bíróságok előírt jogi standardok szerint ítélik meg egyéni és konkrét esetekben. Nincsenek jól felkészülve arra, hogy nagyszabású és bonyolult helyzeteket kezeljenek, amelyek általában irányadó szabályozást megvalósító cselekvést és jogi reformot igényelnek.

Egy nemzetközi törvényszék ugyanezekkel a dilemmákkal szembesül, és véleményem szerint nagyon visszafogott, azaz konzervatív módon kell eljárnia olyan kérdésekben, amelyek egyértelműen túlmutatnak egy egyéni eset elbírálásán, kiváltképp, ha elválaszthatatlan részét képezik az adott közösségek közötti kapcsolatrendszernek. Ami a jelen esetet illeti, egy, az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének (P1-1) „megsértését állító döntés” további százezernyi hasonló esetet eredményezhet, amelyben kérelmeket nyújtanának be azzal

a legitim elvárással, hogy a Bizottság jelentése, illetve a Bíróság döntései követni fogják a hasonló precedenst. Ez esetben a Bíróság ténylegesen széles körű döntést hozott egy, a nemzetközi közjog tartományába tartozó nagyszabású kérdésben.

8. A jelen eset továbbá egy másik nézőpontból is hatással lehet a Bíróság szerepére. [...] Hatással lehet arra, hogy a Bíróság mely módon kezeli az új tagállamokat, mint például Horvátországot, Bosznia-Hercegovinát és Oroszországot érintő jövőbeni eseteket. A Bíróságnak adott esetben meg kell vizsgálnia, hogy mi történt Horvátország Krajina régiójában, a Republika Srpskában [A Bosznia-Hercegovina részét képező Szerb Köztársaság] vagy Bosznia-Hercegovina egyéb részein, illetve Csecsenföldön. Ott az Egyezmény által védett emberi jogok és alapvető szabadságok állítólagos sérelmei milliós számra rúgnának, s nem „pusztán” néhány százezres potenciális esetet érintenének.

Komoly tisztelettel adózom azon elvi álláspont előtt, miszerint a Bíróság egyetlen feladata annak biztosítása, hogy az egyének alapvető jogait tiszteletben tartsák, függetlenül attól, hogy hányan vannak. Másrészt azonban indokoltnak tartom komolyan figyelembe venni a Bíróság abbéli képességére vonatkozó éppoly legitim kérdést, hogy hatékonyan tudja feloldani az emberi jogi kérdéseket. Ez a kérdés még bonyolultabb olyan egyéni esetek vonatkozásában – mint amilyen a jelen eset is –, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak nagyszabású, közösségek közötti etnikai és/vagy politikai konfliktusokhoz, illetve azok feloldásához.

9. Végül soron a fenti megfontolások összessége vezetett engem a jelen esetben egy visszafogott bírói megközelítéshez, amely a *rationae temporis* kifogás elfogadását javallja.

Pettiti bíró különvéleménye

Több oknál fogva a kisebbséggel együtt a P1-1 sérelmének megállapítása ellen szavaztam. Már az előzetes kifogásokkal kapcsolatos döntésben is az alábbiak szerint fogalmaztam meg nézeteimet:

„Az előzetes kifogások vizsgálatának fázisban, a felek ezen kifogásainak vizsgálatára korlátozódó nyilvános tárgyaláson folytatott megvitatás után az Európai [Emberi Jog] Bíróság nem tudott minden problémát hivatalosan tudomásul venni, amely körülmény annál is erőteljesebben mindezen kifogásoknak az eset érdemi kérdéseire csatolása mellett szól. A jogtudósok mind a mai napig nem tekintik a török nyilatkozat elemzését egy egyszerű kérdésnek [lásd Claudio Zanghi, Christian Tomuschat, Walter Kalin, Pierre-Henri Imbert, Christopher Lush stb.).

A helyzet átfogó értékelése, amely a szuverenitás és joghatóság fogalmaival kezdődik, lehetővé tenné azoknak a kritériumoknak (»megszállás«, »annektálás«, a Genfi Egyezmény területi alkalmazása Észak-Cipruson, a »nemzetközi kapcsolatok intézése») felülvizsgálatát, amelyek alapján az ENSZ elemezte mind annak problematikáját, hogy elismerje-e Észak-Ciprust mint államot, mind az ENSZ Alapokmány alkalmazásának problémáját is [lásd a Biztonsági Tanács 930. számú határozatát]. Az Európai Egyezmény intézményeinek felelőssége ilyen nehézséggel szembesülve a tagállamok abbéli kölcsönös elkötelezettségét tükrözi, hogy azokban az országokban, amelyeket érint az Egyezmény rendelkezése-

inek alkalmazása, az egyének és az alapvető jogok legjobb és legszélesebb körű védelmét biztosítsák azok tárgyával és céljával összhangban.” (egyéni különvélemény, Series A no. 310, 43–44. o.)

„A joghatóság fogalma elismerten nem korlátozódik a magas szerződő államok területére, de mindazonáltal szükséges pontosan elmagyarázni, miért kell joghatóságot tulajdonítani egy államnak, és azt milyen formában és módon gyakorolják. Megjegyezzük, hogy a *Drozd és Janousek kontra Franciaország és Spanyolország*-esetben, amit a Bíróság jelen ítéletének 62. bekezdése idéz, a Bíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy nem állt fenn jogsérelem.

Bár egy Szerződő Fél felelősségét kiválthatja egy, a területén kívül végrehajtott hadművelet, az nem vonja egyben maga után joghatóságának gyakorlását. A 64. bekezdés megállapítása nem utal semmilyen kritériumra, amely segítene a joghatóság kérdését eldönteni. Véleményünk szerint ezért ellentmondás van a között, amit a Bíróság a 62. bekezdésben állít, és ama következtetés között, amelyre a 64. bekezdésben jut. Ezen ellentmondás a rendelkező rész 2. pontjában újra előkerül. A Bíróságnak meg kellett volna érdemlegesen vizsgálnia azt a kérdést, hogy kinek volt, illetve kinek nem volt joghatósága, mielőtt döntést hozott a kifogást illetően.” (Gölcüklü bíró és jómagam közös különvéleménye, uo., 35. o.)

Ezért pártoltam a *ratione temporis* kifogás helybenhagyását és a *ratione loci* és a *ratione personae* közötti különbségtételt.

Sem a második tanácskozás, sem pedig az elkészített jegyzékek nem szolgáltak azokkal a részletes információkkal, amelyek a tények alapos vizsgálatához szükségesek lettek volna. A felek érvei az első kiegészítő jegyzőkönyvre (P1) vonatkozóan arra a problémára sem derítettek fényt, hogyan lehet felelősséget tulajdonítani a tulajdon használatába való beavatkozással kapcsolatban, amikor a tulajdonhoz való hozzáférés az egyik zónából a másikba történő szabad mozgás függvénye volt.

A többség [...] úgy vélte, hogy a beavatkozás indokolatlan volt, és kritizálta a török kormányt, amiért nem magyarázta el, hogy az 1974 után lakóhelyüket elhagyni kényszerülő török ciprusi menekültek újbóli elhelyezésének szükségessége hogyan igazolná a Loizidou asszonnyal szemben foganatosított intézkedéseket. Sőt, a Bíróság ezután kifejtette, hogy nem is tudna erre vonatkozó indokolást elfogadni. [...]

A szóban forgó szükséglet nyilvánvalónak tűnik, és ha az események az újbóli elhelyezés műveletét elkerülhetetlenné tették, akkor az igazolhatná a beavatkozást. A tényállásnak utána kellett volna nézni. A Loizidou esetet, egészét tekintve, nem lehetett úgy vizsgálni, mintha egy általános törvény keretében történő kártérítés nélküli kisajátításra vonatkozna.

A lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek mozgása egyik zónából a másikba – egy mindkét közösséget érintő exodus – olyan nemzetközi események következménye volt, amelyért a felelősséget nem lehet a Loizidou eset tényei szerint megállapítani, hanem a nemzetközi kapcsolatok szférájában kell azokat keresni.

1974 óta – miután az Egyesült Nemzetek a török csapatok beavatkozását Cipruson nem minősítette agresszióknak a nemzetközi jog értelmében – különböző tárgyalásokat folytattak az Egyesült Nemzetek, az Európa Tanács és az Európai Unió közvetítésével. Továbbá a Bíróság nem vizsgálta annak kérdését, hogy a beavat-

kozás törvényes volt-e. [...] Azon döntés, hogy nemzetközi csapatokat kell állomásoztatni a két közösséget elválasztó vonalon, a személyek szabad mozgását a két zóna között lehetetlenné tette, és a felelősség ezért nem kizárólagosan a török kormányt terheli.

[...]

Gölcüklü bíró különvéleménye

[...]

(Fordította: Győri Gábor)

Ingatlantulajdon használatának korlátozása –
Pennsylvania Coal kontra Mahon-eset
Legfelső Bíróság (Egyesült Államok) 260 U.S. 393 (1922)

Holmes bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

Ez [a Pennsylvania állam Legfelső Bíróságán felülkerekedő felperesek által benyújtott] kereset azt kéri, hogy a Pennsylvania Coal Companyt (Pennsylvaniai Széntársaság) akadályozzák meg abban, hogy a felperesek telke alatt bányászati tevékenységet folytasson, amely károsítja annak alapzatát, és ezáltal a talaj megsüllyedését okozza a felszínen és a házuk alatt. A kereset utal egy szerződésre, amelyet a felperesek a Coal Companyval 1878-ban kötöttek, és amelyre most hivatkoznak. A szerződés alapján átadásra kerül az ingatlanterület felszíne, de egyúttal kifejezetten fenntartja azt a jogot, hogy az az alatti szén bányászni lehessen, és a kedvezményezett ezzel a kockázattal együtt veszi át a területet, és lemond minden kára megtérítéséről, amelyet a szénbányászat okoz. De a felperesek szerint bármire is lehetett joga korábban a Coal Companynek, azokat elvette egy Pennsylvania állambeli törvény, az 1921. május 27-i P.L. 1198, közismert nevén a Kohler-törvény. Az [alsó fokú bíróság] úgy találta, hogy ha nem akadályozzák meg ebben, akkor az alperes azt a kárt idézné elő, amelyet a jogszabály megakadályozni hivatott. Mégis elutasította a kérelmet, úgy határozva, hogy a törvény a jelen eset alkalmazásában alkotmányellenes lenne. A fellebbezési eljárás során [Pennsylvania állam] Legfelső Bírósága is úgy vélte, hogy az alperesnek az Egyesült Államok Alkotmánya által védett szerződési és tulajdonhoz való joga van, de úgy határozott, hogy a törvény a rendészeti hatalom [*police power*] legitim gyakorlása volt, és a felperesek mellett döntött. Engedélyeztük a fellebbezést, így az ügy a jelen Bírósághoz került.

A törvény tiltja az antracit szén bányászatát oly módon, hogy az – egyebek között – bármely emberi lakhatást szolgáló épületszerkezet megsüllyedését okozza, kivéve többek között az olyan földterületet, melynek a felszíne alól bányászható szén maga a földtulajdonos birtokolja, és több mint 150 lábra van egy másik személy tulajdonában lévő bármely, valamilyen formában [építkezés, földművelés stb. által] fejlesztett ingatlantól. A jelen eset vonatkozásában a jogszabály elismerten a korábban fennálló tulajdoni és szerződési jogot kívánja megsemmisíteni. A kérdés az, hogy a rendészeti hatalom [*police power*] kiterjeszthető-e ilyen mértékben.

A kormányzat aligha működhetne, ha a tulajdonnal összefüggő értékek nem csökkenhetnének anélkül, hogy minden ilyen, az általános jogban, törvényben bekövetkezett változásért fizetni kellene.

Ahogy már régóta elismerésre került, egyes értékeket csakis implicit korlátozással élvezünk, és [adott esetben] engednünk kell az állam rendészeti hatalmának. De nyilvánvalóan az implicit korlátozásnak magának is korlátozva kell lennie, különben a szerződés és az megfelelő eljárás alkotmányos klauzuláinak vége. Az egyik megfontolás ezen korlátok megállapításában a [korlátozás által megvalósított] értékcsökkentés mértéke. Ha ez egy bizonyos mértéket elér, akkor a legtöbb esetben gyakorolni kell az állam kisajátítási jogát, és kártérítést kell fizetni, hogy a törvény alkotmányosnak minősüljön. Ezért tehát a kérdés eldöntése a konkrét tényálláson múlik. A vizsgálatban a legnagyobb súlyt a törvényhozás megítélése kapja, de mindazonáltal mindig nyitva

áll az érdekelt felek előtt is, hogy vitassák a törvényhozás döntését, azt állítva, hogy az túllépte alkotmányos hatáskörét.

A [jelen eset] egy egyedül álló magánház esete. Kétségtelen, hogy ehhez is fűződik közérdek, ahogy a közösségben folytatott minden vásárláshoz és eladáshoz is fűződik ilyen. Egyes létező jogok ilyen esetben is módosíthatóak. [...] Ám egy közönséges, szokványos magánügy keretében a közérdek általában nem tesz lehetővé ilyen jellegű, nagyszabású beavatkozást. Egy ilyen házat érintő kár forrása nem közháborítás, még akkor sem, ha hasonló kár keletkezik másoknál, különböző helyeken. A kár nem közös vagy közösségi. [...] A törvény által kimutatottan korlátozott a közösségi érdek mértéke, hiszen a törvény általában nem alkalmazható olyan ingatlanokra, amelyek felszínét a szén tulajdonosa birtokolja. Továbbá [a közérdeket] nem is a személyes biztonság védelmére hivatkozva igazolják. Ezt egy értesítés is biztosítani tudná. Sőt, a keresetnek szükségszerű feltétele volt, hogy az alperes időben értesítést küldött azon szándékáról, hogy a ház alatt bányászni kíván. A [törvénnyel valójában megvalósított] kisajátítás mértéke egyúttal nagyszabású. Amit fel kíván számolni, azt egyrészt Pennsylvániában földbirtokként ismerik el – méghozzá egy nagyon értékes föld-birtokként –, valamint egy olyan szerződés, amit az alsó fokú bíróság a felperesre nézve – eddig – kötelező érvényűnek nyilvánított. Ha mindössze a felperes helyzetének elbírálására kértek volna fel minket, úgy egy-értelműnek tartanánk, hogy a törvényből nem derül ki elegendően súlyos közérdek ahhoz, hogy az alperes alkotmányos jogainak ily széles mértékű rombolását elfogadnánk.

Ám ezt olyan esetként kezelték, amelyben a törvény általános érvényességét kell tárgyalni. [...]

Az a véleményünk, hogy a törvény nem hagyható helyben, mint az állam rendészeti hatalma gyakorlásának megnyilvánulása, amennyiben hatással van a szénbányászatra olyan utcákban és városokban, ahol fenntartották a szén bányászatának jogát. Ahogy egy pennsylvániai esetben ki lett mondva: „Gyakorlati szempontból a szénhez fűződő jog annak bányászatában rejlik”. [...] Ami értékesé teszi a szén bányászatának jogát, az az, hogy haszonnal lehet folytatni. Ha kereskedelmileg értelmetlenné válik bizonyos terület szénbányászata, annak megközelítőleg ugyanaz a hatása az alkotmányosság szempontjából, mintha azt kisajátítanák vagy megsemmisítenénk. Véleményünk szerint jogos a feltételezés, hogy a törvény épp ezt teszi.

[...]

A köz jogai egy általa felvásárolt, illetve az állam kisajátítási joga révén eltulajdonított utcában azok, amelyekért fizetett. Ha egy adott esetben olyan szűk látókörűek voltak a képviselői, hogy csak a föld felszínére vonatkozó jogokat vették meg, és tulajdonjoguk nem terjed ki az azt alátámasztó földre, akkor semmivel sincs több felhatalmazásuk arra, hogy az utóbbira szert tegyessenek kártérítés nélkül, mint amennyi arra volt, hogy átjárási jogot szerezzen fizetség nélkül, mert a köz nagyon igényt tartott erre. Az Ötödik alkotmánykiegészítésben a tulajdonvédelem feltételezi, hogy közhasználatra olykor szükség lehet, de éppen ezért megállapítja, hogy nem lehet elvenni ilyen használatra földet kompenzáció nélkül. Hasonló feltevés található a Tizennegyedik alkotmánykiegészítéssel kapcsolatos döntésekben. [...] Ha erről a látszólag abszolút védelemről úgy találjuk, hogy a rendészeti hatalom azt eleve korlátozza, ahhoz minősítést fűz, akkor az emberi természet természetes hajlama ezt a minősítést egyre jobban ki fogja terjeszteni, egészen addig, amíg végül a magántulajdon

megszűnik létezni. Ez azonban ilyen módon az Egyesült Államok Alkotmányának uralma alatt nem valósítható meg.

Az általános szabály mindenesetre az, hogy míg a tulajdon bizonyos mértékig szabályozható, ha a szabályozás túl messze megy, akkor kisajátításnak minősül. Megkérdőjelezhető, hogy meddig ér a kivételes esetek hatálya, mint például egy tűzvész megfékezése érdekében egy ház felrobbantása – illetve ha túlmutatnak a főszabályon, akkor nem legalább annyira a hagyományokra támaszkodnak, mint elvekre. [...] *Általánosságban véve nem egyértelmű, hogy egy ember balszerencséje vagy szükségletei indokolhatják, hogy kárával szomszédját terhelje. [...] Fennáll annak a veszélye, hogy megfeledkezünk arról: a közösség ama erős kívánsága, hogy javítsa saját helyzetét, nem elegendő ahhoz, hogy lehetővé tegye ezen kívánság megvalósítását rövid úton, ahelyett hogy fizetnének az alkotmányos úton elért változásért. Ahogy már korábban mondtuk, ez fokozatok kérdése, és ezért nem kezelhető általános érvényű tételekkel. Ám erre a mostanira úgy is tekintünk, mint a Bíróság által eddig eldöntött eseteken túlmutató ügyre. A korábbi döntések olyan törvényekről, amelyek Washington és New York a háború által okozott túlnépesedésével foglalkoztak, átmeneti szükséghelyzetekre vonatkozó törvényeket vizsgáltak, amelyekben pártatlan bizottság által megállapított ésszerű kártérítést kínáltak. Azok is a jogszerűség határát súrolták, de messze elmaradtak a jelen esetben vizsgált törvénytől. [...]*

[... A] lényegi kérdés, hogy kit terheljenek a kívánt változtatások. Amennyiben magánszemélyek vagy közösségek úgy tartották helyénvalónak, hogy elfogadják az abban rejlő kockázatot, hogy csak a felszíni jogokat vásárolják meg, akkor azt a tényt, hogy a kockázatuk veszélyévé nőtte ki magát, nem látjuk elegendő indoknak ahhoz, hogy nagyobb jogot kapjanak, mint amit megvettek.

[...]

Brandeis bíró különvéleménye.

A Kohler-törvény bizonyos körülmények között tiltja az antracit szén bányászatát egy város határain belül, olyan módon történő vagy olyan mértékben, ha az

„bármilyen ember által lakhatás célját szolgáló, vagy gyárként, boltként, illetve egyéb, emberi munkaerőt foglalkoztató ipari vagy kereskedelmi létesítményként működő épület [...] megszülyedéséhez vezet”.

A földben található szén földnek minősül, és nem abszolút mértékű a tulajdonos joga, hogy földjét használja. Nem használhatja oly módon, hogy az közháborítást okozzon, és vannak olyan használati módok, amelyek valamikor ártalmatlanok voltak, de a változó körülmények következményeképp súlyos veszélyt jelentenek a közjólétre nézve. Amikor ez utóbbi eset áll fenn, akkor a törvényhozásnak mindig jogában áll a használat betiltása kártérítés fizetése nélkül, és a betiltásra vonatkozó jogkör éppúgy kiterjed a használat módjára, jellegére és céljára. Indokolt-e annak kijelentése, hogy az antracit bányászatához való jog korlátozásával a pennsylvaniai törvényhozás olyan önkényesen gyakorolta eme jogkörét, hogy az az Alkotmány Tizennegyedik Kiegészítés megsértését valósította meg?

Minden, a tulajdon szabad használatának az állam rendészeti hatalma révén történő korlátozása megfosztja a tulajdonost valamilyen jogától, amit addig élvezhetett, és ebben az értelemben a tulajdonjog kártérítés

nélküli korlátozását valósítja meg. Mindazonáltal egy, a közegészséget, közbiztonságot vagy közérkölcstől fenyegető veszély elleni védelem érdekében alkalmazott korlátozás nem kisajátítás. A korlátozás itt mindössze az ártalmas használat tilalmában áll. Az ily módon korlátozott ingatlan változatlanul tulajdonosa tulajdonában marad. Az állam nem tulajdonítja el, és nem fordítja saját használatra. Az állam mindössze meg akarja akadályozni, hogy a tulajdonos olyan módon használja, amely a közösség legfőbb érdekeivel ütközik. Bármikor, amikor a tiltott használat megszűnik ártalmasnak lenni – ami előfordulhat egyéb változások okán, amik helyben vagy a társadalmi körülményekben mennek végbe – akkor el kell távolítani a korlátozásokat, és a tulajdonos ismét szabadon használhatja tulajdonát, mint azelőtt.

Természetesen nem lehet törvényesen korlátozni az ingatlantulajdon használatát, ha a korlátozás célja nem a köz védelme. Mindazonáltal egy korlátozás célja nem szűnik meg a köz védelmét szolgálni mindössze azért, mert valamely véletlen folytán ennek köszönhetően néhány magánszemély ingyenesen értékes különleges előnyre tehet szert. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Kisajátítási jog – Hawaii Housing Authority kontra Midkiff-eset 467 U.S. 229 (1984)

O'Connor bíró ismertette a Bíróság álláspontját.

[...]

[Részlet a sillabuszból: Annak érdekében, hogy csökkentse a földek elosztásában megnyilvánuló oligopolisztikus struktúrák – melyek még a Hawaii-szigetek korai törzsfőnökeire voltak visszavezethetők – következményeképp megnyilvánuló szociális és gazdasági visszasságokat, Hawaii állam törvényhozása elfogadta az 1967-es Földreform törvényt (a továbbiakban: a Törvény), amely egy földtulajdon-átalakítási tervet hozott létre, aminek keretében a birtoklevelet elvették a bérbeadótól, és átadták a bérlőknek, hogy csökkentsék a földtulajdonban megnyilvánuló koncentrációt. A Törvény értelmében az olyan bérlők, akik egyszemélyes lakott telken élnek, amely egy legalább öt acre [4046,68 négyzetméter] nagyságú terület része, jogosultak arra, hogy a fellebbező Hawaii Lakásügyi Hivatalhoz (*Hawaii Housing Authority* – a továbbiakban: HHA) kérvényt nyújtsanak be azon telek kisajátítására, amelyen élnek. Amennyiben a bérlők benyújtják a megfelelő kérvényt, a Törvény felhatalmazza a HHA-t, hogy nyilvános tárgyalást tartson annak megállapítása érdekében, hogy a terület megszerzése „értvényt szerez-e [a Törvény] közcéljainak”. Ha a HHA úgy határoz, hogy ezek a közcélok teljesülnek, akkor fel van hatalmazva arra, hogy az adott terület egyes, vagy akár összes parcelláját vásárlásra jelölje ki. Ezután a kisajátítási eljárás vagy a bérbeadók és a bérlők közötti tárgyalás során megállapított áron megvásárolja az előző tulajdonosok a földet érintő „jogát, birtoklevelét és érdekeltségét”, és a maga részéről eladhatja a föld birtoklevelét a kérelmező bérlőknek. Miután a HHA tartott egy ilyen nyilvános tárgyalást a kérelmezők földjére vonatkozó javasolt eladásról, arra utasította a kérelmezőt, hogy tárgyaljon bizonyos bérlőkkel a kijelölt ingatlanok eladásáról. Miután az egyeztetések kudarcot vallottak, a HHA elrendelte, hogy a kérelmező vesse alá magát a Törvény által előírt kötelező választottbíróági eljárásnak.]

[...]

Miután kártérítést határoztak meg, a HHA eladhatja a földtelek birtoklevelét olyan bérlőknek, akik szabad tulajdont kérelmeztek. A HHA fel van hatalmazva, hogy ezen bérlőknek a vételár maximum 90%-át kölcsönbe adja, és a végső tulajdonát ruházást egy, az eladást követő 10 évre kiterjedő elővásárlási jog feltételéhez kösse. [...] Amennyiben a HHA nem adja el az adott telket az ott élő bérlőnek, bérbe adhatja vagy eladhatja másnak, feltéve, hogy nyilvánosan meg lett hirdetve. [...] A HHA azonban nem adhat el egyetlen vevőnek, illetve nem adhat ki egyetlen bérlőnek sem több mint egy telket, és nem működhet haszonszerzési alapon. [...] A gyakorlatban a kisajátítási kártérítésként szolgáló anyagi forrásokat teljes mértékben a bérlők szolgáltatták. [...] Ugyan a Törvény felhatalmazza a HHA-t, hogy kötvényeket bocsásson ki, és forrásokat különítsen el a megvételre, kötvények nem kerültek kibocsátásra, és a HHA nem különített el *semmilyen pénzforrást a kisajátított telkek ellentételezésére*. [...]

B 1977 áprilisában a HHA egy nyilvános tárgyalást tartott a fellebbezés alperesei egyes telkeinek javasolt megvásárlásáról. A HHA a törvényileg előírt megállapításra jutott, miszerint a fellebbezés alperesei telkeinek

megvásárlása a Törvény közösségi céljainak érvényre juttatását szolgálná. Ezután, 1978 októberében arra utasította a fellebbezés alpereseit, hogy tárgyaljanak bizonyos bérlőkkel a kijelölt telkek eladásáról. Ezek a tárgyalások meghiúsultak, és a HHA ezután arra utasította a fellebbezés alpereseit, hogy vessék alá magukat a kötelező választottbírószági eljárásnak.

Ahelyett, hogy eleget tettek volna a kötelező választottbírószági végzésnek, a fellebbezés alperesei keresetet nyújtottak be [...] amelyben azt kérték, hogy a Törvényt nyilvánítsák alkotmányellenesnek, és végrehajtását tiltsák meg.

[...]

II. [...]

III. [...]

A Kiindulópontunk a Törvény alkotmányosságának vizsgálatánál a Bíróság döntése a *Berman kontra Parker*-esetben [348 U. S. 26 (1954)]. A Berman-döntésben a Bíróság alkotmányosnak nyilvánította az 1945-ös District of Columbia Újjáépítési törvényt. Azon törvény rendelkezett mind az állami kisajátítási jog [*eminent domain*] hatalmáról a nyomornegyedek újjáépítése érdekében, mind a kisajátított telkek potenciális magánérdekeltségeknek történő eladásáról vagy bérbeadásáról. Annak megvitatása során, hogy az [Újjáépítési törvény] által engedélyezett kisajátított ingatlanok „közhasználatra” voltak-e kijelölve [ua. 348 U. S. 31], a Bíróság leszögezte:

„Más szóval: azzal van dolgunk, amit hagyományosan a közrendet biztosító állami rendészeti hatalomként [*police power*] ismernek. Nem vezethet eredményre ennek hatályának, illetve külső határainak körvonalazása, mivel minden egyes eset az egyedi tényálláson múlik. A definíció lényegében a törvényhozás általi, a kormányzat céljaira vonatkozó meghatározás – olyan célokra, amelyek sem absztraktan, sem történelmileg nem lehetnek egy teljes definíció tárgyai. Ha egyszer a törvényhozás kimondott valamit, akkor bizonyos alkotmányos korlátok keretein belül a közérdek csaknem végérvényesen kinyilvánításra került. Ilyen esetekben a törvényhozás, s nem az igazságszolgáltatás azoknak a közösségi szükségleteknek a fő védelmezője, amelyeket a szociális jogalkotás szolgál, függetlenül attól, hogy éppen a [Szövetségi] Kongresszus törvénykezik a District of Columbia kapcsán [...] vagy a tagállamok törvénykeznek helyi ügyek kapcsán. [...] Ezen elv nem enged meg kivételeket csak azért, mert érintve van az állam kisajátítási jogának hatalma. [...]”

[...] A Bíróság nyíltan elismerte, hogy milyen széles hatókörrel bíró elvet nyilvánított ki, megjegyezvén a következőt:

„Ha egyszer egy tárgykör a Kongresszus hatáskörébe tartozik, akkor az ennek megvalósításához fűződő felhatalmazás az állam kisajátítási jogának révén egyértelmű. Hiszen az állam kisajátítási jogának hatalma csak egy, a célhoz vezető eszköz.

[...] Ha egyszer egy tárgykor a Kongresszus hatáskörében van, az ennek megvalósításához szükséges eszközöket is a Kongresszus határozza meg. Jelen esetben az egyik választott eszköz a magánvállalkozás használata egy terület újjáépítéséhez. A fellebbezők szerint ezáltal a projekt arról szól, hogy egy üzletembertől elvesznek, hogy egy másik üzletembernek juttassanak. Ám miután a közcél megállapításra került, a projekt kivitelezése, eszközeinek meghatározása a Kongresszus – és csakis és kizárólag a Kongresszus – döntése”. [...]

A „közhasználat” követelménye tehát értelmét tekintve ugyanazt jelenti, mint a szuverén rendészeti hatalomnak [*police power*] hatálya.

Természetesen van a Bíróságnak is szerepe annak felülvizsgálatában, hogy a törvényhozás mit minősít közösségi használatnak, még akkor is, ha az állam kisajátítási jogának hatalmát azonosnak tekintjük a közrendet biztosító állami rendészeti hatalommal. A Berman-döntésben a Bíróság azonban egyértelművé tette, hogy [ez a szerep] „rendkívül szűk kereteken belül mozog” [ua. 348 U. S. 32.] A Berman-döntésben a Bíróság egyetértését kifejezve idézte a korábbi *Old Dominion Co. kontra Egyesült Államok*-döntést [269 U. S. 55, 269 U. S. 66 (1925)], amely szerint tiszteletben kell tartani a törvényhozás által megállapított „közhasználat” meghatározást mindaddig amíg „nem mutatják ki, hogy ez lehetetlenséget követel meg”. A Berman-esetben döntő Bíróság emellett az *Egyesült Államok ex rel. TVA kontra Welch*-döntést [327 U. S. 546, 327 U. S. 552 (1946)] is idézte, amely hangsúlyozta, hogy

„[b]árminemű eltérés ezen bírói visszafogottságtól azt eredményezné, hogy a bíróságok döntenék el, hogy mi minősül kormányzati funkciónak és mi nem, valamint azt, hogy jogszabályokat érvénytelenítenének az adott kérdésről a döntés pillanatában vallott felfogásuk alapján. Ez a gyakorlat más területeken már járhatatlannak bizonyult”.

Röviden, a Bíróság világossá tette, hogy nem helyettesíti a törvényhozás ítéletét a sajátjával arra vonatkozóan, hogy mi minősül „közhasználatnak, hacsak a használat nincs nyilvánvalóan ésszerű alapok híján”. [...]

Való igaz, a Bíróság esetei ismételten kimondták, hogy „még kártérítés fizetésével sem lehet egy személy tulajdonát elvenni egy másik magánszemély javára anélkül, hogy megindokolásra ne kerülne a közcél”. [...] [A] mikor a „szóban forgó végzés nem az állami kisajátítási jog keretében történő magántulajdon-elvételről szól a közhasználat érdekében, és ezt nem is állították róla”, [...] ott a Bíróság érvénytelenítette a kártérített tulajdon elvételét az azt igazoló közcél hiányának okán. Ám amikor az állami kisajátítási jogához fűződő hatalma racionálisan kapcsolódott egy elfogadható közcélhoz, akkor a Bíróság sosem tartotta úgy, hogy a közhasználati klauzula [*Public Use Clause*] értelmében tiltott a végrehajtott kártérített kisajátítás. [...]

Ezen alapon nem tartjuk problematikusnak azt a következtetést, hogy Hawaii állam törvénye alkotmányos. Hawaii népe igyekezett – hasonlóan ahhoz, ahogy az eredeti 13 kolónia telepesei tették – csökkenteni az érzékelt szociális és gazdasági gondokat [...], amelyek az uralkodókra visszavezethető földtulajdon oligopóliumból fakadnak. Hawaii törvényhozása szerint a oligopólium mesterséges gátakat emelt a tagállam lakóingatlan-piacának normális működése elé, és egyéni otthontulajdonosok százezreit kényszerítette arra, hogy

bérelje az otthona alatti telket, ahelyett hogy megvenné azt. Az oligopólium, illetve annak káros hatásainak szabályozása egy klasszikus megnyilvánulása az állam közrendet biztosító rendészeti hatalmának. [...]

Sem pedig nem ítélték el irracionálisként a Törvény megközelítését a földtulajdon oligopóliumának problémájával kapcsolatban. A Törvény abból indul ki, hogy ha egy kellően nagyszámú személy nyilvánítja ki, hogy hajlandó lenne megvenni a telket méltányos áron, de ezt nem tehetik, akkor a földpiac hibásan működik. Ha egy ilyen működési hibát jeleznek, akkor a Törvény felhatalmazza a HHA-t, hogy kisajátítsanak telkeket az érintett területen. A Törvény korlátozza az egyes lakó által megvásárolható telkek számát, és felhatalmazza a HHA-t, hogy közpénzeket használjon annak biztosítására, hogy a piac felhígításának célját meg lehessen valósítani. Ez egy átfogó és racionális megközelítés a piac működési kudarcának azonosítására és korrekciójára. Természetesen elképzelhető, hogy ez a Törvény, mint bármely másik, nem bizonyul sikeresnek kitűzött céljai megvalósításában. De

„nem az a kérdés, hogy a rendelkezés valóban meg fogja-e valósítani a céljait: az [alkotmányos követelménynek] eleget tesznek, ha [...] az [...] [állami] törvényhozás ésszerűen úgy vélhette, hogy a [Törvény] elősegíti céljának megvalósítását”. [...] Ha a törvényhozás célja legitim, és az [...] eszközei nem ésszerűtlenek, akkor az eseteinkben világosan kirajzolódik, hogy az empirikus vitákat a kisajátítás bölcsességéről – nem kevésbé, mint az egyéb típusú törvénykezés bölcsességéről szóló vitákat – nem a szövetségi bíróságokon kell folytatni. A szabad földtulajdon újraelosztása annak érdekében, hogy olyan piaci hibákat orvosoljon, amelyek az állami törvényhozás szerint a földtulajdon oligopóliumára vezethetők vissza, egy racionális használata az állami kisajátítási jogának. Ezért a hawaii jogszabálynak meg kell felelnie a közhasználat elve alapján történő felülvizsgálatnak. [...]

B [...] A pusztá tény, hogy egy, az állam kisajátítási jogával elvett telek elsősorban magánkedvezményezettnek kerül, nem jelenti feltétlenül azt, hogy a kisajátítás kizárólag magáncélokot szolgál. A Bíróság rég elutasította azt a szó szerinti követelményt, hogy a kisajátított tulajdont a teljes nyilvánosság használatába kell adni.

„Ahhoz, hogy közhasználatnak minősülhessen, nem feltétlenül szükséges, hogy az egész közösség, vagy akár annak számottevő része [...] közvetlenül élvezhesse vagy részt vehessen [egy telek] fejlesztésében”. [...] „[A]mi a közvetlen hatását illetően egy pusztán magántranzakció az [...] besorolása vagy minősége okán minősülhet közügynek”. [...] Miután a birtoklevelek tulajdonlásának egyedi módja Hawaiiin torzította a földpiacot, az állami kisajátítási jog használata indokolt volt. A Törvény a céljait anélkül valósítja meg, hogy az állam maga valóban tulajdonba venné a földet. Ilyen esetekben a kormánynak nem kell magának felhasználnia a telket annak érdekében, hogy legitimálja a kisajátítást; csak a kisajátítás céljának, nem pedig annak konkrét működési mechanizmusainak kell megfelelnie a közhasználat elve alapján történő vizsgálatnak. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Tulajdoni garancia – Hamburg árvízkontroll-eset

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) BVerfGE 24, 367

[...]

Az 1962-es, jelentős károkat okozó árvíz után 1964-ben elfogadott hamburgi törvény (DOG) az ingatlan-nyilvántartásban árvízvédelmi területként nyilvántartott földeket kompenzáció fizetése mellett köztulajdonná alakította. [...]

A. – I.

[...]

II.

[...]

A panaszosok telektulajdonosok; vélelmezésük szerint a DOG újrendezése különböző formában sérti a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének (*Grundgesetz* – továbbiakban: GG) 14. cikkében lefektetett alapjogukat. [...]

D. – I.

A GG 14. cikk (1) bekezdésének 1. mondatában foglalt tulajdoni garancia nem ellentétes a védőtöltés-telkek köztulajdonba való átvezetésével. A törvény fogalmi meghatározása szerint az árvízvédelmi létesítmények köztulajdon volta a tulajdoni tárgy feletti kizárólagos hatósági uralmat alapoz meg. Ennek jellemzője, hogy a köztulajdonban található eszközök a forgalomból ki vannak vonva, és a polgári jog előírásai, különösképp a birtoklás és a tulajdon nem alkalmazhatóak e téren. A köztulajdonnal kapcsolatos felhatalmazásokat és kötelezettségeket a töltések védelmére szakosodott egyesületek [*Deichverbände*] gyakorolják a törvényekben és az alapszabályaikban megállapított feladataik keretében, ezen túlmenően pedig a vízügyi hatóságok által.

[...]

1. A GG 14. cikk (1) bekezdés 1. mondat a magántulajdont mind jogintézményként, mind a konkrét megnyilvánulásában egy adott egyedi tulajdonos kezében biztosítja. A tulajdon egy elementáris alapjog, amely szoros összefüggésben van a személyes szabadság garanciájával. Az alapjogok átfogó struktúrájában az a feladat hárul rá, hogy az alapjog alanyának szabad teret biztosítson vagyoni jogi területen, és ezáltal lehetőséget adjon neki az életét egyéni felelőssége alapján alakítsa ki. A tulajdoni garancia mint jogintézmény ezen alapjog biztosítását szolgálja. Az egyén alapjogának előfeltétele a „tulajdon” jogintézménye; ez utóbbi nem lenne hatékonyan garantálható, ha a törvényhozó a magántulajdon fogalmának helyére olyasvalamit tenne, ami nem érdemli meg a „tulajdon” kifejezésének használatát.

Az intézményvédelmi garancia normák alapállományát biztosítja, amelyek az alapjogi meghatározás értelmében tulajdonnak minősülnek. A tulajdon tartalmát és funkcióit mindeközben lehetséges és szükséges

hozzáigazítani a társadalmi és gazdasági viszonyokhoz; a törvényhozó feladata, hogy a tulajdon tartalmát és korlátait meghatározza az alapvető alkotmányjogi értékítélet figyelembevételével. [...]

Az intézményvédelem garanciája ugyanakkor megtiltja, hogy olyan tárgyi területeket vonjanak ki a magánjogi rendből, amelyek a vagyoni területen az alapjogilag védett tevékenységek elementáris állományába tartoznak, mivel az az alapjog által védett szabadság területét szüntetné meg, vagy csökkentené jelentős mértékben. Egy ilyen tényállás azonban nem áll fenn az itt releváns árvízvédelem területén.

2. A tulajdon a tárgyak feletti hatalomnak [*Sachherrschaft*] egy formája, és egyben átfogó fogalom a sokfajta elképzelhető dologi jogviszony leírására. Ezt a tárgyak feletti uralmat a legkülönbözőbb szempontok és felfogások szerint lehet kialakítani. A polgári jogban foglalt tulajdont a magánhasznosság és az alapvető rendelkezési képesség jellemzi. Emellett azonban az érvényes jogrend sokféle fajtáját ismeri a tárgyak feletti uralomnak, amely – annak ellenére, hogy tulajdonnak nevezik – nem a magánhasznosításra, hanem a mások általi hasznosításra irányul. Ha az ilyen jellegű tárgyakat, amennyiben állami kézben vannak, alapvetően kivonják a magán jog rendjéből és kizárólagosan a közjogi tárgyak feletti uralomnak rendelik alá – amit „köztulajdonnak” neveznek – akkor abban mindaddig nem állapítható meg a GG 14. cikk (1) bekezdés 1. mondata által garantált jogintézmény megkurtítása, amíg ezeket a tárgyakat egy jellegzetes közcélnak szentelik, amelyre való tekintettel a magánhasznosulás céljához való kötöttség teljesen vagy többnyire ki van zárva.

Hogy összhangban van-e a GG 14. cikkével a köztulajdon bevezetése más tárgyak esetében, mint az árvízvédelem létesítményei, az itt nem eldöntendő kérdés.

III.

[...]

E. – I.

[...]

II.

1. [...] A jogváltozás által érintett ingatlanok Hamburg tartományra ruházódnak át, és az ezeket innentől köztulajdonként kezeli. Az eddigi, egyéni hozzárendelési viszony a jog alanya és a tárgy között nemhogy tartalmilag átalakult, hanem egyenesen felszámolásra került. Egy új hozzárendelési viszony létesül, amely nem azonos a korábbival. [A hamburgi törvény] ezt azon rendelkezéssel teszi egyértelművé, miszerint a korábbi jogok törölődnek.

[... 3. ... A] jogváltozás [...] áttekinthetetlen számú telek vonatkozásában átfogó jogelvonást eredményezett. Ezért a jogváltozás nem csak egyfajta objektív, csak a jövőre nézve érvényes jogalkotás. Amennyiben a védőtöltések esetében fennálló egyéni jogviszonyokba azonnali hatállyal beavatkozik, jelen helyzetben nem mérvadó, hogy itt javak állam részére való megszerzésének folyamata történik-e [*„Güterbeschaffungsvorgang”*],

mivel ennek nincs jelentősége arra vonatkozóan, hogy itt kisajátításról van-e szó. A GG 14. cikk (3) bekezdése által engedélyezett kisajátítást fogalmilag az jellemzi, hogy a GG 14. cikk (1) bekezdésének 1. mondata által garantált tulajdon teljesen vagy részben a közösség érdekében kerül-e elvonásra. Az elvonás és az ezáltal megvalósított jog- és vagyronvesztés – s nem az elvont objektum átruházása – a döntő jellegzetesség.

Kérdéses csak az lehet, hogy a tulajdonosok jogállásába a jogváltozás folytán megvalósított beavatkozás minden esetben olyan jelentőségű veszteséghez vezetett-e, hogy az kisajátításnak minősül. A [...] megnevezett telekcsoporthoz esetében kifejtésre kerül, hogy a tulajdonosok gyakorlatilag csak egy gazdaságilag jelentéktelen használati joggal rendelkeztek; ám mivel a DOG 3. § (1) bekezdésének értelmében ez továbbra is fenntartható, így a jogváltozás nem minősül kisajátításnak.

[...] Nyitva lehet hagyni annak kérdését, hogy ez a felfogás helyes-e; hiszen abból kell kiindulni, hogy a jogváltozás olyan telkekre is kiterjedt, amelyek esetében a tulajdonos a polgári jog alapján korlátlan tulajdont birtokolt. Ezen telekcsoporthoz esetében a jogváltozás révén kétségtől egy teljes jogvesztés, azaz kisajátítás következett be. Ezt az sem kérdőjelezi meg, hogy az eddigi használatot folytatni lehet. A használati jog már nem a telekhez kötődő tulajdoni jogon alapul, hanem egy immár [Hamburg városának] tulajdonában lévő köz-tulajdon törvényes alapú kölcsönbe adásán. A törvénynek tehát ezen [telekcsoporthoz] esetében meg kell felelnie a GG 14. cikk (3) bekezdésének. Amennyiben a törvény ezen telekcsoporthoz vonatkozásában összhangban van az alkotmánnyal, úgy a többi telekkel kapcsolatban sem emelhető kifogás ellene. A törvényhozó a GG 14. cikk (1) bekezdésének 2. mondata értelmében ugyan nem fogadhat el (kártalanításmentes) tartalmi meghatározás címkéje alatt olyan szabályozást, amely lényegi tartalma szerint egy kártalanításköteles kisajátítás; de egyúttal a tulajdonosokra háruló megterheléseket, amelyek érdemben nem valósítanak meg kisajátítást, a kisajátítási jog szigorúbb követelményeinek vetheti alá.

III.

[...]

a) [...] A tulajdonra vonatkozó garancia tárgyát és terjedelmét a GG 14. cikk (1) és (3) bekezdései határozzák meg. Elsősorban a törvényhozó feladata, hogy a tulajdon tartalmát és korlátait meghatározza az alkotmányozó alapvető döntésének figyelembevételével. Amennyiben a törvényhozó ezzel alkotmányosan megengedhető módon él, úgy ez nem minősül az alapjog korlátozásának [vö. BVerfGE 21, 92 (93)]. Csak a törvények által testet öltő tulajdon képezi a tulajdoni garancia tárgyát és alkotmányjogi védettséget. [...]

A GG 14. cikk (3) bekezdése engedélyezi a konkrét tulajdontárgy elvételét, ha a közjó ezt szükségessé teszi. Az alapjog – azaz az arra vonatkozó jogi hatalom, hogy a tulajdoni garancia által védett tárgyak ki legyenek véve az állami beavatkozás hatálya alól –, tehát alkotmányosan korlátozott azon eset által, amikor a közjó a beavatkozást szükségessé teszi. A GG 14. cikk (3) bekezdésének feltételei esetén – és csak ezen feltételek teljesülte mellett – a tulajdonosnak túlnie kell a beavatkozást. Ez esetben nem az alapjognak mint olyannak az általános korlátozásáról van szó, hanem konkrétan meghatározandó tárgyak vonatkozásában való érvényességének a korlátozásáról. Éppen a tulajdoni rend területén mindig aktuális feszültséget az egyén érdekei és a közösség igényei között úgy oldotta fel az Alaptörvény, hogy konfliktushelyzetben a közjó előnyt élvez-

het az egyén garantált jogállásával szemben, és hogy a legvégső esetben a tulajdonosnak el kell tőrnie egy bizonyos tárgy feletti tulajdonának teljes elvonását. Az alkotmány eme konfliktusos helyzet eldöntését nem a törvényhozóra bízta, hanem maga döntötte el. [...]

b) A GG 14. cikk (3) bekezdésének 2. mondata okán a tulajdonra vonatkozó garanciát emellett a GG 14. cikk (3) bekezdésének 1. mondatában engedélyezett mértéken túl sem lehet korlátozni. Épp a 14. cikk (3) bekezdés terén bontakoztatja ki a tulajdoni garancia nem korlátozható módon különleges védő funkcióit.

Először is biztosítja, hogy csak a 14. cikk (3) bekezdésében rögzített követelményeknek megfelelően kerülhet sor kisajátításra; amennyiben ezek nem állnak fenn, úgy sérül az alapjog. A tulajdonosra rótt kötelesség, miszerint el kell tőrnie a kisajátítást, csak az alkotmányban magában meghatározott keretek között áll fenn. A kisajátítás megengedhetőségének ez a határa megkerülhetetlen. A törvényhozó nincs felhatalmazva arra, hogy ebbe változtatást téve beavatkozzon.

Emellett a tulajdoni garancia oly módon is hatást fejt ki a GG 14. cikk (3) bekezdése keretében, hogy a kisajátítás tárgyát képező objektumot csak igazságos kártalanítás fejében lehet elvonni, úgy, hogy az objektum helyébe a kártalanítás lép. Az engedélyezett kisajátítás esetében az állaggarancia értékgaranciává alakul. Amennyiben a kártalanítás nem felel meg a GG 14. cikk (3) bekezdés 3. mondatának, úgy sérül az alapjog azzal a következménnyel, hogy a kisajátítás alkotmányellenessé válik. Az alkotmányos követelményeknek megfelelő kártalanításhoz fűződő jogot a törvényhozó szintén nem korlátozhatja, s nem veheti el.

A tulajdoni garancia azonban abban is megakadályozza a törvényhozót, hogy a tulajdonossal szemben egy ellenértékre hivatkozzon anélkül, hogy a GG 14. cikk (3) bekezdés 1. mondatának konkrét követelményei adottak lennének, és hogy végeredményben egy (kártalanításmentes) tartalommeghatározás formájában valóban egy (kártalanításköteles) kisajátítást fogatosítsa. A tulajdoni garanciában foglalt védelmi jogok rangsorjának módosítása szintén nem áll a törvényhozó szabad rendelkezésére.

[...]

IV.

[...] [A] GG 14. cikk tulajdoni garanciájának ma egy más tartalmú és átfogóbb jelentősége van, mint amilyen a Weimari Birodalmi Alkotmányban (*Weimarer Reichsverfassung* – WRV) volt. Elsősorban nem az a feladta – és már ennyiben túlhaladja a WRV 153. cikkét –, hogy megakadályozza a tulajdon kártalanítás nélküli elvételét, hanem az, hogy biztosítsa a tulajdon állagát a tulajdonos kezében. A Weimari Birodalmi Alkotmánnyal, valamint olykor a GG 14. cikkével kapcsolatban is képviselt felfogás, miszerint lényegi tartalmát tekintve a tulajdoni garancia egy tulajdonérték-garancia, és a tulajdonba való beavatkozást el kell fogadni, amennyiben az érintett kielégítő kártalanításban részesül, vagyis nincs összhangban a 14. cikk értelmi tartalmával. Mivel a Weimari Birodalmi Alkotmány hatálya alatt nem volt előírva a kisajátítási törvények alkotmányossági vizsgálata az alapjogi védelem tekintetében, valamint az egyedi kisajátítási aktusok megengedhetőségének vizsgálata csak igen korlátozott mértékben volt elképzelhető, az igazságszolgáltatásnak szükségszerűen

a kártalanítási jogban kellett keresnie a polgárok védelmét, különösképpen a kisajátítás fogalmának kibővítésében is. Az alapjog ezáltal többnyire egy méltányos kártalanításra való joggá vált.

Ezzel szemben – mint már hangsúlyoztuk – a GG 14. cikk (1) bekezdésének 1. mondata által garantált tulajdont annak személyre vonatkoztatásában kell szemlélni – egy, az egyéni felelősség keretében biztosított szabadságszféraként. A tulajdoni garancia elsősorban nem egy tárgyi, mint inkább jogalanyi garancia. Az alapjog főként azt a jogosultságot biztosítja, hogy elhárítson minden indokolatlan beavatkozást a védett javak állagába.

[...] Az első kérdés mindig, hogy a tulajdonba való beavatkozás engedélyezett-e; amennyiben erre igen-leges a válasz, akkor a kártalanítási kötelezettség ennek magától értetődő következménye. Az alaptörvényi felfogás szerint ennek megfelelően egy hatékony – a tulajdon állagát biztosító – jogvédelem lényeges eleme magának az alapjognak.

V.

[...]

VI.

[...]

F. – I.

[...]

II.

[...]

III.

Alapítan a panaszosok azon kifogása is, miszerint a megállapított kártalanítási díjak mértéke nem képez méltányos kártérítést és ezért alkotmányellenes.

1. Míg a Weimari Birodalmi Alkotmány 153. cikk (2) bekezdésének 2. mondata egy „méltányos” [*angemessen*] kártalanítást írt elő, addig a GG 14. cikk (3) bekezdésének 2. mondatának értelmében a kártalanítást a közérdek és az érintettek érdekeinek igazságos mérlegelésével kell megállapítani. A Birodalmi Bíróság oly módon értelmezte a Weimari Birodalmi Alkotmány előírását, hogy nem szükséges kártérítés, de „teljes kártalanítást” kell nyújtani [RGZ 112, 189 (192)]; és azt is elutasította, hogy a közjót a kártalanítás méltányosságának mércéjeként alkalmazni lehessen [RGZ 128, 18 (33)]. Ezzel szemben a GG 14. cikk (3) bekezdésének 3. mondata megköveteli az érdekek egymással szembeni mérlegelését. A kisajátítási kártalanítás mértékének meghatározásában a mércét egyrészt az érintettek érdekei, másrészt a közösség érdekei jelentik; ezeket igazságosan kell egymással szemben mérlegelni. A kisajátítás kártérítése egy érdekegyeztetés eredménye kell, hogy

legyen, és nem lehet sem az érintettek érdekeinek egyoldalú elismerése, sem pedig a közösség érdekeinek kizárólagos érvényesülése.

A GG 14. cikk (3) bekezdése 3. mondatának mérlegelési követelménye lehetővé teszi a törvényhozó számára – de adott esetben kényszeríti is arra –, hogy a tényállás helyzetfüggő sajátosságait, valamint a kor viszonyait figyelembe vegye [...] és hogy így egy adott időpontban a kisajátításnak megfelelő igazságos kártalanítást állapítson meg. Egy merev, kizárólagosan a piaci érték mentén orientált kártalanítás tehát idegen az Alaptörvénytől. Nem helytálló az sem, hogy a kisajátítás által érintett személyeknek mindig „az elvett [tulajdon] teljes egyenértékét kell adni”. A törvényhozó a körülményektől függően a teljes kárpótlást, de egy értékben az alatti kártalanítást is megállapíthat. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Bérleti díj – Mellacher és mások kontra Ausztia-eset 12 EHRR 391 (1989)

A tényeket illetően

[...]

10. A kérelmezők ingatlantulajdonosok, akik panaszkodnak a bérleti szerződések alapján nekik járó bérleti díj csökkenése miatt, amely csökkenés az 1981-es Bérleti jog törvényre alapszik.

[...]

II. A kapcsolódó törvények

[...]

B. Az 1981-es Bérleti jog törvény

[...]

C. A törvény értékelése és alkotmányosságának vizsgálata

[...]

35. Az 1981-es Bérleti jog törvényt a parlamentben és a médiában folytatott intenzív vita után fogadták el, amelyben a politikai pártok és az érdekcsoportok képviselői vettek részt. A vita azóta folytatódott.

[A törvényt] éles kritika érte, különösen rendkívül bonyolult szerkezetét, valamint az ebből következő adminisztratív terheket, melyeket a bérbeadókra rótt ki. A négyzetméterre vonatkozó bérleti díjak bevezetését illetően a kritika a rendszer általános helyénvalóságára összpontosított, az épületek egyedi körülményei alapján történő különbségtétel hiányára – ez különösen a regionális piacok közötti eltérések figyelembevételének hiányát jelentette –, valamint a törvényileg előírt bérleti díj alacsony voltára, amely állítólag sok esetben nem elegendő a fenntartási költségek fedezésére sem. Több helyütt felmerült, hogy nem indokolható a négyzetméter alapján megszabott bérletidíj-rendszer alkalmazása a már fennálló bérlemények esetében, valamint az sem, hogy az érintett bérlőkre van bízva, hogy bércsökkentést kérelmezzenek. Az utóbbi összefüggésben vita tárgya volt, hogy az intézkedés kisajátítást valósított-e meg, illetve hogy összeegyeztethető-e az Alkotmánnyal és az Emberi Jogok Európai Egyezményével.

Mindazonáltal a kérdés nem került az Alkotmánybíróság elé. A Szövetségi Alkotmány [*Bundesverfassungsgesetz*] idevágó rendelkezései szerint (140. és 144. cikk) az érintett egyéneknek nem áll jogukban közvetlenül keresetet benyújtani az Alkotmánybírósághoz, ha a kérdésben a polgári bíróságok illetékesek. A polgári fellegbbiteli bíróságok kérhetik az Alkotmánybíróság felülvizsgálatát, ha kétségeik vannak egy olyan jogszabály alkotmányosságát illetően, amelyet egy konkrét esetben alkalmazni kényszerülnek [a Szövetségi Alkotmány 89. (2) és 140. (1) cikkei]. Ám, mint ahogy a jelen eset mutatja, az illetékes polgári bíróságoknak nem voltak ilyen kétségei az 1981-es Bérleti jog törvény 44. §-át illetően.

36. Ezt megerősítette a Legfelső Bíróság 1984. július 3-i döntése, amelyben úgy határozott, hogy nem fér kétség ennek a rendelkezésnek az alkotmányosságához. A Legfelső Bíróság következőképp fogalmazott:

„A Bérleti jog törvény elfogadásával a törvényhozás történelmi nézőpontból érthető okoknál fogva úgy döntött, hogy a törvény által érintett ingatlanok kapcsán korlátozza a szerződési szabadságot az ingatlanokért fizetendő bérleti díj vonatkozásában. A későbbi évtizedek során mindig az épp aktuális igényekre való hivatkozással további ingatlantulajdonok kerültek ki a szabadon megállapított bérleti díj köréből, amelyet a kereslet és kínálat határoz meg. Egy enyhítést a szigorúbb szabályozás újra bevezetése követett [Bérleti jog (módosító) törvény, Hivatalos Közlöny, 281/1967 sz.; Bérleti jog törvény módosítása, uo., 409/1974 sz.], amelynek eredményeképp olyan helyzet állt elő, amelyben a törvényhozás szerint alapvető reformra volt szükség.

Ezért a törvényhozás általánosan korlátozta az új törvény hatálya alá eső ingatlanok alap bérleti díját arra az összegre, amelyet általában méltányosnak vélnek az ingatlan méretét, típusát, beosztását, helyszínét, felszereltségét és állapotát figyelembe véve, valamint a nagyobb átláthatóság érdekében maximumértékeket fektettek le a legelterjedtebb típusú lakásokra [Bérleti jogi törvény, 16. § (2) bekezdés]. Egyúttal az átmeneti rendelkezések alapvető céljának azt tekintette, hogy megvalósuljon a fennálló bérleti szerződések fokozatos és lehető legzökkenőmentesebb hozzáigazítása az új szabályokhoz. Ebben az összefüggésben elismerték, hogy ez a hozzáigazítás egyúttal a legbonyolultabb és a legsürgetőbb eleme az átmeneti szabályoknak. ...

...Ez kétségkívül beavatkozást jelent a jelenleg fennálló bérleti szerződésekbe. Sőt, ez volt a törvényhozás kinyilvánított szándéka.

Ebben az összefüggésben nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy egy lakásért fizetendő bérleti díj kötelezettség egy folyamatos kötelezettség, és az ilyen kötelezettségek általában nem teljesen védettek bizonyos kiigazításoktól és változásoktól. ...

A létező törvényes jogokra nem terjed ki az Alkotmány általános védelme. (VfSlg [*Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes*] 7423/1974: »Nincs olyan rendelkezés a Szövetségi Alkotmányban, amely elvi szinten kizárja, hogy az általános törvények beavatkozzanak a törvényesen szerzett jogokba«.) Az új rendelkezések teljes mértékig összhangban állnak a törvényhozási politikával, miszerint a fennálló bérleti szerződéseket összhangba kell hozni a bérleti törvénykezés reformjának általános rendszerével, és céljuk, hogy a folytonossági hiányt a régi és az új rendszer között minimálisra szorítsák le. A Bérleti jog törvény 44. § (2) és (3) bekezdései a megfelelő mechanizmusokat kínálják erre a kiigazításra. Emellett a bérbeadónak lehetőséget adnak arra is, hogy 50%-kal magasabb bérleti díjat kapjon, mint amit kérhetne, ha felmondana a bérlő, és újból ki kellene adnia a lakást. Ezek a rendelkezések pusztán azt óhajtják megakadályozni, hogy a jelenlegi bérlő egy »méltánytalanul magas bérleti díjat« fizessen ahhoz képest, ami relatíve ésszerű négyzetméterdíjnak számít, ha nem tudja, vagy nem akarja felmondani bérleti szerződését és másik lakást bérelni. Mivel a bérlő bármikor felmondhatja a bérleti szerződést, ama jog, hogy a teljes, előzőleg megállapodott bérleti díjat lehessen begyűjteni, a bérleti szerződés tényleges időtartamára korlátozódik. Amikor a Bérleti jogi törvény 44. § (2) és (3) bekezdéseit

megalkották, a törvényhozás a Polgári Törvénykönyv már létező 934. §-át – amely már érvényben volt, amikor a jelenleg fennálló bérleti szerződéseket megkötötték –, valamint a Fogyasztóvédelmi törvény mögöttes szándékait, tekintették irányadónak ... [E]nnel fényében megengedték, hogy a bérleti díj az újonnan megállapított méltányos bérleti díj másfélszeresére csökkenjen ... A bérlő azon, jogszabályban biztosított jogosultságát, hogy átveheti a kezdeményezést, nem lehet elszigetelve vizsgálni, hanem az új jogszabály egészének összefüggésében kell nézni. Ennek biztosításával a törvényhozás nem cselekedett önkényesen, és nem is lépte túl hatáskörét. Ez azon szabadságának keretén belül maradt, hogy alakítsa a jogalkotási politikát, amely szabadsága kétséges helyzetekben előre feltételezett. Ha túlzott korlátokat alkalmaznak eme szabadsággal szemben, az rugalmatlansághoz vezet a jogi helyzeteket illetően és hátráltatja még a szükséges innovációt is.

A bérlők abbéli lehetőségei, hogy a bérleti díj csökkentéséért folyamodjanak a Bérleti jogi törvény 44. § (2) és (3) bekezdéseinek értelmében, egyértelműen hátrányos azokra az ingatlantulajdonosokra nézve, akik a fennálló jogi szabályozás alapján kötöttek szerződést a fizetendő bérleti díjról, és most azzal szembeülnek, hogy a jogba fektetett bizalmuk téves volt. Egyúttal azonban el kell ismerni, hogy ezt egy sor rendelkezés ellensúlyozza, amelynek következményeképp a bérleti díj nem marad tovább befagyaszthatva az 1914-es szinten [például a Bérleti jogi törvény 12. § (3) bekezdése és a 46. § (2) bekezdése]. Emellett annak lehetősége, hogy karbantartási hozzájárulást számoljanak fel a Bérleti jogi törvény 45. §-a alapján, egy olyan intézkedés, amely a létező bérleti szerződések kiigazítását szolgálja.

Az új rendszer természetesen több hátránnyal járhat egyes bérbeadók számára, és több előnnyel másokra nézve. Ám mindenestre ez csak egy korlátozása a tulajdonhoz való jognak [*Eigentumsbeschränkung*], hiszen a jelenlegi bérlőre kiszabott bérleti díj 50%-kal meghaladhatja az új törvény szerint előírt szintet. A törvényhozás csak akkor adhat felhatalmazást kisajátításra, ha egy ilyen intézkedés a közjót vagy a közérdeket szolgálja [lásd, *inter alia*, VfSlg 8326/1978; 8083/1977; 7321/1974]. Az Alaptörvény 5. cikkének rendelkezése szerint csak akkor lehet egy kisajátítást érvényesíteni, ha azt a közérdek alapján indokolják [lásd, *inter alia*, VfSlg 8212/1977; 7238/1973]. Bár az Alaptörvény 5. cikkének 1. mondata valóban vonatkozik a tulajdonhoz való jog korlátozására, a törvényhozás megfogalmazhat ilyen korlátozásokat anélkül, hogy attól kellene tartania, hogy sérti az Alkotmányt, mindaddig, amíg nem fenyegeti a tulajdon sérthetetlenségéhez való alapvető jog lényegét, vagy nem sérti egyéb módon az egyik, a törvényhozásra nézve kötelező erővel bíró alkotmányos elvet (VfSlg 9189/1981; 8981/1980 stb.). Ám nem ez a helyzet a törvény 44. § (2) és (3) bekezdéseiben foglalt átmeneti rendelkezések esetében, amelyeket a közérdek és a közjó tett szükségessé, mivel illeszkednek a kiegyenlített struktúrába, amely azért került kialakításra, hogy segítse az átállást a régi rendszerből az újba, és részei az előirányzott célhoz elvezető szükséges harmonizációnak. Az Emberi jogok európai egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke (P1-1) értelmében a tulajdonhoz való jog korlátozásainak a közérdekkel összhangban kell lenniük. Az 1983. december 16-i (G 46/82-15) döntésében az Alkotmánybíróság megerősítette az előző döntéseiben lefektetett elvet, miszerint a tulajdonjog ama korlátozásai, amelyek figyelembe veszik ezeket az elveket, nem alkotmányellenesek” (*Österreichische Immobilien-Zeitung*, 1983. 18. szám, 331–333. o.).

[...]

A jogot illetően

1. Az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének (P1-1) állítólagos megsértése

40. A kérelmezők szerint a bérleti díj csökkentésével, amelyben különböző bérlők részesültek az 1981-es Bérleti jogi törvény 44. § (2) bekezdése értelmében [...] a P1-1 megsértését valósították meg.

A kérelmezők kifogásolták, hogy az osztrák hatóságok beavatkoztak a szerződési szabadságukba, és megfosztották őket a jövőbeni bérleti díjból származó bevételük jelentős részétől. Panaszuk lényegében a szóban forgó törvény által lefektetett szabályokra vonatkozott; nem vitatták [ezen szabályok] hatósági alkalmazásának módját az ő eseteikben.

[...]

A. Az 1. cikk (P1-1) alkalmazandó a jelen esetben

42. Lényegét tekintve az 1. cikk (P1-1) a tulajdonhoz való jogot garantálja. [...] „Három különálló szabályt” foglal magában. Az első, amely az első bekezdés első mondatában fejeződik ki, és általános jellegű, lefekteti a tulajdon békés élvezetének elvét. A második szabály, ugyanazon bekezdés második mondatában, kiterjed a javaktól való megfosztásra és annak bizonyos követelményeire. A harmadik, amely a második bekezdésben található, elismeri, hogy a szerződő államok egyebek között jogosultak arra, hogy a tulajdon közérdekkel összhangban lévő használatát szabályozzák oly módon, hogy olyan törvényeket érvényesítsenek, amelyeket ehhez szükségesnek vélnék. [...] Ám ezek a szabályok nem „különállóak” abban az értelemben, hogy ne lenne közöttük összefüggés: a második és harmadik szabály a tulajdon békés élvezetébe való beavatkozás sajátos eseteivel foglalkozik. Ezeket tehát az első szabályban lefektetett általános elv fényében kell értelmezni. [...]

43. [...] A kérelmező szerint az 1981-es Bérleti jogi törvény azzal az eredménnyel járt, hogy őket a tulajdon pusztá adminisztrátorává változtatta, akik a hatóságok által szabályozott díjazásban részesülnek. Állításuk szerint a csökkentések mértéke olyan szintet ért el, hogy a javaktól való megfosztással ekvivalensnek minősülhetett. További állításuk szerint a fix négyzetméter szerinti bérleti díjazási rendszer bevezetése után tulajdonuk amortizációja felért a de facto kisajátítással. Azt is állították, hogy megfosztották őket a szerződéses joguktól, hogy a megegyezés szerinti bérleti díjat kapják.

44. A Bíróság úgy találja, hogy az alkalmazott intézkedések nem valósítanak meg sem hivatalos, sem pedig de facto kisajátítást. Nem került sor a kérelmezők tulajdonának átruházására, és nem fosztották meg őket abbéli joguktól, hogy azt használják, bérbe adják vagy eladják. A vitatott intézkedések, amelyek kétségtelenül megfosztották őket az ingatlan tulajdonukból származó jövedelmük egy részétől, az adott körülmények között mindössze a tulajdon használatának szabályozását valósították meg. Ennek megfelelően, ebben az esetben az 1. cikk (P1-1) (2) bekezdés alkalmazandó.

B. A (2) bekezdésben lefektetett követelmények teljesítése

45. A (2) bekezdés fenntartja az államoknak azt a jogot, hogy olyan törvényeket alkalmazzanak, amelyeket szükségesnek tartanak ahhoz, hogy szabályozzák a tulajdonnak a közérdekkel összhangban való használatát.

Ilyen törvények különösképp indokoltak és szokványosak a lakhatás területén, amely modern társadalomban központi szerepet játszik a szociál- és gazdaságpolitikában.

Az ilyen közpolitika bevezetése érdekében a törvényhozásnak jelentős mértékű mérlegelési jogkörrel kell rendelkeznie, mind a tekintetben, hogy felmérje egy olyan problémának a létezését, amely a közösségi felelősség körébe tartozik, és szabályozási intézkedéseket igényel, mind pedig arra vonatkozóan, hogy milyen részletes szabályokat választ ezen intézkedések átültetése érdekében. A Bíróság tiszteletben fogja tartani a törvényhozás ítéletét arra vonatkozóan, hogy mit kíván a közérdek, mindaddig, amíg ezen ítélet nem nélkülöz nyilvánvalóan minden ésszerű alapot. [...]

1. A beavatkozás célja

46. A kérelmezők vitatják az 1981-es Bérleti jog törvény legitimációját. Azt állították, hogy célja nem a társadalmi igazságtalanság orvoslása volt, hanem a tulajdoni viszonyok átrendezése. [...] Állították és statisztikákat nyújtottak be annak a nézőpontnak az alátámasztására, hogy 1981-ben sem mennyiségi, sem minőségi szempontból nem állt fenn hiány a lakások terén. [...] [Az intézkedés] az akkor hivatalban lévő szocialista kormány választóinak egy rétegét volt hívatott kielégíteni.

[...]

47. A Bíróság megállapítja, hogy az 1981-es jogszabály benyújtásakor az osztrák parlamentnek beadott magyarázó feljegyzés kifejti az új intézkedéseket indokoló okokat. A bérleti díjak szabályozásának 1967-ben bevezetett lazítása után nőtt a diszkrepancia az azonos lakások lakbéréi között. Az 1974-ben újra bevezetett, alacsonyabb minőségű lakások bérbeadását szabályozó törvény nem járt a kívánt hatással, és nyomatékossította a trendet a lakások üresen hagyásának irányába. Ebből egy sürgető szükséglet fakadt a jogi szabályozás átfogó reformjára, valamint a bérleti díjak rögzítésének új rendszerére. Következésképp az 1981-es Bérleti jog törvénynek célja az ekvivalens lakások bérleti díjai közötti túlzott és indokolatlan különbségek csökkentése, valamint az ingatlanspekuláció elleni fellépés.

Ezen eszközökkel a Bérleti jog törvény amúgy azt is meg kívánta valósítani, hogy a társadalom kevésbé jómódú tagjai számára könnyebben álljon rendelkezésre ésszerű díjú lakhatás, míg egyúttal ösztönzést kínált a gyengébb minőségű ingatlan tulajdonok fejlesztésére.

A Bíróság álláspontja szerint a szóban forgó jogalkotáshoz fűzött magyarázat nem olyan, hogy azt kimutathatóan ésszerűtlennek lehetne minősíteni. Ezért a Bíróság elfogadja, hogy az 1981-es Bérleti jog törvénynek legitim, a közérdekhez kapcsolódó célja volt.

2. A beavatkozás arányossága

48. [...] [E]gy beavatkozásnak „méltányos egyensúlyt” kell megvalósítania a közösség általános érdekei és az egyén alapvető jogainak védelmével kapcsolatos követelmények között. [...] Ennek az egyensúlynak a megtalálására vonatkozó erőfeszítés tükröződik az 1. cikk (P1-1) struktúrájának egészében, [...] tehát annak második bekezdésében is. Ésszerű arányossági viszonyban kell állnia egymással az alkalmazott eszközöknek és a megvalósítani kívánt célnak. [...]

[...]

51. [...] [A] javító szándékú szociális törvények, és azon belül kiemelten a lakbér szabályozása terén – amely a jelen eset tárgya – a törvényhozás előtt nyitva kell állnia annak a lehetőségnek, hogy olyan intézkedéseket hozzon, amelyek hatással vannak a korábban megkötött szerződések további végrehajtására, annak érdekében, hogy az elfogadott politika céljait elérje.

52. A kérelmezők panaszkodtak a szóban forgó 1981-es Bérleti jogi törvény rendelkezéseiből következő maximális bérleti díj rendszerének merevségére, amely rendszer állításuk szerint nem vesz figyelembe sem regionális szempontokat, sem a bérelt ingatlan elhelyezkedését. Beadványuk szerint a különböző meghatározott kivételek és bizonyos bérelt ingatlantulajdonok önkényes módon történő kivonása ezen rendelkezéseknek hatálya alól jelentős áldozatot rótt az ingatlantulajdonosok egy részére. Továbbá a törvény 44. § (2) bekezdésében foglalt jog az egyén helyzetére való tekintet nélkül minden bérlőt megillet, és nem csak a leghátrányosabb helyzetűeket. Egy igazán szociális intézkedés a leginkább rászorulóknak nyújtott volna bérleti hozzájárulást, vagy bírósági felülvizsgálat hatáskörébe rendelte volna a bérleti szerződéseket. Újból felmerül az érv, miszerint az a tény, hogy viszonylag kevés bérlő élt a bérleti díj csökkentéséért való folyamodás jogával, azt bizonyítja, hogy alaptalan a kormány állítása, miszerint túl magasak a lakbérek.

53. A Bíróság megállapítja, hogy az 1981-es Bérleti jog törvény négy osztályba osztja azokat a lakásokat, amelyekre alkalmazandó a négyzetméteres bérleti díj, azok komfortszíntvonalára szerint és függetlenül annak az épületnek a földrajzi elhelyezkedésétől, amelyben találhatóak; továbbá bizonyos ingatlanok ki vannak vonva ezen rendelkezések hatálya alól. [...] A 44. § (2) bekezdése nem vet ki automatikus csökkentést minden bérleti díjra, amely meghaladja a 16. § által megállapított összeget, hanem a bérlőkre bízta a megfelelő kérelem benyújtására vonatkozó kezdeményezést.

Ezek a tényezők egyértelműen hátrányosabb helyzetbe hozhatnak egyes bérbeadókat, mint másokat. Mindazonáltal egy, a bérleti díjak szabályozását bevezető törvény, amely, *inter alia*, egyenlő minőségű lakásokra egy fix lakbér szintet kíván megszabni egy megfelelő színvonalon, szükségszerűen általános természetű kell, hogy legyen. Aligha lenne ezekkel a célokkal összeegyeztethető, sem pedig gyakorlatilag jól kivitelezhető a bérleti díj csökkentését az egyes bérlő egyedi helyzetétől függővé tenni. Ami pedig az 1981-es Bérleti jog törvény választott alkalmazási területét illeti, a különböző sérelmezett kivételeket a törvény céljait figyelembe véve [...] nem lehet helytelennek vagy aránytalanak minősíteni.

Az alternatív megoldások potenciális létezése önmagában nem teszi indokolatlanná a vitatott törvényt. Mindaddig, amíg a törvényhozás a mérlegelési jogkörén belül marad, nem a Bíróság dolga eldönteni, hogy a [választott] törvény a legjobb megoldást nyújtja-e a probléma kezelésére, illetve hogy a törvényhozói hatáskört valamilyen más módon kellett volna-e alkalmazni. [...]

54. A kérelmezők szerint az 1981-es Bérleti jog törvény 16. § (2) bekezdésében elrendelt összegek [...] önkényesek, és nem lehet azokat objektíven indokolni. Nemhogy egy haszonrést nem hagytak a kérelmezőknek, hanem még a kiadásaik fedezetére sem voltak elegendők. A 44. § (2) bekezdésének enyhítő hatásai ellenére a bérletből származó bevételeik csökkentése felfogásuk szerint túlzott volt: 82,4% az első kérelmező esetében, 80% a második kérelmezőnél és 22,1% a harmadiknál. Továbbá ezeket a korlátozásokat nem ellensúlyozta semmilyen, az ő javukra hozott intézkedés. [...]

55. A Bíróság megállapítja, hogy az 1981-es Bérleti jog törvény átültetésekor a törvényhozás célja a bérleti díjaknak egy szociálisan elfogadhatóbb szintre való csökkentését kívánta megvalósítani. Emellett a lakások minőségében végrehajtott fejlesztéseket is ösztönözni kívánta.

A kormány szerint a négyzetméterre vonatkozó, az 1981-es Bérleti jog törvény 16. § (2) bekezdésében megállapított négyzetméter bérleti díj az A osztályú lakásoknál átlagosan 80%-a annak, amit az új épületben található lakásokért lehet kérni az 1968-as Lakhatási támogatás törvény szerint [...]. A 20%-os különbözetet ama tény indokolja, hogy az építés során ráfordított kiadások értéke általában amortizálódik azoknak a lakásoknak az esetében, amelyekre kiterjed a 16. § (2) bekezdése. Az egyes kategóriánkénti, 25%-os bérletdíj-csökkentések a B, C és D osztályú lakásoknál figyelembe veszik az alacsonyabb színvonalat és így az alacsonyabb fenntartási költségeket, valamint a lakás jellegéből adódó alacsonyabb életszínvonalat a benne élő bérlők számára. Ezek a törvényesen előírt bérleti alapidíjak, beleértve azokat, amelyek a D osztályú lakásokra vonatkoznak, a lakás jelenlegi szinten való tartásának megőrzését hivatottak fedezni.

Emellett figyelembe kell venni az 1981-es Bérleti jog törvény egyéb rendelkezéseit is, amelyek kiegészítik a 16. § (2) bekezdését. A törvény 15. §-a értelmében a „bérleti díj” nem csak a négyzetméterre vonatkozó bérleti díjból áll, hanem a különböző kiadásokra vonatkozó részből is, amelyet a tulajdonosnak fedeznie kell, de átháríthatja a bérlőre. [...] Továbbá meg kell jegyezni, hogy annak érdekében, hogy az új bérleti díj rendszerre való átállást segítő, a törvényhozás megengedte, hogy a létező szerződések keretében egy 50%-kal magasabb bérleti díjat kaphassanak, mint amennyit egy új bérleti szerződés esetén kaptak volna. [...]

Ezen megfontolások fényében, valamint figyelembe véve a törvény által követett legitim célokat, a Bíróság úgy találja, hogy a kérelmezők által panaszolt intézkedések, amelyeket ezeknek a céloknak a megvalósítása érdekében hoztak, nem lehet annyira helytelennek vagy aránytalanak minősíteni, hogy ezáltal az állam mérlegelési jogkörén kívül estek volna,

56. [...] Kétségtávol igaz, hogy a bérleti díj csökkentései, összegüket illetően szembeötlők, különösen Mellacher és Mölk kérelmezők esetében. De ebből nem következik, hogy ezek a csökkentések aránytalan tehernek mi-

nősülnek. Az a tény, hogy az eredeti bérleti díjban megegyeztek, és ez akkor megfelelt a fennálló piaci viszonyoknak, nem jelenti azt, hogy a törvényhozás nem dönthet ésszerűen úgy egy közpolitikai döntés keretében, hogy a társadalmi igazságosság szemszögéből azok mégis elfogadhatatlanok voltak.

[...]

Cremona, Bindschedler-Robert, Gölcüklü, Bernhardt és Spielmann bírók közös különvéleménye

[...] [V]éleményünk szerint [...] ebben a két esetben a szóban forgó beavatkozások nem tesznek eleget az arányossági követelménynek annyiban, hogy vonatkozásukban a közösségi érdek igényei és az érintett egyén vagy egyének érdekei közötti méltányos egyensúly követelményét (amely, mint a Bíróság korábban kimondta, elválaszthatatlan részét képezi az Egyezmény teljes szerkezetének) elmulasztották tiszteletben tartani. [...]

[...] [E]gy, a tulajdon használatába történő beavatkozás különös indoklást igényel abban a helyzetben, amikor – mint a mostani esetekben – olyan szerződésekre vonatkozik, amelyeket szabadon és törvényesen kötöttek. Ugyanezt a gondolatmenetet folytatva, ésszerűnek tűnik, hogy az arányossági teszt némileg szigorúbb legyen ilyen esetekben.

[..]

Ami a 10522/83 számú (Mellacher-) kérelmet illeti, a szóban forgó, Graz városában található D osztályú lakás havi bérleti díját 1870 ATS-ről (osztrák schilling) 330 ATS-re csökkentették, azaz az eredeti, szabadon és törvényesen megállapodott összeg – amely a többség által is elismerten (vö. 56. bekezdés) megfelelt az uralkodó piaci viszonyoknak – 17,6%-ára. A kérelmezők nem tévednek nagyon, amikor azt mondják, hogy a mostani szintre csökkentett bérleti díj egy olcsó étteremben elfogyasztott kétfős egyszerű menü árának felel meg.

A szituációt súlyosbítja a tény, hogy a kérelmezőket erősen korlátozzák azon jogukban is, hogy felmondják a bérleti szerződést, de még ha meg is tehetnék, azzal sem járnának jól anyagilag, mert a bérleti díj akkor tovább csökkenne 220 ATS-re, azaz a szabadon és törvényesen megegyezett eredeti bérleti díj 11,7%-ára. A bérleti díj csökkentése továbbá egyáltalán nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a szóban forgó ingatlan-tulajdon egy nagyvárosban van, hiszen az új törvény értelmében a bérleti díj szintje megkülönböztetés nélkül alkalmazandó a városokban és a vidéki területeken, a kézzelfogható regionális piaci eltérések ellenére.

[...]

Ahogy a Bizottság kimondta, nem került bemutatásra, hogy ezekben az esetekben a csökkentett bérleti díj elegendő lett volna a kérelmezők karbantartási költségeinek fedezésére, sem pedig az, hogy egy átlagos bérlő nem tudna többet fizetni, mint a csökkentett bérleti díj.

[..]

Mint ahogy az egyhangúlag határozó Bizottság is, mi tehát mindkét esetben jogsértést állapítunk meg.

[...]

(Fordította: Győri Gábor)

Broniowski kontra Lengyelország-eset

(A hivatalvezető által kibocsátott sajtónyilatkozat)
A Nagykamara ítélete

[...]

1. Lényegi tények

A kérelmező Jerzy Broniowski 1944-es születésű lengyel állampolgár, és Wieliczkában él (Lengyelország).

Az eset a kérelmező kárpótlásra vonatkozó jogcíme kielégítésének állítólagos elmulasztására vonatkozott. [A kárpótlás] olyan Lwówban (most Lviv Ukrajnában) található ingatlantulajdonért járt volna (egy ház és egy telek), amely nagyanyja tulajdona volt, amikor ez a terület még Lengyelországhoz tartozott a második világháború előtt. A jogcímét először a kérelmező édesanyja örökölte, majd az ő 1989-ben bekövetkezett halála után a kérelmező.

A kérelmező nagyanyját, éppúgy, mint sok más személyt, akik a háború előtti Lengyelország keleti tartományaiban éltek (amelyhez a mai Fehéroroszország, Ukrajna és a mai Litvánia Vilnius városa körüli területek tartoztak), a háború után áttelepítették, miután Lengyelország keleti határát a második világháborút követő időszakban újrahúzták a Bug folyó mentén (amelynek fő irányvonala a Curzon-vonal része volt). A területet „határvidéknek” („Kresy”), illetve más néven a „Bug folyón túli területeknek” nevezték [*„ziemie zabużańskie”*].

A Lengyel Nemzeti Felszabadítási Bizottság és a Litván, a Fehérorosz és az Ukrán Szovjet Köztársaság között kötött ún. „köztársasági megállapodásokat” követően, Lengyelország arra vállalkozott, hogy kárpótolja azokat, akik a „Bug folyón túli területekről” lettek „hazatelepítve” és ingatlantulajdonuk elhagyására kényszerültek. 1944 és 1953 között 1 240 000 ember lett „hazatelepítve” a köztársasági egyezmények keretében.

1946 óta a lengyel törvények az ily módon áttelepítettek részére nem anyagi jellegű kártérítést nyújtottak; feljogosították őket arra, hogy az államtól földet vásároljanak, és az elhagyott ingatlantulajdon értékét levonhassák ennek a földnek az ún. „örök használati” díjából, vagy a kárpótlásként kínált ingatlantulajdon, illetve föld árából.

Am az 1990. május 10-i Önkormányzati törvény életbe lépése, valamint további törvények beiktatása után, amelyek csökkentették a Bug folyó menti igényjogosultak számára rendelkezésre álló állami ingatlanok készletét – különösen oly módon, hogy az igények érvényesítéséből kizárták az állam mezőgazdasági és katonai ingatlantulajdonait –, az államkincstár képtelennek bizonyult a kártérítési igények teljesítésére, mert a kereslet kielégítésére nem állt elég ingatlantulajdon a rendelkezésére. A Bug folyó menti igényjogosultakat továbbá vagy kizárták az állami tulajdonok árverezéséből, vagy különböző feltételekhez kötötték részvételüket. A kormány szerint a jogosult személyek száma előreláthatóan összesen közel 80 ezer személy.

A kérelmező kártérítési jogosultságának értékét a nagyanyja által elhagyott ingatlantulajdonért eredetileg (az 1980-as években) 1 949 560 régi lengyel zlotyira becsülték. A lengyel kormány által készített szakértői jelentés szerint a kérelmező jogosultsága jelen pillanatban körülbelül 390 ezer új lengyel zlotyit ér. Ennek az

értéknek (azaz az öt megillető kártérítésnek) mindössze hozzávetőlegesen 2%-át kapta meg, abban a formában, hogy állandó használati joga van egy kis beépíthető telekre, amelyet az anyja az államtól vett 1981-ben.

2002. december 19-én a lengyel Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította azokat a rendelkezéseket, amelyek kizárták a Bug folyó menti területet érintő igények érvényesítését az állami mezőgazdasági és katonai ingatlantulajdonokkal szemben. Ezen döntést követően azonban az az állami hivatal, amely az állami mezőgazdasági és katonai ingatlantulajdonokat kezeli, minden árverezést felfüggesztett, figyelemmel arra, hogy további jogalkotásra volt szükség az ítélet végrehajtása érdekében.

2004. január 30-án, amikor a 2003. december 12-i törvény hatályossá vált, a lengyel állam kötelezettsége a kérelmező, valamint az összes Bug folyó menti igényjogosult felé, aki a korábbi törvények alapján valaha kárpótlási tulajdonban részesült, teljesítettnek minősült. Azok az igénylők, akik soha nem részesültek ilyen kárpótlásban, az eredeti jogosultságuk 15%-át kapták, maximálisan 50 ezer zlotyig terjedő összegig.

[...]

3. Az ítélet összefoglalója

Panasz

A kérelmező kifogásolta, hogy soha nem kapta meg a kárpótlásnak szánt ingatlant, amelyre jogosult volt. Továbbá azt állította, hogy a lengyel állam nem reagált, és nem oldotta meg jogalkotási eszközökkel a Bug folyó menti igényjogosultak rendelkezésére álló elégtelen mennyiségű ingatlan problémáját, valamint, hogy az állam olyan törvényeket iktatott be, amelyek csaknem bizonyossággal kizárták annak lehetőségét, hogy állami tulajdont lehessen szerezni. Azt is állította, hogy a hatóságok a jogosultság megvalósítását a gyakorlatban lehetetlenné tették, figyelembe véve az elterjedt gyakorlatot, hogy nem árultak állami földet, és megakadályozták a kárpótlási tulajdonra jogosultak árverezésen való részvételét. A [kérelmező] az Emberi jogok európai egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkére (a tulajdon védelme) támaszkodott.

A Bíróság döntése

Az eset hatálya

A Bíróság elsősorban megállapította, hogy bár az eset történelmi háttere minden bizonnyal fontos a jelen bonyolult jogi és ténybeli helyzet megértéséhez, a Bíróság által eldöntendő egyetlen kérdés az volt, hogy az Első kiegészítő jegyzőkönyv lengyelországi hatálybalépése után [annak] 1. cikkét sértették-e a lengyel állam cselekményei és mulasztásai a kérelmező kárpótlási ingatlantulajdonra való jogosultságának implementációjában.

Az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke

A Bíróság megállapította, hogy a kérelmező igényjogosultsága a kárpótlási tulajdonra „javaknak” minősült az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének értelmében.

A Bíróság abból az alapvetésből indult ki, hogy amennyiben a lengyel kormány cselekményei és mulasztásai a kérelmező javainak békés élvezetének való jogába történő beavatkozásnak vagy korlátozásnak

minősülnek, ezek a „törvényben meghatározott feltételek” szerint történtek az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének értelmében. Az intézkedések legitim célt is meg kívántak valósítani; a helyi önkormányzatiság újbóli bevezetését, a mezőgazdasági rendszer újrendezését és a katonai intézmények modernizációjának pénzügyi eszközeinek előteremtését.

Annak eldöntése során, hogy a szóban forgó intézkedések méltányos egyensúlyt valósítottak-e meg az érintett érdekek között, az eset egyedi történelmi és politikai háttérét, valamint a társadalmi, jogi és gazdasági megfontolásokat figyelembe véve, amelyeket a hatóságoknak mérlegelnie kellett a Bug folyó menti igényjogosultság problémájának megoldása során, a lengyel állam egy kivételesen bonyolult helyzettel szembesült, amely komplex, nagyszabású közpolitikai döntéseket igényelt. Az érintett személyek nagy száma – közel 80 ezer fő – és igényjogosultságaik kiemelkedően magas értéke, minden bizonnyal olyan tényezők voltak, amelyeket figyelembe kell venni annak megállapítása során, hogy a követelt igazságos egyensúlyt sikerült-e megtalálni.

Meg kell azt is jegyezni, hogy a lengyel állam az 1985-ös és 1997-es Földügyi igazgatási törvények keretében úgy döntött, hogy megerősíti kötelezettségét a Bug folyó menti igényjogosultakkal szemben, és hogy belső jogba iktatja ama kötelezettségeket, amelyeket az Egyezmény és az Első kiegészítő jegyzőkönyv ratifikációja előtt, nemzetközi szerződések következményeként magára vállalt. Tette ezt mindannak ellenére, hogy különböző fontos társadalmi és gazdasági korlátozásokkal szembesült az egész ország rendszerének átalakulásának következtében, és kétség kívül nehéz választás elé kényszerült, hogy melyik pénzügyi és erkölcsi kötelezettségét tudja teljesíteni azok tekintetében, akik igazságtalanságot szenvedtek el a totalitárius rendszer alatt.

A Bíróság elfogadta, hogy ezen körülmények között el kell fogadni a lengyel állam széles mérlegelési hatáskörét.

Ám az állam hatáskörének gyakorlása még az állam legbonyolultabb reformjának összefüggésében sem járhat olyan következménnyel, amely eltér az Egyezmény standardjaitól. Míg a Bíróság elfogadta, hogy az ország politikai és gazdasági rendszerének, valamint pénzügyeinek reformja indokolhatja a Bug folyó menti igényjogosultak kárpótlásának szigorú korlátait, a lengyel állam nem tudott kellő alapot felhozni – az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének értelmében – annak megindokolására, hogy ily mértékben és sok éven át folyamatosan elmulasztotta a kérelmezőnek, és több ezer másik Bug folyó menti igényjogosultnak a lengyel törvények alapján rájuk ruházott jogosultságát teljesíteni.

A lengyel hatóságok, azáltal, hogy a kérelmező követelési jogára egymást követő korlátozásokat szabtak ki, és olyan eljárásokat alkalmaztak, amelyek ezt a jogot gyakorlatilag érvényesíthetlenné és használatlanná tették, gyakorlatilag illuzórikussá tették ezt a jogot, és a lényegét megsemmisítették. A bizonytalanság állapota, amelyben a kérelmező találta magát a sok éven át tartó, ismételt késlekedések és hátráltatások okán, amelyekért a nemzeti hatóságok voltak felelősek, önmagukban is összeegyeztethetetlenek voltak az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének értelmében vállalt, a javak békés élvezetének biztosítására vonatkozó kötelezettségével, kiemelten azon felelősséggel, hogy ésszerű időn belül és megfelelő, következetes módon járjanak el egy, a közérdeket érintő kérdésben.

A kérelmező helyzetét tovább súlyosbította az a tény, hogy az a jogcíme, amely a gyakorlatban érvényteleníthetetlennek bizonyult, jogilag hatályát veszítette a 2003. decemberi jogszabály keretében, amelynek értelmében a kérelmező elvesztette addig fennálló, kárpótlásra vonatkozó jogcímét. Továbbá a jogszabály keretében eltérően kezelték a Bug folyó menti igényjogosultakat a tekintetben, hogy azok, akik soha nem részesültek semmilyen kárpótlásban, egy olyan összeget kaptak, amely – bár maximalizálva volt 50 ezer lengyel zlotyiban (PLN-ben) – a jogcímüknek egy konkrét hányada volt (15%), míg a kérelmező helyzetében lévő igényjogosultak, akik már egy ennél jóval alacsonyabb százalékban részesültek, nem kaptak további összeget [ami az újonnan kárpótoltak szintjére emelte volna kárpótlásuk értékarányát].

Bár az állam jogosult arra, hogy tulajdont kisajátítson, az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke azt követeli, hogy a tulajdon kárpótlása gyanánt folyósított összeg „ésszerűen viszonyuljon” annak értékéhez. Mivel a kérelmező családja a nekik járó kárpótlásnak mindössze 2%-át kapta, a Bíróság nem talált nyomós okot arra, hogy egy ilyen jelentéktelen összeg miért fosztaná meg őt annak lehetőségétől, hogy jogcímének legalább a többi Bug folyó menti igényjogosult kárpótlási szintjével megegyező mértékű hányadát megkapja.

Minden fent említett tényezőt, és különösen a Bug folyó menti területekkel kapcsolatos törvényes keret gyakorlati működésének a kérelmezőre kifejtett hatását figyelembe véve, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmezőnek mint egyénnek egy aránytalan és túlzott terhet kellett elviselnie, amelyet nem lehet igazolni a hatóságok által megvalósítani kívánt legitim közérdekre való hivatkozással. Ezért sor került az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikk megsértésére.

Az Egyezmény 46. cikke (az ítéletek kötelező ereje és végrehajtása)

A Bíróság felhívta a figyelmet két, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2004. május 12-én elfogadott eszközre. Az első egy olyan ítéletekre vonatkozó határozat, amelyek egy mögöttes rendszerbeli problémát tárnak fel, és felhívta a Bíróságot, hogy „az Egyezmény megsértését megállapító ítéleteiben azonosítsa, hogy mi az, amit mögöttes rendszerbeli problémának tekint, illetve hogy mi ezen probléma forrása, különösen, ha ez valószínűsíthetően számos kérelmet eredményez majd [...]”. A második eszköz egy ajánlás a belföldi jogorvoslatok fejlesztésére. [Ez utóbbi] hangsúlyozta, hogy az államoknak van egy általános kötelezettsége a sérelmeket okozó mögöttes problémák megoldására, és azt ajánlotta, hogy hozzanak létre „hatékony jogorvoslatokat annak érdekében, hogy megelőzzék az ismétlődő esetek Bíróság elé kerülését”.

A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a tényállásból egy, a lengyel jogrenden belüli hiányosságra derül fény, amelynek következtében az egyéneknek egy teljes csoportjától megtagadták, illetve még mindig megtagadják javaik békés élvezetét. Azt is megállapította, hogy a kérelmező egyéni esetében azonosított hiányosságok a nemzeti jogban és a gyakorlatban utóbb számos, megalapozott kérelmet eredményezhetnek.

A Bíróság ismételten hangsúlyozta, hogy a 46. cikk értelmében egy olyan ítélet, amelyben a Bíróság jogsértést állapított meg, jogi kötelezettséget rótt az [érintett] államra, nemcsak a szóban forgó összegek 41. cikkének keretében történő igazságos elégtétel kifizetésére vonatkozólag, hanem a tekintetben is, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának felügyelete alatt jelölje ki azokat a nemzeti szinten elfogadandó eszközöket, amelyek véget vetnek a[z Egyezmény] megsértésének, és amennyire csak lehetséges, orvosolják

azok hatását. A Miniszteri Bizottság megfigyelése mellett az állam szabadon választhat alkalmazandó eszközöket, hogy eleget tegyen a 46. cikkből következő jogi kötelezettségének, amennyiben azok összhangban állnak a Bíróság ítéletében kifejtett következtetésekkel.

A Bíróság felidézte, hogy [az Egyezmény megsértését] a kérelmező esetében egy olyan helyzet okozta, amely sok embert érint. Majdnem 80 ezer embert érintett annak elmulasztása, hogy az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével összhangban átültessék a Bug folyó menti igényjogosultságok kielégítésére kijelölt mechanizmust. Már 167 hasonló kérelem volt függőben a Bíróság előtt. Ez nemcsak súlyosbító körülmény volt Lengyelországnak az Egyezményben vállalat kötelezettségével kapcsolatos jelen, illetve múltbeli helyzete kapcsán, hanem veszélyt jelentett az Egyezmény rendszerének jövőbeli hatékonyságára nézve is.

A Bíróság megállapította, hogy a Bíróság által azonosított rendszerszintű hiányosságok kezelése érdekében kétségtávolan szükségesek általános, országos szintű intézkedések, annak elkerülése végett, hogy az Egyezmény rendszerét ne terhelje túl az ugyanazzal az ügyel kapcsolatos jelentős számú kérelem. Ezért ezen intézkedések között szerepelnie kellene egy, a panaszokat orvosló rendszernek. A nemzeti hatóságok feladata a Miniszteri Bizottság felügyelete alatt, hogy – amennyiben indokolt, akár visszamenőlegesen hatályos – helyreigazító intézkedéseket hozzon annak érdekében, hogy a Bíróságnak ne kelljen megismételnie megállapításait hasonló esetek hosszadalmas sorozatában.

A Bíróság nem volt abban a helyzetben, hogy megítélje: a 2003. decemberi törvény ezen összefüggésben megfelelő intézkedésnek tekinthető-e, hiszen átültetésének gyakorlata még nem alakult ki. Mindazonáltal a törvény nem terjedt ki azokra, akik – mint Broniowski úr – már részleges kárpótlásban részesültek. Ezért világos volt, hogy a Bug folyó menti igényjogosultaknak eme csoportja számára a törvényt nem lehetett egy olyan intézkedésnek minősíteni, ami képes arra, hogy a Bíróság által azonosított rendszerszintű helyzetnek véget vessen.

Az általánosan meghozandó intézkedéseket illetően a Bíróság úgy vélte, hogy Lengyelország a még igényrelel rendelkező Bug folyó menti igényjogosultak számára biztosítania kell a szóban forgó jogcímek hatékony és gyors kielégítését az ennek megfelelő jogi és igazgatási intézkedések révén, vagy pedig azonos jóvátételt kell biztosítania helyette.

[...]

A 41. cikk értelmében (igazságos elégtétel) 12 ezer eurót (EUR) ítélték oda a kérelmezőnek a költségek és kiadások fedezésére, mínusz 2409 euró, amely az Európa Tanácstól kapott jogsegély [értéke]. A Bíróság továbbá egyhangúlag úgy határozott, hogy az anyagi vagy nem anyagi kár vonatkozásában odaítélendő kártérítés kérdése még nem eldönthető.

(Fordította: Győri Gábor)

Együttdöntési törvény

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország), BVerfGE 50, 290

Az 1974-ben elfogadott ún. Együttdöntési törvény szerint a vállalatok felügyelőbizottságában a tagok felét a munkavállalók adják. A törvényt megtámadták, az Alaptörvénynek a tulajdonhoz, az egyesüléshez, a foglalkozáshoz való jog, valamint a személyiségi jog sérelmét állítva. A részlet csak a tulajdonhoz való joggal foglalkozik.

[...]

III.

A támadott előírásaival az együttdöntési törvény nem sérti a részvényeseknek vagy a vállalatoknak az Alaptörvény (*Grundgesetz*, továbbiakban: GG) 14. cikke (1) bekezdésében, 9. cikke (1) bekezdésében, 12. cikke (1) bekezdésében, illetve 2. cikke (1) bekezdésében foglalt alapvető jogait.

[...]

143. 1. A törvény nem sérti a tulajdon garanciáját.

144. a) Ez mind történelmileg, mind mai jelentése szerint egy elementáris alapjog, amely szoros, bensőséges kapcsolatban áll a személyes szabadsággal. Erre a jogra az alapjogok rendszerében az a feladat hárul, hogy az alapjog hordozójának egy szabad teret biztosítson a tulajdonjog területén és így lehetővé tegye számára hogy életét saját felelőssége szerint alakítsa [...]; a magántulajdon alkotmányjogi garanciája mint jogintézmény ezen feladat teljesítését szolgálja. [...]

145. Jogi tartalmát tekintve az alkotmányjogilag védett tulajdont a magánfelhasználhatóság jellemzi, azaz egy adott joghordozóhoz való hozzárendelhetősége [...], akinek kezében a magánkezdeményezés alapjaként, valamint az önálló felelősségű magánérdek keretében „hasznosnak” bizonyulhat, és egyúttal jellemzi az ezen használatától nem mindig elválasztható rendelkezési jogosítvány a tulajdontárgy felett [...]. A tulajdon felhasználásának egyúttal a köz érdekeit is szolgálnia kell [GG 14. cikk (2) bekezdés 2. mondat].

146. A tulajdon garanciája által nyújtott védelem konkrét kiterjedése csak a tulajdon tartalmának és korlátainak meghatározásából derül ki, amely a GG 14. cikk (1) bekezdésének 2. mondata szerint a törvényhozó feladata. Ez utóbbi azonban nem teljesen szabad a meghatározás megalkotása során: a közjó mentén kell orientálnia magát, amely nemcsak a tulajdonos korlátozásának alapja, hanem egyúttal a korlátozás határát is kijelöli [...]. Egyúttal a szociális kötöttség megengedhető mértékét a tulajdon maga is meghatározza [...]. A GG 14. cikk (1) bekezdésének 1. mondatában foglalt állaggarancia, a GG 14. cikk (1) bekezdésének 2. mondatában foglalt szabályozási feladat és a tulajdonból fakadó társadalmi kötelezettség a GG 14. cikk (2) bekezdése értelmében elválaszthatatlan kapcsolatban állnak egymással. Ezen tényezők egyikét sem szabad a méltányost meghala-

dó mértékben korlátozni; ehelyett egy arányos kiegyenlítést kell megvalósítani közöttük. A tulajdoni garancia alapvető gondolata szempontjából, és annak védelmi funkcióját tekintve a Szövetségi Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint ez a következő megkülönböztetéshez vezet:

147. Amennyiben a tulajdon funkciójáról, mint az egyén személyi szabadságának biztosítását szolgáló elemről van szó, úgy az egy különösen erős védelmet élvez [...]. Ezzel függ például össze, ha különösen szigorú követelményeket fogalmaznak meg a tulajdon eladását érintő tilalom vonatkozásában, tehát azon jogosultságra vonatkozóan, amely egy alapvető elemét képezi a tulajdoni rend szférájába tartozó cselekvési szabadságnak [...], és hogy a saját teljesítményt elismerték, mint a tulajdonosi helyzetet védő különös indokot. [...]

148. Ezzel szemben annál kiterjedtebb a törvényhozó jogköre a tartalom meghatározás és a tulajdon korlátainak meghatározásánál, minél erősebb a tulajdontárgy szociális vonatkozása, illetve szociális funkciója. [...] Ebben irányadó a GG 14. cikk (2) bekezdésében megnyilvánuló szempont, miszerint a használat és a [tulajdontárgy feletti] rendelkezés nem pusztán a tulajdonos hatókörén belül maradnak, hanem egyéb jogtársak érdekeltségeit is érintik, akik a tulajdontárgy használatára szorúlnak. Ezen követelmény szerint a közjó mentén orientált felhasználás kiterjed a nem tulajdonos figyelembevételére vonatkozó rendelkezésre is, akinek szüksége van a tulajdontárgy használatára a szabadságának biztosításához és felelősségteljes életalakításához. [...] Ám még ha a tulajdont ilyen helyzetben messzemenőbb korlátozásoknak is alá lehet vetni, mintha csak személyes funkciót szolgálna, a GG 14. cikk (1) bekezdésének 1. mondatában foglalt állaggarancia minden esetben megköveteli a hozzárendelési viszony és a tulajdon lényegének megőrzését. [...]

149. Ezen alapelveknek megfelel, hogy a tulajdoni kötöttségeknek mindig arányosnak kell lenniük. [...] A tulajdoni kötöttségek a szabályozott tárgyi terület tekintetében megköveteltnak kell lenniük, és nem léphetnek tovább a szabályozást szolgáló, megvalósítandó védelem által megkövetelnél. [...] E tekintetben annál szűkebbek a törvényhozó [hatáskörének] korlátai, minél inkább a tulajdonosi hatókörbe esik a tulajdon felhasználása, illetve az a feletti rendelkezés, mivel akkor az azon kívül eső cél, amely egy „arányos” tulajdonjogi korlátozást igazolhatna, nehezebben lesz megállapítható. Összességében a szociális kötöttségre való tekintettel viszonylag tág a törvényhozó alakítási tere a tulajdon társadalmi vonatkozásának és társadalmi funkciója fennállásának esetén [...]; ez a tér szűkül, ha egyáltalán nem, vagy csak korlátozottan adottak ezek a követelmények. [...]

150. [...]

b) A GG. 14. cikkének védelme kiterjed a részvénytulajdonra és a vállalkozó tulajdonára is. A korlátozások, amelyeknek ezek az együttdöntési törvény támadott előírásai alapján alá vannak vetve, az itt kifejtett standardok alapján tartalmi és korlátozási meghatározásnak minősülnek, amelyekre a törvényhozó a GG 14. cikk (1) bekezdésének 2. mondata alapján fel van hatalmazva.

151. Annak meghatározása során, hogy meddig terjed a szociális kötöttség nagyobb vállalatokban birtokolt részvénytulajdon esetében, ezen tulajdon egyedi jellege bír jelentőséggel. A részvénytulajdon a tagsági jogi és vagyoni jogi elemeiben társasági jogilag közvetített tulajdon. [...] A társadalmi rendet szabályozó jog [*Sozialordnungsrecht*] mellett [...] a társasági jog határozza meg és korlátozza a részvénytulajdonos jogait; ennek alapján kerül a vagyoni jog „közvetítésre” a tagsági jog alapján; a tulajdonos nem tudja tulajdonát, valamint az ahhoz kapcsolódó rendelkezési jogosultságot rendszeresen, közvetlenül használni, illetve igénybe venni, hanem az a használat tekintetében a vagyoni értékre korlátozódik, míg a rendelkezési jogosultságok – az eladástól vagy terheléstől eltekintve – csak közvetetten, a társaság szervein keresztül állnak rendelkezésére. A tárgyi tulajdontól eltérően, amelynek esetében a tulajdon felhasználásának szabadsága, az azzal kapcsolatos döntés, valamint a használat hatásainak beszámítása a tulajdonos személyében egyesülnek, a részvénytulajdonnál ez az összefüggés javarészt megszakad.

152. A részvénytulajdonosok jogosultságainak valós kiterjedése nagyban különbözhet az egyes társasági formák szerint, illetve a társasági jogot uraló többségi elv miatt; ez az egyfős kft. [*Ein-Mann-GmbH*] társasági tag ügyvezetőjének egyszemélyes döntési jogától, a nagy részvénytulajdonos meghatározó befolyásán keresztül – különösen a vállalatcsoportokat vezető társaságoknál – a gyakorlatilag jelentéktelennek minősülőig terjed a nem önálló leányvállalat részvénytulajdonosa esetében, akinek tagsági joga mindössze vagyoni jogot közvetít. [...] Ezen túlmenően fontos a részvénytársaságok jogában kényszerítő jelleggel bíró idegenigazgatás [*Fremdorganschaft*] alapelvnek.

153. A részvénytulajdonosok által rendelkezésre állított tőke saját hatáskörű felhasználása a képviseleti szervre, illetve vezetői szervre ruházódik át [vö. AktG (*Aktiengesetz*-részvénytörvény) 76. § (1) bekezdés], amelyre az érdekek védelme hárul, amely érdekeknek azonban nem szükségszerűen a részvénytulajdonosok érdekeinek kell lennie.

154. Ugyanígy előfordulhat, hogy az Együttdöntési törvény által felölelt társasági formák közül egyeseknél kevésbé kifejtettek a részvénytulajdonhoz kapcsolódó jogosultságok társasági jogi „közvetítése”. Így tehát nem lehet nem felismerni, hogy konkrétan egy kisszámú társasági tagból álló korlátozott felelősségű társaság-nál a tagsági jogi jogosultságok mindeddig valóban sokkal közvetlenebbül voltak gyakorolhatóak, mint ez egy részvénytársaság részvényesei számára lehetséges: az utóbbiakkal ellentétben például a társasági tagoknak megvolt az a joga, hogy maguk nevezzék ki vagy mentsek fel az ügyvezetőt, a társasági szerződésben egy vagy több társasági tagot ügyvezetőnek nevezzenek ki, vagy egy társasági tagot felruházzanak az ügyvezető kinevezésének előjogával. Mindazonáltal ez nem indokolja alapvetően a részvénytulajdon sajátosságának eltérő megítélését ezeknél a társasági formáknál. Mivel ezekben az esetekben is fennáll, hogy a részvénytulajdonos tagsági jogi jogosultságait jogi értelemben a társaság szerveként a részvényesek taggyűlése közvetíti, valamint hogy a tulajdon használat és az ahhoz kapcsolódó felelősség egy, a részvénytőkével rendelkező társaság esetében jellemző módon egymástól különválnak.

155. Amennyiben figyelembe veszik a részvénytulajdon ezen sajátosságait, úgy ennek korlátozása azon vállalatok esetében, amelyekre kiterjed az Együtt döntési törvény, annak határán belül mozog, amit az alkotmányjogilag megengedett szociális kötöttség lehetővé tesz.

156. [...]

aa) Az Együtt döntési törvény 7., 27., 29. és 31. §-ai a részvénytulajdonosok társasági jogilag megalapozott befolyására vonatkoznak a felügyelőbizottság összetételét illetően, és azon keresztül a vállalat vezetésének megválasztására és visszahívására, illetve annak ellenőrzésére. Ezáltal az előírások elsősorban a részvénytulajdonosok közvetett rendelkezési jogosultságaira vannak hatással, és legfeljebb másodsorban a részvénytulajdon vagyoni értékére. Néhány, a törvény által érintett társasági formánál, különösen a korlátozott felelősségű társaságnál, a MitbestG 31. § ezen túlmenően ahhoz vezet, hogy átruházódik a képviseleti szerv kinevezésére vagy visszahívására vonatkozó illetékesség a részvényesek közgyűléséről a felügyelőbizottságra. A panaszosok és a kölni szakvélemény felfogásával ellentétben ezek a hatások nem járnak a részvénytulajdon struktúrájának vagy tartalmának megváltoztatásával, amely egyébként is csak a részvénytulajdon társasági jogi oldala kapcsán merülne fel.

157. A panaszosok és a kölni szakvélemény félreismerik az [...] összefüggést az egyéni szabadságjog és az objektív jogi garancia között, amennyiben a részvénytulajdon alkotmányjogilag védett szubsztanciáját elsősorban azon tárgyi jogi funkcióiban vélik megállapítani, amely szerint [ezek] a modern gazdasági társaság által igényelt tőke gyűjtésének, a tőketársaságok differenciált magánjogi szerkezetének alapkövetelményei, valamint döntő jelentőségűek egy olyan gazdasági rend működéskéességét illetően, amely a decentralizációra, valamint a hatalom, az esélyek, a kockázatok és a hatalom eloszlásán alapszik. Bár alkotmányjogi védelmet élveznek a tulajdonrész ezen funkciói; de nem elválaszthatók az egyedi részesedési jogok védelmétől, és nem önállóulnak attól: annyiban csak járulékos a tulajdonjogi garancia mint elsődleges emberi jog, hogy a szabadságjognak szüksége van a tulajdon jogi intézményére ahhoz, hogy az egyén a gazdasági rend felépítésében, valamint annak alakításában saját felelősségére, autonóm módon és a magánhaszon megvalósításának céljából részt tudjon venni. Az előtérben tehát a részesedési jog védelme áll, amely egyúttal megalapozza és meghatározza a jogilag közvetített társasági tulajdon funkciójának védelmét. Ez azt is kizárja, hogy az alkotmányjogilag védett részvénytulajdon szubsztanciáját az egyéni részesedési jog védelmén túlmutató funkciókban véljék megállapítani.

158. [...]

bb) [...]

[...]

(Fordította: Győri Gábor)

162. A vázolt korlátozások abba a területbe tartoznak, amelyeket a GG a 14. cikk (1) bekezdésének 2. mondatában nyitva hagy a törvényhozó általi alakításnak (fenti a) pont). Mivel az Együtt döntési törvény által érintett részesedési jog személyes vonatkozása az itt kizárólagosan releváns tagsági jogi jelentősége szempontjából rendszerint kevésbé jellegzetes, miközben egy messzemenő szociális vonatkozás és jelentős szociális funkció tartozik hozzájuk.

163. Alapvetően a részvénytulajdonnak a tárgyi tulajdonénál viszonylag csekélyebb a személyes vonatkozása, a tulajdon használatának és a tulajdonért vállalt felelősségnek a fentebb vázolt elválasztódásából is kirajzolódik: a vállalkozó-tulajdonossal ellentétben a részvénytulajdonos a tulajdonával csak közvetetten tud hatást gyakorolni; a vagyoni jogi felelősség, a téves döntések gazdasági következményei nem személy szerint őt érintik, hanem vagyoni szférájának egy körülhatárolt részét illetik. [...]

164. Ezzel szemben kézenfekvő a részvénytulajdon szociális funkciója: szociális vonatkozása már abban is megmutatkozik, hogy a termelőeszközöket birtokló társaság tulajdonlása rendszerint másokkal közösen, közösségben vállalt tulajdonlásban nyilvánul meg. Legfőképpen mindig szükség van a munkavállalók együttműködésére a részvénytulajdon használatához; egyúttal a rendelkezési jogosultság gyakorlása a tulajdonos által hatással lehet a munkavállalók létalapjára. Ezáltal a munkavállalók alapjogi szféráját érinti. Egyfelől a munkavállalók alapjogai nem tudják – ahogy ezt nevezetesen a frankfurti szakvélemény feltételezi – közvetlenül az alkotmányjog révén korlátozni a részvénytulajdonosok GG 14. cikkben foglalt alapjogát, mert ők – mint ahogy a GG 74. cikk 12. szám – nem tartalmazznak kötelező jellegű alkotmányos megbízást egy vállalati együttdöntés bevezetésére vonatkozóan, mint amely az Együttdöntési törvényben foglalva van. Mindazonáltal megvilágítják és megerősítik a részvénytulajdonnak a törvényhozó által pontosítandó szociális kötöttségét: az együttdöntés a vállalatokban nem jelentéktelen hatással van azokra a követelményekre, amelyek között a munkavállalók főként a foglalkozás szabadsága alapjogával élnek, amely minden társadalmi réteg számára jelentőséggel bír.

165. [...]

[...]

167. [...]

cc) A részesedési jogok korlátozásának intenzitása az Együttdöntési törvény céljához is méltányosan viszonyul.

168. [...]

169. A korlátozások, amelyek a törvényből levezethetően a tulajdonosra vonatkoznak, ezzel szemben méltányosaknak és betudhatóknak tűnnek. Minden esetben a részvénytulajdonosoké marad a döntő befolyás,

a végső döntés joga. Mint bemutattuk, nem lehet abból kiindulni, hogy számottevően csorbul a részesedési jog vagyoni értéke, vagy hátrányos hatás éri az összgazdasági funkcióját. Az arányosság szempontját tekintve is tehát összeegyeztethető a GG 14. cikkével a részesedési jogok korlátozása az Együtt döntési törvény által.

170. [...]

c) Épp úgy nem sérülnek a GG 14. cikkben foglalt alapjogukban azok társaságok, akik a törvény hatálya alá eső vállalatokat működtetik.

171. A törvény nem érinti a társaságok külkapcsolatait; ezért ezen társaságok sem a tulajdonuk használatában, sem az a feletti rendelkezésben nem sérülnek. Amely sérelem felmerül, az a társaságok belső szervezésének és a döntéshozatali eljárásának változó szabályaiból fakad. A szövetségi kormány, a frankfurti szakvélemény és a Német Szakszervezeti Szövetség felfogásával ellentétben ezt a sérelmet nem lehet eleve kizárni. Hiszen a belső szervezés és az eljárás rendszerint materiális hatással jár, sőt, gyakran épp ezen hatás érdekében alkotják őket. Ennek megfelelően a joggyakorlatban már régóta elismert, hogy a szervezeti jog és az eljárási jog a materiális alapjogok parancsa alatt áll, valamint hogy az előbbiek kialakítása semmiképpen nem sértheti az utóbbiakat. Az olyan társaságoknál, amelyek vállalatok működtetői, mindenesetre lehetségesnek tűnik egy ilyen sérelem, mert szervezésük és döntéshozatali eljárásuk funkcionális követelményei a tulajdon garanciájának, amelyekre a magánjog jogi személyei hivatkozhatnak [GG 19. cikk (3) bekezdés].

172. Ennek következményeképp a panaszosok GG 14. cikkében foglalt alapjogai akkor sérülhetnek, ha a ki szélesített együttdöntés a vállalatok működésképtelenségéhez vezetne, vagy a működésképtelenséget megközelítő állapotot idézne elő, például azért, mert a döntéshozatal a vállalatokban olyan bonyolulttá válna, hogy egyáltalán nem, vagy alig lehetne döntést hozni. Ebből azonban, a törvényhozó e tekintetben mérvadó előrejelzése alapján nem lehet kiindulni [...]. Amennyiben a társaságok felügyeleti bizottságainak szervezésében és döntéshozatali folyamatában bekövetkezett változások bizonyos tényszerű nehézségekhez vezetnek – amelyek talán már a tényleges döntés előtt kialakulnak –, úgy ezek azonban mégis ama jelentősebb szociális kötöttségek keretein belül maradnak, amelyek a nagyobb vállalatok tulajdonlásának sajátjai; megfelelnek az arányosság követelményének és ezért a GG 14. cikk (1) bekezdése 2. mondatának megfelelően alkotmányjogilag megengedett tartalmi, illetve korlátozási meghatározások. Amennyiben azonban a törvényhozó azon előrejelzése, hogy az Együttdöntési törvény nem vezet a vállalatok működésképtelenségéhez, nem igazolódik a fejlemények tükrében, úgy a szintén kifejtettek alapján [...]a törvényhozó javítani köteles – Nem megállapítható, hogy a társaságok tulajdona az Együttdöntési törvény miatt más szempontok alapján érintve lenne.

173. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

XII. A MENEDÉKJOG

S

Fogva tartás és kitoloncolás – C. kontra Ausztrália-eset

Emberi Jogi Bizottság [HRC], 900/1999. sz. (2002)

[2002. október 28-i közlés]

[...]

2.1. A kérelmező, akinek szoros családi kapcsolatai vannak Ausztráliában, de Iránban egyáltalán nincsenek, jogszerűen tartózkodott Ausztráliában 1990. február 2. és 1990 augusztus 8. között, majd ezután távozott onnan. 1992. július 22-én a kérelmező látogatóvízummal tért vissza Ausztráliába, de retúr repülőjegy nélkül, és ott fogva tartották mint belépési engedéllyel nem rendelkező „nem állampolgárt”. Az (akkor érvényes) 1958-as *Migrációs törvény* 89. §-a alapján bevándorlási fogva tartásban volt a kiutasítási folyamat alatt („az első fogva tartás”).

(a) Az első, menekültkénti jogállásra vonatkozó kérelem és az ezt követő eljárások

2.2. 1992. július 23-án menekültkénti jogállásra vonatkozó kérelmet nyújtott be, azon megalapozott félelemtől indítva, hogy Iránban asszír keresztényként vallási üldöztetés áldozata lesz. 1992. szeptember 8-án a Bevándorlás és Multikulturális Ügyek Miniszterének [*Minister of Immigration and Multicultural Affairs*] egy képviselője elutasította kérelmét. 1993. május 26-án a Menekültkénti Jogállás Felülvizsgálati Bizottság [*Refugee Status Review Committee*] helybenhagyta az elutasítást és a kérelmező a Szövetségi Bíróságon fellebbezett ezen elutasítás ellen.

(b) Az átmeneti szabadlábra helyezésre vonatkozó kérelem benyújtása a miniszterhez és az azt követő eljárások

2.3. Eközben 1993 júniusában a kérelmező kérelmet adott be a bevándorlásügyi miniszterhez, hogy amíg a Szövetségi Bíróság döntése menekültkénti jogállásról függőben van, addig átmeneti jelleggel helyezték szabadlábra. 1993. augusztus 23-án a miniszter megbízottja elutasította a kérelmet, azzal a megállapítással, hogy a Migrációs törvény 89. paragrafusa alapján nem volt jogköre egy személy szabadon bocsátására, hacsak nem toloncolták ki Ausztráliából, vagy nem kapott belépési engedélyt. 1993. november 10-én a Szövetségi Bíróság elutasította a kérelmezőnek a miniszter döntésére vonatkozó bírósági felülvizsgálati kérelmét, megerősítve, hogy a Migrációs törvény 89. paragrafusa alapján nem volt sem kifejezett, sem implikált beavatkozási, illetve mérlegelési jogköre, amely lehetővé tette volna egy ama törvény értelmében fogva tartott személy szabadlábra helyezését. 1994. június 15-én a Szövetségi Bíróság teljes testülete elutasította a kérelmező egyéb fellebbezését. Többek között elutasította azt az érvet, miszerint az Egyezségokmány 9. cikkének 1. bekezdése a 89. paragrafus olyan értelmezését részesítené előnyben, miszerint csak egy minimális időszakig engedélyezett a fogva tartás és, amennyiben egy adott helyzetben szükséges, implikálná az őrizetből való szabadon bocsátást a menekültkénti jogállásra való kérelem elbírálásáig.

(c) Szabadon bocsátás lelki egészségvédelem alapján és menekültkénti jogállásra vonatkozó második kérelem

2.4. 1993. augusztus 18-án a kérelmezőt pszichológiai szempontból vizsgálták meg. A vizsgálatra „egyes, a hosszú bebörtönzés során felmerülő lelki és fizikai egészségére vonatkozó aggodalmak” következtében került sor. A kérelmező, aki áramütéssel próbált meg öngyilkosságot elkövetni, megerősítette öngyilkossági szándékát, és „szélsőségesen magas pontszámot ért el minden depressziót mérő skálán”. Nyugtatót írtak fel számára 1992 augusztusában, valamint 1993 márciusa és júniusa között. A pszichológus, aki „erős reszketést” figyelt meg, paranoiáját „nem váratlanak” minősítette. „Sok jelét látta azoknak a káros hatásoknak, amit tizenkét hónapnyi bebörtönzés hagyott rajta”, és „ténylegesen szuicidálisnak” találta őt, valamint megállapította, hogy „súlyos veszélyt jelent önmagára nézve”. Nem tudta elfogadni családja látogatását, mivel „egy üldözési képzet keletkezett benne a fogva tartási intézményben, és azt gondolta, hogy azért beszélnek hangosan, hogy ártsanak neki”. Úgy vélte, hogy „ha szabad lenne, képes lenne épelméjűségét visszaszerezni”.

2.5. 1994. február 15-én újból vizsgálták a kérelmező romló pszichiátriai állapotát. A szakértő „sürgősen további pszichiátriai vizsgálatot és kezelést” javasolt, amely aligha lehetne kedvező hatással a fogva tartás további fennállása mellett. A kérelmezőnek „sürgősen szüksége lenne a [fogva tartás] körülményének bizonyos ideig tartó szüneteltetésére”, és a megfelelő külső megoldás lehetőségének „sürgős jellegű vizsgálatát kellene megvalósítani” annak érdekében, hogy „vagy elkerüljék annak kockázatát, hogy kárt okoz magában, vagy viselkedésbeli zavarok lépnek fel, amennyiben nem kerül sor sürgős lépésekre”. 1994. június 18-án a börtön-személyzet kérésére ugyanaz a szakértő újfent megvizsgálta a kérelmezőt. Állapotának jelentős súlyosbodását állapította meg. A kérelmezőben erősödött a megfigyeltség és az üldözöttség érzése, és „egyértelműen téveszmék” jelentkeztek nála. Mint korábban, súlyos depresszió állt fenn, és a szakértő szerint a kérelmező állapota tovább romlott, és „nyílt deluzionális rendellenesség [jelentkezett nála] depressziós szimptomákkal”. Egyértelműen antipszichotikus gyógyszerekre volt szüksége, és ezután antidepresszánsokra. Mivel állapota „jelentős mértékben a fogva tartásban maradással járó elhúzódó stressznek volt betudható”, a szakértő szabadlábra helyezést és kinti kezelést javasolt. Egyúttal azonban figyelmeztetett, hogy „még a kiengedése esetén sincs garancia arra, hogy a tünetek gyorsan javulnának, és kiengedése után ne szorulna szakértő pszichiátriai ellátásra a gyógyulási folyamat figyelemmel kísérése érdekében”.

2.6. 1994. augusztus 10. a Migrációs törvény 11. paragrafusa értelmében a kérelmezőt a (mentális) egészségügyi szükségletei okán kiengedték a fogva tartásból, és családja felügyeletébe adták át. Ekkor a kérelmező viselkedését téves eszmék jelenléte jellemezte, és pszichiátriai kezelésben részesült. 1994. augusztus 29-én a kérelmező ismét menekültkénti jogállás iránti kérelmet nyújtott be, amelyet 1995. február 8-án jóváhagyták a kérelmező ama tapasztalatai alapján, amit asszír keresztényként szerzett Iránban. Emellett látba esett „pszichiátriai állapotának szembetűnő romlása a fogva tartás elhúzódó időszaka alatt, valamint a deluzionális rendellenesség, a paranoid pszichózis és a depresszió diagnózisa, amely gyógyszeres és pszichoterápiás beavatkozást igényelt” – ez fokozná az iránti hatóságok ellenséges fellépését és a kérelmező reakciójának

szélsőségességét. 1995. március 16-án ezek figyelembevételével a menekülti jogállásának megfelelő védelmi vízumban részesült.

(d) Bűnügyi cselekmények és az azt követő bűnügyi eljárások

2.7. 1995. május 20-án a kérelmező, mentális téveszmékben szenvedve, késsel felszerelve betört a barát és házasság révén rokon A. asszony otthonába, és ott egy szekrényben bújt el. 1995. augusztus 17-én a jogszerűtlen behatolás és a tulajdonban tett szándékos károkozás vádjai kapcsán bűnösnek vallotta magát, és őrizet nélkül közösségi büntetés-végrehajtást [*Community Based Order*] és pszichiátriai kezelést kapott a helyi közösség hatáskörén belül. 1995. november 1-jén a kérelmező visszatért A. asszony otthonába, tulajdoni kárt okozott, és azzal fenyegette A. asszonyt, hogy meggyilkolja, ezért letartóztatták. 1996. január 18-án a kérelmező A. asszonyt telefonon ismét megfenyegette, hogy meggyilkolja, ekkor megint letartóztatták, és fogva tartották. E két cselekménye következményeképp 1996. május 10-én a kérelmezőt bűnösnek találták a Victoria Megyei Bíróságon, rablás minősített esete, valamint gyilkossági fenyegetés okán, és összesen három és fél év börtönbüntetésre ítélték (18 hónap után lehetett feltételes szabadlábra helyezést igényelni). A kérelmező nem nyújtott be fellebbezést az ítélet ellen.

(e) Kitoloncolási parancs és az azt követő felülvizsgálati eljárás

2.8. 1996. december 16-án a miniszter egy képviselője beszélt a kérelmezővel, annak potenciális kitoloncolását vizsgálándó, mivel nem volt állampolgár és kevesebb mint tíz éve tartózkodott Ausztráliában, bűntényt követett el, és legalább egy év börtönre ítélték. 1996. október 21-én a kérelmező a miniszter megbízottjának kérésére pszichiátriai kivizsgáláson esett át. Miután megjegyezte, hogy nem volt a megelőző betegségre utaló jel, valamint hogy betegségeredetű üldözöttségi gondolatai a fogva tartás alatt alakultak ki, a vizsgálat eredménye szerint „kevés kétség fűződhet ahhoz, hogy közvetlen okozati kapcsolat áll fenn a bűntény között, ami miatt most börtönben van, és az üldözöttségre vonatkozó hiedelme között, amelyek [paranoid skizofrén] betegsége miatt alakultak ki benne”. Úgy találta, hogy a kezelés következtében csökken a betegségéből fakadó jövőbeli cselekmények kockázata, de folyamatos és alapos pszichiátriai felügyeletre szorul. 1997. január 24-én a kérelmező egy további pszichiátriai vizsgálatban részesült, amelyik hasonló következtetésekre jutott (Ennek alapján 1997. április 8-án a miniszter a kérelmező kitoloncolását rendelte el.

2.9. 1997. április 24-én a kérelmező a Közigazgatási Fellebbezési Törvényszéknél [*Administrative Appeals Tribunal* – AAT] megfellebbezte a kitoloncolási parancsot. 1997. július 28-án és 1997. augusztus 1-jén további pszichiátriai vizsgálatokon ment keresztül. 1997. szeptember 26-án az AAT elutasította a kérelmező fellebbezését, annak ellenére, hogy olybá tűnt: elfogadja, hogy a kérelmező mentális betegségét az elhúzódnak bevándorlási fogva tartás okozta. 1997. november 11-én a kérelmezőt bűnügyi fogva tartása alatt kezelő pszichiáter saját indíttatásból közbenjárt a miniszternél a kérelmező érdekében. 1998. július 29-én sikerrel járt az Ausztrál Szövetségi Bíróságon benyújtott fellebbezésével, azon az alapon, hogy mentális zavarát és személyes körülményeit nem vették kellőképpen figyelembe annak értékelése során, hogy a kérelmező által elkövetett,

gyilkolással való fenyegetés bűnténye egy „különösen súlyos bűnténynek” minősül-e, amely az 1951-es Me- nekültek jogállásáról szóló egyezmény (a továbbiakban: „az Egyezmény”) 33. cikke szerint indokolhatja a visz- szaküldést. Az esetet ennek megfelelően visszautalták az AAT-hez. 1998 márciusában a kérelmezőnek egy másik gyógyszerrel (Clozaril) való kezelése kezdődött meg, ami drámai mértékű javulást hozott állapotában.

2.10. 1998. október 26-án egy más személyi összetételű AAT, egy újbóli tárgyalás után újfent megerősítette a kitoloncolási döntést. Az AAT arra jutott, hogy bár sor kerülhet téveszmékre alapuló viselkedésének újbóli felbukkanására Iránban, amely figyelembe véve etnikumát és vallását, szabadságának elvesztéséhez ve- zethet, ez nem faja vagy vallása „alapján” történne. Ezért az Egyezségokmány rendelkezéseinek hatályán kívül esik. Továbbá azt is megállapította, hogy bár a kérelmező nem vált kontrollvesztetté mindaddig, amíg megfelelő gyógyszert szedett, azt hitte, hogy nem beteg, és hogy reális esélye lenne a gyógyszereszedés abbahagyására. Bár az AAT úgy látta, hogy „bizonytalanság áll fenn” annak tekintetében, hogy a kérelmező tud-e Clozarilt szerezni Iránban, nem tett megállapítást az iráni egészségügyi intézmények színvonalát illető- en. Mindazonáltal úgy vélte, hogy jelentős lenne a kockázata annak, ha a kérelmező általában nem keresné magának a megfelelő kezelést, és különösen a Clozaril hiányának, amely nélkül pszichotikus téveszméi visz- szatérnének. Megállapítása szerint nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy Iránban lenne valamilyen má- sodvonalbeli kezelés, amennyiben a kérelmező elmulasztaná szedni a gyógyszerét, és hogy betegségének kiújulása valószínűbb Iránban, mint Ausztráliában. Nem tett megállapítást a kérelmező mentális betegségé- nek eredetét illetően.

2.11. 1998. november 23-án az AAT döntésével szemben a kérelmező újból fellebbezett a Szövetségi Bíró- ságnál. 1998. december 4-én a kérelmezőt szigorú körülmények mellett, büntetőítéletének hatálya alól fel- tételesen szabadlábra helyezték, de bevándorlási fogva tartásban maradt, amíg fellebbezése az AAT dön- tése ellen függőben volt. 1999. február 15-én a Szövetségi Bíróság gyorsított eljárásban ismét elfogadta a kérelmező fellebbezését az AAT döntésével szemben. Úgy döntött, hogy az AAT helytelenül értelmezte az Egyezmény 33. cikkének védelmét, továbbá elmulasztotta a kérelmező a bűntények elkövetése idején fenn- álló elmeállapotát enyhítő körülményként figyelembe venni. A Bíróság sürgős eljárásra visszautalta az esetet az AAT-hez, és ennek megfelelően megtagadta a kérelmező kíséző indítványát az ideiglenes szabadlábra helyezést illetően. 1999. február 5-én a miniszter megfellebbezte a Szövetségi Bíróság döntését a Szövetségi Bíróság teljes testületénél (a „teljes” Bíróság). 1999. július 20-án a teljes Bíróság elfogadta az 1999. febru- ár 15-i ítélet elleni fellebbezést, úgy határozva, hogy bár „vitára adhatnak okot” az AAT megállapításai egy „rendkívül nehéz esetben”, a döntés lehetséges volt a bizonyítékok tükrében, és megfelelően mérlegelte az egymással szemben álló tényezőket. A Bíróság megjegyezte, hogy „bár betegségét kontroll alatt lehet tartani az Ausztráliában beszerezhető gyógyszerrel [Clozaril], a gyógyszer valószínűleg nem kapható Iránban”. Kö- vetkezőképp a döntés hatása az volt, hogy a kitoloncolási parancs élt. 1995. augusztus 5-én a kérelmező különleges engedélyt [„special leave”, amelyet akkor adnak, ha közérdekű jogi kérdés merül fel az esetben, vagy ha bíróságok közötti konfliktusról van szó, továbbá ha „az igazságszolgáltatás érdekeit szolgálja”] kért

a Legfelső Bíróságtól a teljes Bíróság döntése ellen. 2000. február 11-én elutasították a különleges engedélyre vonatkozó kérelmét.

(f) A miniszterhez benyújtott kérelmek és az azt követő eljárások

2.12. 1999. január 19-én, amikor a Szövetségi Bíróság másodszor határozott a kérelmező javára az AAT-vel szemben, majd februárban és márciusban a kérelmező kérelmet nyújtott be a miniszterhez a kitoloncolási parancs visszavonására és a bevándorlási fogva tartásból való kiengedés végett, s kérelmét jelentős számú orvosi véleménnyel támasztott alá.

2.13. 1999. március 18-án a miniszter úgy döntött, hogy nem rendeli el a kérelmező azonnali szabadlábra helyezését, továbbra is fogva tartásban marad. 1999. március 29-én a kérelmező a Szövetségi Bírósághoz fordult a miniszter döntésének bírósági felülvizsgálata érdekében. 1999. április 8-án a kérelmező ideiglenes intézkedést kért a Szövetségi Bíróság március 29-i kérelmére vonatkozó döntéséig. 1999. április 20-án a Szövetségi Bíróság elutasította a kérelmező arra vonatkozó kérelmét, hogy felülvizsgálják a miniszternek a szabadlábra helyezését megtagadó döntését. A Bíróság úgy vélte, hogy bár súlyos kérdés volt, hogy a miniszter nem vett figyelembe érdektelen megfontolásokat, amikor döntését meghozta, a felek számára jelentkező előnyök és hátrányok mérlegelése [„balance of convenience”] a parancs megtagadása mellett szólt, figyelembe véve, hogy küszöbön állt az AAT döntése elleni fellebbezés a teljes Bíróságnál. 1999. május 19-én a miniszter ismertette a kérelmező szabadon bocsátásának elutasítását megalapozó érveit. Részben az AAT fellebbezés után semmisnek nyilvánított döntéseire támaszkodva úgy értékelte, hogy a kérelmező bűnisméltetésének lehetősége igen magas volt, és arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmező folyamatos veszélyt testesített meg a közösségre és áldozatára nézve. 1999. október 15-én a miniszter választ adott az 1999. szeptember 6-i és 22-i, valamint az 1999. október 15-i kérvényekre, amelyek a kitoloncolási parancs visszavonását és/vagy az ideiglenes szabadlábra helyezést indítványozták az eset jogerős elbírálásáig. Elutasította az ideiglenes szabadlábra helyezésre vonatkozó kérvényt, és kijelentette, hogy továbbra is mérlegeli a kitoloncolási parancs visszavonására vonatkozó kérvényt. 2000 decemberében, további közbeavatkozásra vonatkozó kérvények után, a miniszter megtagadta a kérelmező szabadlábra helyezését.

[...]

Érdemi vizsgálat

[...]

8.1. A Fakultatív Jegyzőkönyv 5. cikk 1. bekezdése rendelkezéseinek megfelelően az Emberi Jogi bizottság megvizsgálta a jelen közleményt mindannak az információnak a fényében, amelyet a felek rendelkezésére bocsátottak.

8.2. Ami az első fogva tartási időszakra vonatkozó keresetet illeti, a 9. cikk 1. bekezdésének vonatkozásában a Bizottság felidézti joggyakorlatát, miszerint annak elkerülése végett, hogy önkényesként kelljen azt

jellemezni, a fogva tartás nem nyúlhat túl azon az időszakon, amelyre az állam megfelelő indoklással tud szolgálni. Jelen esetben a kérelmező fogva tartása, mint sem belépési engedéllyel, sem állampolgársággal nem rendelkező személy, kötelező erővel folytatódott mindaddig, amíg ki nem toloncolták, vagy tartózkodási engedélyt nem kapott. Bár az állami fél konkrét indokokat terjesztett elő az egyén fogva tartását igazolandó [...], a Bizottság megállapítja, hogy az állami félnek nem sikerült bebizonyítania, hogy ezek az indokok az idő múlásának és a változó körülmények tükrében igazolnák a kérelmező folytatólagos fogva tartását. Különösen nem sikerült az állami félnek bebizonyítani, hogy a kérelmező konkrét körülményeit figyelembe véve nem állt volna rendelkezésre kevésbé invazív eszköz ugyanezen célok megvalósítása érdekében, azaz az állami fél bevándorlási politikája előírásának betartása érdekében, például a jelentési kötelezettségek, biztosítékok és egyéb körülmények közbeiktatása, amelyek figyelembe vették volna a kérelmező romló állapotát. Bármik is voltak az eredeti fogva tartás mellett szóló okok, ebben a helyzetben a bevándorlási fogva tartás két éven át történő elhúzódása egyéni indoklás és lényegi bírósági felülvizsgálat nélkül a Bizottság álláspontja szerint önkényes volt, és a 9. cikk 1. bekezdésének megsértését valósította meg.

8.3. Ami a kérelmező további, a 9. cikk 4. bekezdésének megsértésére vonatkozó állítását illeti, amely a fogva tartásban töltött időszakhoz kapcsolódik, a Bizottság utal a fenti, befogadhatóságra vonatkozó értekezésére, és megállapítja, hogy a kérelmező rendelkezésére álló bírósági felülvizsgálat annak a kérdésnek a teljesen formális értékelésére korlátozódott, hogy a szóban forgó személy beutazási engedéllyel, illetve „ausztrál állampolgársággal nem rendelkező” személy-e. A Bizottság megállapítja, hogy a bíróságnak nem volt mérlegelési hatásköre – ahogyan azt egyébként a teljes Bíróság is megállapította 1994. június 15-i ítéletében –, hogy lényegét tekintve felülvizsgálja a kérelmező fogva tartásának folytatólagos indokoltságát. A Bizottság megállapítása szerint annak a lehetőségnek a hiánya, hogy bíróságon vitatni lehessen egy olyan fogva tartást, amely ellentmondott vagy időközben ellentmondásba került a 9. cikk 1. bekezdésével, a 9. cikk 4. bekezdésének megsértését valósítja meg.

8.4. Ami a kérelmező vádjait illeti, miszerint az első fogva tartása a 7. cikk megsértését valósította meg, a Bizottság megjegyzi, hogy a kérelmező hosszabb időn keresztül végzett kivizsgálásaiból eredő pszichiátriai bizonyíték, amelyet az állami fél bíróságai és törvényszékei befogadtak, lényegét tekintve egyöntetűen arra mutatott, hogy a kérelmező pszichiátriai betegsége a hosszan elnyúló bevándorlási fogva tartás következménye volt. A Bizottság megjegyzi, hogy legkésőbb 1992 augusztusa óta, amikor a kérelmezőnek nyugtatókat írtak fel, az állami fél tudatában volt a kérelmező által tapasztalt pszichiátriai bonyodalmaknak. Sőt, 1993 augusztusa óta egyértelmű volt, hogy a kérelmező további fogva tartása negatívan hat élméjűségére. Annak ellenére, hogy 1994 februárjában és júniusában egyre súlyosabbnak találták a kérelmező állapotát a vonatkozó értékelések (és sor került egy öngyilkossági kísérletre is), csak 1994 augusztusában élt a miniszter különleges jogkörével, hogy egészségügyi okok miatt szabadlábra helyezze őt bevándorlási fogva tartásából (míg jogi értelemben fogvatartott maradt). Ahogy a későbbi eseményekből kiderült, addigra a kérelmező betegsége olyan súlyossá vált, hogy visszafordíthatatlan következményekkel járt. A Bizottság szerint a kérelmező folyta-

tólagos fogva tartása, miközben az állami fél ismerte a kérelmező mentális állapotát, de elmulasztotta megtenni a megfelelő lépéseket, ezen mentális állapot további romlásának megállítása ellen, az Egyezségokmány 7. cikke értelmében vett jogait sértette.

8.5. Ami a kérelmező érvelését illeti, hogy kitoloncolása a 7. cikk megsértését valósítaná meg, a Bizottság nyomatékot ad annak a ténynek, hogy a kérelmezőnek először menekültként jogállást adtak, mivel megalapozottan tartott asszír keresztény volta miatti üldöztetésétől, valamint a betegsége visszatérésének várható következményeitől. A Bizottság véleménye szerint az állami félnek nem sikerült kimutatnia, hogy a fogadó államban fennálló körülmények olyan jellegűek, amiktől a menekültként jogállás érvényét veszítette volna. A Bizottság továbbá megállapítja, hogy az AAT, melynek döntését a fellebbezés során helybenhagyták, elfogadta annak valószínűtlenségét, hogy az egyetlen hatékony gyógyszer (Clozaril) és a másodvonalbeli kezelés elérhető lenne Iránban, és arra jutott, hogy a kérelmezőt „nem terheli felelősség mentális betegségét illetően”, amely „először Ausztráliában alakult ki”. Olyan körülmények között, amikor az állami fél elismerte a kérelmező iránti védelmi kötelezettségét, a Bizottság úgy véli, hogy a kérelmező kitoloncolása egy olyan országba, ahol valószínűtlen, hogy a szükséges ellátásban részesülhetne egy olyan betegség kapcsán, amely részben vagy teljesen annak okán keletkezett, hogy az állami fél megsértette a kérelmező jogait, az Egyezségokmány 7. cikkének megsértését valósítaná meg.

9. Az Emberi Jogi Bizottság a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány Fakultatív Jegyzőkönyvének 5. cikk 4. bekezdése értelmében eljárva azt az álláspontot foglalja el, hogy az elé tárt tényekből az Egyezségokmány 7. cikkének és a 9. cikk 1. és 4. bekezdésének megsértése derül ki.

10. Az Egyezségokmány 2. cikk 3. (a) bekezdésének megfelelően az állami fél kötelezett a kérelmezőknek hatékony jogorvoslatot biztosítani. Ami a 7. és 9. cikk megsértését illeti, melyet az első fogva tartásának időszaka alatt szenvedett el, az állami félnek ezért megfelelő kártérítést kell fizetnie a kérelmezőnek. Ami a kérelmező kitoloncolását illeti, az állam félnek tartózkodnia kellene a kérelmező Iránba történő kitoloncolásától. Az állami fél kötelezve van, hogy a jövőben kerülje az Egyezségokmány hasonló jellegű megsértéseit.

11. Figyelemmel arra, hogy állami fél a Fakultatív Jegyzőkönyv részes állama lett, és elismerte a Bizottság illetékességét annak tekintetében, hogy sor került-e az Egyezségokmány megsértésére, vagy sem, valamint hogy az Egyezségokmány 2. cikkének tekintetében biztosította-e a területén élő és joghatóságába tartozó egyéneknek az Egyezségokmány által elismert jogokat, a Bizottság az állami féltől 90 napon belül tájékoztatást szeretne kapni arra vonatkozólag, hogy milyen intézkedéseket hozott annak érdekében, hogy érvényt szerezzen [a Bizottság megállapításainak]. Emellett az állami fél arra is fel van kérve, hogy közlésegyezzen a Bizottság megállapításait.

(Fordította: Győri Gábor)

Döntés a Kínzás elleni egyezmény 22. cikk (7) bekezdése értelmében

1.1. A panaszos, Adel Tebourski, tunéziai állampolgár Franciaországban élt, amikor a jelen panaszt beadták. Tebourski a származási országába való kitoloncolási parancs érintette. Állítása szerint kényszerített visszatelepítése Tunéziába a Kínzás elleni egyezmény 3. cikkének sérelmét valósítja meg. A panaszost Lucile Hugon ügyvéd képviseli a Cselekvő Keresztények a Kínzás Megszüntetéséért [*Action by Christians for the Abolition of Torture* – ACAT] szervezet részéről.

1.2. Az Egyezmény 22. cikk (3) bekezdésének megfelelően a Bizottság 2006. július 27-én szóbeli jegyzékben értesítette az állami felet a panaszról. A Bizottság az eljárási szabályzat 108. szabálya (9) bekezdése értelmében egyúttal azt kérte az állami féltől, hogy ne deportálja a panaszost Tunéziába, amíg a Bizottság vizsgálja panaszát. A Bizottság megismételte kérését egy 2006. július 28-i szóbeli jegyzékben.

1.3. A panaszos jogi képviselője tájékoztatta a Bizottságot, hogy 2006. augusztus 7-én a panaszost Tunéziába toloncolták ki.

A tények a panaszos előterjesztése szerint

2.1. 1985-ben a panaszos Belgium irányába elhagyta Tunéziát, ahol tanulmányait folytatta. 2001. november 26-án Észak-Franciaországban letartóztatták, az Ahmed Shah Massoud ellen 2001. szeptember 9-én Afganisztánban végrehajtott halálos merényletet követően. Massoudot, az afganisztáni Északi Szövetség vezetőjét, Abdessatar Dahmane és Bouraoui El Ouaer (aki szintén meghalt a merénylet során) ölte meg. A panaszos és állítólagos tetteistársainak pere 2005 márciusában kezdődött a Párizsi Büntető Bíróság előtt. A panaszost azzal vádolták, hogy megszervezte az önkéntesek Pakisztánba és Afganisztánba történő kiutazását. Szerepe arra korlátozódott, hogy hamis okmányokat szerzett be, mint például vízumok és útlevelék. Tagadja, hogy tudomása lett volna barátja, Abdessatar Dahmane terveiről, aki felől nem hallott semmit a Massoud elleni merényletet megelőző hónapokban.

2.2. 2005. május 17-én a Párizsi Büntető Bíróság hat év börtönbüntetésre, valamint polgári jogaitól való ötévi megfosztására ítélte a panaszost „egy terrorista vállalkozásban való bűnös összeesküvésért”. A büntetést jó magaviseletéért enyhítették. Kettős, tunéziai-francia állampolgársága volt, amelyből az utóbbit 2000-ben szerezte, miután 1995-ben francia állampolgárságú nőt vett feleségül. Egy 2006. július 19-i rendelet értelmében megfosztották francia állampolgárságától, és ugyanazon a napon kézbesítették számára a miniszteri kitoloncolási parancsot, amelyet a „a nemzet- és közbiztonság kényszerítő igénye” váltott ki. 2006. július 22-

én elengedték Nantes börtönéből, és egyenesen a Mesnil-Amelot-i közigazgatási fogva tartási központba [726administrative detention centre] küldték.

2.3. 2006. július 25-én a panaszos menedékjogi kérelmet nyújtott be Franciaországban. Ezt a kérelmet sürgető eljárás keretében vizsgálták felül, ami lehetővé teszi a Francia Menekültek és Hontalan Személyek Védelme Hivatalának (a továbbiakban: OFPRA), hogy 96 órán belül döntést hozzon. 2006. július 28-án az OFPRA elutasította a menedékjogi kérelmét. Ugyanazon a napon a panaszos fellebbezést nyújtott be a döntés ellen a Menekültügyi Fellebbezési Tanácsnál. Ez a fellebbezés nem jár a végrehajtásra felfüggesztő hatással.

2.4. A 2006. július 24-én benyújtott fellebbezésben a panaszos arra kérte a Párizsi Közigazgatási Bíróság ideiglenes intézkedésről [*interim relief*] döntő bíróját, hogy hozzon döntést egy ideiglenes intézkedésről, amíg a miniszteri kitoloncolási parancs jogszerűsége függőben van. Egy 2006. július 25-i határozatban elutasították ezt a kérvényt. A 2006. július 26-án benyújtott fellebbezésében a panaszos a miniszteri kitoloncolási parancs megsemmisítését kérte. A 2006. augusztus 4-i határozatban az ideiglenes intézkedésről döntő bíró elutasította a döntés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó kérelmet. A panaszos 2006. augusztus 1-jén beadott fellebbezésében annak a döntésnek a megsemmisítését kérte, amely szerint kitoloncolásának célországaként Tunéziát jelölték meg. Egy 2006. augusztus 5-i határozatban az ideiglenes intézkedésről döntő bíró elutasította a döntés végrehajtásának felfüggesztését, és a panaszost végül 2006. augusztus 7-én Tunéziába deportálták.

2.5. 2006. október 17-én a Menekültügyi Fellebbezési Tanács elutasította a panaszos fellebbezését, tekintettel az általa elkövetett cselekmények természetére és súlyosságára, amelyek a Tanács véleménye szerint igazolják kizárását a menekülti jogállás lehetőségéből az 1951-es Genfi Egyezmény 1. cikk (F) értelmében. Mindazonáltal a Tanács megjegyezte, hogy a panaszosnak „oka lehet tartani attól, hogy amennyiben visszatér országába, újból bíróság elé állítják olyan bűncselekmények miatt, amikért már elítélték és megbüntették”, valamint hogy kiemelendő az a tény, „hogy a Tunéziába történő kitoloncolása után, bár szabadlábon maradt, alapos rendőrségi megfigyelés alá helyezték letartóztatás nélkül, és ezt bizonyítékként kell tekinteni a tunéziai hatóságok abbéli kívánságát illetően, hogy elrejtsek valós szándékukat vele kapcsolatban, különös tekintettel arra a figyelemre, amelyet az eset a nemzetközi médiában kapott”.

A panasz

3.1. A panaszos az Egyezmény 3. cikkének megsértését állítja. Hivatkozik a tunéziai Büntető Törvénykönyvre, a Katonai Beadványok és Büntetések Törvénykönyvére [*Military Code of Pleadings and Penalties*] és a 2003. december 10-i terrorizmusellenes törvényre, amely büntetéseket szab ki a Tunézián kívül elkövetett cselekményekért. Érvelése szerint újból el fogják ítélni, és bebörtönzik olyan cselekmények miatt, amelyekért már Franciaországban letöltötte büntetését.

3.2. A panaszos azzal érvel, hogy a tunéziai állampolgárokat bevonó terrorista cselekmények különösen erős reakciókat váltanak ki Tunéziában. Több, a Katonai Beadványok és Büntetések Törvénykönyv 123. cikke, illetve a 2003. december 10-i terrorizmusellenes törvény alapján elítélt egyént súlyosan megkínóztak, miután harmadik országból Tunéziába toloncolták. A panaszos több példát idéz fel arra vonatkozóan, hogy tunéziaiakat állítólag kínzásnak vagy rossz bánásmódnak vetettek alá, miután Tunéziába érkeztek. Felidézi, hogy számos személyt, akit a terrorizmussal kapcsolatos tevékenységben való részvétellel vádoltak, a tunéziai hatóságok megkínózták azért, hogy beismerő vallomást kényszerítsenek ki belőlük. Továbbá utal arra is, hogy a börtönkörülmények Tunéziában embertelenek és megalázóak, bár további részleteket nem mond erre vonatkozóan.

3.3. A panaszos azt állítja, hogy elképzelhetetlen, hogy a tunéziai hatóságok ne legyenek franciaországi elítélésének ismeretében, hiszen azzal számtalan sajtócikk foglalkozott. Tunéziai rokonai kapcsolatba léptek két ügyvéddel, hogy megtudják: eljárást indítottak-e már a panaszos ellen Tunéziában. A két ügyvéd nem tudott információt szerezni az érintett bíróságok jegyzőitől.

[...]

Érdemi vizsgálat

8.1. A Bizottságnak meg kell állapítania, hogy a panaszos Tunéziába történő kitoloncolásával az állami fél megsértette az Egyezmény 3. cikke értelmében vállalt kötelezettségét, miszerint nem utasíthat ki, toloncolhat haza [„*refouler*”] vagy adhat ki egy személyt olyan államnak, amely kapcsán nyomós ok van azt hinni, hogy ott kínzásnak lenne kitéve. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a döntését a kérdésről annak az információnak a fényében kell meghoznia, amelyek az állami fél birtokában voltak, vagy birtokukban kellett volna lenniük a kiutasítás idején. A későbbi események csak annyiban hasznosak, amennyiben segítenek értékelni az információkat, amelyekkel az állami fél rendelkezett, vagy amelyekre a kiutasítás időpontjában következtetni tudott volna.

8.2. Az állami fél, annak érdekében, hogy igazolja a Bizottság arra vonatkozó döntésének megtagadását, hogy ne toloncolja ki a panaszost Tunéziába, amíg a Bizottság annak esetét vizsgálja, négy érvet terjesztett elő:

- a veszély, amelyet a panaszos a belső közrendre nézve jelentett;
- nem állt fenn annak kockázata, hogy az érintett egyént kínozni fogják Tunéziába való visszaküldése esetén;
- az a tény, hogy bár ellenezte a Tunéziába történő kitoloncolását, az érintett egyén nem javasolt másik fogadó országot;
- a Bizottság által, annak eljárási szabályzata 108. szabályának értelmében eldöntött védelmi intézkedések nem bírnak kötelező erővel az állami felekre nézve.

E tekintetben a Bizottság megerősíti, hogy az Egyezmény 3. cikkének célja, annak megakadályozza, hogy egy személy a kínzás *kockázatának* legyen kitéve egy olyan országba történő hazatoloncolása, kiutasítása vagy kiadatása által, „amely kapcsán nyomós ok áll fenn annak feltételezésére, hogy kínzás veszélyének lenne kitéve”, függetlenül az érintett személy jellemétől, különösen attól is, hogy milyen veszélyt jelent a társadalomra nézve.

8.3. Más szóval az Egyezmény 3. cikke abszolút védelmet nyújt mindenkinek, aki egy olyan állami fél területén tartózkodik, amely a 22. cikk értelmében vett nyilatkozatot tett. Amennyiben egy személy utal a kínzás kockázatára a 3. cikkben kifejtett körülmények értelmében, az állami fél a továbbiakban: nem utalhat a belföldi aggályokra annak indoklásaképpen, hogy nem tesz eleget annak az Egyezményben vállalt kötelezettségének, hogy védelmet garantál minden joghatósága alatt tartózkodó személynek, aki attól tart, hogy a kínzás komoly veszélye fenyegeti, ha egy másik országba toloncolják ki.

8.4. A jelen esetben, mivel az ügyet azután tárták a Bizottság elé, hogy állítólag vagy valóban minden belföldi jogorvoslati lehetőséget kimerítettek, így még az esetben is, ha a Bizottság figyelembe vesz minden, az állami fél által a közleményhez benyújtott kommentárt, az állami fél által a 22. cikk értelmében tett nyilatkozat kizárólagosan a Bizottságot ruházza fel azzal a jogkörrel, hogy értékelje: fennáll-e kínzás kockázata, vagy sem. A Bizottság figyelembe veszi a tények és bizonyítékok állami fél általi értékelését, de végeredményben a Bizottságnak kell eldöntenie, hogy fennáll-e a kínzás veszélye.

8.5. Azáltal, hogy Tunéziát jelölték ki a panaszos kitoloncolásának céljaként, annak ellenére, hogy az utóbbi kifejezetten kérvényezte, hogy ne a származási országába toloncolják ki, az állami fél elmulasztotta figyelembe venni az ezekben az esetekben egyetemesen elfogadott gyakorlatot, miszerint egy alternatív megoldást keresnek, amellyel az érintett egyén egyetért, és amelyben közreműködik az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és egy harmadik ország, amely hajlandó befogadni a biztonságát féltő egyént.

8.6. A Bizottság emellett megjegyzi, hogy az Egyezmény (18. cikk) felruházza őt azzal a hatáskörrel, hogy saját eljárási szabályzatát meghatározza, amely mindaddig elválaszthatatlan az Egyezménytől, amíg annak nem mond ellent. Jelen esetben az eljárási szabályzat 108. szabálya konkrétan azt a célt szolgálja, hogy értelmet adjon az Egyezmény 3. és 22. cikkének, amelyek különben csupán viszonylagos, vagy akár elméleti védelmet kínálnának azoknak a menedékkérőknek, akik a kínzás magas fokú kockázatára hivatkoznak.

8.7. A Bizottság úgy véli, hogy azáltal, hogy a panaszost kiutasította Tunéziába, olyan körülmények közt, amelyek között erre sor került, és olyan okoknál fogva, amelyeket indoklásként felhozott – és ezáltal kész tények elé állította a Bizottságot – az állami fél nemcsak azt a jóhiszeműséget mulasztotta el kimutatni, amely minden egyes szerződő féltől megköveteltetik, hanem ezen túlmenően nem tett eleget az Egyezmény 3. és 22. cikke szerinti kötelezettségeinek.

9. A Kínzás Elleni Bizottság, amely a Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések és bánásmódok elleni egyezmény 22. cikk (7) bekezdése értelmében jár el, arra a következtetésre jut, hogy a panaszos kitoloncolása Tunéziába az Egyezmény 3. és 22. cikkeinek megsértését valósította meg.

10. A eljárási szabályzat 112. cikk (5) bekezdésének megfelelően a Bizottság 90 napon belül tájékoztatást kér arra vonatkozóan, hogy az állami fél milyen lépéseket tett ezen megállapításokra reagálva, hogy jóvátegye az Egyezmény 3. cikkének sérelmét, és hogy megállapítsa a kiutasítás célországával (amely szintén az Egyezmény részese) egyeztetve, hogy hol tartózkodik a panaszos és milyen az állapota.

(Fordította: Győri Gábor)

A kínzás tilalma – Abdolkhani és Karimnia kontra Törökország-eset 30471/08. sz. kérelem

Az ügy körülményei

A két kérelmező iráni állampolgárságú, és jelenleg egy törökországi befogadóközpontban tartják őket fogva. A Népi Mudszahedin Szervezet (PMOI) tagjaiként elhagyták Iránt, és Irakba költöztek, ahol egy PMOI táborban éltek. Mivel nem értettek egyet a szervezet célkitűzéseivel és módszereivel, kiléptek, és átköltöztek az Egyesült Államok iraki erői által fenntartott menekülttáborba. Az ENSZ menekültügyi főbiztosa 2006-ban és 2007-ben mindkettőjüket menekültként ismerte el: az interjúk során beszerzett információk alapján mindkét esetben úgy ítélte meg, hogy a szervezettel való korábbi kapcsolataik és politikai nézeteik miatt, valamint a PMOI-tagokkal való iráni bánásmód okán hazatérésük esetén kivégezhetik vagy megkínózhatják őket. 2008 áprilisában a menekülttábort, ahol éltek, végleg bezárták, és mindkét kérelmező Törökországba utazott. A török hatóságok letartóztatták, és júniusban visszatoloncolták őket Irakba, ahonnan azonnal visszatértek Törökországba. Néhány nappal később ismét letartóztatták őket. Fogva tartásuk során hiába kértek ügyvédet, nem kaptak jogi segítséget. Szóban és írásban többször előadták helyzetüket, és többször felhívták a figyelmet arra a tényre, hogy az ENSZ menekültügyi főbiztosa már elismerte menekültstátuszukat. Két nappal a letartóztatásukat követően a török bíróság mindkettejüket elítélte illegális határátlépés miatt, és elrendelte a kitoloncolásukat. Ez utóbbiról és a döntés indokairól egyik kérelmező sem kapott tájékoztatást. Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2008. június 30-án kérte a török kormányt, hogy függessze fel a kérelmezők deportálását. Ezalatt a kérelmezők számos indítványban folyamodtak átmeneti menedékért a török hatóságokhoz, egyikük a belügyminisztertől is kérte a fogva tartás alapjául szolgáló döntés felülvizsgálatát. Egyik petíciójukra sem érkezett válasz. A döntés idején mindketten Törökországban voltak. Beadványukban sérelmezték az Egyezmény 3. cikkének megsértését, mivel akár Irakba, akár Iránba való deportálásuk esetén veszélybe kerülne életük és testi épségük. Emellett kérték a 13. cikk (hatékony jogorvoslat), illetve az 5. cikk (szabadsághoz és biztonsághoz való jog) vizsgálatát is.

A döntés (Az EJEB 2009. szeptember 22-én kelt ítélete)

A kérelmezők Iránba történő visszatoloncolása esetén fennálló kínzás és embertelen bánásmód kockázatát a beavatkozóként fellépő nem kormányzati szervezetek – így az Amnesty International és a Human Rights Watch –, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala által készített jelentések alapján vizsgálta. Ezek mindegyike kiemelte, hogy a PMOI tagjait Iránban vagy kivégezték, vagy gyanús körülmények között börtönbe zárták. Azok az információk, amelyek az Iránba önként visszatért tagokról szólnak, ellentmondásosak és megbízhatatlanok. A török hatóságokkal ellentétben az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága meghallgatta a kérelmezőket, és úgy ítélte meg, hogy a visszatérést követő sorsukkal kapcsolatos félelmeik hihetők. A bíróság megjegyezte továbbá, hogy nincs hivatalos jogi eljárás az iráni állampolgárok Irakba történő kitoloncolására. A PMOI-menekülteket szisztematikusan elutasították az iraki határokon, és azok, akiket beengedtek az országba, eltűntek – lehetséges, hogy visszakerültek Iránba. A török kormánynak azt az érvét, mely sze-

rint a korábbi PMOI-tagok törökországi letelepedése nemzetbiztonsági veszélyt jelentene, a bíróság szintén elutasította. Hangsúlyozta, hogy bármennyire nemkívánatos vagy veszélyes egy személy magatartása, az Egyezmény 3. cikkében foglalt tilalom abszolút. Emellett a kérelmezőket a menekültügyi főbiztos elismerte menekültként. A török kormány nem tudta cáfolni, hogy kitoloncolásuk esetén a panaszosok kínzás áldozatává válhatnak, ezért a bíróság megállapította a 3. cikk megsértését.

A testületet megdöbbenette, hogy a kérelmezők semmilyen fórum előtt nem tudták érveiket előadni és a nemzeti hatóságok döntését megtámadni, valamint érdemben egyetlen hatóság sem vizsgálta, hogy valóban kínzásnak lennének-e kitéve visszatoloncolásuk esetén. A deportálásról szóló döntés indokolását sem kapták meg, a döntés ellen nem fellebbezhettek.

Ezért Törökország megsértette az Egyezmény 13. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jogukat is. Végül a fogva tartásukra vonatkozó egyértelmű rendelkezések és a megfelelő jogorvoslat hiánya miatt a bíróság megállapította az 5. cikk (1), (2) és (4) bekezdésének sérelmét is.

Forrás: Fundamentum, 2009. 3. szám

(Fordította és összefoglalta: Polgári Eszter)

N. kontra Egyesült Királyság-eset 26565/05. sz. kérelem

Az ügy körülményei.

A kérelmező ugandai állampolgár, aki álnéven 1998-ban lépett az Egyesült Királyság területére, és menekült-státuszt kért. Ügyvédje szerint hazájában megkínozták és megerőszakolták a Nemzeti Ellenállási Mozgalom tagjai. A következő hónapokban AIDS-szel diagnosztizálták és kezelték, állapota stabilizálódott. 2001-ben a brit hatóságok elutasították menekültkérelmét, mivel nem látták megalapozottnak, hogy hazatérése esetén kínzásnak lenne kitéve azért, mert nem jutna hozzá a szükséges orvosi ellátáshoz, így betegségének következtében egy éven belül meghalna. Bár a fellebbezését elfogadta az eljáró hatóság, a bevándorlási ügyekben kompetens bíróság helybenhagyta az elsőfokú döntést. A bíróság indokolása szerint bár az ugandai ellátás alacsonyabb szintű, mint a Nagy-Britanniában elérhető, önmagában ez nem jelenti az Egyezmény 3. cikkének sérelmét. A Lordok Háza szintén elutasította a fellebbezést.

A határozat (Az EJEB 2008. május 27-én kelt ítélete)

A Nagykamara először is összefoglalta a beteg emberek kitoloncolásával kapcsolatos esetjogát, emlékeztetve arra, hogy a D. kontra Egyesült Királyság-eset, vagyis 1997 óta nem állapította meg a kínzás tilalmának a megsértését ezen az alapon. Az előbbi ügyben „nagyon kivételes körülményekre” és „meggyőző humanitárius megfontolásokra” tekintettel helyt adott a strasbourgi bíróság a kérelmező panaszának, hiszen halálos betegségben szenvedett és hazájában nem tudták volna biztosítani számára a legalapvetőbb ellátást (étel, szállás, gondozás) sem. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) emlékeztetett arra, hogy a kitoloncolást váró személyek pusztán azért nem maradhatnak az Egyezményhez csatlakozott állam területén, hogy hasznát húzzanak az ottani orvosi és szociális ellátásokból. A várható életkor csökkenése a kitoloncolás esetén önmagában nem elegendő a 3. cikk sérelmének megállapításához. Csak a D. kontra Egyesült Királyság-üghöz hasonló esetekben minősülhet a hazatoloncolás kínzásnak. Bár az Egyezményben foglalt egyes jogoknak van szociális vagy gazdasági aspektusuk, a dokumentum elsősorban a polgári és politikai jogokat védi. Az Egyezmény egészében szükségessé teszi a megfelelő egyensúly megtalálását a közösségi érdekek és az egyéni alapjogok védelme között. A 3. cikk nem kívánja meg a szerződő államoktól azt, hogy a gazdasági és szociális fejlettségből adódó különbségeket kiküszöböljék. Abban az esetben, ha az EJEB helyt adna a panaszos kérelmének, megnyitná az utat az olyan kérelmezők előtt, akik hasonló súlyos betegségekkel küzdenek, és akik nem vagy csak jelentős költségek árán juthatnának a kitoloncoló államéhoz fogható ellátáshoz.

A kérelmező csupán a betegségével kapcsolatos panaszát vitte a strasbourgi bírósághoz, nem hozta fel azokat az érveket, amelyeket a nemzeti eljárásban említett (fizikai erőszak veszélye, politikai nézetek miatti megtorlás). A testület ezért csak az előbbi kérelemmel foglalkozott. A WHO adatai szerint az AIDS kezelésére szolgáló alapvető gyógymódok elérhetők Ugandában, bár a források hiánya miatt csak a rászorulók fele jut gyógyszerhez. A panaszos szerint azon a vidéken, ahová visszatérne, a kezelés nem elérhető, és a családja sem tudná segíteni. A testület hangsúlyozta: a brit állam a menekültügyi eljárás egész ideje alatt közpénzből

finanszírozta a kezelést, de ez nem foglalja magában azt a kötelezettséget, hogy ezt követően is fizetnie kellene a gyógykezelést. Az EJEB elfogadta, hogy a panaszos életminőségét és várható életkorát befolyásolja majd hazatérése, de a döntés meghozatalakor az állapota nem volt kritikus. Némiképpen spekulatívak tehát az állapota rosszabbodására és a kezelés hiányára vonatkozó érvek, különösen mivel az AIDS kezelési módjai világszerte gyorsan fejlődnek. Mivel az ügyben nem merült fel olyan kivételes körülmény, amely igazolhatta volna a kialakított esetjogtól való elmozdulást, az EJEB úgy döntött, hogy a kérelmező visszaküldése Ugandába nem sérti a kínzás tilalmát.

Forrás: Fundamentum, 2008. 2. szám

(Fordította és összefoglalta: Polgári Eszter)

Kiutasítás – N. kontra Finnország-eset

Emberi Jogok Európai Bírósága, 38885/02. sz. kérelem

Az ügy körülményei

A kérelmező, N. a Kongói Demokratikus Köztársaságból, a korábbi Zaire-ból származik.

1998. július 20-án érkezett Finnországba, ahol politikai menedékjogot kért, mivel hosszabb ideig tagja volt a Divison Specielle Presidentielle (DSP) osztagának, amely a korábbi elnök, Mobutu és családja, valamint tulajdona védelméért volt felelős. A kérelmező egyidejűleg informátora is volt a szervezetnek, jelentéseket szolgáltatott a korábbi elnök magas beosztású tisztjeinek. A kérelmező azt állította, hogy élete és testi épsége veszélyben van, mert a Laurent-Désire Kabila-féle új vezetés, amely 1997 májusában a Mobutu-rezsimet felváltotta, sorra letartóztatta és megölte azokat a személyeket, akik korábban Mobutu elnöknek dolgoztak. A kérelmező azzal is alátámasztotta veszélyeztetettségét, hogy Kongóban a ngbandi törzshöz tartozik, amely egyben Mobutu törzse is, így az új vezetés első számú célpontja lett. 1999-ben a kérelmező egy másik menedékkérővel, E. asszonnyal találkozott, és együtt éltek mindaddig, amíg E.-t 2000. február 22-én kiutasították. Kongóban 2001-ben ismét hatalomváltásra került sor, amelyet követően a helyzet kissé javult az országban.

Erre figyelemmel 2001. március 6-án a Finn Bevándorlási Igazgatóság a kérelmező visszatoloncolásáról határozott. Az igazgatóság azzal indokolta döntését, hogy a beadványa pontatlan, elmulasztotta bizonyítani személyazonosságát, továbbá nincs kitéve olyan veszélynek, amely megalapozná az Egyezmény 3. cikkében foglaltak megsértését. A kérelmező a döntés ellen sikertelenül fellebbezett a Helsinki Közigazgatási Bírósághoz. Ennek ellenére élettársa, E. asszony közös gyermekükkel visszatért Finnországba. 2002. november 5-én a finn kormány úgy döntött, hogy nem utasítja ki a kérelmezőt mindaddig, amíg az Emberi Jogok Európai Bírósága nem vizsgálja meg kérelmét, és nem hoz közbenső intézkedést az ügyben. A starsbourgi eljárás alatt, 2003. március 4-én a Legfelső Közigazgatási Bíróság visszautasította a kérelmező fellebbezését arra hivatkozva, hogy személyazonossága és etnikai eredete bizonytalan, nem tudta kétséget kizáróan bizonyítani tartózkodása körülményeit az 1997. május 17-e előtti időszakra vonatkozóan. Döntésében arra is figyelemmel volt, hogy a kérelmező családi élete Finnországban nem volt olyan mértékben megalapozott, ami az Egyezmény 8. cikke szerinti védelmet tette volna szükségessé, különös tekintettel arra, hogy egyik szülő sem rendelkezett tartózkodási engedéllyel és más kapcsolatokkal Finnországban. 2003. június 17-én a Helsinki Közigazgatási Bíróság visszautasította N. fellebbezését a menedékjog és a tartózkodási engedély megtagadása tárgyában hozott döntés ellen. 2003. július 16-án az orosz állampolgárságú E. és újszülött gyermeke Oroszországba való kiutasításáról döntöttek, ahol E. két másik gyermeke él. E. Finnországban maradt a Legfelső Bírósághoz történő fellebbezése elbírálásáig. A kérelmező azt állította, hogy a Kongóba történő kiutasítás esetén embertelen bánásmódnak lenne kitéve, különös tekintettel a korábbi elnökhöz, Mobutuhoz fűződő közvetett kapcsolatára. Arra is kitért, hogy magánélethez és családi élethez való jogát is sértené a kiutasítás, miután legközelebbi hozzátartozóival Finnországban él.

A határozat (2005. július 26-i ítélet)

A bíróság megállapította, hogy a kérelmező nyolc évvel ezelőtt hagyta el a Kongói Köztársaság területét. Nem volt kizárható, hogy az ottani hatóságok letartóztatják, és megalázó bánásmódban részesítik korábbi tevékenysége miatt. Ugyanakkor ez a veszély az idő múlásával fokozatosan csökkent. A 2001-es társadalmi változások új helyzetet eredményeztek az afrikai országban. A bíróság jelentőséget tulajdonított annak is (bár nem tartotta döntő fontosságúnak), hogy a kérelmező nem volt közvetlen kapcsolatban Mobutu elnökkel, és nem töltött be magas katonai tisztséget, amikor az ország elhagyására kényszerült. Megállapította viszont, hogy azok az egyéb tényezők, mint a kérelmező törzsi hovatartozása, illetve kapcsolata befolyásos emberekkel, ugyancsak fontos lehet, amikor a kiutasítást követő veszélyek kerülnek megvizsgálásra. Bár az elmúlt időszakban több, Mobutut támogató személy tért vissza a Kongói Köztársaság területére, ennek a bíróság nem tulajdonított kiemelt jelentőséget, azt vizsgálva, hogy milyen veszélyekkel kell szembenéznie a kiutasított személynek. Annál fontosabb körülményként értékelte, hogy a kérelmező informátorként szolgált Mobutu elnök speciális védelmi egységénél, magas rangú személyeknek jelentéseket továbbított. Ez a körülmény azonban valószínűsítette, hogy a 3. cikk tilalma alá eső megalázó vagy embertelen bánásmódnak lehet kitéve, ha kiutasítják a Kongói Köztársaság területére.

A bíróság hozzátette, hogy az ilyen típusú bánásmód nem feltétlenül az állami hatóságok részéről merülhet fel, hanem a Mobutu elnök „uralkodása” során joghátrányokat szenvedő személyek és azok családtagjai részéről. Mindezek alátámasztották, hogy a kérelmező a Kongói Köztársaság területére való belépésekor zaklatásnak, letartóztatásnak, sőt rosszabb esetben kivégzésnek válhatna áldozatává. Oka volt tehát azt feltelegezni, hogy joggal számíthat az életét, testi épségét veszélyeztető körülményekre, és arra is, hogy a hatóságok nem tesznek meg mindent védelme érdekében. Az sem volt kizárható, hogy a kiutasítással kapcsolatos sajtóhírek ráirányították a figyelmet a kérelmező személyére, aki immár közvetlen veszélynek volna kitéve, ha származási országába visszatér. Ilyen körülmények között, az előtte lévő bizonyítékokat értékelve, a bíróság arra a következtetésre jutott, joggal feltételezhető, hogy a kérelmező kínzásnak vagy megalázó bánásmódnak válhat áldozatává a Kongó területére történő kiutasítása esetén. Mindez pedig az Egyezmény 3. cikkének sérelmét jelentené. Ennek megállapítása mellett a bíróságnak nem kellett tovább vizsgálnia a panasznak az Egyezmény 8. cikkével kapcsolatos vonatkozásait. Mindezekre figyelemmel a finn hatóságok N. kiutasítását nem hajthatták végre.

Forrás: Fundamentum, 2006, 2. szám

(Fordította és összefoglalta: Tallódi Zoltán)

Jogosultság nemzetközi védelemre, menekültkénti elismerés – Nawras Bolbol kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH)-eset
C-31/09. sz. (2010)

A Bíróság ítélete (Nagytanács)

2010. június 17.

„2004/83/EK irányelv – A harmadik országok állampolgárai, illetve a hontalan személyek menekültként való elismerésének feltételeire vonatkozó minimumszabályok – Palesztin nemzetiségű hontalan személy, aki nem kérte a United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) általi védelmet vagy támogatást – Menekültstátusz igénylése – A menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezmény 1. cikkének A. pontjában előírt feltételek nem teljesülése miatti elutasítás – E hontalan menekültkénti elismeréshez való joga a 2004/83 irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata alapján”

A C-31/09. sz. ügyben,
az EK 68. cikk és az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Fővárosi Bíróság (Magyarország) a Bírósághoz 2009. január 26-án érkezett, 2008. december 15-i határozatával terjesztett elő az előtte

Nawras Bolbol
és
a *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),
tagjai: V. Skouris elnök, J. N. Cunha Rodrigues (előadó), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta tanácselnökök, A. Rosas, P. Kūris, J.-J. Kasel és M. Safjan bírák,
főtanácsnok: E. Sharpston,
hivatalvezető: Fülöp B. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2009. október 20-i tárgyalásra,
figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- N. Bolbol képviselőjében Győző G. ügyvéd,
- a magyar kormány képviselőjében Somssich R., Fehér M. és Borvölgyi K., meghatalmazotti minőségben,

- a belga kormány képviselőjében C. Pochet és T. Materne, meghatalmazotti minőségben,
- a német kormány képviselőjében M. Lumma és N. Graf Vitzthum, meghatalmazotti minőségben,
- a francia kormány képviselőjében E. Belliard, G. de Bergues és B. Beaupère-Manokha, meghatalmazotti minőségben,
- az Egyesült Királyság Kormánya képviselőjében I. Rao, meghatalmazotti minőségben, az Európai Községek Bizottsága képviselőjében Simon B. és M. Condou-Durande, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2010. március 4-i tárgyaláson történt meghallgatását követően, meghozta a következő

Ítéletet

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (HL L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o., a továbbiakban: irányelv) 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának értelmezésére irányul.

2. E kérelmet a palesztin nemzetiségű, hontalan N. Bolbol és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) között az N. Bolbol menekültstátusz iránti kérelmének a BÁH által történt elutasítása miatt folyamatban lévő peres eljárás keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény

3. A menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezmény (Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára [1954.], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.) 1954. április 22-én lépett hatályba. Ezen egyezményt kiegészítette a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-i jegyzőkönyv, amely 1967. október 4-én lépett hatályba (a továbbiakban: Genfi Egyezmény).

4. A Genfi Egyezmény 1. cikke A. pontja (2) bekezdésének első albekezdése értelmében a „menekült” kifejezés minden olyan személyre alkalmazandó, aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni”.

5. A Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontja kimondja:

„Az Egyezmény nem alkalmazható azokra a személyekre, akik jelenleg nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervétől vagy ügynökségétől kapnak védelmet vagy támogatást.

Ha ez a védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt meg, hogy e személyek helyzetét az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének megfelelő határozataival összhangban véglegesen rendezték volna, e személyeket *Ipso-facto* megilletik az Egyezmény által biztosított előnyök.”

[Az Egyesült Nemzetek Palesztinai Egyeztetőbizottsága](#)

6. Az Egyesült Nemzetek Palesztinai Egyeztetőbizottságát (UNCCP) az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 1948. december 11-i 194. (III) sz. határozata hozta létre. E határozat 11. pontja értelmében az Egyesült Nemzetek Közgyűlése:

„*Úgy határoz*, hogy azon menekültek számára, akik vissza kívánnak térni otthonukba és békében kívánnak élni szomszédaikkal, a lehető leghamarabbi időpontban lehetővé kell tenni, hogy így tegyenek, és hogy kártérítést kell fizetni azoknak a vagyonáért, akik úgy döntenek, hogy nem térnek vissza otthonukba, valamint a nemzetközi jog elvei értelmében vagy a méltányosság szellemében minden elvesztett vagy károsodott vagyontárgyért, amennyiben e vagyonvesztést vagy kárt felelős kormányoknak vagy hatóságoknak kell megtéríteni.

Utasítja az [UNCCP-t] arra, hogy könnyítse meg a menekültek hazatérését, újrabeilleszkedését, valamint gazdasági és szociális helyzetük javulását, illetve a kártérítések kifizetését, továbbá arra, hogy tartson szoros kapcsolatot a United Nations Relief for Palestinian Refugees (ENSZ-segély a palesztin menekültek számára) igazgatójával, valamint ez utóbbi közreműködésével az Egyesült Nemzetek Szervezete megfelelő szerveivel és ügynökségeivel.”

[United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East](#)

[\(az Egyesült Nemzetek közel-keleti palesztin menekülteket segélyező és munkaközvetítő hivatala\)](#)

7. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 1949. december 8-i 302. (IV) sz. határozata létrehozta a United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) nevű szervet. Az UNRWA mandátumát rendszeresen megújították, a jelenlegi 2011. június 30-án jár le. A működési területe Libanont, a Szíriai Arab Köztársaságot, Jordániát és Ciszjordániát (ideértve Kelet-Jeruzsálemet) és a Gázai övezetet fedi le.

8. A 302. (IV) sz. határozat 20. pontja értelmében az Egyesült Nemzetek Közgyűlése:

„*Utasítja* az [UNRWA-t], hogy működjön együtt az [UNCCP-vel] mindkét szervezet saját feladatainak legjobb végrehajtása érdekében, különös tekintettel a Közgyűlés 1948. december 11-i 194. (III) sz. határozatának a 11. cikkére.”

9. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1967. július 4-i 2252. (ES-V) sz. határozatának 6. pontja értelmében a Közgyűlés:

„*Támogatja* [...] az [UNRWA] főbiztosa az iránt kifejtett erőfeszítését, hogy a lehetséges mértékben folytassa a humanitárius segítségnyújtást sürgősségi alapon és ideiglenes intézkedésként azon térségbeli személyek vonatkozásában, akik nemrégiben elkövetett háborús cselekmények következményeként jelenleg nem élhetnek lakóhelyükön, és komolyan rászorulnak az azonnali támogatásra”.

10. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 2008. december 5-i 63/91. sz. határozatának 1–3. pontja értelmében a Közgyűlés:

„1. *Sajnálattal veszi tudomásul*, hogy sem a menekülteknek a 194. (III) sz. határozat 11. pontjában előírt hazatérésére, sem káruk megtérítésére nem került még sor, valamint hogy emiatt a palesztin menekültek helyzete még mindig komoly aggodalomra ad okot, és e menekültek továbbra is segítségre szorulnak az alapvető egészségügyi és oktatási szükségleteik, valamint megélhetési forrásaik biztosítása érdekében;

2. *Sajnálattal veszi azt is tudomásul*, hogy [az UNCCP] nem találta meg a 194. (III) sz. határozat 11. pontja végrehajtásának előmozdításához szükséges eszközt, valamint újra felkéri [az UNCCP-t], hogy folytassa ez irányú erőfeszítéseit, és megfelelő időben, de legkésőbb 2009. szeptember 1-jéig tegyen jelentést a Közgyűlésnek;

3. *Megerősíti* az [UNRWA] munkája folytatásának szükségességét, valamint az akadály nélkül végzendő műveleteinek, valamint a palesztin menekültek jólétéért, ill. emberi fejlődéséért és a térség stabilitásáért nyújtott szolgálatainak jelentőségét, a palesztin menekültek kérdése méltányos rendezéséig”.

Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa

11. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa Hivatalának Alapokmányáról szóló, 1950. december 14-i 428 (V) sz. határozata melléklete 7. pontjának c) alpontja értelmében az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának (UNHCR) hatásköre, az említett Alapokmány meghatározásának megfelelően, „nem terjed ki [...] [a]zokra a személyekre, akik az Egyesült Nemzetek valamely más szervétől vagy ügynökségétől már védelmet vagy támogatást kapnak”.

12. Az irányelv (2) és (3) preambulumbekkezdése szerint:

„(2) Az Európai Tanács 1999. október 15-16-i tamperei ülésén megállapodás született arról, hogy [...] a Genfi Egyezmény [...] teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán alapuló Közös Európai Menekültügyi Rendszer kialakítása szükséges, ily módon fenntartva a visszaküldés tilalmának elvét és biztosítva azt, hogy üldöztetés esetén senkit ne küldjenek vissza oda, ahol üldöztetésnek lenne kitéve.

(3) A Genfi Egyezmény [...] a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi.”

13. Az irányelv (6) preambulumbekkezdése értelmében:

„Ezen irányelv legfőbb célja egyrészt annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban rászorulóknak beazonosítására, másrészt annak elősegítése, hogy e személyek valamennyi tagállamban hozzáférhessenek az ellátások egy minimális szintjéhez.”

14. Az irányelv (10) preambulumbekkezdése szerint:

„Ezen irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, valamint az Európai Unió Alapjogi Kartája által elismert alapelveket. Így biztosítani kívánja különösen az emberi méltóság, valamint a menedékkérők és az őket kísérő családtagjaik menedékhez való jogának teljes körű tiszteletben tartását.”

15. Az irányelv (16) és (17) preambulumbekkezdése a következőképpen szól:

„(16) Meg kell állapítani a menekült jogállás meghatározásának és tartalmának minimumszabályait annak érdekében, hogy a tagállamok illetékes nemzeti hatóságai a Genfi Egyezmény alkalmazása során iránymutatást kapjanak.

(17) Közös feltételeket kell elfogadni a menedékkérőknek a Genfi Egyezmény 1. cikke értelmében menekültként történő elismerésére vonatkozóan.”

16. Az irányelv 2. cikkének c)–e) pontja szerint az irányelv alkalmazásában:

„c) »menekült«: harmadik ország olyan állampolgára, aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése avagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy olyan hontalan személy, aki korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva a fenti okoknál fogva nem tud, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem akar oda visszatérni, és rá a 12. cikk nem vonatkozik;

d) »menekült jogállás»: harmadik ország állampolgárának, illetve hontalan személynek valamely tagállam által menekültként történő elismertsége;

e) »kiegészítő védelemre jogosult személy»: harmadik ország olyan állampolgára, illetve olyan hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén a 15. cikk szerinti súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve; valamint rá a 17. cikk (1) és (2) bekezdése nem vonatkozik, és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni”.

17. Az irányelv 13. és 18. cikke kimondja, hogy a tagállamok harmadik ország olyan állampolgárait ismerik el menekültként, illetve részesítik kiegészítő védelemben, akik megfelelnek az ugyanezen irányelv II. és III. vagy a II. és V. fejezetében előírt feltételeknek.

18. Az irányelvnek a menekültkénti elismerés feltételeiről szóló III. fejezetében szereplő, „Kizáró okok” címet viselő 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja a következőképpen rendelkezik:

„A harmadik ország állampolgárának, illetve a hontalan személynek menekültként való elismerése kizárt, amennyiben az érintett személy(t):

a) a Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontja szerint nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztoságának, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervének vagy ügynökségének védelmében vagy támogatásában részesül. Amennyiben e védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt meg, hogy e személyek helyzetét az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének megfelelő határozataival összhangban véglegesen rendezték volna, e személyeket *ipso facto* megilletik az ezen irányelv által biztosított előnyök”.

19. Az irányelv 13. cikke értelmében:

„A tagállamok harmadik ország olyan állampolgárát, illetve olyan hontalan személyt ismernek el menekültként, aki megfelel a II. és III. fejezetben előírt feltételeknek.”

20. Az irányelvnek „A nemzetközi védelem tartalma” címet viselő VII. fejezetében szereplő 21. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„A tagállamok nemzetközi jogi kötelezettségeiknek megfelelően tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét.”

21. Az irányelv a 38. és 39. cikkének megfelelően 2004. október 20-án lépett hatályba, és azt legkésőbb 2006. október 10-ig át kellett ültetni.

A nemzeti szabályozás

22. A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény (Magyar Közlöny, 1997/112. (XII.15.); a továbbiakban: menedékjogról szóló törvény) 3. §-ának (1) bekezdése kimondja:

„Kérelmére – a 4. §-ban foglalt kivétellel – a menekültügyi hatóság menekültként ismeri el azt a külföldit, aki igazolja vagy valószínűsíti, hogy reá nézve a Genfi Egyezmény 1. cikk A) pontja, valamint B) pontja (1) bekezdésének *b)* alpontja, továbbá a jegyzőkönyv 1. cikkének 2. és 3. pontjában foglalt okok miatt a Genfi Egyezmény rendelkezéseit alkalmazni kell.”

23. A menedékjogról szóló törvény 38. §-ának (2) bekezdése szerint az illetékes hatóság a menedékjog iránti kérelem elutasításáról rendelkező határozatában megállapítja, hogy fennáll-e a visszairányítási és kiutasítási tilalom.

24. A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény [Magyar Közlöny 2007/1. (I. 5.)] 51. §-ának (1) bekezdése előírja:

„A visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre olyan ország területére, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak, így különösen, ahol a harmadik országbeli állampolgár faji, vallási, nemzeti hovatartozása, egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai véleménye miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve a kiutasított harmadik országbeli állampolgár halálbüntetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve [*non-refoulement*].”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

25. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy N. Bolbol, miután házastársával együtt elhagyta a Gázai övezetet, 2007. január 10-én vízum birtokában érkezett Magyarországra. Itt később tartózkodási engedélyt kapott az idegenrendészeti hatóságtól.

26. 2007. június 21-én N. Bolbol a Gázai-övezetnek a Fatah és a Hamasz közötti mindennapos összecsapások miatt nem biztonságos helyzetére hivatkozva arra az esetre nyújtott be menedékjog iránti kérelmet a BÁH-hoz, ha nem hosszabbítanak meg tartózkodási engedélyét. N. Bolbol e kérelmet a Genfi Egyezmény 1. cikke D. pontjának második mondatára alapozta, arra hivatkozva, hogy ő az UNRWA működési területén kívül tartózkodó palesztin személy. Családtagjai közül egyedül édesapja maradt a Gázai-övezetben.

27. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint N. Bolbol nem vette igénybe az UNRWA védelmét és támogatását. N. Bolbol azonban arra hivatkozik, hogy ezt igénybe vehette volna, és ezen állítás alátá-

masztására bemutatta az UNRWA által az édesapja unokatestvérének családja részére kiállított regisztrációs kártyát. Az alapeljárás alperese okirati bizonyíték hiányában vitatja azon rokoni kapcsolat fennállását, amelyet N. Bolbol állít. Egyébiránt az UNRWA-nak N. Bolbol megkeresése ellenére nem állt módjában igazolni N. Bolbol rokoni kapcsolatai alapján fennálló regisztrációra való jogosultságát.

28. Az alapeljárás alperese 2007. szeptember 14-i határozatában elutasította N. Bolbol menedékjog iránti kérelmét, azonban megállapította, hogy vele szemben nem alkalmazható kiutasítási intézkedés.

29. N. Bolbol menedékjog iránti kérelmének elutasítása a menedékjogról szóló törvény 3. §-ának (1) bekezdésén alapul. Az elutasításról szóló határozat indokolása szerint a Genfi Egyezmény 1. cikke D. pontjának második mondata nem feltétel nélküli menekültkénti elismerést ír elő, hanem egy személyi kört határoz meg, amelyre irányadóak ezen egyezmény rendelkezései. Következésképpen a palesztinokat is be kell engedni a menekültügyi eljárásba, és meg kell vizsgálni, hogy megfelelnek-e a Genfi Egyezmény 1. cikkének A. pontja szerinti „menekült” fogalmának. Ugyanezen határozat szerint N. Bolbol azért nem lehet menekültként elismerni, mert az 1. cikk A. pontja rá nem vonatkozik, mivel nem faji, vallási okok, nemzetiségi hovatartozása vagy politikai üldöztetés miatt hagyta el származási országát.

30. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy N. Bolbol a menedékjogról szóló törvény 38. §-a és a beutazásról és tartózkodásról szóló 2007. évi II. törvény 51. §-ának (1) bekezdése alapján kiutasítási tilalom alatt áll azon indokkal, hogy a palesztinok visszafogadása az izraeli hatóságok mérlegelési jogkörébe tartozik, és hogy N. Bolbol a Gázai övezetben – az ottani kritikus helyzet miatt – kínzásnak vagy megalázó és embertelen bánásmódnak lenne kitéve.

31. N. Bolbol a BÁH elutasító határozatának megváltoztatását és menekültkénti elismerését kéri a kérdést előterjesztő bíróságtól a Genfi Egyezmény 1. cikke D. pontjának második mondata alapján, amely álláspontja szerint a menekültkénti elismerés önálló jogcíme. Ugyanis amennyiben az e rendelkezésben meghatározott feltételek teljesülnek, jogosult lenne a menekültkénti elismerésre függetlenül attól, hogy ugyanezen cikk A. pontja alapján is menekültnek minősül-e. N. Bolbol szerint az említett 1. cikk D. pontjának célja előírni, hogy amennyiben az UNRWA által regisztrált vagy regisztrációra jogosult személy bármilyen okból e szerv működési területén kívül tartózkodik, és nyomós okból nem várható el tőle, hogy visszatérjen a működési területre, a Genfi Egyezményben részes államoknak automatikusan menekültkénti elismerésben kell részesíteniük. Tekintettel arra, hogy N. Bolbol apai ágon UNRWA regisztrációra jogosult, de Magyarországon, vagyis e szerv működési területén kívül tartózkodik, minden további vizsgálat nélkül el kell ismerni menekültként.

32. Az alapeljárás alperese a kereset elutasítását kéri azzal érvelve, hogy alaptalan N. Bolbol menekültkénti elismerés iránti kérelme, mert az érintett nem a Genfi Egyezmény 1. cikke A. pontjában meghatározott valamely okból hagyta el hazáját, az ugyanezen cikk D. pontja pedig nem automatikus menekültkénti elismerési

jogcím, hanem csak az Egyezmény személyi hatályára vonatkozó rendelkezés. Így a palesztinok is csak akkor jogosultak menekültkénti elismerésre, ha megfelelnek az említett Egyezmény 1. cikkének A. pontja szerinti „menekült” fogalmának, amit egyedi elbírálás alapján kell megvizsgálni.

33. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az alapeljárás-beli jogkérdést az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján kell elbírálni. Mivel az alapügyben a kérelmet 2007. június 21-én nyújtották be, amely időpontban az említett cikket még nem ültették át a magyar jogba, az uniós jog rendelkezéseit közvetlenül kell az ügyben alkalmazni.

34. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontja többféleképpen értelmezhető. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa 2002 októberében „A Genfi Egyezmény 1. cikk D. pontjának palesztin menekültekre való alkalmazhatóságáról” címmel útmutatót bocsátott ki. Ezen útmutató azonban nem ad világos és egyértelmű útmutatást e rendelkezés palesztinokra való egységes alkalmazásának biztosítása érdekében. Mivel az irányelv az említett 1. cikk D. pontjára való hivatkozást tartalmaz, a Bíróság hatáskörrel rendelkezik e rendelkezés értelmezésére.

35. Ilyen körülmények között a Fővárosi Bíróság felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„A [2004/83/EK tanácsi irányelv] 12. cikk[e] (1) bekezdés[e] a) pontjának alkalmazásában

1) az Egyesült Nemzetek ügynökségének védelmét és támogatását élvezőnek kell-e tekinteni valakit pusztán azon tény erejénél fogva, hogy jogosult a támogatásra vagy védelemre, vagy az is szükséges, hogy ténylegesen igénybe vegye a védelmet vagy támogatást?

2) az ügynökség védelmének vagy támogatásának megszűnése az ügynökség működési területén kívül tartózkodást, az ügynökség megszűnését, az ügynökség védelmi és támogatási lehetőségeinek megszűnését jelenti, vagy esetleg olyan objektív akadályt, ami miatt az arra jogosult személy nem tudja igénybe venni a védelmet vagy támogatást?

3) az irányelv által biztosított előnyök menekültkénti elismerést jelentenek, vagy az irányelv hatálya alá tartozó két védelmi forma (menekültkénti elismerés és kiegészítő védelemben részesítés) közül bármelyiket, a tagállam döntése szerint, vagy esetleg [nem jelenti egyiknek sem az automatikus elismerését], hanem csak [annak megállapításához vezet, hogy az érintett] az irányelv személyi hatálya alá tartoz[ik]?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Előzetes észrevételek

36. Az irányelvet többek között az EK 63. cikk első bekezdése 1. pontjának c) alpontja alapján fogadták el, amely az Európai Unió Tanácsát felhatalmazta arra, hogy intézkedéseket hozzon a menekültügyre vonatko-

zóan a Genfi Egyezményrel, valamint az egyéb irányadó egyezményekkel összhangban a harmadik országok állampolgárainak menekültkénti elismerésére vonatkozó minimumszabályok területén.

37. Az irányelv (3), (16) és (17) preambulumbekzdéséből kitűnik, hogy a Genfi Egyezmény a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi, és azért fogadták el az irányelvnek a menekült jogállás nyújtásának feltételeire, valamint e jogállás tartalmára vonatkozó rendelkezéseit, hogy közös fogalmakra és feltételekre támaszkodva segítsék a tagállamok illetékes hatóságait ezen egyezmény alkalmazása során [lásd a C-175/08., C-176/08., C-178/08. és C-179/08. sz., Salahadin Abdulla és társai egyesített ügyekben 2010. március 2-án hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé) 52. pontját].

38. Az irányelv rendelkezéseit tehát annak általános rendszere és célkitűzése fényében kell értelmezni, tiszteletben tartva az EK 63. cikk első bekezdésének 1. pontjában említett Genfi Egyezményt és az egyéb irányadó egyezményeket. Ezen értelmezés során az irányelv (10) preambulumbekzdéséből eredően tiszteletben kell tartani az alapvető jogokat és különösen az Európai Unió Alapjogi Kartája által elismert alapelveket (a fent hivatkozott Salahadin Abdulla és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 53. és 54. pontját).

Az első kérdésről

39. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontja első mondatának alkalmazásában az Egyesült Nemzetek más, az UNHCR-től különböző ügynökségének védelmét vagy támogatását élvezőnek kell-e tekinteni valakit pusztán azon tény erejénél fogva, hogy jogosult e támogatásra vagy védelemre, vagy az is szükséges, hogy ténylegesen igénybe vegye e védelmet vagy támogatást.

40. Először is emlékeztetni kell arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásban a kérdést előterjesztő bíróság feladata a tényállás megállapítása.

41. Ahogy az a jelen ítélet 27. pontjában szerepel, N. Bolbol nem vette igénybe az UNRWA védelmét vagy támogatását.

42. Az irányelv III. fejezetében szereplő, a menekültkénti elismerés feltételeire vonatkozó 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának első mondata értelmében a harmadik ország állampolgárának, illetve a hontalan személynek menekültként való elismerése kizárt, amennyiben az érintett személy a Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontja szerint „nem az UNHCR, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervének vagy ügynökségének védelmében vagy támogatásában részesül”.

43. A Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontja úgy rendelkezik, hogy az egyezmény nem alkalmazható „azokra a személyekre, akik jelenleg az Egyesült Nemzetek [ilyen] szervétől vagy ügynökségétől kapnak védelmet vagy támogatást”.

44. Kétségtelen, hogy az UNRWA az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában és a Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontjában érintett, az Egyesült Nemzetek UNHCR-től különböző szerveinek és ügynökségeinek egyike, mivel az egyezmény említett cikkét pont az UNRWA támogatásában vagy védelmében részesülő palesztin menekültek különleges helyzetére tekintettel alkották meg, ahogy az többek között a Bizottság által a Tanácsnak 2001. szeptember 12-én benyújtott irányelvjavaslatból (COM (2001) 510 végleges) kitűnik.

45. Miként azt a főtanácsnok indítványa 12. és 13. pontjában kifejti, az UNRWA által kiadott a „Jogosultságra és a regisztrációra vonatkozó, egységes szerkezetbe foglalt előírásokból” [*Consolidated Eligibility and Registration Instructions*, a továbbiakban: CERI] – amelynek hatályos változatát 2009-ben fogadták el – kitűnik, hogy bár az UNRWA vonatkozásában a „palesztin menekült” kifejezés az olyan személyek mindegyikére értendő, akik „az 1946. június 1. és 1948. május 15. közötti időszakban Palesztinában rendelkeztek szokásos lakóhellyel, és akik az 1948-as konfliktus következményeként mind az otthonukat, mind a megélhetési forrásukat elveszítették” (a CERI III.A.1. pontja), más személyek is jogosultak lehetnek arra, hogy az UNRWA támogatásában vagy védelmében részesüljenek. E körbe tartoznak „azok a nem regisztrált személyek, akik az 1967. évi és az ezt követő háborús cselekmények következtében kényszerültek lakóhelyük elhagyására” (a CERI III.B. pontja; lásd továbbá többek között az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1967. július 4-i 2252. (ES-V) sz. határozatának 6. pontját).

46. Ilyen körülmények között nem zárható ki eleve, hogy egy olyan személy, mint N. Bolbol, akit az UNRWA nem regisztrált, mégis azok közé tartozzon, akikre a Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontja, és következésképpen az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának első mondata vonatkozik.

47. Az 1967. évi háborús cselekmények következtében lakóhelyük elhagyására kényszerülteknek a Genfi Egyezmény 1. cikke D. pontjának hatálya alá vonásával szemben nem hozható fel – ellentétben az Egyesült Királyság Kormánya által kifejtett nézettel –, hogy ezen egyezmény 1. cikkének D. pontja, és így az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja csak az 1948. évi konfliktus miatt menekültté vált palesztinokra vonatkozik, akik a Genfi Egyezmény 1951. évi eredeti változatának megkötésekor részesültek az UNRWA támogatásában vagy védelmében.

48. A Genfi Egyezmény 1951. évi eredeti változatát ugyanis a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-i jegyzőkönyv pont azért módosította, hogy lehetővé tegye az említett egyezmény haladó értelmezését, és a menekültek újabb kategóriáinak figyelembevételét azokon kívül, akik „az 1951. január 1-je előtt történt események” következtében váltak menekültté.

49. Így annak meghatározása érdekében, hogy egy olyan személy, mint N. Bolbol az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontja első mondatának hatálya alá tartozik-e, meg kell vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság kérelmének megfelelően, hogy elegendő-e megállapítani, hogy az ilyen személy jogosult az UNRWA által nyújtott segítségre, vagy bizonyítani kell, hogy ténylegesen igénybe vette az említett segítséget.

50. A Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontja, amelyre az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja utal, csak azokat zárja ki az említett egyezmény hatálya alól, akik „jelenleg” az Egyesült Nemzetek valamely más, az UNHCR-től különböző szervétől vagy ügynökségétől „kapnak” védelmet vagy támogatást.

51. A Genfi Egyezmény 1. cikke D. pontjának szövegéből egyértelműen kitűnik, hogy csak az UNRWA segítségét ténylegesen igénybe vevő személyek tartoznak az ott szereplő, menekültstátuszra vonatkozó kizárási ok hatálya alá, amely okot szigorúan kell értelmezni, tehát ez az ok nem vonatkozhat azokra is, akik az UNRWA védelmére vagy támogatására csak jogosultak, vagy jogosultak voltak.

52. Bár az UNRWA-nál való regisztráció az UNRWA segítsége tényleges igénybevételének elegendő bizonyítéka, a jelen ítélet 45. pontja kifejti, hogy e segítség akár ilyen regisztráció nélkül is nyújtható, amely esetben lehetővé kell tenni, hogy a támogatott erről bármilyen más bizonyítási eszközt bemutasson.

53. Ilyen körülmények között az előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/83 irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának első mondata alkalmazásában akkor élvezi valaki az Egyesült Nemzetek más, az UNHCR-től különböző ügynökségének védelmét vagy támogatását, ha ténylegesen igénybe veszi e védelmet vagy támogatást.

54. Hozzá kell tenni, hogy aki a menekültként való elismerés iránti kérelmét megelőzően ténylegesen nem vette igénybe az UNRWA védelmét vagy támogatását, az irányelv 2. cikkének c) pontja alapján mindenesetre kérheti e kérelem elbírálását.

A második és a harmadik kérdésről

55. Ahogy azt a jelen ítélet 41. pontja megállapította, N. Bolbol nem vette igénybe az UNRWA védelmét vagy támogatását.

56. Ilyen körülmények között, és az első kérdésre adott válasza tekintettel az előterjesztett egyéb kérdésekre nem kell válaszolni.

A költségekről

57. Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság

elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának első mondata alkalmazásában akkor élvezi valaki az Egyesült Nemzetek más, az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától különböző ügynökségének védelmét vagy támogatását, ha ténylegesen igénybe veszi e védelmet vagy támogatást.

Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009J0031:HU:HTML>

Megalapozott félelem – Bevándorlási és Honosítási
Hivatal kontra Cardoza-Fonseca-eset
480 U.S. 421 (1987)

No. 85-782

Előadva 1986. október 7-én

Elbírálva 1987. március 9-én 480 U.S. 421

Összefoglalás

A Bevándorlási és állampolgársági törvény (a továbbiakban: a Törvény) 243. (h) §-a azt követeli meg, hogy a legfőbb ügyész mellőzze az olyan idegen kitoloncolását, aki be tudja bizonyítani, hogy „élete vagy szabadsága ezáltal veszélybe” kerülne bizonyos tényezők miatt. A fent idézett mondat annak bemutatását igényli, hogy „inkább valószínű, minthogy nem, hogy az idegen üldözés áldozata lesz” abban az országban, amelybe visszatoloncolják. Ezzel szemben a Törvény 208. (a) §-a felhatalmazza a legfőbb ügyészt, hogy belátása szerint menedékjogot kínáljon egy „menekültnek”, aki a Törvény 101. (a)(42)(A) §-a értelmében nem képes vagy nem hajlandó visszatérni hazájába, mert ott üldözik, vagy „megalapozott félelme” van, hogy bizonyos tényezők okán üldözni fogják. Az alperes, illegálisan az országban tartózkodó idegen, kiutasítási meghallgatása során a bevándorlási bíró a 243. § (h) „inkább valószínű, minthogy nem” bizonyítási mércéjét alkalmazta a 208. (a) § alapján benyújtott menedékjogi kérelemre, arra a megállapításra jutva, hogy nem sikerült az illetőnek „az üldöztetés egyértelmű valószínűségét” alátámasztania, és ezért nem volt jogosult a kiutasítási intézkedés felfüggesztésére. A Bevándorlási Fellebbezések Tanácsa [*Board of Appeals* – a továbbiakban: BIA] megerősítette a döntést, de a Fellebbezési Bíróság felülbírálta azt, megállapítva, hogy a 208. (a) § „megalapozott félelem” mércéje nagyvonalúbb, mint a 243. (h) § mércéje, abban a tekintetben, hogy csak azt követeli meg a menedékjogot kérelmezőtől, hogy múltbeli üldözést vagy „jó indokot” mutassanak be a jövőbeni üldözéstől való félelem alátámasztására. A menedékjogi kérelmet tehát visszautalták a BIA-hoz, hogy a megfelelő jogi mérce szerint tudja értékelni.

Határozat: A 243. (h) § „egyértelmű valószínűség” mércéje nem szabályozza a menedékjogi kérelmeket a 208. (a) § alapján. (480 U. S. 427–449. o.)

(a) A törvények nyelvezetében megnyilvánuló egyértelmű jelentésből kirajzolódik a Kongresszus szándéka, miszerint a 208. (a) § és a 243. (h) § bizonyítékokra vonatkozó mércéinek különböznie kell egymástól. A 243. (h) § „veszélyben lenne” mércéjének nincs szubjektív eleme, hanem ténylegesen objektív bizonyítékot igényel arra vonatkozóan, hogy valószínűbb az, hogy az idegen üldözés áldozata lesz a kitoloncolása után, mintsem, hogy nem lesz az. Ezzel szemben a 208. (a) § utalása a „félelemre” bizonyos mértékig az idegen szubjektív mentális állapotától teszi függővé a menedékjogra való jogosultság megállapítását, és az a tény, hogy a félelemnek „megalapozottnak” kell lennie, nem alakítja át a mércét egy „inkább valószínű, minthogy

nem” mércévé. A két mérce eltérő hangsúlyát továbbá kiemeli az a tény is, hogy bár a Kongresszus egyszerre alkotta a 208. (a) § új mércéjét és módosította a 243. (h) §-t, érintetlenül hagyta a 243. (h) § régi mércét. (480 U. S. 430–432. o.)

(b) A jogalkotás története azt bizonyítja, hogy a Kongresszus szándéka szerint más mérce alkalmazását akarta a 208. (a) §-a szerint, mint a 243. (h) § értelmében. (480 U. S. 432–443. o.)

(c) Meghiúsul a Bevándorlási és Honosítási Hivatal [*Immigration and Naturalization Service* – INS] érvelése, miszerint nem helyénvaló, ha a 208. (a) § jogosultság mércéje kevésbé szigorú, mint a 243. (h) §-é, mivel a 208. (a) §-a nagyobb előnyöket kínál, mint a 243. (h) §, mert nem veszi figyelembe, hogy az idegen, aki eleget tesz a 208. (a) § mércéjének, ezután továbbra is a legfőbb ügyész megítélési hatáskörébe utalt menedékjogi döntésnek van alávetve, míg egy idegen, aki a 243. (h) § szigorúbb standardjának tesz eleget, automatikusan jogosult a kitoloncolás mellőzésére. 480 (U. S. 443–445. o.)

(d) Nem meggyőző az INS érvelése, miszerint jelentős mértékben tiszteletben kell tartani a BIA abbéli álláspontját, amely szerint a „megalapozott félelem” és az „egyértelmű valószerűség” mércéi ekvivalensek, mert az a korlátozott jogi kérdés, hogy azonos-e a két mérce, teljesen a bíróságok hatáskörébe tartozó törvényértelmezési kérdés, és nem a hagyományosan a közigazgatási hivatalok hatáskörében hagyott, esetenként történő elbírálás kérdése.

(Fordította: Győri Gábor)

Kiutasítás – Regina kontra Secretary of State For The Home Department,
Ex Parte Adan-eset és
Regina kontra Secretary of State For The Home Department
Ex Parte Aitseguer-eset

Lordok Háza (Egyesült Királyság), 2000. december 19.

[...]

A Lordok véleménye az ítéletek fellebbezése kapcsán a következő ügyekben:

Regina kontra Secretary of State For The Home Department (fellebező)

Ex Parte Adan (alperes)

Regina kontra Secretary of State For The Home Department (fellebező)

Ex Parte Aitseguer (alperes)

Lord Slynn of Hadley

Lordok,

[...] Egyetértés van abban a tekintetben, hogy ha a kérelmezők mindegyikét abba az országba küldenék vissza, amelyből közvetlenül az Egyesült Királyságba érkeztek, úgy Németország Adant valószínűleg Szomáliába küldené, Franciaország Aitseguert Algériába. Németország azért tenne így, mert úgy vélné, hogy Szomáliában sem állam, sem kormány nincs, amely üldözést folytathatna. Franciaország azért tenne így, mert az „üldözést”, melyről Aitseguer tart, nem az állam maga tolerálná, támogatná vagy hajtaná végre. Ezért egyik esetben sem az állam maga felelne a cselekményekért. A tekintetben is egyetértés van, hogy az Egyesült Királyság nem küldené őket vissza közvetlenül Szomáliába, illetve Algériába, amennyiben elfogadottnak tekintett, hogy mindkét érintett azon „megalapozott félelem okán” tartózkodott országán kívül, hogy üldözés éri „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatt” [lásd a Genfi „Egyezményt a menekültek jogállásáról” (1951) 1. A cikk]) Tehát annak ellenére, hogy az üldözés nem egy államtól vagy olyan intézménytől lenne várható, amelyért az állam felelős, Adant nem küldenék vissza, ha a fenyegetés egy Adanéval rivális klántól eredne, valamint ha Aitseguert a Groupe Islamique Armé fenyegetné Algériában.

Úgy tűnik, a miniszter elfogadja, hogy a Genfi Egyezmény 33. cikke értelmében – amelynek rendelkezése szerint az Egyesült Királyság semmilyen módon „sem utasíthat ki vagy küldhet vissza egy menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall” – a fenyegetés máshonnan is eredhet, nem csak az államtól. Más szóval az kerül elfogadásra, amit időnként „védelmi” elméletnek hívnak, az üldözés felelőseit firtató elmélet helyett. A Ház döntése alapján [Adan kontra Államtitkár (1999) 1 A.C. 293] a miniszter álláspontja nem csak legitim, hanem helyes is. A mi-

niszter azt is elfogadja, hogy kötelezettségeinek megsértését jelentené, ha visszaküldene egy személyt egy olyan államba, amely továbbküldené a kérelmezőt egy olyan országba, ahol üldözéstől kellene tartania. [lásd *Musisi ex parte Bugdaycay* (1987) A.C. 514.]

A jelen eset feloldása azonban az 1996-os Menekélyjogi és bevándorlási törvény 2. cikk (2) bekezdésén múlik, amely lehetővé teszi egy menekélyjog iránti kérelmet benyújtó személy kitoloncolását az Egyesült Királyságból, ha többek között a miniszter úgy határoz [„certifies”], hogy véleménye szerint „az ország vagy terület kormánya nem küldené őt vissza egy olyan országba vagy területre, amely nem az Egyezményrel összhangban cselekszik”.

Az egyetlen, vagyis a lényegi kérdés tehát az, hogy a törvényt illetően nyitva áll-e a miniszter előtt az a döntés, hogy véleménye szerint ennek a követelménynek eleget tettek. Tudja-e jogilag azt mondani, hogy Németország vagy Franciaország csakis az „Egyezményrel összhangban” küldené vissza Adant vagy Aitseguert Szomáliába, illetve Algériába. Sajnálatosan az államok között nincs egységes értelmezés ezen rendelkezéseket illetően.

Ahogy a tények az általam felvázolt rövid ismertetésből kirajzolódnak, Németország és Franciaország az Egyesült Királyságtól merőben eltérő álláspontot foglal el azt illetően, hogy kik lehetnek az üldözés végrehajtói – amellyel kapcsolatos félelemre a kérelmező beadványában támaszkodik – bár a német és a francia álláspontok is eltérhetnek egymástól. Úgy tűnik tehát, hogy ha az adott területen nincs elismert állam (a német álláspont), vagy nincs olyan kormány, amely tolerálja vagy támogatja az üldözést (a francia álláspont), akkor az érintett kormányok visszaküldenék a kérelmezőket még akkor is, ha mások által elkövetett cselekmények fenyegetnék őket, amelyek – ha azokat az állam hajtaná végre – az Egyezmény értelmében üldözésnek minősülnének. Ennek oka, hogy nem látnak olyan jellegű üldözést, amelyért az állam felelősséggel tartozna. Az Egyesült Királyság ezzel szemben az Egyezmény értelmében vett elegendő fenyegetésnek minősíti azon eseteket, amikor az egyik Egyezmény által meghatározott okra alapuló veszély egy nem állami testülettől indul ki, és nem élvezi az állam türelmét vagy támogatását az adott területen.

A kérdés így leszűkül: mondhatja-e azt a miniszter, hogy ő biztos abban, hogy a másik állam a kérelmezőt kizárólag az „az Egyezményrel összhangban” küldené másik országba, ha az adott állam az Egyezménynek egy olyan értelmezését alkalmazza, amelyet a miniszter elutasít, de amelynek kapcsán a miniszter egyúttal elfogadja, hogy ez ésszerűen lehetséges, legitim, megengedett vagy talán még védhető értelmezés is.

Érthető, hogy a nemzetek, illetve az Egyezmény részes felei közötti jó viszony a fenti nézőpont elfogadására buzdít, de véleményem szerint ez a nézőpont téves. A kérdés nem az, hogy a miniszter szerint az alternatív nézőpont ésszerű, vagy megengedett, vagy legitim, vagy védhető, hanem az, hogy a miniszter bizonyos-e abban, hogy a másik államnak az Egyezményre vonatkozó értelmezésének alkalmazása azt jelentené, hogy az egyént csakis az Egyezményrel összhangban fogják visszaküldeni. A miniszternek ki kell alakítania álláspontját arra vonatkozóan, hogy mit követel az Egyezmény (amit értelmezésre kerül azon esetekben, amikor álláspontját vitatják a bíróságok). Az ő nézőpontja a releváns nézőpont, és a releváns kötelezettség az, ami az Egyesült Királyságra vonatkozik. Véleményem szerint a miniszter nem küldhet vissza egy kérelmezőt, ha úgy véli, hogy egy másik állam értelmezése miatt az illetőt abból az államból egy harmadik országba küldenének

vissza, ahol az üldözéstől megalapozott félelme lenne, amely félelemtől való védelemre a miniszter szerint kiterjed az Egyezmény.

Éppúgy, ahogy a bíróságoknak egy „közösségi” értelmezést kell adniuk a Római Szerződés szavainak („munkás”), úgy a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletének, illetve az egységes állami gyakorlatnak a hiányában, a miniszternek és a bíróságoknak meg kell találniuk a saját értelmezésüket, az Egyezmény egészének értelmezése tükrében, valamint a nemzetközi jog releváns szabályaira való tekintettel, beleértve a szerződések jogáról szóló bécsi egyezményt. A miniszternek és az Egyesült Királyság bíróságainak el kell döntenie, hogy a szerződésnek ezen mondata mit jelent. Nem fogadhatnak el egyszerűen egy listát a megengedett, a legitim, a lehetséges vagy ésszerű jelentésekről, elfogadva azt is, hogy bármelyik is kerül alkalmazásra ezek közül, az összhangban van az Egyezménnyel.

Véleményem szerint nem határozhat úgy a miniszter, hogy a 2. (2) (c) bekezdésének eleget tettek, miszerint a másik állam „az Egyezményt megsértve” nem küldené vissza a kérelmezőt, ha a másik állam értelmezése, valamint annak az értelmezésnek az alkalmazása a konkrét tények összefüggésében oda vezetne, hogy az Egyezményt olyan módon alkalmazzák, amely a miniszter meggyőződése szerint nincs összhangban az Egyezménnyel.

Az a mondat, hogy „kizárólag az Egyezménnyel összhangban”, nem azt jelenti, hogy „semmilyen más módon, mint az érintett állam lehetséges felfogása arra vonatkozóan, hogy mi az Egyezmény ésszerű, engedélyezett vagy legitim jelentése”. Hogy a Genfi Egyezmény értelmében az üldözés eredhet más testülettől, mint az állam, az az *Adan*-esetben (lásd fentebb) elismerésre került. Jelen esetben semmi nem hangzott el, ami azt sugallná, hogy ez az értelmezés téves lenne, és véleményem szerint egyértelműen helyes. Ha a 33. cikk szándéka szerint olyan esetekre korlátozta volna a benne foglalt kötelezettséget, amelyekben egy állam valósította meg, vagy tolerálta volna az üldözést, úgy ezt ki is mondta volna. A miniszternek ugyanazt az értelmezést kell alkalmaznia az 1996-os törvény 2. (2) (c) § -ára, mint a saját kötelezettségére az Egyezmény 33. cikkének értelmében.

A 2. (2) (c) § kapcsán a vitás kérdés a miniszter ama kötelezettségéhez kapcsolódik, hogy a kérelmezőt ne küldje vissza. Amennyiben más állam ettől eltérően értelmezi az Egyezményt, olyan módon, amelynek szelleme nem felel meg az Egyezménynek, úgy saját kötelezettségének oly módon kell eleget tennie, ahogy neki tanácsolják, illetve ahogy a bíróságok szerint helyes. Ha így cselekszik, az semmilyen formában nem ellentétes az államok közötti jó viszonytal, illetve nem sértő azokra az országokra nézve, amelyek az Egyezményt máshogy értelmezik, és semmiképpen nem sugall rosszhiszeműséget a részükről.

Elképzelhető, hogy vannak olyan esetek, amelyekben egy, a miniszter által elfogadott értelmezés különböző módokon hajtható végre, és az ilyen esetekben minden bizonnyal előfordulhat, hogy a miniszter elismeri, hogy ezek a különböző módok összhangban vannak az Egyezménnyel. De a miniszter se nem köteles, se nem jogosult arra, hogy olyan értelmezéseket kövessen, amelyeket nem fogad el az Egyezmény megfelelő értelmezéseként.

Nincs kétségem afelől, hogy a Fellebbviteli Bíróság a megfelelő eredményre jutott, és ezért egyetértek Lord Steynnel és Lord Hobhouse-szal, hogy ezeket a fellebbezéseket el kell utasítani.

Lord Steyn

Lordok,

Két fellebbezés van a Ház előtt, két külön bírósági felülvizsgálatra vonatkozó kérelem alapján, amelyeket közösen tárgyalunk és egy ítéletben döntöttünk el a Fellebbviteli Bíróságon: a *Reg. kontra Secretary of State for the Home Department, Ex parte Adan* és a *Reg. kontra Secretary of State for the Home Department, Ex parte Aitsegeur* [1999] 3 W.L.R. 1274. A központi kérdés az, hogy az 1996-os Menedékjogi és bevándorlási törvény alapján (a továbbiakban: az „1996-os törvény”), együttesen értelmezve az 1951-es Genfi Egyezményt a menekültek jogállásáról (1951) (Cmd. 9171) és annak Jegyzőkönyve alapján (1967) (Cmnd. 3906) (a továbbiakban: a „Menekültügyi Egyezmény”), a miniszter jogosult volt-e két menedékjogot kérelmező személy biztonságos harmadik országba történő kiutasítására, azon az alapon, hogy a Menekültügyi Egyezmény által nyújtott védelemnek nem egy különálló értelmezése lehetséges csak, hanem az olvasatoknak egy skálája. Az erre a kérdésre adott válasz az 1996-os törvény 2. § (2) (c) bekezdésén múlik, amelyet hatályon kívül helyezett az 1999-es Bevándorlási és menedékjogi törvény (a továbbiakban: az „1999-es törvény”).

Adan menedékjogi kérelme

Félretéve a felesleges részleteket, a következő volt az események lefolyása. Adan Szomália állampolgára. Most 28 éves. Menedékjogot kért Németországban. Azt mondta a német hatóságoknak, hogy egy kisebbségi klán tagja, és hogy Mogadishu környékén a domináns többségi klánok üldözték őt. 1997. augusztus 25-én a Német Szövetségi Menekültek Elismerésének Hivatala visszautasította menedékjogi kérelmét, és megtagadta tőle minden más jellegű védelmet Németországban. Elrendelték, hogy el kell hagynia Németországot, vagy pedig visszatoloncolják Szomáliába. Nem gyakorolta a fellebbezési jogát ezen döntés ellen. 1997. október 4-én érkezett az Egyesült Királyságba, és menedékjogot kérvényezett. 1998. február 3-án a miniszter azt kérte a német hatóságoktól, hogy az 1990-es Dublini Egyezmény értelmében vállalják Adan menedékjogi kérelme elbírálásának felelősségét. (Ezen Egyezmény teljes címe: Az Európai Közösségek tagállamainak egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálására illetékes állam meghatározásáról szóló egyezmény.) 1998. február 19-én a német hatóságok felelősséget vállaltak menedékjogi kérelmének elbírálásáért. Ugyanazon a napon a miniszter elutasította a menedékjogi kérvényét, annak érdemi vizsgálata nélkül, és az 1996-os törvény 2. §-a értelmében úgy határozott, hogy Adan visszaküldhető Németországba.

1998. április 29-én egy bíróság engedélyt adott Adannak, hogy indítványozza a miniszter határozatának bírósági felülvizsgálatát. 1998. november 24-én a Divisional Court (Rose lordbíró és Mitchell bíró) elutasította a kérelmet: [1999] Imm. A.R. 114. 1999. január 22-én a Fellebbezési Bíróság engedélyezte a fellebbezést. 1999. június 23-án kelt levelében a miniszter tájékoztatta Adant, hogy a fellebbezés kimenetelétől függetlenül nem kívánja visszaküldeni Németországba, de azt szeretné, hogy ő maga dönthessen menedékjogi kérelméről. Ezt azért szerette volna, mert a miniszter új bizonyítékot akart a Fellebbviteli Bíróság elé tárni a Németországban elérhető alternatív védelmi formákat illetően. Elfogadta, hogy szert tehetett volna ilyen bizonyítékokra még időben ahhoz, hogy a Divisional Court elé tárja. A miniszter elfogadta, hogy nem lenne helyes Adant visszaküldeni Németországba új bizonyítékok alapján. Ám több mint 200, hasonló kérdést felvető eset

fényében a miniszter azt kérte, hogy a Fellebbviteli Bíróság tárgyalja a fellebbezést, és fogadjon be további bizonyítékot. A Fellebbviteli Bíróság [Lord Woolf M.R. (*Master of the Rolls* – a lajstromok mestere), Laws és Mance lordbírák] befogadott további bizonyítékokat, és megtárgyalta a fellebbezést. 1999. július 23-án a Fellebbviteli Bíróság helyt adott Adan fellebbezésének: [1999] 3 W.L.R. 1274.

Aitseguer's menedékjogi kérelme

Aitseguer algériai állampolgár, most 33 éves. 1998. január 26-án, illetve a körül érkezett Franciaországba. Nem kért menedékjogot Franciaországban. 1998. február 9-én érkezett az Egyesült Királyságba, és menedékjogot kért. Azt állította, hogy Algériában veszély fenyegeti őt a Groupe Islamique Armé részéről, és a hatóságok képtelenek megvédeni őt. 1998. február 12-én a miniszter azt kérte a francia hatóságoktól, hogy a Dublini Egyezmény értelmében vállalják a felelősséget Aitseguer menedékjogi kérelmét illetően. 1998. április 20-án a francia hatóságok beelegyeztek ebbe. 1998. április 21-én a miniszter az 1996-os törvény 2. §-a alapján úgy határozott, hogy Aitseguert vissza lehet küldeni Franciaországba.

1998. július 15-én egy bíró engedélyt adott egy, a miniszter döntésének felülvizsgálatára vonatkozó kérelem benyújtására. 1998. december 18-án Sullivan bíró megsemmisítette az állami határozatot: [1999] I.N.L.R. 176. Sullivan bíró engedélyt adott fellebbezés benyújtására. 1999. június 23-án a miniszter írt Aitseguernek, ugyanazt hangoztatva, amit Adannak írt levele tartalmazott, miszerint nem kíván további bizonyítékokat a Fellebbezési Bíróság elé tárni, és nem fogja Aitseguert visszaküldeni Franciaországba, de maga fogja menedékjogi kérelmének tartalmi elbírálását elvégezni, függetlenül attól, hogy mi lesz a fellebbezés kimenetele. Aitseguer fellebbezését Adanéval együtt közösen tárgyalták. A Fellebbezési Bíróság elutasította a miniszter fellebbezését Sullivan bíró végzésével szemben.

A Menekültügyi Egyezmény eltérő értelmezései

A Menekültügyi Egyezmény 1. A cikke az idevágó részeiben következőképp rendelkezik: „Az Egyezmény alkalmazásában a „menekült” fogalma alkalmazandó minden olyan személyre, aki... (2) [Aki 1951. január 1. előtt történt események következtében] faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való vélelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva [ilyen események következtében] nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.” A zárójelben lévő szavakat az 1967-es jegyzőkönyv törlötte. A 33. cikk (1) bekezdése szerint: „Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („*refouler*”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall”.

Az 1. A (2) cikk

Eltérés van az államok gyakorlatában az 1. A (2) cikk „üldözés” szavának értelmezését illetően. A részes államok többsége, beleértve az Egyesült Királyságot, nem korlátozzák az üldözést olyan cselekményekre, amelyek egy államnak tulajdoníthatók. A részes államok kisebbsége, beleértve Franciaországot és Németországot, ebben az értelemben korlátozzák.

A két egymástól eltérő megközelítést üldözélelméletnek és felelősségi elméletnek is szokták hívni. Hogy milyen következménnyel jár az egyik vagy másik elmélet elfogadása a menekültek sorsára, azt a Ház által vizsgált esetek illusztrálják.

Adan esetében a német hatóságok arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a kormányzat hatalma Szomáliában összeomlott, és így nincs állam, amelynek az üldözést tulajdonítani lehetne. Adan azt állítja, hogy egy üldözött kisebbségi klánhoz tartozik. Továbbá, hogy az ő helyzetére nincs hatással a polgárháborús áldozatoknak a Menekültügyi Egyezményben foglalt minősítés nélküli kizárása a menekülti jogosultságból, mivel más alapot tud felmutatni: *Adan kontra Secretary of State for the Home Department* [1999] 1 A.C. 293, 311B. Aitseguer állítása szerint a Groupe Islamique Armé célpontja volt Algériában. A miniszter elismeri, hogy jelentős a kockázata annak, hogy a francia hatóságok azon az alapon tagadják meg menedékjogi kérelmét, hogy az állam nem tolerálta vagy bátorította ezen csoport fenyegetéseit Aitseguerrel szemben, és emiatt üldözése nem tulajdonítható az algériai államnak. A miniszter elismeri, hogy amennyiben Adant és Aitseguert visszaküldenék Németországba, illetve Franciaországba, úgy a felelősségi elméletben foglalt korlátozó olvasata az 1. A (2) cikknek, amely Németországban és Franciaországban elfogadott, valószínűleg azt eredményezi majd, hogy visszaküldik őket Szomáliába, illetve Algériába, ahol kínzás vagy a halál veszélyének lehetnek kitéve. Ezen elismerés kapcsán azonban még fennáll az a fenntartás, hogy vannak Németországban és Franciaországban alternatív formái Adan és Aitseguer védelmének.

Az 1993-as és az 1996-os törvények

Az Egyesült Királyságban a menedékjogi kérelmeket a miniszter bírálja el. Az 1993-as Menedékjogi és bevándorlási fellebbezés törvény 6. §-a következőképpen rendelkezik: „Abban az időszakban, amely a menedékjogi kérelem benyújtásával kezdődik és akkor ér véget, amikor a miniszter tájékoztatja az érintett személyt a kérelmével kapcsolatos határozatáról, a kérelmezőt nem lehet kitoloncolni vagy távozásra kötelezni az Egyesült Királyságból”.

Az 1996-os Menedékjogi és bevándorlási törvény 2. §-a egy kivételt fogalmaz meg az 1993-as törvény 2. §-át illetően. Ez a menedékjogot kérelmezők „biztonságos harmadik országba” történő kitoloncolására vonatkozik. Az utóbbi országok körét határozza meg az alapján, hogy ezek a törvényes követelménynek megfelelnek. Az 1996-os törvény 2. §-a az idevágó részben következőképp rendelkezik: „Az 1993-as törvény 6. paragrafusában nincs semmi, [...] ami megakadályozná egy menedékjogot kérelmező személy kitoloncolását az Egyesült Királyságból, ha

„(a) a miniszter olyan határozatot hozott, hogy véleménye szerint a (2) alparagrafusban lefektetett követelményeknek eleget tettek;

[...]

(2) A követelmények a következők:

(a) a személy nem honos vagy állampolgár abban az országban vagy területen, ahova őt küldeni akarják;

(b) életét vagy szabadságát abban az országban vagy területen nem fenyegetné veszély faja, vallása, nemzeti hovatartozása, vagy bizonyos társadalmi csoporthoz, vagy bizonyos politikai nézethez való tartozása miatt; és

„(c) az adott ország vagy terület kormánya kizárólag az Egyezményrel összhangban küldené őt más országba.

(3) Ez az alparagrafus minden országra vagy területre vonatkozik, amely tagállam vagy annak része.

[...]”

Az érintett jogában áll fellebbezni a 2. § alapján hozott határozat ellen: 2. (1) (b); 3. (1) §-ok. De amikor a határozat által jóváhagyott célország tagja az Európai Uniónak, akkor mindaddig nem lehet benyújtani a fellebbezést, amíg a menedékjogot kérelmező nem hagyta el az Egyesült Királyságot: 2. (3); 3. (2) §.

Az 1999-es törvény

Az 1999-es Bevándorlási és menedékjogi törvény 16. kiegészítésének 169. (3) §-a hatályon kívül helyezte az 1996-os törvény 2. és 3. §-át. Az 1999-es törvény 11. §-a alapján az Európai Unió egyik tagját, amellyel tartós megállapodások állnak fenn – mint például a Dublini Egyezmény – annak meghatározására, hogy melyik állam felelős egy menedékjogi kérelem vizsgálatáért, egy olyan helynek kell tekintetni, amelyből az érintett személyt nem küldik más országba semmilyen más módon, mint a Menekültügyi Egyezményrel összhangban. A menedékkérő személynek jogában áll fellebbeznie azon az alapon, hogy kitoloncolása a tagállamba ellentmondana az 1998-as Emberi jogi törvény 6. §-ának: 11. (2); 65. §-ok. A miniszter kivitelezheti a kitoloncolást a fellebbezési jog gyakorlása előtt, ha határozatot hoz, miszerint nyilvánvalóan megalapozatlan az állítás, hogy a kitoloncolás megsérti a menedékkérő emberi jogát: 11. (3); 72. (2) (a) §-ok. Az 1999-es törvény ezen rendelkezései 2000. október 2-án léptek hatályba. A jelen esetben felvetett kérdés még mindig felmerülhet olyan esetekben, amikor a javasolt kitoloncolás nem egy tartós megállapodásban részes tagállamba történik: 1999-es törvény 12. §-a.

A Fellebbviteli Bíróság döntése

A miniszter fő indítványa a Fellebbviteli Bíróság előtt arra alapult, hogy az 1996-os törvény 2. (2) (c) §-a értelmében elegendő volt a törvénynek való megfeleléshez, ha a miniszter úgy vélte, hogy a harmadik ország megközelítése az Egyezménynek egy indokolt, az adott ország számára lehetséges értelmezését nyújtja. Egy részletes és körültekintő ítéletben Laws lordbíró elutasította ezt az indítványt: [1999] 3 W.L.R. 1274. Határozata szerint a miniszternek bizonyosnak kell lennie abban, hogy a harmadik ország gyakorlata összhangban van a Menekültügyi Egyezmény valós és nemzetközi értelmezésével. A Menekültügyi Egyezmény 1. (A) cikk

(2) bekezdése kiterjed azokra a személyekre is, akik nem állami szereplők üldözésétől tartanak. Ezért tehát a miniszter nem volt jogosult arra, hogy a menedékkérők Németországba és Franciaországba történő kitoloncolását elrendelő határozatokat hozzon.

A Ház előtti fellebbezések státusza

A Ház előtti fellebbezések nem lesznek hatással Adan és Aitsegeur helyzetére. De fontos kérdéseket vetnek fel, amelyek más kérdések keretében is vizsgálatra szorulnak, beleértve olyan eseteket, amikor az Európai Unión kívüli országokba történik kitoloncolás. A *Reg. kontra Secretary of State for the Home Department, Ex parte Salem* [1999] 1 A.C. 450 esetben kialakított megközelítésnek megfelelően a Ház Adannak és Aitseguernak engedélyt adott a fellebbezésre. Mindkét esetben annak érdekében engedélyezték, hogy a Ház megvizsgálhassa: van-e lényegi különbség egy olyan állam között, amelyben a kormányzati hatalom teljesen összeomlott (mint Szomália esetében) és egy olyan állam között, ahol ugyan létezik kormányzati hatalom, de túl gyenge, hogy hatékony védelmet nyújtson a nem állami szereplők által végrehajtott üldözés ellen (mint Algéria esetében). Ez volt az alap, amelyből kiindulva Sullivan bíró megkülönböztette a Divisional Court döntését Aitseguer esetében az Adan esetben hozott döntéstől. A Fellebbviteli Bíróság határozata szerint megkülönböztethetetlen a két eset (1299C. o.).

Egyúttal egy harmadik ügy, a Fellebbviteli Bíróság előtti Subaskaran-eset, semmit nem adott hozzá az itt felmerülő kérdésekhez és így nem kértek engedélyt, hogy a Ház elé vihessék.

A kérdések

Az 1996-os törvény 2. (2) (c) §-a értelmében kiadott határozatok kapcsán a következő kérdések merülnek fel: (A) Van-e a Menekültügyi Intézmény 1. A cikk (2) bekezdésének konkrét, megfelelő nemzetközi jelentése, amelynek értelmezését a bíróság jogi kérdésként dönti el, olyan kérvények vizsgálata kapcsán, amelyek nem állami szereplők általi üldözésre vonatkoznak?

(B) Ha van, mi ez a jelentés, amennyiben releváns a jelen esetben?

(C) Jogosult volt-e a miniszter arra a következtetésre jutni, hogy:

- (i) Németország biztonságos harmadik ország-e azon menedékjogi kérelmek tekintetében, amelyek beadói olyan államokból származnak, ahol nincs állam, amely védelmezné őket nem állami szereplők általi üldözéstől?
- (ii) Franciaország biztonságos harmadik ország-e olyan menedékjogi kérelmek tekintetében, amelyek beadói olyan országokból származnak, ahol ugyan van állam, de az képtelen védelmet nyújtani nem állami szereplőktől elszenvedett üldözéssel szemben?

(D) Jogosult volt-e a miniszter a menedékjogon túl egyéb olyan védelmi formákra támaszkodni, amelyek rendelkezésre állnak abban az államban, amelybe a menedékkérőt küldeni kívánja, és amennyiben igen, milyen követelmények szerint lehet ezt meghatározni?

A Ház előtti két esetben az (A) kérdés a kritikus kérdés.

A kérdés: Van-e az 1. A cikk (2) bekezdésnek önálló jelentése?

A kiindulópont az 1996-os törvény 2. (2) (c) §-a. Rendelkezése szerint a menedékkérő kitoloncolására vonatkozó miniszteri határozat kibocsátásának egyik elengedhetetlen feltétele az, hogy annak az országnak (a harmadik ország) kormánya „[a menedékkérőt] kizárólag az Egyezményrel összhangban küldené őt másik országba vagy területre”. A jelen eset összefüggésében ez a Menekültügyi Egyezmény 33. cikk (1) bekezdésének figyelembevételét követeli meg, amelynek rendelkezése szerint semmilyen állam nem „utasítja ki vagy küldi vissza [„refouler”] a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall”. Elismert – és még hozzá jogosan elismert – a miniszter által, hogy az angol jog egyik régi elve az, hogy ha jogellenes lenne egy menedékjogi kérelmet benyújtó személyt közvetlenül származási országába visszaküldeni, ahol jogilag releváns értelemben üldözésnek lenne kitéve, akkor éppúgy jogellenes lenne őt egy olyan harmadik országba visszaküldeni, amelyről tudvalevő, hogy a kérelmezőt a származási országába küldi vissza: *Reg. kontra Secretary of State for the Home Department, Ex parte Bugdaycay* [1987] A.C. 514, at 532D-E. Ám a miniszter jogi képviselőjének állítása szerint ez az elv semmit nem mond a Ház előtt lévő konkrét problémát illetően, azaz arról a kérdésről, hogy van-e a Menekültügyi Egyezmény 1. (A) cikk (2) bekezdésének egy konkrét és nemzetközi értelme, vagy egyszerűen a lehetséges értelmezéseknek egy spektruma van, amelyet a miniszter legitimnek tekinthet, míg egyéb értelmezéseket nem. Az 1996-os törvény 2. (2) (c) §-a egyszerű és világos szavakkal lett megfogalmazva. A miniszternek azt kell határozatában tanúsítania, hogy a harmadik ország „kizárólag az Egyezményrel összhangban” küldené vissza a menedékkérőt származási országába. A paragrafus nem olyan szavakba önti a követelményt, amely jelentése szerint utalhat arra, hogy az „Egyezmény[nyel összhangban], ahogyan azt az érintett (harmadik) ország értelmezi”. Mindazonáltal a miniszter jogi képviselője azt szeretné, hogy éppen ezt az utóbbi értelmet tulajdonítsa a Ház a 2. (2) (c) §-nak. Ez az értelelem átalakítását jelentené, és nem annak értelmezését. És nincs oka annak, hogy ilyen szavakat beleolvassunk a törvénybe. Érdemes megjegyezni, hogy ez a jogalkotási módszer, amely kifejezetten elfogadó az értelmezések egy spektrumával szemben, sehol sem lelhető fel azon multilaterális szerződések vagy egyezmények vonatkozásában, amelyet az Egyesült Királyság törvényeibe beiktattak, vagy azokkal jóváhagytak. Egy ilyen különleges következtetés ezt alátámasztó világos megfogalmazást igényelt volna. A 2. (2) c) § nyilvánvaló és természetes jelentése, hogy „kizárólag az Egyezményrel összhangban” a Menekültügyi Egyezménynek a megfelelő értelmezését testesíti meg.

(Fordította: Győri Gábor)

XIII. A GYERMEKI JOGOK

S

A GYERMEKJOGI EGYEZMÉNY ALKALMAZÁSÁNAK ÁLTALÁNOS ELVEI (ENSZ GYERMEKJOGI BIZOTTSÁG)

A Gyermek jogairól szóló egyezmény alkalmazására vonatkozó általános intézkedések

5. számú általános kommentár (2003)

[...]

12. A teljes Egyezmény hatékony végrehajtása érdekében, valamint különösen a következő, a Bizottság által az Egyezmény általános elveiként azonosított cikkeinek fényében, szükséges egy gyermekjogi nézőpont ki- fejlesztése a teljes kormányzatban, a parlamentben és az igazságszolgáltatásban:

[...]

2. cikk: Az államok kötelezettsége, hogy tiszteletben tartsák és biztosítsák az Egyezményben foglalt jogokat minden, a joghatóságukon belül tartózkodó gyermek vonatkozásában, bármilyen hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ez a diszkrimináció tilalmára vonatkozó kötelezettség azt követeli meg az államoktól, hogy aktívan azonosítsanak konkrét gyermekeket, illetve gyermekek konkrét csoportját, akik esetében a jogok elismerése és érvényesítése különös intézkedéseket igényelhet. Így például a Bizottság különösen kiemeli annak szükségességét, hogy az adatgyűjtést részekre bontsák annak érdekében, hogy azonosíthatóvá váljon a diszkrimináció, illetve a potenciális diszkrimináció. A diszkrimináció kezelése a jogalkotás, a közigazgatás, illetve az erőforrások allokációjának változását igényelheti, éppúgy, mint oktatási intézkedéseket az attitűdök megváltoztatása érdekében. Hangsúlyozni kell, hogy a jogokhoz való egyenlő hozzáférés hátrányos megkülönböztetés nélküli alkalmazása nem jelent egyenlő bánásmódot. Az Emberi Jogi Bizottság egyik általános kommentárja kiemelte annak fontosságát, hogy külön intézkedéseket kell hozni annak érdekében, hogy csökkenteni vagy felszámolni lehessen azokat a körülményeket, amelyek diszkriminációhoz vezetnek.

3. (1) cikk: [A gyermek mindenekfelett álló érdeke, mint a legfőbb megfontolás minden, a gyermeket érintő döntés kapcsán](#). A cikk a „szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek” általi döntésekre, intézkedésekre vonatkozik. Ezen elv érvényesítése aktív intézkedéseket igényel a teljes kormányzatban, a parlamentben és az igazságszolgáltatásban. Minden törvényhozási, közigazgatási és bírói testület vagy intézmény köteles alkalmazni a gyermek mindenekfelett álló érdekének elvét oly módon, hogy módszeresen mérlegeli, hogy döntései vagy intézkedései milyen hatással vannak, illetve lesznek a gyermekek jogaira és érdekeire – például egy törvényjavaslat vagy egy érvényben lévő törvény, politika vagy közigazgatási intézkedés vagy bírósági döntés, beleértve azokat, amelyek nem foglalkoznak közvetlenül a gyermekekkel, de közvetetten érintik őket.

[...]

6. cikk: A gyermek veleszületett joga az élethez, és a részes államok kötelessége, hogy a gyermek életben maradását és fejlődését a lehetséges legnagyobb mértékben biztosítsák. A Bizottság azt várja el a részes államoktól, hogy a „fejlődést” annak legtagabb értelmében értelmezzék, mint holisztikus felfogást, amely kiterjed a gyermek fizikai, mentális, szellemi, erkölcsi, pszichológiai és szociális fejlődésére. Az ennek érvényesítését megvalósítani kívánó intézkedéseknek minden gyermek optimális fejlődését kell megcéloznia.

[...]

12. cikk: A gyermek joga, hogy véleményét „minden őt érintő” kérdésben kifejtse, és hogy véleményét kellően tekintetbe vegyék. Ez az elv, amely kiemeli a gyermek szerepét, mint aktív résztvevő saját jogainak előmozdításában, védelmében és monitoringjában, egyaránt vonatkozik minden, a részes államok által az Egyezmény érvényesítése érdekében hozott intézkedésre.

[...]

A jogok bíróság előtti érvényesíthetősége

24. Ahhoz, hogy a biztosított jogoknak értelme lehessen, hatékony jogorvoslati eszközöknek kell rendelkezésre állniuk a jogsértések orvoslása érdekében. Ezen követelmény impliciten benne foglaltatik az Egyezményben, és következetesen utalnak rá a többi hat nemzetközi emberi jogi egyezményben. A gyermekek különleges és kiszolgáltatott státusza komoly problémákat jelent számukra a jogorvoslati lehetőségek azonosításában, abban az esetben, ha sérülnek jogaik. Ezért az államnak különös figyelmet kell szentelnie arra, hogy legyenek hatékony, a gyermekek igényeire figyelmes és érzékeny eljárások, amelyekkel a gyermekek vagy képviselőik élhetnek. Idetartozik a gyermekbarát tájékoztatás, tanácsadás és képviselő rendelkezésre bocsátása, beleértve az önképviselő támogatását, valamint a szükséges jogi és egyéb segédlettel való hozzáférést a független panaszeljárásokhoz és a bíróságokhoz. Ahol azt találják, hogy sérültek jogok, ott megfelelő jóvátételnek kell történnie, beleértve a kártérítést, és amennyiben szükséges, a fizikai és lelki gyógyítást, rehabilitációt és reintegrációt segítő intézkedéseket, ahogyan azt a 39. cikk megköveteli.

Ahogy a fenti 6. cikk kapcsán megjegyeztük, a Bizottság hangsúlyozza, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogokat jogilag éppúgy érvényesíthetőnek kell tekinteni, mint a polgári és politikai jogokat. Elengedhetetlen, hogy a nemzeti törvények a kellő részletességgel fejték ki a jogosultságokat annak érdekében, hogy a [z Egyezmény] be nem tartása esetében hatékony jogorvoslatot tegyenek lehetővé.

Közigazgatási és egyéb intézkedések

A Bizottság nem tud részletesen előírni minden olyan intézkedést, amelyet a részes államok megfelelőnek fognak találni az Egyezmény hatékony érvényesítése érdekében. Ám a részes államok az első évtized során benyújtott jelentéseinek tanulmányozása alapján, valamint a kormányokkal, az ENSZ-szel és az ENSZ-hez kapcsolódó szervezetekkel, a nem kormányzati szervezetekkel (NGO-k) és egyéb illetékes szervezetekkel folytatott párbeszéd nyomán alapvető tanácsokat fogalmazott meg az államok számára.

27. A Bizottság meggyőződése szerint az Egyezmény hatékony érvényesítése azt követeli, hogy nyilvánvaló, a szektorokon átívelő koordináció valósuljon meg a kormányzat, a kormányzat különböző szintjei, valamint a kormányzat és a civil társadalom között – ideértve magukat a gyermekeket és az ifjúságot – a gyermekek jogainak elismerése és érvényesítése céljából. Mindig számos különböző kormányzati minisztérium és egyéb kormányzati, illetve kvázi-kormányzati testület van hatással a gyermekek életére és jogaik gyakorlására. Kévszám kormányzati minisztérium tevékenysége nem jár közvetlen vagy közvetett hatással a gyermekek életére, ha egyáltalán van ilyen minisztérium. Az érvényesítés szigorú monitoringja megkövetelt, amelyet a kormányzat minden szintjén be kell emelni az eljárásba, de egyúttal a nemzeti emberi jogi intézmények (NHRI-k), az NGO-k és egyéb független szervezetek általi monitoring is megkövetelt.

A. Egy, az Egyezményben gyökerező átfogó nemzeti stratégia kifejlesztése

28. Amennyiben a kormány teljességében és minden szinten előmozdítja és tiszteletben tartja a gyermekek jogait, úgy dolgoznia kell egy, az Egyezményben gyökerező, egyesített, átfogó és jogalapú nemzeti stratégia alapjain.

29. A Bizottság helyesli egy, az Egyezmény kereteire alapuló átfogó nemzeti gyermekstratégia vagy cselekvési terv kifejlesztését. A Bizottság elvárja a részes államoktól, hogy nemzeti stratégiájuk kifejlesztése, és/vagy felülvizsgálata során vegyék figyelembe az ő időközi jelentéseik kapcsán megfogalmazott összegző megállapításokban tett ajánlásait. Ahhoz, hogy egy ilyen stratégia hatékony tudjon lenni, minden gyermek helyzetére, valamint az Egyezményben foglalt összes jogra tekintettel kell lennie. Egy konzultációs folyamat révén kell kifejlesztetni, amelyben részt vesznek a gyermekek és a fiatalok, valamint a velük élők és dolgozók is. Ahogy fentebb (12. bekezdés) megjegyeztük, a gyermekekkel történő komoly konzultáció a gyermek szempontjait figyelembe vevő anyagokat és folyamatokat igényel; nem pusztán arról szól, hogy kiterjesztjük a gyermekekre a felnőtt folyamatokat.

30. Különös figyelmet kell szentelni a marginalizált és hátrányos helyzetű gyermekek csoportjainak azonosítására, illetve annak, hogy ezek prioritást kapjanak. A hátrányos megkülönböztetésnek az Egyezményben foglalt tilalma azt követeli meg, hogy az Egyezményben foglalt jogokat az államok joghatóságán belül tartózkodó összes gyermekre vonatkozóan elismerjék. Ahogy fentebb (12. cikk) megjegyeztük, a diszkrimináció tilalmának elve nem akadályozza meg a diszkrimináció csökkentése érdekében hozott különleges intézkedéseket.

31. Annak érdekében, hogy a stratégiának tekintélye legyen, azt a kormányzat legfelsőbb szintjén kell támogatni. Emellett a nemzeti fejlesztési tervezéshez kell kapcsolni, és a nemzeti költségvetési folyamatba is bele kell foglalni; enélkül a stratégia az alapvető döntéshozatali folyamatokon kívül rekedhet.

32. A stratégia nem lehet pusztán a jó szándékok felsorolása; magában kell foglalnia a gyermekek jogainak az egész államban történő érvényesítésére vonatkozó fenntartható folyamatának leírását; túl kell mutatnia

a politika és az elvek kifejtésén, reális és megvalósítható célokat kell követnie a gazdasági, szociális és kulturális, illetve a polgári és a politikai jogok teljes spektrumában, az összes gyermek vonatkozásában. Az átfogó nemzeti stratégiát részletesebben ki lehet fejteni az egyes ágazatokra vonatkozó cselekvési tervekben – például oktatás és egészség –, amelyek konkrét célokat, célzott átültetési intézkedéseket és pénzügyi, valamint humán erőforrásokat allokálnak. A stratégia elkerülhetetlenül prioritásokat állapít meg, de semmilyen módon nem hanyagolhatja el vagy hígíthatja fel a részes államok által az Egyezmény értelmében elfogadott kötelezettségeket. A stratégiához megfelelő erőforrásokat kell rendelni, mind emberi, mind pénzügyi vonatkozásban.

33. A nemzeti stratégia nem egy egyszeri feladat. Miután megszületett a stratégia vázlata, azt széles körben ismertetni kell a kormányzaton belül és a nyilvánosság számára, beleértve a gyermekeket (azt gyermekbarát változatra, valamint megfelelő nyelvekre fordítva és formákba öntve). A stratégiának tartalmaznia kell a monitoringra és a folyamatos felülvizsgálatra, illetve a parlament és a nyilvánosság rendszeres tájékoztatására és az utóbbiak számára meghatározott időnkénti jelentések készítésére vonatkozó rendelkezéseket is.

34. A „nemzeti cselekvési tervek”, amelyek kifejlesztésére az 1990-ben tartott első Gyermekügyi Csúcstalálkozó ösztönözte az államokat, a csúcstalálkozáson résztvevő államok által vállalt konkrét kötelezettségekhez kapcsolódtak. 1993-ban az Emberi Jogi Világkonferencián elfogadott Bécsi Nyilatkozat és Cselekvési Program felhívta az államokat a Gyermek jogairól szóló egyezménynek az emberi jogi cselekvési tervükbe történő átvételére.

35. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének különleges, gyermekekkel foglalkozó 2001-es ülésszakának záradokumentuma szintén kötelezi az államokat arra, hogy „sürgős jelleggel, amennyiben lehetséges, 2003 végéig fejlesszenek ki vagy erősítsenek meg nemzeti, illetve adott esetben regionális cselekvési terveket, amelyekbe konkrét időkorláttal ellátott és mérhető célokra és előirányzatokra alapuló cselekvési terveket foglalnak. [...]” A Bizottság üdvözlözi az államok által vállalt célokat és előirányzatokat, amelyeket a gyermekekkel foglalkozó különleges ülésszak folyamán fogadtak el és amelyeket a *Gyermekeknek megfelelő világ* című záradokumentumban rögzítettek. De a Bizottság hangsúlyozza, hogy bármely, globális találkozó folyamán elfogadott konkrét kötelezettségvállalás sem csökkenti a részes államoknak az Egyezmény értelmében vállalt jogi kötelezettségeit. Hasonlóképpen a különleges ülésszakra reagálásként kidolgozott konkrét cselekvési tervek sem csökkentik az Egyezmény által előírt átfogó alkalmazási stratégia szükségességét. A 2002-es különleges ülésszakra, illetve egyéb, a témába vágó nemzetközi konferenciára adott válaszukba az államoknak integrálniuk kellene az Egyezmény egészének alkalmazására vonatkozó tervüket.

36. A záradokumentum emellett arra buzdítja a részes államokat, hogy fontolják meg, hogy „a Gyermekek Jogaival foglalkozó Bizottsághoz beadott jelentéseikbe vegyék fel a jelen Cselekvési Terv kapcsán foganatosított intézkedésekre és elért eredményekre vonatkozó információkat”. A Bizottság támogatja ezt a javaslatot;

el van kötelezve a különleges ülésszak keretében vállalt kötelezettségek felé tett előrelépések monitoringja mellett, és további útmutatást ad az Egyezmény értelmében vállalt időszakonkénti jelentésekre vonatkozó revideált iránymutatásában.

B. A gyermekek jogai alkalmazásának koordinációja

37. A részes államok a Bizottsághoz benyújtott jelentéseinek vizsgálata során a Bizottság kivétel nélkül arra jutott, hogy szükséges az erősebb koordináció a kormányzatban a hatékony alkalmazása biztosítása érdekében: koordináció a központi kormányzati minisztériumok között, a különböző tartományok és régiók között, valamint a kormány és a civil társadalom között. A koordináció célja, hogy biztosítsa minden, az állam joghatósága alatt lévő gyermek számára az Egyezmény összes elvének és standardjának tiszteletben tartását; hogy biztosítsa, hogy az Egyezményhez való csatlakozással, illetve az annak ratifikációjával elkerülhetetlenül együtt járó kötelezettségeket nem csak azok a nagy kormányzati minisztériumok ismerik el, amelyeknek jelentős hatása van a gyermekekre – oktatási, egészségügyi, jóléti, stb. – hanem a teljes kormányzat, ideértve például a pénzüggel, tervezéssel, foglalkoztatással és honvédelemmel foglalkozó minisztériumokat, valamint a kormányzat minden szintjét.

38. A Bizottság úgy véli, hogy mint a szerződő felek által felállított testület, nem tanácsos megkísérelnie egy részletes rendet előírnia, amely a részes államok teljes körében honos, különböző kormányzati rendszerek mindegyikének megfelel. Többféle formális és informális módja van a hatékony koordináció megvalósításának, beleértve például a minisztériumok közötti gyermekügyi bizottságokat. A Bizottság azt javasolja a részes államoknak, hogy amennyiben ezt még nem tették meg, úgy az Egyezmény alkalmazásának szempontjából vizsgálják felül a kormányzati gépezet működését, különös tekintettel az általános elveket tartalmazó négy cikkekre [...].

39. Több részes államnak előnyére vált, hogy kialakított egy konkrét minisztériumot vagy szervezeti egységet, közel a kormányzat szívéhez, egyes esetekben az elnök, a miniszterelnök vagy a kormánytanács hivatalában, azzal a céllal, hogy ezek koordinálják az [Egyezmény] alkalmazását és a gyermekpolitikát. Ahogy fentebb megjegyeztük, gyakorlatilag minden kormányzati minisztérium tevékenysége kihatással van a gyermekek életére. Nem praktikus egyetlen minisztérium alá vonni az összes gyermekszolgáltatásra vonatkozó felelősséget, ráadásul egy ilyen mozzanat azzal a veszéllyel jár, hogy tovább marginalizálja a gyermekeket a kormányzaton belül. Mindazonáltal egy különleges egység, amennyiben ez, felülről érkező felhatalmazást kapna – például ha közvetlenül a miniszterelnöknek, az elnöknek vagy a gyermekügyi kabinettanácsnak lenne alárendelve – hozzájárulhatna mind az átfogó célhoz, hogy jobban megjelenítse a gyermekügyet a kormányzatban, mind ahhoz a koordinációhoz, ami szükséges, hogy a gyermekek jogait a teljes kormányzatban és annak minden szintjén tiszteletben tartsák. Egy ilyen egység megkaphatja azt a felelősséget, hogy átfogó gyermekstratégiát fejlesszen ki és felügyelje annak implementációját, valamint hogy koordinálja az Egyezmény keretében szükséges jelentést.

C. Decentralizálás, föderalizálás és delegálás

40. A Bizottság több állam irányába szükségesnek véli annak hangsúlyozását, hogy a hatalom decentralizációja, a kormányzati hatalom alsóbb szintekhez történő rendelése és delegálása által (devolúció), semmilyen formában nem csökkenti a részes állam kormányának közvetlen felelősségét a saját joghatósága alá tartozó gyermekek iránti felelősség vonatkozásában, függetlenül az állam struktúrájától.

41. A Bizottság ismétli, hogy egy állam, amely ratifikálta az Egyezményt vagy csatlakozott ahhoz, minden körülmények között felelős marad az Egyezmény teljes alkalmazásáért, a joghatósága alatt álló összes területen. Egy olyan folyamat során, amely keretében a hatalmat az alsóbb kormányzati szintekhez rendelik, a részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy az új felhatalmazásban részesülő hatóságoknak meglegyenek a szükséges pénzügyi, humán és egyéb erőforrásai ahhoz, hogy hatékonyan eleget tudjanak tenni felelősségüknek az Egyezmény alkalmazásában. A részes államok kormányzatánál meg kell maradnia annak a jogkörnek, hogy kiköveteljék az Egyezmény teljes betartását az új felhatalmazásban részesülő közigazgatási egységektől és a helyi hatóságoktól. Emellett állandó monitoring mechanizmust kell létrehozni annak biztosítása érdekében, hogy az Egyezményt tiszteletben tartsák és minden, a joghatóságuk alá tartozó gyermek esetében biztosítsák, hátrányos megkülönböztetés nélkül. Továbbá, lennie kell biztosítékoknak annak érdekében, hogy a decentralizáció vagy devolúció nem diszkriminál a különböző régiókban élő gyermekek között a jogok élvezetének tekintetében.

D. Privatizáció

42. A szolgáltatások privatizációjának folyamata jelentős hatással járhat a gyermekek jogainak elismerésére és érvényesítésére. A Bizottság a 2002-es általános vitanapját „A magánszektor, mint szolgáltató és annak szerepe a gyermek jogainak alkalmazásában” témakörnek szentelte. Ennek keretében a magánszektorba tartozóba minősítette a vállalkozásokat, NGO-kat és egyéb magántársulásokat, mind a profitorientált, mind a nonprofit szervezeteket. Ezen általános vitanap után a Bizottság részletes ajánlásokat fogadott el, amelyekre felhívta a részes államok figyelmét.¹

43. A Bizottság hangsúlyozza, hogy az Egyezmény részes államainak jogi kötelezettsége a gyermeknek az Egyezmény által meghatározott jogait tiszteletben tartani és biztosítani. Idetartozik azon kötelezettség is, hogy biztosítsák, hogy a nem-állami szolgáltatók az Egyezmény rendelkezéseivel összhangban működjenek, ily módon közvetlen kötelezettséget rójanak ki ezekre a szereplőkre.

44. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a magánszektor felhatalmazása ilyen szolgáltatások nyújtására, illetve a vonatkozó intézmények működtetésére, stb. semmilyen formában nem csökkenti az állam kötelezettségét,

¹ Committee on the Rights of the Child, Report on its thirty-first session, September-October 2002, Day of General Discussion on „The private sector as service provider and its role in implementing child rights”, 630–653. bekezdések.

hogy minden joghatósága alá tartozó gyermek számára biztosítsa az Egyezményben foglalt összes jog teljes elismerését és érvényesítését [2. (1) cikk és 3. (2) cikk]. A 3. (1) cikk leszögezi, hogy a gyermeket érintő döntésekben a gyermek mindenekfelett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban, akár állami, akár magánintézmények hozzák ezeket. A 3. (3) cikk a megfelelő standardok megállapítását követeli a felelős testületektől (a megfelelő jogi felelősséggel rendelkező testületek), különösen az egészségügy területén, valamint a személyzet száma és alkalmassága vonatkozásában. Az Egyezmény betartása érdekében ez szigorú ellenőrzést igényel. A Bizottság azt javasolja, hogy állandó monitoring mechanizmus vagy folyamat létesüljön, amely azt célozza meg, hogy minden állami és nem állami szolgáltató tiszteletben tartsa az Egyezményt.

E. Az alkalmazás monitoringja – a gyermekekre kifejtett hatások vizsgálatának és értékelésének szükségessége

45. Annak biztosítása, hogy a gyermek mindenekfelett álló érdeke képezze az elsődleges megfontolást minden, a gyermeket érintő döntés kapcsán [3. (1) cikk], valamint hogy az Egyezményt tiszteletben tartsák a jogalkotásban, illetve a politika kialakításában és alkalmazásában a kormányzat minden szintjén, azt követeli, hogy fennálljon a gyermekekre kifejtett hatás vizsgálatának (egy, a gyermekeket, valamint jogaik élvezetét érintő törvényjavaslat, közpolitikai intézkedés vagy költségvetési allokáció hatásának előrejelzése) valamint a gyermekekre kifejtett hatás értékelésének (az implementáció konkrét hatásának értékelése) folytonos folyamata. Ezt a folyamatot a közpolitika kifejlesztése során minél előbb be kell építeni a kormányzat minden szintjébe.

46. Az önmonitoring és értékelés minden kormányra nézve kötelező. De a Bizottság emellett az alkalmazás felé történő haladás független monitoringját is lényegesnek tekint, például parlamenti bizottságok, NGO-k, akadémiai intézmények, szakmai társulások, ifjúsági csoportok és független emberi jogi intézmények (65. bekezdés alább) által.

47. A Bizottság elismerését fejezi ki egyes államok irányába, amelyek elfogadtak törvényeket, melyek a hivatalos hatásvizsgálati nyilatkozatok elkészítését, valamint ezek a parlament és/vagy a nyilvánosság elé tárását követelik. Minden államnak figyelembe kell vennie, hogy hogyan tudja a 3. (1) cikk betartását biztosítani oly módon, hogy tovább segíti a gyermek nyilvánvaló integrációját a politika alkotásába, valamint a jogaik iránti nagyobb érzékenységet.

F. Adatgyűjtés és elemzés, valamint az indikátorok kifejlesztése

48. Az alkalmazásnak egy lényeges része a kellő mennyiségű és megbízható adat gyűjtése gyermekekre lebontva, annak érdekében, hogy lehetővé tegye a diszkrimináció és/vagy egyenlőtlenségek feltárását a jogok érvényesítésében. A Bizottság emlékezteti a részes államokat, hogy az adatgyűjtésnek a gyermekkor teljes időszakára ki kell terjednie, 18 éves korig. Emellett a teljes joghatóságon belül koordinálni kell, ezáltal biztosítva az egész országra alkalmazható indikátorok létrehozását. Az államoknak együtt kell működniük a megfelelő kutatási intézetekkel és az alkalmazás irányába történő haladás teljes feltérképezését kell kifejleszteniük,

kvalitatív és kvantitatív kutatásokkal egyaránt. Az időszakonkénti jelentésekre vonatkozó iránymutatások az Egyezmény összes területére kiterjedő, lebontott statisztikát és egyéb információkat követelnek. Nemcsak az adatgyűjtést végrehajtó hatékony rendszerek létrehozásra lényeges, hanem annak biztosítása is, hogy az összegyűjtött adatokat értékelik, és arra használják, hogy felmérjék az alkalmazás irányába történő előrelépéseket, hogy problémákat azonosítsanak, és hogy minden, a gyermekekre vonatkozó közpolitikai fejleményt megalapozzanak. Az értékelés azt követeli meg, hogy az Egyezményben foglalt összes jogra vonatkozóan indikátorok kerüljenek kifejlesztésre.

49. A Bizottság elismerését fejezi ki azon részes államok irányába, amelyek bevezették a joghatóságuk alatt álló gyermekek jogainak állapotára vonatkozó átfogó jelentések éves kiadását. Az ilyen jelentések nyilvánosságra hozatala, széles körben történő elterjesztése és az azokról folytatott vita – beleértve a parlamenti vitát – hangsúlyt adhat az alkalmazással foglalkozó széles körű nyilvános diskurzusnak. A fordítások, beleértve a gyermekbarát verziók elkészítését, lényegesek a célból, hogy be lehessen vonni a gyermekeket és a kisebbségi csoportokat a folyamatba.

50. A Bizottság hangsúlyozza, hogy sok esetben csak a gyermekek maguk vannak abban a helyzetben, hogy jelezzék: teljes mértékben elismerik-e és érvényesítik-e a jogaikat vagy sem. A gyermekekkel adatfelvétel céljából készített interjúk, valamint azok kutatási célra való felhasználása (a megfelelő biztosítékok mellett), fontos módja lehet annak megállapításának, hogy mely mértékig tartják tiszteletben polgári jogaikat – beleértve azon alapvető fontosságú, a 12. cikkben kifejtett jogukat, hogy véleményüket meghallgassák, és kellően tekintetbe vegyék – a családban, az iskolákban stb.

G. A gyermekek megjelenítése a költségvetésben

51. A jelentési iránymutatásban és a részes államok jelentéseinek vizsgálata során a Bizottság jelentős figyelmet fordított a nemzeti és egyéb költségvetésben a gyermekekre szánt erőforrások azonosítására és elemzésére. Egyetlen állam sem állíthatja, hogy eleget tesz a gyermekek gazdasági, szociális és kulturális jogainak „a rendelkezésére álló erőforrások határai között”, ahogyan erre a 4. cikk kötelezi, hacsak nem tudja azonosítani azt a részt, amelyet a nemzeti vagy egyéb költségvetésben a szociális szektorra, illetve azon belül a gyermekekre allokál, mind közvetetten, mind közvetlenül. Egyes államok azt állították, hogy a nemzeti költségvetéseket nem lehet ily módon elemezni. De mások megtették, és évente kiadják az ún. „gyermekek költségvetését”. A Bizottságnak tudnia kell, hogy a kormányzat összes szintjén milyen intézkedéseket hoznak annak biztosítása érdekében, hogy a gazdasági és szociális tervezést és döntéshozatalt oly módon kezelik-e, valamint a költségvetési döntéseket oly módon hozzák-e, hogy a gyermekek érdekeit legfőbb megfontolásként tartják szem előtt, valamint hogy a gyermekek – különösképp ideértve a gyermekek marginalizált és hátrányos helyzetű csoportjait – védve vannak-e a gazdaságpolitika és a pénzügyi visszaesés hátrányos hatásaitól.

52. Hangsúlyozva, hogy a gazdaságpolitika soha nem semleges a gyermekek jogaira kifejtett hatását tekintve, a Bizottságot mélyen aggasztják a strukturális kiigazítási programok, valamint a piacgazdaságra történő áttérés gyakran hátrányos következményei a gyermekekre.

H. Képzés és kapacitásépítés

53. A Bizottság hangsúlyozza az állam abbéli kötelezettségét, hogy képzést és kapacitásépítést fejlesszen ki mindenki számára, aki részt vesz az alkalmazás folyamatában – kormányzati tisztviselők, a parlament tagjai és a bírói kar tagjai – valamint azok részére, akik gyermekekkel és a gyermekek érdekében dolgoznak. Ilyenek például a közösségi és vallási vezetők, tanárok, szociális munkások és egyéb szakemberek – beleértve azokat, akik intézetekben és fogva tartási intézményekben foglalkoznak gyermekekkel –, a rendőrséget és a fegyveres erőket – beleértve a békefenntartókat – a médiában dolgozókat és sok más személyt. A képzésnek szisztematikusnak és folytatólagosnak kell lennie – alapképzés és továbbképzés. A képzés célja, hogy hangsúlyozza a gyermek státuszát, mint az emberi jogok jogosultját, hogy növelje az Egyezményrel kapcsolatos tudást, valamint annak megértését és az összes rendelkezésének aktív tiszteletben tartását mozdítsa elő. A Bizottság elvárja, hogy az Egyezmény tükröződjön a szakmai képzés tanterveiben, a szakmai etikai kódexekben és az oktatási tantervekben az oktatás minden szintjén. Az emberi jogok megértését és ismeretét természetesen támogatni kell épp a gyerekek körében is, az iskolai tanterv révén, valamint más eszközökkel is [lásd ... a Bizottság 1. számú általános kommentárját (2001) az oktatás céljairól].

54. A Bizottság időszaki jelentésre vonatkozó iránymutatása a képzés sok aspektusát említi – beleértve a szakemberek képzését –, amelyek szükségesek annak érdekében, hogy a gyermekek élvezhessék jogukat. Preambulumában és számos cikkében az Egyezmény kiemeli a család fontosságát. Különösen fontos, hogy a gyermek jogainak elősegítése integrálva legyen a szülői feladatra való felkészítésbe, illetve a nevelési oktatásba.

55. Időszakonként értékelni kell a képzés hatékonyságát, nem csak az Egyezménynek és annak rendelkezéseinek ismeretét felülvizsgálva, hanem annak mértékét is, hogy mennyiben járult hozzá olyan attitűdök és gyakorlatok kialakulásához, amelyek aktívan elősegítik, hogy a gyermekek élvezhessék jogukat.

I. Együttműködés a civil társadalommal

56. Az alkalmazás a részes államok kötelezettsége, de a társadalom minden szféráját be kell vonniuk, beleértve magukat a gyermekeket is. A Bizottság elismeri, hogy a gyermekek jogainak tiszteletben tartására és biztosítására vonatkozó felelősség a gyakorlatban túlmutat az államon, illetve az állam által irányított szolgáltatásokon és intézményeken, és kiterjed a gyermekekre, a szülőkre és a tágabb családra, egyéb felnőttekre, valamint nem állami szolgáltatásokra és szervezetekre. A Bizottság egyetért például a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának 14. számú általános kommentárjával (2000) az egészség lehető legmagasabb elérhető szintjéről (42. bekezdés), amely a következőket állapítja meg: „Bár csak államok a részes felei

az Egyezménynek, és ezért végeredményben ők felelnek annak betartásáért, a társadalom minden tagjának – egyének, beleértve egészségügyi szakembereket, családok, helyi közösségek, kormányközi szervezetek és NGO-k, társadalmi szervezetek és a vállalati szféra – felelőssége van az egészséghez való jog érvényesítésében. A részes államoknak ezért tehát olyan környezetet kell biztosítaniuk, amely ezen felelősség teljesítését előre mozdítja”.

57. Ahogy már hangsúlyoztuk (fenti 12. bekezdés), az Egyezmény 12. cikke azt követeli meg, hogy kellő súlyt kapjanak a gyermekek nézetei az őket érintő kérdésekben, amely egyértelműen kiterjed az „ő” Egyezményük végrehajtására.

58. Az államnak szorosan együtt kell működnie a legtágabb értelemben vett NGO-kkal, azok autonómiájának tiszteletben tartása mellett; idetartoznak például az emberi jogi NGO-k, a gyermekek, illetve fiatalok által vezetett szervezetek és ifjúsági csoportok, a vallási csoportok, akadémiai intézmények és szakmai társulások. Az NGO-k kulcsszerepet játszottak az Egyezmény megírásában és a végrehajtásának folyamatában is lényeges a részvételük.

59. A Bizottsági üdvözlí a gyermekek emberi jogainak elősegítése, védelme és monitoringja mellett elkötelezett NGO-koalíciók és -szövetségek kialakulását, és arra buzdítja a kormányt, hogy adjon nekik utasítás nélküli támogatást, valamint hogy pozitív hivatalos és nem hivatalos kapcsolatokat alakítson ki velük. Az NGO-k részvétele az Egyezmény által megkövetelt jelentési folyamatban, a 45. (a) cikk alatti „illetékes szervek” fogalmi meghatározása alá eső szervezetekként, gyakran valós löketet adott mind a végrehajtás, mind a jelentés folyamatának. A Gyermekek jogairól szóló egyezményhez kapcsolódó NGO Csoportnak nagyon örvendetes, erőteljes és támogató hatása van a jelentési folyamatra és a Bizottság munkájának egyéb aspektusaira. Jelentési iránymutatásában a Bizottság kiemeli, hogy a jelentés elkészítésének folyamatának „buzdítania kell, valamint elő kell mozdítania a polgárok részvételét a kormány politikájának nyilvános felülvizsgálatában”. A média nagyon értékes partner lehet az alkalmazás folyamatában.

J. Nemzetközi együttműködés

60. A 4. cikk hangsúlyozza, hogy az Egyezmény végrehajtása a világ államainak kooperatív gyakorlata. Az Egyezménynek ezek és más cikkei kiemelik a nemzetközi együttműködés szükségességét. Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya (55. és 56. cikkek) azonosítja a nemzetközi gazdasági és szociális együttműködés átfogó céljait, és az Alapokmány értelmében a tagállamok kötelezik magukat, hogy akár „közösén, [akár] külön cselekedjenek az [ENSZ-szel] együttműködve” ezen célok megvalósítása érdekében. Az ENSZ Millenniumi Nyilatkozatában, valamint egyéb globális tanácskozásokon, beleértve az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének a gyermekekről szóló külön ülészakát, az államok elkötelezték magukat, főleg a szegénység felszámolására irányuló nemzetközi együttműködés mellett.

61. A Bizottság felhívja a részes államok figyelmét, hogy az Egyezménynek kell szolgáltatnia a keretet a közvetlenül vagy közvetetten a gyermekekre vonatkozó nemzetközi fejlesztési segélyekhez, valamint hogy a donor államok programjainak jogokra alapulónak kell lennie. A Bizottság felhívja az államokat, hogy tegyenek eleget a nemzetközileg megállapodott előirányzatoknak, beleértve az Egyesült Nemzetek nemzetközi fejlesztési segély előirányzatát, amely a bruttó hazai termék 0,7%-át állapítja meg célként. Egyéb előirányzatok mellett ezt a célt is megismételte a Monterrey Konszenzus, amely a 2002-es Nemzetközi Fejlesztési Finanszírozás Konferenciából eredt. A Bizottság a nemzetközi segélyben és támogatásban részesülő államokat arra ösztökéli, hogy ezen segély jelentős részét konkrétan a gyermekekre allokálják. A Bizottság a részes államoktól elvárja, hogy éves alapon azonosítani tudják a nemzetközi támogatásból a gyermekek jogainak alkalmazására *kijelölt* összegeket, valamint hogy ezek a támogatásnak milyen arányát teszik ki.

62. A Bizottság támogatja a 20/20 kezdeményezés céljait, miszerint a fejlődő és a donor államok közös felelősségvállalásával fenntartható alapon egyetemes hozzáférést kell biztosítani jó minőségű szociális szolgáltatásokhoz. A Bizottság megjegyzi, hogy a nemzetközi találkozók, amelyek az ez irányba történő haladás felülvizsgálatával foglalkoztak, arra jutottak, hogy számos államnak nehéz lesz az alapvető gazdasági és szociális jogokat teljesítenie mindaddig, amíg nem rendelnek ehhez további erőforrásokat, illetve nem növelik a forráselosztás hatékonyságát. A Bizottság tudomásul veszi és támogatja a szegénység csökkentése érdekében tett erőfeszítéseket a legsúlyosabban eladósodott országokban a Szegénységcsökkentő stratégiai dokumentum keretében [*Poverty Reduction Strategy Paper* – PRSP]. A millenniumi fejlesztési célok megvalósításának központi, országok által vezérelt stratégiájaként a PRSP-nek jelentős mértékben összpontosítania kell a gyermekek jogaira. A Bizottság sürgeti, hogy a kormányok, donorok és a civil társadalom biztosítsák, hogy a gyermekek kiemelkedő prioritást élvezzenek a PRSP-k kialakítása során, valamint a fejlesztés szektorszintű megközelítéseiben [*sectorwide approaches* – SWA-pok. Mind a PRSP-knek, mind a SWA-poknak tükrözniük kell a gyermekjogi elveket, és egy holisztikus, gyermekközpontú megközelítést kell alkalmazniuk, amely elismeri a gyermekeket, mint a jogok tulajdonosait, és egyúttal magába foglalja a gyermekek tekintetében releváns fejlesztési célokat és célkitűzéseket.

63. A Bizottság arra ösztökéli az államokat, hogy amennyiben szükséges, nyújtsanak és használjanak fel szakmai segítséget az Egyezmény alkalmazásának folyamatában. Az ENSZ Gyermekalapja (UNICEF), az Emberi Jogok Főbiztosának Hivatala (OHCHR) és egyéb ENSZ és ENSZ-hez kapcsolódó hivatalok legyenek képesek szakmai segítséget nyújtani az alkalmazás számos aspektusa kapcsán. A részes államokat arra ösztökélik, hogy azonosítsák a szakmai segítséghez fűződő érdekeiket az Egyezmény keretében készített jelentéseikben.

64. A nemzetközi együttműködés és szakmai segítség előmozdításában az összes ENSZ és ENSZ-hez kapcsolódó hivatalnak az Egyezményt kell, hogy vezérelje, és a gyermekek jogainak főirányként való érvényesítése [*mainstreaming*] kell, hogy vezérelje őket az összes tevékenységükben. A hatáskörükön belül igyekezniük

kell biztosítani, hogy a nemzetközi együttműködés arra irányuljon, hogy a részes államok eleget tegyenek az Egyezményben vállalt kötelezettségeiknek. Hasonlóképpen, a Világbank Csoportnak, a Nemzetközi Valutaalapnak és a Világkereskedelmi Szervezetnek biztosítaniuk kell, hogy a nemzetközi együttműködéssel és gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos tevékenységeik elsődleges megfontolásként tekintsenek a gyermekek érdekeire, és az Egyezmény teljes alkalmazását segítsék elő.

K. Független emberi jogi intézmények

65. A 2. számú (2002), „A független nemzeti emberi jogi szervezetek szerepe a gyermekek jogainak védelmében és támogatásában” című általános kommentárjában a Bizottság megjegyzi, hogy „az ilyen testületek létrehozását a részes államok által a ratifikációban vállalt kötelezettségnek tartja, amely az Egyezmény végrehajtásának, és a gyermekek jogainak egyetemes érvényesítésének elősegítését kívánja biztosítani”. A független emberi jogi intézmények kiegészítik a gyermekekre irányuló hatékony kormányzati struktúrákat; a függetlenség az elengedhetetlen elem: „A nemzeti emberi jogi intézmények szerepe, hogy önállóan kísérik figyelemmel [az Egyezménynek] az állam általi betartását, a haladást annak alkalmazásának terén, valamint hogy mindent megtegyenek a gyermekek jogainak teljes tiszteletben tartása érdekében. Bár ez azt követelheti meg, hogy az intézménynek projekteket kell kifejlesztenie a gyermekek jogainak támogatása és védelme érdekében, de nem vezethet ahhoz, hogy a kormány a monitoringgal kapcsolatos kötelezettségeit a nemzeti intézményre ruházza át. Lényeges, hogy az intézmény teljesen szabad legyen saját programjának kialakításában és tevékenységeinek meghatározásában”.² A 2. számú általános kommentár részletes útmutatást ad a gyermekekkel foglalkozó független emberi jogi intézmények létrehozásáról és működtetéséről.

(Fordította: Győri Gábor)

² HRI/GEN/1/Rev. 6, 25. bekezdés, 295. o.

II. Emberi jogok és a kisgyermek

[...]

4. **A korai gyermekkor meghatározása.** A korai gyermekkor meghatározásai különböző országokban és régiókban eltérőek, a helyi hagyományoktól, illetve az általános iskolai rendszerek felépítésétől függően. Egyes országokban az átmenet az óvodából az iskolába négy éves kor után történik. Más országokban ez az átmenet 7 éves kor körül zajlik. A korai gyermekkorral kapcsolatos jogok vizsgálata során a Bizottság minden fiatal gyermeket szeretne figyelembe venni: születéskor és a csecsemőkorban; a bölcsődei, illetve óvodai évek során; valamint az iskolába történő átmenet során. Ennek megfelelően a Bizottság a korai gyermekkorra a 8 év alatti kor időszakát javasolja; a részes államoknak ezen meghatározás fényében kell felülvizsgálniuk a kisgyermekkel kapcsolatos kötelezettségeiket.

[...]

III. Általános elvek és jogok a korai gyermekkorban

[...]

9. A Bizottság az Egyezmény 2., 3., 6. és 12. cikkeit azonosította általános alapelvként [lásd 5. számú általános kommentár (2003)] az Egyezmény alkalmazásával kapcsolatos általános intézkedésekről). Minden elv más implikációval bír a kisgyermekkorra.

10. **Az élethez, az életben maradáshoz és fejlődéshez való jog.** A 6. cikk a gyermek veleszületett élethez való jogáról beszél, valamint a részes államok azon kötelezettségéről, hogy a lehető legnagyobb mértékben biztosítsák a gyermek életben maradását és fejlődését. A részes államokat felhívták arra, hogy minden lehetséges intézkedést hozzanak meg annak érdekében, hogy javítsák az anyák és csecsemők perinatális ellátását, csökkentsék a csecsemő- és gyermekhalandóságot, olyan körülményeket teremtsenek, amelyek elősegítik az összes kisgyermek jóllétét életük eme, kritikus fázisában. A nem megfelelő táplálkozás és a megelőzhető betegségek továbbra is komoly akadályok a korai gyermekkorral kapcsolatos jog érvényesítésénél. Az életben maradás és a fizikai egészség biztosítása prioritások, de a részes államokat emlékeztetjük, hogy a 6. cikk a fejlődés minden aspektusára kiterjed és egy kisgyermek egészsége, és pszicho-szociális jólléte sok tekintetben egymással kölcsönösen összefüggő kapcsolatban állnak. Mindkettőt kockázathatják a rossz életkörülmények, az elhanyagolás, az érzéketlen vagy az erőszakos, a visszaélést megvalósító bánásmód, valamint az emberi potenciál kiélésére vonatkozó lehetőségek korlátozása. A különösen nehéz körülmények között felnövő gyermekek fokozott figyelmet igényelnek [lásd alábbi VI. rész]. A Bizottság emlékezteti a részes államokat (és egyéb érintetteket), hogy az életben maradáshoz és a fejlődéshez való jogot csakis holisztikus

megközelítéssel lehet alkalmazni, az Egyezmény összes egyéb rendelkezésének érvényesítése révén, beleértve az egészséghöz, kellő táplálkozáshoz, szociális biztonsághoz, megfelelő életszínvonalhoz, egészséges és biztonságos környezethez, oktatáshoz és játékhoz való jogokat (24., 27., 28., 29. és 31. cikkeket), valamint a szülői felelősség és a segély, illetve minőségi szolgáltatások nyújtására vonatkozó kötelezettségek (5. és 18.cikk) tiszteletben tartását. A gyermekeket kiskoruktól fogva be kell vonni olyan tevékenységekbe, amelyek segítik a jó táplálkozásukat, valamint az egészséges, betegséget megelőző életmódot.

11. **A megkülönböztetés tilalmához való jog.** A 2. cikk jogokat biztosít minden gyermeknek, bárminemű megkülönböztetés nélkül. A Bizottság felhívja a részes államokat, hogy azonosítsák, hogy mi szükséges ezen elv érvényesítéséhez:

A 2. cikk azt jelenti, hogy a fiatal gyermekkel szemben általában véve nem lehet semmilyen alapon diszkriminálni, amely tilalom hatálya alá esik például, hogy ha a törvények elmulasztanak az erőszaktól való egyenlő védelmet biztosítani minden gyermek számára, beleértve a kisgyermeket. A kisgyermeket különösen érinti a diszkrimináció kockázata, mert viszonylag tehetetlenek és ki vannak szolgáltatva másoknak jogaik érvényesítésének vonatkozásában.

A 2. cikk azt is jelenti, hogy a kisgyermek semelyik konkrét csoportjával szemben nem szabad hátrányos megkülönböztetést alkalmazni. A diszkrimináció öltheti az alacsonyabb szintű élelmezés; a nem megfelelő gondozás és figyelem; a korlátozott játék-, tanulás és oktatási lehetőségek; vagy az érzelmek és nézetek szabad véleménynyilvánítása tilalmának formáját. A diszkrimináció emellett megnyilvánulhat durva bánásmódban és méltatlan elvárásokban, amelyek kizsákmányolóak, illetve abúzív jellegűek lehetnek. Például:

- (i) A leánygyermek elleni diszkrimináció súlyos jogsértés. Amely hatással van életben maradásukra és fiatal életük minden területére, azon túlmenően, hogy korlátozza abbéli képességüket, hogy pozitívan járuljanak hozzá a társadalomhoz. A szelektív abortusz, a nemi szervek csonkítása, az elhanyagolás és csecsemőgyilkosság – beleértve a nem megfelelő táplálást a csecsemőkor során – áldozatai lehetnek. Elvárhatják tőlük, hogy túlzott családi felelősséget vállaljanak és megfosztják őket a lehetőségtől, hogy részt vegyenek a korai gyermekkori vagy általános oktatásban.
- (ii) A fogyatékos gyermekekkel szembeni diszkrimináció csökkenti az életben maradási esélyeiket és életminőségüket. Ezek a gyermekek jogosultak mindarra az ellátásra, táplálkozásra, gondozásra és támogatásra, amelyben más gyermekek részesülnek. Emellett szükségük lehet további, külön támogatásra annak érdekében, hogy biztosítani lehessen integrációjukat és a jogaik érvényesítését.
- (iii) A HIV/AIDS fertőzött gyermekekkel szembeni diszkrimináció megfosztja őket a segítségtől és támogatástól, amelyre leginkább szükségük lenne. A diszkrimináció megnyilvánulhat a közpolitikában, a szolgáltatások nyújtásában, illetve a hozzájuk való hozzáférésben, éppúgy, mint a mindennapi gyakorlatban, amelyek a gyermekek jogait sértik [lásd még a 27. bekezdés).
- (iv) Az etnikai hovatartozással, osztály/kaszt hovatartozással, egyéni körülményekkel és életmóddal vagy politikai és vallási felfogással (akár a gyermeké, akár a szülőké) kapcsolatos diszkrimináció

kizárja a gyermekeket a teljes társadalmi részvételből. Hatással van a szülők abbéli képességére, hogy teljesítsék gyermekeik iránti kötelezettségeiket. Hatással van a gyermekek esélyeire és önbecsülésére, valamint serkenti a haragot és a konfliktust mind a gyermekek, mind a felnőttek között.

- (v) A kisgyermekek, akik többféle diszkrimináció által sújtottak (például etnikai származásuk, társadalmi vagy kulturális státuszuk okán, nemük és/vagy fogyatékuk okán) különösen veszélyeztetettek.

12. A kisgyermekek is szenvedhetnek a szüleiket érő diszkrimináció következményeitől, például ha a gyermekek házasságon kívül születtek vagy egyéb olyan körülmények között, amelyek eltérnek a hagyományos értékektől, vagy ha szüleik menekültek vagy menedékkjogot kérelmező személyek. A részes államok felelőssége, hogy a diszkriminációt figyeljék és harcoljanak ellene, bármely formát is ölt és bárhol történik – családokban, közösségben, iskolákban vagy egyéb intézményekben. A kisgyermekeknek szóló minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos diszkrimináció külön aggályos, kiváltképp, ha egészségügyi, oktatási, jóléti és egyéb szolgáltatások nem érhetőek el egyetemesen és az állami, egyéni és jótékony szervezetek kombinációjával kínálják ezeket. Első lépésként a Bizottság felhívja a részes államokat, hogy figyeljék az olyan minőségi szolgáltatások elérhetőségét, illetve az azokhoz való hozzáférést, amelyek hozzájárulnak a kisgyermekek életben maradásához és fejlődéséhez, beleértve a szisztematikus adatgyűjtést, lebontva különböző lényegi változókra a gyermekek és családok háttérét és körülményeit illetően. Második lépésként szükség lehet olyan intézkedésekre, amelyek garantálják, hogy a gyermekek egyenlő eséllyel használhatják, vagy részesülhetnek a rendelkezésre álló szolgáltatásokból. Általánosabban, a részes államoknak növelniük kell a kisgyermekek ellen általában felmerülő diszkriminációval kapcsolatos, valamint a különösen kiszolgáltatott csoportok elleni diszkriminációval kapcsolatos tudatosságot.

13. **A gyermek mindenekfelett álló érdeke.** A 3. cikk kifejti azt az elvet, miszerint a gyermek mindenekfelett álló érdeke a legfőbb megfontolás minden, a gyermeket érintő cselekményben. A viszonylagos éretlenségük okán jogaik és mindenekfelett álló érdekeik felmérésében és képviselésében a kisgyermekek a felelős hatóságokra vannak utalva olyan döntések és cselekmények vonatkozásában, amelyek hatással vannak a jóllétükre, és mindeközben figyelembe veszik álláspontjukat és fejlődőképességeiket. A mindenekfelett álló érdek többször is megjelenik az Egyezményben (beleértve a 9., 18., 20. és 21. cikkeket, amelyek legrelevánsabbak a korai gyermekkor tekintetében). A mindenekfelett álló érdek minden, a gyermekekkel kapcsolatos cselekményre vonatkozik, és aktív intézkedéseket igényel jogaik védelmében és életben maradásuk, növekedésük és jólétük elősegítése érdekében, valamint az olyan intézkedésekre is vonatkozik, amelyek a szülőket és más, a gyermekek jogainak érvényesítésében naponta felelősséget vállaló személyeket támogatják vagy segítik.

- (a) *Egyes gyermekek mindenekfelett álló érdeke.* Minden, a gyermek gondozásával, egészségével, oktatásával stb. kapcsolatos döntésnek – beleértve a szülőket, szakembereket és más, a gyermekért felelős személyek döntéseit – figyelembe kell vennie a mindenekfelett álló érdek elvét. Fontos, hogy a részes államok gondoskodjanak arról, hogy a kisgyermekek önálló képvisellel rendelkezzenek minden jogi eljárás folyamán, olyan személy által, aki a gyermek mindenekfelett álló érdeke szerint jár el, valamint arról is, hogy

a gyermekeket meghallgassák minden olyan esetben, amikor képesek véleményüket vagy preferenciájukat kifejezni.

(b) *A kisgyermeknek mint csoportnak, illetve célcsoportkénti mindenekfelett álló érdeke.* Minden törvénynek, közpolitika kidolgozásnak, közigazgatási vagy bírósági döntéshozatalnak, illetve szolgáltatásnyújtásnak, amely hatással van a gyermekekre, figyelembe kell venni a mindenekfelett álló érdek elvét. Idetartoznak a gyermekre közvetlen hatással levő cselekmények (például az egészségügyi szolgáltatásokhoz, ellátórendszerekhez vagy iskolákhoz kapcsolódó), valamint azon cselekmények, amelyek közvetett hatást fejtenek ki a kisgyermekre (például a környezet, lakás vagy közlekedés révén).

IV. Szülői felelősség és a részes államok támogatása

[...]

18. *A szülői szerepek tiszteletben tartása.* Az Egyezmény 18. cikke megerősíti, hogy a szülők vagy gyámok elsődleges felelőssége a gyermekek fejlődésének és jóllétének elősegítése, és a gyermek mindenekfelett álló érdeke áll legfőbb kötelezettségük homlokterében [18. (1) és 27. (2) cikkek]. A részes államoknak tiszteletben kell tartaniuk a szülők, anyák és apák elsődlegességét. Ebbe tartozik ama kötelezettség is, hogy ne válasszák el a gyermekeket a szülőktől, kivéve, ha a gyermek mindenekfelett álló érdekei ezt megkövetelik (9. cikk). A kisgyermek *különösen* kiszolgáltatottak az elválasztás következményeinek annak köszönhetően, hogy fizikailag függnek a szülőtől/elsődleges ellátóiktól és emocionálisan kötődnek hozzájuk. Emellett kevésbé képesek megérteni az elválasztás körülményeit. Azon helyzetek körébe, amelyek leginkább hajlamosak negatív hatást kifejteni a kisgyerekekre, tartozik többek között az elhanyagolás és a megfelelő szülői gondviseléstől való megfosztás; a szülői gondviselés akut anyagi és pszichológiai stressz körülményei vagy rossz lelki egészség mellett; szülői gondviselés elszigeteltségben; a következtelen szülői gondviselés, a szülők közötti konfliktussal vagy a gyermek bántalmazásával járó szülői gondviselés; valamint az olyan helyzetek, amikor a gyermekek szétszakított kapcsolatokat tapasztalnak (beleértve a kényszerített elválasztás), vagy amikor alacsony minőségű intézményes gondviselésben részesülnek. A Bizottság felhívja a részes államokat, hogy tegyenek meg minden szükséges lépést annak biztosítása érdekében, hogy a szülők képesek legyenek eleget tenni a gyermekeik iránti elsődleges felelősségüknek; hogy támogassák a szülőket a felelősségük teljesítésében, beleértve a gyermekgondozástól történő káros megfosztás, megszakítás vagy annak megzavarásának csökkentését; és hogy intézkedjenek, ha egy kisgyermek jólléte veszélyben van. A részes államok átfogó céljába kell, hogy tartozzon az elhagyott vagy árvasorsra jutott kisgyermek számának csökkentése, valamint az intézményes vagy egyéb hosszú távú gondviselésre szoruló gyermekek számának csökkentése, kivéve, ha úgy ítélik meg, hogy ez szolgálja leginkább a gyermek mindenekfelett álló érdekeit [lásd még alábbi VI. részt).

[...]

20. **Segítség a szülőknek.** A részes államokban kötelező megfelelő segítséget nyújtani a szülőknek, gyámoknak és a tágabb családnak a gyermeknevelési feladatok teljesítéséhez [18. cikk (2)–(3) bekezdések], beleértve a segítséget a családoknak, hogy a gyermek fejlődéséhez szükséges életkörülményeket teremtsenek [27. cikk (2) bek.] és annak biztosítását, hogy a gyermekek a szükséges védelemben és gondviselésben [3. cikk (2) bek.] részesüljenek. A Bizottság aggódik, hogy nem veszik kellően figyelembe, hogy milyen erőforrások, ismeretek és személyes elkötelezettség szükséges a szülők, illetve a kisgyermekért felelős más személyek részéről, különösen azokban a társadalmakban, ahol elfogadott a korai házasság és gyermekvállalás, valamint azokban a társadalmakban, ahol magas a fiatal, gyermeküket egyedül nevelő szülők aránya. A korai gyermekkor az az időszak, amikor a legkiterjedtebb (és legintenzívebb) a szülői felelősség a gyermek jóllétének összes, az Egyezmény által lefedett aspektusa iránt: az életben maradás, egészség, fizikai és emocionális biztonság, az élet- és az ellátás színvonala, játék- és tanulási lehetőségek és a véleménynyilvánítás szabadsága. Ennek megfelelően a gyermekek jogainak érvényesítése jelentős mértékben az ő gondviselésükért felelős személyek jóllétének és erőforrásainak függvénye. Ezen kölcsönös függőségek felismerése fontos kiindulópont a szülőknek, gyámoknak és a gondviselőknek nyújtott támogatások és szolgáltatások tervezésénél. Például:

- (a) Egy egységesített megközelítésbe tartoznának az olyan intézkedések, amelyek közvetett hatással vannak a szülők abbéli képességére, hogy a gyermekek mindenképp álló érdekeit elősegítsék (például adózás és juttatások, megfelelő lakás, munkaórák), valamint azok is, melyek hatása közvetlenebb (például perinatális egészségügyi szolgáltatások az anya és a csecsemő részére, a szülők képzése, családlátogatók).
- (b) A megfelelő támogatás biztosításának figyelemmel kell lennie a szülők új szerepére és a tőlük megkívánt készségekre, valamint arra is, hogy a korai gyermekkor során változik a terhelésük és a rájuk nehezedő nyomás – például amikor a gyerekek mozgékonyabbá válnak, többet kommunikálnak verbálisan, nő a szociális kompetenciájuk, majd később, amikor elkezdene gyermekgondozási és oktatási programokban részt venni.
- (c) A szülők támogatási körébe tartozik a szülői gondviseléssel kapcsolatos képzés, szülői tanácsadás és egyéb szolgáltatások anyáknak, apáknak, testvéreknek, nagyszülőknek és más személyeknek, akik időnként felelősek lehetnek a gyermek mindenképp érdekeinek érvényre juttatásáért.
- (d) A támogatásba az is beletartozik, hogy segítséget kínálnak a szülőknek és más családtagoknak olyan módon, amely ösztönzi a pozitív és érzékeny kapcsolatokat a kisgyermekkel és növeli a gyermekek jogainak és mindenképp érdekeinek megértését.

21. A szülőknek nyújtandó megfelelő támogatást a legjobban egy a korai gyermekkorra vonatkozó, átfogó közpolitikai csomag részeként lehet megvalósítani [lásd alább az V. részt], amelybe beletartozik a korai évekre vonatkozó, egészséggel, gondozással és oktatással kapcsolatos támogatás. A részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy a szülők megfelelő támogatásban részesüljenek, hogy képesek legyenek a kisgyermeküket teljesen involválni ilyen programokba, különösen a leginkább hátrányos helyzetű és kiszolgáltatott csoportokat.

Kiemelten a 18. cikk (3) bekezdés ismeri el, hogy sok szülő gyakran gyéren jövedelmező munkakörben folytat gazdasági tevékenységet, amelyeket igyekeznek összeegyeztetni szülői feladataikkal. A 18. cikk (3) bekezdés a részes államoktól megköveteli, hogy minden szükséges intézkedést meghozzanak annak biztosítása érdekében, hogy a dolgozó szülők gyermekeinek joga legyen igénybe venni gyermekgondozási szolgáltatásokat, gyermekszülési védelmet és létesítményeket, amelyek igénybevételére jogosultak. E tekintetben a Bizottság azt javasolja, hogy a részes államok ratifikálják az anyaság védelméről szóló, 2000-ben (183. számú) elfogadott ILO egyezményt.

V. Átfogó közpolitika és programok a korai gyermekkorra, különösen a kiszolgáltatott gyermekek számára

[...]

27. **Egészségügyi szolgáltatás.** A részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy az első éveiben minden gyermeknek hozzáférése legyen az egészségügy és ételmezés lehető legmagasabb szintjéhez, annak érdekében, hogy csökkentsék a csecsemőhalandóságot, és lehetővé tegyék a gyermekeknek az egészséges életkezdést (24. cikk). Konkrétan:

- (a) A részes államok kötelesek hozzáférést biztosítani tiszta ivóvízhez, kellő tisztálkodási lehetőséghez, megfelelő védőoltásokhoz, jó táplálkozáshoz és orvosi szolgáltatáshoz, amely szükséges a kisgyermek egészségének megőrzéséhez, mint ahogyan a stresszmentes környezet is. Az alultápláltság és a betegségek hosszú távú hatással vannak a gyermekek fizikai egészségére és fejlődésére. Hatással vannak a gyermekek lelki állapotára, gátolva a tanulásukat és társadalmi részvételüket, ezáltal csökkentve a potenciáljuk kihasználásának esélyeit. Ugyanez vonatkozik a túlsúlyosságra és az egészségtelen életmódra;
- (b) A részes államok felelőssége, hogy alkalmazzák a gyermekek egészséghez való jogát oly módon, hogy támogatják a gyermek egészségével és fejlődésével kapcsolatos oktatást, beleértve a szoptatás előnyeit, a táplálkozást, a higiénit és a tisztálkodást. Prioritást kell adni emellett az édesanyák és csecsemők megfelelő prenatális és posztnatális egészségügyi ellátásának annak érdekében, hogy segítsék a gyermek és családja közötti egészséges kötődést, főleg a gyermek és édesanyja (vagy egyéb elsődleges gondviselő) közötti kapcsolatot [24. cikk (2) bek.]. A kisgyermeknek maguk is képesek arra, hogy hozzájáruljanak a saját egészségükhöz és ösztönözzék az egészséges életmódot a kortársaik körében, például oly módon, hogy részt vesznek életkoruknak megfelelő, gyermekközpontú egészségügyi oktatási programokban.
- (c) A Bizottság felhívja a részes államok figyelmét arra a különleges kihívásra, amelyet a HIV/AIDS jelent a korai gyermekkorra nézve. Minden szükséges lépést meg kell tenni, hogy *i*) megakadályozható lehessen a szülők és kisgyermekek megfertőzése, határozottan közbeavatkozva az átadás láncába, különösen az apa és anya, illetve anya és csecsemője között; *ii*) a pontos diagnózisok szolgáltatása, hatékony kezelés és a támogatások egyéb formái rendelkezésre álljanak mindkét szülőnek és a kis-

gyermeknek, akiket megfertőzött a vírus (beleértve az antiretrovirális terápiákat); és (iii) a megfelelő alternatív ellátás biztosítva legyen azon gyermekek részére, akik a HIV/AIDS okán elvesztették szüleiket vagy elsődleges gondviselőjüket, beleértve mind az egészséges, mind a fertőzött árvákat. [lásd még a 3. számú általános kommentárt (2003) a HIV/AIDS-ről és a gyermek jogairól].

[...]

VI. Különös védelmet igénylő kisgyermekek

[...]

- (a) *Abúzus és elhanyagolás* (19. cikk). A kisgyermekek gyakran elhanyagolás, rossz bánásmód és abúzus áldozatai, beleértve a fizikai és mentális erőszakot. Az abúzus nagyon gyakran családon belül történik, ami különösen pusztító. kisgyermekek legkevésbé képesek ezt kikerülni, illetve ennek ellenállni, legkevésbé képesek felfogni, hogy mi történik, s legkevésbé tudják majd mások védelmét keresni. Meggyőző bizonyíték van, hogy a hanyagolás és az abúzus eredményeként keletkező trauma negatív hatással jár a fejlődésre, beleértve a legkisebb gyermekek esetében kimutatható hatást az agy kifejlődésének folyamatát. Figyelembe véve az abúzus és elhanyagolás elterjedtségét a korai gyermekkorban, valamint a bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy ennek hosszú távú hatása van, a részes államoknak meg kell hozniuk minden intézkedést annak érdekében, hogy megvédjék a veszélyeztetett kisgyermekeket, és védelmet nyújtsanak az abúzus áldozatainak, pozitív lépéseket foganatosítsanak a célból, hogy segítsenek nekik a traumából felépülni, miközben elkerülik, hogy megbélyegezzék őket az őket ért abúzus miatt.
- (b) *Család nélküli gyermekek* (20. és 21. cikkek). A gyermekek joga a fejlődéshez súlyosan veszélyeztetetté válik, ha árvák lesznek, elhagyják őket vagy megfosztják őket a családi gondviseléstől, vagy ha hosszú távú megszakítás történik a családi viszonyaikban, vagy elválasztódnak családtagjaiktól (például természeti katasztrófa vagy egyéb vészhelyzet miatt, az olyan epidémiák kapcsán, mint a HIV/AIDS, a szülők bebörtönzése, fegyveres konfliktusok, háborúk és kényszer szülte migrációk okán). Az ilyen visszasságok eltérően hatnak a gyermekekre egyéni ellenálló képességüktől, koruktól és körülményeiktől függően, valamint annak függvényében is, hogy milyen, a támogatás kiterjedtebb forrásai, illetve alternatív gondozás áll rendelkezésükre. A tudományos kutatások azt mutatják, hogy az alacsony színvonalú intézményes ellátás aligha képes segíteni az egészséges fizikai és pszichológiai fejlődést és nagyon súlyos negatív hatással járhat a hosszú távú társadalmi beilleszkedésükre nézve, különösen a 3 év alatti gyermekek esetében, de az 5 év alattiaknál is. Amennyiben a gondozás alternatív módjára van szükség, úgy a korai elhelyezés családalapú, vagy család jellegű gondozásban inkább képes lesz arra, hogy pozitív kifejeletet biztosítson a kisgyermekek számára.

A részes államok fel vannak kérve, hogy fektessenek be és támogassák az olyan jellegű alternatív ellátásokat, amelyek képesek biztonságot adni, megadni a gondviselés és a szeretet folytonosságát, valamint a kisgyer-

mekeknek lehetőséget biztosítani arra, hogy hosszú távú, kölcsönös bizalomra és tiszteletre alapuló kapcsolatokat alakítsanak ki, például a nevelőszülők, örökbefogadók vagy a tágabb család támogatásának eszközei révén. Amennyiben az örökbefogadás a cél, úgy a „gyermek mindenekfelett álló érdekei” (21. cikk) képezik a legfőbb megfontolást, és nem csak az „elsődleges megfontolást” (3. cikk). Ilyen esetben módszeresen szem előtt és tiszteletben kell tartani a gyermek összes vonatkozó jogát, valamint a részes államoknak az Egyezményben foglalt és a jelen általános kommentárban hivatkozott kötelezettségeit.

- (c) *Menekültek* (22. cikk). A kisgyermek, akik menekültek, minden valószínűség szerint meg vannak zavarodva, mivel sok mindent elvesztettek, amit a mindennapi környezetükben és kapcsolataikban megszoktak. Ők és a szüleik jogosultak az egészségügyi ellátáshoz, az oktatáshoz és egyéb szolgáltatásokhoz való hozzáféréshez. A gyermekek, akik kíséret nélkül vannak, vagy elválasztódtak családjuktól, különösen veszélyeztetettek. A Bizottság részletes útmutatást ad ezen gyermekek gondozására és védelmére vonatkozóan a 6. számú általános kommentárjában (2005) a kíséret nélküli és családjuktól elszakadt, származási országukon kívül tartózkodó gyermekekkel való bánásmódról.
- (d) *Fogyatékos gyermekek* (23. cikk). A korai gyermekkor az az időszak, amikor általában azonosítják a fogyatékossgot és felismerik annak hatását a gyermek jóllétére és fejlődésére. A kisgyermeket soha nem szabad intézménybe zárni pusztán a fogyatéku okán. Prioritást kell adni annak biztosításának, hogy egyenlő eséllyel vehessenek részt az oktatásban és a közösségi életben. Ebbe tartozik az olyan akadályok elhárítása is, amelyek jogaik érvényesítését gátolják. A fogyatékos kisgyermek jogosult a megfelelő szakellátásra, beleértve a szüleiket (vagy gondviselőjüket) illető támogatást is. A fogyatékos gyermekekkel a méltóságukat mindig tiszteletben tartva kell bánni és oly módon, hogy az az önállóságukat ösztönözze. [lásd még az ajánlásokat a Bizottság 1997-es általános vitanapjáról a „A fogyatékos gyermekek jogairól”, amelyet a CRC/C/66. dokumentum tartalmaz].
- (e) *Ártalmas munka* (32. cikk). Egyes országokban és régiókban a gyermekeket fiatal kortól munkára szocializálják. Ebbe olyan tevékenységek is beletartoznak, amelyek potenciálisan veszélyesek, kizsákmányolóak, és károsak a gyermekek egészségére nézve, valamint oktatását és hosszú távú kilátásait tekintve. Így például a kisgyermeket bevonhatják a házimunkába vagy mezőgazdasági munkába, vagy segíthetik a szülőket, illetve a testvéreiket a veszélyes tevékenységek folytatásában. Még az egészen kis csecsemők is ki lehetne téve a gazdasági kizsákmányolásnak, például amikor koldulásra használják őket, vagy e célból bérbe adják őket. Szintén aggodalomra ad okot a kisgyermek kizsákmányolása a szórakoztatóiparban, beleértve a televíziót, a film- és reklámgyártást, valamint egyéb modern médiát. A részes államoknak kiemelt felelőssége van a veszélyes gyermekmunka szélsőséges formáinak tekintetében, ahogyan azokat a gyermekmunka legrosszabb formáiról szóló 1999-es ILO egyezmény (182. számú) azonosította.
- (f) *Kábítószer és pszichotrop szer tiltott fogyasztása* (33. cikk). Bár a kisgyermek csak ritkán fogyasztanak kábítószereket, szükségük lehet szakmai ellátásra, ha drogfüggő édesanyához születnek, és védelemre lehetnek utalva, ha családtagjaik rendszeres kábítószer-fogyasztók, és emiatt a gyermekek is ki vannak téve a kábítószereknek. Emellett szenvedhetnek a kábítószer-fogyasztásnak a család életszín-

vonására, illetve a gyermek ellátásának minőségére kifejtett negatív hatásától is, valamint ki vannak téve a kábítószer-fogyasztásba történő korai bevonásnak is.

- (g) *Nemi kizsákmányolás és nemi erőszak* (34. cikk). A kisgyermek, és különösen a kislányok, ki vannak szolgáltatva a korai szexuális erőszaknak és kizsákmányolásnak, mind családon belül, mind azon kívül. A nehéz körülmények között élő kisgyermek különösen veszélyeztetve van, így például a leánygyermek, akiket háztartási munkásként foglalkoztatnak. A kisgyermek emellett a pornográfia gyártóinak is áldozatai lehetnek; ezt lefedi a gyermek jogairól szóló egyezményhez csatolt 2002-es ENSZ-jegyzőkönyv a gyermekkereskedelemtől, gyermekprostitúciótól és gyermekpornográfiáról.
- (h) *A gyermekek elrablása, eladása és a velük való kereskedelem* (35. cikk). A Bizottság gyakran adott hangot az elhagyott, illetve családjuktól elválasztott gyermekek eladására, illetve a velük való kereskedelemre vonatkozó aggodalmának. Ami a legkisebb korosztályt illeti, a rájuk vonatkozó célok közé tartozhat az örökbefogadás is, elsősorban (bár nem kizárólag) külföldiek által. Túl a gyermek jogairól szóló egyezményhez csatolt, a gyermekkereskedelemtől, gyermekprostitúciótól és gyermekpornográfiáról szóló ENSZ-jegyzőkönyvön, az 1993-as, a gyermekek védelméről és az országok között zajló örökbefogadásokról szóló hágai egyezmény egy keretrendszert, valamint mechanizmust kínál az e téren megnyilvánuló visszaélések megakadályozása érdekében, és ezért a Bizottság következetesen és erélyesen felkérte a részes államokat, hogy ismerjék el és/vagy tegyék lehetővé az ezen szerződéshez történő csatlakozást, illetve ennek ratifikációját. A nemzetközi együttműködést kiegészítően az egyetemes anyakönyvi regisztráció segíthet az ezen jogsértés elleni fellépésben.
- (i) *A társadalmi normákat sértő, deviáns viselkedés és a törvény megsértése* (40. cikk). Semmilyen körülmények között sem szabad kisgyermeket (a meghatározás szerint nyolc év alatti gyermekek; lásd a 4. bekezdést) a bűnügyi felelősség minimális korhatára alá esőként meghatározni. A rosszul viselkedő vagy törvényt sértő kisgyermek együtt érző segítségre és megértésre szorulnak, azon célból, hogy növeljék az önkontroll, társadalmi empátia és konfliktusrendezési készségüket. A részes államoknak biztosítani kell, hogy a szülők/gondviselők megfelelő támogatást és képzést kapjanak felelősségük (18. cikk) teljesítéséhez, valamint hogy a kisgyermeknek hozzáférése legyen a minőségi korai gyermekkori oktatáshoz és gondozáshoz, valamint (amennyiben indokolt) specialista tanácsadáshoz/terápiájához.

37. Minden, fent vázolt körülményben, illetve a kizsákmányolás minden egyéb formájának (36. cikk) esetében a Bizottság felhívja a részes államokat, hogy a kisgyermek különleges helyzetét vegye figyelembe minden, a fizikai és szellemi rehabilitációnak és a társadalomba való beilleszkedésnek olyan környezetben történő megvalósítását célzó jog- és politikaalkotásban, amelyre az emberi méltóságot és önbecsülést fejlesztő körülmények között kerül sor (39. cikk).

[...]

(Fordította: Győri Gábor)

A gyermek meghallgatáshoz való joga

12. számú általános kommentár (2009)

A gyermek joga, hogy meghallgassák

[...]

A. Jogi elemzés

15. Az Egyezmény 12. cikke megállapítja minden gyermek jogát, hogy szabadon kinyilváníthassa véleményét minden őt érintő kérdés kapcsán, valamint az ehhez kapcsolódó jogát, hogy ezen véleményét, „figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni”. Ez a jog egyértelmű jogi kötelezettséget ró a részes államokra, hogy ismerjék el ezt a jogot és biztosítsák alkalmazását oly módon, hogy meghallgatják a gyermek véleményét, és kellő súlyt adnak neki. Ez a kötelezettség azt jelenti, hogy a részes államok a saját bírósági rendszereik vonatkozásában vagy közvetlenül garantálják ezt a jogot, vagy elfogadnak, illetve módosítanak törvényt odáig menően, hogy a gyermek teljes mértékig élvezhesse ezt a jogot.

16. A gyermeknek azonban jogában áll nem gyakorolni ezt a jogot. Véleményének kifejtése egy választási lehetőség a gyermek számára, nem kötelezettség. A részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy a gyermek minden ahhoz szükséges tájékoztatásban és tanácsban részesüljön, hogy a saját, mindenekfelett álló érdekét segítő döntést tudjon hozni.

17. Mint általános elv, a 12. cikk arról rendelkezik, hogy a részes államoknak igyekezniük kell biztosítani, hogy az Egyezményben lefektetett összes egyéb jog értelmezését és alkalmazását az Egyezmény határozza meg.

18. A 12. cikk kinyilvánítja, hogy a gyermek olyan jogok hordozója, amelyek hatással vannak életére, és nem csak olyan jogokkal bír, amelyek kiszolgáltatottságából (védelem) vagy a felnőttekre való utaltságából (ellátás) erednek. Az Egyezmény elismeri a gyermeket, mint a jogok alanyát, és ennek a nemzetközi jogi okmányának a részes államok által történő csaknem egyetemes ratifikációja nyomatékossítja a gyermeknek ezen státuszát, amely világosan kifejeződik a 12. cikkben.

1. A 12. cikk szó szerinti elemzése

(a) A 12. cikk (1) bekezdése

(i) „Biztosítják”

19. A 12. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a részes államok „biztosítják” a gyermek jogát, hogy szabadon nyilváníthassa ki véleményét. A „biztosítják” különösen eréllyel bíró jogi terminus, amely nem hagy teret a részes államok megítélése szerinti eltéréseknek.

Következésképpen a részes államok szigorúan kötelezve vannak, hogy megtegyék a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy ezt a jogot minden gyermek számára teljes mértékig biztosítsák. Ez a kötelezettség két elemet tartalmaz annak biztosítása érdekében, hogy működjenek azok a mechanizmusok, amelyek révén a gyermek véleményét ki lehet kérni az őt érdeklő kérdésekben, valamint hogy véleményét kellően tekintetbe vegyék.

(ii) „Ítéltőkéessége birtokában”

20. A részes államoknak biztosítaniuk kell a jogot, hogy minden, „az ítéltőkéessége birtokában lévő” {a továbbiakban: a hivatalos fordítás mellett a „saját véleményének kialakítására képes” kifejezést is használni fogjuk ennek szinonimájaként – *a ford.*} gyermek kinyilváníthassa véleményét. Ezt a mondatot nem korlátozásként kell felfogni, hanem inkább a részes államok kötelezettségeként, hogy a lehető legmesszemenőbb mértékig felmérjék a gyermek képességét, hogy ítéltőkéessége birtokában van-e. Ez azt jelenti, hogy a részes államok nem indulhatnak ki abból a feltételezésből, hogy a gyermek nincs ítéltőkéessége birtokában. Ellenkezőleg, a részes államoknak azt kell feltételezniük, hogy a gyermek ítéltőkéessége birtokában van, és el kell ismer-niük, hogy joga van véleménye kinyilvánítására; nem a gyermek feladata, hogy ítéltőkéességét bebizonyítsa.

21. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a 12. cikk nem állapít meg korhatárt a gyermek abbéli jogának vonatkozása-ban, hogy kifejezze véleményét, és ellenzi, hogy a részes államok olyan korhatárokat szabjanak meg akár törvényeikben, akár a gyakorlatban, amelyek korlátoznák a gyermek jogait, hogy kinyilvánítsa véleményét minden őt érdeklő kérdésben. E tekintetben a Bizottság a következőt hangsúlyozza:

- Először, azon ajánlásában, amelyet A gyermekek jogainak alkalmazása a korai gyermekkorban című vi-tanap utáni napon adott ki 2004-ben, a Bizottság aláhúzta, hogy a felfogás, miszerint a gyermek jogok birtokosa „a gyermek mindennapi életének legkorábbi szakaszában rögzül”. Kutatásokból kiderül, hogy a gyermek a legkisebb kortól képes véleményt kialakítani (ítéltőkéessége van), még akkor is, ha még nem képes ezeket szavakban kifejezni. Következésképpen a 12. cikk teljes alkalmazása a kommunikáció nonverbális formáinak átfogó elismerését és tiszteletben tartását követeli meg, beleértve a játékot, testbe-szédet, arckifejezéseket, rajzolást és festést, amelyek révén a nagyon kis gyermekek megértést, választá-sokat és preferenciákat fejeznek ki.
- Másodsorban nem szükséges, hogy a gyermeknek átfogó ismerete legyen az őt érdeklő kérdések minden aspektusát illetően, hanem csupán az, hogy elegendő megértést tanúsítson róla ahhoz, hogy ítéltőképes legyen az adott kérdésben és ki tudja fejezni véleményét a kérdésről.
- Harmadsorban a részes államok kötelesek ennek a jognak az alkalmazását biztosítani azon gyermekek vonatkozásában is, akiknek nehezebbé esik a véleményük kinyilvánítása. Így például a fogyatékos gyerme-keknek álljon rendelkezésére bármilyen olyan kommunikációs eszköz – és legyenek is képesítve annak használatára – amely segíti őket véleményük kinyilvánításában. Erőfeszítéseket kell tenni abba az irányba is, hogy felismerésre kerüljön a vélemény kinyilvánítására vonatkozó jog a kisebbségi, őshonos és migráns gyermekek, illetve egyéb olyan gyermekek számára is, akik nem beszélik a többségi nyelvet.

- Végezetül a részes államoknak tudatában kell lenniük ezen jog megfontolatlan gyakorlatának potenciális negatív hatásainak, különösen a nagyon kis gyermeket érintő esetekben vagy olyan esetekben, amikor a gyermek bűntény, szexuális visszaélés, erőszak vagy a rossz bánásmód egyéb formájának áldozata lett. A részes államoknak minden szükséges lépést meg kell tenniük annak érdekében, hogy a vélemény kinyilvánításának jogát a gyermek teljes védelmét biztosítva gyakorolják.

(iii) „[Ahhoz való jog, hogy] szabadon kinyilváníthassa véleményét”

22. A gyermeknek joga van, hogy „szabadon kinyilváníthassa véleményét”. A „szabadon” azt jelenti, hogy a gyermek nyomás nélkül tudja kinyilvánítani véleményét, és eldöntheti, hogy gyakorolja-e a jogát, hogy meghallgassák. A „szabadon” azt is jelenti, hogy a gyermeket nem szabad manipulálni vagy kitenni illetéktelen befolyásnak vagy nyomásnak. A „szabadon” továbbá lényegileg kapcsolódik a gyermek „saját” nézőpontjához: a gyermeknek joga van saját véleményét kinyilvánítani, s nem pedig mások véleményét.

23. A részes államoknak olyan körülményeket kell biztosítaniuk a vélemények kinyilvánításához, amelyek tekintettel vannak a gyermek egyéni és szociális helyzetére, valamint egy olyan környezetet is nyújtaniuk kell, amelyben a gyermek tiszteletben tartva és biztonságban érzi magát, amikor és ahol szabadon kinyilvánítja véleményét.

24. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a gyermekeket nem szabad a szükségesnél gyakrabban kikérdezni, különösen, ha káros eseményeket vizsgálnak. A gyermek meghallgatása („hearing”) bonyolult folyamat, amely traumát okozhat neki.

25. A gyermek a vélemény kinyilvánításhoz való jogának érvényesítése azt igényli, hogy a gyermek véleményének tekintetbe vételéért felelős személyek, valamint a szülei vagy gyámjai tájékoztassák őt az adott kérdésekről, választási lehetőségekről és az általa hozható lehetséges döntésekről, valamint ezek következményeiről. A gyermeket tájékoztatni kell arról is, hogy milyen körülmények között fogják őt megkérni, hogy véleményét kinyilvánítsa. Ez a tájékoztatáshoz való jog elengedhetetlen, mivel előfeltétele a gyermek világos döntésének.

(iv) „Minden őt érdeklő kérdésben”

26. A részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy a gyermek „minden őt érdeklő kérdésben” ki tudja nyilvánítani véleményét. Ezen jog második korlátozó feltétele: a gyermek véleményét tekintetbe kell venni, ha a szóban forgó kérdés hatással van rá. Ezt a feltételt tiszteletben kell tartani és kibővítően kell értelmezni.

27. Az Emberi Jogi Bizottság által létrehozott Nyílt Végű Munkacsoport [*Open-ended Working Group*], amely az Egyezményt szövegezte, elutasította az arra irányuló javaslatot, hogy ezeket a kérdéseket meghatározza egy felsorolásban, amely azokra korlátozná a gyermek vagy gyermekek véleményének figyelembevételét. Ehelyett úgy döntöttek, hogy a gyermeknek az a joga, hogy véleményét tekintetbe kell venni, „minden őt ér-

deklő kérdésre” vonatkozik. A[z Emberi Jog] Bizottság aggódik, hogy a gyermekektől gyakran megtagadják azt a jogot, hogy tekintettel kell lenni véleményükre, még akkor is, amikor nyilvánvaló, hogy a megfontolás tárgyát képező kérdés hatással van rájuk és képesek kinyilvánítani saját véleményüket abban a kérdésben. Bár a Bizottság támogatja a „kérdések” fogalmának tág és kiterjesztő értelmezését, amely olyan kérdésekre is kiterjed, amelyek nincsenek említve az Egyezményben, elismeri az „őt érdeklő” kikötést is, amelyet azért vettek be az Egyezmény szövegébe, hogy egyértelművé tegyék: nem szándékoztak általános politikai felhatalmazást adni. Mindazonáltal a gyakorlat, beleértve a Világ-csúcstalálkozót a Gyermekekért [*World Summit for Children*], azt mutatja, hogy a gyermeket, illetve gyermekeket érdeklő kérdések tág értelmezése segít integrálni a gyermekeket a közösségük és társadalmuk társadalmi folyamataiba. Ezért a részes államoknak mindig hangsúlyozottan tekintettel kell lenniük a gyermekek véleményére, amikor az javíthatja az általuk alkalmazott megoldások minőségét.

(v) „Figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni”

28. A gyermek véleményét, „figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni”. Ez a kikötés a gyermek képességére utal, amelyet fel kell mérni ahhoz, hogy kellően tekintetbe lehessen venni véleményét, illetve hogy tájékoztatni lehessen a gyermeket arról, hogy véleménye milyen módon befolyásolja a folyamat kimenetelét. A 12. cikk azt köti ki, hogy nem elegendő pusztán meghallgatni a gyermeket: a gyermek véleményét komolyan meg kell fontolni, ha ítélőképessége birtokában van.

29. Azáltal, hogy megköveteli, hogy figyelemmel korára és érettségi fokára kellően tekintetbe kell venni a gyermek véleményét, a 12. cikk egyértelművé teszi, hogy az életkor önmagában nem lehet meghatározó a gyermek véleményének jelentőségét illetően. A gyermekek felfogóképessége nem kapcsolódik egyforma mértékben a biológiai korukhoz. Kutatások azt mutatták, hogy a tájékozottság, a tapasztalat, a társadalmi és kulturális elvárások, valamint a környezet nyújtotta támogatás mértéke, mind hozzájárulnak a gyermek abbéli képességéhez, hogy véleményét kialakítsa. Ezen oknál fogva a gyermek véleményét esetenként kell értékelni.

30. Az érettség arra a képességre utal, hogy képes-e a gyermek egy konkrét kérdés implikációit megérteni és felmérni, és ezért figyelembe kell venni, amikor egy adott gyermek egyéni képességeiről van szó. Az érettséget nehéz definiálni; a 12. cikk összefüggésében a gyermek azon képességére utal, hogy ésszerűen és önállóan véleményt nyilvánítson bizonyos kérdésekről. Az adott kérdés hatása a gyermekre is egy olyan tényező, amelyet figyelembe kell venni. Minél nagyobb hatással jár az adott kérdés kimenetele a gyermek életére, annál lényegesebb a gyermek érettségének megfelelő felmérése.

31. Figyelembe kell venni azt a sajátosságot, hogy gyermek képességei fejlődésben vannak, valamint a szülői irányítást és útmutatást is [...].

(b) 12. cikk (2) bekezdés

- (i) A jog, hogy a gyermeket „meghallgassák... bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt”

32. A 12. cikk (2) bekezdése kiköti, hogy a meghallgatás lehetőségéről külön rendelkezni kell „bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben [a gyermek] érdekelt”. A Bizottság hangsúlyozza, hogy ez korlátozás nélkül kiterjed minden releváns, a gyermekre hatással lévő bírósági eljárásra, beleértve például a szülők szétválását, a gyermek felügyeletét, gondozását és örökbefogadását, a joggal konfliktusba kerülő gyermekeket, a fizikai vagy lelki erőszak gyermek áldozatait, az egészségügyi ellátás, szociális biztonság, vagy kíséret nélküli gyermekeket, menedékjogot kérelmező és menekült gyermekeket, valamint a fegyveres konfliktusok és egyéb szükséghelyzetek áldozatait. A tipikus közigazgatási eljárások közé tartoznak például a döntések a gyermek oktatásáról, egészségéről, környezetéről, életkörülményeiről és védelméről. Mindkét típusú eljárás járhat alternatív vitarendezési mechanizmussal, mint például a közvetítés és a választottbíráskodás.

33. A meghallgatáshoz való jog alkalmazandó mind a gyermek által kezdeményezett eljárásokra, mint például a rossz bánásmód elleni panaszok és az iskolából történő kizárás elleni fellebbezésre, valamint azokra a gyermeket érintő eljárásokra is, amelyeket mások kezdeményeznek, mint például a szülők szétválása vagy az örökbefogadás. A részes államok fel vannak kérve, hogy terjesszenek be törvényhozási intézkedéseket, amelyek megkövetelik a bírói és a közigazgatási eljárások döntéshozóitól, hogy fejtssék ki: milyen mértékben veszik figyelembe a gyermek véleményét és a gyermeket érintő következményeket.

34. Egy gyermeket nem lehet hatékonyan meghallgatni, amikor az adott környezet megfélemlítő, ellenséges, érzéketlen vagy korának nem megfelelő. Az eljárásoknak mind érthetőnek és a gyermek korának megfelelően kialakítottaknak kell lenniük. Külön figyelmet kell szentelni annak, hogy a gyermekek rendelkezésére álljon, illetve részesüljenek a következőkben: gyermekbarát információ, megfelelő támogatás az önképviselőhez, kellően képzett személyzet, megfelelően kialakított bírósági tárgyaló, bírói és ügyvédi ruházat, kivetítő és külön várószobák.

- (ii) „Közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján”

35. Miután a gyermek úgy döntött, hogy meg kell őt hallgatni, el kell döntenie, hogy ez hogyan történjen: „közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján”. A Bizottság azt javallja, hogy amikor csak lehetséges, a gyermeknek lehetőséget kell kapnia, hogy közvetlenül hallgathassák őt meg bármely eljárásban.

36. A képviselő lehet a szülő, illetve a szülők, egy ügyvéd vagy más személy (többek között például szociális munkás). Muszáj azonban kiemelni, hogy sok esetben (polgári, büntető vagy közigazgatási) fennáll az összeférhetetlenség veszélye a gyermek és legkézenfekvőbb képviselője (a szülő/szülők) között. Ha a gyermek meghallgatása képviselőn keresztül történik, úgy rendkívül fontos, hogy a képviselőnek a gyermek véleményét pontosan kell átadnia a döntéshozó felé. Az átadás módját a gyermeknek kell meghatároznia (illetve

amennyiben szükséges a megfelelő hatóságnak) a saját helyzetére való tekintettel. A képviselőknek kellő ismerettel és megértéssel kell rendelkezniük a döntéshozatali folyamat különböző aspektusait illetően, és egyúttal tapasztalattal kell rendelkezniük a gyermekekkel való munkában.

37. A képviselőnek tudatában kell lennie annak, hogy kizárólag a gyermek érdekeit képviseli, és nem más személyeket (szülő vagy szülők, intézmények vagy testületek (például bentlakásos otthont, a közigazgatást vagy a társadalmat). Ki kell dolgozni magatartási kódexet azon képviselők számára, akiket a gyermekek véleményének képviselete céljából neveznek ki.

(iii) „A hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően”

38. A képviseletre vonatkozó lehetőségnek „a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelőnek” kell lennie. Ezt az elvet nem szabad úgy értelmezni, hogy lehetővé tesz olyan eljárási törvényt, amely korlátozza vagy meggátolja ezen alapvető jog élvezetét. Sőt, ellenkezőleg, a részes államok fel vannak hívva, hogy tegyenek eleget a tisztességes eljárás alapvető szabályainak, mint például a védelemhez való jog és a jog, hogy az egyén hozzáférhessen a saját ügyének irataihoz.

39. Amikor nem tartják be az eljárási szabályokat, a bíróság vagy közigazgatási hatóság döntése támadhatóvá válik és adott esetben felül lesz bírálva, helyettesítve lesz, vagy vissza lesz utalva további bírósági vizsgálat céljából.

2. Lépések a gyermek meghallgatásához való jogának alkalmazásához

40. A 12. cikk első két bekezdésének alkalmazása öt lépést igényel annak érdekében, hogy hatékonyan érvényesítse a gyermekek jogát, hogy meghallgassák őket bármikor, amikor egy kérdésben érdekeltek, vagy amikor a gyermeket megkérlik, hogy nyilvánítson véleményt egy formális eljárás keretében vagy bármely más helyzetben. Ezeket a követelményeket oly módon kell alkalmazni, amely az adott kontextusban megfelelő.

(a) Előkészület

41. Azoknak, akik felelősek a gyermek meghallgatásáért, biztosítaniuk kell, hogy a gyermek tájékozott legyen azon jogáról, hogy kinyilváníthatja véleményét minden őt érintő kérdésben és különösen bármely bírósági és közigazgatási döntéshozatali folyamatban, valamint a hatással, amellyel az ő kinyilvánított véleménye lesz a kimenetelre. A gyermeknek továbbá tájékoztatást kell kapnia arról a választásról is, hogy kommunikálhat közvetlenül vagy képviselő révén. Tudatában kell lennie ezen választás potenciális következményeinek. A döntéshozónak megfelelően kell felkészítenie a gyermeket a tárgyalás előtt, elmagyarázva, hogy hogyan, mikor és hol kerül sor a tárgyalásra, valamint hogy kik lesznek a résztvevők, és figyelembe kell vennie a gyermek ezzel kapcsolatos véleményét.

(b) A tárgyalás

42. Annak a környezetnek, amelyben a gyermek gyakorolja azt a jogát, hogy meghallgassák, a gyermek irányában támogatónak és segítőnek kell lennie, hogy a gyermek bizonyos lehessen abban, hogy a felnőtt, aki felelős a meghallgatásáért, hajlandó komolyan figyelni arra, amit közölni kíván. A személy, aki meghallgatja a gyermek véleményét, lehet egy felnőtt, aki involválva van a gyermeket érintő kérdésekben (például tanár, szociális munkás vagy gondozó személy), egy döntéshozó egy intézményben (például igazgató, adminisztrátor vagy bíró), vagy egy szakember (például pszichológus vagy orvos).

43. A tapasztalat azt mutatja, hogy egy meghallgatási helyzetnek inkább a beszélgetés formáját kell öltetnie, mint az egyoldalú kihallgatását. Előnyösebb, ha a gyermeket nem nyílt tárgyalás keretében hallgatják meg, hanem bizalmas légkörben.

(c) A gyermek ítélőképességének felmérése

44. A gyermek véleményét tekintetbe kell venni, amikor egy eseti alapú felmérés azt mutatja, hogy képes saját véleményt alkotni. Ha képes ésszerű és önálló módon véleményt formálni, akkor a döntéshozónak egy jelentős tényezőként kell kezelnie a gyermek véleményét az adott kérdés rendezésében. Ki kell fejleszteni jó gyakorlatokat a gyermek ítélőképességének felmérése céljából.

(d) Tájékoztatás arról, hogy milyen súlyt adtak a gyermek véleményének (visszajelzés – feedback)

45. Mivel a gyermek bír azzal a joggal, hogy véleményét kellően tekintetbe kell venni, a döntéshozónak tájékoztatnia kell a gyermeket a folyamat kimeneteléről és meg kell magyaráznia, hogy véleményét hogyan vették figyelembe. Ez a visszajelzés a garanciája annak, hogy a gyermek véleményét nem pusztán formalitásként hallgatják meg, hanem komolyan is veszik. A tájékoztatás arra készítheti a gyermeket, hogy ragaszkodjon saját véleményéhez, egyetértsen vagy másik javaslatot tegyen, illetve egy bíróság vagy közigazgatási eljárás esetén fellebbezést vagy panaszt nyújtson be.

(e) Panaszok, jogorvoslatok és jóvátétel

46. Jogalkotásra van szükség annak érdekében, hogy a gyermeknek legyen hozzáférése panaszeljáráshoz és jogorvoslathoz, ha a meghallgatásához való jogot, illetve a véleménye kellő tekintetbe vételéhez való jogot figyelmen kívül hagyják és megsértik. A gyermekeknek lehetőséget kell kapniuk arra, hogy ombudsmanhoz, vagy hasonló szerepben lévő személyhez fordulhassanak bármely gyermekintézményben, többek között iskolákban és napközikben, hogy hangot adhassanak panaszuknak. A gyermekeknek tudniuk kell, hogy kik ezek a személyek és, hogy hogyan tudnak velük kapcsolatba lépni. Amennyiben családi konfliktus áll fenn a gyermek véleményének figyelembevétele kapcsán, úgy a gyermeknek a közösségi ifjúsági irodákban kell tudnia illetékes személyhez fordulnia.

47. Amennyiben a gyermek meghallgatásához való jogát bíróság vagy közigazgatási eljárás keretében sértik meg [12. cikk (2) bekezdés], úgy a gyermeknek fellebbezési és panaszvizsgálási eljáráshoz kell hozzáférést biztosítani, amelyek jogorvoslatot nyújtanak a jogsértések ellenében. A panaszvizsgálási eljárásoknak megbízható mechanizmusokat kell rendelkezésre állítania annak érdekében, hogy a gyermekek bizonyosak lehessenek abban, hogy ezek használata nem teszi ki őket az erőszak vagy büntetés kockázatának.

3. A részes államok kötelezettségei

(a) A részes államok alapvető kötelezettségei

48. A gyermek meghallgatásához való joga olyan kötelezettséget ró a részes államokra, hogy vizsgálják felül vagy módosítsák törvényeiket annak érdekében, hogy olyan mechanizmusokat vezethessenek be, amelyek a gyermekeknek hozzáférést adnak a megfelelő információhoz, támogatáshoz és, amennyiben szükséges, visszajelzéshez a véleményüknek tulajdonított súlyról, valamint a panaszokkal, jogorvoslatokkal és jóvátelekkel kapcsolatos eljárásokhoz.

49. Ahhoz, hogy eleget tudjanak tenni ezen kötelezettségeknek, a részes államoknak a következő stratégiákat kell elfogadniuk:

- Felül kell vizsgálni és vissza kell vonni a 12. cikket érintő korlátozó nyilatkozatokat és fenntartásokat,
- Létre kell hozniuk független emberi jogi intézményeket, mint például gyermek ombudsmanokat vagy biztosokat, akik széles körű mandátummal bírnak a gyermekek jogaival kapcsolatban.
- Minden szakember számára, aki a gyermekekkel és gyermekek érdekében dolgozik, beleértve az ügyvédek, bírókat, rendőröket, szociális munkásokat, közösségnek dolgozó személyeket, pszichológusokat, gondozókat, bentlakásos otthonok tisztségviselőit és börtönőröket, tanárokat az oktatási rendszer minden szintjén, orvosokat, nővéreket és egyéb egészségügyi szakembereket, közszolgákat és köztisztviselőket, menedékjoggal foglalkozó tisztviselőket és hagyományos közösségi vezetőket, képzést kell biztosítani a 12. cikkről és annak gyakorlati alkalmazásáról.
- Megfelelő körülményeket kell biztosítani, hogy támogatni és ösztönözni lehessen a gyermekeket véleményük kifejezésére, és ezeknek a véleményeknek a kellő tekintetbe vételét biztosítani kell olyan szabályozások és rendszerek révén, amelyek szilárdan meg vannak alapozva a törvényekben és intézményes szabályzatokban és hatékonyságukat illetően rendszeresen felülvizsgálatra kerülnek.
- Nyilvános kampányokkal, amelyek felhasználják a véleményformálókat és a médiát, fel kell lépni ama negatív hozzáállások ellen, amelyek gátolják a gyermek meghallgatásához való jogának teljes érvényesítését, hogy meg lehessen változtatni a gyermekkel kapcsolatos elterjedt hagyományos felfogásokat.

(b) Konkrét kötelezettségek a bírósági és közigazgatási eljárások vonatkozásában

(i) A gyermek joga, hogy meghallgassák a polgári bírósági eljárásban

50. A főbb kérdéskörök, amelyek igénylik, hogy a gyermeket meghallgassák, alább kerülnek kifejtésre:

Válás és különválás

51. A különválás és válás eseteiben a kapcsolatból származó gyermeket egyértelműen érinti a bíróságok döntése. A gyermek eltartásával és a gyámsággal, illetve hozzáféréssel kapcsolatos döntéseket bíró határozza meg vagy tárgyalás vagy a bíróság által irányított közvetítés keretében. Több joghatóságban beiktattak a törvényekbe olyan rendelkezéseket, amelyek egy kapcsolat felbontása kapcsán azt követelik a bírótól, hogy legfőbb megfontolásként tekintsen a „gyermek mindenekfelett álló érdekeire”.

52. Ezen oknál fogva minden, a különválásra vagy válásra vonatkozó törvénynek tartalmaznia kell a gyermeknek a döntéshozó általi, illetve a közvetítési folyamatban történő meghallgatásához való jogát. Egyes joghatóságok, akár alkalmazott politikaként, akár törvényes szabályként, inkább meghatározzák a kort, amelytől kezdve egy gyermeket ítélőképésnek tekintenek. Ezzel szemben az Egyezmény abból indul ki, hogy ezt eseti alapon döntenek el, mivel a korra és az érettségre utal és ezen oknál fogva a gyermek képességeinek egyéni felmérését igényli.

Különválasztás a szülőktől és alternatív gondozás

53. Minden alkalommal, amikor olyan döntés születik, hogy a gyermeket eltávolítják családjából, mert abúzus vagy elhanyagolás áldozata az otthonában, a gyermek véleményét figyelembe kell venni a mindenekfelett álló érdeke meghatározása során. A beavatkozást kezdeményezheti a gyermek, másik családtag vagy a közösség egy tagjának panasza folytán, amely azt állítja, hogy a családban abúzus vagy elhanyagolás esete áll fenn.

54. A Bizottság tapasztalata, hogy a gyermek meghallgatásához való jogát nem veszik mindig figyelembe a részes államok. A Bizottság azt javasolja, hogy a részes államok törvények, szabályozások és közpolitikai irányelvek révén biztosítsák, hogy a gyermek véleményét kikérjék és figyelembe vegyék, beleértve az olyan döntéseket, mint a fogadott szülőknél vagy otthonban történő elhelyezés, a gondozási tervek kifejlesztése és felülvizsgálata, valamint a szülő-, illetve családlátogatás.

Örökbefogadás és az iszlám jog szerinti kafala (a szüleitől megfosztott gyermek örökbefogadásának jellegzetes formája az iszlám jogban)

55. Amikor egy gyermeket örökbefogadásra vagy az iszlám jog szerint kafalába bocsátanak, és végül örökbe fogadják vagy kafalába helyezik, akkor elengedhetetlen fontossága van a gyermek meghallgatásának. Egy ilyen folyamat akkor is szükséges, ha mostoha szülők vagy nevelő családok fogadnak örökbe egy gyermeket, még akkor is, ha a gyermek és az örökbe fogadó szülők már jelentős ideje élnek együtt.

56. Az Egyezmény 21. cikke kimondja, hogy a gyermek mindenekfelett álló érdekei képezik a legfőbb megfontolás tárgyát. Az örökbefogadással, kafalával vagy egyéb elhelyezéssel kapcsolatos döntések során nem lehet a gyermek mindenekfelett álló érdekeit meghatározni a saját véleményének figyelembevétel nélkül. A Bizottság felhív minden részes államot, hogy amennyiben lehetséges, tájékoztassa a gyermeket az örök-

befogadás, a kafala vagy egyéb elhelyezés hatásairól, és hogy törvények révén biztosítsa, hogy a gyermek véleményét meghallgassák.

(ii) A gyermek joga, hogy meghallgassák a büntetőjogi igazságszolgáltatási eljárásokban

57. A büntetőeljárásokban, valamint a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási folyamatának minden szakaszában teljes mértékben tiszteletben kell tartani és alkalmazni kell a gyermek jogát, hogy minden őt érintő kérdésben kinyilvánítsa véleményét.

A gyermek, mint jogsértő

58. Az Egyezmény 12. cikk (2) bekezdése megköveteli, hogy egy gyermeknek, aki állítólagosan büntető-törvényt sértett, illetve ezzel vádolják vagy elismerten ezt tette, joga van a meghallgatáshoz. Ezt a jogot a bírósági folyamat minden szakaszában teljes mértékig tiszteletben kell tartani, kezdve a tárgyalást megelőző szakasztól, amikor a gyermeknek joga van a hallgatáshoz, illetve ahhoz, hogy a rendőrség, az ügyész vagy a nyomozó bírő meghallgassa. Alkalmazandó emellett az elbírálás és intézkedés összes szakaszában is, valamint a kiszabott intézkedések alkalmazása során is.

59. Amennyiben mediálásra kerül sor, beleértve a közbenjárást, a gyermeknek lehetőséget kell kapnia a szabad és önkéntes beleegyezésre, és emellett lehetőséget kell kapnia, hogy szert tegyen a jogi és egyéb tanácsadásra és segítségre annak megítéléséhez, hogy a javasolt elterelés mennyire megfelelő és kívánatos.

60. Ahhoz, hogy hatékonyan tudjon részt venni az eljárásban, minden gyermeket haladéktalanul és közvetlenül, általa érthető nyelvezettel tájékoztatni kell arról, hogy mik a vádak ellene, valamint a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatásáról és a bíróságok által hozható potenciális intézkedésekről is. Az eljárásokat olyan légkörben kell lefolytatni, amelyek a gyermek számára lehetővé teszik a részvételt, illetve hogy szabadon fejezhesse ki magát.

61. Egy, a törvénnyel konfliktusban lévő gyermek, bírósági vagy egyéb tárgyalását zárt ajtók mögött kell folytatni. Csak nagyon korlátozott kivételek megengedhetők ezen szabály alól, és ezeket világosan körvonalazni kell a nemzeti törvényekben és a gyermek mindenekfelett álló érdekeinek kell őket vezérelnie.

A gyermek mint áldozat és a gyermek mint tanú

62. Egy gyermek, aki büntény áldozata vagy tanúja az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanács 2005/20, „Irányvonalak a gyermeket, mint büntény áldozataként vagy tanújaként érintő igazságszolgáltatáshoz” [*Guidelines on Justice in Matters Involving Child Victims and Witnesses of Crime*] című határozatának megfelelően lehetőséget kell, hogy kapjon arra, hogy teljes mértékben gyakorolhassa a jogát, hogy szabadon kinyilváníthassa véleményét.

63. Ez különösen azt jelenti, hogy mindent meg kell tenni annak biztosítása érdekében, hogy egy gyermek áldozattal, illetve tanúval, a vizsgált esetben való érintettségével kapcsolatos minden releváns kérdést illetően konzultálnak és az lehetőséget kap arra, hogy saját módján szabadon kinyilvánítsa véleményét az igazság-szolgáltatási folyamatban való részvételét illetően.

64. A gyermek áldozat vagy tanú joga kapcsolódik ahhoz a joghoz is, hogy tájékoztatva legyen olyan kérdésekről, mint az egészségügyi, lélektani vagy szociális szolgáltatás elérhetősége, a gyermek és/vagy tanú áldozat szerepe, a „kikérdezés” lefolytatásának módjai, létező támogatási mechanizmusok a gyermek számára, ha panaszt nyújt be vagy részt vesz a nyomozásban és a bírósági eljárásban, a tárgyalások konkrét helyszínei és időpontjai, a védelmi intézkedések elérhetősége, a kártérítés lehetősége és a fellebbezésre vonatkozó rendelkezések.

(iii) A gyermek joga, hogy meghallgassák a közigazgatási eljárásokban

65. Minden részes államnak törvények által ki kell fejlesztenie közigazgatási eljárásokat, amelyek megfelelnek a gyermek 12. cikkben rögzített, meghallgatásához való jogának, egyéb eljárási jogok mellett, beleértve a vonatkozó iratok feltárását, az értesítést a tárgyalásról és a szülők vagy mások általi képviselőlet lehetőségét.

66. A gyermekek valószínűbben közigazgatási eljárásokban vesznek részt, mint bírósági eljárásokban, mert a közigazgatási eljárások kevésbé formálisak, flexibilisek és könnyen létrehozhatók törvények és rendelkezések által. Az eljárásoknak gyermekbarátnak és érthetőnek kell lenniük.

67. Konkrét példái a gyermek szemszögéből relevanciával bíró közigazgatási eljárásnak például az iskolai fegyelmi kérdésekkel kapcsolatos mechanizmusok (például felfüggesztés vagy kizárás), az iskolai diploma kiadásának megtagadása és a teljesítménnyel kapcsolatos kérdések, fegyelmi intézkedések az ifjúsági büntetés-végrehajtási intézményekben és a privilégiumok biztosításának megtagadásai, a menedékjogi kérelmek kíséret nélküli gyermek általi benyújtása, és a vezetői jogosítvány iránti folyamodvány. Ezekben a kérdésekben a gyermeknek joga kell, hogy legyen, hogy meghallgassák, és élvezhesse az egyéb „a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak” megfelelő jogait.

(Fordította: Győri Gábor)

A GYERMEKI JOGOK AZ ALKOTMÁNYBAN

Az örökbefogadás egyes szabályairól – 429/B/2001. AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozó a házasságról, a családról és gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény gyermekelhelyezésre, illetve örökbefogadásra vonatkozó egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását kérte. A törvény 48. § (5) bekezdésének a) és d) pontjai a szülő hozzájárulása nélkül is engedélyezheti az örökbefogadást abban az esetben, ha bíróság a szülő szülői felügyeleti jogát jogerősen megszüntette, illetve, ha a szülő cselekvőképtelen, vagy ismeretlen helyen távol van. A 48. § (6) bekezdése szerint a titkos örökbefogadásról a vér szerinti szülő értesítést nem kap, a határozatot meg nem támadhatja. A 48/A. § (2) bekezdése engedélyezi a gyámhivatalnak, hogy az átmeneti nevelésbe vett gyermeket örökbefogadhatónak nyilvánítsa, ha a szülő lakó- és tartózkodási helyét megváltoztatta az új lakó- és tartózkodási hely hátrahagyása nélkül, és a felkutatás fél éven belül nem vezet eredményre. Mindez sérti az alapjogok védelmét [Alkotmány 8. § (2)], a házasság és család védelmét (Alkotmány 15. §), az ifjúság védelmét (Alkotmány 16. §), az egészséghez környezethez való jogot (Alkotmány 18. §), a gyermek számára megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jog, és a szülők neveléshez való joga (Alkotmány 67. §).

2. Az indítványozó szerint az, hogy a gyermek elhelyezési perben megegyezés hiányában a bíróság a gyermek testi, értelmi és erkölcsi fejlődése szempontjából kedvezőbb feltételeket biztosító szülőnél helyezi el a gyermeket, határozatlan fogalommeghatározás, és ezért sérti a gyermekek védelemhez való jogát, a szülők jogait és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az indítványozó szerint sérült alkotmányos rendelkezés: Alkotmány 57. § bírósági eljáráshoz való jog, hatósági döntések felülvizsgálatához való jog.

3. Az indítványozó kérte továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mert álláspontja szerint az alapvető jogok védelmét sérti, hogy az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy bármely állami szerv határozatát felülvizsgálja, tehát az alkotmánybíróságról szóló törvény alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezései alkotmányellenesek. Kérte, hogy az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdése alapján marasztalják el az alkotmánysértő ítéleteket hozó bírókat, és foglalkozásukkal való visszaélés miatt bírói jogállásukat függesszék fel. Jelzi továbbá a 70/K. § sérelmét, mely szerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények és állami döntésekkel szembeni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.

A határozat

4. Az Alkotmány 15. §-a, 16. §-a és 67. § (1) bekezdése az állam intézményvédelmi kötelezettségét alapozák meg, mely a legkülönbözőbb állami kötelezettségek teljesítésében nyilvánul meg. E kötelezettségek

formája, módja, mértéke azonban az alkotmányi rendelkezésből nem következik. [731/B/1995 ABh, 79/1995. (XII. 21.) ABh]

5. Az Alkotmánybíróság (korábbi gyakorlatának megfelelően) csak akkor állapítja meg a normavilágosság sérelméből következő alkotmányellenességet, ha a jogalkalmazói értelmezés egyáltalán nem lehetséges, vagy eltérő értelmezést enged, vagy ha túl általános volna lehetőséget adna szubjektív, önkényes jogalkalmazásra [47/2003. (X. 27.) ABh, 10/2003. (IV. 3.) ABh, 1160/B/1992. ABh, 26/1992. (IV. 30.) ABh]. A „kedvezőbb” döntés meghozatalának kényszere a jogalkalmazó számára nem értelmezhetetlen. Minden körülményre tekintettel kell egy bírónak az ilyen döntését meghoznia. Ez sem a gyermekek jogai, sem a szülők joga, sem a megkülönböztetés tilalma alapján nem kifogásolható alkotmányossági szempontból. A vizsgált szövegrész megsemmisítésére irányuló indítványt a testület elutasítja.

6. A különböző esetekben beleegyezés nélküli örökbe fogadhatóvá nyilvánítás esetén a gyermek az örökbe fogadóval és annak rokonaival lép jogállásba, az Alkotmány 67. § (2) bekezdésében rögzített szülői jog (nevelés megválasztása) is az örökbe fogadó szülőt illeti meg. A támadott rendelkezések nem alkotmányellenesek ebben a vonatkozásban, a testület az indítványt elutasítja. Az állam köteles védelmet nyújtani adott esetben a vér szerinti szülővel szemben is. Az Alkotmányban szereplő szülőfogalom az örökbe fogadó szülő fogalmát is magában foglalja. A gyermek és az örökbe fogadó szülő védelmét biztosítja az is, hogy az örökbe fogadásról a vér szerinti szülő értesítést nem kap, ráadásul a titkos örökbe fogadásnak az előzetes hozzájárulás feltétele, és az örökbe fogadás megtörténteig számos lehetőség van a folyamat megszakítására, megakadályozására, de az örökbe fogadás megtörténte után már nincs.

7. Az Alkotmánybíróság konkrét alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárásában is csak azt vizsgálja, hogy az alkalmazott jogszabály megfelel-e az Alkotmánynak [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 48. § és a testület gyakorlata]. A jogszabály bírói alkalmazásának vizsgálatára és a bírói döntés felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Nem lenne akadálya ennek, ha a törvényhozó alkotmányos keretek között erre lehetőséget biztosítana. Tehát a testület a mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítása iránti indítványt is elutasította. Az indítványozó bírót érintő kérése ügyében sincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre. A testület az indítványt tehát minden pontra vonatkozóan elutasítja.

(Összefoglalta: Kállai Péter)

A „Szivárvány-ügy”– 21/1996. (V. 17.) AB határozat

Az indítvány

1. A Legfelsőbb Bíróság elnöke indítványozta az Alkotmánybíróságnál az Alkotmány két rendelkezésének absztrakt értelmezését. Az ügy előadó bírója Sólyom László volt.
2. Az Alkotmány 67. §-a kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák. A 63. § (1) bekezdésében az áll, hogy a Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetve azokhoz csatlakozni.
3. A Legfelsőbb Bíróság elnöke indítványozta, hogy az AB absztrakt alkotmányértelmezés keretében határolja el egymástól az Alkotmány 67. §-ában, illetve a 63. § (1) bekezdésében megfogalmazott alapvető jogokat. Az indítványozó „konkrét alkotmányjogi probléma meglétét” vélte felismerni „abban az összefüggésben, amely a gyermeknek azt a jogát, hogy az állam részéről a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi védelemben és gondoskodásban részesüljön (Alkotmány 67. §), szembesíti az őt megillető egyesülési joggal [63. § (1) bekezdés] abban az esetben, ha olyan egyesületben való tagságának kérdése merül fel, amely a homoszexuális személyek mint társadalmi csoport jogvédelmi szövetségeként lép fel”.

A határozat

4. Az AB az elvont alkotmányértelmezést mindig is igyekezett a két szélsőségtől távol tartani: egyrészt „valamely alkotmányos rendelkezés teljesen elvont, semmiféle konkrét problémához nem kapcsolódó, s így valójában parttalan értelmezésétől”; másrészt attól, hogy az elvont értelmezés konkrét ügyet döntsön el, vagy csupán jogszabályt értelmezzen. Az utóbbi feltétellel az Alkotmánybíróság más hatalmi ágak feladatától is távol kívánta tartani magát. Az értelmezés viszonylagos általánosságát az Alkotmánybíróság a „konkrét alkotmányjogi probléma” követelményével fejezte ki, s esetről esetre döntötte el, hogy mikor adható az indítványozót foglalkoztató egyedi problémán túlmutató, „megfelelő elvontságú, a jövőben is minden esetben kötelezően alkalmazandó válasz” [36/1992. (VI. 10) AB határozat, ABH 1992, 211].
5. Az AB állandó gyakorlata a „kommunikációs alapjogokat” a többi jog fölé helyezi annyiban, hogy „a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 178]. A véleménynyilvánítás szabadságának elsőbbsége más jogokkal szemben azonban nem terjed ki automatikusan az összes kommunikációs alapjogra. Ebben az esetben ugyanis szinte minden klasszikus politikai szabadságjog kitüntetett védelmet élvezne, ami egyrészt a véleményszabadság valódi jelentőségét csökkentené, másrészt a természetükből folyó különbségen túli jelentőséget kölcsönözne a politikai és a szociális-kulturális jogok közötti megkülönböztetésnek. A véleményszabadság elsőbbségének kiterjesztéséhez

más jogokra az AB eddigi gyakorlata is különösen szoros összefüggést kívánt meg az „anyajoggal”. Az egyesülési jog nem osztozik tehát a véleménysszabadság elsőbbségében más alkotmányos jogokkal szemben.

6. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. Az államnak ez a védelmi kötelessége a gyermek alapjogainak korlátozásához is vezethet. Az AB határozatának döntő kérdése éppen az lesz, hogy hol húzza meg a határt a gyermek önálló alapjog gyakorlása és az állam, vagy a szülő alapjogi gyámkodása között.

7. A gyermeket megilletik az alapjogok. Ahol a törvények nem szabályozzák a kis- és fiatalkorúak joggyakorlását, az alkotmány alapján esetről esetre kell meghatározni, hogy a gyermek mely alapjogot, milyen vonatkozásban gyakorolhat maga, illetve hogy ki gyakorolja nevében és érdekében, illetve, hogy gyermek voltára és a 67. §-ra tekintettel az alapjog gyakorlásának egyes területeiről nem zárható-e ki teljesen. A gyermek alapjog-gyakorlása korlátozásának indokoltsága két tényező együttes mérlegelésétől függ: elég érett-e a gyermek általában az önálló döntésre; illetve a döntés tárgyától: az adott esetben mihez kell az érettség? A résztvevők „érettségét” általában az érintett társadalmi intézmények működőképességének védelme, azaz a közérdek követeli meg. A jogkorlátozáshoz azonban elégséges érv lehet a gyermek védelme saját maga ellen – azaz döntése következményeitől – is. A közérdekű és a saját érdekből való jogkorlátozás legtöbbször átfedi egymást. A döntés súlya az, ami a gyermek joggyakorlásának korlátozását indokolja mindaddig, amíg felelős döntésre nem képes. A döntést azok a következmények, illetve kockázatok tehetik súlyossá, amelyeket a döntéssel a gyermek vállal. Az Alkotmány 67. §-a, amely az állam kötelességévé teszi, hogy a gyermek személyiségfejlődéséhez szükséges védelmet és gondoskodást nyújtson, egyrészt vonatkozik az egyértelműen káros hatások távoltartására, másrészt magában foglalja azt is, hogy az állam a személyiségét, s így az egész jövődő életét meghatározó súlyos kockázatvállalást is elhárítsa a gyermektől.

8. Az államnak az Alkotmány 67. §-ából folyó kötelességei a gyermek fejlődésének védelmére, de alkotmányos lehetőségei is, elsősorban a nyilvánosság szférájában jelenhetnek meg; egyrészt a gyermek nyilvánosság előtti tevékenységét szabályozhatják, másrészt általános szabályokkal nyújthatnak intézményes védelmet. A magánszférában a gondoskodás és védelem joga és kötelessége elsősorban a szülőket illeti. Így például jogszabály – általános megelőző céllal – tilthatja, hogy gyermeknek nyilvános vendéglátóhelyen alkoholt szolgáljanak fel, hogy iskola közelében pornográf sajtótermékeket áruljanak, vagy szexböltöt nyissanak. Törvény a gyermek belépését is megtilthatja ilyen helyekre. A szülő felelőssége viszont, hogy otthon a gyermek számára hozzáférhetővé teszi-e az alkoholt vagy a pornográfiát. Az állam csak a gyermek fejlődésének súlyos és konkrét sérelme vagy veszélyeztetése esetén avatkozik be – például a szülői felügyelet megszüntetése révén.

9. Az államnak a gyermeket az olyan kockázatvállalásoktól is meg kell óvnia, amelyekkel kapcsolatban életkoránál (az ettől függően feltételezett testi, szellemi, erkölcsi és társadalmi érettségénél) fogva nem képes megismerni és értékelni sem a választható lehetőségeket, sem pedig választása következményeit saját személyi-

ségére illetve későbbi életére és társadalmi beilleszkedésére nézve. E kockázat elhárítás részeként az állam köteles arra is, hogy legalább a nyilvánosság szférájában ne engedje meg, hogy a gyermek olyan tevékenységet folytasson, vagy olyan ügyekben állást foglaljon, amelyekben a felelős álláspont kialakítására a fentiek szerint a gyermek nem érett, noha a nyilvános állásfoglalás a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődésére, s későbbi sorsára meghatározó hatással lehet. Különösen megnöveli a kockázatot, ha olyan kérdésekben való nyilvános elköteleződésről van szó, amelyek megítélése a társadalomban kifejezetten ellentmondásos abban az értelemben, hogy széles körben negatív megítélés alá esik.

10. Ahol az állam a túlzott kockázatvállalást hárítja el beavatkozásával, a kockázat nagyságának minősítésénél mérlegelni kell azt a pozitív, nevelő hatást is, amelyet a vitában való részvétel a személyiségre gyakorolhat, hiszen a nézetek vállalása és ütköztetése a demokrácia része. A konkrét körülményektől függ tehát, hogy „vítás” kérdésekben mennyire korlátozható a gyermek tájékozódási szabadsága és a véleménynyilvánítása. Szembe kell néznie a gyermeknek is azzal, hogy vannak kellemetlen, provokatív, ellenkezést kiváltó, sőt potenciálisan károsan befolyásoló jelenségek, meg kell tanulnia ezekhez viszonyulni, saját véleményét formálni, vitázni, meggyőződését vállalni akár a többséggel szemben stb. A hozzáférhetőség függhet például attól, hogy van-e lehetőség az ilyen hatásokat összefüggésekbe illeszteni, más véleménnyel is ütköztetni – mint például az iskolai oktatás keretében.

11. A homoszexuálisok diszkriminációjára vonatkozó (alkotmány)bíróági ítéletek nemzetközi összehasonlításából az a következtetés adódik, hogy ezekben az „közvéleményben élő erkölcsi megítélés” egyre kevésbé játszik meghatározó szerepet. A „közérkölc”, „többségi nézetek” stb. előbb úgy szorultak ki a döntő érvek közül, hogy a magánszférában a bíróságok elismerték az ettől eltérő önrendelkezést is (fogamzásgátlási, majd abortusz esetekből kiindulva); később a diszkriminációtilalom érvényesítésével ezt a védettséget a homoszexuálisokra is kiterjesztették. A helyzet valójában sokkal bonyolultabb, mert a közmorál még ma is sok fontos ítéletben szerepel érvként. A liberalizálással párhuzamosan ugyanis jelen van egy másik ítélkezési vonal is, amely – a közérkölcsekkel összhangban – védelmet nyújt mások agresszív „önérvényesítésével”, saját erkölcsi normáinak provokatív hirdetésével szemben [lásd például az offenzív pornográfia korlátozását]. Ezeknek az ügyeknek a témája rendszerint a „többségi nézet” (amelyet nyilvánosan azok is vallanak, akik nem tartják be, azaz az erkölcsi konvenció) szerint erkölcstelen tevékenység jelenléte a közsférában.

12. Az Alkotmány szakított a korábban az állam alapjává tett „hivatalos” ideológiával, és azzal, hogy a jogokat azzal összhangban kell értelmezni. Az 1990. évi XL. törvénnyel foganatosított alkotmánymódosítással kikerült az Alkotmányból az utolsó utalás is önállóan – az egyes alapjogoktól függetlenül – megfogalmazott eszmei áramlatokra és értékekre. Az alkotmányértelmezésnek az értelmezendő jogok fogalmából kell kiindulnia, mint semleges kategóriából, amelynek hatáira nézve nagyfokú konszenzus állapítható meg, tartalmára nézve viszont több, eltérő értéktartalmú koncepcióval is kitölthető. A pluralista társadalom lényegéhez tartozik, hogy a jogok többféle értéktartalommal is érvényesíthetők, úgy, hogy közben a jogok egész alkotmányos rendszere

koherens és működőképes marad. Az AB-nek határesetekben és össze nem férő koncepciók ütközésekor kell beavatkoznia, azt a vonalat meghúznia, amelyen túl egy adott tartalmi értelmezés már az alkotmányos jogok rendszerével nem hozható összhangba. Az AB ebben az értelmezésben nem az Alkotmány feltételezett általános értékrendjéből indul ki, hanem az egyes alapjogokból kibontható értéktartalmakat fejt ki. Az egyes alapjogok értelmezésekor széles, összehasonlítható nemzetközi tényanyag és elméleti vélemény áll rendelkezésre ahhoz, hogy ne kelljen közvetlenül ideologikus vagy politikai érvekhez folyamodni. [...]

13. Az AB nem minősíti a homoszexualitást erkölcsi szempontból, de nem hagyja figyelmen kívül sem a homoszexualitás sajátosságait, sem a homoszexuálisok pillanatnyi társadalmi helyzetét. Az AB szerint a homoszexualitás, s ezen belül is valamely fajtájának vállalása a homoszexualitás mai magyarországi társadalmi fogadtatása miatt is egzisztenciálisan meghatározó döntés; van mit vállalni, s a visszaút nehéz. A homoszexuálisok társadalmi beilleszkedési, elfogadási, sőt diszkriminációs problémáit sem minősíti AB, hanem tényként számításba veszi a gyermeket terhelő döntés súlyánál.

14. A gyermeknek nem elsősorban azt a döntését védi az Alkotmány, hogy homoszexuális lesz-e, vagy sem, hanem hogy mind a lehetőségek, mind a következmények ismeretében, kellő érettséggel és felelősen dönt-hesse el, hogyan viszonyul felismert hajlamaihoz, a sokféle szereplehetőség közül melyiket választja. Ez az értelmezés van összhangban a 67. § értéktartalmával. Az AB tehát az Alkotmányt nem úgy értelmezi, mintha a gyermek „erkölcsi fejlődését” (67. §) a homoszexuálissá válás lehetősége veszélyeztetné, mert a homoszexualitásról az Alkotmány alapján nem formálhat erkölcsi ítéletet. Az egész személyiség (testi, szellemi és erkölcsi) fejlődését érintő és a gyermek jövőjét meghatározó kárt okoz azonban, ha a fiatal az ilyen sorskérdésben való döntéshez szükséges érettség híján kényszerpályára kerül.

15. A homoszexuális mivoltával küszködő 18 éven alulinak segítséget jelenthet, ha valamely állandó keretben olyan társakat talál, akiknek hasonló nehézségei vannak, s ahol szükség szerint pszichológusi, orvosi vagy jogi stb. tanácsokat is kaphat. Az AB szerint azonban más az olyan szervezet, amelyben felnőtt, gyakorló homoszexuálisok vannak, s amely a homoszexuális szubkultúra része. Ebben a közegben fokozott a lehetősége annak, hogy a még nem fixálódott homoszexualitású, vagy szerepet nem választott fiatal idő előtti döntéssel lezárja választási lehetőségeit. A „kifelé” is aktív, a homoszexuálisok jogaiért küzdő, jelenlétüket demonstráló egyesület kifejezetten a különállást, a választási kényszert, a teljes személyiséggel vállalt homoszexuális létet képviseli. Nemcsak a serdülőnél, sok felnőttél sem egyértelmű és kizárólagos a homoszexuális beállítottság. A „küzdő” egyesület nem hagyja meg azt a lehetőséget, hogy valaki ne különbözzék teljes személyiségével a kétnemű világtól, hogy rejtőzködjön, vagy hogy „kettős” életet éljen mint biszexuális. Az AB álláspontja szerint a gyermek részvétele az ilyen csoportokban a legproblematisabb, mert ez a leginkább nyilvános elköteleződés és ezért innen nyílik a legkevésbé visszaút, vagy másfajta szerepfelfogás.

(Összefoglalta: Győri Gábor)

XIV. A SZOCIÁLIS JOGOK

S

A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGHOZ VALÓ JOG

A szociális biztonsághoz való jog (9. cikk)

ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Bizottsága, 19. számú általános kommentár

1 Elfogadva

[...]

II. A szociális biztonsághoz való jog normatív tartalma

9. A szociális biztonsághoz való jog körébe tartozik, hogy nem lehet önkényesen és indokolatlanul korlátozni az egyén létező szociális biztonsághoz való jogosultságát, függetlenül attól, hogy arra államilag vagy magánúton tett szert, sem pedig ama jogát, hogy egyenlően élvezhesse a szociális kockázatoktól és váratlan visszás eseményektől való védelemhez való jogot.

A. A szociális biztonsághoz való jog elemei

10. Bár a szociális biztonsághoz való jog elemei különbözhetnek az eltérő körülményekre való tekintettel, néhány lényeges tényező az alábbiakban részletezetteknek megfelelően, minden körülmények között alkalmazandó. Ezen aspektusok értelmezése során figyelembe kell venni, hogy a szociális biztonságot szociális értéknek kell tekintetni, és nem főként a gazdasági vagy a pénzügyi politika egyik eszközének.

1. Elérhetőség – szociális biztonsági rendszer

11. Alkalmazásához a szociális biztonsághoz való jog azt kívánja, hogy rendelkezésre álljon és működjön egy rendszer – akár egy programra, akár több különféle programra alapulva –, amely juttatásokat biztosít a releváns szociális kockázatok és váratlan visszás események esetén. A rendszert a nemzeti törvények alapján kell létrehozni, és a hatóságoknak felelősséget kell vállalniuk a rendszer hatékony igazgatásáért, illetve annak felügyeletéért. A rendszernek fenntarthatónak is kell lennie, beleértve annak a nyugdíjakra vonatkozó elemeit is, annak érdekében, hogy a jogokat a jelen és jövőbeni generációk vonatkozásában is érvényesíteni lehessen.

2. Szociális kockázatok és váratlan visszás helyzetek

12. A szociális biztonsági rendszernek ki kell terjednie a szociális biztonság alábbi kilenc fő területére.

(a) Egészségügyi ellátás

13. A részes államok kötelesek garantálni, hogy egészségügyi rendszereket vezetnek be, hogy a megfelelő egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsák.⁹ Minden olyan esetben, amikor az egészségügyi rendszer magán- vagy kevert alapú biztosítási programot kínál, ennek a programnak

anyagilag elérhetőnek kell lennie, a jelen általános kommentárban kifejtett lényegi elemekkel összhangban. A Bizottság különösen felhívja a figyelmet a szociális biztonsághoz való jog fontosságára, valamint a megelőző és gyógyító intézkedések szükségességére, olyan endémiás betegségek, mint a HIV/AIDS, a tbc és a malária összefüggésében.

(b) Betegség

14. A jövedelemkiesés időszakát fedezendő, készpénztámogatást kell nyújtani azoknak, akik betegség miatt munkaképtelenek. Az elhúzódó betegségben szenvedő személyeknek rokkantsági támogatásra vonatkozó jogosultságot kell élvezniük.

(c) Időskor

15. A részes államoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk olyan szociális biztonsági programok létrehozása érdekében, amelyek a nemzeti törvényekben lefektetett előírásoknak megfelelően idős személyeket részesítenek juttatásokban, egy bizonyos kortól kezdődően.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a részes államoknak meg kell állapítaniuk a nyugdíjkorhatárt, ami megfelel az adott ország körülményeinek, egyebek között figyelembe véve a foglalkozás természetét, különös tekintettel a veszélyes foglalkozásokra és az idős személyek munkaképességére. A rendelkezésre álló források keretein belül a részes államoknak befizetés nélküli nyugdíjat, szociális szolgáltatásokat és egyéb segítséget kell biztosítaniuk olyan idős személyek számára, akik az adott ország törvényeiben előírt nyugdíjkorhatár elérésekor nem érték el a járulékbefizetés-kötelezettség előírt hosszát, illetve nem jogosultak egyéb módon időskori nyugdíjra vagy más szociális biztonsági ellátásra vagy segélyre, és egyéb jövedelemmel nem rendelkeznek.

(d) Munkanélküliség

16. Amellett, hogy segítik a teljes, produktív és szabadon választott foglalkoztatást, a részes államoknak erőfeszítést kell tenniük annak érdekében, hogy juttatásokat biztosítsanak azon jövedelem kiesés fedezete érdekében, amely azért keletkezik, mert az egyén nem tud munkahelyet találni, illetve nem tud számára megfelelő munkát végezni. A foglalkoztatás elvesztése esetén a juttatásokat egy megfelelő időtartamig kell fizetni, és azon időtartam lejárta után a szociális biztonsági rendszernek kell a munkanélküli dolgozó megfelelő védelmét biztosítania, például szociális segély révén. A szociális biztonsági rendszernek más dolgozókra is ki kell terjednie, beleértve a részmunkaidős, alkalmi- és idegymunkásokat és az önálló vállalkozókat is, valamint azokat is, akik atipikus foglalkoztatási formában dolgoznak az informális gazdaságban. Juttatásokat kell biztosítani azon jövedelem kiesés időszakára, amelyet azért szenvednek el a munkavállalók, mert közegészségügyi vagy egyéb szükséghelyzet miatt kéri meg őket, hogy ne jelenjenek meg dolgozni.

(e) Foglalkozási baleset

17. A részes államoknak biztosítaniuk kell azon munkások védelmét is, akik foglalkozásuk vagy egyéb produktív munka során sérülnek meg. A szociális biztonság rendszerének fedeznie kell a sérüléssel vagy elhalálozással kapcsolatos költségeket és jövedelem kiesést, valamint a házastársak és eltartottak kieső támogatását a családfenntartó halála következtében. Megfelelő juttatásokat kell adni egészségügyi ellátás, valamint a jövedelmi biztonságot nyújtó készpénz-juttatások formájában. A juttatásokra való jogosultság ne legyen a foglalkoztatás hosszának, a biztosítás időtartamának vagy a járulékbefizetésnek függvénye.

(f) Család- és gyermekügyi támogatás

18. A családoknak járó juttatások kritikusak az Egyezségokmány 9., illetve 10. cikke alapján védett gyermekek, valamint eltartott felnőttek jogainak érvényesítése szempontjából. A juttatások szolgáltatásánál a részes államnak figyelembe kell vennie a gyermek, illetve a gyermeket vagy felnőtt eltartottat ellátó személyek erőforrásait és körülményeit, valamint bármely egyéb olyan megfontolást, amely releváns a juttatási kérelem tekintetében, amelyet egy gyermek vagy eltartott felnőtt nyújt be, illetve azok nevében nyújtanak be. A családoknak családi és gyermekjuttatásokat, beleértve a készpénzjuttatásokat és szociális szolgáltatásokat, kell adni – a tiltott hátrányos megkülönböztetés nélkül – és ennek rendszerint fedeznie kell az élelmiszer, ruházat, lakhatás, víz és higiéniai ellátás költségeit, illetve egyéb jogokat, amennyiben ez indokolt.

(g) Anyasági támogatás

19. Az Egyezségokmány 10. cikke kifejezett rendelkezése szerint „a dolgozó anyáknak fizetett szabadságot, vagy megfelelő társadalombiztosítási szolgáltatásokkal együtt járó szabadságot kell biztosítani”. A fizetett szülési szabadságot minden nő számára biztosítani kell, beleértve azokat, akik atipikus foglalkoztatásban vesznek részt, és a juttatásoknak egy megfelelő időtartamra kell kiterjednie. Megfelelő egészségügyi juttatásokat kell biztosítani nőknek és gyermekeknek, beleértve a perinatalis, a szülési, valamint a posztnatalis ellátást, illetve a kórházi ellátást, amennyiben szükséges.

(h) Rokkantság

20. A rokkant személyekről szóló 5. számú általános kommentárban (1994) a Bizottság hangsúlyozta azon rokkant személyeknek nyújtott megfelelő jövedelemtámogatás fontosságát, akik rokkantságuk vagy rokkantságukkal kapcsolatos tényezők miatt átmenetileg elvesztették jövedelmüket, illetve akik esetében csökkentették azt, akiktől megtagadtak foglalkoztatási lehetőségeket, vagy maradandóan rokkantak. Az ilyen jogosultak támogatását méltóságteljes módon kell biztosítani, és a támogatásnak tekintettel kell lennie a rokkantsággal gyakran járó speciális támogatási igényekre, illetve egyéb kiadásokra. A támogatásnak ki kell terjednie a családtagokra és egyéb informális gondozókra.

(i) Hátramaradottak és árvák

21. A szociális biztonsági ellátás hatálya alá tartozó, illetve nyugdíjra jogosult családfenntartó személy halála után a részes államoknak juttatásokat kell biztosítaniuk a hátramaradottaknak és árváknak. A juttatásoknak elegendőnek kell lenniük a temetési költségek fedezésére, különösen olyan részes államokban, ahol a temetkezési költségek elérhetetlenül magas összegre rúgnak. A hátramaradottakat és árvákat nem lehet a szociális biztonsági programokból egy tiltás alatt álló ok alapján hátrányos megkülönböztetéssel kizárni, segínyt kell kapniuk a szociális biztonsági programokhoz való hozzáférésben, különösen, ha olyan endemikus betegségek, mint a HIV/AIDS, tbc és malária következményeként nagyszámú gyermek vagy idős személy családi, illetve közösségi támogatás nélkül marad.

3. Megfelelő mérték

22. A juttatásoknak, legyenek azok pénz- vagy természetbeni jellegűek, elegendő összegűnek és időtartamúnak kell lenniük ahhoz, hogy mindenki érvényesíthesse jogát a család védelméhez és megsegítéséhez, egy megfelelő életszínvonalhoz és megfelelő egészségügyi ellátáshoz, ahogyan az az Egyezségokmány 10., 11. és 12. cikkeiben le van fektetve. A részes államoknak emellett teljes tisztelettel kell adózniuk az Egyezségokmány preambulumban foglalt emberi méltóságnak, valamint a diszkrimináció tilalma elvének, annak érdekében, hogy elkerüljön mindenféle kedvezőtlen hatást a juttatások mértékére vagy azok szolgáltatásának formájára. Az alkalmazott módszereknek biztosítaniuk kell a juttatások megfelelő mértékét. A megfelelő mérték követelményét rendszeresen vizsgálni kell annak érdekében, hogy a kedvezményezettek képesek legyenek szert tenni azokra a javakra és szolgáltatásokra, amelyekre az Egyezségokmányban foglalt jogaik érvényesítése érdekében szükségük van. Amennyiben egy személy járulékokat fizet egy társadalombiztosítási programba, amely juttatásokat kínál a jövedelem kiesés fedezésére, úgy ésszerű viszonyban kell állnia egymással a jövedelemnek és a befizetett járulékoknak, valamint a szóban forgó juttatás értékének.

4. Hozzáférhetőség

(a) Kiterjedés

23. A szociális biztonsági rendszernek mindenki-re ki kell terjednie, különösen a leghátrányosabb helyzetű és marginalizált csoportokhoz tartozó egyénekre, anélkül hogy bármely, az Egyezségokmány 2. cikk (2) bekezdésében felsorolt tiltás alatt álló okok alapján hátrányosan megkülönböztessék őket. A szociális biztonság egyetemes lefedettsége érdekében szükséges egy nem pusztán hozzájárulásokra alapuló program fenntartása.

(b) Jogosultság

24. A juttatásokra vonatkozó jogosultsági követelményeknek méltányosnak, arányosnak és átláthatónak kell lenniük. A juttatások visszavonásának, csökkentésének vagy felfüggesztésének lehetőségének egyértelműen körülhatároltnak kell lennie, és olyan alapokon kerülhet rájuk sor, amelyek indokoltak, a jogszerű eljárás alapján érvényesülnek és a nemzeti törvényekben le vannak fektetve.

(c) Anyagi megengedhetőség

25. Amennyiben a szociális biztonsági program járulékokat igényel, úgy azon járulékok értékét előre meg kell állapítani. A járulékokkal kapcsolatos közvetlen és közvetett költségek mindenki számára elérhetőek kell, hogy legyenek, mértékük nem veszélyeztetheti egyéb, az Egyezségokmányban foglalt jogok érvényesítését.

(d) Részvétel és tájékoztatás

26. A szociális biztonsági program kedvezményezetteinek részt kell tudni venni a szociális biztonsági rendszer ügyvitelében. A rendszernek a nemzeti törvények keretein belül kell létrejönnie, és biztosítania kell az egyének és a szervezetek abbéli jogát, hogy világos és transzparens formában kereshessenek, kaphassanak és adhassanak tovább információt minden szociális biztonsági jogosultságról.

(e) Fizikai hozzáférés

27. A juttatásokat időben kell rendelkezésre állítani és a kedvezményezetteknek fizikai hozzáféréssel kell rendelkezniük a szociális biztonsági szolgáltatókhoz, annak érdekében, hogy hozzájuthassanak a juttatásokhoz és információkhoz, valamint hogy járulékot fizethessenek, amennyiben szükséges. Különös figyelemmel kell lenni e tekintetben a fogyatékos személyekre, a bevándorlókra és az elszigetelt, illetve katasztrófa sújtotta területen élőkre éppúgy, mint a háborús konfliktus helyszínén élőkre, annak érdekében, hogy ők is hozzáférhessenek ezen szolgáltatásokhoz.

5. Egyéb jogokhoz való viszony

28. A szociális biztonsághoz való jog fontos szerepet játszik számos, az Egyezségokmányban foglalt jog érvényesítésének támogatásában, de egyéb intézkedések szükségesek a szociális jog kiegészítéséhez. Így például az Egyezségokmány 6. cikkének megfelelően a részes államoknak szociális szolgáltatásokat kell nyújtaniuk a sérült, valamint rokkant személyek rehabilitációja érdekében; gyermekgondozást és szociális segélyt, tanácsadást és segítséget a családtervezésnél, valamint különleges intézményeket kell a rokkant és idős személyek rendelkezésére bocsátaniuk (10. cikk); intézkedéseket kell hozniuk a szegénység és szociális kirekesztés ellen, valamint támogató szociális szolgáltatásokat kínálni (11. cikk); és intézkedéseket hozni a betegségek terjedésének megakadályozására és az egészségügyi intézmények, termékek és szolgáltatások fejlesztésére (12. cikk).

A részes államoknak fontolóra kellene venniük olyan programokat is, amelyek hátrányos helyzetű és kirekesztett csoportoknak nyújtanak szociális védelmet, mint például a termés- vagy természeti katasztrófa elleni védelem a mezőgazdasági kistermelőknek, vagy a létfenntartás védelme az informális gazdaságban dolgozó önálló vállalkozóknak. Mindazonáltal az olyan intézkedések elfogadása, amelyek az Egészségokmányban foglalt egyéb jogok érvényesítését szolgálják, önmagukban nem tudják pótolni a szociális biztonsági programokat.

[...]

III. A részes államok kötelezettségei

A. Általános jogi kötelezettségek

40. Bár az Egyezségokmány a fokozatos érvényesítésről rendelkezik és elismeri a rendelkezésre álló erőforrások okán fennálló korlátokat, az Egyezségokmány különböző olyan kötelezettségeket is kiró a részes államokra, amelyek azonnali hatállyal bírnak. A részes államoknak közvetlen kötelezettségei vannak a szociális biztonság vonatkozásában, mint például az a garancia, hogy a jog mindenfajta hátrányos megkülönböztetés nélkül kerül alkalmazásra [2. cikk (2) bekezdés], a nők és férfiak egyenjogúságának biztosítása (3. cikk) és az a kötelezettség, hogy lépéseket tegyenek [2. cikk (1) bekezdés] a 11. cikk (1) bekezdése és a 12. cikk érvényesítése érdekében. Az ilyen lépéseknek átgondoltaknak kell lenniük, valamint konkrétan és célzottan a szociális biztonsághoz való jog teljes érvényesítésére kell törekedniük.

41. A Bizottság elismeri, hogy a szociális biztonsághoz való jog jelentős pénzügyi következménnyel jár a részes államokra nézve, de egyúttal kiemeli, hogy a szociális biztonság alapvető fontossága az emberi méltóság tekintetében, valamint ezen jog törvényes elismerése a részes államok által, azt jelenti, hogy ennek a jognak megfelelő prioritást kell élveznie a jogban és a közpolitikában. A részes államoknak nemzeti stratégiát kell kidolgozniuk a szociális biztonsághoz való jog teljes alkalmazása érdekében, és megfelelő pénzügyi és egyéb erőforrást kell ehhez allokálniuk. Amennyiben szükséges, az Egyezségokmány 2. cikk (1) bekezdésére támaszkodva vegyék igénybe a nemzetközi együttműködést és műszaki segítséget.

42. Erős vélelmezés áll fenn arra vonatkozólag, hogy a szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos visszafejlődés tiltva van az Egyezségokmány értelmében. Ha bármely tudatos, a visszafejlődést megvalósító intézkedést hoznak, akkor az állami fél kötelezettsége annak alátámasztása, hogy ezeket csak az összes alternatíva alapos megfontolása után hozták, és hogy ezek kellően indokoltak az Egyezségokmány által elrendelt jogok összességét tekintve, a részes állam rendelkezésére álló erőforrások teljes felhasználásának összefüggésében. A Bizottság alaposan megvizsgálja, hogy: (a) van-e ésszerű indoka az intézkedésnek; (b) teljes körűen felmérték-e az alternatívákat; (c) az érintett csoportok valóban részt vettek-e a javasolt intézkedések és azok alternatíváinak vizsgálatában; (d) az intézkedések közvetlenül vagy közvetetten nem diszkriminatív jellegűek-e; (e) az intézkedéseknek tartós hatása lesz-e a szociális biztonsághoz való jog érvényesítésére, illetve hogy nem fejtenek-e ki indokolatlan mértékben visszas hatást a már megszerzett szociális biztonsági jogokra, valamint hogy egy egyént vagy csoportot nem fosztanak-e meg a szociális biztonság minimálisan szükséges szintjétől; és (f) hogy az adott intézkedéseknek volt-e független felülvizsgálata nemzeti szinten.

B. Konkrét jogi kötelezettségek

43. Mint minden emberi jog, a szociális biztonsághoz való jog is három fajta kötelezettséget ró a részes államokra: a *tiszteletben tartás* kötelezettségét, a *védelmi* kötelezettséget, valamint a *teljesítés* kötelezettségét.

1. A tiszteletben tartás kötelezettsége

44. A tiszteletben tartás kötelezettsége azt követeli meg a részes államoktól, hogy tartózkodjanak a szociális biztonsághoz való jog élvezetébe való közvetlen vagy közvetett beavatkozástól. Ezen kötelezettségek közé tartozik egyebek közt, hogy tartózkodjanak bármely olyan gyakorlattól vagy tevékenységtől, amely megtagadja vagy korlátozza a megfelelő szociális biztonsághoz való egyenlő hozzáférést; hogy önkényesen vagy indokolatlanul beleavatkozzanak az önsegélyezésbe vagy a szociális biztonság meghonosodott, illetve hagyományos formáiba; hogy önkényesen vagy indokolatlanul korlátozzanak olyan intézményeket, amelyeket egyének vagy jogi személyek hoztak létre a szociális biztonság nyújtásának céljából.

2. A védelmi kötelezettség

45. A védelmi kötelezettség azt követeli meg az államtól, hogy akadályozza meg a harmadik feleket abban, hogy bármely módon korlátozzák a szociális biztonsághoz való jog élvezetét. A harmadik felek körébe tarthatnak egyének, csoportok, vállalatok és egyéb entitások, éppúgy, mint a részes állam nevében fellépő meghatalmazottak. A kötelezettségbe tartozik egyebek közt a szükséges és hathatós jogalkotási és egyéb intézkedések alkalmazása annak érdekében, hogy például harmadik felek ne tudják megtagadni az általuk vagy mások által működtetett szociális programokhoz való egyenlő hozzáférést, illetve hogy indokolatlan jogosultsági követelményeket alkalmazzanak; hogy önkényesen vagy indokolatlanul korlátozzák az önsegélyezést vagy a szociális biztonság meghonosodott, illetve hagyományos formáit, amelyek összhangban vannak a szociális biztonsághoz való joggal; és hogy elmulasszák befizetni a jogilag előírt hozzájárulásokat az alkalmazottak vagy egyéb kedvezményezettek részére a társadalombiztosítási rendszerbe.

46. Ahol szociális biztonsági programokat – akár járulékbefizetésekre alapuló, akár hozzájárulás nélküli programokat – működtetnek vagy irányítanak harmadik felek, ott is a részes államok hatáskörében marad az országos szociális biztonsági rendszer igazgatása, valamint annak biztosítása, hogy magánszereplők nem veszélyeztetik az egyenlő, megfelelő, anyagilag elérhető és hozzáférhető szociális biztonságot. Az ilyen jellegű visszaélések megakadályozása érdekében hatékony szabályozási rendszert kell létrehozni, amelynek része a törvényes keretrendszer, a független monitoring, a köz valós részvétele és a be nem tartásra vonatkozó büntetések kiszabása.

3. A teljesítés kötelezettsége

47. A teljesítés kötelezettsége azt követeli meg a részes államoktól, hogy a szociális biztonsághoz való jog teljes érvényesítésére irányuló szükséges intézkedéseket megtegyék, beleértve egy szociális biztonsági program alkalmazását. A teljesítés kötelezettségét szét lehet bontani a lehetővé tevés, az elősegítés és az ellátás kötelezettségeire.

48. A lehetővé tevés kötelezettsége azt kívánja meg az államtól, hogy pozitív intézkedéseket hozzon annak érdekében, hogy segítse az egyéneket és a közösségeket a szociális biztonsághoz való jog élvezetében.

A kötelezettségbe tartozik többek között ezen jog kellő elismerése a nemzeti politikai- és jogrendszerben, lehetőleg a törvényes alkalmazás formájában; egy nemzeti szociális biztonsági stratégia és egy cselekvési terv elfogadása ezen jog érvényesítése érdekében; annak biztosítása, hogy a szociális biztonsági rendszer megfelelő és mindenki számára hozzáférhető lesz, valamint fedezi a szociális kockázatokat és viasz eseményeket.

49. Az elősegítés kötelezettsége arra kötelezi az államokat, hogy intézkedéseket hozzanak annak biztosítása érdekében, hogy megfelelő legyen a tájékozottság és a lakossági tudatosság a szociális biztonsági programokhoz való hozzáférést illetően, különösen a vidéki és a hátrányos helyzetű városi területeken, illetve a nyelvi vagy egyéb kisebbségek körében.

50. A részes államok ezen túlmenően kötelesek biztosítani a szociális biztonsághoz való jogot, amikor egyének vagy csoportok olyan oknál fogva, amelyet ésszerűen ráhatásukon kívül állónak lehet tekinteni, a rendelkezésükre álló eszközökkel képtelenek maguk érvényesíteni ezt a jogot a létező szociális biztonsági rendszeren belül. A részes államoknak létre kell hozniuk nem járulékokra alapuló programokat vagy egyéb szociális segélyeket nyújtó intézkedéseket, annak érdekében, hogy támogassák az egyéneket és csoportokat, akik képtelenek a szükséges járulékokat fizetni a saját védelmük érdekében. Különös figyelmet kell fordítani annak biztosítására, hogy a szociális biztonsági rendszer képes legyen a sürgősségi helyzetekben reagálni, például természeti katasztrófa, fegyveres konfliktus és természeti katasztrófa során és után.

51. Fontos, hogy a szociális biztonsági programok kiterjedjenek a hátrányos helyzetű és marginalizált csoportokra, még akkor is, ha akár az adóbevételekből, akár a kedvezményezettek hozzájárulásaiból, korlátozottak a szociális biztonság finanszírozására fordítható eszközök. Alacsony költségű és alternatív programokat lehet kifejleszteni, hogy azonnal lefedjék azokat, akiknek nincs hozzáférése a szociális biztonsághoz, bár a célnak annak kellene lennie, hogy integrálják őket az általános szociális biztonsági programokba. Olyan közpolitikákat, illetve törvényes kereteket lehetne elfogadni, amelyek az informális gazdaságban dolgozók, illetve a szociális biztonsághoz való hozzáféréstől egyéb okoknál fogva kimaradt személyek fokozatos bevonását célozzák meg.

(Fordította: Győri Gábor)

Gaygusuz kontra Ausztria-eset

Emberi Jogok Európai Bírósága 39/1995/545/631 (1996)

[...]

9. Cevat Gaygusuz úr török állampolgár, aki 1950-ben született és 1973 és 1987 szeptembere között a felső-ausztriai Hörschingben élt. Azóta Izmirben (Törökország) lakik.

10. A kérelmező megszakításokkal Ausztriában dolgozott 1973-tól 1984 októberéig. Onnantól fogva 1986. július elsejéig váltakoztak egymással azok az időszakok, amikor munkanélküli volt, illetve amikor egészségügyi okoknál fogva igazoltan munkaképtelennek nyilvánították, és a megfelelő juttatásokban részesült.

1986. július 1. és 1987. március 15. között az időskori nyugdíjára előleget kapott, munkanélküli-juttatás formájában. Amikor jogosultsága lejárt, 1987. július 6-án Linz város Munkaügyi Hivatalához [*Arbeitsamt*] nyugdíjelőlegért folyamodott, amelyet rendkívüli segély formájában kérvényezett [*Antrag auf Gewährung eines Pensionsvorschusses in Form der Notstandshilfe*].

11. 1987. július 8-án a hivatal visszautasította a kérvényét, azon az alapon, hogy a kérelmező nem osztrák állampolgár, ami az 1977-es Munkanélküli-biztosítás törvény [*Arbeitslosenversicherungsgesetz* – lásd alább a 20. bekezdést] 33. cikk (2) bekezdés a) pontjában lefektetett követelmények egyike ahhoz, hogy ilyen típusú segélyre jogosultságot lehessen szerezni.

12. Gaygusuz úr fellebbezést nyújtott be a fenti döntés ellen a Felső-Ausztriai Tartományi Munkaügyi Hivatalnál [*Landesarbeitsamt*]. Különösen arra hivatkozott, hogy a törvénycikk által tett különbség az osztrák állampolgárok és a külföldi állampolgárok között indokolatlan, alkotmányellenes és ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményével.

13. 1987. szeptember 16-án a Tartományi Munkaügyi Hivatal a kérelmező ellen határozott és helyben hagyta a támadott döntést. Hangsúlyozta, hogy a kérelmező nem csak hogy nem rendelkezett osztrák állampolgársággal, hanem ráadásul esete azon kategóriák egyikébe sem tartozott, amelyek alapján a törvény kivételt fogalmazott meg [az osztrák állampolgárság] követelménye alól [lásd alábbi (20) bekezdést].

14. 1987. november 2-án a kérelmező az Alkotmánybírósághoz [*Verfassungsgerichtshof*] nyújtott be keresetet, amelyben a Szövetségi Alkotmány [*Staatsgrundgesetz*] 5. cikkének és az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének, valamint annak 6. cikkének [és az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének (P1-1)] megsértését állította.

15. 1988. február 26-án, miután zárt ülésen vizsgálta a kérelmet, az Alkotmánybíróság elutasította az eset befogadását elbírálás céljából [a Szövetségi Alkotmány 144. cikk (2) bekezdése – lásd alábbi (23) bekezdést], a következők szerint ítélkezve:

„A kérelmező az Alkotmány által garantált jogok megsértését állította, együttesen az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdésének, az Alkotmány 5. cikkének és az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkének (P1-1), valamint az Egyezmény 8. cikkének megsértésével. Figyelemmel az Alkotmánybíróság ezen jogokkal kapcsolatos kialakult esetjogára, a kérelem oly mértékig nem meggyőző akár az állított jogsértések fennállása tekintetében, akár egyéb, az Alkotmányban megállapított jogoknak egy törvényellenes, általános rendelkezés alkalmazása révén való megsértése tekintetében, hogy az Alkotmánybíróság által vizsgálandó, állított jogsértések tekintetében nincs kellő kilátása sikerre. Ezen túlmenően, az eset nincs kizárva a Közigazgatási Bíróság [*Verwaltungsgerichtshof*] illetékességéből”.

16. Ezért az Alkotmánybíróság az esetet a Közigazgatási Bírósághoz utalta [a Szövetségi Alkotmány 144. cikk (3) bekezdése – lásd a 23. bekezdést alább].

17. 1988. május 16-án a Közigazgatási Bíróság felkérte Gaygusuz urat, hogy bővebben fejtse ki kérelmét.

18. 1988. július 7-én ennek eleget tett a kérelmező, és azon törvényes jogának a megsértését panaszolta, miszerint a Munkánélküli-biztosítás törvény idevágó rendelkezéseivel összhangban, joga lehet előleget kapnia a nyugdíja terhére rendkívüli segély formájában. Arra kérte a Közigazgatási Bíróságot, hogy törvényellenesként semmisítse meg a Felső-Ausztriai Tartományi Munkaügyi Hivatal 1987. szeptember 16-i döntését, annak tartalma okán (a Közigazgatási bírósági törvény [*Verwaltungsgerichtshofsgesetz*] 42. cikk (2) bekezdés *i*) pontja – lásd 27. bekezdést alább], valamint hogy függessze fel az eljárást és utalja az esetet az Alkotmánybírósághoz a C 33. cikk (2) bekezdés a) pont alkotmányosságának vizsgálata érdekében.

19. 1989. szeptember 19-én a Közigazgatási Bíróság zárt ülésen úgy határozott, hogy nem volt illetékessége ilyen kérelem vizsgálatára és elutasította azt [a Közigazgatási Bírósági törvény 34. cikk (1) bekezdése – lásd alábbi 25. bekezdést]. Megjegyezte, hogy a Gaygusuz úr által bővebben kifejtett kérelem kizárólag a Munkánélküli-biztosítás törvény 33. cikk (2) bekezdés a) pontjának alkotmányosságára vonatkozott. Továbbá megállapította, hogy a kérelmező azt kérte a Közigazgatási Bíróságtól, hogy az esetet utalja tovább az Alkotmánybírósághoz a törvény alkotmányosságának vizsgálata céljából, de a Közigazgatási Bíróság úgy határozott, hogy már eldöntött a kérdés: az ilyen kérdések az Alkotmánybíróság illetékességébe tartoznak [a Szövetségi Alkotmány 133. cikk (1) bekezdése – lásd alábbi 23. bekezdést), amely ráadásul már határozott a kérdésben.

II. Vonatkozó nemzeti törvények

A. Anyagi jog

1. A lényegi idő alatt

20. Az 1977-es változat szerint, amely a lényegbevágó időben érvényben volt, a Munkanélküli-biztosítás törvény [*Arbeitslosenversicherungsgesetz*] vonatkozó rendelkezései a következőképpen szóltak:

23. cikk

„(1) Munka nélküli személyek, akik rokkantsági biztosításért folyamodtak... előleget kaphatnak munkanélküli-segély vagy rendkívüli segély formájában... feltéve, hogy – a munkaképesség és a munkára való rendelkezésre álláson túlmenően – a juttatás odaítélésének egyéb feltételei teljesülnek...”

33. cikk

- „(1) Azok a munka nélküli személyek, akik kimerítették a munkanélküli- vagy anyasági segélyre vonatkozó jogosultságukat, rendkívüli segélyben részesülhetnek a vonatkozó kérvény beadása alapján.
- (2) Ahhoz, hogy ebben részesülhessen, a munka nélküli személynek
- (a) osztrák állampolgársággal kell rendelkeznie;
 - (b) munkára képesnek kell lennie és arra rendelkezésre kell állnia; valamint
 - (c) sürgős szükséghelyzetben kell lennie.
- (3) Az a követelmény, hogy a kérelmezőnek osztrák állampolgárnak kell lennie, nem alkalmazandó azokra a személyekre, akik 1930. január 1. óta megszakítás nélkül az Osztrák Köztársaság jelen területének lakosai voltak, vagy olyan személyekre, akik ezen időpont után az Osztrák Köztársaság jelen területén éltek, és azóta megszakítás nélkül itteni lakosok voltak.
- (4) A sürgős szükséghelyzet akkor áll fenn, ha a Munka nélküli személy nem képes alapvető szükségleteit kielégíteni.
- (5) A rendkívüli segélyt nem lehet odaítélni, hacsak nem kérelmezi azt a Munka nélküli személy a munkanélküli- vagy anyasági segély kimerítése utáni három éven belül”.

34. cikk

- „(1) Ha a hosszú távú munkapiaci körülmények kedvezőek a munka nélküli személyek konkrét kategóriái számára, illetve bizonyos régiókban, akkor a Szövetségi Szociális Minisztérium azután, hogy a munkavállalókat és munkáltatókat képviselő szervezetekkel konzultált, kizárhatja ezeket a kategóriákat vagy régiókat a rendkívüli segélyre való jogosultságból.
- (2) A szövetségi szociális miniszter engedélyezheti a rendkívüli segély odaítélését olyan munka nélküli személyeknek is, akik egy másik állam állampolgárai, melynek az osztrák rendkívüli segélynek megfelelő juttatása van, amely ugyanolyan formában jár az osztrák állampolgároknak, mint az adott ország saját állampolgárainak.

(3) A Szövetségi Szociális Minisztérium, azután hogy a munkavállalókat és munkáltatókat képviselő szervezetekkel konzultált, odaítélheti a rendkívüli segélyt olyan, osztrák állampolgársággal nem rendelkező munka nélküli személyeknek is, akik a (2) bekezdés alapján nem részesültek segélyben, azzal a feltétellel, hogy a kérelem időpontját megelőző öt évben nem kevesebb, mint 156 héten keresztül álltak olyan alkalmazásban Ausztriában, amelyben kötelező volt a munkanélküli-járadékok befizetése. Ezen ötéves periódus kiszámítása során nem lehet figyelembe venni azokat az időszakokat, amikor az érintett személy munkanélküli-segélyben (vagy rendkívüli segélyben) részesült. Felhatalmazást lehet adni [a rendkívüli segély nyújtására] konkrét időszakok és a munka nélküli személyek konkrét kategóriáit illetően”.

(21) A rendkívüli segély olyan segély, amit olyan személyeknek fizetnek ki, akik a továbbiakban: nem jogosultak a munkanélküli-segélyre. Annak érdekében jár, hogy egy minimumjövedelmük lehessen. A rendkívüli segélyre való jogosultság mindaddig áll fenn, amíg az illető személy esetében szükség van erre, bár a kifizetést magát egy maximálisan 39 hetes időszakra engedélyezik, amit meg kell újítani. Az összeg nem haladhatja meg a munkanélküli-segélyt, amelyre az illető különben jogosult lenne, és nem lehet 75%-nál kevesebb annak a segélynek az összegénél.

A munkanélküli-segély összegét a kedvezményezett jövedelmének megfelelően kell megállapítani, és részben abból a munkanélküli-biztosítási járulékából finanszírozzák, amelyet minden alkalmazottnak fizetnie kell (a Munkanélküli-biztosítási törvény 1. cikke), részben pedig különböző kormányzati forrásokból.

2. A lényegi idő után

22. 1992 óta a törvénytörvény módosítása és a számozás változása után a 33. cikk (3) és (4) bekezdése, a 34. cikk (3) és (4) bekezdése a következőképpen szólnak:

33. cikk

„[...]”

(3) Sürgető szükség akkor áll fenn, ha a munka nélküli személy nem tud eleget tenni alapvető szükségleteinek.

(4) A rendkívüli segélyt nem lehet odaítélni, ha nem kérelmezi azt a munka nélküli személy a munkanélküli- vagy anyasági segély kimerítése utáni három éven belül. Ehhez az időszakhoz hozzá kell adni a pihenés időszakait a 16. cikk (1) bekezdés értelmében, valamint azokat az időszakokat, amelyeket mint önálló vállalkozó végzett, a munkanélküli-biztosítás által nem fedezett foglalkoztatást és a képzést, amely a munkanélküli idejének túlnyomó részét töltötte ki”.

34. cikk

„[...]”

- (3) A következő kategóriájú személyek folyamodhatnak rendkívüli segélyért ugyanolyan követelmények mellett, mint az osztrák állampolgárságú Munka nélküli személyek:
1. a menekültek, a menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i Genfi Egyezmény 1. cikkének értelmében;
 2. a hontalan személyek, a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. szeptember 28-i New York-i Egyezmény 1. cikkének értelmében;
 3. az Osztrák Köztársaság jelenlegi területén belül született személyek, akik onnantól fogva szabályszerűen, megszakítás nélkül itteni lakosok voltak;
 4. olyan személyek, akik 1930. január 1. óta megszakítás nélkül szabályszerűen az Osztrák Köztársaság jelenlegi területének lakosai voltak;
 5. külföldi állampolgárok, amennyiben bilaterális egyezmények vagy nemzetközi szerződések efelől rendelkeznek;
 6. mentességi bizonyítvány birtokosai vagy jogilag egyenlő jogállású személyek a (4) bekezdés értelmében;
 7. lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek, akik az osztrák hatóságok által kibocsátott személyazonossági okmány birtokában vannak;
 8. Dél-Tirolból, illetve a Val Canale-ból áttelepített személyek [*Südtiroler- und Canaltaler-Umsiedler*].
- (4) Miután kimerítették jogosultságukat a munkanélküli- vagy anyasági segélyre, a következő kategóriájú személyeknek ítéldhető oda rendkívüli segély egy 52 hétig terjedő időszakig, vagy pedig különleges rendkívüli segély a 39. cikk (1) bekezdés által meghatározott időszakig:
1. olyan személyek, akik a rendkívüli segélyre vonatkozó kérelem beadásának időpontjában érvényes mentességi bizonyítvány birtokosai a Külföldiek foglalkoztatására vonatkozó törvény értelmében, amelyet a kibocsátás időpontja szerint érvényes változatban bocsátottak ki;
 2. olyan személyek, akik ugyan nem rendelkeznek osztrák állampolgársággal, de a rendkívüli segélyre vonatkozó kérelem beadásának időpontjában mégis megfelelnek a mentességi bizonyítvány követelményeinek, és akik számára csak azon oknál fogva nem állítottak ki ilyen bizonyítványt, mivel foglalkozásukra nem terjed ki a Külföldiek foglalkoztatására vonatkozó törvény”.

B. Eljárási jog

1. Eljárások az Alkotmánybíróságnál

23. Ha egy panaszos kérelmet [*Beschwerde*] nyújtanak be, a Szövetségi Alkotmány 133. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak meg kell állapítania, hogy egy közigazgatási döntés [*Beschheid*] sértett-e az Alkotmány által garantált jogot vagy törvényellenesen alkalmazott-e rendeletet [*Verordnung*], illetve alkotmányellenes alkalmazott-e törvényt, illetve alkalmazott-e valamely, az osztrák joggal összeegyeztethetetlen nemzetközi egyezményt.

A 144. cikk (2) bekezdése következőképp rendelkezik:

„Az Alkotmánybíróság a tárgyalás időpontjáig egy határozattal [*Beschluß*] úgy dönthet, hogy nem fogadja be az esetet elbírálásra, ha annak nincs kellő kilátása a sikerre, vagy ha nem várható, hogy az ítélet alkotmányos kérdéseket fog tisztázni. A bíróság nem tagadhatja meg olyan esetek befogadását, amelyek a 133. cikk alapján a Közigazgatási Bíróság illetékességén kívül esnek”.

A 144. cikk (3) bekezdésének szövege a következő:

„Amennyiben az Alkotmánybíróság úgy véli, hogy a támadott közigazgatási döntés nem sértett jogot az (1) bekezdés értelmében és az eset nem esik a Közigazgatási Bíróság illetékességén kívül a 133. cikk értelmében, úgy az Alkotmánybíróság a kérelmező kérésére továbbutalhatja a kérelmet a Közigazgatási Bírósághoz annak érdekében, hogy az megállapíthassa, hogy a támadott döntés megsértette-e a kérelmező egyéb jogainak valamelyikét.”

2. Eljárások a Közigazgatási Bíróságnál

24. A Szövetségi Alkotmány 130. cikk (1) bekezdése alapján a Közigazgatási Bíróság többek között illetékes olyan kérelmeket tárgyalni, amelyek azt állítják, hogy egy közigazgatási döntés törvényellenes.

25. A Közigazgatási Bírósági törvény [*Verwaltungsgerichtshofsgesetz*] 34. cikk (1) bekezdése következőképp rendelkezik:

„Olyan kérelmeket, amelyeket [...] a Közigazgatási Bíróság az illetékességének nyilvánvaló hiánya miatt nincs felhatalmazva elbírálni, vagy amelyek nyilvánvalóan ki vannak zárva, mint *res judicata*, vagy az eljárás kezdeményezésére vonatkozó jog hiányában, el kell utasítani további eljárás nélkül egy zárt ülésen hozott döntés keretében”.

26. A Közigazgatási Bíróságra vonatkozó törvény 41. cikk (1) bekezdése így rendelkezik:

„Amennyiben a Közigazgatási Bíróság nem talál törvényellenességet, amely az alperes hatóság illetékességének hiányából vagy az eljárási szabályok megsértéséből [42. cikk (2) és (3) bekezdés] fakad [...] úgy meg kell vizsgálni a támadott döntést azon tények alapján, amelyet az alperes hatóság talált, valamint az előterjesztett panaszra való tekintettel. [...] Ha úgy véli, hogy az okok, amelyekről még nem értesítették a felek egyikét, döntő lehet [ezen panaszok egyikének] elbírálása során [...], úgy meg kell hallgatnia a felek véleményét erről a kérdésről és el kell napolni az eljárást, ha szükséges”.

27. Ugyanazon törvény 42. cikk (1) bekezdés kimondja, hogy amennyiben nem lett másképp elrendelve, a Közigazgatási Bíróságnak vagy megalapozatlanként el kell utasítania egy kérelmet vagy meg kell semmisítenie a támadott döntést.

A 42. cikk (2) bekezdés alapján:

„A Közigazgatási Bíróságnak meg kell semmisíteni a támadott döntést, ha az törvényellenes
1. tartalma miatt [vagy]

2. mert az alperes hatóságnak nem volt illetékessége [vagy]
3. mert sérültek az eljárási szabályok , a tekintetben hogy
 - (a) az alperes hatóság olyan ténymegállapításokat tett, amelyeknek egy fontos tekintetben ellentmond a perirat, vagy
 - (b) egy fontos kérdésben további vizsgálatot igényelnek a tények vagy
 - (c) figyelmen kívül hagyták az eljárási szabályokat, amelyeknek betartása egy másik megállapítást eredményezhetett volna az alperes hatóság által”.

28. Ha a Közigazgatási Bíróság megsemmisíti a támadott döntést, „úgy a közigazgatási hatóságok kötelessége [...] olyan intézkedést hozni, hogy a rendelkezésükre álló jogi eszközöket alkalmazzák annak érdekében, hogy az előttük lévő esetben megteremtsék azt a jogi helyzetet, amely megfelel a Közigazgatási Bíróság jogfelfogásának [*Rechtsanschauung*]” [63. cikk (1) bekezdés].

Eljárások a bizottság előtt

29. Gaygusuz úr kérelmet adott be a Bizottsághoz 1990. május 17-én. Az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésére és 8. cikkére támaszkodva, együttesen az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével (14. + P1-1 cikkek), a tisztességes tárgyaláshoz való jogának, a magánélete tiszteletéhez való jogának és a tulajdonának békés élvezetéhez való jogának megsértését panaszolta.

30. 1994. január 11-én a Bizottság befogadhatónak nyilvánította kérelmét (no. 17371/90). 1995. január 11-i jelentésében a Bizottság abbéli véleményének adott hangot, hogy nem került sor az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének megsértésére (tizenkét szavazat az egyhez), hogy sor került az Egyezmény 14. cikkének megsértésére együttesen az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével (14. + P1-1 cikkekkel) (egyhangúlag). A Bizottság véleménye, valamint a különvélemény teljes szövegét tartalmazó jelentés megjelenik a jelen ítélethez csatolt függelékben.

A Bíróságnak benyújtott utolsó beadványok

31. Jegyzékében az osztrák kormány azt kérte a Bíróságtól, hogy
 - „1. nyilvánítsa ki, hogy az Egyezmény 6. cikke nem alkalmazható a jelen esetre;
 2. nyilvánítsa ki, hogy az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke (P1-1 cikk) nem alkalmazható; vagy
 3. nyilvánítsa ki, hogy az Egyezmény 6. cikke nem sérült a kérelem alapjául szolgáló eljárás során;
 4. nyilvánítsa ki, hogy az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke, együttesen az Egyezmény 14. cikkével (14+P1-1 cikkekkel) nem lett megsértve”.

32. A kérelmező azt kérte a Bíróságtól,

„(a) hogy határozzon úgy, hogy Linz város Munkaügyi Hivatalának döntése [...] miszerint megtagadta tőle a Munkanélküli-biztosítási törvény szerinti rendkívüli segílyt, sértette [...] a tisztességes eljáráshoz való jogát a polgári eljárásban [az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdése), a magán- és családi életének tiszteletben tartásához való jogát (az Egyezmény 8. cikke) és a tulajdonának békés élvezetéhez fűződő jogát, valamint a hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmódhoz való jogát (az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke, együttesen az Egyezmény 14. cikkével (14. + P1-1 cikkekkkel);

és

(b) hogy igazságos elégtételt adjanak neki az Egyezmény 50. cikkének”.

A jogot illetően

I. Az egyezmény 14. cikkének megsértése, együttesen olvasva az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével (14. + P1-1 cikke)

33. Gaygusuz úr panaszának tárgya az volt, hogy az osztrák hatóságok megtagadták tőle a rendkívüli segílyt azon az alapon, hogy nem volt osztrák állampolgársága, amely egyike volt az ilyen típusú segílyekre vonatkozó, az 1977-es Munkanélküli-biztosítási törvény 33. cikk (2) bekezdés a) pontjában lefektetett követelményeknek [lásd fenti 20. bekezdést]. Gaygusuz úr azt állította, hogy a nemzeti származás alapján lett diszkrimináció áldozata, ami ellentétes az Egyezmény 14. cikkével, együttesen az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével (14. + P1-1 cikkekkkel), melyek így rendelkeznek:

Az Egyezmény 14. cikke

„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden [...] nemzeti [...] származás [...] alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

Az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke (P1-1 cikk)

„Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák”.

34. A Bizottság és a török kormány egyetértett ezzel az érvel, míg az osztrák kormány elutasította.

35. A Bíróságnak először a két cikk együttes alkalmazhatóságáról kell határoznia (14. + P1-1 cikke).

A. Az Egyezmény 14. cikkének megsértése, együttesen olvasva az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével (14. + P1-1 cikkek)

36. A Bíróság megállapodott esetjoga szerint az Egyezmény 14. cikke az Egyezmény és az Első kiegészítő jegyzőkönyv egyéb lényegi rendelkezéseit egészíti ki. Nincs önálló léte, mivel csak az ezen rendelkezések által védett „jogok és szabadságok élvezetének” vonatkozásában bír hatállyal. Ugyan a 14. cikk alkalmazása nem feltételezi mindenképpen azon rendelkezések megsértését – és ebben az értelemben önálló –, nem lehet tere alkalmazásának, hacsak a vita tárgyát képező tények nem esnek ezen rendelkezések egyikének vagy többségének hatálya alá [egyéb irányadó dokumentumok mellett lásd Karlheinz Schmidt kontra Németország-ítélet, 1994. július 18. (Series A no. 291-B, p. 32, para. 22)].

37. A kérelmező és a török kormány érvelése szerint az Egyezmény 14. cikke alkalmazandó volt együttesen az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével (14. + P1-1 cikkek). A Bizottság érvelésére utaltak, amely azt találta, hogy a rendkívüli segély odaítélése a munkanélküli-biztosítási alapba befizetett járulékok befizetéséhez volt kötve.

38. Az osztrák kormány ezzel szemben azt állította, hogy a rendkívüli segély nem esik az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének (P1-1) hatálya alá. Az arra vonatkozó jogosultság nem következett automatikusan a munkanélküli-biztosítási alapba történő járulékbefizetésekből. Ez egy rendkívüli segély volt, amelyet az állam a rászoruló egyéneknek ítélt oda. Következésképpen az Egyezmény 14. cikke sem alkalmazandó.

39. A Bíróság megjegyzi, hogy a lényegi tárgyalások időben olyan személyeknek ítélték oda rendkívüli segélyt, akik kimerítették a munkanélküli-segélyre vonatkozó jogosultságukat és eleget tettek egyéb törvényi követelményeknek, amelyek az 1977-es Munkanélküli-biztosítási törvény 33. cikkében voltak lefektetve [lásd fenti 20. bekezdést].

A jogosultság erre a szociális juttatásra tehát kapcsolódik a munkanélküli-biztosítási alapba történő járulékfizetéshez, amely előfeltétele a munkanélküli-segély kifizetésének [lásd fenti 21. bekezdést]. Ebből következik, hogy nem áll fenn jogosultság a rendkívüli segélyre, ha ilyen járulékok nem lettek fizetve.

40. A jelen esetben senki nem állította, hogy a kérelmező nem tett eleget ennek a követelménynek: a rendkívüli segély odaítélésének megtagadása tőle kizárólag azon megállapításra alapult, hogy nem volt osztrák állampolgársága és nem esett azon kategóriák egyikébe, amely felmentést élvezett ezen követelmény alól [lásd fenti 11. és 13. bekezdéseket].

41. A Bíróság véleménye szerint a rendkívüli segélyhez való jog – amennyiben ezt az alkalmazandó törvények előírják – egy anyagi jellegű jog az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének (P1-1) értelmében. Ez a rendelkezés (P1-1) tehát alkalmazandó anélkül, hogy szükséges lenne kizárólag a rendkívüli segélyre való jogosultság és azon kötelezettség közötti kapcsolatra támaszkodni, miszerint „adót vagy egyéb járulékokat kell fizetni”.

Ennek megfelelően, mivel a kérelmezőtől egy olyan megkülönböztetés alapján tagadták meg a rendkívüli segélyt, amelyre kiterjed a 14. cikk – azaz az állampolgársága – ez a rendelkezés (14. cikk) szintén alkalmazandó [lásd egyéb irányadó dokumentumok mellett, mutatis mutandis, az Inze kontra Ausztria-ítélet, 1987. október 28. (Series A no. 126, p. 18, para. 40) és a Darby kontra Svédország-ítélet, 1990. október 23. (Series A no. 187, p. 12, para. 30)].

B. Megfelelés az Egyezmény 14. cikkének, együttesen olvasva az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével (14. + P1-1 cikkek)

42. A Bíróság esetjoga szerint a különbség a bánásmódban akkor minősül diszkriminatív jellegűnek a 14. cikk értelmében, ha nincs „objektív és ésszerű indoka”, azaz ha nem „legitim célt” kíván megvalósítani vagy nincs „ésszerű arányossági kapcsolat az alkalmazott eszközök és a megvalósítani kívánt célok között”. A részes államok továbbá egy bizonyos mérlegelési szabadságot élveznek annak értékelésében, hogy az egyébként hasonló helyzetek különbségei indokolnak-e különböző bánásmódot, és amennyiben igen, milyen mértékben. Mindazonáltal nagyon is súlyos indokokat kellene felhozni ahhoz, hogy egyáltalán felmerüljön, hogy a Bíróság az Egyezménnyel összeegyeztethetőnek találhassa a kizárólag állampolgársági alapon történő különböző bánásmódot.

43. A kérelmező állította, hogy az 1977-es Munkanélküli-biztosítási törvény 33. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján történő megkülönböztető bánásmód osztrákok és nem osztrákok között a rendkívüli segélyre való jogosultság tekintetében nem objektív és ésszerű indokokra alapult. Ő ugyanolyan alapon fizette a járulékokat a munkanélküli-biztosítási alapba, mint az osztrák munkavállalók.

44. A török kormány és a Bizottság tartalmilag egyetértettek a kérelmező érvelésével.

45. Az osztrák kormány beadványa szerint a szóban forgó törvényes rendelkezés nem volt diszkriminatív jellegű. Érvelésük szerint a különböző bánásmód arra az elképzelésre alapult, hogy az állam különleges felelősséggel tartozik saját állampolgáraiért, és el kell látnia őket, gondoskodnia kell alapvető szükségleteikről. Továbbá, a Munkanélküli-biztosítási törvény 33. és 34. cikkei megállapítottak bizonyos kivételeket az állampolgársági követelmény alól. Végül pedig a lényegi időben Ausztriát nem kötötte semmilyenfajta szerződéses kötelezettség, hogy rendkívüli segélyt nyújtson török állampolgároknak.

46. A Bíróság először is kiemeli, hogy Gaygusuz úr törvényesen osztrák lakhelyű személy volt, és bizonyos időpontokban ott dolgozott [lásd fenti 10. bekezdést], amikor járulékokat fizetett a munkanélküli-biztosítási alapba, ugyanolyan minőségben és ugyanolyan alapon, mint az osztrák állampolgárok.

47. [A Bíróság] megállapítja, hogy a hatóságok döntése, miszerint megtagadták tőle a rendkívüli segílyt, kizárólag arra a tényre alapult, hogy nem volt osztrák állampolgársága, mint ahogyan azt az 1977-es Munkanélküli-biztosítási törvény 33. cikk (2) bekezdésének a) pontja megkövetelte volna [lásd fenti 20. bekezdést].

48. Továbbá nem terjesztettek elő olyan érvet, miszerint a kérelmező elmulasztott volna eleget tenni egyéb törvényes követelménynek, amely szükséges lett volna a szóban forgó szociális juttatás odaítéléséhez. Következésképpen az erre való jogosultsága tekintetében azonos helyzetben volt az osztrák állampolgárságú személyekkel.

49. Való igaz, az 1977-es Munkanélküli-biztosítási törvény 33. és 34. cikkei [lásd fenti 20. bekezdést] bizonyos kivételeket fogalmaznak meg az állampolgársági követelmény alól, de a kérelmező nem esett egyik ily módon kivételt élvező kategóriába sem.

50. Ezért a Bíróság az osztrák kormány által előterjesztett érveket nem találja meggyőzőnek. A Bizottsághoz hasonlóan, úgy véli, hogy a rendkívüli segílyre való jogosultság tekintetében a megkülönböztető bánásmód az osztrák és nem osztrák állampolgárok között, amelynek Gaygusuz úr áldozatává vált, semmilyen „objektív és ésszerű indokolásra” nem alapul.

51. Ugyan a lényegi időben Ausztriát nem kötötte kölcsönös megállapodás Törökországgal, amikor az Egyezményt ratifikálta, egyúttal vállalta, hogy a „joghatósága alatt álló minden személy számára” biztosítja „a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat”.

52. A fentieknek megfelelően sor került az Egyezmény 14. cikkének megsértésére az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével együttesen olvasva (14. + P1-1 cikkek),.

II. Az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének állítólagos megsértése

53. Gaygusuz úr továbbá panaszolta, hogy nem volt hozzáférése bírósághoz, amelynek teljes joghatósága lett volna, és nem részesült tisztességes eljárásban. Az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésére támaszkodott, amely következőképp rendelkezik:

„A 1. Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy [...] a polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában [...] ügyét [...] bíróság [...] tárgyalja”.

54. Az osztrák kormány és a Bizottság elutasították ezt az érvet. A török kormány nem tett megállapítást ezen kérdés vonatkozásában.

55. A Bíróság, miután megállapította, hogy sor került az Egyezmény 14. cikkének megsértésére az Első kiégészítő jegyzőkönyv 1. cikkével együttesen olvasva (14. + P1-1 cikkek), nem véli szükségesnek az eset 6. cikk (1) bekezdése értelmében történő vizsgálatát.

III. Az Egyezmény 8. cikkének állítólagos megsértése

56. Gaygusuz úr emellett a családi életébe való beavatkozást is panaszolta, amely ellentétes az Egyezmény 8. cikkével, amely következőképp rendelkezik:

„1. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges”.

57. Figyelemmel a fenti 52. bekezdésben kifejtett következtetésre, a Bíróság a Bizottsághoz hasonlóan úgy véli, hogy nem merül fel külön elbírálandó kérdés az Egyezmény 8. cikke értelmében.

IV. Az Egyezmény 50. cikkének alkalmazása

58. Az Egyezmény 50. cikkének értelmében,

„Ha a Bíróság megállapítása szerint egy Magas Szerződő Fél igazságügyi hatósága vagy bármely más hatósága által hozott határozat vagy megtett intézkedés teljesen vagy részben ellentétes a jelen Egyezményből eredő kötelezettségekkel, és amennyiben az említett fél belső joga az ilyen döntés vagy intézkedés következményeinek csak részleges jóvátételét teszi lehetővé, a Bíróság határozata, szükség esetén, igazságos elégtételt ad a sértett fél számára”.

A. Pénzügyi kártérítés

59. Pénzügyi kártérítésként Gaygusuz úr 800 ezer osztrák schillinget (ATS) igényelt, amely megfelelt a rendkívüli segély összegének, amelytől 1987 és 1993 között elesett.

60. A török kormány érvelése szerint a kérelmezőnek a teljes igényelt összeget ki kell fizetni, mivel épp a rendkívüli segély kifizetésének az osztrák hatóság általi megtagadása készítette őt arra, hogy elhagyja az országot.

61. Az osztrák kormány szerint ez a kártérítés teljesen elméleti feltételezésre alapult. Mivel a kérelmező 1987-ben elhagyta Ausztriát, lehetetlen tudni, hogy munkanélküli volt-e a releváns időszakban és hogy eleget tett volna-e a szóban forgó szociális juttatás odaítélésének egyéb követelményeinek.

62. A Bizottság küldötte úgy vélte, hogy a kérelmező anyagi kárt szenvedett a megállapított jogsértés okán és az összeg megállapítását a Bíróság mérlegelési körébe utalta.

63. A Bíróság megállapítja, hogy a kérelmező 1987. július 6-án kérelmet nyújtott be rendkívüli segélyért, és elhagyta Ausztriát 1987 szeptemberében [lásd fenti 9. és 10. bekezdést]. Anélkül, hogy a Bíróság spekulációba kívánna fogni a kérelmező ezen időpont utáni helyzetét illetően, mégis figyelembe kell vennie, hogy az a tény, hogy a kérelmező elhagyta Ausztriát, a rendkívüli segély – amely napi 235 ATS összeget tett volna ki – ki nem fizetése miatt következett be. Méltányos alapú értékeléssel 200 ezer ATS összeget ítél meg neki.

B. Nem anyagi kártérítés

64. A török kormány érvelése szerint a kérelmezőnek egy jelentős összegű nem anyagi kártérítést kell fizetni.

65. Mivel a kérelmező nem nyújtott be ez irányú igényt, a Bíróság – a Bizottsághoz és az osztrák kormányhoz hasonlóan – nem tartja szükségesnek, hogy erről a kérdésről határozzon.

C. Költségek és kiadások

66. A kérelmező emellett igényelt 123 415,40 ATS-t a költségei és kiadásai fedezetére, amelyből 31 818,67 ATS az osztrák bíróságokon keletkezett, és 91 596,73 ATS az Egyezmény intézményeinél.

67. A török kormány érvelése szerint a kérelmezőnek teljes mértékben meg kell téríteni a költségeit és kiadásait.

68. Az osztrák kormány beadványa szerint csak az Alkotmánybírósághoz beadott kérelemmel kapcsolatos költségek és kiadások tartoznak a tárgyhoz. Az Egyezmény intézményeivel kapcsolatos költségek kapcsán 80 ezer ATS értékű összeget tartottak megfelelőnek.

69. A Bizottság küldötte nem tett megállapítást erről a kérdésről.

70. A rendelkezésére álló információk méltányos alapon való értékelése alapján, valamint saját, a kérdéssel kapcsolatos esetjogára való figyelemmel a Bíróság 100 ezer ATS-t ítél oda Gaygusuz úrnak.

D. Késedelmi kamat

71. A Bíróság rendelkezésére álló információ szerint a törvényes kamatláb, amely Ausztriában a jelen ítélet elfogadásakor érvényben van, 4% évente.

EZEN OKOKNÁL FOGVA A BÍRÓSÁG

1. Egyhangúlag úgy határoz, hogy az Egyezmény 14. cikke, együttesen olvasva az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével (14. + P1-1 cikkei) alkalmazandó a jelen esetre.
2. Egyhangúlag úgy határoz, hogy meg lett sértve az Egyezmény 14. cikke, együttesen olvasva az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével (14. + P1-1 cikkei).
3. Egyhangúlag úgy határoz, hogy nem szükséges az esetet az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdése tekintetében vizsgálni.
4. Egyhangúlag úgy határoz, hogy nem merül fel külön vizsgálandó kérdés az Egyezmény 8. cikke tekintetében.
5. Nyolc az egy ellenében úgy határoz, hogy az alperes államnak a kérelmező számára három hónapon belül 200 000 (kétszázezer) osztrák schillinget kell fizetnie anyagi kártérítés gyanánt.
6. Egyhangúlag úgy határoz, hogy az alperes államnak három hónapon belül 100 000 (egyszázezer) osztrák schillinget kell fizetnie a költségek és kiadások térítéseképpen.
7. Egyhangúlag úgy határoz, hogy évi 4%-os egyszerű kamat fizetendő a fenti három hónapos időszak lejártától a tartozás kifizetéséig.
8. Egyhangúlag elutasítja a fennmaradó, igazságos elégtételre vonatkozó igényt.

(Fordította: Győri Gábor)

Lakáscélú hitelek kedvezményes kamatának megváltoztatása – 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozó a Polgári Törvénykönyv 226. § (2) bekezdésének, valamint az 1991-es költségvetésről szóló 1990. évi CIV. törvény 64–68. §-ainak alkotmányellenességének megállapítását és azok megsemmisítését kérte. Ugyanebben a tárgyban még összesen 177 beadvány 1796 kérelmezővel érkezett.

2. A Ptk. 226. § (2) bekezdése szerint jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződéseket tartalmát csak kivételesen változtathatja meg. Az indítványozók szerint ez lehetőséget biztosít az állami beavatkozásra, ami sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvét, valamint ellentétes az Alkotmánybíróság 13/1990. (VI. 18.) AB határozatával, ami a szerződési szabadságot a piacgazdaság lényegi elemeként tekinti, ennek folytán az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján is kimondható az alkotmányellenesség.

3. A lakáscélú kölcsönök kamataival kapcsolatos és az 1991. évi költségvetésről szóló törvény támadott rendelkezései a korábban az Országos Takarékpénztár vagy Takarékszövetkezet által lakásépítés, lakásvásárlás céljára nyújtott kedvezményes hitelek kamatait változtatja meg. Az indítványozók szerint ez sérti a jogállamiság elvét [Alkotmány 2. § (1)], a nemzetközi joggyakorlatot [Alk. 7. § (1)], az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján megalkotott jogalkotásról szóló törvény visszamenőleges hatályát tiltó rendelkezését, a szerződési szabadság alapjogát és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozhatatlanságát (Alk. 8. § (1)–(2)), a szerződési szabadság sérelmén keresztül a piacgazdaság elvét, a vállalkozás és a verseny szabadságát [Alk. 9. § (1)–(2)]. Mivel a megváltozott szabályok egyeseknek az ingatlantulajdon elvesztését okozhatják, ezért sérti a tulajdonhoz való jogot [Alk. 13. § (1)], a család biztonságát és az ifjúság védelmét [Alk. 15. § és 16. §], valamint a különböző bérleti/tulajdonosi viszonyok szabályozása, valamint az anyagi helyzet figyelmen kívül hagyása miatt a diszkrimináció tilalmát [Alk. 70/A. § (1)]. Sértik továbbá a 70/A. § (3) bekezdését, mert az intézkedések az esélyegyenlőséget a lakáshasználók között mélyítik, valamint a szociális biztonsághoz való jogot deklaráló 70/E. §-t. Végül sértik a 70/I. §-t is, mivel nincsenek figyelemmel a jövedelmi viszonyokra a közteherviseléssel kapcsolatban sem. Sok indítványozó szerint korábbi AB határozatokkal is ellentétesek a támadott rendelkezések [5/1990 (VI. 9.) ABh, 13/1990 (VI. 18.) ABh és 31/1990 (XII. 18.) ABh].

A határozat

4. A testületet (kérésükre) a pénzügyminiszter tájékoztatta többek között arról, hogy a szóban forgó hitelek kamatait mindenkor jogszabályok határozták meg, így e kamatok tekintetében a szerződési szabadság nem érvényesül, valamint hogy a konstrukciók jelentős mértékben terhelik az állami költségvetést, de a kamat-emelés jelentős ellentételezéssel történt. Az igazságügyminiszter szerint a változtatások a lakosság jelentős részére pozitív változást hoztak, valamint a kedvezményes kamatozású hitelek eddig sem voltak szociális intézkedések.

5. Az Alkotmánybíróság szerint a 226. § (2) bekezdését az (1) bekezdéssel összefüggésben kell vizsgálni, az ugyanis lehetőséget teremt a szerződésekbe való beavatkozásra, amikor úgy rendelkezik, hogy jogszabály meghatározhatja szerződések egyes tartalmi elemeit. A testület érvelése szerint a polgári jogi szerződések fontos tényezőjévé vált az állam, ma már a szerződések „közjogiasodnak”, nemzetközi tapasztalatok mutatják, hogy a nemzetgazdasági szempontok érvényesítésére a szerződési szabadság illetően korlátozása szükséges lehet, még akkor is, ha a piacgazdaság megteremtése kétségkívül az állam szerepének visszaszorulását eredményezi. Így tehát a támadott rendelkezés nem piacgazdaság-ellenes, hiszen jelentősen megváltozott gazdasági vagy politikai viszonyok lényegesen megváltoztathatják a szerződő felek helyzetét. (*rebus sic stantibus* klauzula, Ptk. 241. §) A szerződések gazdasági-szolgáltatási egyensúlya teljesen felborulhat, amit a felek a bíróságon próbálnak meg helyreállítani, de a társadalmi méretű változásoknak, a szerződések nagy tömegét érintő következményeit a peres eljárások keretében nem lehet célszerűen megoldani. A változtatás alkotmányossági garanciája az egyedi jogviszonyok tekintetében a bírói, társadalmi méretekben pedig az alkotmánybírósági kontroll. A támadott rendelkezés tehát nem áll ellentétben az Alkotmány 2. § (1), illetve 9. § (1) bekezdéseibe foglaltakkal.

6. A szóban forgó hiteleknek nem csak a kamatra vonatkozó részeit, hanem minden egyes elemét jogszabályok határozták meg, ezek az ún. „blankettaszerződések”. Ezeket a kölcsönöket a lakossági megtakarításokból rendelték fedezni a jogszabályok. Mára azonban az OTP monopolhelyzete megszűnt, a lakosság számára már sokféle befektetési, értékmegőrzési lehetőség kínálkozik. A bankok ma már olyan piaci alapon nyugvó kamatfeltételeket kínálnak, miközben az OTP (és a takarékpénztárak) régi adóssai már az eredetileg előírt immár rendkívül alacsony nominálkamatot fizetik. Az állam így szubvencionálásra kényszerült, hiszen ezt jogszabályban vállalta. Ez a költségvetés számára immár elviselhetetlenné vált, nem fenntartható. A szerződés megváltoztatásának feltétele az állam számára is ugyanaz, mint a magánszemélyek számára, amikor polgári bírósági eljárásban kívánják megváltoztatni azokat. (egyenjogúság, mellérendeltség stb.) Az Alkotmánybíróság szerint ezek a feltételek bekövetkeztek. A szerződést kötő hitelfelvevők vállalták a körülmények jelentős megváltozásának kockázatát, vállalták, hogy alávetik magukat a szerződés „immanens igazságának”. A szerződési igazság pedig ilyen szolgáltatási egyensúlyfelborulás, a jogok és kötelezettségek aránytalanná válása esetén beavatkozást követel. A pénzügyintézetnek az állam részéről megtérítendő kamatkülönbözet a sokszorosára nőtt. Tehát a 226. § (2) bekezdésében előírt kivételességi alkalmazási feltétel fennáll, az alkotmányos.

7. A támadott rendelkezések nem ellentétesek az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével sem, mivel a nemzetközi jog a *pacta sunt servanda* elv mellett ismeri (az érvelésben többször előkerülő) *rebus sic stantibus* klauzulát (Ptk. 241. §) is, amely a körülmények (a felektől független) alapvető megváltozása miatt a felek jogainak és kötelezettségeinek arányának lényeges megváltozása esetén jogalapot ad a szerződés megváltoztatására. A kamatemelési rendelkezések a belső jog normái, a példákra vonatkozó megállapítások nem nemzetközi jogi, hanem külföldi belső jogi példák, így ezeknek jelen esetben nincs relevanciája. A jogalkotásról szóló törvény megsértése pedig az AB gyakorlata szerint nem tesz önmagában alkotmányellenessé egy jogszabályt.

A visszamenőleges hatály tilalma valóban a jogállamiság egyik kritériuma, a szóban forgó rendelkezések azonban nem értelmezhetők visszamenőleges hatályúként, mert bár a kihirdetést megelőzően keletkezett jogviszonyba épít új kötelezettségelemet, de ez a kötelezettség a jövőre szól, és a felkészülési idő [Jat. 12. § (3)] is elegendő volt.

8. A szerződési szabadság a piacgazdaság lényegi eleme, de alkotmányos alapjognak nem tekinthető, tehát még lényegi tartalma is alkotmányosan korlátozható (alkotmányos indokokkal). Tehát a támadott rendelkezések a 8. § bekezdéseit sem sértik. A szerződési szabadság a piacgazdasággal összefüggésben nyer a határozatban alkotmányos értéktartalmat. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének azonban megfelelően történt a beavatkozás, mivel az a körülmények lényeges megváltozása miatt vált szükségessé. A hitelszerződésekbe történt beavatkozás a kamatfeltételeket is magában foglaló jogviszonyokat éppen a piaci viszonyok irányába tolta el, tehát az Alkotmány 9. §-ának sérelme nem állapítható meg.

9. A tulajdonjog mint alkotmányos alapjog és a szerződésmódosítási probléma között tartalmi összefüggés (ezáltal a 13. § sérelme) nem állapítható meg. Ugyanígy nincsenek összefüggésben a támadott rendelkezések az Alkotmány 15. § és 16. §-ával sem. A törvényi úton történt szerződésmódosítások sem a család intézményét, sem az ifjúság érdekeit nem sértik.

10. Az egyenlőség követelménye a jog általi egyenlőként kezelésre vonatkozó alkotmányos elv, amelybe nem értelmezhető bele a személyek vagyoni egyenlősége. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme nem áll fenn. Meg nem engedhető „kedvezményes jogelosztás” az állami lakásokat megvásárló, azokban bennlakó bérlők tekintetében sem állapítható meg, hiszen az egyenlőtlenség a jogi konstrukciók különbözőségéből és a lakástulajdon-szerzés pozícionális eltéréseiből fakad. Az Alkotmány 70. § (3) bekezdése szerinti jogegyenlőség megvalósulását elősegítő állami intézkedések sem vonatkoztathatók anyagi, vagyoni helyzet alapú esélyegyenlőségi intézkedésekre.

11. Az szociális biztonsághoz való jog sérelme sem állapítható meg, mivel a testület szerint a lakáscélú kamatokkal kapcsolatos jogalkotás nem a szociális jogok vonatkozásában fennálló alkotmányos állami feladatok körébe esik, így tartalmi összefüggés a támadott rendelkezések és az Alkotmány 70/E (1) és (2) bekezdései között nincs. A szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne, ráadásul a tárgyalt szabályozás számottevő ellentételezésekkel született meg, valamint a lakások értékének növekedése közismerten felülmúlja a jogszabályváltozással előidézett veszteségeket. Garancia továbbá, hogy kivételes érdeksérelem esetén lehetőség van a bíróságtól a megváltozott tartalmú szerződés módosítását igényelni a Ptk. 262. § (2) bekezdésének második fordulata alapján.

12. Az Alkotmány 70/I. §-a az arányos közteherviselésről is irreleváns, mivel a szerződéses kamattartozások nem minősülnek köztehernek. Az 5/1990 (VI. 9.) AB Határozat a kamatadóról, tehát közteherről szólt, alapvetően eltérő alkotmányossági problémával foglalkozott. A másik két, az indítványban említett alkotmánybírói határozatban megfogalmazott elvek, érvelések és alkotmányértelmezési szempontok sem alkalmasak arra, hogy a támadott rendelkezések alkotmányellenességét alátámasszák.

13. A testület tehát a támadott törvények alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványokat elutasította.

Különvélemény

14. Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleményében leszögezi, hogy a Ptk. említett rendelkezései (tehát a szerződésekbe beavatkozás „kivételes” törvényi lehetősége) sem a jogállammal, sem a piacgazdasággal nem összeegyeztethető, de az átmenet időszakában szükséges lehet ilyen etatista módszerek alkalmazása az állam részéről – jobb híján. Úgy látja, hogy a támadott rendelkezések azonnali (*ex nunc*) hatályú megsemmisítésére nincs lehetőség, de az alkotmányellenesség megállapítása mellett egy későbbi időpontban történő (*pro futuro*) megsemmisítés a jogbiztonságot elősegítő lépés lett volna.

15. Zlinszky János alkotmánybíró szerint megkülönböztetést jelent az, hogy a költségvetés megnövekedett terheit a jogszabályok csak az OTP és a Takarékszövetkezet adóssai terhének növelésével kívánja megoldani, hiszen ilyen kedvezményes ügyletek a korábbi jogszabály alapján léteznek Ingatlankezelő Vállalat és lakó, vállalat és dolgozója viszonylatokban is. Ezekben is bizományos jelleggel jártak el az IKV és a vállalatok a költségvetési forrás tekintetében kötött szerződésekben, csak az elszámolás konstrukciója volt más. A jogi konstrukció más, de a költségvetés bevételeit mindegyik megoldás csökkenti. Ha az intézkedések indoka a költségvetés aránytalan terhelése, akkor nem áll az, hogy a közteherviselést a kérdés nem érinti.

(Összefoglalta: Kállai Péter)

Nyugdíjemelés I. – 26/1993. (IV. 29.) AB határozat

Az indítvány

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett, amelyben a nyugellátások, baleseti nyugellátások, továbbá egyes egyéb ellátások emeléséről szóló 18/1992. (III. 11.) OGY határozat (a továbbiakban: határozat), valamint az ugyanebben a tárgyban hozott 57/1992. (III. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: rendelet) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Az ügy előadó bírāja Lábady Tamás volt.
2. A támadott rendelkezések a vonatkozó ellátások emelését mind százalékosan, mind nominálisan maximálták, úgy, hogy az összhatásában lényegesen elmaradt az egész évre vonatkozó átlagkereset-növekedéstől.
3. Az indítvány szerint ez alkotmányellenesen és hátrányosan különbözteti meg a nyugdíjasokat a társadalom más rétegeivel szemben. Továbbá az emelések nominális korlátozása ismét csak hátrányos megkülönböztést jelent a magasabb nyugdíjjal rendelkezőkre nézve más nyugdíjasokkal és a társadalom más aktív keresőivel szemben. Valamint az alkotmányban nevesített szociális biztonsághoz való jog önmagában alkotmányellenessé teszi a jogalkotónak azt az intézkedését, amely az osztársadalmi terheket indokolatlanul nagyobb mértékben hárítja a nyugdíjasokra.

A határozat

4. Az AB az indítványokat elutasította. A testület már korábban is rámutatott arra, hogy a társadalombiztosítás – és ezen belül a nyugdíjbiztosítás is – olyan vegyes rendszerű biztosítás, amelyen belül a „vásárolt jog” elve mellett különféle szociális szempontok is érvényesülnek. Az alkotmányba foglalt szociális biztonsághoz való jognak tartalmi eleme a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogosultság biztosítása, amit az állam a társadalombiztosítás és a szociális intézményrendszerek útján valósít meg. Amíg tehát ezeket úgy működteti, hogy az ún. vegyes rendszer és a megélhetéshez szükséges ellátási jogosultság követelményeinek egyaránt megfelel, addig az Alkotmány 70/E. §-ában írt kötelezettségének eleget tesz.

A nyugdíj annyiban mindenképp szerzett vagy „vásárolt jog”, hogy nominális mértékét az állam nem változtathatja meg, illetve a vegyes rendszerben érvényesülő szempontok arányait sem módosíthatja önkényesen. Az alkotmányból azonban mindössze annyi következik, hogy az állam köteles társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert létrehozni, fenntartani és működtetni. Erre vonatkozó további elveket és szempontokat az alkotmány azonban nem határoz meg. Nem vezethető le továbbá az állampolgárok alkotmányos joga az életszínvonal megőrzésére, illetve a nyugdíjak közötti arány fenntartására. Mindössze az volna eleve alkotmányellenesnek tekinthető, ha az állam az ellátások összegét egyáltalán nem vagy csak szélsőségesen alacsony mértékben emelné, vagy eseti szociális segélyezés útján határozná meg. Ezzel ugyanis alkotmányellenesen kizárná a vásárolt jog elemét. Mindezek alapján a támadott rendelkezések nem alkotmányellenesek.

5. Alkotmányosan értékelhető összefüggés nem áll fenn az aktív keresők évi jövedelemnövekedése és a szóban forgó járadékok emelkedése között. Hiányzik ugyanis a reális összehasonlítási alap, mivel az aktív keresők jövedelmeit a piaccgazdaság viszonyai határozzák meg, ezért egészen más elveken nyugszik azok növekedése is, mint a vegyes rendszerű, így szociális elemeken egyaránt nyugvó társadalombiztosítási járulékoké. Ugyancsak nem vezethető le az Alkotmány 70/A. §-ából az államnak a nyugdíjak arányos emelésére vonatkozó kötelezettsége, így az emelés nominális maximálása csak az olyan szélsőséges esetekben vethet fel alkotmányossági problémákat, amikor a jogalkotó ezzel a biztosítási elemet teljesen figyelmen kívül hagyná, vagy csak aránytalanul kis mértékben engedné érvényesülni. Egyéb esetekben az alacsonyabb összegű nyugdíjakkal a pozitív diszkriminációt az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott cél alkotmányosan indokolja.

6. A szociális biztonsághoz, illetve ellátáshoz való jog és a tulajdonhoz való jog között nincs összefüggés. A társadalombiztosítási szolgáltatások alapja ugyanis nem a tulajdonjog, hanem az alkotmányban nevesített ellátáshoz való jogosultság. Emellett az AB rámutat arra is, hogy az alkotmány a tulajdon értékállóságát sem garantálja, mivel az értékcsökkenés nem minden esetben értékelhető elvonásként.

7. AB végezetül utalt arra is, hogy a jogszabályi rendelkezések igazságosságát és célszerűségét nem vizsgálhatja, mivel arra nincs hatásköre.

Különvélemények

8. A határozathoz Kilenyi Géza alkotmánybíró különvéleményt csatolt. Véleménye szerint az Alkotmány 70/E. §-a két alapvető jogot kodifikál: a szociális biztonsághoz és az ellátáshoz való jogot, amelyek tartalma és érvényesülési köre, a szoros összefüggés ellenére sem azonos. Szerinte kizárólag ez az értelmezés feleltethető meg az állam által vállalt nemzetközi kötelezettségeknek is. Az pedig, hogy az alkotmány nem határozza meg közelebbről ezeknek a jogoknak a tartalmát, ugyanúgy nem akadályozza az alkotmánybíráskodásnak, ahogy például az emberi méltóságnál sem az.

Véleménye szerint a szociális biztonsághoz való jog messze több a létminimum szintjét biztosító szociális ellátáshoz való jognál, habár nem jelent abszolút védelmet a piaccgazdaság kísérőjelenségeivel szemben. A diszkrimináció megítélésénél a nyugdíjasok összességét vitán felül homogén csoportnak tekinti a szabályozás szempontjából. Így azt a megoldást, amely a nyugdíj összegétől függően állapít meg korlátozást egyesekre nézve, a hátrányos megkülönböztetés klasszikus esetének minősíti. A jogalkotó által esetlegesen alkalmazni kívánt pozitív diszkrimináció fedezetét külső forrásból kell előteremteni, mivel „a negatív diszkrimináció nem lehet pozitív diszkrimináció eszköze”.

9. Szabó András és Zlinszky János alkotmánybírók szintén különvéleményt fűztek a határozathoz. Érvelésük kiindulópontja az volt, hogy az elmúlt rendszer során a nyugdíj egyaránt elvesztette tiszta biztosítási és kötelező biztosítási jellegét, bár részben megmaradt visszterhesen szerzett vagyoni jognak. Így a legalitás mellett a tulajdon védelméből és a vagyoni jogok elvonásának tilalmából is következik, hogy az állam a korábban szerzett ellátásokat köteles értékállóan biztosítani. Ez mint a társadalombiztosítás működtetőjének szerző-

déses kötelezettsége. Az így felfogott jog elvonása pedig csak a tulajdonelvonás rendes szabályai szerint lehetséges.

Véleményük szerint a nyugdíjak értékállóságának biztosítása azért is érdemel különös figyelmet, mivel a piacgazdaságra való áttérés során a pénz reálértékének romlásával szemben teljesen védtelenek voltak a nyugdíjasok, holott az ebből adódó közterhet egyenlően kell elosztani. Ugyancsak a tulajdon védelmével és az egyenlő elbánás alkotmányos elvével ellenkezik, ha a nyugdíjak értékvesztését különböző nyugdíjasoknál – a differenciált nyugdíjemelés technikájával – különbözőképp egyenlítik ki. Ha tehát a jogszabály az ilyen közterhek elosztásánál különbséget kíván tenni keresők és nyugdíjasok, alacsonyabb és magasabb jövedelműek között, akkor ezt indokolni köteles. Ennek hiányában azonban az indítványban foglalt panasznak helyt kellett volna adni.

10. Vörös Imre alkotmánybíró szintén különvéleményt fűzött a határozathoz. Abból indult ki, hogy a magyar nyugdíjrendszer bár vegyes jellegű, biztosítási eleme azonban csak a nyugdíj mértékének első megállapításakor jut szerephez, mivel erről csak akkor beszélhetünk, ha található az ellátás mértékének számítása során valamilyen objektív kritérium. A nyugdíj emelése azonban már nem objektív kritériumhoz kötött, hanem az Országgyűlésben zajló alkufolyamat esetről esetre megjelenő végeredménye. Ebben a formában pedig kizárólag szociális szempontokat juttat érvényre, sőt az alacsonyabb nyugdíjak nagyobb arányú emeléséhez a magasabb nyugdíjak rovására, azok emelésének nominális maximalizálásával teremti meg a pénzügyi hátteret.

Vörös Imre véleménye szerint a szociális biztonsághoz való jog tartalma az, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárai különböző módon és különböző mértékben meghatározott, a megélhetéshez szükséges ellátásra jogosultak. Ennek egyik formája az öregség esetén járó ellátás, melynek megvalósítási módjául az Alkotmány 70/E. §-a a társadalombiztosítást és a szociális intézmények rendszerét jelöli meg. Ebből következik, hogy a kizárólag szociális segélyként felfogott nyugdíjrendszer egyértelműen alkotmányellenes lenne. Márpedig a vizsgált jogszabályok az emelés maximalizálásának technikájával éppen ezt a felfogást mutatják, mivel a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való alkotmányos jogból csupán az alsó határ, tehát egyfajta nyugdíjminimum követelménye vezethető le. Alkotmányellenes a nyugdíjmaximum meghatározása az Alkotmány 70/A. §-ára figyelemmel is, minthogy a nyugdíjemelés szabályozása szempontjából a nyugdíjasok homogén csoportot alkotnak, és a nyugdíjrendszerben érvényesülő szociális elemmel a szóban forgó megkülönböztetés nem indokolható.

Az indítvány

1. Az indítványozók a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Gst.) szociális ellátórendszerekre vonatkozó egyes rendelkezéseinek utólagos normakontrollját kezdeményezték. Az ügy előadó bírója Sólyom László volt.
2. Az indítványozók a szerzett jogok, ezáltal a jogállam, azon belül is a jogbiztonság sérelmét látták abban, hogy a Gst. a családok eddigi megélhetésében jelentős szerepet játszó – kiszámítható és folyamatos – ellátások feltételeit szinte egyik napról a másikra megváltoztatja, vagy azokat megszünteti. Ezáltal a családok egy része kiesik a rendszerből, s a többiek számára is csak egy évre tervezhetők a szolgáltatások. Ezért az indítványozók álláspontja szerint e rendelkezések sértik az Alkotmány szociális biztonságról szóló 70/E. §-át, továbbá az Alkotmány 66–67. §-ában a családok, gyermekek és anyák számára garantált jogok is sérülnek.
3. Az indítványozók szerint továbbá sérti az Alkotmány 2. §-ában megfogalmazott jogállamiságot, s ezért alkotmányellenes az is, hogy az igen súlyos változásokat tartalmazó, 1995. június 15-én kihirdetett törvény igen rövid időn belül, július 1-jével lép hatályba.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság először felmérte a szociális ellátórendszer változásának mikéntjét. Ennek során megállapította, hogy a korábbi rendszerben az anya a terhesség negyedik hónapjától várandóssági pótlékot, a szüléstől családi pótlékot, a szülési szabadság idejére terhességi-gyermekágyi segélyt, ennek lejártától a gyermek kétéves koráig gyermekgondozási díjat (gyed) kapott, aki gyedet kapott vagy arra jogosult volt gyermeke hároméves koráig gyermekgondozási segélyt (gyes) igényelhetett, míg a három vagy több gyermeket nevelőnek – a feltételek fennállta esetén – a legkisebb gyermek hároméves korától nyolcéves koráig gyermeknevelési támogatást (gyet) nyújtott az állam. A megállapított járandóságok kifizetése a társadalombiztosításra vonatkozó folyósítási rendszerben – a gyet kivételével – automatikusan történt. Ezt a rendszert a Gst. úgy változtatja meg, hogy – a három- vagy többgyermekes családok, a három- vagy többgyermekes egyedülállók kivételével – rászorultsági alapú ún. segélyezési rendszerre alakítja át, egyidejűleg a várandóssági pótlékot a szülést követően juttatott egyszeri anyasági támogatás váltja fel, míg a gyed helyébe az új rendszerű gyes lép. A rászorultságot a kérelmezőnek kell igazolnia, s az ellátásokat legfeljebb egy évre állapítják meg.
5. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataira hivatkozva kifejtette, hogy az állam az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét, ezen belül azonban a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait. A szociális ellátó rendszer nem jelent

sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne (772/B/1990 AB határozat). Mindebből az következik, hogy az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változtatásokra, átcsoportosításokra, és átalakításokra a gazdasági változások függvényében [26/1993. (IV. 29.) AB határozat]. A szociális jogok köréből az egyetlen korlát, hogy a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. §-ban meghatározott minimális szint alá. Az egyes változtatások alkotmányossága ezért attól függ, hogy, hogy azok nem ütköznek-e más alkotmányos elvekbe és jogokba, mint a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a jogbiztonság vagy a tulajdonvédelem. E korlátok között tehát a jogalkotónak lehetősége van arra, hogy egy állampolgári jogon járó szociális ellátást rászorultsági alapúvá alakítson át.

6. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy korábbi határozatai alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamisághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása, amely ugyan nem abszolút érvényű szabály, a kivételek elbírálása azonban csak esetenként lehetséges, s az Alkotmánybíróság feladata. Jelen esetben a testület megállapította, hogy a Gst.-ben megfogalmazott intézkedés olyan jelentős változás, amely a családok, gyermekek létre, megélhetése és taníttatására kiható szerzett jogokat, várományokat érint, s a család további egzisztenciális döntéseire van kihatással. Ezért e szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem egyik napról a másikra megváltoztatni.

7. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a kötelező biztosítási rendszer esetében a biztosított a járulékok kötelező befizetése fejében a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el. A kötelező járulékfizetést – amelyből (a közteherviseléssel ellentétben) személyes és meghatározott igény származik csakis egy nagymértékű állami garanciavállalás (a másik oldalról bizalomvédelem) legitimálhatja. A kötelező biztosítás elvonja ugyanis azokat az eszközöket, amellyel az érintett a saját kockázatára maga gondoskodott volna magáról és a családjáról. A fedezet társadalmosításával az állam egy tipikus tulajdonosi magatartást kollektivizál.

8. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy mivel a társadalombiztosítási alapot az aktuális befizetések képezik, s tőkeképzés nincs, minél távolabb esik a szolgáltatás ideje, annál bizonytalanabb mire lesz képes akkor a rendszer. Ezért a várományok annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a beteljesedéshez, vagyis az alanyi jog megnyíltához. A már megszerzett szolgáltatás pedig még inkább védendő. Éppen ezért a rövid és meghatározott időre szóló szolgáltatások idő előtti megszüntetése a jogbiztonságot jelentő szerzett jogokat sérti meg, ezért alkotmányellenes. Ugyanakkor pont ez az oka annak, hogy a hosszabb időre szóló családi pótlék esetében a gazdasági helyzet változása már megalapozottabb indoka lehet az állam részéről tervezett időközbeni változtatásnak.

9. A várományok és szolgáltatások védelme attól is függ az Alkotmánybíróság határozata szerint, hogy áll-e velük szemben a jogosultnak saját anyagi szolgáltatása. Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások ese-

tében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy korábbi határozatai szerint az alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben, ezért az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra és a közjogi alapú jogosítványokra is, például a társadalombiztosítási igényekre. [64/1993 (XII. 22.) AB határozat] E tulajdonvédelem az Alkotmánybíróság megítélése szerint addig terjedhet, amíg a szolgáltatás ugyanazt a funkciót látja el, amire a dologi vagyon is szolgálna, amiből viszont az következik, hogy ez a tulajdonsága nem szüntethető meg. Ugyanakkor a pontos megfelelést a saját befizetés és a szolgáltatás között a társadalombiztosítás működési módja (nem tőkésített vagyon) és a beépített szolidaritási elem, valamint a hosszú távon a járulékfizető által is hordozott kockázat kizárja.

10. Az Alkotmánybíróság szerint éppen ezért a járulék fejében járó szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálendő el. Valamely szolgáltatás megváltoztatása, vagy „lecsúsztatása” a biztosításból a segélyezésbe, a jogi pozíció olyan lényeges változását hozza, hogy a birtokvédelem szempontjából egy gyengébb kategóriába kerül az érintett (megszűnik a tulajdonvédelem) s ez fölér egy alapjogba való beavatkozással. Ezért alkotmányellenes, ha a biztosítási és szolidaritási elem közötti arányok olyan mértékben eltolódnak, hogy az eddigi védelem szintje gyengébbre változik, s ennek nincs alkotmányos indoka.

11. Azokban az esetekben viszont – mondja az Alkotmánybíróság –, ahol a biztosítási elem nem játszik szerepet (vagy ez a szerepe végérvényesen megszűnt) nem a tulajdon alapjogi védelme, hanem a jogállamiság legfontosabb összetevője, a jogbiztonság alapján kell eldönteni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányossága. Ez pedig megköveteli az új rendelkezések alkalmazására való megfelelő felkészülési idő biztosítását.

12. A családi pótlék esetében nem a korábbi rendszer megváltozása jelenti az alkotmányossági problémát, hanem az hogy a már megszerzett jogosítványokat minden átmenet nélkül váltja fel egy más alapú rendszerrel. Az Alkotmánybíróság szerint a Gst. rendelkezéseinek kialakításánál a jogalkotó figyelmen kívül hagyta azt, hogy a család megélhetésére vonatkozó hosszú távú döntéseiben jelentős szerepet játszott a részére már folyósítás alatt álló rendszeres ellátás. Az állam e törvénnyel oly módon avatkozik bele ebbe a rendszerbe, hogy a beavatkozások hatásai nem ismertek, ugyanakkor nem ad lehetőséget arra sem, hogy a család felkészülhessen a családi pótlék megváltozott rendszeréből és a párhuzamosan jelen lévő egyéb terhekből (gyermekruháztati támogatás hiánya, tankönyv árak, tandíjak, a család egyéb megélhetési terhei) rá háruló szükséges családfenntartási, családalapítási, iskoláztatással kapcsolatos döntésekre. Ezért e megszerzett jogok szinte azonnali hatályú megvonása, illetve átalakítása alkotmányellenes.

13. Az Alkotmánybíróság külön kiemelte, hogy az alkotmány külön is védi a gyermekeket és az anyákat [Alkotmány 15–16. §, 66. § (2), 67. § (1) bekezdés], mivel alapvető társadalmi érdek, hogy a jövőben is legyen olyan aktív népesség, amely képes realizálni az állami kötelezettségvállalásokat. Az Alkotmánybíróság ezért az abortuszról szóló határozatára [64/1991. (XII. 17.) AB határozat] utalva kifejtette, hogy bár ezek a szociális jutatások az alkotmányból közvetlenül nem vezethetők le, az anya önrendelkezési jogának a hatályos jog szerinti messzemenő figyelembevétele megfelelő pozitív ellensúlyokat követel meg a gyermekvállalást elősegítő intézkedések terén (a gyed és a várandósági pótlék kifejezetten ilyen bátorító intézmény volt). Ezért a testület szerint ezek azonnali megszüntetése felborítja az állam életvédelmi kötelezettsége és az anya önrendelkezési jogának elismerése közti egyensúlyt, s ezáltal alkotmányellenes helyzetet idézhet elő.

14. Mindezen okok alapján az Alkotmánybíróság a Gst.-nek az anyák és a gyermeket nevelő családok szociális ellátására vonatkozó rendelkezései bevezetéséről, hatálybaléptetéséről, illetőleg az egyes korábbi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló §-ait a kihirdetés napjával megsemmisítette. E rendelkezések sorsát osztják a Gst. végrehajtása tárgyában kiadott kormányrendeletek kapcsolódó szabályai is.

Párhuzamos indokolás

15. Zlinszky János alkotmánybíró a határozathoz párhuzamos véleményt csatolt, amelyben a határozatot a következőkkel egészítette ki: A piacgazdaságra való átmenet során az állam a gazdaság jelentős területeiről visszavonul, azokat magánkézbe adja, és a magánérdek, magánvállalkozás és kezdeményezés váltja fel az állami tervezés és irányítás szerepét. A társadalomnak az ennek során jelentkező hátrányokat vállalnia kell a folyamat összességében az egyének és a közösség érdekét szolgálja. Ugyanakkor a jogállam feladata, hogy biztosítsa a szociális védőhálót mindazoknak, akik az új rendre felkészülni, ahhoz alkalmazkodni nem tudtak; ez a követelmény fogalmazódik meg az Alkotmány 70/E. §-ában. Ugyanakkor az állam kivonulása a gazdaságból azzal jár, hogy az államháztartás terhei csökkennek. Ennek során ügyelni kell arra, hogy a felszabadult állami anyagi eszközök felhasználása közérdekű módon, arányosan történjék. Ezt a célt szolgálja a közteherviselés alkotmányos követelménye, mely mind a közterhek arányos vállalását, mind azok célszerű, átlátható és lelkiismeretes, felelősségteljes felhasználását is előírja a jogállamiság keretei között.

16. Zlinszky alkotmánybíró utal arra, hogy az Alkotmánybíróság határozatában rámutatott, hogy a szociális biztonságot a jelenlegi rendszerben nem a felhalmozott javak értékálló tőkésítése, hanem a mindenkori termelő népesség tehervállalása biztosítja és fogja biztosítani a jövőben is. Az Alkotmány ezért írja elő a családok, a szülők, az ifjúság fokozott védelmét. Emellett az Alkotmány 70. § (2) bekezdése előírja, hogy az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésére a törvényalkotónak intézkedéseket kell tennie. Zlinszky János rámutat, hogy a jogrend a szülőket kötelezi gyermekeik tartására, taníttatására, nevelésére, és hogy ezen terhek szigorúan anyagi része társadalmi célt szolgál. Azonban a jövő nemzedék eltartásában a különböző társadalmi rétegek egyenlőtlenül vesznek részt, s e terhek annál jelentősebb esélyegyenlőtlenséget okoznak a gyermeket ellátóknak, minél igényesebben tesznek eleget szülői eltartói feladataiknak. Ezért Zlinszky János arra a követ-

keztetésre jut, hogy a gazdasági stabilizációt szolgáló törvénycsomag a családvédelem és esélyegyenlőség, valamint a társadalmi reprodukció terheinek arányos viselése szempontjából távolról sincs összhangban az idézett alkotmányos elvekkel és rendelkezésekkel.

17. Rámutat arra is, hogy az aktuális szociális ellátási rendszer lehet elavult, tartalmazhat visszasságokat, nyújthat felesleges támogatást is helyenként, de egészében még mindig távol áll attól, hogy a társadalmi reprodukció terheinek egyenlő viselését biztosítsa. Éppen ezért a jogalkotónak legalábbis a hosszú távú rendezés elfogadható tervét kellene a társadalom elé tárnia ahhoz, hogy csak a fennálló hátrányos megkülönböztetések fenntartását is igazolni tudja. Azok súlyosítása, kivált a költségvetés egésze szempontjából elenyésző számszerű megtakarítások látszólagos előnyei kedvéért, az alkotmány betűjével és szellemével aligha hozható összhangba. Ezért felhívja a jogalkotó figyelmét, hogy csak az alkotmányos és a társadalom erkölcsi és szociális igazságérzetének megfelelő megszorító megoldások kiválasztása esetén számíthat arra a társadalmi egyetértésre és együttműködésre, ami a reformok sikerének nélkülözhetetlen feltétele.

Az indítvány

1. Az indítványozó a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) több rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az ügy előadó bírása Ádám Antal volt.

2. Az Sztv. 37/A. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat rendszeres szociális segélyt állapít meg annak a személynek, aki tizennyolcadik életévét betöltötte, de aktív korú és munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, vagy vakok személyi járadékában részesül, vagy aktív korú nem foglalkoztatott, feltéve, hogy megélhetése más módon nem biztosított.

A (2) bekezdés szerint az első kategóriában akkor nem biztosított a személy megélhetése, ha havi jövedelme, valamint családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-át, a második kategóriában pedig akkor, ha havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 70%-át, valamint családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-át, és vagyona sem neki, sem családjának nincs. A (3) bekezdés az aktív korú nem foglalkoztatott személyt határozza meg: aki a jövedelempótló támogatás folyósításának időtartamát kimerítette, illetve igazolja, hogy a rendszeres szociális segély iránti kérelme benyújtását megelőző három évben az illetékes munkaügyi központtal legalább két év időtartamig együttműködött, és kereső tevékenységet nem folytat.

Az Sztv. 37/C. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat rendelete a rendszeres szociális segély folyósításának feltételeként az aktív korú nem foglalkoztatott személy esetében előírhatja a családsegítő szolgálattal vagy a kijelölt szociális intézménnyel való együttműködési kötelezettséget.

Az Sztv. 37/D. §-a rendelkezik az ellátás összegszerűségéről.

Az Sztv. 93. § (1) bekezdése alapján a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevétele önkéntes.

3. Az indítványozó azon az alapon kifogásolja az Sztv. 37/A. § (2) bekezdés b) pontját, hogy az ellentétes az alkotmányban nevesített szociális biztonsághoz való joggal, mivel a létminimum alatti összegben határozza meg a rendszeres szociális segélyre való jogosultság feltételeit, illetve az ellátás összegét. Továbbá az Sztv. 37/C. § (1) bekezdésében előírt kötelező részvétel a mentálhigiénés programban véleménye szerint ellentétes a 93. § (1) bekezdésben megállapított önkéntességgel, valamint a munkához való alkotmányos jog sérelmét is jelenti.

A határozat

4. Az AB az Sztv. 37/A. § (2) bekezdés *b)* pontja tárgyában folytatott eljárását 1998. november 1-jéig felfüggesztette, míg az Sztv. 37/C. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Az AB gyakorlatában a szociális biztonsághoz való jog tartalmának kiindulópontja az, hogy az állam alkotmányos kötelezettségének eleget tesz, ha megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a gazdasági viszonyok függvényében széles körű jogosítványokkal rendelkezik a változtatásokra és átalakításokra. Ennek alapvető alkotmányos korlátja az, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

5. Az AB azért függesztette fel az Sztv. 37/A. § (2) bekezdés *b)* pontja tárgyában folytatott eljárását, hogy a törvényalkotás előkészítésében közreműködő szervektől várt vizsgálati eredmények figyelembevételével dönthesse el a fenti követelménynek való megfelelés kérdését.

6. Az AB gyakorlata szerint alkotmányellenesség megállapítására jogszabályi rendelkezések kollíziója miatt akkor kerülhet sor, ha az alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül azáltal, hogy az jogértelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet.

7. Az AB következetes álláspontja szerint a munkához való jog alanyi jogi értelemben a munka megválasztásának és gyakorlásának a szabadságát jelenti. Ettől meg kell különböztetni a munkához való jogot mint szociális jogot, s különösen annak intézményi oldalát, amely az aktív állami kötelezettségeket jelenti. A kifogásolt együttműködési kötelezettség célja a tartós munkanélküliségből eredő életvezetési nehézségek, mentális problémák kezelése. Ezzel is próbálja megelőzni az egyén munkaerő-piaci helyzetének további romlását. Így az a jogszabályi rendelkezés, amely lehetővé teszi az önkormányzatok számára, hogy ehhez mint feltételhez köthessék az ellátást, tulajdonképpen a munkához való jog szociális tartalmának a megvalósítását szolgálja. Mindezekre figyelemmel alkotmányellenesség ebben a tekintetben sem állapítható meg.

Az indítvány

1. Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) módosított 62. § (2) és (7) bekezdéseinek, valamint a nyugellátások és a baleseti járadékok emeléséről szóló 222/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az ügy előadó bírása Holló András volt.

2. A Tny. eredeti rendelkezése szerint a szóban forgó ellátásokat 1999. január hónapban az 1998. évben várható nettó keresetnövekedés mértéke szerint kell emelni. Ezt a szabályt módosította a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló törvény (a továbbiakban: Kvtv.) Ennek eredményeképpen az emelés mértékének alapja az 1999. évre tervezett fogyasztói árnövekedés lett, azzal, hogy emellett még megállapított a törvény egy határozott maximumot is. A Kvtv. Egy további, (7) bekezdéssel is kiegészítette a Tny. eredeti 62. §-át, amelyben felhatalmazta a kormányt, hogy az „(5) bekezdés rendelkezéseitől eltérően a tényleges, illetőleg a várható makrogazdasági folyamatok és adatok ismeretében [...] a szükséges feltételek megléte esetén további kiegészítő intézkedéseket tegyen”.

3. Az indítványozók álláspontja szerint a jogbiztonság alkotmányos követelményként állítja a jogalkotó elé, hogy magatartása kiszámítható legyen, a családi és egyéni egzisztenciális döntéseket tervezhetővé tegye. Az pedig ennek nem felel meg, hogy a szóban forgó módosító szabály mindössze három nappal az alkalmazása időpontja előtt lépett hatályba. Továbbá ezzel a jogalkotó nem biztosított kellő időt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez. Ugyancsak sérti a jogbiztonság követelményét azzal, hogy szerzett jogot korlátoz, mivel az AB gyakorlata szerint a törvény közeli jövőre vonatkozó előírásai alapján keletkező elvárások szerzett jognak, alkotmányos védelmet élvező várománynak tekintendők, célszerűségi, gazdaságpolitikai megfontolásból tehát nem korlátozhatók. Sérti továbbá a szociális biztonsághoz való jogot is, mivel a szociális biztonság részben „vásárolt jog”, így azt legalább részben a mindenkori vásárlóerő mértékéhez kell viszonyítani.

A tulajdonhoz való jog sérelmét is megállapíthatónak tartják, mivel az AB gyakorlata szerint az olyan társadalombiztosítási szolgáltatások csökkentése vagy megszüntetése, amelyekben a biztosítási elem szerepet játszik, alkotmányos szempontból a tulajdonvédelem tekintetében bírálendő el. Ebben az esetben pedig az új szabályok a korábbinál kisebb mértékű emelést irányoznak elő. Ugyanígy nem megengedhető alkotmányosan a biztosítási elem és a szolidaritási elem arányának önkényes megváltoztatása.

Az indítványozók emellett az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét is megállapíthatónak tartják, két szempontból is. Egyrészt mivel az új szabályozás különbséget tesz a nyugdíjasok egyes csoportjai között azon az alapon, hogy a nyugdíjukat mikor állapították meg. Másrészt mert a magasabb nyugdíjjal rendelkezők terhére állapít meg kedvezőbb szabályokat az alacsonyabb nyugdíjjal rendelkezők számára, ami tiltott hátrányos megkülönböztetést jelent, továbbá önkényesen megváltoztatja a már nyugállományban lévők között kialakult nyugdíjarányokat.

Több indítványozó szerint a kormány a törvény előkészítése során megsértette az Alkotmány több rendelkezését is azzal, hogy elmulasztotta az egyeztetést az érintett társadalmi szervezetekkel. Továbbá a hatályos törvényi előírásokat figyelmen kívül hagyva, egy még el nem fogadott törvényi rendelkezés alapján tette meg előterjesztését. Két indítványozó ugyanezen érvek alapján kérte a kormányrendelet megsemmisítését is. Végül többen önmagában is alkotmányellenesnek tartják a törvény új 62. § (7) bekezdése által adott felhatalmazást, mivel az jogilag értelmezhetetlen és bizonytalan jogfogalmakat használ. A nyugdíjmelés a hatályos szabályok szerint egyébként is törvényhozásra fenntartott tárgykör, amelyben a kormánynak semmilyen felhatalmazás nem adható.

A határozat

4. Az AB már korábbi határozataiban kifejtette, hogy ameddig az állam társadalombiztosítás rendszerét úgy működteti, hogy az ún. vegyes rendszer követelményeinek megfelel, miközben a megélhetéshez szükséges ellátást – mint a szociális biztonsághoz való jog nevesített tartalmi elemét – biztosítja, addig eleget tesz alkotmányos kötelezettségének. A „vásárolt jog” eleme a járulékok szempontjából annyit mindenképp jelent, hogy azokat nominálisan csökkenteni alkotmányosan nem lehet. Tehát a nemzetgazdasági helyzet változása során a tényleges veszteséget el nem érő, de az ellátáshoz való alkotmányos jogot biztosító változtatás nem önkényes, így nem is alkotmányellenes. Az Alkotmányból ugyanis csak az következik, hogy az állam társadalombiztosítási és szociális intézményrendszert köteles létrehozni és működtetni. Ezekkel szemben azonban az Alkotmányban nevesített egyetlen követelmény, hogy a megélhetéshez való ellátásra való jogosultságot biztosítaniuk kell. A vegyes rendszerű társadalombiztosítás tehát nem az egyetlen alkotmányosan lehetséges megoldás, azonban ezeknek a követelményeknek mindenben megfelel. A meglévő vegyes rendszerű társadalombiztosításon belül az elemek arányának önkényes megváltoztatása azonban már alkotmányellenes.

Azóta, hogy az AB ezeket a megállapításokat tette, sokat haladt előre az egész magyar társadalombiztosítási rendszer reformja. Ennek során megmaradt az ún. vegyes rendszer, bár a biztosítási karakter vitathatatlanul nagymértékben erősödött a szociális szempontok visszaszorulása mellett. A testület azonban mindezeknek a jogszabályi változásoknak a figyelembevételével sem lát okot arra, hogy a jelen ügyben eltérjen korábban kialakult gyakorlatától.

5. Az AB már korábban megállapította, hogy a szolgáltatások és várományok átmenet nélküli megváltoztatásához különös indok szükséges. Különösen igaz ez a kötelező biztosítások esetében, amikor a biztosított a „vagyonelvonás” fejében a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el. Az ilyen megoldások során ugyanis az állam elvonja azokat a vagyoni eszközöket, amelyekkel az érintett a saját kockázatára gondoskodhatott volna magáról. Megállapítható továbbá az is, hogy a várományok annál fokozottabb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a beteljesedéshez.

Az AB álláspontja szerint a Tny. alapján a nyugdíjasoknak csak a nyugdíjmelésre keletkezik alanyi jogi igénye, nem pedig a nyugdíjak meghatározott összegű emelésére. Ez utóbbira egy külön jogszabály alapján keletkezik az érintettek alanyi jogi igénye, amely a konkrét mértéket meghatározza. Ez ebben az esetben

a Kvtv. volt. Így a nyugdíjmelési szabályok megváltoztatása szerzett jogokat nem sértett. A Tny. 62. §-ának eredeti (2) bekezdéséből csak „törvényi ígervény” keletkezett, amely alapján a nyugdíjasok joggal bízhattak abban, hogy az emelés ez alapján fog történni. Emiatt az ilyen „törvényi ígervények” rövid időn belül való visszavonása, korlátozása is vezethet a jogbiztonság sérelméhez, ha azt a jogalkotó önkényesen teszi. Az AB álláspontja szerint azonban a nyugdíjrendszer átalakításával együtt járó gazdasági folyamatok miatt a nyugdíjbiztosítási alap helyzetének elnehezülése elegendő alkotmányos indokul szolgál.

6. Az AB korábbi határozataiban kifejtette, hogy a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez a jogalkotónak kellő időt kell biztosítani az érintettek számára a jogszabály szövegének megismerésére, illetve annak eldöntésére, hogy ahhoz miként alkalmazkodjanak, továbbá a jogalkalmazó szerveknek a felkészüléshez. Alkotmányellenesség pedig csak a jogszabály alkalmazására való felkészülésre biztosított időtartam meghatározásának kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetve hiánya miatt állapítható meg. A társadalom jelentős hányadát érintő szociális rendszer átalakítását célzó jogszabályi rendelkezések hatályba léptetésénél követelmény, hogy az állam magatartása kiszámítható legyen. A módosító törvénynek az igények megnyílása előtt három nappal történő kihirdetése ezeknek a követelményeknek nem tesz eleget. Azonban az AB eddigi gyakorlatában a felkészülési idő hiánya miatt csak akkor állapította meg az alkotmányellenességet, ha az szerzett jogot korlátozott, vagy ha egyéb módon sérelmet okozott az érintetteknek, illetve akadályozta a jogalkalmazót. Erről azonban ebben az esetben nincs szó, így nem keletkezett olyan kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető helyzet, amely a megsemmisítést indokolná.

7. Az AB álláspontja szerint az Alkotmány 70/E. §-ából nem következik az állampolgárok joga az életszínvonal megőrzésére, illetve a nyugdíjak közötti arányok fenntartására. Az emelés mértéke alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességének, a társadalombiztosítás állapotának, az érdekérvényesítést szolgáló intézményeknek és számos más tényezőnek a függvénye. Nyilvánvalóan alkotmányellenes lenne mindenfajta kompenzáció hiánya, azonban az állam, ha lehetőségei nem engedik, nem köteles a nyugdíjak és egyéb járadékok értékállandóságát megőrizni. Így nem elfogadható az az indítványozói álláspont sem, hogy a nyugdíjak emelésének a keresetnövekedéssel kell arányosnak lennie. Mindezek alapján a vitatott esetben az Alkotmány 70/E. §-ának sérelme nem állapítható meg.

8. Az AB kezdetben úgy foglalt állást, hogy az ellátáshoz való jog és a tulajdonhoz való jog között nincs összefüggés. Ezt később felülvizsgálva kimondta, hogy azon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, amelyekben a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem szabályai szerint bírálendő el. Mivel az alapjogi tulajdonvédelem tárgya a tulajdon mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapja, így kiterjed a tulajdon egykori szerepét átvevő vagyoni jogokra, közjogi jogosítványokra is. Mindezekre figyelemmel a kötelező biztosítási rendszer esetén a tulajdonvédelem addig terjedhet, amíg a szolgáltatás ugyanazt a funkciót látja el, amelyre

a dologi vagyon is szolgálna, habár a pontos megfeleltetés már csak a társadalombiztosításban érvényesülő szolidaritási elem miatt is kizárt.

A nyugdíjak reálértékének csökkenése azonban nem jelent nyugdíj vagy jövedelemelvonást, mint ahogy a tulajdon értékének csökkenése sem azonos annak elvonásával, hiszen az Alkotmány még a tulajdon érték-állóságát sem garantálja. Mindezekre figyelemmel az AB álláspontja szerint sem az Alkotmány 13. §-ából, sem pedig 70/E. §-ából nem következik a nyugdíjmelés mértékére vagy annak megállapítási módjára vonatkozó követelmény. Mindössze annyi következik, hogy az állam olyan nyugdíjmelési mechanizmust köteles működtetni, amely nem veszélyezteti a társadalombiztosítási nyugdíjak biztosítási jellegét.

9. Az AB gyakorlata szerint a jogegyenlőség alkotmányos követelménye elsősorban az alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, míg ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog vonatkozásában történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Ez akkor következik be, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tesz különbséget az azonos szabályozási körbe tartozók között. Az indítványozók szerint eltérő módszerű és mértékű nyugdíjmelési szabály vonatkozik a jogosultak azonos csoportjához tartozókra aszerint, hogy nyugdíjukat mikor állapították meg. Az AB véleménye szerint azonban a megkülönböztetés nem valósult meg.

Ugyancsak kifogásolták az indítványozók a differenciált nyugdíjmelés technikáját, mely szerintük hátrányosan különbözteti meg a magasabb nyugdíjjal rendelkező rétegeket, illetve a társadalombiztosításban érvényesülő biztosítási és szolidaritási elem arányának önkényes megváltoztatását jelenti. Az AB szerint is kétségtől megállapítható, hogy a jogalkotó a szóban forgó esetben pozitív diszkriminációt alkalmazott az alacsonyabb nyugdíjjal rendelkezőkre nézve. Ezzel kapcsolatosan is az az alkotmányos követelmény állapítható meg, hogy az ilyen megoldás nem lehet önkényes. A vitatott rendelkezés azonban nem csökkentette a nyugdíjak nominális értékét, valamint bizonyos mértékű emelést minden nyugdíjas kapott, az alacsony nyugdíjak magasabb emelésére pedig a nyugdíjbiztosítási alap költségvetési támogatása mellett került sor. Az is megállapítható, hogy az egyszeri differenciált nyugdíjmelés nem eredményezi a nyugdíjrendszer biztosítási elmeinek a háttérbe szorulását és a meglévő arányok megbomlását. Az pedig alkotmányosan elfogadható indok, hogy az állam a nyugdíjreform-folyamat megindításával kapcsolatos gazdasági nehézségek terheit nem kívánta a kisnyugdíjasokra áthárítani. Mindezek alapján az érintettek körére és a megkülönböztetés indokaira tekintettel alkotmányellenesség nem állapítható meg. Emellett az AB rámutat arra, hogy a nyugdíjmelés szóban forgó módja tartósan nem alkalmazható. További alkotmányossági követelményként megállapította, hogy a pozitív diszkrimináció alkalmazásának alkotmányos korlátját jelenti a társadalombiztosítási nyugdíjak biztosítási jellege, amely egyre erősödik.

10. A kifogásolt nyugdíjmelési szabály nem érinti az állampolgároknak a közterhek körébe tartozó hozzájárulási kötelezettségeit. Tartalmi összefüggés így nem állapítható meg az Alkotmány 70/I. §-a és a vitatott jogszabályi rendelkezés között.

11. Több indítványozó szerint a kormány alkotmányos kötelezettségét megsértve, a hatályos törvényi előírást figyelmen kívül hagyva, egy még el nem fogadott törvényi rendelkezés alapján tette meg előterjesztését a költségvetési törvényre. Azonban itt mindössze arról volt szó, hogy a kormány törvénykezdeményezési jogát gyakorolta, amikor a költségvetési javaslat benyújtásával egyidejűleg javaslatot tett a Tny. módosítására.

Megkérdőjelezték továbbá annak alkotmányosságát is, hogy a kormány a társadalmi szervezetekkel történő egyeztetést elmulasztva terjesztette elő a Tny. módosítását. Ezzel kapcsolatban az AB azonban már többször is rámutatott arra, hogy a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szervezetek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele. Így csak akkor eredményezheti az alkotmányellenesség megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezését is sérti. Mindezekre figyelemmel az AB ezeket az indítványokat elutasította.

12. Az indítványozók kifogásolták a Tny. 62. § (7) bekezdésében a kormány számára a nyugdíjak emelésének évközi korrekciójára adott felhatalmazást is, mivel az álláspontjuk szerint nem eléggé egyértelmű, így sérti a jogbiztonság követelményét. Az AB azonban úgy látja, hogy a felhatalmazó norma megfelel a jogalkotásra való felhatalmazás – a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott – követelményeinek. Nem sérti továbbá a szóban forgó felhatalmazás az Alkotmány 8. § (2) bekezdését sem, annak ellenére, hogy a felhatalmazás alapján születő kormányrendelet érinteni fogja a szociális biztonsághoz való alkotmányos jogot. A testület gyakorlata szerint pedig „nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást [mert] ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni”. Csak az alapvető jog tartalmának, lényeges garanciáinak meghatározását, alapvető jog korlátozását érintő szabályozás vonható a törvényalkotás kizárólagos kompetenciájába, arra pedig a támadott szabály nem ad felhatalmazást.

Különvélemények

13. A határozathoz Czúcz Ottó alkotmánybíró különvéleményt csatolt. Ebben kifejtette, hogy szerinte egyértelműen hátrányos megkülönböztetést jelent az, hogy a Tny. 62. § (2) bekezdése lényegesen eltérő szabályokat állapít meg a nyugdíjasok különféle kategóriái számára annak alapján, hogy milyen magas a nyugdíjuk. A nyugellátásuk indexálását váró nyugdíjasok ugyanis vitán felül homogén csoportot alkotnak, hiszen azonos módon felelnek meg a csoportképző ismérveknek, azaz nyugdíjba vonulásukig mindannyian megszerezték a jogszabályoknak megfelelő jogosultsági feltételeket. A jövedelmi alapon differenciált nyugdíjmelés azonban olyan szabályozó tényezőt emel be a nyugdíjrendszerbe, amely annak biztosítási karakterét önmagában jelentős mértékben lerontja. Ez pedig az AB korábbi gyakorlata szerint felér egy alapjogba való beavatkozással, ezért kellő indok nélkül alkotmányellenes. Megfelelő indokként a pozitív diszkrimináció csak akkor lenne elfogadható, ha az nem a többi nyugdíjas, hanem a költségvetés terhére történne. Ebben az esetben azonban a költségvetés pusztán a magánnyugdíjpénztárba átlépők tagdíjkiesésének pótlására nyújtott többlettámogatást. Mindezekre figyelemmel tehát a vitatott törvényi megoldás kellő indok nélküli, így alkotmányellenes megkülönböztetést alkalmaz.

Általánosabb problémának látja Czúcz Ottó, hogy ezzel a megoldással az állam megengedhetetlen módon, közhatalmát gyakorolva avatkozott bele az egyébként magánjogi alapú társadalmi jogviszonyokba. A rendszer egyensúlyának fenntartása és a működéshez elengedhetetlen „bizalomvédelem” miatt szükséges, hogy az állam közhatalmi kényszerítő eszközöket csak a működéshez szükséges források előteremtése érdekében és csak kivételesen alkalmazzon. Az állam az ellátások mértékének alakításába a továbbiakban: ugyancsak kivételesen és csak különösen indokolt esetben avatkozhat bele. Máskülönben a biztosítottak – akik már teljesítették a maguk kötelezettségeit – olyan kiszolgáltatott és aszimmetrikus helyzetbe kerülnének, amely már az emberi méltósághoz való jogukat sértené. Ennek elkerüléséhez az AB-nak alkotmányos követelményként kellett volna előírnia, hogy az ellátást nyújtó intézménynek kellő hatékonyságú értékmegőrző mechanizmusról kell gondoskodnia, továbbá hogy ennek kialakítása és működtetése közben ne tegyenek a nyugdíjasok egyes csoportjai között indokolatlan megkülönböztetéseket.

Az ellátások arányának utólagos és önkényes megváltoztatása mindezek mellett a nyugdíjrendszerbe vett közbizalom megrendüléséhez is vezethet. Ha pedig emiatt az aktív korosztályok tagjai jövedelmük minél nagyobb részét igyekeznek majd kivonni a járulékfizetési kötelezettség alól, az egy olyan önmagát erősítő leépülési folyamatot indíthat el, amely végső soron a nyugdíjrendszer biztosítási jellegének megszűnéséhez vezethet.

14. Kiss László alkotmánybíró a határozathoz ugyancsak különvéleményt fűzött, melyhez Bihari Mihály alkotmánybíró is csatlakozott. Ebben mind formai, mind tartalmi okokból alkotmányellenesnek tartja a vitatott rendelkezéseket. Véleménye szerint ugyanis sérti a jogbiztonság követelményét az, hogy a jogalkotó nem biztosított a törvény hatályba léptetése során kellő időt az alkalmazására való felkészüléshez. A háromnapos időtartam a nagyszámú érintett számára nyilvánvalóan még arra sem volt elegendő, hogy az új jogszabályi szöveget megismerje. Továbbá az AB már korábbi döntéseiben is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a törvényi módosítások azonnali – lényegében átmenet nélküli – hatályba léptetése önmagában alkotmányellenes.

Az pedig, hogy a jogalkotó nem volt figyelemmel arra, hogy a szociális szempontok érvényesítése érdekében a biztosítás alapján szerzett jogosultságok ne sérüljenek, tartalmi alkotmányellenességet is eredményez. Már korábbi döntésekben is megjelenik az a megállapítás, hogy a kötelező biztosítási rendszer esetében a vagyonelevonás fejében a biztosított a rendszer fokozott stabilitását várhatja el. Jelen esetben éppen ez a bizalmi elv sérült, elfogadható alkotmányos indok nélkül. Véleménye szerint pedig nem szabadna engedni a szolgáltatásoknak és a hozzájuk kapcsolódó várományoknak sem alkotmányos indok nélküli, sem egyik napról a másikra történő lényeges megváltoztatását. Fokozottan érvényes szerinte mindez a nyugdíjra mint visszerhesen szerzett vagyoni jogra.

Kiss László megállapíthatónak látja az alkotmányellenességet a törvény-előkészítés során elmulasztott egyeztetési kötelezettség okán is. Egyrészt mivel a többségi véleménnyel ellentétben ő több alkotmányos rendelkezéssel való összeütközést is megállapíthatónak tart, ezzel pedig a többségi véleményben is megemlíttet kritérium alapján a közjogi érvénytelenség valóban megalapozott. Másrészt ezen túlmenően is bírálja az AB

kapcsolódó gyakorlatát, mivel szerinte az még így is olyan helyzetet teremt a mindenkori kormány számára, amelyben kizárólag az ő kegyétől függ, hogy meghallgatja-e a társadalmi szervezeteket. Ezzel pedig Kiss szerint az Alkotmányban megfogalmazott demokrácia fogalma kiüresedik.

A Tny. által adott és az indítványban vitatott felhatalmazás kapcsán megjegyzi, hogy még ha a kormányrendelet kiadhatósága vitatható lenne is, akkor is alkotmányellenes volna a felhatalmazás módja és technikája. Ugyanis mindez vitathatatlanul ellentétes az Alkotmánynak és a Jat.-nak a jogforrásokra vonatkozó szabályaival. Hiszen a kormány nem végrehajtási jellegű szabályozásra kap felhatalmazást és semmiképpen nem tekinthető a tárgy a feladatköre részének sem, továbbá a felhatalmazás teljesen blankettajellegű. Ráadásul a vitatott rendelkezés olyan határozatlan fogalmakat használ, amelyek külön-külön is kezelhetetlenek és értelmezhetetlenek jogilag, s éppen ezért önállóan is alkotmányellenesek.

Ugyancsak eltérő a véleménye a differenciált nyugdíjmelés jövőbeli hatásainak megítélése szempontjából. Szerinte ugyanis ez a megoldás több évre kiható módon megváltoztatta a nyugdíjszámítás bázisát, ezzel megbontotta a vegyes rendszeren belül érvényesülő elemek arányait, így alkotmányellenes helyzetet hozott létre. Végül kifejti, hogy véleménye szerint sem tolerálható alkotmányosan az a tény, hogy a kisnyugdíjasok javára alkalmazott pozitív diszkrimináció alapja vitathatatlanul a többiek negatív diszkriminációja lett.

A MUNKÁHOZ VALÓ JOG

A taxik számának korlátozásáról, a vállalkozás szabadságáról – 21/1994. (IV. 16.) AB határozat

Az indítvány

1. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (1992 évi LXXV. törvénnyel módosított) 19. § (2) bekezdése szerint a személygépkocsival végzett közforgalmú személyszállítás (személytaxi) céljára használt járművek számát a település szakmai véleményeztetés után rendelettel korlátozhatja. A 89/1988. (XII. 20.) MT rendelet (amelyet kiegészített a 142/1992 (X. 27.) kormányrendelet) 5/A. § (2) bekezdése szerint a taxiengedély iránti kérelem benyújtásakor a jogi személy, vagy a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságnak, vagy egyéni vállalkozónak igazolnia kell, hogy gépkocsinként százezer forint biztosítékkal rendelkezik, melyet kizárólag az utasok kártérítési igényeinek kielégítésére használhat fel. A rendelet 5/B. § (2) bekezdése a taxiengedély kiadásának feltételeként szaktanfolyami és vizsgakötelezettséget ír elő, valamint feltétellé teszi azt, hogy területi közlekedési felügyelet igazolólappal személytaxi szolgáltatásra alkalmasnak minősítse a járművet. E feltételek teljesítése esetén az engedély kiadása kötelező. A 21/1992. (X. 27.) KHVM rendelet a minősítő vizsgálat részletes szabályait tartalmazza.

2. Az indítványozók szerint ezek sértik a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát [Alk. 9. § (2)], az emberi és állampolgári jogok állam általi, bármilyen szempont szerinti különbségtétel nélküli biztosítását (Alk. 70/A. §), a munkához és annak szabad megválasztásához való jogot [Alk. 70/B. § (1)], valamint az érdekvédelmi szervezetalakítás, ahhoz csatlakozás jogát [Alk. 70/C. § (1)]. Az egyik indítványozó szerint a támadott rendelkezések azért is alkotmányellenesek, mert sértik az egyesülésről szóló 1989. évi II. törvényt, ahol a szakmai érdekképviselési „szerveket” előzetes hozzájárulásuk nélkül kötelezi a rendeletben meghatározott feladatok ellátására.

A határozat

3. Az Alkotmány a piacgazdaság deklarálásán túl gazdaságpolitikailag semleges. Nem vezethető le belőle az állami beavatkozás ereje, nagysága, még kevésbé a tilalma. Az Alkotmánybíróság csak elvontan, általános ismervre alapozva szélsőséges esetekre korlátozva állapíthatja meg az állami beavatkozás alkotmányellenesen kritikus mértékét. Az a beavatkozás minősíthető alkotmányellenesnek, amelyik fogalmilag kizárná a piacgazdaság létét. Az ilyen szélső eseteken túl azonban a piacgazdaság irreleváns minden alkotmányosági vizsgálatnál. A „piacgazdaság” ugyanezen korlátok között jön számításba a „gazdasági rendszert” leíró illetve meghatározó jogok és intézmények értelmezésénél is. Ezek: a tulajdonhoz való jog, a köztulajdon és magántulajdon egyenlősége; a vállalkozás joga, a versenyszabadság; az állami tulajdon; az állami vállalatok és a szövetkezetek illetve az önkormányzatok tulajdoni önállósága – a munkához és a foglalkozásválasztás-

hoz való jog; az érdekvédelmi szervezkedés joga; a szabad mozgáshoz és letelepedéshez való jog – végül a diszkrimináció tilalma és végső esetre az emberi méltósághoz való jogból levezetett általános személyiségi jog (9–14, 70/B, 70/C, 58, 70/A, 54. §) A gazdasági verseny szabadsága szintén nem alapjog, annak külön alkotmányossági mércéje szintén nincs, az államot objektív intézményvédelmi kötelezettség terheli.

4. A vállalkozás joga viszont valódi alapjog, a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa. Az állam nem teheti lehetetlenné a vállalkozóvá válást. A munkához való jogtól, mint alanyi jogtól meg kell különböztetni annak szociális jogi oldalát, és különösen intézményi oldalát, az állam köteleességét megfelelő foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre stb. Jelen ügyre ez az oldal nem tartozik. Munka, foglalkozás, vállalkozás alanyi alapjogként nem különbözik egymástól, az Alkotmány vonatkozó rendelkezései semmiféle hierarchikus viszonyban nincsenek. A munkához (vállalkozáshoz, foglalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Ezek a beavatkozások azonban más-más mérce szerint minősítendőek aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlására, vagy annak szabad megválasztására vonatkoznak-e, és utóbbin belül is szubjektív, vagy objektív korlátokat köt. Ilyen korlátozások vannak a rendeletekben is. A munkához való jog legsúlyosabb korlátozása az, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Az egyes foglalkozásokra tárgyi ismérvek alapján vetett numerus clausus éppen ezt teszi, ha a létszám betelt, minden személyiségi tulajdonságtól függetlenül, lehetetlenné teszi az adott foglalkozás választását.

5. Mind a kaució, mind a fokozott műszaki ellenőrzés az ipar jellegével és a fogyasztók védelmével igazolható korlátozás, amíg azok arányosak. A vizsgák megkövetelése is mindig szükséges feltétele lehet egy foglalkozásnak, amíg a vizsgaanyag nem szükségtelen és aránytalan korlátja a foglalkozásnak. Az Alkotmánybíróság ezek vonatkozásában az indítványokat tehát elutasította.

6. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (1992 évi LXXV. törvénnyel módosított) 19. § (2) bekezdése a foglalkozási szabadság objektív oldalát tartalmazza azzal, hogy az önkormányzatok illetékességi területükön rendelettel korlátozhatják a taxik számát. Noha a taxik és a vállalkozások száma nem azonos, a taxik számának korlátozása nyilvánvalóan a vállalkozások számának a korlátozását eredményezi. Ez több okból is alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság nem talált olyan érvet, amelyek kielégítenék az alapjog lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó feltételeket. A taxis piac anomáliáit (erőszakos helyfoglalások, versenytársak kiszorítása, színvonalcsökkenés stb.) más igazgatási intézkedésekkel is ki lehet küszöbölni. Továbbá a korlátozásnak semmilyen alkotmányos alapja nincs, hiszen a törvény semmilyen szempontokat nem ír elő, a maximális szám meghatározásakor. Alapjog közvetlen korlátozása csak törvényben történhet. Ez a törvény biankó felhatalmazást ad az önkormányzati rendeletalkotónak. Ez az Alkotmány sérelmét jelenti, a testület a vonatkozó rendelkezést a határozat Közlönyben megjelenésének napjával megsemmisíti.

7. A testület szerint a szervezetalakítási jog és a támadott jogszabályokban a taxik érdekképviseléseknek biztosított véleményezési jogok között semmiféle alkotmányos összefüggés nincs. Nem vet fel alkotmányossági kérdést a rendelkezések kifogásolt szóhasználata sem. A szakmai érdekképviseleti „szerv” megnevezésből nem következik az, hogy ezek nem az egyesülési jog alapján létrejött szervezetek lennének, sem az, hogy „céhekként” piacorklátozó szabályzatokat készíthetnének. E vonatkozásban az indítványokat az Alkotmánybíróság elutasítja.

Párhuzamos indoklás

8. Tesztyánszky Ödön párhuzamos indoklása, (melyhez Zlinszky János csatlakozott) szerint az Alkotmány nem garantálja az egyén számára legkedvezőbb helyre, illetve piacra jutást, és azt nem zárja ki semmi, hogy a taxit másik önkormányzatnál jelentsék be. Hangsúlyozza, hogy alkotmányellenesnek tartja a törvényi rendelkezést, mert a korlátozás semmilyen szempontját nem tartalmazza, de nem ért egyet azzal, hogy a vállalkozás jogát a taxik számának korlátozása önmagában sértené. Véleménye szerint szükséges lehet a forgalom biztonsága, a szolgáltatás folyamatossága (stb.) miatt a taxik számának korlátozása. Ez a korlát objektív jellegű ugyan, de a vállalkozás szabadságát csak közvetve és relatív módon érinti, mert az adott önkormányzat rendelet hatálya csak az adott illetékességi körre, az adott piacra terjed ki. Tehát az alapjogot csak közvetve korlátozza, így törvényi szabályozást nem igényel.

(Összefoglalta: Kállai Péter)

A köztisztviselők bérezéséről – 849/B/1992. AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozók a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 23. §-a, 24. §-a, 41. §-a, 42. § (3), (4), bekezdése, 43. § (1), (2), (3) bekezdése és a 2. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Az indítványokat az Alkotmánybíróság egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2. Indítványuk tárgya, hogy az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) (egyenlő munkáért egyenlő bért elve és végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jog) bekezdésével ellentétes módon a törvény rendelkezései az illetmény megállapítását a közszolgálati jogviszonyban eltöltött időhöz és iskolai végzettséghez kötik. Az egyik indítványozó szerint a törvény nem tesz különbséget a főiskolát és egyetemet végzettek között, és éppen így nem érvényesíti a egyenlő munkáért egyenlő bér elvét. Egy másik indítványozó szerint azzal, hogy a törvény 42. § (3) bekezdése az önkormányzati testületet felhatalmazza az illetményrendszerrel való eltérésre, sérti a köztisztviselők tekintetében ezt az elvet. Az egyik indítványozó szerint az, hogy a törvény támadott melléklete a figyelembe vehető közszolgálati jogviszonyok esetében két besorolási osztálynál nem teszi lehetővé a 29 év feletti évek tekintetében a szorzószám további emelkedését, sértik a jogegyenlőségét elősegítő állami kötelezettséget előíró [Alk. 70/A. § (3)], és a szociális biztonsághoz és bizonyos okokból megélhetéshez szükséges ellátásra való jogot biztosító [Alk. 70/E. § (1)] alkotmányos rendelkezéseket.

3. Az egyik indítványozó szerint a törvény 41. §-a a diszkrimináció tilalmába ütköző módon szabályozza a pótszabadság intézményét a közalkalmazottakra vonatkozóan. Az indítványozók egy másik csoportja szerint a 42. § (5) b) pontja elvonja a polgármesterek és a jegyzők az önkormányzati törvényben (1990. évi LXV. törvény) biztosított jogát.

A határozat

4. Az iskolai végzettség és az alap- illetve szakvizsga megkövetelése annak a biztosítéka, hogy a köztisztviselő rendelkezik a munkája elvégzéséhez szükséges szakmai ismeretekkel és joggal feltételezhető, hogy el tudja látni a munkaköre által támasztott feladatokat. A közszolgálatban eltöltött idő, mint az alapilletmény meghatározásának másik eleme a tapasztalatot értékeli. A felhalmozott tapasztalat olyan érték, melyről joggal feltételezhető, hogy a munka teljesítését kedvezően befolyásolja. Tehát az azonos besorolási osztályban lévők közötti tapasztalat (közszolgálatban eltöltött időn) alapuló különbségtétel nem alkotmányértő megkülönböztetés.

5. A testület nem vetette össze a különböző (köztisztviselői, közalkalmazotti) jogviszonyok szabadságra és pótszabadságra vonatkozó szabályozását. Amíg mindkét rendszer biztosítja a rendszeres fizetett szabadságot [Alk. 70/B. § (4)], addig az eltérés önmagában nem jelent alkotmányellenes diszkriminációt.

6. Az önkormányzati képviselő-testület maga állapíthatja az önkormányzati tisztviselők illetményalapját. (Az indítvány e tekintetben egy már nem hatályos szövegre vonatkozott, de mivel a módosítások is lehetővé teszik ezt, ezért a testület a hatályos szöveg alkotmányellenességét vizsgálja.) Az önkormányzatnál és más-
hol végzett tisztviselői munka összemérhető, és a diszkrimináció tilalmának érvényesülnie kell. Az egyenlő munkáért egyenlő bért elv, valamint a munka minőségének és mennyiségének megfelelő jövedelemhez való jog alkotmányos alapjogok. A munkavégzés sajátosságából fakadó különbségtételek azonban alkotmányosan igazolhatók. A képviselő-testület e joga elősegíti a munka minőségének és mennyiségének megfelelő jövedelem biztosítását, tehát nem hogy korlátozza, hanem éppen elősegíti az alkotmányos rendelkezések érvényesítését.

7. Az Alkotmánybíróság a 137/B/1991. AB határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 70/B. §-a az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása. Az egyenlő munkáért egyenlő bér elve bármilyen megkülönböztetést tilt, amely nem a munkavállaló munkavégzésével kapcsolatos. Ez nem jelenti azt, hogy a munkáltató „saját tevékenységének céljából” ne értékelhetné különbözően a különböző fajtájú munkatevékenységeket. Ennek korlátja, hogy ne vezessen olyan különbségtételre, ami ellentétben áll az Alkotmány 70/A. §-ával. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseiből azonban nem vezethető le olyan kötelezettség, hogy az iskolai végzettség tekintetében alapfokú, középfokú és felsőfokú végzettségen túl meghaladóan további különbségeket kell a munkaadónak tennie.

8. A támadott törvény 42. § (5) b) pontjának szövegét és jelölését (d) pont) időközben a törvényhozó az indítványozó javaslatával megegyező módon megváltoztatta, a személyi alapbér megállapításának jogát a jegyző (illetve főjegyző) hatáskörébe utalta. E vonatkozásban tehát az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

9. A testület szerint a szorzószám nem emelkedése nem hozható összefüggésbe az indítványozó által felhozott alkotmányos rendelkezésekkel.

70/A § (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.

70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

10. A testület tehát az indítványokat nem tartotta megalapozottnak, alkotmányellenességet nem állapított meg, az indítványokat és alkotmányjogi panaszt elutasítja. [Illetve a 42. § (5) *b*) pont vonatkozásában megszünteti.]

(Összefoglalta: Kállai Péter)

Az indítvány

1. Indítványozták a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény szociális, egészségügyi, család-, gyermek-és ifjúságvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 113/1992. (VII. 14.) Korm. rendelet 18. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A rendelkezés a közalkalmazottak munkahelyi pótlékáról szól. Míg más, fokozott fizikai és pszichés megterheléssel járó munkakörülmények között dolgozók számára 100%-os munkahelyi pótlékot biztosít, addig az Országos Mentőszolgálat kivonuló állományának számára csak 50%-os pótlékot ír elő. Az indítványozók szerint ez sérti az egyenlő munkához egyenlő bér az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében rögzített elvét. [...]

A határozat

2. Az Alkotmánybíróság leszögezi, hogy „a jogalkotónak a közalkalmazottak illetményének megállapításában széles mérlegelési joga van. Önmagában nem alkotmányos kérdés az, hogy mely közalkalmazott mekkora illetményben és pótlékban részesül. Az Alkotmánybíróság a 2/1997. (I. 22.) AB határozatában (ABK 1997. január) a köztisztviselők és a közalkalmazottak illetményével kapcsolatban megállapította, hogy „[a]z államnak az Alkotmány vonatkozó rendelkezései között nagy szabadsága van a megfelelő gazdasági megoldás megválasztására, amelynek során többek között figyelemmel lehet a központi költségvetés, illetve az önkormányzati költségvetés terhelhetőségére is»”.

3. A testület rámutat, hogy a munkahelyi pótléknak nem a munkavégzés eredendő veszélyességét, vagy biztonságos voltának hiányát kell ellentételeznie, nem ez a funkciója, hanem az elvárt követelmények után fennálló fokozott terhelés ellensúlyozása.

4. A rendelet 18. §-ának a) pontjában meghatározott foglalkoztatottak munkaidejük nagy részében, vagy állandóan fokozott fizikai és pszichés megterheléssel járó munkakörülmények között dolgoznak. A b) pontban felsoroltak (köztük az OMSZ kivonuló állománya) esetében ez a megterhelés jelen van, de nem állandó. Az eltérő munkahelyi pótlék megállapítása nem alkotmányellenes, hiszen nem azonos csoportba tartozók között állít fel különbséget. Az indítvány nem megalapozott, a testület elutasítja.

5. Az indítványozók sem vetették fel, így az Alkotmánybíróság sem vizsgálta, hogy a rendelet összhangban van-e a törvény 72. § (1) bekezdésének a) pontjával, amely előírja az intézménypótlékra jogosultságot.

72. § (1) A közalkalmazott illetménypótlékra jogosult, ha

a) foglalkoztatására munkaideje legalább felében, jogszabályban meghatározott egészségkárosító kockázatok között kerül sor, vagy [...]

(Összefoglalta: Kállai Péter)

A szabadságok különös gazdasági érdekből történő „kitolásáról” – 74/2006. (XII. 15.) AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozó a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvényt módosító 1998. évi LXXIX. törvény alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Az törvénymódosítás a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény szabadság kiadására vonatkozó 134. §-át olyan tartalommal módosította, hogy a szabadság esedékességének évét követő kiadását kivételesen fontos gazdasági érdek esetén a korábbi, a tárgyévet követő év január 31-i határidő helyett június 30-ig, kollektív szerződés rendelkezése esetén pedig december 31-ig tette lehetővé úgy, hogy az új rendelkezésektől való eltérést nem tiltotta meg. Az indítványozó szerint ez az Alkotmány 7. § (2) bekezdésébe ütközik, mert a törvényalkotó nem biztosította a jogalkotásról szóló törvény által előírt az érintett munkavállalói szervezetek véleményezési jogát. Indítványa szerint sérül továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elve is, mert a törvény 1999. január 1.-én lépett hatályba, de az elfogadásának, kihirdetésének körülményei miatt, csak a január közepén kipoztázott Közlönyből értesülhettek róla az állampolgárok.

2. Az indítványozó szerint fennáll az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésének, a rendszeres fizetett szabadsághoz való jognak a sérelme is, mivel olyan helyzet állhat elő, hogy a munkáltató fél, vagy egy évvel is kitolhatja a szabadságolás időszakát, így a törvényi keretek már nem biztosítják a rendszeres pihenéshez való jogot.

A határozat

3. Az Alkotmánybíróság először a törvény egészének megsemmisítésére irányuló kérelmeket vizsgálta meg. Az Alkotmánybíróság már többször megállapította, hogy önmagában a jogalkotási törvényben meghatározott egyeztetési, véleményeztetési kötelezettség elmulasztása nem okozza egy törvény alkotmányellenességét, annak közjogi érvényességét nem veszi el, noha kétségtől a jogalkotásról szóló törvény megsértését jelenti [352/B/1990. ABh, 30/1991. (VI. 5.) ABh, 32/1991. (VI. 6.) ABh, 34/1991. (VI. 15.) ABh, 496/B/1990. ABh, 7/1993. (II. 15.) ABh, 54/1996. (XI. 30) ABh, 173/1996 (XI. 29.) ABh, 195/1996 (XII. 19.) ABh, 50/1998. (XI. 27.) ABh.] Ennek alapján az Alkotmány 7. § (2) bekezdésének sérelmére alapozott indítványokat a testület elutasítja.

4. A kellő felkészülési idő tekintetében, ami a jogbiztonság [Alk. 2. § (1)] fontos eleme, a törvényhozó szintén nem sértette meg az alkotmány, mivel a kihirdetés (december 24.) és a hatálybalépés (január 1.) között a jogalanyok megismerhették a módosítás szövegét, ráadásul egyetlen új, határidős szabályról van szó. A módosításnak nincs olyan magatartási szabály eleme, melynek csak a hatálybalépéskor vagy azt közvetlenül követve lehetne eleget tenni, így a tekintetben a testület az indítványokat visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság már az 1043/B/1991. AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány alapvető jogként fogalmazza meg a pihenéshez, a szabadidőhöz és a fizetett szabadsághoz való jogokat [Alk. 70/B. § (4)]. A rendszeresség követelménye azt jelenti, hogy a törvényhozó meghatározott időszakonként visszatérően jogosítja fel a munkához való jogot munkaviszonyban gyakorló jogalanyokat (= munkavállalók). Követelmény a díjazás is. Mindez nem jelent kötelezettséget arra, hogy a jogosultságot, vagy az igénybevétel lehetőségét naptári év viszonylatában kellene szabályozni. Ezt az indítványozó sem állítja. Azt tartja alkotmányellenesnek, hogy a támadott szabályokkal kitágított időbeni keretek között már ellehetetlenül a munkavállalók pihenéshez való joga.

6. Konkrétabb követelmény fogalmazódik meg a (2000. évi LXVI. törvénnyel kihirdetett) fizetett éves szabadságról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 132. számú Egyezményének 9. cikkében. *„Az Egyezmény 9. cikke az Egyezményben meghatározott mértékű megszakítás nélküli fizetett éves szabadságnak a szabadságra való jogosultság keletkezésének évét követő egy éven belüli kivételére, illetve kiadására vonatkozó kötelezettséget ír elő azzal, hogy a fennmaradó részt a jogosultság keletkezését követő év vége után legfeljebb 18 hónapon belül kell kivenni, illetve kiadni; az ezen felüli rész kiadása az érintett munkavállaló hozzájárulásával halasztható el.”* Ennél még pontosabb tartalommal pontosítja a szabadság kiadását az EU bizonyos parlamenti és tanácsi irányelvei (2000/34/EK, 93/104/EK, 2003/88/EK).

7. A rendes szabadság naptári évenkénti viszonylatban van meghatározva. (mely az életkorral folyamatosan növekszik) Az, hogy a bevezetett módosítástól való eltérés lehetősége fennáll, nem teszi alkotmányossá az egyébként alkotmányértő normát.

8. A pihenéshez való jog alapjog. Így a testületnek azt is a szükségesség-arányosság teszt alapján kellett elbírálnia, hogy megvalósítja-e a rendszeres fizetett szabadsághoz való jog alkotmányértő korlátozását az, hogy a törvényhozó a tárgyévre járó rendes szabadság háromnegyed részének kiadását (ezáltal annak a munkavállaló által történő természetbeni igénybevételét) bizonyos esetekben a tárgyévet követő év június 30-ig, illetve december 31-ig tette lehetővé. Az Alkotmánybíróság szerint az alapjog-korlátozáshoz szükséges kritériumokat a vizsgált törvényi rendelkezés nem meríti ki, az nem tűnik elkerülhetetlennek egy másik alapjog értékének, céljának érvényesítése érdekében, valamint túl széles kört enged meg „kivételesen fontos gazdasági érdekből” a szabadságok kitolására. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság érvényesülésének szempontját is figyelembe véve a támadott rendelkezés [134. § (3) a)] alkotmányellenességét megállapítja, de azt csak 2007. március 31-i hatállyal semmisíti meg.

(Összefoglalta: Kállai Péter)

AZ EGÉSZSÉGHEZ VALÓ JOG

Az egészség elérhető legmagasabb szintjéhez való jog – a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 12. cikke
14. számú általános kommentár (2000)

[...]

I. A 12. cikk normatív tartalma

[...]

7. A 12. cikk (1) bekezdés az egészséghez való jog definícióját nyújtja, míg a 12. cikk (2) bekezdés a részes államok kötelezettségeinek szemléltető, s nem kimerítő példáinak felsorolását tartalmazza.

8. Az egészséghez való jogot nem szabad az *egészséges* léthez való jogként értelmezni. Az egészséghez való jog mind szabadságot, mind pedig jogosultságokat is tartalmaz. A szabadságok közé tartozik a jog, hogy egy egyén rendelkezessen saját egészsége és teste felett, beleértve a nemi és reprodukív szabadsághoz, valamint a beavatkozástól való mentességhoz való jogot, mint például a jog, hogy az egyént ne érhesse kényszer, beleegyezése nélküli ne vessék alá orvosi kezelésnek és ne legyen egészségügyi kísérletezés alanya.

Ezzel szemben a jogosultságokhoz tartozik az egészségvédelmi rendszerhez való jog, amely esélyegyenlőséget ad az embereknek, hogy az egészség elérhető legmagasabb szintjét élvezzék.

9. A 12. cikk (1) bekezdésnek az egészség „elérhető legmagasabb szintjének” fogalma figyelembe veszi mind az egyén biológiai és társadalmi-gazdasági előfeltételeit, mind az adott állam rendelkezésére álló erőforrásait. Van számos aspektus, amelyet nem lehet pusztán az állam és az egyén közötti viszonyrendszeren belül kezelni; konkrétan a jó egészséget nem tudja biztosítani az állam, és az állam nem tud az emberi betegségek minden potenciális okozója ellen védelmet nyújtani. Így tehát a genetikai tényezők, az egyéni esendőség a betegségek esetén és egy egészségtelen vagy kockázatos életmód folytatása fontos szerepet játszhat az egyén egészségének tekintetében. Következésképpen az egészséghez való jogot úgy kell felfogni, mint a létesítmények, javak, szolgáltatások és körülmények választékának élvezetét, amely szükséges az egészség elérhető legmagasabb szintjének élvezetéhez.

[...]

11. A Bizottság a 12. cikk (1) bekezdésben meghatározott egészséghez való jogot mint egy befogadó jellegű jogot értelmezi, amely nemcsak az időszerű és megfelelő egészségügyi ellátásra terjed ki, hanem az egészség mögöttes meghatározóira is, mint például a biztonságos ivóvízhez való hozzáférés és kielégítő közhigiénia, megfelelő étel- és táplálék- és lakásellátás, egészséges munka- és környezeti körülmények,

valamint hozzáférés az egészséghez kapcsolódó oktatáshoz és tájékoztatáshoz, beleértve a nemi és reprodukív egészséget. Egy további fontos aspektus a népesség részvétele minden egészséghez kapcsolódó döntéshozatalban, községi, nemzeti és nemzetközi szinten.

12. Az egészséghez való jog minden formájában és minden szinten tartalmazza a következő, egymáshoz kapcsolódó és lényeges elemeket, amelyek pontos alkalmazása az adott részes államban uralkodó körülmények függvénye lesz:

- (a) *Elérhetőség.* A részes államban kellő mennyiségben rendelkezésre kell állnia működő közegészségügyi és egészségellátó létesítményeknek, javaknak és szolgáltatásoknak, valamint programoknak. A létesítmények, javak és szolgáltatások pontos természete számos tényező miatt – beleértve a részes állam fejlettségi szintjét – eltérő lesz az államok között. Mindazonáltal bele fognak tartozni az egészség mögöttes meghatározói, mint például a biztonságos és iható víz és a megfelelő közhigiéniai létesítmények, kórházak, klinikák és egyéb egészségüggyel kapcsolatos létesítmények, képzett orvosi és szakmai személyzet, amely az adott honi viszonyokhoz viszonyítva versenyképes bérezésben részesül, valamint nélkülözhetetlen gyógyszerek, ahogyan azokat a WHO Létfontosságú Gyógyszerek Cselekvési Programja (Action Programme on Essential Drugs) meghatározza.
- (b) *Hozzáférhetőség.* Az egészségügyi létesítményeknek, javaknak és szolgáltatásoknak hátrányos megkülönböztetés nélkül elérhetőnek kell lenniük mindenki számára egy részes állam joghatóságán belül. A hozzáférhetőségnek négy, egymást részben átfedő dimenziója van:
 - (i) A diszkrimináció tilalma: mind jogilag, mind a valóságban az egészségügyi létesítményeknek, javaknak és szolgáltatásoknak mindenki számára elérhetőnek kell lenniük, különösen a népesség legkiszolgáltatottabb és marginalizált csoportjai számára, bármely, tiltott alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül.
 - (ii) Fizikai hozzáférhetőség: az egészségügyi létesítményeknek, javaknak és szolgáltatásoknak a népesség minden része által biztonságos, elérhető fizikai távolságon belül kell lennie, kiemelten a kiszolgáltatott és marginalizált csoportok számára, mint az etnikai kisebbségek és őshonos népesség, nők, gyermekek, serdülők, idősek, fogyatékkal élők és HIV/AIDS fertőzött személyek. A hozzáférhetőség azt is jelenti, hogy az egészségügyi szolgáltatások, valamint az egészség mögöttes meghatározói, mint a biztonságos és iható víz és a megfelelő higiéniai létesítmények fizikailag biztonságosan elérhető távolságon belül vannak, beleértve a vidéki területeken is. A hozzáférhetőségbe tartozik az is, hogy az épületeknek megfelelő megközelítési lehetősége van a fogyatékos személyek számára is.
 - (iii) Gazdasági hozzáférhetőség (anyagi elérhetőség): az egészségügyi létesítményeknek, javaknak és szolgáltatásoknak mindenki számára anyagiilag elérhetőnek kell lenniük. Az egészségügyi szolgáltatásoknak, valamint az egészség mögöttes meghatározóihoz kapcsolódó szolgáltatásoknak az egyenlőség elvére kell alapulniuk, biztosítva, hogy függetlenül attól, hogy magán- vagy állami alapon nyújtják őket, ezen szolgáltatások mindenki számára anyagiilag elérhetőek, beleértve a szociálisan

hátrányos helyzetű csoportokat. Az igazságosság azt követeli, hogy a tehetős háztartásokhoz viszonyítva a szegény háztartásokat nem lehet aránytalanul terhelni az egészségügyi kiadásokkal.

(iv) Információs hozzáférhetőség: a hozzáférhetőségbe tartozik az a jog is, hogy igényelni lehessen, valamint szert lehessen tenni és meg lehessen osztani az egészségüggyel kapcsolatos információkat és elképzeléseket. Egyúttal azonban az információ hozzáférhetőségének nem szabad csorbítania azon jogot, hogy a személyes egészségügyi adatokat bizalmasan kezeljék.

(c) *Elfogadás.* Az összes egészségügyi létesítménynek, javaknak és szolgáltatásnak tiszteletben kell tartania az egészségügyi etikát és kulturálisan illeszkedőnek kell lenniük, azaz tiszteletben kell tartaniuk az egyének, kisebbségek, népek és közösségek kultúráját, tekintettel kell lenniük a nem-, illetve kor-specifikus igényekre, valamint úgy kell kialakításra kerülniük, hogy tiszteletben tartsák a diszkréciót és javítsák az érintettek egészségügyi helyzetét.

(d) *Minőség.* Amellett, hogy kulturálisan elfogadhatónak kell lenniük, az egészségügyi létesítményeknek, javaknak és szolgáltatásoknak emellett tudományosan és orvosilag is megfelelőnek és jó minőségűnek kell lenniük. Ez többek között képzett orvosi személyzetet, tudományosan jóváhagyott és nem lejárt gyógyszereket, kórházi felszereléseket, biztonságos és iható vizet, valamint megfelelő higiéniai berendezéseket követel.

13. A 12. cikk (2) bekezdésben felsorolt, nem mindenre kiterjedő példák katalógusa iránymutatást ad annak meghatározásában, hogy mit kell tenniük az államoknak. Konkrét generikus példákat ad olyan intézkedésekre vonatkozóan, amelyek a 12. cikk (1) bekezdésnek az egészséghez való jog tág definíciójából erednek, ezáltal illusztrálva ezt a jogot, ahogy ezt a következő bekezdések szemléltetik.

12. cikk (2) bekezdés a) pont : Az anyai, gyermeki és reprodukzív egészség

14. „[A] halvaszületés, a csecsemőhalálozás csökkentése, valamint a gyermekek egészséges fejlődésére vonatkozó rendelkezés” [12. cikk (2) bekezdés a) pont] értelmezése szerint a következőket követeli meg: a gyermek és az anya egészségét javító intézkedéseket, nemi és reprodukzív egészségügyi szolgáltatásokat, beleértve a családtervezéshez való hozzáférést, pre- és posztinatális ellátást, sürgősségi szülészeti szolgáltatásokat és információhoz való hozzáférést éppúgy, mint erőforrásokat, hogy az információ alapján cselekedni lehessen.

12. cikk (2) bekezdés b) pont: Az egészséges természeti és munkahelyi környezethez való jog

15. „[A] környezet és az ipar egészségügyének minden vonatkozásban történő javítása” [12. cikk (2) bekezdés b) pont] többek között magában foglal megelőző intézkedéseket a munkahelyi balesetekre és betegségekre vonatkozóan; a biztonságos és iható víz és alapvető higiéniai berendezések rendelkezésre állásának követelményét; annak megakadályozását, hogy a népesség ki legyen téve káros anyagoknak – illetve a kitétség csökkentését –, mint például a sugárzás vagy a káros vegyi anyagok vagy egyéb ártalmas környezeti körülmények, amelyek közvetlenül vagy közvetetten érintik az emberi egészséget. Továbbá, az ipari higiénia

a munkahelyi környezettel együtt járó egészségügyi veszélyek okainak ésszerű kereteken belül történő megvalósítható minimalizálására utal. A 12. cikk (2) bekezdés *b)* pont emellett felöleli a kellő lakást és a biztonságos és higiénikus munkakörülményeket, a megfelelő élelemellátást és helyes táplálkozást, és óva int az alkohollal való visszaéléstől, a dohány, a kábítószeres és egyéb káros anyagok használatától.

12. cikk (2) bekezdés *c)* pont: A betegségek megelőzése, gyógyítása és ellenőrzése

16. „[A] járványos, helyileg rendszeresen előforduló járványos és foglalkozási, valamint más megbetegedések megelőzése, gyógyítása és ellenőrzése” [12. cikk (2) bekezdés *c)* pont] a prevenciós és képzési programok létrehozását igényli az emberi viselkedéssel kapcsolatos egészségügyi problémák kapcsán, mint például a nemi úton terjedő betegségek, különösen a HIV/AIDS, és amelyek hátrányos hatással vannak a nemi és reprodukzív egészségre, valamint a jó egészség társadalmi meghatározóinak támogatását, mint például a környezeti biztonság, oktatás, gazdasági fejlődés és a nemek közötti egyenlőség. A kezeléshez való jogba tartozik a sürgős orvosi ellátási rendszer megteremtése a balesetek, epidémiák és hasonló egészségügyi veszélyek esetére, valamint a katasztrófakezelés és humanitárius segély szükséghelyzetekben. A megbetegedések ellenőrzése az államok egyéni vagy közös erőfeszítésére utal, hogy többek között releváns technológiákat tegyenek elérhetővé, használják és fejlesszék a járványügyi felügyeletet és az adatgyűjtést csoportokra bontott alapon, oltási programot valamint egyéb stratégiákat a fertőző betegségek kordában tartására alkalmazzanak vagy fejlesszenek tovább.

12. cikk (2) bekezdés *d)* pont: Az egészségügyi létesítményekhez, javakhoz és szolgáltatásokhoz való jog

17. „[A] követelménye, miszerint olyan feltételek megteremtése szükséges, amelyek megbetegedés esetén mindenki számára biztosítják az orvosi ellátást és kezelést” [12. cikk (2) bekezdés *d)* pont] mind fizikai, mind lelki betegségek esetén. [Ez] magában foglalja az egyenlő és kellő időben való hozzáférést az alapvető megelőző, gyógyító és rehabilitációs egészségügyi szolgáltatásokhoz és egészségügyi oktatáshoz; a rendszeres szűrőprogramokhoz; az elterjedt kórok, betegségek, sérülések és fogyatékosságok megfelelő kezeléséhez, lehetőség szerint közösségi szinten; az alapvető gyógyszerekhez; valamint a megfelelő mentális egészségi kezeléshez és gondozáshoz. Egy további fontos aspektus a népesség részvételének fejlesztése és elősegítése a megelőző és gyógyító egészségügyi szolgáltatásokban, mint például az egészségügyi szektor szervezésében, a biztosítási rendszerben és különösképpen a részvétel az egészséghez való jogot érintő politikai döntésben mind a helyi közösségi, mind országos szinten.

[...]

Korlátozások

28. Az államok a közegészséggel kapcsolatos kérdéseket időnként más alapvető jogok korlátozására használják indokként. A Bizottság hangsúlyozni szeretné, hogy az Egyezségokmány korlátozási klauzulája, a 4. cikk, elsősorban az egyének jogait szándékozik védelmezni és nem az államok által kiszabott korlátozásokat

engedélyezni. Következésképpen egy részes állam, amely például az átadható betegségben, mint amilyen a HIV/AIDS, szenvedő személyek mozgását korlátozza vagy bezárja őket, megtagadja a kezelést olyan személyektől, amelyekről feltételezi, hogy kormányellenesek, vagy nem képes immunizálást nyújtani a közönségnek a fontosabb fertőző betegségek ellen, olyan indokkal, mint a nemzetbiztonság vagy a közrend fenntartása, az annak a terhét vállalja fel, hogy ezeket a súlyos intézkedéseket igazolnia kell minden egyes, a 4. cikkben azonosított elemek vonatkozásában. Az ilyen korlátozásoknak összhangban kell lenniük a törvénnyel, beleértve a nemzetközi emberi jogi standardokat, összeegyeztethetőknek kell lenniük az Egyezségokmány által védett jogokkal, legitim célokat kell szolgálniuk, és szigorúan szükségesnek kell lenniük az általános jólét elősegítése érdekében egy demokratikus társadalomban.

29. Az 5. cikk (1) bekezdéssel összhangban az ilyen korlátozásoknak arányosnak kell lenniük, azaz amikor több fajta korlátozás lehetséges, akkor a lehető legkevésbé korlátozó alternatívát kell választani. Még akkor is, ha ilyen korlátozások alapvetően megengedettek a közegészség védelme érdekében, korlátozott időtartamúaknak kell lenniük és felül kell vizsgálni őket.

II. A részes államok kötelezettségei

Általános jogi kötelezettségek

30. Bár az Egyezségokmány a fokozatos végrehajtást írja elő és elismeri a szűkös erőforrások okozta korlátokat, egyúttal különböző olyan kötelezettségeket is ró a részes államokra, amelyek haladéktalanul érvénybe lépnek. A részes államoknak az egészséghez való jog vonatkozásában azonnali kötelezettségeik vannak, mint például annak garanciája, hogy ezt a jogot mindenfajta hátrányos megkülönböztetés nélkül lehet gyakorolni (2. cikk (2) bekezdés), valamint az a kötelezettségük (2. cikk (1) bekezdés), hogy intézkedéseket hozzanak a 12. cikk érvényesítése érdekében. Az ilyen intézkedéseknek átgondoltaknak és valóságosaknak kell lenniük, valamint az egészséghez való jog teljes érvényesítését kell megcélozniuk.

31. Az egészséghez való jog fokozatos érvényesítését egy bizonyos időtartam során nem úgy kell értelmezni, hogy a részes államok kötelezettségeit minden lényeges tartalomtól megfosztják. Ehelyett a fokozatos érvényesítés azt jelenti, hogy a részes államoknak konkrét és folyamatos kötelezettségük van, hogy annyira gyorsan és hatékonyan haladjanak a 12. cikk teljes érvényesítésének irányába, amennyire csak lehetséges.

32. Mint minden, az Egyezségokmányban foglalt jog esetében fennáll egy erős vélelmezés, hogy nem megengedettek a visszafejlődést eredményező intézkedések az egészséghez való jog vonatkozásában. Ha sor kerül szándékos, visszafejlődést eredményező intézkedésekre, akkor a részes államot terheli annak bizonyítása, hogy ezeket az összes alternatíva lehető legalaposabb vizsgálata után hozták, és hogy kellően igazolhatóak az Egyezségokmányban foglalt összes jog vonatkozásában, a részes állam rendelkezésére álló maximális erőforrások teljes kihasználását figyelembe véve.

Konkrét jogi kötelezettségek

A tiszteletben tartás kötelezettsége továbbá magában foglalja egy állam abbéli kötelezettségét, hogy tartózkodjon a hagyományos megelőző ellátás, gyógyító kezelések és gyógyszerek tilalmától vagy akadályozásától, a nem biztonságos gyógyszerek forgalomba hozatalától és a kényszergyógykezelések alkalmazásától, hacsak nem kivételes jelleggel történnek egy mentális betegség kezelése, vagy a fertőző betegségek megelőzése, illetve féken tartása érdekében. Az ilyen kivételes eseteknek konkrét és korlátozott feltételekhez kötötteknek kell lenniük, amelyek tiszteletben tartják a legjobb gyakorlatokat és az érvényes nemzetközi standardokat, beleértve a lelki betegségben szenvedő személyek és a lelki betegségek ellátásának javítására vonatkozó elveket.

35. A *védelem* kötelezettségébe tartozik többek között az állam kötelessége, hogy törvényeket fogadjon el vagy egyéb intézkedéseket hozzon annak biztosítása érdekében, hogy egyenlő legyen a hozzáférés a har-

madik felek által szolgáltatott egészségügyhöz és az egészséggel kapcsolatos szolgáltatásokhoz; hogy biztosítsa, hogy az egészségügyi szektor privatizációja nem veszélyezteti az egészségügyi létesítmények, javak és szolgáltatások elérhetőségét, hozzáférhetőségét, elfogadhatóságát és minőségét; a harmadik felek által forgalomba hozott orvosi eszközök és gyógyszerek felügyelete; valamint annak biztosítása, hogy a gyakorló orvosok és egyéb egészségügyi szakemberek eleget tesznek a megfelelő standardnak, képzettségüket, készségeiket és a szakmai etika kódexeket tekintetve. Az államok kötelesek biztosítani, hogy káros társadalmi és hagyományos gyakorlatok ne korlátozzák a pre-, illetve posztnatális ellátáshoz, illetve a családtervezéshez való hozzáférést; megakadályozni, hogy nőket arra kényszerítsenek, hogy tradicionális szokásokon alapuló beavatkozást végezzenek el rajtuk, mint például a női nemi szervek csonkítása; valamint intézkedéseket hozni a társadalom kiszolgáltatott és kirekesztett csoportjainak védelmére, különösen a nőket, gyermekeket, serdülőket és idős személyeket illetően, tekintettel az erőszak nemi alapon történő megnyilvánulásaira. Az államoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy harmadik felek ne korlátozzák az emberek hozzáférését az egészségüggyel kapcsolatos tájékoztatáshoz és szolgáltatásokhoz.

36. A *teljesítés* kötelezettsége többek között azt követeli a részes államoktól, hogy kellő elismerést adjanak az egészséghez való jognak a nemzeti politikai és jogrendszerben, lehetőség szerint a törvényhozási végrehajtás útján és egy nemzeti egészségügy-politika elfogadásával, amely az egészséghez való jog érvényesítésére vonatkozó részletes tervet tartalmaz. Az államoknak biztosítaniuk kell az egészségügyi ellátást, beleértve a védőoltás programokat a fontosabb fertőző betegségekkel szemben, és egyenlő hozzáférést az egészség mögöttes meghatározó tényezőihez is, mint a magas tápértékű, biztonságosan fogyasztható étel és iható ivóvíz, alapvető higiéniai berendezések és megfelelő lakás-, illetve életkörülmények. A közegészségügyi infrastruktúrának szexuális és reprodukzív szolgáltatásokat kell nyújtania, beleértve a biztonságos anyaságot, különösen a vidéki területeken.

Az államoknak biztosítaniuk kell az orvosok és egyéb orvosi személyzet megfelelő képzését, a kellő mennyiségű kórház, klinika és egyéb, az egészségügyhöz kapcsolódó létesítmény szolgáltatását, valamint az olyan intézmények létrehozásának segítségét, amelyek tanácsadást és mentális egészségügyi szolgáltatásokat nyújtanak, különös tekintettel ezek országszerte egyenlő elosztására. A további kötelezettségek közé tartozik az állami, magán, vagy vegyes egészségügyi biztosítási rendszerek létrehozása, amelyek anyagiilag mindenki számára elérhetőek, az orvosi kutatás és egészségügyi oktatás elősegítése, valamint tájékoztatási kampányok indítása, különös tekintettel a HIV/AIDS-re, a szexuális és reprodukzív egészségügyre, a hagyományos egészségügyi gyakorlatokra, a családon belüli erőszakra, az alkohollal való visszaélésre, a dohányzásra, a kábítószeres és egyéb káros anyagok használatára. Az államok emellett kötelesek intézkedéseket hozni a környezeti és foglalkozással kapcsolatos egészséget veszélyeztető tényezők, valamint bármely más veszély ellen, amely a járványtani adatokból kirajzolódik. Ezen célból nemzeti politikát kell alkotniuk és alkalmazniuk, amely a levegő, a víz és a talaj szennyeződésének felszámolását célozza, beleértve a nehézfémek eltávolítását, mint például a benzinből eredő ólomszennyezést. A részes államok továbbá kötelesek megalkotni, alkalmazni és időnként felülvizsgálni egy koherens nemzeti politikát a munkahelyi balesetek és beteg-

ségek kockázatának minimalizálására, valamint gondoskodni egy, a munkahelyi biztonsági és egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó koherens nemzeti politikáról.

37. A *teljesítés (lehetővé tétel)* kötelezettsége többek között azt kívánja meg az államoktól, hogy pozitív intézkedéseket hozzanak annak érdekében, hogy segítsék az egyéneket és a közösségeket az egészséghez való jog élvezetében. A részes államok emellett kötelesek *teljesíteni (biztosítani)* egy, az Egyezségokmányban foglalt konkrét jogot, ha egyének, illetve csoportok rajtuk kívül álló okoknál fogva képtelenek a rendelkezésükre álló eszközökkel érvényesíteni ezen jogot. Az egészséghez való jog *teljesítésének (elősegítésének)* kötelezettsége azt követeli meg a részes államoktól, hogy olyan intézkedéseket foganatosítsanak, amelyek a népesség egészségét megteremtik, fenntartják, illetve helyreállítják. Ezen kötelezettségekbe tartoznak a következők:

- (i) a pozitív egészségügyi eredményeket segítő tényezők elismerése, mint például a kutatás és az információ-szolgáltatás;
- (ii) annak biztosítása, hogy az egészségügyi szolgáltatások kulturálisan megfelelőek és az egészségügyi személyzet képzett annak vonatkozásában, hogy felismerje a kiszolgáltatott és marginalizált csoportok különleges igényeit és reagáljon azokra;
- (iii) annak biztosítása, hogy az állam eleget tegyen abbéli kötelezettségének, hogy kiterjeszti a szükséges információkat az életvitel és a táplálkozás, a káros hagyományos szokások vonatkozásában, valamint a szolgáltatások rendelkezésre állásával kapcsolatban; (iv) az emberek támogatása abban, hogy tájékozott döntéseket hozzanak egészségükkel kapcsolatban.

Nemzetközi kötelezettségek

38. A 3. számú általános kommentárjában a Bizottság felhívta a figyelmet az összes részes állam kötelezettségére, hogy egyedül vagy nemzetközi segély, illetve együttműködés keretében – főként gazdasági és gyakorlati – lépéseket tegyenek az Egyezségokmányban elismert jogok, mint például az egészséghez való jog, teljes érvényesítése érdekében. Az ENSZ Alapokmánya 56. cikkének, az Egyezségokmány konkrét rendelkezéseinek [12. cikk, 2. cikk (1) bekezdés, 22. cikk és 23. cikk] és az Alma-Atai egészségügyi alapellátásról szóló nyilatkozat szellemében a részes államoknak el kell ismerniük a nemzetközi együttműködés lényeges szerepét és eleget kell tenniük ama kötelezettségüknek, hogy együttesen és külön-külön is cselekedjenek az egészséghez való jog teljes érvényesítése érdekében. E tekintetben a részes államok figyelmét az Alma-Atai Nyilatkozatra hívjuk fel, amely kimondja, hogy az emberek egészségi állapotában fennálló durva egyenlőtlenségek, különösen a fejlett és fejlődő országok között, de országokon belül is, politikailag, szociálisan és gazdaságilag elfogadhatatlanok és ezért minden ország közös feladatának tárgyát kell képezniük.

39. Hogy eleget tegyenek nemzetközi kötelezettségeiknek a 12. cikk vonatkozásában, a részes államoknak tiszteletben kell tartaniuk az egészséghez való jog élvezetét más országokban is, és meg kell akadályozniuk harmadik feleket abban, hogy megsértsék ezt a jogot más országokban, ha képesek befolyást gyakorolni a harmadik felekre jogi vagy politikai eszközökkel, az ENSZ Alapokmányának és egyéb, alkalmazandó nemzet-

közi jognak megfelelően. A rendelkezésre álló erőforrások függvényében az államoknak mindig, amikor csak lehetséges, segíteniük kell az alapvető egészségügyi létesítményekhez, javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférést más országokban, valamint segítyt kell nyújtaniuk, ha az szükséges. A részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy az egészséghez való jog kellő figyelmet kapjon a nemzetközi egyezményekben, és e célból meg kell fontolniuk a további jogi eszközök kifejlesztését. Más nemzetközi megállapodások megkötésekor a részes államoknak lépéseket kell tenniük annak érdekében, hogy ezen jogi eszközök ne járjanak hátrányos hatással az egészséghez való jogra. Hasonlóképpen, a részes államok kötelesek biztosítani, hogy a nemzetközi szervezetek tagjaiként kifejtett tevékenységük során kellőképpen vegyék figyelembe az egészséghez való jogot. Ennek megfelelően a részes államoknak, amelyek nemzetközi pénzügyi intézmények, azon belül kiemelten a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank és a regionális fejlesztési bankok tagjai, nagyobb figyelmet kell fordítaniuk az egészséghez való jog védelmére ezen intézmények hitelezési politikájának, hitel-megállapodásainak és nemzetközi intézkedéseinek befolyásolása során.

40. Az ENSZ Alapokmányának és az ENSZ Közgyűlésének, valamint az Egészségügyi Világszervezet (WHO) közgyűlésének releváns határozatainak megfelelően a részes államoknak közös és egyéni felelőssége, hogy szükséghelyzet esetén együttműködjenek a katasztrófavédelemben és a humanitárius segélyezésben, beleértve a menekülteknek és az országon belül lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek segélyezését. A képességeihez mérten, minden államnak maximálisan hozzá kell járulnia ezen feladathoz. Prioritást élvez a nemzetközi orvosi segély, az erőforrásokkal – mint a biztonságos és iható víz, étel és egészségügyi felszerelés – való gazdálkodás, illetve ezek elosztása, és pénzügyi segélyt kell nyújtani a népesség legkiszolgáltatottabb és marginalizált csoportjainak. Továbbá, mivel egyes betegségek könnyen áttejednek az államhatárokon túl is, a nemzetközi közösség kollektív felelőssége, hogy ezt a problémát kezelje. A gazdaságilag fejlett országoknak különösen nagy felelőssége és érdeke fűződik ahhoz, hogy a szegényebb fejlődő országoknak segítsen e tekintetben.

41. A részes államoknak tartózkodniuk kell az olyan embargó vagy hasonló jellegű intézkedések fogantatásától, amely korlátozza egy másik állam ellátását a megfelelő gyógyszerekkel és orvosi felszerelésekkel. Az ilyen jellegű javak korlátozását soha nem szabad politikai vagy gazdasági nyomás kifejtésére használni. E vonatkozásban a Bizottság utal saját, 8. számú általános kommentárban kifejtett véleményére a gazdasági szankciók és a gazdasági, szociális és kulturális jogok közötti viszonyról.

42. Habár csak az államok a részes felei az Egyezségokmányának és ezért végeredményben ők tartoznak felelősséggel az abban foglaltak betartásáért, a társadalom minden tagja – az egyének, beleértve az egészségügyben dolgozókat, családok, helyi közösségek, kormányközi és nem kormányzati szervezetek és az üzleti szféra – felelősek az egészséghez való jog érvényesítésének vonatkozásában. A részes államoknak ezért olyan környezetet kell teremteniük, amely megkönnyíti az ezzel járó feladatok teljesítését.

A társadalombiztosítási (TB) rendszerről, az egészségügyi ellátási kötelezettségéről I. – 77/1995. (XII. 21.) AB határozat

Az indítvány

1. A két (egyesített) indítvány az egészségügyi szakellátást nyújtó önkormányzati intézmények társadalombiztosítási finanszírozásának új jogi megoldásával kapcsolatban az önkormányzatok alkotmányos alapjogainak sérelmét vetette fel. Az egyik indítványozó szerint az 1991. évi XX. törvény 132. §-ának (4) bekezdése sérti az Alkotmány 70/D. §-át (legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog), valamint a helyi önkormányzatok Alkotmányban biztosított autonómiáját. [A támadott bekezdést a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény 126. § (2) bekezdése illesztette a törvénybe.] A módosítás a helyi önkormányzatoknak a tulajdonukban lévő egészségügyi intézmények által nyújtott ellátási kötelezettségét úgy változtatta meg, hogy a járóbeteg ellátás, a gondozás és a fekvőbeteg ellátási intézmény rendszeréről való gondoskodást a társadalombiztosítási finanszírozás mértéig írja csak elő. Az indítványozó szerint ez veszélyezteti a gyógyulást és ellátási bizonytalanságot szül.

2. A másik indítványozó a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1995. évi költségvetéséről és a természetbeni egészségbiztosítási szolgáltatások finanszírozásának általános szabályairól szóló 1995. évi LXXIII. törvény (a továbbiakban: Tbkt.) 10. § (2) bekezdés „a népjóléti miniszter által javasolt intézményi kapacitásokra” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri. Álláspontja szerint a miniszter így meghatározva a kórházi kapacitásokat, és így a működés lényeges feltételeit, burkolt módon korlátozza az önkormányzatok jogait, hatáskörüket elvonja, amely sérti a szabályozott önkormányzáshoz való jogot (Alk. 42. §), valamint az önkormányzatok alapjogkorlátozásának kétharmados, Alkotmányban rögzített feltételét [Alk. 44. § (1)].

A határozat

3. A rendszerváltást megelőzően az állam e rendelkezéseiben foglalt kötelezettségeinek úgy tett eleget, hogy az ingyenesen, állampolgári jogon igénybe vehető szolgáltatásokat, az állam által létrehozott és fenntartott egészségügyi intézmények biztosították. Az elmúlt öt esztendőben ez a rendszer jelentős átalakuláson ment át, megnyílt az egészségügyi szolgáltatások vállalkozási formában való ellátásának jogi lehetősége. A helyi önkormányzatok feladatává vált az ellátás biztosítása, és az intézmények önkormányzati tulajdonba kerültek. Átalakult a finanszírozási rendszer is, társadalombiztosítási alapra helyezték az ingyenes egészségügyi ellátáshoz való jogosultságot. A társadalombiztosítás oly módon gondoskodik a biztosítottakat az egészségbiztosítás keretében megillető természetbeni egészségügyi szolgáltatásokról, hogy a különböző tulajdonban álló egészségügyi intézményektől szolgáltatást vásárol a biztosítottak számára.

4. A korábbi ellátás-igazgatási eszközök nem alkalmasak az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében vállalt állami kötelezettségvállalás teljesítésére. Az államnak jogi és gazdasági eszközöket kell biztosítania a jog

érvényesülését, hogy ne sértse a tulajdonosok autonómiáját. Ennek egyik fontos garanciája, hogy az önkormányzati törvény (1990. évi LXV.) kötelezően előírja az önkormányzatok számára, területükön az egészségügyi ellátás biztosítását. A törvény 8. § (4) bekezdése kötelező feladatként írja elő az alapellátást, a 70. § (1) bekezdésének *b)* pontja pedig kötelezővé teszi az önkormányzat számára az alapellátást meghaladó szakellátás biztosítását, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátásra kötelezett települési önkormányzat nem vállalja. Az 1991. évi XX. törvény 132. §-ának (4), új bekezdése az önkormányzat ellátási kötelezettségét szűkítette, mert azt írja elő, hogy a helyi önkormányzat csak a társadalombiztosítási finanszírozás mértékéig gondoskodik az egészségügyi ellátásról. Azt, hogy a TB mely egészségügyi szolgáltatásokat köteles, illetve jogosult finanszírozni, a Tbt. rendelkezik. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár a szerződéseket az OEP és a Népjóléti Minisztérium 2–2 tagjából álló bizottság véleményének figyelembevételével, a népjóléti miniszter által javasolt intézményi kapacitásokra köteles megkötni. Az ezt meghaladókra a miniszter engedélyével szerződéseket köthet.

5. A helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatok körének ilyen módon történő törvényi meghatározása alkotmányellenes. Az Alkotmány 44/A § (1) bekezdésének *a)* pontja azt állapítja meg, hogy a képviselő-testület önállóan szabályoz és igazgat. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése, valamint az önkormányzatokról szóló törvény is kimondja, hogy kötelező feladat- és hatáskört az önkormányzat számára csak törvényben lehet meghatározni. Az új szabályozás értelmében ezt viszont nem törvény, hanem az OEP, a szakbizottság és a miniszteri döntés által létrejött finanszírozási szerződések (központi közigazgatási szervek egyedi döntései) határozzák meg. Ez sérti az önkormányzatok autonómiáját, az Alkotmánybíróság a vitatott rendelkezést 1996. június 30. nappal megsemmisíti.

6. A törvényhozás nagyfokú döntési szabadsággal rendelkezik az önkormányzatokat terhelő kötelezettségek megállapításában, de ennek is vannak alkotmányos korlátai, az önkormányzatokat minden esetben megilleti az önálló igazgatási joga, önálló felelősségű döntés joga. Az Alkotmánybíróság már korábbi határozatában megállapította, hogy nem tekinthető alkotmányosnak az a törvényi szabályozás, amely az önkormányzati jogok és kötelezettségek gyakorlását olyan módon szabályozza, hogy az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjog kiüresedéséhez, annak tényleges elvonásához vezet, és így kizárja azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön a feladatkörébe tartozó ügyekben [1/1993. (I.13.) AB határozat].

7. „Az önkormányzatokat az egészségügyi ellátás területén terhelő, általuk kötelezően ellátandó feladatoknak ilyen módon történő szabályozása az Alkotmány 70/D. §-ában szabályozott alapvető jog sérelmét is eredményezheti. A 70/D. § (1) bekezdése szerint az ország területén élő minden polgárnak joga van a lehető legmagasabb szintű egészséghez. Az államnak a (2) bekezdésben e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége a piacgazdaság feltételei között nem értelmezhető oly módon, hogy az állam köteles létrehozni, fenntartani és működtetni az egészségügyi intézményrendszert. Ám annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy

olyan intézményrendszer működésének a garanciát, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.”

8. A testület a Tbkt. kifogásolt 10. § (2) bekezdését nem találta alkotmányellenesnek, mert a helyi önkormányzatok alapjogát az önmagában nem sérti, mivel csak az OEP-re hárít kötelezettséget. Így az erre vonatkozó indítványt a testület elutasította.

(Összefoglalta: Kállai Péter)

A társadalombiztosítási (TB) rendszerről, az egészségügyi ellátási kötelezettségéről II. – 547/1996. (XI. 30.) AB határozat

Az indítvány

1. Az indítványozók az egészségügyi ellátási kötelezettségekről és a területi finanszírozási normatívákról szóló 1996. évi LXIII. törvény alkotmányellenességét kérték megállapítani. Az egyik indítványozó szerint az egész törvény alkotmányellenes, mert tévesen a fekvőbeteg gyógyintézetek ágyainak számával azonosítja az egészségügyi kapacitás fogalmát, és alkotmányellenesen jogosítja fel az Országos Egészségbiztosítási Pénztárt (a továbbiakban: OEP), hogy a kapacitásokat a törvény mellékletében foglalt keretszámoknak megfelelően kösse le. Az ágyszámok csökkentésére a törvény az OEP-et és a megyei egészségpénztárokat jogosítja fel, ezzel elvonja a helyi önkormányzatok gyógyintézmény-fenntartási jogait, hiszen az önkormányzati törvény (1990 évi LXV.) a területi egészségügyi ellátásért az önkormányzat felelős. Vitatja az egyeztetési mechanizmus egészét, annak rövid határidőit, valamint azt, hogy az OEP a finanszírozási döntés meghozatalakor szakmai döntési jogosultságot kap, ami ellentétes a finanszírozói szerepkörrel. Továbbá a törvényhozó nem vette figyelembe a Magyar Orvosi Kamara egyetértési jogát, így a törvény sérti az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdését, valamint a lehető legmagasabb testi és lelki egészséget garantáló 70/D. §-t, és ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 18. § (1) bekezdésével, mert a törvényhozó nem elemezte megfelelően a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat.

2. Egy másik indítványozó szerint az Alkotmány 70/D. §-ában foglaltak biztosítása állami feladat, melyet az önkormányzatokon keresztül végez, tehát a kötelezettség megosztása állami és nem állami szervek (OEP és MEP), nincs összhangban az említett alkotmányi rendelkezéssel. Veszélyezteteti az önkormányzati törvényben is előírt önkormányzati jog és feladat teljesítését ez a hatáskörmegosztás. Továbbá szerinte a szakmai minimumfeltételeket miniszteri rendelet nem, csak törvény szabályozhatja, annak híján a szabályozás alkotmányellenes. Ráadásul az egyszerű többséggel elfogadott törvény közvetett módon módosítja a minősített többséget igénylő önkormányzati törvényt. Egy másik indítványozó is sérelmezte, hogy a kormányrendelet szerint az egészségügyi szolgáltatások működésére vonatkozó engedély kiadása iránti feltételeket a miniszteri rendeletben (tehát alacsonyabb jogforrásban) megfogalmazott minimumkövetelmények adják. Egy másik indítványozó azt sérelmezi, hogy a *kórház* fogalmát, kritériumait miniszteri rendelet határozza meg. Az indítványozó lakókörzetében az eddig kórházként működő intézmények nem felelnek meg a követelményeknek, így a betegeket nagyobb távolságra kell szállítani, hogy finanszírozott ellátást kapjanak. Az indítványozó szerint a legmagasabb testi és lelki egészséghez a kórházi felszereltségen túl az intézmény elérhetősége is hozzátartozik.

3. Több indítvány kifogásolja, hogy az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai leszűkülnek a kapacitás-lekötési megállapodásokban foglaltakra, így ezeket a minimum feladatokat az egészségpénztárak egyedi döntései határozzák meg, ami alkotmányosan megengedhetetlen, mert így bizonyos körzetekben ellátási hi-

ány keletkezhet, ami ütközik az Alkotmány 70/D. §-ával. Egy további indítványozó bírálta, hogy a megyei tisztiorvos számára nincs előírva, hogy milyen normák szerint ítélni meg a szolgáltatók szakmai megfelelőségét, döntése szubjektív alapú, ezért jogbizonytalanságot eredményez. Ráadásul a tisztiorvos tagja a kapacitáslekötési megállapodások egyeztető fórumának is, így hatósági szerepe és döntéshozatalban való részvétele összekeveredik, ami szintén súlyosan árt a jogbiztonságnak. Sérlemzei továbbá, hogy a kapacitáslekötési határozatok bíróság előtti megtámadásának nincs halasztó hatálya.

4. Az egyik indítványozó szerint a támadott rendelkezések összességükben az önkormányzati tulajdonban lévő intézmények tevékenységét, tehát végső soron az önkormányzatok tulajdonát korlátozzák, tehát alkotmányellenesek.

A határozat

5. Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján alkotmányellenességet nem állapított meg, a törvény alkalmazásával kapcsolatban azonban alkotmányos követelmény kimondását látta szükségesnek. A testület hivatkozik korábbi, 77/1995. (XII. 21.) AB határozatára, melyben már kifejtette az egészségügyi ellátás rendszerváltást kísérő szervezetrendszeri és finanszírozási átalakulását. A még meglévő ingyenes ellátási jogosultságot erőteljesebben biztosítási alapra helyezték. Hivatkozik továbbá 44/1995 (VI. 30.) AB határozatára, melyben kimondja, *„hogy a társadalombiztosítás működőképességének a fenntartása, megfelelő reformja, azaz az egész rendszer ésszerű és gazdaságilag eredményesen funkcionáló alapokra helyezése alkotmányosan indokolható olyan megoldásokat, amelyek az ellátásra jogosultak terheit bizonyos mértékben növelik, amelynek következtében tehát a biztosítottak javára kialakított korábbi »védelmi szint« csökken. Az Alkotmányban biztosított szociális jogokat ugyanis – amelyek alkotmányos tartalma elsősorban az Alkotmányban meghatározott állami kötelezettségek oldaláról ragadható meg – szükségképpen mindig csak a gazdasági lehetőségekkel, az ellátási rendszerek teherbíró képességével összhangban és azokkal arányban állóan lehet figyelembe venni és biztosítani.”* Az állami kötelezettség tehát azt jelenti, hogy az állam köteles az intézményrendszernek olyan működési garanciákat megalkotni, ami biztosítja, hogy senki ne maradjon ellátatlanul.

6. A testület rámutat, hogy 77/1995. (XII. 21.) AB határozatában az ellátási kötelezettség csak a társadalombiztosítási mértékig történő garانتálása nem a szerződési alapra helyezés miatt találtatott alkotmányellenesnek, hanem azért, mert az ellátási kötelezettségek megállapítását törvényi háttér nélkül a jogalkotó a pénztár, a szakbizottság és a népjóléti miniszter egyedi megítélésére, egyedi döntésére bízta.

7. A törvény tehát a betegbiztosítás és a betegellátás hatályos rendszerét gyökeresen megváltoztatja, az elosztást majdnem teljes egészében új alapokra helyezi. A hatályos elosztási struktúra az országban meglévő intézményekre, szolgáltatásokra és szolgáltatókra épül, amelyeket azonban az évről-évre egyre növekvő deficittel küszködő egészségbiztosító nem tud megfelelően finanszírozni. A törvény szerinti új rendszer az Egészségbiztosítási Alap finanszírozási lehetőségeiből indul ki, a potenciális fedezetet országosan egységes

elvű és szempontú normatívák alapján területenként (megyéenként) felosztja és a területenként érvényesíthető normatívák és keretszámok között a helyi szolgáltatóknak (fenntartóknak) a kapacitás-lekötési megállapodások kialakításában egyfajta autonómiát biztosít. Az elosztás törvényességének garanciájaként lehetővé teszi a bírói út igénybevételét. Itt mutat rá az Alkotmánybíróság arra, hogy a rendszer helyességének, hatékonyságának, eredményességének a megítélése nem alkotmányossági kérdés. Az Alkotmány alapján az sem vizsgálható, hogy az átalakításnak ez a konstrukciója szakmailag megalapozott-e, mennyiben felel meg a célszerűségi, takarékosági követelményeknek, illetőleg, hogy a jelenlegi rendszer valóban pazarló-e, vagy legalábbis túlf finanszírozott. Mindezeknek a szempontoknak a megítélése és a lehetséges átalakítási struktúrák közötti választás a törvényhozó szabadságába tartozik, egyúttal azonban a törvényhozó felelőssége is. Az alkotmánybírói vizsgálat csak arra irányulhat, hogy a szabályozás megfelel-e az Alkotmány rendelkezéseinek, illetve kielégítheti-e az állami kötelezettségek alkotmányosan még elfogadható követelményszintjét.

8. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/D. §-a alapján azt állapíthatja meg, hogy az állam köteles egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére. Csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhat meg az Alkotmánybíróság olyan szükséges minimumot, melynek hiánya alkotmányellenességhez vezet. Ilyen lenne, ha az intézményrendszer vagy az ellátás az ország egyes területein teljesen hiányozna. Az ilyen szélsőségeken túl a 70/D. §-ban megfogalmazott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

9. A kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság viszont már valóságos alanyi jog, amelynek alkotmányos alapjait viszont a 70/E. §-a és az „alkotmányos tulajdonvédelem” határoz meg. A testület ezek tekintetében is vizsgálja az indítványokat. Ez annyit feltétlenül jelent, hogy a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény 5. §-ában államilag garantált mértékig senki nem maradhat ellátatlan. Az alkotmánybíróság *alkotmányos követelményként* megállapította, hogy a törvény végrehajtása során a vizsgált (1996. évi LXIII.) törvény 3. §-ában meghatározott és finanszírozott szolgáltatásokat meghaladó ellátási szükségleteket is teljesíteni kell, amennyiben ezek az 1975. évi II. törvény 5. §-ának körébe tartoznak. Ennek az alkotmányos követelménynek az érvényesülése esetén a törvény nem áll ellentétben az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott, a betegellátásra vonatkozó alkotmányos jogosultsággal és nem hozható közvetlen összefüggésbe az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdésében foglalt – az alapjogi korlátozásokkal – kapcsolatos szabályokkal sem.

10. A finanszírozási szabályokból következően a rendszer alkotmányosságát nem lehet pusztán az önkormányzati jogok összefüggésében vizsgálni. A törvény célja nem az önkormányzat vonatkozó feladatainak újraszabályozása, hanem a társadalombiztosítási fedezeti modell teljes reformja. Az önkormányzati törvény

az alapellátást meghaladó szakellátást a megyei önkormányzatok kötelező feladataként írja ugyan elő, de annak terjedelmére nézve rendelkezések nincsenek, így a finanszírozásnak a támadott törvényi normatív meghatározása nem jelentheti az önkormányzati jogok elvonását.

11. Az önkormányzatok önállósága úgy érvényesül, hogy az Alkotmány 44/A. §-a biztosítja azt, a kormánnyal szemben elsősorban. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése azonban kimondja, hogy a helyi önkormányzatok jogait és kötelezettségeit törvény állapítja meg. Ebből következik, hogy az önkormányzatok az egészségügyi ellátásra vonatkozó kötelezettségeit is törvényben kell meghatározni. A kötelezően ellátandó feladatok körének, terjedelmének törvényi úton történt szabályozása tehát lényegében a hatáskörök pontosítása, ezért az nem sérti a helyi önkormányzatoknak az Alkotmány által védett autonómiáját.

12. Azok az indítványok sem megalapozottak, amelyek a szabályozás jogforrástani alkotmányellenességére és a jogalkotásról szóló törvénnyel való ellentétre hivatkoznak. Az AB már 4/1993 (II. 12.) AB határozatában kimondta, hogy az Alkotmány szövegéből és szerkezetéből nem következik, hogy az minősített többséget „igénylő” alapjogok *minden* vonatkozásáról csakis kétharmados törvénnyel lehetne rendelkezni. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja tehát ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg. Az Alkotmánybíróság már a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában (ABH 1991, 300.) elvi élel utalt arra, hogy nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni. Tehát a kórház meghatározása is történhet rendeletben. Az az eljárási mulasztás, hogy a jogalkotó a véleménynyilvánításra jogosult szervektől nem kért véleményt, még nem teszi alkotmányellenessé a jogszabályt [30/1991. (VI. 5.) ABh].

13. Az önkormányzati tulajdon sérelmére alapozott indítványok is megalapozatlanok, a támadott rendelkezések ezzel közvetlen összefüggésben nem állnak. Az Alkotmány rendelkezéseinek hatókörén kívül esik annak megítélése is, hogy mennyire keveredik a tisztifőorvos hatósági szerepe a döntéshozatalban való részvételével.

14. A kapacitáslekötésre vonatkozó konszenzus hiányában a törvény (a mellékletben szereplő normatívák alapján) szabályozza a MEP további eljárását és határozathozatali rendjét, valamint a jogorvoslati lehetőséget. Tehát a támadott törvénnyel szabályozott konstrukció lényege valóban egy szolgáltatás vásárlása, ennek a szolgáltatásvásárlásnak csak a finanszírozási, egészségbiztosítási, azaz „vásárlói oldalát” szabályozza a törvény. A szerződési szabadság az „eladói oldalra” vonatkozik, vagyis a törvény szándéka szerint a felhasználók, illetőleg a szolgáltatók között kell lehetőség szerint megteremteni a konszenzust, hogy az ajánlattevők

közös ajánlatukat kialakíthassák a finanszírozó számára. E tekintetben a törvény az ajánlattevők szerződési szabadságát minden korlátozástól mentesen biztosítja.

15. Nem alkotmányellenes az sem, hogy az OEP főigazgatójának határozata a bírósági megtámadásra tekintet nélkül előzetesen végrehajtható. Az 1957. évi IV. törvény a halasztó hatály általános szabályai alapján valósul meg a közigazgatás jogszabály-értelmezés, tehát a végrehajthatóságot előzetesen biztosító, vagyis a halasztó joghatás mellőzését kimondó törvényi rendelkezés nem alkotmányellenes, minthogy ez a követelmény az alkotmányosan szükséges (egyfokú) jogorvoslat kimerítése során már teljesül; a végrehajtás bírói felfüggesztésének lehetőségét pedig a törvény ilyen esetekben is biztosítja. A bíróság törvényességi felülvizsgálata pedig semmiképpen sem formális, hanem tartalmi, mert az a törvénytörő határozat hatályosulását akadályozza meg.

16. *Tehát* az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egészségügyi ellátási kötelezettségről és a területi finanszírozási normatívákról szóló 1996. évi LXIII. törvény alkalmazása (végrehajtása) során az Alkotmány 70/E. §-án alapuló alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény szerint megállapított szolgáltatások teljesítését a rendszeren belül az államnak akkor is biztosítania kell, ha az egészségügyi ellátási szükséglet a vizsgált, 1996. évi LXIII törvény. 3. §-ában meghatározott és finanszírozott szolgáltatásokat meghaladja.

17. Az Alkotmánybíróság a 1996. évi LXIII törvény egésze, illetőleg 2. § (1) és (4) bekezdése, 4–5. §-a, 6. § (4) bekezdése, 8. § (2) bekezdése, 9. § (6) bekezdése, 11. § (1) bekezdése, 12. § (1) bekezdése és (3) bekezdés b) pontja, továbbá az egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosító működési engedélyekről szóló 113/1996. (VII. 23.) Korm. rendelet 5–6. §-a és 8. § (2) bekezdése, valamint az egészségügyi szolgáltatást nyújtó egyes intézmények működésének szakmai minimumfeltételeiről szóló 19/1996. (VII. 26.) NM rendelet 1. § (2) bekezdés a)–b) pontja és 2. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

Párhuzamos indoklás

18. Ádám Antal párhuzamos indoklásában megjegyzi, „hogy az Alkotmány 70/D. és 70/E. §-aiban biztosított vizsgált jogok viszonyában a 70/D. §-ban megállapított alapjog az átfogóbb és meghatározó kategória. A 70/E. § vizsgált összetevői tehát a 70/D. §-ban megfogalmazott sok összetevős alapjog szolgáltatásban álló részjogosítványok. Megjegyzi, hogy a határozat indokolása csak a kötelező állami egészségbiztosításból fakadó „betegellátás” követelményeit értékeli és sajnos nem utal a 70/E. §-ban rögzített szociális alapú állami egészségügyi szolgáltatásokra.” A 70/D. § nem csak egészségügyi szolgáltatások igénybevételeire jogosít, hanem az egészséges életvitellel összefüggő, annak megőrzését szolgáló állami intézkedések igénylésére is.

19. Zlinszky János az Alkotmány belső értékrendje alapján úgy véli, hogy a törvényhozó „érzékelhetően nem az alkotmányosan védett és kiemelt értékek megvalósításának határai között mozog, hanem a rendelkezésre álló eszközöket bőséggel szórja a piacgazdaság szereplői közé, hogy aztán az alkotmányos kiemelések felveszésénél az üres állami kincstárra hivatkozzék.” Alkotmányosan védett jog tekintetében visszalépést csak más alkotmányosan védett cél érdekében lehet elfogadni, ha az elkerülhetetlen. Az alkotmányos jogok kiürítése apró lépésekben is elfogadhatatlan. Zlinszky János szerint az ellátás minimumának finanszírozásánál több az alkotmányos kíváncsi, a rendszer reformjából azoknak, akikre többlettelep jut – noha egész életükben teljesítették a nekik előírt „társadalombiztosítási szolgáltatásokat”, – a rendszer köteles a „nehézségek megoldását” biztosítani.

(Összefoglalta: Kállai Péter)

A művi meddővé tételről – 43/2005. (XI. 11.) AB határozat

Az indítvány

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány is érkezett, melyek a művi meddővé tétel jogi szabályozásának utólagos normakontrolljára irányultak. Az ügy előadó bírása Kukorelli István volt.

2. Az első indítványt még 1992-ben terjesztették elő, melyben az akkor hatályban lévő művi meddővé tételről szóló 12/1987. (VIII. 19.) EüM. rendelet (a továbbiakban: rendelet) alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte az indítványozó, mert véleménye szerint a rendelet életkor és gyerekszám szerinti indokolatlan korlátozást tartalmaz. Szerinte, ezáltal az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében garantált emberi méltósághoz való jogot éri sérelem. Mivel az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondja, hogy az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény tartalmazza, így a rendeleti szintű szabályozást is alkotmányellenesnek tartja az indítvány. Időközben hatályba lépett az Eütv., és a rendeletet hatályon kívül helyezték. Azonban az Eütv. 187. § (2) bekezdése a sérelmezett szabályozást tartalmilag megtartotta. Eszerint a művi meddővé tétel családtervezési célból 35. életévét betöltött vagy három vér szerinti gyermekkel rendelkező személynél végezhető el. Az indítványozó beadványát e rendelkezés vonatkozásában továbbra is fenntartotta. A másik indítvány szintén ezt a rendelkezést támadja, és az érvek között felhossa az alkotmány diszkrimináció tilalmára vonatkozó 70/A. §-át is, mert szerinte az Eütv. feltételei önkényesek és diszkriminatívak. Emellett sérelmesnek tartja az Eütv. 187. § (5) bekezdését is, miszerint házasságban, illetve élettársi kapcsolatban élő kérelmező esetén a házastársat (élettársat) is tájékoztatni kell a fogamzásgátlás egyéb lehetőségeiről. Szerinte ez azért sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő magánszférához való jogot, mert arra kötelezi a meddővé tételt kérő személyt, hogy a legbensőbb intimszférájához tartozó döntését megossza egy másik személlyel (házastárs/élettárs).

A határozat

3. Az AB először azt vizsgálta meg, hogy a művi meddővé tételre milyen szabályozást dolgoztak ki más demokratikus országokban. A vizsgálódás eredményeképp az alkotmánybírák arra a megállapításra jutottak, hogy, kevés kivételtől eltekintve, e kérdésben tág teret adnak az egyén önrendelkezési jogának érvényesülésére. Tehát a jogi értelemben döntésképesnek tekintett személyek életkorra, családi állapotra, saját gyermekek számára tekintet nélkül kérhetik a művi meddővé tételt, bár a sterilizációról való döntés korhatára nem feltétlenül esik egybe az általános döntésképeség korhatárával.

4. Ezután az AB áttekintette az emberi méltósághoz való jogra vonatkozó gyakorlatát. Már a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat általános „személyiségi jogként” értelmezte az emberi méltósághoz való jogot, vagyis olyan „anyajogként”, melyet minden esetben fel kell hívni az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az AB számos határozatában rámutatott, hogy az önrendelkezéshez való jog és a magánszférához való jog erre tekintettel élvezi az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének védelmét.

Az AB ezután leszögezi, hogy a családi élet, a házasság, a gyermekvállalás kérdésében való szabad döntés az önrendelkezési jog része, ezért azokat a feltételeket, melyekhez az Eütv. művi meddővé tétel elvégzését köti, az önrendelkezési jog korlátjának tekinti. Mindebből az következik, hogy az állam nem vállalhatja át az emberektől a fogamzásgátló módszerek és eszközök közötti választás, az előnyök és a hátrányok mérlegelésének felelősségét, mivel ez indokolatlan paternalizmus volna.

5. Ezen elvi tételek rögzítése után az AB megvizsgálta, hogy az Eütv.-ben lévő alapjog-korlátozás kiállja-e a szükségességi és arányossági teszt próbáját. Az alkotmánybírák szerint a korlátozás indokaként a népesséspolitikai közcél, valamint az állam intézményes alapjogvédelmi kötelezettsége merülhet föl. A hátrányos demográfiai folyamatok megállítása a taláros testület szerint is legitim jogalkotói cél, azonban egy demokratikus államban ez nem az önrendelkezési jog korlátozásával érhető el, hanem közteherviselési és szociálpolitikai szabályozással, valamint a születésszabályozási kultúra fejlesztésével. Mivel a jogkorlátozás a népesséspolitikai célok megvalósítására alkalmatlan, így egyben értelemszerűen szükségtelen eszköz is.

Az alapjog-korlátozás másik lehetséges indokaként az állam intézményvédelmi kötelezettsége merült föl. Ebben az összefüggésben az AB szerint az önrendelkezési jog intézményes garanciáira, a gyermekek védelmét előíró alkotmányi passzusra (Alkotmány 67. § (1) bekezdés), az ifjúság védelmére [Alkotmány 16. §, 67. § (3) bekezdés], valamint az állam egészségvédelmi kötelezettségére (Alkotmány 70/D. §) kell tekintettel lenni. Az AB szerint mindezek alapján elképzelhető, hogy az Eütv. a cselekvőképes személyek egy csoportját is elzárja az önrendelkezési jog ezen formájának gyakorlásától, mert ki lehet indulni abból a feltételezésből, hogy a korlátozással érintett személyek nem rendelkeznek a művi meddővé tételre vonatkozó döntéshozatali képességgel. Az AB már a 36/2000. (X. 27.) AB határozatban kifejtette, hogy a Ptk. szerinti cselekvőképeség és az egészségügyi ellátásokra vonatkozó döntésképeség fogalmai nem feltétlenül esnek egybe.

6. Ezzel szemben az Eütv. másik feltételét, mely a művi meddővé tételt a vér szerinti gyermekek számától teszi függővé, az AB alkotmányellenesnek találta. A határozat indokolása hangsúlyozza, hogy az állam az emberek számára nem írhatja elő az ideálisnak tartott gyermeklétszámot.

7. Az AB az állam egészségvédelmi kötelezettsége kapcsán kifejtette, hogy az alkotmány alapján nem kifogásolható, ha törvény tiltja az egészség végleges károsodásával járó és ésszerűen nem indokolható műtéti beavatkozások elvégzését. A művi meddővé tétel azonban nem tekinthető pusztán egészségkárosító beavatkozásnak. A művi meddővé tétel célja nem kizárólag a testi egészség védelme lehet. A személy testi egészsége mellett figyelemmel kell lenni szellemi állapotára, családi és egyéb körülményeire. Az Eütv. ezzel szemben nem enged teret az egyéni szempontok mérlegelésének.

8. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége szükségessé teheti a családtervezési célú művi meddővé tétel korlátozását, de az Eütv. 187. § (2) bekezdése túlmegy azon a mértéken, amit az alkotmányos célok indokoltá tesznek. Az Alkotmánybíróság arról nem fog-

lalhatott állást, hogy a döntésképeség biztosítása és az ifjúság védelme milyen konkrét törvényi szabályozást követel meg, de jelen ügyben azt meg kellett állapítania, hogy a legitim célokhoz képest a három vér szerinti gyermek előírása aránytalan, és ezért alkotmányellenes. Azért, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségének eleget tudjon tenni, az Alkotmánybíróság az Eütv. alkotmányellenesnek nyilvánított bekezdését 2006. június 30-i hatállyal semmisítette meg.

9. Az Eütv. 187. § (5) bekezdését, amely a beavatkozás előtt a házastárs/élettárs tájékoztatásáról is rendelkezett, az AB az önrendelkezési jog érvényesülése szempontjából nem találta alkotmányellenesnek, mivel a döntést egyedül a kérelmező hozza meg, házastársnak/élettársnak nincsen beleegyezési vagy visszautasítási joga. Az AB ugyanakkor rámutat, hogy e rendelkezést az indítványnak megfelelően csak az Alkotmány 54. § (1) bekezdés szempontjából vizsgálta meg. Így a kérdéses szabályozást a magántitok és a személyes adatok védelme (Alkotmány 59. § (1) bekezdés) szempontjából nem ellenőrizte.

Különvélemények

10. A határozathoz három különvéleményt is fűztek. Harmathy Attila nagyobb súlyt helyezett volna az állam egészségvédelmi kötelezettségére. Különvéleményében kifejti, hogy az államnak meg kell akadályoznia a maradandó egészségkárosodást. Márpedig ez esetben a visszafordíthatatlan jellegű beavatkozás helyett a fogamzásgátlás más módszereit lehet alkalmazni. A meddővé tétel korlátjaként meghatározott korhatárnak egészségügyi tapasztalati alapja van. A gyermekszámmal összefüggő korlátozást pedig részben a nagyobb létszámú család anyagi terhei, részben az életkörülmények jelentős nehézségei indokolják. Így egyik korlátozás sem tekinthető önkényesnek.

11. Tersztyánszky Éva alkotmánybíró szintén különvéleményt fűzött a határozathoz. Meggyőződése szerint a nem egészségügyi okból történő művi meddővé tétel olyan fogyatékossgot okoz, mely önmagában az emberi méltóság csorbulásával jár, és melyre így az önrendelkezési jog nem terjed ki. Népesedéspolitikai célokkal szerintem sem lehet indokolni az önrendelkezési jog korlátozását, de az élethez, az emberi méltósághoz és az egészséghez való jog védelmével annál inkább. Szerinte a vizsgált korlátozásnak az a célja, hogy megóvja a törvényhozó által fiatalnak tartott személyeket attól, hogy jórészt visszafordíthatatlan és súlyosan egészségkárosító beavatkozásnak vessék alá magukat. Ráadásul e kérdés kapcsán a születésszabályozás kiterjedt lehetőségeit összességükben kell vizsgálni. Mivel a családtervezésnek számos, egészségkárosodást vagy maradandó fogyatékossgot nem okozó eszköze rendelkezésre áll, így a meddővé tétel végletes „megoldásának” korlátozása alkotmányosan nem kifogásolható.

12. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleményében Tersztyánszky Éva érvelése mellett foglal állást. Hangsúlyozza, hogy a meddővé tétel gyakorlatilag végleges, hisz a termékenységet csak nagyon ritkán lehet visszaállítani. Mivel a meddőségkezelési eljárások térítéskötelesek, az elhamarkodott vagy más élethelyzetben hozott döntés visszafordítására csak az anyagiilag tehető családok számára nyílik lehetőség. Kovács Péter

továbbá emlékeztet arra a tapasztalati tényre, hogy még az emberi jogi szempontból élen járó országokban is probléma, hogy a páciensek úgy adják beleegyezésüket a műtétbe, hogy nem világosították fel őket a következményekről, illetve az adott tájékoztatást nem vagy nem mindenben értették meg. Mindezek halmozottan jelentkeznek a képzettség, anyagi és szociális háttér szempontjából hátrányosnak tekinthető rétegeknél.

Az indítvány

1. Egy házaspár még 1996 novemberében – a jogorvoslati fórumok kimerítése után – fordult az Alkotmánybírósághoz, és nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyben azt sérelmezték, hogy a Tisztiorvosi Szolgálat Tatai Városi Intézete kötelezte őket gyermekeik hiányzó védőoltásainak pótlására. A házaspár 2000-ben újabb indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben az új egészségügyi törvény (az 1997. évi CLIV. törvény; továbbiakban: Eütv2.) 58. §-ának utólagos normakontrollját kezdeményezték. Az ügy előadó bírása Kukorelli István volt.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtói első indítványukban az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény (a továbbiakban: Eütv1.) kötelező védőoltásról rendelkező 6. §-ával kapcsolatban fogalmaztak meg alkotmányossági kifogásokat, több alkotmányos alapjog sérelmét állítva. A 2000-ben benyújtott indítvány az Eütv2. 58. §-ának utólagos normakontrolljára irányult. Ez a törvényi rendelkezés tartalmazza a védőoltás határozattal történő elrendelésnek, és a kötelező védőoltás alóli mentesítés szabályait. Ezenkívül kiegészítették alkotmányjogi panaszukat is, és kiterjesztették indítványukat az Eütv1. több rendelkezésére, és az annak végrehajtására kiadott 9/1972. (VI. 27.) EÜM rendeletre (a továbbiakban: R1.).

A határozat

3. Az AB az indítványok befogadhatóságának elbírálása után először azt vizsgálta meg, hogy a támadott jogszabályhelyek az indítványozók által megjelölt alapjogok közül melyekkel állnak összefüggésben. A kötelező védőoltásra vonatkozó rendelkezések a gyermek személyiségének integritáshoz való jogát korlátozzák, amely az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált emberi méltósághoz való jogból következik. Emellett korlátozzák a szülők azon Alkotmány 60. § (1) bekezdésében és 67. § (2) bekezdésében garantált jogát, hogy gyermekeikről világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodhatnak. Ezen alapjogok korlátozására csak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt általános alapjog-korlátozási feltételek betartása esetén kerülhet sor.

4. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az alapjog-korlátozásra alkotmányosan elfogadható célból került-e sor, illetve a cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges beavatkozásnak minősül-e. A kötelező védőoltások szükségességéről és veszélyeiről kialakult vitával kapcsolatban a testület leszögezte, hogy az alkotmánybírói eljárás nem a tudományos igazságok és a versengő tudományos nézetek közötti választás döntőfóruma. A tudomány autonómiájának védelme az Alkotmánybíróságot is kötelezi. Demokratiság társadalomban elsősorban a megfelelően szabályozott, ésszerű és nyilvános jogalkotási eljárások során kell figyelembe venni a tudomány megállapításait és a tudomány képviselőinek javaslatait. Így az alkotmánybírói eljárás során nem kérdőjelezhető meg, hogy a védőoltások (köztük az életkorhoz kötött védőoltások) az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozását és a fertőző meg-

betegedések elterjedésének megelőzését szolgálják. Az Alkotmánybíróság már a 21/1996. (V. 17.) határozatában kifejtette, hogy a gyermekek következmények felmérésére való képességének hiányára tekintettel a védelmükre megalkotott jogszabályok alapjog korlátozásával is járhatnak. Emellett az államot az Alkotmány 70/D. §-ból következően egészségvédelmi kötelezettség terheli, ami a járványok elleni küzdelmet is magában foglalja. Mindezek alapján a gyermekek egészségének védelme és a fertőző betegségek elleni védekezés alkotmányosan elfogadható indok az alapjog-korlátozásra.

5. Az életkorhoz kötött védőoltások mint alapjog-korlátozó beavatkozások arányosságát a járványügyi célok és indokok, valamint a szabályozásban megjelenő korlátozások és garanciák összevetése határozza meg. Amikor az állam kötelezővé tesz egyes védőoltásokat, a kockázatok viseléséről dönt. Az állam alkotmányból fakadó kötelessége, hogy kizárólag olyan betegségek megelőzésére írjon elő oltási kötelezettséget, amelyek esetében az feltétlenül indokolt, és a gyermekek csak olyan védőoltásokat kapjanak, amelyek a lehető legkisebb egészségügyi kockázattal járnak. Az állam köteles gondoskodni arról, hogy a gyermekek megfelelő életkorban kapják meg az oltásokat. Az AB elfogadta a jogalkotónak azt a tudományos ismeretekre támaszkodó előfeltevését, hogy az intézményesített védőoltások egyént és társadalmat érintő előnyei messze meghaladják azokat a lehetséges károkat, amelyek mellékhatásként jelentkezhetnek a beoltott gyermekeknél. Tehát a kötelező védőoltások rendszere nem ellentétes a gyermek személyiségének integritásához való joggal.

6. Az AB azonban arra is rámutatott, hogy a vizsgált alapjogok érvényesítése számos jogszabályi biztosítékot követel meg. Így alkotmányellenessé nyilvánította az R1. 4. § (2) bekezdésének azon rendelkezését, miszerint védőoltások alkalmazásának idejét és módját a népjóléti miniszter tájékoztatóban teszi közzé. Eből következően a védőoltások kötelezettjeit megillető jogosultságok és az őket terhelő kötelezettségek egy részét nem jogszabály tartalmazta, így ebben a körben érdemi arányossági mérlegelésre nem is kerülhetett sor. R1. a jogalkotási törvénnyel ellentétes tárgykörben adott felhatalmazást tájékoztató kiadására, így megsértette az Alkotmány 37. § (3) bekezdését is, miszerint miniszteri rendelet nem lehet törvénnyel ellentétes. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R1. 4. § (2) bekezdése alkotmányellenes volt, de miután a gyermekeknek a védőoltást időközben beadták, így e rendelkezés konkrét esetben történő alkalmazásának visszamenőleges kizárására irányuló indítványnak nem adott helyt.

7. A lelkiismereti és vallásszabadság korlátozásának arányossága kapcsán az AB kifejtette, hogy a kötelező védőoltások rendszere jelentősebb sérelmet okoz azoknak a szülőknek, akiknek határozott lelkiismereti, illetve vallási meggyőződésével ellentétes a védőoltás. A korlátozás arányosságának megítéléséhez figyelemmel kell venni, hogy a jogszabályok mindenkire vonatkoznak, és mindenkit egyenlően kell kezelniük, másfelől azonban tekintettel kell lenni az egyének és közösségek autonómiájára. Ezért általánosságban nem mondható ki sem az, hogy a lelkiismereti, illetve a kultuszszabadság miatt mindig kivételt kell tenni az általános törvények alól, sem az, hogy a törvények uralma teljesen kiterjed a vallási közösség belső életére. Csak a konkrét ügyben felmerülő alkotmányjogi kérdés kapcsán állapítható meg, hogy a kultuszszabadságra tekin-

tettel indokolt-e kivételt tenni az általános törvények alól. Ebben az esetben kiemelt jelentősége volt annak, hogy a védőoltás visszautasítása gyermekek nevében történt. Az alkotmánybírák felhívták a figyelmet arra, hogy az Alkotmány 67. § (1) bekezdése alapján nemcsak a családnak, hanem az államnak is biztosítani kell a gyermekek számára azt a védelmet és gondoskodást, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges. Ezért az államnak akár a szülőkkel szemben is védelmeznie kell a gyermekek önálló érdekeit.

8. Az AB azt is megállapította, hogy a szabályozás megfelel az állam semlegességére vonatkozó követelményeknek. E jogszabályok ugyanis nem világnézetek vagy hittételek igazságtartalmának elfogadásán alapulnak, hanem természettudományos alapokon álló indokok alapján mindenkire egyformán kötelező szabályokat tartalmaznak. A jogalkotó tudományos felmérések és előrejelzések alapján mérlegelheti, hogy nem jelentőse-e jelentős veszélyt a járványügyi célokra az olyan szabályozás, amely vallási, világnézeti alapon kivételt enged. Így ebben a részben is elutasította az alkotmányjogi panaszt.

9. Az alkotmányjogi panasz elbírálása után az Alkotmánybíróság elvégezte a hatályos jogszabályi rendelkezések normakontrollját. Az Eütv2. 58. §-a szerint az egészségügyi hatóság határozattal rendeli el a védőoltást, ha az előzetes írásbeli felszólításnak a kötelezett nem tett eleget. Lehetőség van arra, hogy a kezelőorvos átmenetileg, vagy az egészségügyi hatóság hozzájárulásával véglegesen mentesítse azt a személyt, akinek egészségi állapotát a védőoltás várhatóan károsan befolyásolná.

Az Alkotmánybíróság meglátása szerint a védőoltás alóli mentesítésre vonatkozó eljárást közigazgatási ügynek kell tekinteni. Ugyanakkor a szabályozás hiányosságai miatt erre az eljárásra nem alkalmazhatóak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezései, és így nincs lehetőség jogorvoslati eljárásra. Ez alkotmányjogi szempontból azért különösen jelentős kérdés, mert ezek a jogszabályi rendelkezések a személyi integritáshoz való jogot és a döntésképes személyek önrendelkezési jogát súlyosan korlátozó, invazív egészségügyi beavatkozást írnak elő. Az egészségügyi kontraindikáción alapuló mentesség lényege az, hogy a kötelezett személy életét, egészségét veszélyeztető oltást nem szabad beadni. A mentesség intézménye tehát szintén az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló élethez és egészséghez való jog védelmét szolgálja. Az Alkotmánybíróság összességében úgy találta, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdését és az 57. § (5) bekezdését sértő helyzet jött létre azáltal, hogy az Országgyűlés nem biztosított hatékony jogorvoslati eszközt a kötelező védőoltás alóli mentesítés megtagadásával szemben. A határozat felszólította az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2008. március 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a védőoltást elrendelő hatósági határozattal szemben a Ket. alapján van lehetőség jogorvoslatra. Azonban az Eütv2. 58. § (4) bekezdése szerint a védőoltást elrendelő határozatát az elsőfokú hatóságnak mérlegelés nélkül azonnal végrehajthatónak kell nyilvánítania. Az AB szerint az azonnali végrehajthatóság elrendelése alkotmányosan akkor indokolt, ha mások alapvető jogainak megóvása vagy alkotmányos közérdek érvényre juttatása feltétlenül megköveteli, és a kívánt cél máshogy nem

érhető el. Az Eütv2. hivatkozott rendelkezés azonban nem tesz lehetővé semmiféle konkrét szempont szerinti mérlegelést. Az AB szerint csak rendkívüli járványveszély indokolhat különleges közigazgatási hatósági eljárást, és ilyen esetben jelentősebb alapjog-korlátozás is elfogadható lehet, hiszen az arányossági mérlegelésnél rendkívül nyomós közérdeket kell tekintetbe venni. Ugyanakkor az Eütv2. azonnali végrehajtásról szóló rendelkezése minden esetre kiterjeszti a lényegében csak járványveszély idején indokolható beavatkozást, a kötelező azonnali végrehajtást. Ezáltal az esetleg jogsértő elsőfokú határozat meghozatalát követően a jogorvoslati eljárás során már nem állítható helyre a jogszerű állapot, hiszen addigra a védőoltást már beadták. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az elsőfokú határozat azonnali végrehajtását elrendelő törvényi rendelkezés aránytalanul korlátozza az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében elismert jogorvoslathoz való jogot, így azt a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

10. Kovács Péter különvéleményében, melyhez Lenkovics Barnabás alkotmánybíró is csatlakozott, nem értett egyet a többségi határozat megsemmisítő, alkotmányellenséget, és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapító rendelkezéseivel. Megítélése szerint ezen a nem jogi jellegű, különleges ismereteket és szakértelmet igénylő, az orvos és a páciens közötti bizalmi viszonyon alapuló területen a jogalkotás számára inkább a visszafogottság, semmint a formalizálás erőltetése a kívánatos, és a rendszer működőképességét gyengítheti a túlzott szabályozás. Az ún. védőnői hálózat tényleges működése, az oltási könyv, az iskolai tájékoztatás intézményrendszere az alapvető információkat, szervezett rendszerben megadta. Így nem elfogadható az indítványozónak az az állítása, miszerint a tájékoztatóban és módszertani levelekben az egyéni jogok érvényesítésével, egyéni kötelezettségek teljesítésével érdemi összefüggésben levő, új információk jelentek volna meg. Így az R1. kapcsán nem kellett volna alkotmányellenességet megállapítani. Álláspontja szerint az azonnali végrehajthatóság elrendelése azért nem azonosítható az azonnal, minden körülmények közötti végrehajtandósággal, mivel ha az adott időpontban az ideiglenes mentesítés imperatív alapokai (lázás betegség stb) fennállnak, úgy a beavatkozásra magát az egészségügyi törvényt illetve az orvosi, szakmai szabályokat figyelembe véve nem kerülhet sor, hanem időpontkitűzés történik. Az alkotmánybíró végül hangsúlyozta, hogy a közegészségügy működőképességének megóvása azt követeli, hogy a jogi formalizáltság ne kerekedhessen az orvosi tudományok, az orvosi deontológia és a szakmaiság, az operativitás követelményei fölé.

A LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG

A megfelelő lakáshoz való jog – a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 11. cikk (1) bekezdés)

4. számú általános kommentár (1991)

[...]

9. Ahogy fentebb megjegyeztük, a kellő lakhatáshoz való jogot nem lehet elszigetelve vizsgálni a két Nemzetközi Egyezségokmányban és egyéb, vonatkozó nemzetközi jogi okmányokban foglalt egyéb emberi jogoktól. Ezen összefüggésben már utaltunk az emberi méltóság fogalmára, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére. Emellett, ahhoz, hogy a kellő lakhatáshoz való jog érvényesüljön és a társadalom minden csoportja számára elérhető legyen, egyes másik jogok teljes élvezete is nélkülözhetetlen – mint például a véleménynyilvánítás szabadsága, a társulási szabadság (például bérlők és egyéb közösségi csoportok számára), a tartózkodási hely szabad megválasztására vonatkozó jog és a közösségi döntéshozatalban való részvételre vonatkozó jog. Hasonlóképpen, nagyon fontos dimenziója a kellő lakhatáshoz való jognak a jog, hogy az egyént ne lehessen a magánéletébe, a családjába, az otthonába vagy levelezésébe történő önkényes vagy törvénytelen beavatkozásnak kitenni.

10. Bármely ország fejlettségi szintjétől függetlenül vannak bizonyos lépések, amelyeket azonnal meg kell tenni. Ahogy a Fedélre vonatkozó globális stratégiában [*Global Strategy for Shelter*] és egyéb nemzetközi elemzésekben kifejtették: számos, a lakáshoz való jog érvényesítésének elősegítéséhez szükséges intézkedéshez nem kell több annál, minthogy a kormány tartózkodjon bizonyos gyakorlatoktól, és elkötelezze magát az érintett csoportok „önsegélyezésének” elősegítése mellett. Amennyiben az ilyen lépések meghaladják a részes állam rendelkezésére álló maximális erőforrásait, úgy elvárható, hogy az adott állam az Egyezségokmány 11. cikk (1) bekezdése, 22. és 23. cikkeivel összhangban, minél előbb adjon be nemzetközi segélyre vonatkozó kérelmet, és értesítse erről a Bizottságot.

11. A részes államoknak prioritásban kell részesítenie azokat a társadalmi csoportokat, amelyek hátrányos körülmények között élnek, különös figyelmet szentelve nekik. A közpolitika és a jogalkotás ennek megfelelően ne oly módon kerüljön kialakításra, hogy a már eleve előnyös helyzetben lévő társadalmi csoportoknak kedvezzen, a többi kárára. A Bizottság tudatában van annak, hogy külső tényezők befolyásolhatják az életkörülmények folyamatos javulását, és hogy több részes államban visszaesett az életkörülmények általános színvonala az 1980-as években. Mindazonáltal, ahogy ezt a Bizottság a 2. számú általános kommentárjában (1990) (E/1990/23, annex III) kifejtette, a kívülről jövő problémák ellenére továbbra is alkalmazandók az Egyezségokmány értelmében vállalt kötelezettségek, sőt talán még lényegesebbek a gazdasági zsugorodás

idején. Ezért tehát a Bizottság szerint az élet- és lakáskörülmények színvonalának általános visszaesése, amely közvetlenül a részes állam közpolitikai és jogalkotási döntéseiből ered és amelyet nem ellensúlyoznak ezt kísérő kártérítő jellegű intézkedések, nem összeegyeztethető az Egyezségokmányban vállalt kötelezettségekkel.

12. Bár a megfelelő lakhatáshoz való jog teljes érvényesítésének legalkalmasabb eszközei szükségszerűen jelentősen különbözni fognak a részes államok között, az Egyezségokmány világosan megköveteli, hogy minden részes állam tegye meg a szükséges lépéseket e célból. Ez szinte minden esetben elkerülhetetlenül megköveteli, hogy egy nemzeti lakásstratégiát fogadjanak el, amely, mint azt a Fedélre vonatkozó globális stratégia (32) bekezdésében kifejtik, „meghatározza a lakáskörülmények fejlesztésére vonatkozó célokat, azonosítja az ezen célok megvalósításához rendelkezésére álló erőforrásokat és ezek használatának legköltséghatékonyabb módját, valamint kidolgozza a szükséges intézkedések átültetésével kapcsolatos feladatokat, illetve annak időkeretét”. Mind a relevancia, mind a hatékonyság érdekében, valamint azért is, hogy biztosítva legyen az egyéb emberi jogok tiszteletben tartása, egy ilyen stratégiának tükröznie kell a kiterjedt és valós konzultációt minden érintettel – beleértve a hajléktalanokat, az elégtelen lakáskörülmények között élő személyeket, és ezek képviselőit –, valamint teret kell adnia ezek részvételének. Továbbá intézkedéseket kell hozni a minisztériumok, a regionális és helyi hatóságok közötti koordináció érdekében, hogy összhangba hozzák az Egyezségokmány 11. cikke értelmében vállalt kötelezettséggel összefüggésben álló politikákat (gazdasági, mezőgazdasági, környezetvédelmi, energia stb.).

13. Egy másik, azonnali hatállyal bíró kötelezettség a lakhatás vonatkozásában a helyzet hatékony monitoringja. Ahhoz, hogy egy részes állam eleget tegyen a 11. cikk (1) bekezdésében vállalt kötelezettségeinek, egyebek között alá kell támasztania, hogy minden szükséges lépést megtett, akár önállóan, akár nemzetközi együttműködés keretében, hogy megállapítsa a joghatóságán belül a hajléktanság és a nem megfelelő lakhatás teljes mértékét. Ebben az összefüggésben a Bizottság által elfogadott, a jelentések formájára és tartalmára vonatkozó módosított általános irányelvek (E/C.12/1991/1) hangsúlyozzák annak szükségességét, hogy „részletes információkat szolgáltatassanak azokról a társadalmi... csoportokról, amelyek kiszolgáltatottak vagy hátrányos helyzetűek lakáskörülményeik szempontjából”. Kiemelten idetartoznak a hajléktalan személyek és azok a családok, akik nem megfelelő lakhatási körülmények között élnek, és akiknek nincs közvetlen hozzáférésük az alapvető komfortokhoz, akik „illegális” településeken élnek, akik kényszerkilakoltatásnak vannak kitéve és az alacsony jövedelmű csoportok.

14. Olyan intézkedések, amelyeket annak érdekében hoznak, hogy eleget tegyenek egy részes állam kötelezettségeinek a megfelelő lakhatáshoz való jog vonatkozásában, az állami és a magánszféra bevonásával fogantatott intézkedések bármilyen, megfelelőnek tartott keverékét alkothatják. Míg egyes államokban a lakások közfinanszírozását a leghatékonyabban közvetlenül az új lakások építésére költethetik, a legtöbb esetben a tapasztalat azt mutatta, hogy az államilag épített lakásokkal a kormányzat nem képes teljes mér-

tékben feloldani a lakáshiányt. Ezért tehát érdemes ösztönözni a részes államok által támogatott, és a kellő lakhatáshoz való joggal kapcsolatban vállalt kötelezettségek teljes elfogadásával és garanciájával párosuló „támogató stratégiákat”. Lényegét tekintve a kötelezettségnek ki kell mutatni, hogy összességében a meghozott intézkedések elegendőek arra, hogy minden egyén számára érvényesítsék a jogot a lehető legrövidebb időn belül, a rendelkezésre álló maximálisan elérhető erőforrásokkal összhangban.

15. Számos szükséges intézkedés általános jellegű erőforrás allokációval és közpolitikai kezdeményezéssel fog járni. Mindazonáltal a jogalkotási és közigazgatási intézkedések szerepét nem szabad alábecsülni ebben az összefüggésben. A Fedélre vonatkozó globális stratégia [(66)–(67) bekezdések] felhívta a figyelmet az olyan típusú intézkedésekre, amelyeket e tekintetben hozni lehet, valamint ezek fontosságára is.

16. Egyes országokban alkotmányosan lefektetett a kellő lakhatáshoz való jog. Ilyen esetekben a Bizottság kíváltképp értesülni szeretne az adott megközelítés jogi és gyakorlati jelentőségéről. Szolgáltatni kell tájékoztatást annak részleteire vonatkozóan, hogy egyes esetekben ez hogyan bizonyult hasznosnak, valamint a[*z* alkotmányba] foglalás egyéb, hasznosnak tekintett módjairól is.

17. A Bizottság szerint a megfelelő lakhatáshoz való jog számos eleme minimálisan összeegyeztethető a nemzeti jogorvoslati lehetőségek biztosításával. A jogrendszerrel függően ilyen területek körébe eshet, ám nem kizárólag ezekre korlátozódik: (a) jogi fellebbezések abból a célból, hogy megakadályozzák a bírósági végzés keretében végrehajtott kényszerkilakoltatást vagy lebontást; (b) olyan jogi eljárások, amelyek kártérítést igényelnek egy jogellenes kilakoltatás után; (c) panaszok az ingatlanbirtokos (legyen az állami, vagy magán) által kivitelezett, vagy általa támogatott törvényellenes cselekmények ellen; (d) bármely jellegű diszkrimináció a lakások allokációjában, illetve azok hozzáférhetőségében; és (e) panaszok az ingatlantulajdonos ellen egészségtelen vagy nem megfelelő lakhatási körülmények kapcsán. Egyes jogrendszerekben emellett lehetséges a csoport nevében indított perek elindítására vonatkozó lehetőség biztosításának segítése olyan helyzetekben, amikor jelentősen növekszik a hajléktalanság szintje.

18. E tekintetben a Bizottság úgy véli, hogy a kényszerkilakoltatások esetei *prima facie* összeegyeztethetetlenek az Egyezségokmány előírásaival és csak a legkivételesebb körülmények között, valamint a nemzetközi jog vonatkozó rendelkezéseivel összhangban lehetnek megengedettek.

19. Végezetül a 11. cikk (1) bekezdés a részes államok azon kötelezettségével zárul, hogy elismerjék a „szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés” alapvető fontosságát. Hagyományosan a nemzetközi segélyeknek kevesebb, mint öt százalékát irányították a lakásokra vagy az emberek lakta településekre, és az ilyen finanszírozás rendelkezésre állításának módja gyakran keveset tesz annak érdekében, hogy a hátrányos helyzetű csoportok lakhatási igényeire reagáljon. A részes államoknak, mind a [nemzetközi segélyek] kifizetőinek, mind annak kedvezményezetteinek, biztosítania kellene, hogy a pénzek jelentős hányada olyan

körülmények kialakítását szolgálja, amelyek révén több ember részesülhet megfelelő lakásban. Azok a nemzetközi pénzügyi intézményeknek, amelyek strukturális kiigazítással kapcsolatos intézkedéseket támogatnak, biztosítania kell, hogy ezen intézkedések ne csorbítsák a megfelelő lakhatáshoz való jog élvezetét. Amikor nemzetközi pénzügyi együttműködést mérlegelnek, a részes államoknak jelezniük kell azokat a területeket, ahol a külső finanszírozás leginkább hatással járna a megfelelő lakhatáshoz való jogra nézve. Az ilyen kérvényeknek teljes mértékben figyelembe kell venniük az érintett csoportok szükségleteit és álláspontját.

(Fordította: Győri Gábor)

Kényszerkilakoltatás – A megfelelő lakáshoz való jog –
a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi
Egyezségokmánya, 11. cikk (1) bekezdés
7. számú általános kommentár (1997)

[...]

3. Bizonyos tekintetben a „kényszerkilakoltatás” kifejezés használata önmagában is problematikus. Ez a kifejezés az önkényességet és a törvényellenességet kívánja sugallni. Számos megfigyelő szerint azonban „tautologikus” a „kényszerkilakoltatás” említése, míg mások a „törvényellenes kilakoltatás” kifejezést kritizálták, azon az alapon, hogy ez előre feltételezi, hogy a vonatkozó törvények megfelelően védik a lakáshoz való jogot, és összhangban állnak az Egyezségokmánnyal. Ez távolról sem áll fenn mindig. Hasonlóképpen azt is fel szokták vetni, hogy az „igazságtalan kilakoltatás” kifejezés még szubjektívebb, mivel elmulaszt bármilyenfajta jogi keretre utalni. A nemzetközi közösség, különösen az Emberi Jogi Bizottság inkább a „kényszerkilakoltatást” preferálja, elsősorban mivel minden javasolt alternatíva szintén számos hasonló hiányosságtól szenved. A „kényszerkilakoltatás” kifejezést, ahogyan azt ebben az általános kommentárban használják, oly módon határozzuk meg, mint az egyének, családok és/vagy közösségek állandó vagy átmeneti eltávolítása otthonukból és/vagy az általuk lakott földről, anélkül hogy a jogi vagy egyéb védelem megfelelő formái rendelkezésre állnának, illetve hozzáférhetőek lennének. A kényszerkilakoltatás tilalma azonban nem terjed ki olyan kényszerrel végrehajtott kilakoltatásokra, amelyek összhangban állnak a törvénnyel és az Emberi Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának rendelkezéseivel.

4. A kényszerkilakoltatás gyakorlata elterjedt, és mind a fejlett, mind a fejlődő országokban élő személyeket érinti. Az összes emberi jog közötti kölcsönhatásoknak és kölcsönös meghatározottságoknak köszönhetően a kényszerkilakoltatások gyakran egyéb emberi jogokat sértenek. Tehát amellet, hogy nyilvánvalóan sértik az Egyezségokmányban lefektetett jogokat, a kényszerkilakoltatások gyakorlata emellet a polgári és politikai jogok megsértésével is járhat, mint például az élethez való jog, a személy biztonságához való joga, a jog a magánéletbe való be nem avatkozáshoz, a családhoz és otthonhoz, valamint a tulajdon békés élvezetéhez való joghoz.

5. Bár a kényszerkilakoltatás gyakorlata leginkább a sűrűn lakott városi területeken fordul elő, megtörténik a népesség áttelepítés, belső kitelepítés, a fegyveres konfliktussal kapcsolatos áttelepítések, tömeges kivándorlás és menekültmozgások kapcsán is. Minden egyes ilyen helyzetben mind a lakáshoz való jog, mind az a jog, hogy ne kerüljön sor kényszerkilakoltatásra, sérülhet számos fajta, a részes államnak felróható cselekmény, illetve mulasztás miatt. Még olyan helyzetekben is, amikor szükséges lehet korlátozásokat alkalmazni ezen joggal kapcsolatban, az Egyezségokmány 4. cikkének betartása megkövetelt, és így csak „olyan korlátozásoknak vetheti[k] alá, amelyeket – e jogok természetével összeegyeztethető mértékben és kizárólag a demokratikus társadalom általános jólétének előmozdítása céljából – a törvény határoz meg”.

6. A kényszerkilakoltatás számos megnyilvánulása erőszakos cselekményekkel társul, mint például a nemzetközi fegyveres konfliktus, belső harcok és közösségi vagy etnikai erőszak során történő kilakoltatások.

7. A kényszerkilakoltatás egy másik előfordulási formája a fejlődés nevében történik. A kilakoltatásra sor kerülhet például a következők kapcsán: a földhöz való joggal kapcsolatos konfliktusok; a fejlesztési és infrastrukturális projektek – mint például a duzzasztógátak vagy egyéb nagyszabású energiaprojektek – a városi újrendezéssel kapcsolatos földvásárlási intézkedések; az otthonfelújítási és városszépítési programok; a föld kiürítése mezőgazdasági célokra; korlátlan földspekuláció; vagy a nagyszabású sportesemények rendezése, mint például az olimpiai játékok.

8. Lényegét tekintve a kényszerkilakoltatások kapcsán a részes államok az Egyezségokmányból eredő kötelezettségei a 11. cikk (1) bekezdésre alapulnak, egyéb rendelkezésekkel együtt értelmezve. Konkrétan a 2. cikk (1) bekezdés kötelezi az államokat, hogy „minden megfelelő eszközt” használjanak fel a kellő lakáshoz való jog érvényesülésének támogatása érdekében. Mindazonáltal a kényszerkilakoltatások gyakorlatának természetét figyelembe véve, ritkán lesz releváns a 2. cikk (1) bekezdésben foglalt utalás a rendelkezésre álló erőforrások fényében történő fokozatos megvalósításra. Az államnak magának tartózkodnia kell a kényszerkilakoltatásoktól és biztosítania kell, hogy a törvényt érvényesítsék képviselőivel, valamint olyan harmadik felekkel szemben, akik kényszerkilakoltatást hajtanak végre (a fenti (3) bekezdésben meghatározottak szerint). Ezt a megközelítést továbbá a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 17. cikk (1) bekezdése is megerősíti, amely kiegészíti azt a jogot, hogy megfelelő védelem nélkül ne kerülhessen sor erőszakos kilakoltatásra. Ez a rendelkezés egyebek közt elismeri az egyén jogát, hogy saját otthonában védve legyen az „önkéntes vagy törvénytelen beavatkozástól”. Meg kell jegyezni, hogy az állami kötelezettséget, miszerint ezen jog elismerését biztosítani kell, nem lehet korlátozni a rendelkezésére álló erőforrásokkal kapcsolatos megfontolások alapján.

9. Az Egyezségokmány 2. cikk (1) bekezdése arra kötelezi a részes államokat, hogy „minden megfelelő eszközt” – beleértve a törvényhozási intézkedéseket – használjanak fel az Egyezségokmány által védett jogok előmozdítása érdekében. Bár a Bizottság a 3. számú általános kommentárjában (1990) utalt arra, hogy ilyen intézkedések nem feltétlenül minden jog kapcsán elengedhetetlenek, egyértelmű, hogy a kényszerkilakoltatás elleni jogalkotás egy nélkülözhetetlen alap, amelyre a hatékony védelem rendszere épül. Az ilyen törvényeknek magába kell foglalnia olyan intézkedéseket, amelyek (a) az ingatlanbérleti szerződések tulajdonos általi felmondásával kapcsolatos lehető legnagyobb biztonságot nyújtják a lakások és földek lakóinak; (b) összhangban vannak az Egyezségokmánnyal; és (c) oly módon kerültek kialakításra, hogy szigorú korlátokat szabjanak azoknak a körülményeknek, amelyek közt sor kerülhet kilakoltatásra. A törvénynek minden, az állam által felhatalmazott, illetve az irányába felelősséggel tartozó felekre is alkalmazhatónak kell lennie. Továbbá tekintettel az egyes államokban megjelenő erősödő trendre, amely keretében a kormány jelentősen csökkent saját felelősségét a lakásszektorban, a részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy a törvényhozási és

egyéb intézkedések elegendőek legyenek ahhoz, hogy megakadályozzák, illetve szükség szerint büntessék a magánszemélyek vagy magántestületek által, megfelelő biztosítékok nélkül végrehajtott kényszerkilakoltatásokat. A részes államoknak ezért tehát felül kell vizsgálniuk a témával kapcsolatos törvényeket és közpolitikát annak biztosítása érdekében, hogy azok összeegyeztethetők legyenek a kellő lakáshoz való joggal kapcsolatos kötelezettségekkel, és egyúttal hatályon kívül kell helyezniük, illetve módosítaniuk kell olyan törvényeket és közpolitikákat, amelyek nem összeegyeztethetők az Egyezségokmány követelményeivel.

10. A nők, gyermekek, fiatalok, idősek, őshonos népcsoportok, etnikai és egyéb kisebbségek, valamint egyéb kiszolgáltatott egyének és csoportok mind aránytalanul gyakrabban szenvednek a kényszerkilakoltatás gyakorlatától. Különösen a nők – mindegyik csoportban – vannak kiszolgáltatott helyzetben, figyelembe véve a diszkrimináció törvénybe iktatott és egyéb formáit, amelyek gyakran a tulajdonhoz való jogra (beleértve a lakástulajdont) vagy a tulajdonhoz, illetve az elszállásoláshoz való hozzáféréshez való jogra vonatkoznak, valamint az ő különös kiszolgáltatottságukat az erőszaknak és a szexuális zaklatásnak, amikor hajléktalanná válnak. Az Egyezségokmány 2. cikk (2) bekezdésének és 3. cikkének diszkriminációt tiltó rendelkezései egy további kötelezettséget rónak a kormányra arra vonatkozólag, hogy ahol kilakoltatásra kerül sor, ott meghozza a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy biztosítsa: semmilyen jellegű diszkrimináció nem játszott szerepet ebben.

11. Míg egyes kilakoltatások igazolhatóak lehetnek, például a lakbér folyamatos nem fizetése vagy a bérelt ingatlan ésszerű indok nélkül folyamatos károsítása okán, az illetékes hatóságok feladata annak biztosítása, hogy ezek kivitelezése egy olyan törvény által szavatolt módon történjen, amely összeegyeztethető az Egyezségokmánnyal, és hogy az érintettek a jogorvoslat lehetőségével élhessenek.

12. A kényszerkilakoltatás és házlebontás büntető eszközként való használata szintén nem összeegyeztethető az Egyezségokmány normáival. Hasonlóképpen, a Bizottság utal az 1949-es Genfi Egyezményben, illetve annak, az 1977-es jegyzőkönyveiben foglalt, a civil lakosság lakóhelyéről történő kiszorítására és a magántulajdon megsemmisítésére vonatkozó tilalmával kapcsolatos kötelezettségekre, amennyiben ezek a kényszerkilakoltatás gyakorlatához kapcsolódnak.

13. Egy kilakoltatás végrehajtása előtt, különösen, ha az nagyobb csoportokat érint, a részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy minden kivitelezhető alternatívát feltárnak az érintett csoportokkal konzultálva, a célból, hogy megakadályozzák vagy legalábbis minimalizálják az erőszak használatát. Jogorvoslatot, illetve jogorvoslati eljárásokat kell kínálni azoknak, akiket kilakoltatási végzés fenyeget vagy már meg is kapták azt. A részes államoknak emellett azt is kötelességük biztosítani, hogy az érintett egyéneknek legyen joga az érintett tulajdonnal – akár személyes, akár ingatlan – kapcsolatos megfelelő kártérítésre. E tekintetben ideillő felidézni a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 2. cikk (3) bekezdését, amely a részes

államokat arra kötelezi, hogy „hatékony jogorvoslatot” nyújtsanak azon személyeknek, akiknek jogai sérültek, valamint arra, hogy az illetékes hatóságok „a helyállónak elismert jogorvoslatnak érvényt szerezzenek”.

14. Azokban az esetekben, amikor igazolhatónak tekintik a kilakoltatást, úgy azt a nemzetközi emberi jogi jog vonatkozó rendelkezéseit tiszteletben tartva, valamint a méltányosság és arányosság általános elveivel összhangban lehet kivitelezni. E tekintetben különösen helyénvaló felidézni az Emberi Jogi Bizottság 16. általános kommentárját, amely a Civil és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 17. cikkére vonatkozik, és kimondja, hogy egy személy otthonába az állam által történő beavatkozásra csak a „törvény által meghatározott esetekben” kerülhet sor. A Bizottság megállapította, hogy a törvénynek az „Egyezségokmány rendelkezéseivel, céljaival és célkitűzéseivel összhangban kell lennie, és hogy ezeknek az adott körülményekhez viszonyítva mindenképpen méltányosnak kell lennie”. A Bizottság azt is jelezte, hogy a „vonatkozó törvényeknek részletesen meg kell határozniuk a konkrét körülményeket, amikor ilyen beavatkozások megengedettek lehetnek”.

15. A megfelelő eljárási védelmek és a jogszerű eljárás lényeges aspektusai az emberi jogoknak, de kiemelten fontosak olyan kérdések vonatkozásában is – mint például a kényszerkilakoltatás –, amelyek közvetlenül érintenek számos olyan jogot, amelyet mindkét Nemzetközi Emberi Jogi Egyezségokmányban elismernek. A Bizottság vélekedése szerint a kényszerkilakoltatások vonatkozásában alkalmazandó eljárási biztosítékok közé tartozik: (a) az érintettekkel folytatott valós konzultáció lehetősége; (b) az érintett személyek megfelelő és ésszerű értesítése az előirányzott kilakoltatás időpontja előtt; (c) az összes érintett ésszerű időn belül történő tájékoztatása a tervezett kilakoltatásról, valamint, amennyiben jelentőséggel bír az adott helyzetben, információ szolgáltatása arról, hogy milyen alternatív célra használják a földet vagy otthont; (d) kormányzati tisztviselőknek vagy azok képviselőinek jelen kell lenniük a kilakoltatásnál, különösen, amikor az embercsoportokat érint; (e) a kilakoltatást végrehajtó összes személynek megfelelően azonosítania kell magát; (f) a kilakoltatásokra nem kerülhet sor különösen rossz időjárás esetén vagy este, ha csak az érintett személyek nem adtak engedélyt erre; (g) a jogorvoslat biztosítása; és (h) amikor lehetséges, a jogsegély rendelkezésre állítása olyan személyek számára, akiknek szüksége van rá ahhoz, hogy bíróságon jogorvoslatot kérjenek.

16. A kilakoltatások nem eredményezhetik azt, hogy egyének hajléktalanokká váljanak vagy kiszolgáltatottak legyenek más emberi jogaik megsértésének. Amikor az érintettek képtelenné válnak magukat ellátni, akkor a részes államnak a rendelkezésre álló valamennyi erőforrás igénybe vételével minden megfelelő intézkedést meg kell hoznia, hogy a konkrét helyzettől függően biztosítsa, hogy rendelkezésre álljon kellő alternatív lakás, áttelepítés vagy termékeny földhöz való hozzáférés.

17. A Bizottság tudatában van annak, hogy különböző, nemzetközi intézmények által finanszírozott fejlesztési projektek a részes államok területein kényszerkilakoltatásokat eredményeztek. Ebben a vonatkozásban a Bizottság a 2. számú általános kommentárját (1990) idézi fel, amely egyebek közt azt állapítja meg, hogy

„nemzetközi intézményeknek kényesen kell ügyelniük arra, hogy ne vegyenek részt olyan projektekben, amelyek például [...] elősegítik vagy megerősítik az egyénnel vagy csoportokkal szembeni, az Egyezségokmány rendelkezéseivel ellentétes diszkriminációt, vagy személyek nagyszabású kilakoltatásával, illetve lakóhelyükről történő kitelepítésével járnak, amennyiben nem áll rendelkezésre megfelelő védelem és kártérítés. A fejlesztési projekt minden fázisában, minden erőfeszítést meg kell tenni annak biztosítása érdekében, hogy az Egyezségokmányban foglalt jogokat megfelelően figyelembe vegyék”.

18. Egyes intézmények, mint amilyen a Világbank és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), elfogadtak iránymutatásokat a személyek átköltöztetésére és/vagy áttelepítésére vonatkozóan, a célból, hogy korlátozzák a kényszerkilakoltatások mértékét, illetve az avval járó emberi szenvedést. Az ilyen gyakorlatok gyakran kísérik a nagyszabású fejlesztési projekteket, mint amilyen a duzzasztógát-építése és egyéb nagyszabású energia-projektek. Amennyiben ezek az iránymutatások tükrözik az Egyezségokmányban foglalt kötelezettségeket, a teljes tiszteletben tartásuk lényeges mind az intézmények részéről, mind pedig az Egyezségokmány részes államai által. Ennek összefüggésében a Bizottság felidézi a Bécsi Nyilatkozat és Cselekvési Program egyik állítását, miszerint „míg a fejlesztés elősegíti az emberi jogok élvezetét, a fejlettség hiányát nem lehet felhozni a nemzetközileg elismert emberi jogok korlátozásának igazolásaként” [I. rész, (10) bekezdés].

19. A Bizottság a jelentésekre vonatkozó iránymutatásával összhangban felkéri a részes államokat, hogy szolgáltatassanak különböző típusú információkat, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a kényszerkilakoltatás gyakorlatához. Ezek információt tartalmaznak (a) „az elmúlt öt évben kilakoltatott személyek számáról, valamint a jelenleg önkényes kilakoltatás vagy egyéb fajta kilakoltatás elleni védeettséggel nem rendelkező személyek számáról”; (b) „a bérlők jogairól, illetve az ingatlanbérleti szerződések tulajdonos általi felmondás elleni védelemről szóló törvényekről, valamint a kilakoltatás elleni védelemre vonatkozóan”; és (c) „a minden fajta kilakoltatást tiltó törvényekről”.

20. Információt kérnek arra vonatkozólag is, hogy „milyen intézkedéseket hoznak többek között a városújítási programok, város átrendezési projektek, helyszínek korszerűsítése, nemzetközi eseményekre való felkészülés (olimpiai és egyéb sportvetélkedők, kiállítások, konferenciák, stb.) „gyönyörű város” kampányok, stb. keretében, amelyek garantálják a kilakoltatás elleni védelmet vagy az érintett helyeken élő személyek számára kölcsönös beleegyezés alapján újbóli elhelyezést garantálnak a helyszínen vagy annak közelében (lásd <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument#8%2F> Ibid.). Mindazonáltal kevés részes állam szolgáltatta a szükséges információkat a Bizottsághoz benyújtott jelentéseiben. Ezért a Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy mekkora jelentőséget tulajdonít ezen információk benyújtásának.

21. Egyes részes államok jelezték, hogy ilyen természetű információ nem elérhető. A Bizottság felidézi, hogy a megfelelő lakáshoz való jog hatékony monitoringja, akár az érintett kormány, akár a Bizottság által, nem lehetséges a megfelelő adatok gyűjtésének hiányában és minden részes államot felkér annak biztosítására, hogy kerüljenek begyűjtésre a szükséges adatok és az Egyezségokmány értelmében legyenek feltüntetve a hozzá benyújtott jelentésekben.

(Fordította: Győri Gábor)

A lakhatáshoz való jogról – 42/2000. (XI. 8.) AB határozat

Az indítvány

1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa fordult az Alkotmánybírósághoz Alkotmányértelmezés és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában. Indítványuk szerint az állam nem tesz eleget az Alkotmány 15., 16., 17. és 70/E. §-aiból származó jogalkotási feladatának. (házasság és család védelme, ifjúság védelme, rászorulókról való szociális gondoskodás és szociális biztonsághoz való jog)

2. Álláspontjuk szerint, a hajlékhoz (lakhatáshoz) való jog nélkülözhetetlen részét képezi a szociális biztonsághoz való jognak, mert annak hiányában egyetlen szociális intézkedés sem érheti el célját. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, valamint a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény rendelkezései nem határozzák meg a megjelölt alkotmányos rendelkezéseknek megfelelően a szociális lakásgazdálkodással kapcsolatos állami feladatokat, valamint azok állami és önkormányzati szervek közötti megosztását. Valamint az egyes önkormányzatok közötti e téren eltérő alkalmasságok könnyen diszkriminációhoz vezethetnek.

3. Tehát az ombudsmanok az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezését kérték. A szociális biztonsághoz való alapjognak része-e a lakhatáshoz való jog, és milyen terjedelmű? 70/E. § (1) bekezdés. Megállapítható-e az állam felelőssége a lakhatáshoz való jog érvényesülésének biztosításában [(2) bekezdés]?. Valamint kérték annak megállapítását, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés áll fenn, mert az állam elmulasztotta a lakhatáshoz való jog biztosítására vonatkozó szabályok és intézményrendszer megalkotását.

A határozat

4. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataira alapozva értelmezi az Alkotmány 70/E. § paragrafusát. A testület korábban kimondta, hogy a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem biztosított életszínvonalat. (32/1991. (VI. 6.) ABh) A szociális biztonsághoz való jogból csak az következik, hogy az állam társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Az Alkotmány a működésre vonatkozó szempontokat már nem határozza meg. A rendszereknek a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot kell megvalósítania [(26/1993 (IV. 29.) ABh]. A szociális jogok megvalósításában a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez, az Alkotmány alapján csak minimális követelmények állapíthatók meg, alkotmányértés csak ezek hiányában állapítható meg [28/1994. (V. 20.) ABh].

5. „Az Alkotmány 70/E. § rendelkezéséből nem következik, hogy a lakáshoz jutás állami támogatására az állampolgároknak alanyi joga lenne, de az sem, hogy az állam a lakáscélú támogatásoknak meghatározott formáját és rendszerét köteles volna biztosítani” [43/1995. (VI. 30.) ABh érvelése idézve a 731/B/1995. AB határozatban]. A követelmény csak az állami szociálpolitika működését és annak egy minimális szintjét írja

elő. A szociális ellátások összessége által olyan megélhetési minimum nyújtandó, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog [Alk. 54. § (1)] megvalósulásához [32/1998. (VI. 25.) ABh].

6. A határozat megkülönbözteti az első és második generációs emberi és állampolgári jogokat. A második generációs gazdasági, szociális és kulturális jogok garantálása nyilvánvalóan a társadalom mindenkor gazdasági teljesítőképességének függvénye. Ez az irányadó a szociális biztonsághoz való jogra is.

7. Ha az Alkotmánybíróság a 70/E. §-ból a szociális biztonságra visszavezetve újabb és újabb részjogosítványokat vezetne le, akkor nem lenne tekintettel az alkotmányozó hatalom jogkörére, és figyelmen kívül hagyná a jogalkotó széles körű szabadságára a szociális biztonság biztosítását illetően. Tehát az Alkotmánybíróság az emberi méltóságot és életet biztosító, valamint a nemzetgazdasági teljesítőképességnek megfelelő általános ellátási kötelezettségen túl tartózkodik egyes konkrét részjogok alkotmányos alapjogként történő elismerésétől. Tehát a „lakhatáshoz való jog biztosítása” tekintetében nem állapítható meg az állam kötelezettsége és felelőssége, így a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés sem.

8. A a 70/E. § (1) bekezdése szerinti megélhetési minimum keretében az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ez a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszély-helyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. Ez azonban nem azonos a „lakhatáshoz való joggal”. Szállás biztosítására az állam akkor köteles, ha a szállásnélküliség közvetlenül fenyegeti az emberi életet.

9. Az államnak törekednie kell (nemzetközi szerződési kötelezettségei alapján is) a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására. Említést tesz a határozat ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányáról, valamint az Európai Szociális Kartáról.

Párhuzamos indoklás

10. Czúcz Ottó alkotmánybíró és a hozzá csatlakozó Kiss László a döntés életvédelmi aspektusainak jelentőségét kívánja nyomatékossabbá tenni. Érvelése szerint az állam kötelezettségei más dimenzióba kerülnek akkor, ha a szokványos szociális gondok között olyan eset bukkan fel, amelynél a megélhetési feltételek valamelyik elemének hiánya miatt az érintett élete is közvetlen veszélybe kerül. Ilyenkor az állam életvédelmi funkciója miatt az ellátási kötelezettségei is a szokásosnál intenzívebbé, „sűrűbbé” válnak.

Különvélemény

11. Bagi István a határozat többi részével egyetértve leszögezi, hogy álláspontja szerint az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből, a megélhetési minimum garantálásából és a (2) bekezdésből sem vezethető le az, hogy a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról gondoskodni. Az „absztrakt” alkotmányértelmezés a testület hatásköre. Nem lehet pontosan megállapítani, hogy mi tartozik a „szállás” fogalmi körébe. Fedél, fűtés, ételmezés vagy más? Az ilyen jellegű értelmezés nem te-

kinthető elvontnak. A „hajléktalanság” és az „életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet” túl tág értelmezése veszélyezteti az alkotmányértelmezés elvontságát.

12. Holló András szerint a testület azzal, hogy kijelenti, hogy az „állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szálalásról – gondoskodni” túllép absztrakt alkotmányértelmező hatáskörén és kvázi törvényhozói feladatot lát el. „Az intézmények létrehozása mellett a szociális jogok megvalósítása az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatároznia” (28/1994. (V. 20.) ABh)

(Összefoglalta: Kállai Péter)

AZ OKTATÁSHOZ VALÓ JOG

Az Autisme-Europe kontra Franciaország-eset

Európa Tanács Miniszteri Bizottság, ResChS(2004) határozat (2002)

13. számú kollektív panasz

(A határozatot a Miniszteri Bizottság 2004. március 10-én, a miniszterhelyettesek 875. ülésén fogadta el.)

A Miniszteri Bizottság,

Tekintettel az Európai Szociális Karta kollektív panaszrendszerét biztosító kiegészítő jegyzőkönyve 9 cikkére;

Figyelembe véve az Autisme-Europe Franciaország ellen 2002. július 26-án benyújtott panaszát;

Tekintettel a Szociális Jogok Európai Bizottsága által továbbított jelentésre, amely szerint a franciaországi helyzet az oktatáshoz való jog tekintetében a gyermek és a felnőtt autisták esetében az alábbi okok miatt sérti az 15. cikk (1) bekezdés és 17. cikk (1) bekezdését akár önmagában, akár a Módosított Szociális Karta E cikkével együtt olvasva:

[...] „A Bizottság megjegyzi, hogy az autista gyermekek és felnőttek esetében, annak ellenére, hogy az országban több mint húsz éve folyik a vita nemzeti szinten az érintett személyek számáról és a szükséges stratégiákról, Franciaország még a fogyatékkal élő személyekkel kapcsolatos politikájáról szóló törvény 1975. június 30-i elfogadása után is elmulasztotta az autizmussal élő személyeknek nyújtott oktatás terén a szükséges előrelépéseket megtenni. A Bizottság kifejezetten leszögezi, hogy a legtöbb hivatalos francia dokumentum, különös tekintettel az eljárás során benyújtottakra, még mindig korlátozóbb meghatározását adja az autizmusnak, mint az Egészségügyi Világszervezet által elfogadott definíció, és még mindig nem megfelelőek azok a hivatalos statisztikák, amelyek racionálisan mérik az időszakosan elért haladást.

[...]

úgy véli, miként azt a hatóságok maguk is elismerik – attól függetlenül, hogy az autizmusnak tágabb vagy szűkebb meghatározását fogadják el –, hogy az autista gyermekek aránya az általános vagy speciális iskolákban jóval alacsonyabb a más, fogyatékos vagy nem fogyatékos gyermekek arányánál. Az is megállapítást nyert, és a hatóságok nem vitatták, hogy krónikus hiány jelentkezik az autista felnőtteket ellátó és támogató intézmények területén.” (54. bekezdés)

1. Tudomásul veszi az alperes kormány azon nyilatkozatát, amely kifejezi a francia kormány vállalását, hogy a helyzetet összhangba hozza a Módosított Kartával, és hogy ezzel kapcsolatosan e területeken intézkedéseket tesz [lásd e határozat mellékletét).

2. Reméli, hogy Franciaország a következő jelentése benyújtásának időpontjában a helyzet javulásáról számol majd be a felülvizsgált Európai Szociális Karta vonatkozó rendelkezései kapcsán.

Melléklet a ResChS(2004)1 határozathoz

Franciaország állandó képviselője által nyújtott információk, melyeket a Miniszteri Bizottság az Európai Szociális Jogok Bizottsága 2002. 13. számú kollektív panasszal kapcsolatosan benyújtott jelentésénél figyelembe vett.

1. Áttekintés az 1995 és 2003 között megtett intézkedésekről

1995-ben világossá vált, hogy növelni kell az autista személyek rendelkezésére álló állami elhelyezés és szolgáltatás kapacitását. Az 1995 óta tett pénzügyi erőfeszítések következtében **megnövekedett a létesítmények és a szolgáltatások területén a kínálat:**

- az 1995 és 2000 között végrehajtott revidiált terv, összesen 262 millió francia frankot (azaz 39 940 000 eurót) biztosított a betegbiztosítási költségvetés területén, és 2033 további férőhelyet tett lehetővé;
- a fogyatékkal élő gyermekekre, tinédzserekre és felnőttekre vonatkozó hároméves terv (a 2001 és 2003 közötti időszakra vonatkozó) külön foglalkozik az autista személyekkel, melyet 2002-ben kiegészítettek az alapok egy részével, a 2002. évre meghatározott 20 millió euró mértékű kiegészítő költségvetésből. Az elmúlt három évben tehát összesen 31 700 000 eurót különítettek el, ezzel 1170 új férőhelyet szolgáltatva autista személyeknek (2003 szeptemberi helyzet);
- 1999 óta **hat erőforrásközpont** kezdte meg működését (Montpellierben, Brestben, Reimsben, Toursban, Párizsban és Strasbourgban). Ezek a központok diagnózist és értékelést adnak, információkat nyújtanak a szülők és a szakemberek számára, biztosítják a kutatást és a regionális hálózatok működését. Ily módon ismereteket közvetít a pervazív fejlődési zavarról és a szűrés bevált gyakorlatairól.

2. 2003 októberében – miután az ügyet az Európai Szociális Jogok Bizottsága megvizsgálta – Jean-François CHOSSY országgyűlési képviselő az autizmus franciaországi helyzetéről szóló jelentést nyújtott be a miniszterelnöknek

A francia kormány teljes mértékben tisztában van azzal, hogy hiányosságok vannak az autista személyek ellátási rendszerében, a fent említett programok keretében elfogadott intézkedések ellenére. Ezért a kormány megbízta Jean-François Chossy országgyűlési képviselőt, hogy értékelje az autizmussal kapcsolatos jelenlegi ellátást, és dolgozzon ki stratégiát az ellátás fejlesztésére.

„Az autizmus helyzete Franciaországban” című **jelentés**, amelyet 2003 októberében nyújtott be a kormány, különösképp hangsúlyozta a következőket:

- a kutatás-fejlesztés szükségességét;
- a korai diagnózis és szűrés szükségességét;
- az érintett családok számára az információszolgáltatás és támogatás szükségességét;

- minden érintett szakember képzésének szükségességét, különösen azokat, akik a kisgyermekkorban lévő gyermekekkel foglalkoznak;
- az autista felnőttek fokozott támogatásának szükségességét;
- az autizmussal foglalkozó regionális szakmai bizottságokat fokozott bevonásának szükségessége;
- az autizmus erőforrás központok fejlesztésének szükségessége.

3. A fogyatékkal élők szakállamtitkársága által létrehozott munkacsoport 2003 júniusában benyújtott javaslatai

Ezzel egyidejűleg **munkacsoportot** hoztak a létre fogyatékkal élők szakállamtitkárságának irányítása alatt, mely az érintett szervezeti egységek, szakemberek, ideértve a gyermekpszichiáterek, a főbb illetékes egységek és az információs központok igazgatóinak képviselőiből áll. A munkacsoport ajánlásai között a következők szerepeltek:

- újraírja az 1995. április 27-i körlevelet [*Circular*] az autista személyekkel kapcsolatos külön rendelkezésekről;
- újradefiniálja a regionális és megyei hivatalok számára adott iránymutatásokat;
- az autista személyeket érintően új nemzeti programot valósít meg.

4. 2004-ben a francia kormány azonnali intézkedéseket fogadott el

A kormány úgy döntött, hogy 2004-ben fokozza erőfeszítéseit az autista személyek és családjaik részére teljes körű megoldásokat kínálnak az orvosi ellátás területén, amely szerint a megoldást az egyes egyének igényeihez lehet igazítani:

- a 2004-es egészségbiztosítási költségvetés **új finanszírozás biztosít a korai orvosi-szociális akció központoknak (CAMSP-ok)** [minimum egy projekt minden egyes régióban, 22 CAMSP projekt összesen] a diagnózis és a korai ellátás érdekében a fogyatékos gyermekeknél, ideértve az autista gyermekeket;
- a **gyógypedagógia és otthonápolási szolgáltatások helyeinek finanszírozását (SESSAD-ok)** 18 290 000 euróra emelte, ez 50%-kal több, mint az eredetileg előirányzott hároméves terv, hogy előmozdítsák a fogyatékkal élő gyermekek, ideértve az autista gyerekek integrációját a rendes iskolákba;
- a **fogyatékkal élő iskolás gyermekek integrációját segítő asszisztensek számát** 6000-re emelték a 2003/2004-es tanév kezdetén (mivel a jelentést 1999 áprilisában nyújtották be az oktatási és társadalmi ügyekért felelős általános felügyelőségek az érintett minisztereknek megjegyezte, hogy a fogyatékos tanulóknak csak a fele járt rendes általános iskolai osztályokba, a rendelkezésre álló statisztikák szerint 2003-ban ezeknek a gyermekeknek a kétharmada rendes iskolákba járt). Ezek az eredmények tovább fognak javulni, annak érdekében, hogy segítséget nyújtsanak a fogyatékkal élő tanulók integrációjához, a Nemzeti Oktatási Rendszer által fizetett és irányított személyzetet háromszorosára növelték;
- a költségvetés 9 410 000 eurót fog elkülöníteni, hogy **új helyeken biztosítson egészségügyi-oktatási intézményeket és szolgáltatásokat autista gyerekek és tinédzserek számára;**

- a költségvetés a súlyos fogyatékkal élő felnőttek részére (102 420 000 eurót biztosít, ennek segítségével 2200 új helyen állnak rendelkezésre orvosi szolgáltatások), ennek a nyilvánosságra hozott prioritása, hogy kifejezetten az autista személyeket célozza;
- az orvosi szolgáltatás helyének átlagos költségét már módosították annak érdekében, hogy javítsák a súlyos fogyatékkal élő személyek támogatásának szintjét, beleértve az autizmusban szenvedő felnőtteket.

Ezenkívül az új Gyógypedagógiai Bizottságok információs rendszere (az OPALES) fog pontos tájékoztatást nyújtani az ilyen gyermekek és tinédzserek iskolai és oktatási karrierjéről, ami lehetővé teszi az autista tanulók azonosítását az általános iskolai tanulók körében. Ezt a rendszert ki kell terjeszteni a 2004-es év során az egész ország területére.

Végül, ami a tanárképzést érinti, a 2004 elején megjelent dokumentumok reformálják a tanárok speciális képzését. A cél nem csak az, hogy megkönnyítsék az általános iskolai szinten több szakosított tanár képzését, hanem speciális képzést vezetett be a középiskolai tanárok számára. A reform továbbá lendületet ad az országosan irányított továbbképzési moduloknak a kiemelt területeken, ideértve az autizmust, a következő tanév elejétől kezdődően.

5. Új hosszú távú az autizmussal foglalkozó cselekvési tervet indít

- a) 2004. január 28-án a fogyatékkal élőkért felelős államtitkár, Marie-Thérèse Boisseau bejelentette az autizmusról szóló új cselekvési terv elfogadását, amely előírja a következőket:

Cselekvési terv az autizmusról

- technológiai értékelését a szűrésnek és a korai felismerésnek 2004-ben az Egészségügyi Tanúsítási és Értékelési Nemzeti Iroda (az ANAES) szervezte;
- elő kell segíteni az autizmus kutatását;
- támogatni kell az autista személyek családjait;
- általános körlevél [Circular], mely az autista szindrómában szenvedő személyek vagy pervazív fejlődési zavarokkal rendelkezők és családjaik helyzetének javítását célozza:
 - állami szűrő rendszer létrehozásáról, melyet a különböző érintett minisztériumokkal, az érdekképviselői szervezetekkel és a szakmai körökkel konzultálva működtetnek, valamint a regionális konzultáció megszervezéséért felelős regionális koordinátorokkal;
 - fejleszteni és diverzifikálni az ellátási típusokat, elsősorban biztosítva az egyénre szabott szolgáltatás elvénél;
 - a kis szolgáltatók támogatása az ellátás minőségének fejlesztésénél, alkalmazkodva a szabályokat tanácsadás támogatása és fejlesztése, a szakemberek továbbképzésére;
 - törvényes támogatása és fejlesztése az autizmus erőforrás központoknak.

b) Hosszú távú kényelem program (a 2005 és 2007 közötti időszakra)

Annak érdekében, hogy eleget tegyenek a kiemelkedő proaktív igényeknek a fogyatékkal élőknek nyújtandó férőhelyek és szolgáltatások terén, úgy döntöttek, hogy indítanak 2005 és 2007 között egy **hosszú távú programot az egészségügyi-szociális létesítmények és szolgáltatások új férőhelyeinek biztosításáról**

A három év alatt **kizárólag az autista személyek számára** a következőket fogja biztosítani:

- 750 új férőhelyet létesítenek autista gyerekeknek és tinédzserek számára;
- 1200 speciális egészségügyi ellátást biztosító új férőhelyet létesítenek autista felnőttek számára;
- a terv befejezését követően, régiókénti egy-egy autizmussal foglalkozó Erőforrás Központot nyit meg.

(Fordította és összefoglalta: Majtényi Balázs)

ÉLELMEZÉS ÉS VÍZ

A megfelelő táplálkozáshoz való jog – a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 11. cikk (1)–(2) bekezdés

12. számú általános kommentár (1999)

[...]

A 11. cikk (1) és (2) bekezdéseinek normatív tartalma

6. A megfelelő táplálkozáshoz való jog akkor érvényesül, ha minden férfi, nő és gyermek, önmagában vagy másokkal közösségben bármikor fizikailag és gazdaságilag hozzáfér megfelelő táplálékhoz vagy annak beszerzésének eszközeihez. A *megfelelő táplálkozáshoz* való jogot ezért nem szabad szűken vagy korlátozóan értelmezni, miszerint ez a kalóriák, fehérjék és egyéb konkrét tápanyagok minimális csomagjával egyenlő. A *megfelelő táplálkozáshoz* való jogot fokozatosan kell érvényesíteni. Mindazonáltal az államok alapvető kötelezettsége az annak érdekében történő szükséges intézkedések meghozása, hogy enyhítsék és csökkentsék az éhínséget a 11. cikk (2) bekezdése rendelkezésének megfelelően, még a természeti vagy egyéb katasztrofák idején is.

A táplálkozás elérhetőségének és hozzáférhetőségének megfelelő színvonala és fenntarthatósága

7. A *megfelelés* fogalma különösen nagy jelentőséggel bír a táplálkozás összefüggésében, mivel egy sor tényező hangsúlyozását szolgálja, amelyeket figyelembe kell venni annak eldöntésekor, hogy konkrét, elérhető táplálékokat és étrendeket az adott körülmények között a legmegfelelőbbnek lehet-e tekinteti az Egyezségokmány 11. cikke értelmében. A *fenntarthatóság* fogalma lényegileg kapcsolódik a megfelelő táplálkozás, illetve a táplálkozás *biztonságának* fogalmához, ami azt implicálja, hogy a táplálkozás elérhető lesz mind a jelen, mind jövő nemzedékek számára. A „megfelelőség” konkrét jelentését javarészt az uralkodó társadalmi, gazdasági, kulturális, éghajlati, ökológiai és egyéb feltételek határozzák meg, míg a „fenntarthatóság” a hosszú távú elérhetőség és hozzáférhetőség fogalmait foglalja magában.

8. A Bizottság szerint a megfelelő táplálékhoz való jog alapvető tartalma a következőket foglalja magában:

- a káros anyagoktól mentes és egy adott kulturális közegben elfogadható táplálék elérhetősége kellő mennyiségben és minőségben ahhoz, hogy kielégítse az egyének táplálkozási igényeit;
- az ilyen táplálék elérhetősége oly módon, hogy fogyasztása fenntartható legyen, és ne korlátozza egyéb emberi jogok élvezetét.

9. Az *étrendi szükségletek* fogalma azt foglalja magában, hogy az étrendnek annak egészében olyan táplálékokból álló összeállításnak kell lennie, amely a fizikai és szellemi növekedéshez, fejlődéshez és fennmaradás-

hoz, valamint a fizikai tevékenységhez szükséges, és megfelel a teljes emberi életciklus összes szakaszának fiziológiai szükségleteinek, valamint az adott személy nemének és foglalkozásának. Ezért szükséges lehet olyan intézkedéseket hozni, amelyek fenntartják, adaptálják vagy erősítik az étrendek sokféleségét és egyúttal a megfelelő fogyasztást és táplálkozási szokást – beleértve a szoptatást –, míg egyúttal biztosítják, hogy az élelmiszer-ellátás elérhetőségében és hozzáférhetőségében esetlegesen bekövetkező változások minimálisan se legyenek negatív hatással az élelem összetételére és fogyasztására.

10. A *káros hatásoktól való mentesség* az élelmiszerbiztonságra vonatkozóan állapít meg követelményeket, és a védelmi intézkedések körét írja elő, amelyeket mind állami, mind magánescszközökkel foganasosítani kell annak érdekében, hogy megakadályozzák az élelmiszerek kontaminációját szennyezés és/vagy rossz környezeti higiénia vagy az élelmiszerlánc különböző stádiumaiban tett nem megfelelő kezelés következtében; figyelmet kell fordítani arra is, hogy a természetesen előforduló mérgező anyagokat azonosítsák, és ily módon elkerülésük vagy megsemmisítésük lehetővé váljon.

11. A *kulturális, illetve fogyasztói elfogadhatóság* annak szükségességét foglalja magában, hogy amennyiben lehetséges, figyelembe kell venni az elérhető élelmiszerrel, illetve élelmiszer-fogyasztással kapcsolatos, nem tápértékhez kapcsolódó értékeket, valamint a tájékozott fogyasztói felfogással kapcsolatos aggályokat a hozzáférhető élelmiszer-ellátás természetét illetően.

12. Az *elérhetőség* annak lehetőségére vonatkozik, hogy valaki vagy közvetlenül tudja magát táplálni a termőföld, illetve egyéb természeti erőforrás által, vagy létezik egy jól működő elosztási, feldolgozási és értékesítési rendszer, amely az élelmiszert az előállítási helyszíntől oda tudja vinni, ahol a kereslet szerint szükség van rá.

13. A *hozzáférhetőség* mind a gazdasági, mind a fizikai hozzáférhetőségre kiterjed.

A gazdasági hozzáférhetőség fogalmába tartozik, hogy a megfelelő táplálkozás céljából való élelmiszer-beszerzéssel járó személyi vagy háztartási kiadások olyan szinten legyenek, hogy az egyéb alapvető szükségletek elérését és kielégítését ne veszélyeztessék vagy korlátozzák. A gazdasági elérhetőség minden beszerzési módszerre, illetve jogosultságra vonatkozik, amely révén az emberek beszerzik táplálékukat, és azt méri fel, hogy mely mértékig képes ez a megfelelő táplálkozáshoz való jog élvezetét kielégíteni. A társadalmilag kiszolgáltatott csoportok, mint a földtulajdonnal nem rendelkező személyek és a népesség egyéb, különösen szegény rétegeinek szükségletét lehet külön programok által nyújtott segítséggel kielégíteni.

A fizikai hozzáférhetőség körébe tartozik, hogy a megfelelő táplálkozásnak mindenki számára hozzáférhetőnek kell lennie, különösen a kiszolgáltatott egyéneknek, mint a csecsemőknek, fiatal gyermekeknek, idősebb személyeknek, testi fogyatékosoknak, halálos betegeknek és a tartós betegségben szenvedőknek, beleértve a mentálisan sérült személyeket. A természeti katasztrófa áldozatai, a katasztrófa által leginkább sújtott területeken élő emberek és egyéb, különösen hátrányos helyzetű csoportok külön figyelmet és időn-

ként elsőbbséget élvezhetnek az élelmiszerhez való hozzáférés tekintetében. Különösen kiszolgáltatottak azok az őslakos népességcsoportok, amelyek hozzáférése saját ősi földjeikhez veszélyeztetve van.

Kötelezettségek és jogsérelmek

14. A részes államok jogi kötelezettségei az Egyezségokmány 2. cikkében vannak kifejtve, és ezekkel a Bizottság 3. számú általános kommentárja (1990) foglalkozott. A legfőbb kötelezettség az, hogy az államok lépéseket tegyenek a megfelelő táplálkozás *fokozatos* teljes érvényesítésének megvalósítása felé. Ez olyan kötelezettséget ró az államokra, hogy a lehető leggyorsabban haladjanak ezen cél felé. Annak érdekében, hogy biztosan megmeneküljenek az éhínségtől, minden állam köteles az összes joghatósága alatt élő személy számára biztosítani a hozzáférést a minimálisan szükséges élelmiszerhez, ami elegendő mennyiségű, tápértékét tekintve pedig megfelelő és biztonságos.

15. Mint sok más emberi jog, a megfelelő táplálkozáshoz való jog is háromszintű kötelezettséget ró a részes államokra: a *tiszteletben tartás* kötelezettségét, a *védelmi* kötelezettséget, valamint a *teljesítés* kötelezettségét (lásd [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument#1%2F](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument#1%2F)). A megfelelő táplálkozáshoz való fennálló hozzáférés *tiszteletben tartásának* kötelezettsége azt követeli a részes államoktól, hogy ne hozzanak semmilyen intézkedést, amely ezen hozzáférést akadályozná. A *védelemre* vonatkozó kötelezettség azt követeli meg az államtól, hogy intézkedéseket hozzon annak érdekében, hogy vállalkozások vagy egyének ne foszthassanak meg senkit a megfelelő táplálkozáshoz való hozzáférésüktől. A *teljesítés (lehetővé tétel)* kötelezettsége azt jelenti, hogy az államnak proaktívan kell olyan tevékenységet folytatnia, amely az embereknek a megélhetést – beleértve az élelmezésbiztonságot – nyújtó erőforrásokhoz és eszközökhöz való hozzáférését, illetve azok általuk történő kihasználását kívánja erősíteni. Végül pedig bármikor, amikor egy egyén rajta kívül álló okoknál fogva képtelen a megfelelő táplálkozáshoz való jogot élvezni a rendelkezésére álló eszközök segítségével, úgy az államok kötelesek közvetlenül *teljesíteni (szolgáltatni)* ezt a jogot. Ez a kötelezettség azon személyek vonatkozásában is fennáll, akik természeti vagy egyéb katasztrófák áldozatai.

16. A részes államok különböző szintű kötelezettségei közül egyesek sürgetőbb természetűek, míg másik hosszabb távú jelleget öltenek, és a táplálkozáshoz való jog teljes érvényesítésének fokozatos megvalósítását szolgálják.

17. Az Egyezségokmány megsértése akkor következik be, ha egy állam elmulasztja biztosítani, hogy eleget tegyen legalább annak a minimálisan szükséges szintnek, ami létfontosságú ahhoz, hogy ne éhezzen az ember. Annak megállapítása során, hogy milyen cselekmények vagy mulasztások valósítják meg a táplálkozáshoz való jog sérelmét, fontos megkülönböztetni, hogy egy részes állam képtelen vagy nem hajlandó eleget tenni a kötelezettségeinek. Amennyiben egy részes állam azzal érvel, hogy az erőforrások szűkössége okán lehetetlen élelmiszert szolgáltatnia azok részére, akik nem tudnak maguknak hozzáférést biztosítani, úgy az

államnak alá kell támasztania: minden erőfeszítést megtett azért, hogy a rendelkezésére álló erőforrásokat megmozgassa annak érdekében, hogy a kötelezettségek minimálisan elvárt szintjét prioritásként kezelje, és eleget tegyen a kötelezettségének. Ez következik az Egyezségokmány 2. cikk (1) bekezdéséből, amely arra kötelezi a részes államokat, hogy a rendelkezésére álló valamennyi erőforrás igénybevételevel megtegye a szükséges lépéseket, ahogyan ezt a Bizottság korábban kiemelte a 3. számú általános kommentárjának (10) bekezdésében. Egy államnak, amely azt állítja, hogy ráhatásán kívül álló okoknál fogva nem tud eleget tenni kötelezettségének, viselnie kell annak a terhét, hogy bebizonyítsa: valóban ez a helyzet áll fenn, és sikertelenül igyekezett nemzetközi segítséget kérni annak érdekében, hogy biztosítsa a szükséges élelmiszerek elérhetőségét és hozzáférhetőségét.

18. Továbbá minden hátrányos megkülönböztetés az élelmiszerhez, valamint annak beszerzéséhez kapcsolódó eszközökhöz és jogosultságokhoz való hozzáférésben, olyan célból vagy hatással, hogy megsemmisítse vagy korlátozza a gazdasági, szociális és kulturális jogok egyenlő élvezetét, történjen az faj, bőrszín, nem, nyelv, kor, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, tulajdon, születési vagy egyéb státusz alapján, az Egyezségokmány megsértését valósítja meg.

19. A táplálkozáshoz való jog megsértésére sor kerülhet akár az állam közvetlen cselekménye vagy egyéb, az állam által nem kellően szabályozott entitások miatt. Ezek közé tartozik: az olyan törvények hatályon kívül helyezése vagy felfüggesztése, amelyek szükségesek a táplálkozáshoz való jog folyamatos élvezetéhez; az élelmiszerhez való hozzáférés megtagadása bizonyos egyénektől vagy csoportoktól, függetlenül attól, hogy a diszkrimináció törvényre alapul vagy proaktív jellegű; a humanitárius élelmiszersegélyhez való hozzáférés megtagadása belső konfliktusok vagy egyéb szükséghelyzetek során; olyan törvények és politikák elfogadása, amelyek nyilvánvalóan összeegyeztethetetlenek a táplálkozáshoz való jogra vonatkozó fennálló jogi kötelezettségekkel; elmulasztása annak, hogy a mások táplálkozáshoz való jogát megsértő egyének vagy csoportok tevékenységét szabályozza az állam a jogsértés megakadályozása érdekében, valamint annak elmulasztása, hogy az állam figyelembe vegye a táplálkozással kapcsolatos nemzetközi kötelezettségeit, amikor más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel megállapodásokat köt.

20. Bár csak államok részes felei az Egyezségokmánynak, és ezért végeredményben ők tartoznak felelősséggel annak betartásáért, a társadalom minden tagja – egyének, családok, helyi közösségek, nem kormányzati szervezetek, a civil társadalom szervezetei, valamint az üzleti szféra – is felelős a megfelelő táplálékhoz való jog érvényesítéséért. Az államnak olyan környezetet kell teremtenie, amely megkönnyíti az ezzel járó feladatok teljesítését. Az üzleti magánszektor – mind a nemzeti, mind a nemzetközi – tevékenységét egy olyan, a kormány és a civil társadalom kölcsönös megállapodásán alapuló viselkedési kódex keretein belül kell, hogy folytassa, amely előremozdítja a megfelelő táplálkozáshoz való jog tiszteletben tartását.

Alkalmazás a nemzeti szinten

21. A megfelelő táplálkozáshoz való jog hiánytalan alkalmazásának legmegfelelőbb eszközei körében szükségszerűen jelentősen különbségek fognak mutatkozni a részes államok között. Minden államnak van mérlegelési szabadsága a saját megközelítésének kiválasztásában, de az Egyezségokmány világosan megköveteli, hogy minden részes állam tegye meg a szükséges lépéseket annak biztosítása érdekében, hogy senki ne szenvedjen az éhínségtől, és minél korábban élvezhesse a megfelelő táplálkozáshoz való jogot. Ez megköveteli egy nemzeti stratégia elfogadását annak érdekében, hogy mindenki számára biztosítani lehessen az élelmiszer-ellátás és táplálkozás biztonságát. A stratégiának emberi jogi elvekre kell alapulnia, amelyek meghatározzák a célokat, valamint a kapcsolódó közpolitikát és a vonatkozó értékelési kritériumokat [benchmark]. Emellett a célok megvalósítása érdekében azonosítani kell az erőforrásokat és ezek használatának legköltséghatékonyabb módját.

22. A stratégiának az adott helyzethez és kontextushoz igazított közpolitikai intézkedések azonosítására kell alapulnia, ahogyan az a megfelelő táplálkozáshoz való jog normatív tartalmából kirajzolódik, és ahogy részletesen kifejtésre kerül a részes államok kötelezettségeinek szintjeit és természetét illető értekezésben, amelyre a jelen általános kommentár (15) bekezdése utal. Ez elősegíti a minisztériumok, a regionális és a helyi hatóságok közötti koordinációt, és biztosítja, hogy a vonatkozó politikai és közigazgatási döntések összhangban legyenek az Egyezségokmány 11. cikkében foglalt kötelezettségekkel.

23. A táplálkozáshoz való jogra vonatkozó nemzeti stratégiák kidolgozása és alkalmazása teljes mértékben meg kell, hogy feleljen a felelősségre vonhatóság, a transzparencia, a népi részvétel, a decentralizáció, a jogalkotási képesség és a bíróságok függetlensége elvének. Minden emberi jog érvényesítéséhez elengedhetetlenül szükséges a jó kormányzás [good governance], beleértve a szegénység felszámolását és a kielégítő megélhetés biztosítását mindenki számára.

24. Megfelelő intézményes mechanizmusokat kell kialakítani annak érdekében, hogy biztosítani lehessen egy reprezentatív folyamatot a stratégia megfogalmazása során, valamint hogy minden, az élelmiszer-ellátásra és táplálkozásra vonatkozó hazai szakértelmet igénybe lehessen venni. A stratégiának részleteznie kell a feladatokat és az időkeretet a szükséges intézkedések alkalmazására vonatkozóan.

25. A stratégiának foglalkoznia kell kritikus kérdésekkel és intézkedésekkel a táplálkozási rendszer összes aspektusának vonatkozásában, beleértve a biztonságos élelmiszer előállítását, feldolgozását, értékesítését és fogyasztását, valamint párhuzamos intézkedéseket az egészségügy, oktatás, foglalkoztatás és a szociális biztonság területén. Figyelmet kell fordítani arra, hogy biztosítva legyen az élelmiszer természetes és egyéb erőforrásaival történő fenntartható gazdálkodás nemzeti, regionális, helyi és háztartási szinten.

26. A stratégiának külön figyelmet kell fordítania a hátrányos megkülönböztetés megelőzésére az élelmiszer vagy az élelmiszerhez szükséges erőforrások hozzáférhetősége terén. Ebbe a következőknek kellene tartoznia: a gazdasági erőforrásokhoz való teljes és egyenlő hozzáférés garanciája – különösen a nőknek –, beleértve az örökösödési jog, a föld- és egyéb vagyon tulajdonjogát, a hitelt, a természetes erőforrásokat és a megfelelő technológiákat illetően; intézkedések az önfoglalkoztatás és az olyan munka tisztelete és védelme érdekében, amely méltányos díjazást biztosít a bérért dolgozóknak és családjaiknak [ahogyan azt az Egyezségokmány 7. cikk (1) bekezdés 2) pontja előírja]; a földtulajdonok (beleértve az erdőtulajdonokat) nyilvántartásának vezetése.

27. Ama kötelezettségük részeként, hogy megvédjék az emberek élelmiszer erőforrás alapjait, a részes államoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítása érdekében, hogy a magánvállalati szektor és a civil társadalom tevékenysége összhangban legyen a táplálkozáshoz való joggal.

28. Még akkor is, amikor egy állam súlyos erőforrás-hiányokkal szembesül – függetlenül attól, hogy azt gazdasági kiigazítások, gazdasági recesszió, éghajlati körülmények vagy egyéb tényezők okozzák –, intézkedéseket kell hozni annak biztosítása érdekében, hogy a megfelelő táplálkozáshoz való jog különös mértékben teljesüljön a népesség kiszolgáltatott csoportjai és egyénei részére.

Értékelési kritériumok és kerettörvények

29. Amennyiben alkalmaznak országspecifikus stratégiákat, amelyekre fentebb utaltunk, az államoknak való értékelési kritériumokat kell kijelölniük a későbbi nemzeti és nemzetközi monitoring céljából. Ebben az összefüggésben az államoknak meg kellene fontolniuk egy *kerettörvény* elfogadását, mint a táplálkozáshoz való jogra vonatkozó nemzeti stratégia alkalmazásának egy főbb eszközét. A kerettörvénynek tartalmaznia kell rendelkezéseket céljait illetően; a megvalósítani kívánt célokat és célkitűzéseket illetően, valamint az ezen célkitűzések megvalósítására vonatkozó időkereteket is; nagy vonalakban ki kell fejtenie, hogy milyen eszközökkel lehet megvalósítani a célokat, különös tekintettel a civil társadalommal és a magánszektoral, valamint nemzetközi szervezetekkel való előírányzott együttműködésre; meg kell határozni a folyamatért vállalt intézményes felelősséget; és a nemzeti mechanizmusokat a monitoring vonatkozásában, valamint az elérhető jogorvoslati lehetőségeket. Az értékelési kritériumok, valamint a kerettörvények megalkotásakor a részes államoknak aktívan be kell vonniuk a civil társadalom szervezeteit.

30. A megfelelő ENSZ-programoknak és hivataloknak az erre vonatkozó kérésekre reagálva segíteniük kell a kerettörvények megalkotásában és az ágazati törvények felülvizsgálatában. Például az ENSZ Élelmiszer- és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) komoly szakértelemmel rendelkezik az élelmiszerek és a mezőgazdaság területén. Az Egyesült Nemzetek Gyermekalapjának (UNICEF) ugyanilyen szaktudás van a birtokában a csecsemők és kisgyermekek táplálkozáshoz való jogára vonatkozó, az anyai és gyermekvédelmi törvénye-

ket illetően, beleértve az anyatejes táplálást lehetővé tevő törvényeket, valamint az anyatej-pótlékok értékesítésére vonatkozó szabályozást.

Monitoring

31. A részes államoknak mechanizmusokat kell kialakítaniuk és fenntartaniuk annak érdekében, hogy mindenki esetében folyamatosan felügyeljék a megfelelő táplálkozáshoz való jog érvényesítését, azonosítsák azokat a tényezőket és nehézségeket, amelyek hatással vannak kötelezettségeik alkalmazásának mértékére, és hogy segítsék a javító szándékú törvények és közigazgatási intézkedések elfogadását, beleértve azokat az intézkedéseket, amelyek az Egyezségokmány 2. cikk (1) bekezdésében és a 23. cikkben foglalt kötelezettségeik alkalmazását célozzák meg.

Jogorvoslatok és felelősségre vonathatóság

32. Bármely személynek vagy csoportnak, aki a megfelelő táplálkozáshoz való jog megsértésének áldozata, hozzáférést kell kapnia a hatékony bírósági vagy egyéb, megfelelő jellegű jogorvoslatokhoz mind nemzeti, mind nemzetközi szinten. Az ilyen jogsértések minden áldozata jogosult a megfelelő jóvátételhez, amely a visszatérítés, kártérítés, kárpótlás vagy a meg nem ismétlési garancia formáját öltheti. A nemzeti ombudsmanoknak és az emberi jogi biztosoknak foglalkozniuk kell azon esetekkel, amikor a táplálkozáshoz való jog sérül.

33. A táplálkozáshoz való jogot elismerő nemzetközi jogi eszközök átültetése a nemzeti jogrendbe, illetve azok alkalmazhatóságának elismerése jelentősen bővítheti a javító intézkedések hatályát és hatékonyságát, ezért ezeket minden esetben támogatni kell. A bíróságok ily módon az Egyezségokmányból eredő kötelezettségekre történő közvetlen hivatkozással fel lennének hatalmazva a táplálkozáshoz való jog lényegi, belső tartalmának megsértéseinek elbírálására.

34. A bírák és a jogi szakmák egyéb képviselői fel vannak kérve, hogy feladataik végrehajtása során nagyobb figyelmet fordítsanak a táplálkozáshoz való jog megsértésére.

35. A részes államoknak tiszteletben kell tartaniuk és védelmezniük kell az emberi jogvédők és a civil társadalom tagjainak munkáját, akik a kiszolgáltatott csoportokat segítik a megfelelő táplálkozáshoz való joguk érvényesítésében.

(Fordította: Győri Gábor)

A vízhez való jog – a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok
Nemzetközi Egyezségokmánya, 11. és 12. cikke
15. számú általános kommentár (2002)

Az Egyezségokmány alkalmazása kapcsán felmerülő tartalmi kérdések

[...]

II. A vízhez való jog normatív tartalma

10. A vízhez való jog szabadságokat és jogosultságokat egyaránt tartalmaz. A szabadságok közé tartozik a vízhez való jog érvényesítéséhez szükséges hozzáférési jog a létező vízellátáshoz, valamint a beavatkozástól való mentességhez való jog, mint például a vízszolgáltatás önkényes leállításától, illetve a vízellátás szennyezésétől való mentesség joga. Ezzel szemben a jogosultságok közé tartozik a vízellátáshoz és vízgazdálkodási rendszerhez való hozzáférés, amely minden embernek egyenlő esélyeket biztosít a víz élvezetéhez.

11. Az [Egyezségokmány] 11. cikk (1) bekezdésének és 12. cikknek megfelelően a vízhez való jog elemeinek *megfelelőnek* kell lenniük az emberi méltóság, az élet és egészség fenntartása szempontjából. A víz megfelelőségét nem lehet szűken értelmezni, pusztán térfogati mennyiségekre és technológiákra vonatkoztatva. A vizet szociális és kulturális értéknek kell kezelni, és nem elsősorban mint gazdasági értéket. A vízhez való jog érvényesítésének egyúttal fenntarthatónak kell lennie, ezáltal garantálva, hogy a jog a jelen és későbbi generációk számára egyaránt biztosított legyen.

12. Bár a víz megkövetelt megfelelő volta a körülményektől függően eltérő lehet, a következő követelmények minden helyzetben alkalmazandóak:

- (a) *Elérhetőség.* Minden egyes személy vízellátásának elegendőnek kell lennie a személyes, illetve háztartási használatra. Rendszerint ezen használat körébe tartozik az ivás, a személyes tisztálkodás, a mosás, az ételkészítés, valamint a személyi és háztartási higiénia. Az egy személy rendelkezésére álló víz mennyiségének meg kell felelnie a Világ Egészségügyi Szervezet (WHO) irányvonalának. Egyes egyéneknek és csoportoknak több vízre is szüksége lehet egészségügyi, éghajlati és munkakörülményekkel kapcsolatos okoknál fogva;
- (b) *Minőség.* A személyes vagy háztartási használatra igénybe vett víznek biztonságosnak kell lennie, azaz az emberi egészséget veszélyeztető mikroorganizmusoktól, vegyi anyagoktól és radiológiai *veszélyektől* mentesnek kell lennie. Továbbá a víznek elfogadható színűnek, szagúnak és ízűnek kell lennie a személyes vagy háztartási használat tekintetében.
- (c) *Hozzáférhetőség.* A részes állam joghatóságában a víznek és víz-ellátórendszeri szolgáltatásoknak *mindenki* által hozzáférhetőnek kell lenniük megkülönböztetés nélkül. A hozzáférhetőségnek négy, egymást részben átfedő dimenziója van:

- (i) *Fizikai hozzáférhetőség.* A víznek, valamint a megfelelő vízellátórendszereknek és szolgáltatásoknak a népesség minden része által biztonságos elérhető fizikai távolságon belül kell lennie. Elegendő, biztonságos és elfogadható víznek hozzáférhetőnek kell lennie minden háztartásban, oktatási intézményben és munkahelyen, vagy annak közvetlen közelében. Minden vízellátórendszernek és szolgáltatásnak megfelelő minőségűnek, kulturális értelemben elfogadhatónak, valamint a nemi igényekre, az életkor és a magánszféra szükségleteire figyelemmel kell lennie. Az ember fizikai biztonságát nem fenyegetheti veszély a vízellátórendszer és a szolgáltatások igénybevétele során.
- (ii) *Gazdasági hozzáférhetőség.* A víznek, a vízellátórendszer és szolgáltatások használatának mindenki számára anyagilag elérhetőnek kell lennie. A víz költségeinek, valamint a vízellátás biztosításával kapcsolatos díjaknak közvetlen és közvetett költségei mindenki számára elérhető árúaknak kell lennie, és nem csorbíthatja vagy veszélyeztetheti semmilyen, az Egyezségokmányban foglalt egyéb jogok érvényesítését.
- (iii) *A diszkrimináció tilalma.* A víznek, illetve a vízellátórendszernek és szolgáltatásoknak jogilag és ténylegesen mindenki számára hozzáférhetőnek kell lenniük, beleértve a népesség legkiszolgáltatottabb és marginalizáltabb csoportjait, anélkül hogy sor kerülne bármely, tiltott alapon történő megkülönböztetésre.
- (iv) *Információs hozzáférhetőség.* A hozzáférhetőségbe tartozik az a jog is, hogy igényelni lehessen, valamint szert lehessen tenni és meg lehessen osztani a vízügyekkel kapcsolatos információkat.

[...]

20. Mint minden emberi jog, a vízhez való jog is három típusú kötelezettséget ír elő a részes államokra nézve: a *tiszteletben tartás* kötelezettségét, a *védelmi* kötelezettséget, valamint a *teljesítés* kötelezettségét.

(a) A tiszteletben tartás kötelezettsége

21. A *tiszteletben tartás* kötelezettsége azt követeli meg a részes államoktól, hogy tartózkodjanak a vízhez való jog élvezetébe történő közvetlen vagy közvetett beavatkozástól. Ezen kötelezettségek közé tartozik egyebek közt, hogy tartózkodjanak bármely olyan gyakorlattól vagy tevékenységtől, amely megtagadja vagy korlátozza a megfelelő vízellátáshoz való egyenlő hozzáférést; hogy önkényesen beavatkozzanak a vízelosztás szokványos vagy hagyományos rendszerébe; hogy törvénytellenesen csökkentsek vagy szennyezzék a vizet, például az állami tulajdonban lévő intézményekből származó hulladék által, vagy fegyverek, illetve azok tesztelése által; hogy a nemzetközi humanitárius jog ellenében büntető jellegű intézkedésként korlátozzák, vagy tönkretegyék a vízszolgáltatásokhoz és infrastruktúrához való hozzáférést, például fegyveres konfliktus kerekében.

22. A Bizottság megjegyzi, hogy fegyveres konfliktusok, szükséghelyzetek és természeti katasztrófák során a vízhez való jog kiterjed azokra a kötelezettségekre, amelyek kötik az állami feleket a nemzetközi humanitárius jog értelmében. Idetartozik a civil népesség túléléséhez elengedhetetlenül szükséges objektumok vé-

delme, beleértve az ivóvízellátó létesítményeket és öntözési rendszereket, valamint a természetes környezet védelme a széles körű, hosszú távú és súlyos kártól, valamint annak biztosítása, hogy a civilek, internált és fogva tartott személyek hozzáférjenek a megfelelő vízellátáshoz.

(b) A védelmi kötelezettség

23. A *védelmi* kötelezettség azt követeli meg az államtól, hogy akadályozza meg a harmadik feleket abban, hogy bármely módon korlátozzák a vízhez való jog élvezetét. A harmadik felek körébe tartozhatnak egyének, csoportok, vállalatok és egyéb entitások, éppúgy, mint a részes állam nevében fellépő meghatalmazottak. A kötelezettségbe tartozik egyebek közt a szükséges és hathatós jogalkotási és egyéb intézkedések alkalmazása annak érdekében, hogy például harmadik felek ne tudják megtagadni a megfelelő vízhez való egyenlő hozzáférést; és hogy ne szennyezessék vagy méltánytalanul ne nyerjenek vizet a vízforrásokból, ideértve a természetes forrásokat, kutakat és egyéb vízelosztórendszereket.

24. Ahol harmadik felek működtetik vagy irányítják a vízellátó szolgáltatásokat (mint például a vízvezeték-hálózatokat, víztárolókat, a folyókhoz és kutakhoz való hozzáférést), ott az állami feleknek biztosítaniuk kell, hogy ezek ne korlátozhassák az egyenlő, anyagilag elérhető és a fizikai hozzáférést az elegendő, biztonságos és elfogadható vízhez. Az ilyen jellegű visszaélések megakadályozása érdekében az Egyezségokmánnyal és a jelen általános kommentárral összhangban hatékony szabályozási rendszert kell létrehozni, amelynek része a független monitoring, a köz valós részvétele és a be nem tartásra vonatkozó büntetések kiszabása.

(c) A teljesítés kötelezettsége

25. A *teljesítés* kötelezettségét szét lehet bontani a lehetővé tétel, az elősegítés és az ellátás kötelezettségeire. A lehetővé tétel kötelezettsége azt kívánja meg az államtól, hogy pozitív intézkedéseket hozzon annak érdekében, hogy segítse az egyéneket és a közösségeket a jog élvezetében. Az elősegítés kötelezettsége arra kötelezi az államokat, hogy amennyiben szükséges, intézkedéseket hozzanak, hogy megfelelő legyen a tájékozottság a víz higiéniai használatát, a vízforrások védelmét és a vízpazarlás minimalizálására alkalmas módszereket illetően. Emellett az állami felek kötelesek teljesíteni (ellátást nyújtani) a jogot, amikor egyének vagy csoportok hatáskörükön kívül álló okoknál fogva nem tudják azt a rendelkezésükre álló eszközökkel érvényesíteni.

26. A teljesítés kötelezettsége arra kötelezi az állami feleket, hogy meg hozzák a szükséges intézkedéseket a vízhez való jog teljes érvényesítéséhez. A kötelezettségbe tartozik többek között ezen jog kellő elismerése a nemzeti politikai és jogi rendszerekben, kiemelten a törvényhozási alkalmazás útján; a nemzeti vízstratégia elfogadása és ezen jog érvényesítésére vonatkozó cselekvési terv elfogadása; annak biztosítása, hogy a víz mindenki számára anyagilag elérhető legyen; a vízhez való jobb és fenntartható hozzáférés elősegítése, különösen a vidéki és hátrányos helyzetű városi területeken.

27. Annak biztosítása érdekében, hogy a víz anyagilag elérhető legyen, az állami feleknek adott esetben többek között a következő intézkedéseket kell hoznia: (a) a megfelelő alacsony költségű eljárások és technológiák széles körű használata; (b) megfelelő árpolitika, mint például ingyenes vagy alacsony árú víz; (c) jövedelempótlékok. A vízszolgáltatásokra vonatkozó minden kifizetésnek az egyenlőség elvére kell alapulnia, biztosítva, hogy ezen szolgáltatások – függetlenül attól, hogy magán- vagy közszolgáltató nyújtja őket – mindenki számára elérhető árúak legyenek, beleértve a társadalmilag hátrányos helyzetű csoportokat. Az igazságosság azt követeli, hogy a szegényebb háztartásokat ne terheljék aránytalanul a vízre fordított kiadások a gazdag háztartásokhoz képest.

28. Az állami feleknek átfogó és integrált stratégiákat és programokat kell elfogadniuk annak biztosítása érdekében, hogy elegendő és biztonságos víz álljon a jelen és a jövő generációk rendelkezésére. Az ilyen stratégiák és programok körébe tartozhat többek között: (a) a vízforrások fenntarthatatlan kitermelés, elterelés és duzzasztás által történő kimerítésének csökkentése; (b) a vízvásztók és vízzel kapcsolatos ökoszisztémák sugárzás, káros vegyi anyagok és emberi ürülék általi szennyezésének csökkentése és felszámolása; (c) a víztartalék monitoringja; (d) annak biztosítása, hogy javasolt fejlesztések nem korlátozzák a megfelelő vízhez való jogot; (e) olyan cselekmények hatásának vizsgálata, amelyek visszas hatást gyakorolhatnak a víz hozzáférhetőségére és a természetes vízvásztó ökoszisztémákra, mint például a klímaváltozások, a sivatagosodás és a talaj sótartalmának növekedése, az erdőirtás és a biodiverzitás csökkenése; (f) a víz hatékonyabb felhasználásának növelése a végfelhasználóknál; (g) a vízpazarlás csökkentése annak elosztása során; (h) a megfelelő reakciós mechanizmusok működtetése a vészhelyzetekben; valamint (i) a felelős intézmények és megfelelő intézményes szerkezetek létrehozása a stratégiák és programok végrehajtása érdekében.

29. Annak biztosítása, hogy mindenkinek hozzáférése legyen a megfelelő higiéniés lehetőségekhez nemcsak az emberi méltóság és a magánélet szempontjából alapvető fontosságú, hanem az ivóvízellátás és források védelmének is az egyik legfőbb eszköze. Az egészséghez és a megfelelő lakhatáshoz való jogoknak megfelelően [lásd a 4. (1991) és 14. (2000) számú általános kommentárokat], az állami feleknek kötelező fokozatosan biztosítani a biztonságos közegészségügyi szolgáltatásokat, különösen a vidéki és a hátrányos helyzetű területeken, figyelemmel a nők és gyermekek igényeire.

(Fordította: Győri Gábor)

Emberiesség elleni bűncselekmény – Főügyész kontra Blaskic-eset ICTY¹, IT-95-14-A (2004)

[...]

Ítélet

98. Megállapodott gyakorlat a Nemzetközi Törvényszék ítélkezésében: ahhoz, hogy valami az emberiesség elleni bűncselekménynek minősülhessen, a vádlott tetteinek a polgári lakosság elleni átfogó vagy módszeres támadást kell megvalósítania. Ezt elismerte a bírói tanács, amely kimondta: „...nem lehet kétség afelől, hogy az emberiesség elleni bűncselekményt megvalósító, embertelen cselekmény egy, a civilek elleni átfogó vagy módszeres támadás részének kell lennie”.

99. Ezután a bírói tanács kimondta, hogy a „módszeres” jelleg: négy olyan elemre utal, amely a jelen eset alkalmazásában következőképpen fejezhető ki:

- egy politikai cél létezése, egy terv, amelynek alapján a támadást elkövetik, vagy egy tágran értelmezett ideológia, azaz egy közösség megsemmisítésének, üldözésének vagy gyengítésének célja;
- a polgári lakosság egy csoportja ellen elkövetett nagyon nagyszabású bűncselekmény elkövetése, vagy az egymáshoz kapcsolódó embertelen cselekmények ismételt és folytatólagos elkövetése;
- a jelentős köz-, illetve magán erőforrások előkészítése és használata, akár katonai, akár egyéb jellegű;
- a magas szintű politikai és/vagy katonai hatóságok részvétele a módszeres terv meghatározásában és alkalmazásában.

A bírói tanács ezután kimondta, hogy a tervnek „nem kell feltétlenül kifejezetten kinyilvánítva vagy akár világosan és egyértelműen kimondva lennie”, illetve hogy elegendő az is, ha különböző események sorából következtetni lehet rá, amelynek példáit a bírói tanács felsorolta.

100. A fellebbezési tanács úgy véli, nem világos, hogy a bírói tanács egy terv létezését az emberiesség elleni bűncselekmény jogi elemének tekintette-e. A fellebbezési tanács szerint egy terv vagy egy politika léte ugyan releváns lehet, mint bizonyíték, de nem jogi eleme a bűncselekménynek. Ez alább bővebb kifejtésre kerül.

101. A támadás átfogó és módszeres természetének vonatkozásában a fellebbezési tanács a Nemzetközi Törvényszék joggyakorlatára hivatkozik, amely szerint az „átfogó” kifejezés a támadás nagyszabású volta

¹ A volt Jugoszlávia területén 1991 óta elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért felelős személyek megbüntetésére létrejött Nemzetközi Törvényszék.

és az általa célba vett személyek számára vonatkozik, míg a „módszeresség” fogalma az erőszakos cselekmények szervezett természetére vonatkozik, valamint a véletlenszerű előfordulásuk valószínűtlenségére. A módszeres bűnözés, a hasonló bűnügyi magatartás nem véletlenszerű, rendszeres alapon történő ismétlése gyakori kifejezése az ilyen módszeres jelenségnek. Mindössze magának a támadásnak, s nem a vádlott egyéni tetteinek kell átfogónak és módszeresnek lennie. A fellebbezési tanács hangsúlyozza, hogy elég, ha a vádlott tettei ezen támadás részét képezik, és amennyiben minden más követelmény teljesül, úgy akár az egyedi vagy korlátozott számú cselekmények is az emberiesség elleni bűncselekménynek minősülnek, ha csak nem állítható, hogy ezek a cselekmények egyedülállóak vagy véletlenszerűek.

102. Összességében, a fellebbezési tanács arra a következtetésre jut, hogy a bírói tanácsnak igaza volt, amikor megállapította, hogy az emberiesség elleni bűncselekményeknek a polgári egyének ellen elkövetett átfogó és módszeres támadás részének kell lenniük.

[...]

108. A bírói tanács erre a következtetésre jutott:

Az emberiesség elleni bűncselekmény nemcsak a szó szigorú értelmében vett polgári személyek ellen elkövetett cselekményekre vonatkozik, hanem magában foglal az emberek két kategóriájával szemben elkövetett bűnöket is: azokat, akik az ellenálló mozgalmak tagjai voltak, valamint a volt harcosok – függetlenül attól, hogy hordtak, hordanak (sic!) egyenruhát, vagy sem –, akik már nem vettek részt a harcokban, amikor a bűncselekményeket elkövették, mert vagy elhagyták már a hadsereget, vagy nem hordtak már fegyvert, vagy – végső soron – konkrétan megsebesülésük vagy fogva tartásuk okán a küzdelmen kívül helyezték őket. Ebből az is következik, hogy a polgári személyi státuszának megállapításánál figyelembe kell venni az áldozat konkrét helyzetét abban az időpontban, amikor elkövették ellene a bűncselekményeket, és nem csak a jogállását. Végezetül megállapítható, hogy a katonák jelenléte egy szándékosan célba vett polgári lakosságban nem változtatja meg azon lakosság civil jellegét.

[...]

110. A „polgári lakosság” fogalmának meghatározásánál a fellebbezési tanács felidézi ama kötelezettségét, hogy ki kell derítenie az érvényes szokásjog helyzetét abban az időben, amikor a bűncselekményeket elkövették. E tekintetben a főtitkár jelentése kimondja, hogy a Genfi Egyezmények „a nemzetközi humanitárius jog szabályait, valamint a nemzetközi fegyveres konfliktusokra érvényes szokásjog alapját alkotják”. A Genfi Egyezmények Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 50. cikke tartalmazza a polgári egyének és polgári népesség definícióját, és ezen cikk rendelkezéseit többnyire a szokásjogot megtestesítőnek lehet tekinteni. Ennek következményeképp jelentőséggel bírnak a jelen kérdésnek a Statútum 5. cikkének értelmében, az emberiség elleni bűncselekmények kapcsán folytatott vizsgálat tekintetében.

111. Az Első kiegészítő jegyzőkönyv 51. cikk (1) bekezdése szerint polgári személy az, „aki nem tartozik a Harmadik Egyezmény 4. cikkének (1), (2), (3) és (6) bekezdésében, valamint a hivatkozott Jegyzőkönyv 43. cikkében meghatározott személyek valamelyik csoportjába. Azt a személyt, akinek polgári minőségével kapcsolatban kétely merült fel, polgári személynek kell tekinteni”. A fellebbezési tanács megjegyzi, hogy a „kétely felmerülésének” imperatívusza a katonaság egy adott tagjának várható viselkedésére van korlátozva. Amennyiben azonban az utóbbi bűnügyi felelőssége a vitás kérdés, úgy a bizonyítás terhe arra vonatkozóan, hogy egy adott személy polgári személynek minősül-e, a vádhatóságra hárul.

112. Ahogy a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának (ICRC) a Kiegészítő Jegyzőkönyvhöz fűzött kommentárja magyarázza, a személyek következő kategóriái – a Harmadik Genfi Egyezmény 4A cikke alapján – ki vannak zárva a polgári státuszból:

1. Valamely összeütköző Fél fegyveres erejének, valamint az ezen fegyveres erők részét alkotó néphadnak (milícia) és önkéntes csapattesteknek tagjai.
2. Az egyéb néphadnak (milícia) és önkéntes csapattesteknek tagjai, ideértve a szervezett ellenállási mozgalmak tagjait, ha azok valamely összeütköző Félhez tartoznak és a saját területükön belül vagy azon kívül tevékenykednek, még ha ez a terület megszállás alatt áll is, feltéve, hogy a néphad és az önkéntes csapattestek, ideértve a szervezett ellenállási mozgalmakat is, megfelelnek a következő feltételeknek:
 - a) élükön olyan személy áll, aki alárendeltjeiért felelős;
 - b) meghatározott és messziről felismerhető megkülönböztető jelvényt viselnek;
 - c) fegyvereiket nyíltan viselik;
 - d) hadműveleteikben a háború törvényeihez és szokásaihoz alkalmazkodnak.
3. A rendes fegyveres erők ama tagjai, akik olyan kormány vagy hatóság szolgálatában állnak, amelyet az őket fogva tartó Hatalom nem ismer el.
4. A meg nem szállt terület lakossága, amely az ellenség közeledtére önként ragad fegyvert, hogy szembe szálljon a benyomuló csapatokkal, és amelynek nem volt ideje rendes fegyveres erőkké átalakulnia, ha fegyvereit nyíltan viseli és a háború törvényeit és szokásait tiszteletben tartja.

Emellett az Első kiegészítő jegyzőkönyv 43. cikke a fegyveres erők új definícióját teszi közzé, „amely kiterjed a fent említett, Harmadik Egyezmény 4. cikkének különböző kategóriáira”.

113. Együttesen olvasva az Első kiegészítő jegyzőkönyv 50. cikkét, valamint a Harmadik Genfi Jegyzőkönyv 4A cikkét, kimondják, hogy a fegyveres erők, valamint az ezen fegyveres erők részét alkotó néphadok (milícia) és önkéntes csapattestek tagjai nem tarthatnak igényt polgári személyi státuszra. Éppúgy nem tarthatnak erre igényt a szervezett ellenállási mozgalmak tagjai, ha élükön olyan személy áll, aki alárendeltjeiért felelős, meghatározott és messziről felismerhető megkülönböztető jelvényt viselnek, fegyvereiket nyíltan viselik és hadműveleteikben a háború törvényeihez és szokásaihoz alkalmazkodnak. Egyúttal azonban a tanács úgy

véli, hogy az ilyen ellenálló csoportok tagjainak és a volt harcosoknak, akik fegyverüket letették, jelenléte egy népességen belül nem változtat az utóbbi polgári jellegén. A bírói tanácsnak igaza volt e tekintetben.

114. Mindazonáltal félrevezető lehet a bírói tanács felfogása, miszerint figyelembe kell venni az áldozat konkrét helyzetét abban az időben, amikor a bűncselekményeket elkövették, annak meghatározásánál, hogy polgári jogállással rendelkeztek-e. Az ICRC kommentárja tanulságos útmutatást nyújt ebben a kérdésben és a következőt mondja ki:

A fegyveres erők minden tagja harcos, és csak a fegyveres erők tagjai harcosok. Ez tehát felszámolja a kváziharcos fogalmát, amelyet időnként használtak olyan tevékenységek kapcsán, amelyek többé-kevésbé közvetlenül a háborús erőfeszítésekhez kapcsolódnak. Hasonlóképpen megszűnik a részidős státusz, a félig polgári, félig katonai státusz, valamint az éjszaka katona, nappal polgár kategória. Egy polgári személy, akit beiktatnak egy katonai szervezetbe, mint amelyet az (1) bekezdésben említenek, a katonaság részévé válik, és harcoló személynek minősül a hadiállapot idején keresztül [vagy legalábbis amíg maradandóan le nem szereli az (1) bekezdésben hivatkozott felelős parancsnoksága], függetlenül attól, hogy részt vesz-e harcokban, vagy éppen fegyverben áll-e. Aki megsebesül, beteg lesz vagy hajótörést szenved, az jogosult az Első és Második Egyezmények [44. cikk (8) bekezdés] védelmére, és ha elfogják, úgy jogosult a Harmadik Egyezmény [44. cikk (1) bekezdés] védelmére.

Ennek következményeképp az áldozat konkrét helyzete a bűncselekmények elkövetésekor nem biztos, hogy meghatározó polgári személyi, illetve nem polgári személyi státuszát illetően. Amennyiben valóban fegyveres szervezet tagja, úgy a tény, hogy éppen nincs felfegyverezve, illetve nem harcol a bűncselekmények elkövetésekor, nem ruház rá polgári státuszt.

115. A bírói tanács azt is kimondta, hogy a „katonák jelenléte egy szándékosan megcélzott polgári lakosság körében, nem változtat azon lakosság polgári természetén”. Az ICRC kommentárja erről a pontról a következőt mondja:

„...háborús körülmények között megkerülhetetlen, hogy olyan egyének, akik a harcos kategóriájába tartoznak, keverednek a polgári lakossággal, például olyan katonák esetében, akik eltávozási engedéllyel családjaikat látogatják. Amíg azonban ezek nem rendes, viszonylag nagy számú katonai egységek, úgy ez nem változtat a lakosság polgári jellegén.”

Ezért tehát annak megállapítása érdekében, hogy a katonák jelenléte egy polgári népességen belül megfosztja-e a népességet a polgári jellegétől, meg kell vizsgálni a katonák számát, valamint azt is, hogy engedéllyel vannak-e szabadságon.

[...]

120. A fellebbviteli tanács úgy véli, hogy a fentiekben kifejtetteknek megfelelően nem világos, hogy a bírói tanács egy terv létezését az emberiség elleni bűncselekmény jogi elemének tekintette-e. Ezen téma kapcsán a fellebbviteli tanács korábbi alkalommal kimondta:

„...sem a támadást, sem a vádlott cselekményét nem kell, hogy bármilyen jellegű »politika« vagy »terv« támogassa. A vélt cselekmények idején semmi sem szerepelt a Statútumban vagy a nemzetközi szokásjogban, amely bizonyítékot igényelt, hogy van egy terv vagy politika ezen bűncselekmények elkövetésére. Ahogy fent utaltunk rá, a bizonyíték, hogy egy támadás a polgári népesség ellen irányul, valamint hogy átfogó és módszeres-e, a bűncselekmények jogi elemei közé tartozik. Ám ezen elemek bizonyításához szükséges kimutatni, hogy egy politika vagy terv létezésének eredménye. Annak kimutatása, hogy valóban volt egy politika vagy terv, hasznos lehet annak alátámasztásánál, hogy a támadás a polgári lakosság ellen irányult, és hogy átfogó és módszeres (különösen az utóbbi) volt, de egyúttal ezeknek a bizonyítása elképzelhető a más dolgokra történő hivatkozással is. Így a bizonyításban lényeges lehet egy politika vagy terv létezése, de nem jogi eleme a bűncselekménynek.

A fellebbviteli tanács egyetért, hogy egy terv vagy politika létezése nem jogi eleme az emberiség elleni bűncselekménynek, bár a bizonyítás tekintetében lényeges lehet annak bizonyítékokkal történő alátámasztásában, hogy a támadás a polgári népesség ellen irányult, valamint hogy átfogó és módszeres volt.

[...]

124. A fellebbviteli tanács úgy véli, hogy a *mens rea*-ra (bűnös tudat) alapuló bűncselekmények az emberiség ellen megvalósultnak tekinthetők, ha a vádlottnak megvan a kellő szándéka ama bűncselekményt megvalósító tett elkövetésére, amellyel megbízták, illetve ha tudja, hogy támadásra kerül sor a polgári népesség ellen és azt is tudja, hogy tettei részét képezik ezen támadásnak. A fellebbezési tanács továbbá úgy véli:

Ahhoz, hogy megállapítható legyen a bűnügyi felelősség a Statútum 5. cikke értelmében, „a vádlott indítása a támadásban való részvételében érdektelen, és egy emberiség elleni bűncselekményt teljes mértékig személyes indíttatás által vezérelve is el lehet követni”. Továbbá a vádlottnak nem kell osztania a támadás mögöttes szándékát vagy célját. Az is érdektelen, hogy a vádlott a cselekményét a célba vett népesség ellen akarta-e elkövetni, vagy pusztán az áldozata ellen. A támadásnak magának, s nem a vádlott tetteinek kell a célba vett népesség ellen irányulnia. Elegendő, ha a vádlott tisztában van azzal, hogy tettei részét képezik ezen támadásnak. Az arra vonatkozó bizonyíték, hogy pusztán személyes indokkal követte el tetteit legfeljebb azt a megcáfolható feltételezést tudja támogatni, miszerint nem volt tudatában annak, hogy tettei ezen támadás részét képezték.

125. Jelen esetben a bírói tanács a *Tadić* ügy fellebbezési eljárásban hozott ítéletre hivatkozott, miszerint „a vádlott tetteinek a polgári népesség ellen irányuló átfogó és módszeres bűncselekmények rendszerének részét kell képeznie, és a vádlottnak tudatában kellett lennie annak, hogy cselekményei ezen rendszerbe illelnek”. Ezután a következőt állapította meg:

A vádlottnak nem kellett igényt tartania azon tényállás összes elemének ismeretére, amelyek keretében a cselekményeit elkövette; elegendő az, hogy az általa betöltött funkció révén tudatosan vállalt részt ezen tényállás megvalósításában.

Továbbá a kapcsolata az intézményes vagy de facto rendszerrel, amely alapján az elkövető cselekedett, és ezen kapcsolat ismerete, amelyet a Törvényszék joggyakorlata megkövetel, és amelyet az ICTR (Ruandai Nemzetközi Törvényszék) fentebb ismételten kimondott, semmilyen formában nem követel bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a cselekvő személynek szándékában állt az adott rendszer támogatása, sem pedig, hogy teljes és abszolút szándéka lett volna annak nevében eljárni, mindaddig, amíg bemutatásra kerül bizonyíték, amely a közvetlen vagy közvetett rosszhiszeműséget vagy gondatlanságot alátámasztja. Valóban, jelen Törvényszék bírói tanácsai, valamint az ICTR és a fellebbezési tanács mindössze azt követelik meg, hogy teljesüljön az a feltétel, hogy a vádlott „tudott” a bűnös politikáról vagy tervről, amely nem feltétlenül követeli meg a részéről a szándékosságot vagy a közvetlen rosszhiszeműséget („a cselekvő személy *el kívánja* követni a büntetendő cselekményt, amely vagy önmagában a *célja*, vagy legalábbis célja megvalósításának eszköze”). Emellett fennállhat a közvetett rosszhiszeműség (a cselekvő személy nem az adott kimenetelt kívánta szándékosan megvalósítani, de tudta, hogy ez lesz az eredmény) vagy a gondatlanság („az elkövető csak egy valószínű vagy potenciális következményként látja előre a kimenetelt”). Más szóval a tudás olyan magatartásra is kiterjed, amely szerint „egy személy tudatos kockázatot vállal annak reményében, hogy ez a kockázat nem okoz sérelmet”.

Ebből következik, hogy az emberiesség elleni bűncselekménnyel kapcsolatos sajátos *mens rea* (bűnös tudat) nem követeli meg, hogy a cselekvő személy azonosuljon az ideológiával, politikával vagy tervvel, melynek nevében tömeges bűncselekményeket követtek el, sőt, még csak az sem, hogy támogatta volna ezeket. Elegendő, hogy tudatosan vállalta annak kockázatát, hogy az ideológia, politika vagy terv végrehajtásában részt vett. Ez konkrétan azt jelenti, hogy például be kell bizonyítani, hogy:

- a vádlott önszántából egyezett bele az általa betöltött feladatok végrehajtásába;
- a feladatok azon politikai, katonai vagy polgári hatósággal való együttműködését eredményezték, amely a bűncselekményeket okozó ideológiát, politikát vagy tervet kialakította;
- az ideológiához, politikához vagy tervhez kapcsolódó parancsokat kapott; és végezetül
- a bűncselekmények elkövetéséhez szándékos cselekmények elkövetésével járult hozzá vagy pusztán azal, hogy nem volt hajlandó saját akaratából megtenni a szükséges lépéseket elkövetésük megakadályozása érdekében.

126. Az emberiesség ellen elkövetett bűncselekmények esetén alkalmazandó *mens rea* kapcsán a fellebbezési tanács megerősíti esetjogát, amely szerint szükséges, hogy a vádlott tudjon arról, hogy folyamatban van egy támadás a polgári lakosság ellen, valamint azzal is tisztában legyen, hogy az ő cselekménye ennek része. Amidőn megállapította, hogy „elegendő az, hogy tudatosan vállalta annak kockázatát, hogy az ideológia, politika vagy terv végrehajtásában részt vett”, a bírói tanács nem helyesen fogalmazta meg a *mens rea*-t, amely az emberiesség ellen elkövetett bűncselekményekre alkalmazandó. Továbbá, ahogy fentebb kifejtet-

tük, nincs egy terv vagy politika létezésére vonatkozó jogi követelmény, és a bírói tanács állítása félrevezető e tekintetben. Továbbá a fellebbezési tanács úgy véli, hogy a vádlott ismeretére vonatkozó bizonyíték az adott eset tényállásának függvénye; ennek eredményeképpen ezen jogi elem bizonyításának módja esetről esetre eltérhet. Ezért a fellebbezési tanács elutasítja egy, a bizonyítási elemeket tartalmazó lista meghatározását, amely, ha bebizonyításra kerül, kimutatná a vádlott bűnösséghez szükséges tájékozottságát.

127. A fellebbezési tanács továbbá megállapítja, hogy a bírói tanács négy pontból álló listája, amely bizonyítékként szolgálhat egy *mens rea*-hoz, több hiányosságtól is szenved. Az első pont, miszerint a vádlott „ön-szántából” egyezett bele az általa betöltött feladatok végrehajtásába”, homályos és nem feltétlenül kapcsolódik az emberiség ellen elkövetett bűncselekményekre alkalmazandó *mens rea*-hoz. A második és harmadik pontok, valamint a negyedik pont első része félrevezetésre alkalmasak, mivel oly módon értelmezhetők, hogy feltétlenül szükséges egy ideológia, politika vagy terv létezése. Emellett ezek sem kellő pontossággal kapcsolódnak azon követelményhez, hogy a vádlottnak tudnia kell: cselekményei a bűnös támadás részét alkotják. Végül a negyedik pont második része inkább a 7. cikk (3) bekezdése értelmében tűnik felelősséget megállapítani, mint a 7. cikk (1) bekezdésében foglalt emberiség elleni bűncselekmények kapcsán.

128. Az előbbieken kifejtett okok miatt a fellebbezési tanács arra jut, hogy a bírói tanács részben tévedett az emberiség ellen elkövetett bűncselekményekre alkalmazandó *mens rea* megfogalmazásában.

[...]

135. A fellebbviteli tanács úgy véli, hogy „bár az üldözés gyakran a cselekmények sorozatára vonatkozik, egyetlen cselekmény is elegendő lehet, mindaddig, amíg ezen cselekmény vagy mulasztás a felsorolt okok egyikének alapján történő diszkriminációt valószínűsít meg, és szándékosan azzal a céllal hajtották végre, hogy ilyen alapon diszkrimináljon”. Továbbá azoknak a cselekményeknek, amelyek az emberiség ellen elkövetett bűncselekményként való üldözést alapozzák meg, akár önmagukban, akár egyéb cselekményekkel együttesen vizsgálva olyan üldözést megvalósító bűncselekményeknek kell lenniük, amelyek súlyosságukat tekintve felérnek a Statútum 5. cikkében felsoroltakkal.

136. Jelen esetben a bírói tanács kimondta:

Nem fér kétség ahhoz, hogy a testi vagy lelki épség elleni súlyos sérelem, valamint egyéni szabadságba történő beavatkozás üldözésként jellemezhető akkor, ha – mint azt az alábbiakban vázoljuk – egy csoport tagjait pusztán azért veszi célba, mert azok egy bizonyos közösséghez tartoznak. A bírói tanács úgy véli, hogy az ember alapvető és elidegeníthetetlen jogainak – azaz az „élethez, a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz” való jog, az a jog, hogy ne lehessen az egyént „rabszolgaságban vagy szolgaságban tartani”, az a jog, hogy ne lehessen az egyént „kínvallatásnak, avagy kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni”, valamint az a jog, hogy ne lehessen „önkéntesen letartóztatni, fogva tartani

vagy száműzni”, ahogyan ezeket az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 3., 4., 5. és 9. cikkei megerősítik – korlátozásai ezen jogok természetéből adódóan üldözést valósíthatnak meg, amennyiben azokat diszkriminatív alapon követik el.

Ebben a bekezdésben a bírói tanács az üldözést megvalósító cselekmények paramétereit fogalmazta meg, beleértve a „testi vagy lelki épség elleni súlyos sérelmet” okozó cselekményeket és az „egyéni szabadság korlátozását” olyan körülmények között, amelyek keretében egy adott csoport tagjait diszkriminatív alapon veszik célba. A bírói tanács az üldözésnek egy olyan definícióját fejtette ki, amely az *actus reus*-t (bűnös tett) az alapvető emberi jogok korlátozását magában foglalóként jellemezte. Annak megállapítása során, hogy a vádiratban foglalt sérelmek üldözést valósítanak-e meg, valamint hogy milyen körülmények között tehetik ezt, a bírói tanács áttekintette a második világháborús nürnbergi törvényszék, valamint a Nemzetközi Törvényszék joggyakorlatát is. Ezután arra jutott, hogy az üldözés más formát is ölthet, mint a személy elleni sérelem és olyan cselekményekre hivatkozott, „amelyek súlya nem a nyilvánvaló kegyetlenségükből fakad, hanem a diszkriminációból, amelyet az emberiségben meg kívánnak honosítani”.

137. Az üldözés bűncselekményét megvalósító cselekmények standardjainak kijelölése során a bírói tanács arra jutott, hogy az „üldözés” cselekménye nemcsak testi és lelki sérelmet, valamint az egyéni szabadságba történő beavatkozást foglalja magába, hanem kevésbé súlyosnak tűnő cselekményeket is, mint például a tulajdon ellen irányuló cselekmények, mindaddig, amíg az áldozati személyeket olyan alapon választották ki, amely egy bizonyos közösséghez való tartozásukhoz kapcsolódik.

A „Diszkrimináció” című alfejezetben a bírói tanács továbbá így határozott:

Ami az üldözés egyéni jellegét és súlyát adja, és amitől képes lesz olyan bűncselekményeket megvalósítani, amelyek önmagukban látszólag nem az ember legalapvetőbb jogaiba történő beavatkozást megvalósító cselekményeknek tűnnek, mint például az egyén tulajdona elleni támadás, az a konkrét szándék, hogy egy embernek sérelmet okozzanak azért, mert egy bizonyos közösséghez vagy csoporthoz tartozik, és nem az ennek érdekében alkalmazott eszköz. Más szóval az üldözés elkövetője eredetileg nem az egyént célozza meg, hanem a tagságot egy konkrét faji, vallási vagy politikai csoportban.

[...]

140. A bírói tanács arra a következtetésre jutott, hogy azok az alább hivatkozott cselekmények, amelyek a vádirat 1. vádpontja szerint az emberiség elleni bűncselekményként való üldözést valósítanak meg, valóban ilyen bűncselekményt valósítottak meg.

A kérdés, hogy ez a következtetés helyes-e, valamint hogy tiszteletben tartja-e a törvényesség, vagyis a *nullum crimen sine lege* elvét.

141. A *nullum crimen sine* többek között az 1996. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány (ICCPR) 15. cikkében és az 1950. november 4-i, az Emberi jogok és alapvető

szabadságok védelméről szóló egyezmény (ECHR) 7. cikkében van lefektetve. A *Hadžihasanović* esetben benyújtott előzetes fellebbezés kapcsán hozott döntésében a fellebbezési tanács kimondta, hogy „mindig is az volt a jelen Törvényszék megközelítése, hogy nemcsak a Statútum értelmezésére hagyatkozik a bünygyi felelősségre vonatkozó törvények megállapításában, hanem igyekszik felmérni a bűncselekmény elkövetésének időpontjában érvényes szokásjogi helyzetet is”. Ezért, bár a Nemzetközi Törvényszék Statútuma felsorol olyan bűncselekményeket is, amelyek kapcsán a Nemzetközi Törvényszéknek nincs joghatósága, a Törvényszék csak akkor mondhat ki büntetőítéleteket, ha biztos abban, hogy a bűncselekményt az elkövetés időpontjában tiltotta a nemzetközi szokásjog.

142. A vádirat első pontja a jelen esetben azzal vádolta a fellebbezőt, hogy az emberiesség elleni bűncselekményt követett el a boszniai moszlim polgári népesség politikai, faji vagy vallási alapon történő üldözésével a Vitez, Busovača, Kiseljak és Zenica községekben az 1992 májusától 1994 januárjáig terjedő időszakban. A vádirat azt állította, hogy az üldözés a boszniai moszlimok által lakott nagyvárosok, városok és falvak elleni, átfogó és módszeres támadás által valósult meg. A vád tárgyát képező üldözések nagyvárosokat, városokat és falvakat sújtottak, gyilkolást és súlyos sérüléseket okoztak, valamint a tulajdon megsemmisítésével és kifosztásával, a polgári személyekkel való embertelen bánásmóddal és polgári személyek elhurcolásával jártak. Ezek a cselekmények összességükben képezték az 1. vádpont alapján történő, üldözés kapcsán kimondott büntetőítélet alapját, ahogy az a bírósági ítélet rendelkező részéből kirajzolódik. A fellebbezési tanács megvizsgálja, hogy az üldözésért való elítélés alapjául szolgáló cselekmények a jelen esetben ilyen bűncselekményt valósítottak-e meg a nemzetközi szokásjog szerint az elkövetésük időpontjában.

(i) Emberölés (gyilkolás) és súlyos testi sértés okozása

143. Az emberölés, illetve a súlyos testi sértés okozására vonatkozó vádat illetően a bírói tanács kimondta, hogy „nem kérdéses: „a testi vagy lelki épség elleni súlyos sérelmet... üldözésként lehet jellemezni..., ha egy csoport tagjait célozzák meg pusztán azért, mert egy bizonyos közösséghez tartoznak”. A fellebbezési tanács úgy véli, hogy az élethez való inherens jog, valamint az jog, hogy az egyén ne legyen kitéve kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak, elismert a nemzetközi szokásjogban és megtestesül a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány (ICCPR) 6. és 7. cikkeiben, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezmény (ECHR) 2. és 3. cikkeiben. A Nemzetközi Törvényszék joggyakorlatában egyértelmű, hogy a testi vagy lelki épség elleni súlyos sérelmet okozó cselekmények kellő súllyal bírnak a Statútum 5. cikkében felsorolt egyéb bűncselekményekhez hasonlóan, és ezért üldözést valósíthatnak meg. Ahogy ezt többek között a bírói tanács *Kupre{ki}*-döntése megállapította, az üldözés bűncselekménye a nemzetközi szokásjogban az irányba fejlődött, hogy magába foglal olyan cselekményeket, mint a „gyilkosság, kiirtás, kínzás és egyéb, személyek ellen elkövetett súlyos cselekmények, mint az 5. cikkben felsoroltak”.

(iii) A tulajdon megsemmisítése és kifosztása

144. A bírói tanács úgy vélte, hogy az üldözés „ölthet más formát is, mint az ember elleni sérelem, különösen olyan cselekményekét, amelyek súlya nem a nyilvánvaló kegyetlenségükből fakad, hanem a diszkriminációból, amelyet az emberiségben meghonosítani kívánnak”. A bírói tanács úgy határozott, hogy az „üldözés öltheti Bosznia-Hercegovina moszlim népessége magánlakásainak vagy üzleteinek, szimbolikus jelleggel rendelkező épületeinek vagy a létfenntartáshoz szükséges eszközei elkobzásának vagy megsemmisítésének formáját”. A tulajdon megsemmisítéseként a bírói tanács a „városok, falvak és egyéb, az adott polgári népesség tulajdonába tartozó közösségi vagy magántulajdon megsemmisítését, vagy átfogó, katonai szükséglettel nem igazolható pusztításként” definiálta, amelyet „törvénytelenül, önkényesen és diszkriminatív jelleggel hajtottak végre”. A tulajdon kifosztását következőképp definiálták: „[E]gy adott népességhez tartozó tulajdon törvénytelen, átfogó és önkényes kisajátítása, függetlenül attól, hogy ezen tulajdon magánszemélyek vagy állami vagy „kvázi-állami” kollektívák tulajdonában állt”.

145. A fellebbezési tanács megjegyzi, hogy különböző jogi instrumentumok védik a tulajdonhoz való jogot. A IV. Genfi Egyezmény, amely a nemzetközi szokásjog egyik kifejeződése, tiltja a tulajdon megsemmisítését az 53. cikkében, amely következőképp rendelkezik:

„A megszálló Hatalomnak nem szabad egyénileg vagy együttesen magánszemélyek, az állam vagy közhatóságok, társadalmi vagy szövetkezeti szervezetek tulajdonában álló ingó vagy ingatlan dolgokat elpusztítani, kivéve, ha az elpusztítást a katonai műveletek feltétlenül szükségessé teszik”.

A IV. Genfi Egyezmény 147. cikke továbbá tiltja a tulajdon olyan átfogó megsemmisítését és kisajátítását, amelyet nem indokol katonai szükséglet és amelyet törvénytelenül és önkényesen hajtanak végre. A polgári objektumokat védik a Genfi Egyezmények Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 51. és 52. cikkei. Emellett az Első kiegészítő jegyzőkönyv 52. cikk (3) bekezdésének rendelkezése szerint, ha kétség merül fel, hogy egy normális esetben polgári használatra szánt létesítmény, mint például egy imahely, egy ház, illetve egyéb ott-hon, vagy egy iskola oly módon használtatik, hogy hathatósan támogatja a katonai műveleteket, akkor abból kell kiindulni, hogy nem használják ily módon. Bár ez a rendelkezés nyilvánvalóan a katonaságra vonatkozik, amely készen áll egy támadás megkezdésére, mindazonáltal nem mentesíti a vádhatóságot azon kötelesség alól, hogy egy büntetőjogi esetben bebizonyítsa: az objektum valóban polgári használatra volt szánva. A kulturális objektumokat és az imahelyeket védi az Első kiegészítő jegyzőkönyv 53. cikke. A Nemzetközi Törvénykönyv Statútuma magába foglalja a tulajdon megsemmisítésének tilalmát a 2. cikk (d) bekezdésében a Genfi Egyezmények súlyos megsértéseként, valamint a háborús jog, illetve szokások megsértéseként a 3. cikk (b) bekezdésben.

146. A tulajdon megsemmisítését a Nemzetközi Törvényszék több bírói tanácsa is az emberiség elleni bűncselekményként üldözendőnek minősítette. A *Kupre{ki}*-esetben eljáró bírói tanács úgy vélte, hogy annak eldöntése, hogy az ilyen tulajdon elleni támadások üldözésnek minősülnek-e, azon múlik, hogy milyen jellegű

az érintett tulajdon, és azt is kimondta, hogy „bizonyos tulajdonfajták megsemmisítése nem jár elegendően súlyos hatással az áldozatra ahhoz, hogy az emberiesség elleni bűntettet valósítson meg, még akkor sem, ha a megsemmisítés diszkriminatív alapon történik: ennek egy példája egy illető autójának elégetése (kivéve, ha az autó elengedhetetlennek és az élethez szükségesnek minősül a tulajdonos számára)”. Ám a *Kupre{ki}*-esetben eljáró bírói tanács úgy határozott, hogy abban az esetben, amelyben az otthonok és tulajdon átfogó megsemmisítéséről volt szó, ez utóbbi egy „bizonyos lakosság megélhetése megsemmisítésének” minősült és ugyanazzal az „embertelen következménnyel járhatott, mint a népesség elhurcolása vagy deportálása”. A bírói tanács arra a következtetésre jutott, hogy a cselekmény „az alapvető emberi jogok durva és nyílt megtagadását valósította meg és – amennyiben diszkriminatív alapon történt – üldözésnek minősülhet”. A fellebbezési tanács egyetért ezzel az értelmezéssel.

147. A rablás aktusai, amelyek közé a Nemzetközi Törvényszék minősítése szerint a fosztogatás is tartozik, a nemzetközi humanitárius jog különböző normáit sértik. A fosztogatást kifejezetten tiltja a IV. Genfi Egyezmény 33. cikke és a Második Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikk (2) bekezdés g) pontja. Emellett az 1907. évi Hágai Egyezmények 28. és 47. cikkei is kifejezetten tiltják a fosztogatást.

148. A fosztogatás tilalmát ezért a nemzetközi szokásjog részének lehet tekinteni. Emellett meg lehet jegyezni, hogy a Nürnbergi Karta és a Szövetséges Ellenőrző Bizottság 10308. számú törvénye háborús bűnként tiltották a „magán- és köztulajdon fosztogatását”, valamint hogy a fosztogatás bűncselekménye büntetőeljárások tárgya volt a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék, illetve a második világháborút követő egyéb perek során, amelyekben egyes esetekben mind háborús bűnként, mind pedig az emberiesség elleni bűncselekményként való vádként alkalmazták. Felmerülnek azonban kétségek, hogy a fosztogatás aktusa önmagában véve elérheti-e a súlyosságnak azt a szintjét, amely szükséges az emberiesség elleni bűncselekmények megvalósításához.

149. A fellebbviteli tanács arra jut, hogy a tulajdon megsemmisítése, a pusztítás természetének és kiterjedésének függvényében minősülhet az üldözés bűncselekményének, amely épp olyan súlyos, mint a Statútum 5. cikkében felsorolt egyéb bűncselekmények.

(iii) Deportálás, kényszeráttelepítés és erőszakos áttelepítés

150. A bírói tanács szerint a „polgári személyek deportálása vagy kényszeráttelepítése a következőket jelenti: »az érintett személyek jogszerű tartózkodóhelyéről történő, a nemzetközi jog által engedélyezett indok nélküli kényszeráttelepítése kiűzés vagy egyéb kényszerítő intézkedések révén«”. A bírói tanács megvizsgálta a Lengyel Legfelső Nemzeti Bíróság és az amszterdami Holland Különleges Bíróság különböző ítéleteit, a Szövetséges Ellenőrző Bizottság 10. számú törvényével, valamint az Izraeli Legfelső Bíróság *Eichmann*-esetben hozott döntésével összhangban, amely a deportálást üldözésnek minősítette.

151. A fellebbviteli tanács megjegyzi, hogy a bírói tanács felváltva és szinonimaként látszik használni a deportálást és a kényszeráttelepítést. A Genfi Egyezmények tiltják az erőszakos áttelepítést és a deportálást. A IV. Genfi Egyezmény 49. cikkének rendelkezése szerint „[t]ilos a bármely indokból történő tömeges vagy egyéni kényszeráttelepítés, valamint védett személyeknek a megszállott területen kívül, akár a megszálló hatalom, akár bármely más – megszállott vagy meg nem szállott – állam területére való kitelepítése” A IV. Genfi Egyezmény 147. cikke, felsorolva a súlyos jogsértéseket, amelyekre a 146. cikk vonatkozik, a „védett személy jogellenes elhurcolására vagy áthelyezésére” hivatkozik. Az Első kiegészítő jegyzőkönyv 85. cikke tiltja a „Negyedik Egyezmény 49. cikkének megsértésével a megszálló Hatalom saját polgári lakossága részének áttelepítését a megszállott területre vagy a megszállt terület teljes lakosságának, illetve lakossága egy részének kitelepítését vagy áttelepítését a területen belül vagy azon kívülre”. Továbbá, a Második Kiegészítő Jegyzőkönyv 17. cikke következőképp rendelkezik:

1. Fegyveres összeütközés miatti okból a polgári lakosság áttelepítése nem rendelhető el, hacsak azt a polgári személyek biztonsága és parancsoló katonai szükségszerűség nem kívánja meg. Amennyiben ilyen áttelepítést kell végrehajtani, minden intézkedést meg kell tenni annak érdekében, hogy a polgári lakosságot megfelelő elhelyezési, higiéniai, egészségügyi, biztonsági és élelmezési feltételek fogadják.
2. Polgári személyek nem kényszeríthetők arra, hogy a fegyveres összeütközéssel összefüggésben saját területüket elhagyják.

152. A *Krnjelac*-esetben a következőképp határozott a fellebbezési tanács:

A kényszeráttelepítések, akár külön-külön véve, akár összességükben, az üldözés bűncselekményének minősülhetnek, amely egyenlő súlyossággal bír a Statútum 5. cikkében felsorolt egyéb bűncselekményekkel. [...]

A fellebbezési tanács arra a következtetésre jut, hogy az országhatáron belüli, illetve azon túl történő áttelepítés a nemzetközi jog alapján nem megengedett okoknál fogva a nemzetközi szokásjog alapján büntethető bűncselekménynek minősül, valamint hogy ezen cselekmények, ha a kellő diszkriminatív szándékkal követik el őket, üldözésnek minősülnek a Statútum 5. cikk (h) bekezdése értelmében.

153. A fenti elemzés és joggyakorlat fényében a fellebbezési tanács úgy véli, hogy a jelen eset vádirata szerinti lényegi időben a deportálás, kényszeráttelepítés és erőszakos áttelepítés egyenlő súllyal bíró bűncselekményeknek minősülnek a Statútum 5. cikkében felsorolt egyéb bűncselekményekkel, és mint olyanok, tehát az emberiség elleni bűncselekményként való üldözést valósíthatnak meg.

(iv) A polgári személyekkel való embertelen bánásmód

154. Eltekintve a Nürnbergi Bíróság esetjogára való hivatkozásoktól, amelyekben a főbb háborús bűnösök pere azt állapította meg, hogy a kényszermunka az üldözés egy formájának minősül, valamint annak rövid említésétől, hogy a polgári személyek törvénytelen fogva tartása az üldözés bűncselekményének egy formája, a bírói tanács nem mondja ki, hogy üldözésnek minősülhet-e az összes, „a polgári személyekkel való ember-

telen bánásmódként” vádolt konkrét cselekmény, amelyek közé a boszniai moszlim polgári személyek fogva tartása tartozik, amelynek keretében „megölték, emberi pajzsként használták és megverték, valamint árkok ásására kényszerítették őket, fizikai vagy lelki visszaélésnek és megfélemlítésnek, embertelen bánásmódnak tették ki őket, valamint megfosztották őket a kellő tápláléktól és víztől”. A bírói ítélet rendelkezéseiben az üldözés miatt kimondott büntetőítélet részben a „polgári személyekkel való embertelen és kegyetlen bánásmódra alapul, és azon belül különösen arra, hogy túsul ejtették, és emberi pajzsként használták őket”.

155. A fellebbezési tanács úgy véli, hogy a vádiratban vádolt cselekmények, amelyek közé a boszniai moszlim polgári személyek fogva tartása is tartozik, amelynek keretében megölték, emberi pajzsként használták és megverték őket, fizikai vagy lelki visszaélésnek és megfélemlítésnek, embertelen bánásmódnak tették ki őket, valamint megfosztották őket a kellő tápláléktól és víztől, mind elérik az 5. cikkben felsorolt egyéb bűncselekmények súlyosságának szintjét.

(v) Támadások nagyvárosok, városok és falvak ellen

156. A bírói tanács nem tett jogi megállapítást arra vonatkozóan, hogy a nagyvárosok, városok és falvak elleni támadás üldözésnek minősül-e, mint azt a vádirat állította, bár kivehető, hogy amikor megállapította az üldözés elkövetését, a bíró tanács figyelembe vette ezeket a támadásokat. A vádirat 1. vádpontja a 6. cikk (1) bekezdés alatt a nagyvárosok, városok és falvak elleni támadásokat mint üldözést vádolja, és kimondja: „A moszlim bosnyákok lakta nagyvárosok, városok és falvak elleni átfogó és módszeres támadás[ra került sor] a Vitez, Busovača, Kiseljak és Zenica községekben”. A polgári lakosság elleni átfogó és módszeres támadás az emberiség elleni bűncselekménynek egy *chapeau* követelménye, de a vádhatóság a városok és falvak elleni támadást az üldözés különálló cselekményeiként vádolja, mint emberiség elleni bűncselekmények a vádirat 1. vádpontjában.

157. A fellebbviteli tanács az Első kiegészítő jegyzőkönyv 51. cikk (2) bekezdéséhez, illetve a Második kiegészítő jegyzőkönyv 13. cikk (2) bekezdéséhez nyúlhat vissza, ahol mindkettőben úgy rendelkeznek, hogy „[a] polgári lakosságot és polgári személyeket megtámadni tilos”. A polgári lakosság védelme a nemzetközi szokásjog elvét tükrözi, amely mind a belső, mind a nemzetközi fegyveres konfliktusokban hatállyal bír. A polgári lakosság elleni támadás tilalma pedig – amelyet a fent említett jegyzőkönyvekben körvonalaznak – a nemzetközi szokásjog jelenlegi állapotát tükrözi. A kialakult szokásjogi szabályok közé tartozik a polgári lakosság védelme a megkülönböztetés nélküli támadásoktól. Ahogy az Első kiegészítő jegyzőkönyv 51. cikk (3), (4) és (5) bekezdései kimondják:

1. A polgári személyeket megilleti a jelen Címben biztosított védelem, amennyiben és ameddig nem vesznek közvetlenül részt az ellenségeskedésekben.
2. Tilos megkülönböztetés nélküli támadásokat indítani. Megkülönböztetés nélküli támadás az:
 - a) amely nem meghatározott katonai célpont ellen irányul;

- b) amelynek során olyan harcmódot, vagy harceszközt alkalmaznak, amelyet nem lehet meghatározott katonai célpont ellen irányítani; vagy
- c) amelynek során olyan harcmódot vagy harceszközt alkalmaznak, amelynek hatásait nem lehet a jelen Jegyzőkönyv kívánalmai szerint korlátozni; és ezért minden ilyen esetben megkülönböztetés nélkül egyaránt sújtja a katonai célpontokat és a polgári személyeket, illetve polgári javakat.

3. Többek között az alábbi támadásmódok minősülnek megkülönböztetés nélkülinek:

- a) az olyan bombázás, vagy bármely más olyan módon, vagy eszközzel indított támadás, amely egyetlen katonai célpontnak tekint több, egymástól különálló és jól megkülönböztethető olyan katonai célpontot, amelyek egy nagyvárosban, városban, faluban, vagy más olyan területen vannak elhelyezve, ahol a polgári személyek, illetve polgári javak hasonló tömörülése található; és
- b) az olyan támadás, amely a polgári lakosság körében feltehetően annyi áldozatot követel és annyi sebesülést okoz, valamint a polgári javakban akkora károkat idéz elő, hogy azok önmagukban, vagy együttesen meghaladnák a támadástól várható konkrét és közvetlen katonai előny mértékét.

158. Továbbá az 1907-es Negyedik Hágai Egyezmény 25. cikkében úgy rendelkezett, hogy a „védtelen városok, falvak, lakóhelyek vagy épületek elleni támadás, illetve azok bombázása tilos”. Az *opinio juris* létezésének bizonyítékát szolgáltatja az ENSZ Közgyűlésének 2444. számú határozata (1968), amely kimondja, hogy „a következő elvek betartandóak minden kormányzati és egyéb hatóság által, amely intézkedésekért felelős fegyveres konfliktusok során: [...] hogy tilos támadást indítani kifejezetten a polgári lakosság ellen”, valamint a 2675. számú (1970) határozat, amely a polgári népesség fegyveres konfliktusok során történő védelmének alapvető elvét körvonalazza és úgy rendelkezik, hogy „a polgári lakosság, mint olyan, nem lehet a katonai műveletek célpontja”. A Kiegészítő Jegyzőkönyvek előkészítő munkadokumentumai ezen tilalom szokásjogi státuszának további megerősítését nyújtják.

159. A kérdéssel kapcsolatos szokásjogon alapuló szabályok fényében a fellebbezési tanács úgy határoz, hogy a támadások, amelyek keretében a polgári lakosságot célozzák meg, valamint a megkülönböztetés nélküli támadások nagyvárosok, városok és falvak ellen az emberiesség elleni bűncselekményként való üldözésnek minősülhetnek.

(vi) Következtetés

160. A fellebbezési tanács úgy véli, hogy a bírói tanács, amikor az üldözések vádpontjáról határoz, köteles felmérni, hogy az ezt megalapozó cselekmények a nemzetközi szokásjog értelmében megvalósítják-e az üldözést, mint az emberiesség elleni bűncselekményt. Figyelembe véve, hogy hogyan körvonalazza a bírói tanács az üldözéssel kapcsolatos hatályos jogot, egyértelművé válik, hogy a bírói tanács nem vélte úgy, hogy az üldözést megvalósító cselekményeknek ugyanolyan súlyossággal vagy komolysággal kell bírnia, mint

a Statútum 5. cikkében felsorolt egyéb cselekményeknek; nem elegendő, hogy a bűncselekményt megalapozó cselekményeket diszkriminatív szándékkal követték el. A bírói tanács tévedett e tekintetben.

[...]

163. Az üldözések bűncselekményének *mens rea*-ját illetően a bírói tanács kimondta, hogy:

Az üldözés bűncselekménye a *mens rea* létezését igényli, amelytől sajátlagos jellegét elnyeri. Ahogy a Statútum 5. cikkében le van fektetve, a [bűncselekményt] konkrét okoknál fogva kell elkövetni, függetlenül attól, hogy ezek az okok politikai nézetekhez, faji származáshoz vagy vallási meggyőződéshez kapcsolódnak. Ami ennek a bűncselekménynek az egyéni természetét és súlyosságát adja, az nem az ennek megvalósítására használt eszközök, hanem maga a konkrét szándék, hogy egy embernek akarnak sérelmet okozni azért, mert az egy adott közösséghez vagy csoporthoz tartozik. Ezzel igazolható az is, hogy olyan bűncselekményeket tud megvalósítani, amelyek önmagukban nem tűnnek az ember legalapvetőbb jogait közvetlenül korlátozóknak, mint például a tulajdon elleni támadás. Más szóval az üldözést elkövető személy kezdetben nem az egyént veszi célba, hanem egy konkrét faji, vallási vagy politikai csoportban való tagságot.

164. A fellebbviteli tanács megismétli, hogy az emberiség elleni bűncselekmény mögöttes üldözésének fizikai aktusait elkövető személy *mens rea*-ja bizonyítékot igényel ama „konkrét szándékot [illetően], hogy politikai, faji vagy vallási alapon diszkriminálni akar”. A szükséges diszkriminatív szándékra nem lehet „közvetlenül az emberiség elleni bűncselekményként minősített támadás általánosan diszkriminatív természetéből következtetni”. Mindazonáltal a fellebbezési tanács úgy véli, hogy a „diszkriminatív szándékra lehet következtetni egy ilyen összefüggésből mindaddig, amíg az eset tényállását tekintve az állítólagos cselekmények elkövetését övező körülmények alátámasztják egy ilyen szándék fennállását”.

165. A Nemzetközi Törvényszék joggyakorlata alapján a fellebbezési tanács úgy határoz, hogy annak bemutatása, hogy egy állítólagos üldöző jellegű terv vagy politika – azaz egy célcsoporthoz tartozó személyek eltávolítása a társadalomból vagy az emberiségből – mögött konkrét üldöző szándék volt, nem szükséges ahhoz, hogy bizonyítva legyen az üldözést megvalósító fizikai cselekményeket elkövető személy *mens rea*-ja. A fellebbezési tanács továbbá elutasítja a fellebbező állítását, miszerint a diszkriminatív szándék önmagában nem elegendő az üldözés bűncselekményéhez kapcsolódó *mens rea* megállapításához. A bírói tanácsnak igaza volt, amikor a bírósági ítélet (235) bekezdésében úgy határozott, hogy a *mens rea* az üldözésnél „az a konkrét szándék, hogy egy embernek sérelmet okozzanak azért, mert egy bizonyos közösséghez vagy csoporthoz tartozik”. A fellebbviteli tanács hangsúlyozza, hogy nincs törvényes követelmény, hogy a cselekvő személynek „üldözési szándéka” legyen a diszkriminatív szándékon túlmenően.

166. A fellebbezési tanács megvizsgálta a fellebbező ama érvelését is, miszerint a bírói tanács tévedett a gondatlanság standard alkalmazásában az üldözésre vonatkozó *mens rea* követelmény vonatkozásában. A bírósági döntés (235) bekezdésében, amelyet fentebb idéztünk, nincs utalás a gondatlanságra. A bírósági ítélet (254) bekezdése körvonalazza a közvetett rosszhiszemű szándék, azaz gondatlanság követelményét a támadásban való tudatos részvétellel kapcsolatban, mint egy *chapeau* követelményt az emberiesség elleni bűncselekmények kapcsán, és nem pedig az üldözés bűncselekménye vonatkozásában. Mindazonáltal a fellebbezési tanács tudatában van ama ténynek, hogy a Statútum 7. cikk (1) bekezdése értelmében történő bűncselekményekre való utasítással kapcsolatos ténymegállapításai során a bírói tanács gyakran használt olyan megfogalmazásokat, hogy „vállalta a kockázatot” vagy „szándékosan megkockáztatta”. Ahogy fentebb megállapításra került, a megfelelő jogi standard ennek vonatkozásában az, hogy egy személy, aki elrendel egy cselekményt vagy mulasztást annak tudatában, hogy ez jelentős valószínűséggel ahhoz vezet, hogy bűncselekményt fognak elkövetni ezen parancs végrehajtása során, az rendelkezik a megfelelő *mens rea*-val annak bizonyításához, hogy jogi felelősséggel bír utasítása okán a 7. cikk (1) bekezdés értelmében. Az ennek tudatában kiadott utasítást a bűncselekmény elfogadásának kell tekintetni. Ezért egy egyén, aki egy cselekményt annak tudatában rendel el, hogy az utasítás végrehajtása során az emberiesség elleni bűncselekményként való üldözést fognak elkövetni, felelősségre vonható az üldözés bűncselekményéért a 7. cikk (1) bekezdés értelmében. Hogy a tények a jelen esetben alátámasztják-e, hogy a fellebbező felelős olyan üldözés elkövetésére való utasításért, amely emberiesség elleni bűncselekmény, azt a jelen ítélet tárgyi fejezeteiben vizsgáljuk.

(Fordította: Györi Gábor)

Az indítvány

1. A köztársasági elnök a törvény kihirdetése előtt indítványozta az Alkotmánybíróságnál az Országgyűlés által 1993. február 16-án elfogadott, az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvény (a továbbiakban: Tv.) előzetes normakontrollját. Az ügy előadó bírja Súlyom László volt.
2. A Tv. kimondja az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett bűncselekmények büntet-hetőségének elévülhetetlenségét, utalva a Büntető Törvénykönyv (Btk.) 33. § (2) bekezdésének alkalmazására. A genfi egyezményekben meghatározott „súlyos jogsértések” büntet-hetőségének elévülésével kapcsolat-ban szintén a Btk. fenti passzusát rendeli alkalmazni.
3. Az államfő indítványában kérte az AB-t, vizsgálja meg, hogy a Tv. egyes rendelkezéseiben, illetve egé-szében megfelel-e a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 15. cikkében, az Emberi Jogok Európai Egyezménye 7. cikke (1) bekezdésében, az Alkotmány 2. § (1), 7. § (1), 8. § (1) és (2) bekezdésében, 57. §-a (2) és (4) bekezdésében, valamint a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban írt követelményeknek.

A határozat

4. Az AB megállapította, hogy ki nem hirdetett törvény nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálni nincs törvényes alapja. „Olyan jogszabály, törvényjavaslat vagy ki nem hirdetett törvény alkotmányossági vizsgálá-ta során azonban, amely a nemzetközi jogi kötelezettséget valósít meg, s még inkább, ha a vizsgálat – mint a jelen esetben is – kifejezetten arra irányul, hogy a belső jog a nemzetközi joggal az Alkotmány 7. § (1) bekez-dése szerint összhangban van-e, szükségszerűen be kell vonni a vizsgálatba azt is, hogy a kérdéses belső norma a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségekbe ütközik-e, illetve hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás összhangban van-e az alkotmánnyal.”
5. Az alkotmány értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan el-ismert szabályait, ezek külön (további) transzformáció nélkül is a magyar jog részei. A transzformációt tehát maga az alaptörvény hajtotta végre, így a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai nem az alkotmány részei, hanem „vállalt kötelezettségek”. Ez azonban nem zárja ki, hogy egyes „általánosan elismert szabályo-kat” külön egyezmények is meghatározzanak és azok tekintetében külön transzformáció történjék. A vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosítása minden „vállalt” nemzetközi kötelezett-ségre vonatkozik, másrészt az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell. Ennek során figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira.

6. A háborús, valamint az emberiség elleni bűncselekmények fogalmai e minőségükben nem a belső jog részeként keletkeztek, hanem a nemzetek közössége tartja őket bűncselekménynek és határozza meg tényállásukat. Jelentőségük tehát nagyobb annál, semhogy büntethetőségük az egyes államokban való elfogadásuktól vagy az államok mindenkor büntető politikájától függhetne. E cselekményeket a nemzetközi közösség üldözi és bünteti: egyrészt nemzetközi bíróságok útján, másrészt azzal, hogy azoknak az államoknak, amelyek tagjai akarnak lenni a nemzetek közösségének, vállalniuk kell üldözésüket. Az adott állam ez esetben a nemzetek közössége mandátuma alapján cselekszik, a nemzetközi jogban megállapított feltételek szerint. A nemzetközi bíróság a nemzeti bíróságok felett áll; az ügyeket bármely eljárási szakban magához vonhatja, továbbá ismételten eljárhat a nemzeti bíróság által már elbírált ügyben.

7. A vizsgált bűncselekmények nemzetközi jogi alapú üldözése és megbüntetése csak garanciák között történhet, ezeket azonban nem lehet felcserélni vagy helyettesíteni a nemzeti jog garanciáival. A *nullum crimen sine lege* garanciáját a nemzetközi jog magára érti, s nem a belső jogra. A nemzetközi szokásjog az adott magatartást a nemzetek közössége által üldözendőnek és büntetendőnek minősíti, függetlenül attól, hogy a belső jog az elkövetéskor tartalmaz-e hasonló rendelkezést. Nem a *nullum crimen sine lege* elve törik itt meg tehát, hanem annak a belső jogra való szorítása.

8. A háborús bűncselekményeket és emberiség elleni bűncselekményeket meghatározó nemzetközi egyezmények és dokumentumok nem rendelkeznek az elévülésről, így az egyes államok nem kötelesek azok elévülhetetlenségét kimondani. Az 1968-as New York-i egyezmény a háborús és emberiség elleni bűncselekmények el nem évüléséről, illetve a hasonló tárgyú, 1974-es európai egyezmény az elévülés alkalmazhatatlanságáról e bűncselekményekre nem tekinthető a nemzetközi szokásjog részének. Azok az államok azonban, amelyek a fenti két egyezmény valamelyikét ratifikálták – így Magyarország is –, nemzetközi jogi kötelezettséget vállaltak arra, hogy az azokban meghatározott magatartásokat visszamenőleges hatállyal is elévülhetetlennek tekintik.

9. Az AB leszögezte: „Az alkotmányosság megköveteli, hogy a nemzetközi büntetőjog szabályai kizárólag a nemzetközi jogban meghatározott tényállások és feltételek tekintetében érvényesüljenek.” Álláspontja szerint az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett bűncselekmények nem minősülnek a nemzetközi jog értelmében háborús bűncselekménynek, mivel tényállásuk nem szerepel egyetlen ilyen tárgyú nemzetközi dokumentumban sem. Az AB döntése értelmében alkotmányos követelmény, hogy kizárólag a belső jogba tartozó bűncselekményekre a Btk. 33. § (2) bekezdése szerinti elévülhetetlenség visszaható hatállyal alkotmányosan nem alkalmazható. Ez – nemzetközi jogi kötelezettség hiányában – csak akkor lenne lehetséges, ha az elkövetés idején a magyar jog elévülhetetlenséget kimondó szabályt tartalmazott volna, ilyen azonban nem létezett. Mindezekre tekintettek a Tv.-nek e bűncselekményeket elévülhetetlenné nyilvánító rendelkezései alkotmányellenesek.

10. A genfi egyezményekben meghatározott „súlyos jogsértések” kizárólag meghatározott nemzetközi jellegű fegyveres összeütközésekre vonatkoznak. Az egyezmények külön meghatározzák a védett személyek körét is; a „súlyos jogsértések” csak terhükre követhetők el. A testület állásfoglalása szerint „a Törvény szövegezése a genfi egyezmények különböző személyi és tárgyi alkalmazási körre szóló rendelkezéseit egymásra vonatkoztatja, és az egyezményekben nem szereplő összefüggést létesít közöttük”. Ugyanakkor az AB rámutatott arra, hogy az 1968. évi New York-i egyezmény nem csak a „súlyos jogsértéseket” teszi elévülhetetlenné. A genfi egyezmények közös 3. cikkében meghatározott cselekmények emberiség elleni bűncselekménynek minősülnek, s azokat a minimális követelményeket tartalmazzák, amelyeket mindegyik összeütköző fél „legalább” köteles megtartani, s amelyek mindenkor és mindenütt tilosak, függetlenül az összeütközés nemzetközi vagy belső jellegétől. Így tehát a Btk. 33. § (2) bekezdése e körben az elkövetés időpontjában hatályos magyar jog elévülési szabályaira tekintet nélkül alkalmazható.

XV. RENDKÍVÜLI HELYZETEK, TERRORIZMUS, A NEM DEROGÁLHATÓ JOGOK A GYAKORLATBAN



A. Barak elnök

Az Általános Biztonsági Szolgálat [*General Security Service*] (a továbbiakban: az angol rövidítésnek megfelelően GSS) olyan egyének kapcsán folytat nyomozást, akiket Izrael elleni bűntények elkövetésével gyanúsítanak. Van-e felhatalmazása a GSS-nek ilyen kihallgatások lebonyolítására? A kihallgatásokat a kihallgatási módszereket szabályozó irányelvek szerint folytatják. Ezek az irányelvek egyúttal felhatalmazzák a nyomozókat, hogy fizikai eszközöket alkalmazzanak a kihallgatottakkal szemben (például a gyanúsított megrázása és a „Shabach”-pozíció). Az ilyenfajta módszerek engedélyezésének alapja az, hogy szükségesnek tekintik ezeket az emberéletek megmentése érdekében. Törvényes-e az ilyen kihallgatási módszerek jóváhagyása? – Ezek az alapvető kérdések, amelyeket a kérelmezők elének tártak.

Háttér

Megalakulásának napja óta Izrael állam állandó harcot folytat fennállásáért és biztonságáért. Terrorista szervezetek Izrael megsemmisítését tűzték ki célként. Az általuk választott eszközök a terrorista cselekmények és a közrend általános felbomlasztása. Az ilyen eszközök alkalmazása során ezek a csoportok nem tesznek különbséget polgári és katonai célpontok között. Terrorista cselekményeket hajtanak végre, amelyekben számos embert gyilkolnak meg közterületen, tömegközlekedésben, városi tereken és központokban, színházakban, kávéházakban. Nem tesznek különbséget nők, férfiak és gyermekek között. Kegyetlenséggel járnak el, és nincs bennük kímélet. [...]

A terrorizmus elleni harcért felelős legfőbb testület a GSS.

Ezen feladat ellátása érdekében a GSS azokkal kapcsolatban is nyomoz, akiket ellenséges terrorista tevékenységgel gyanúsítanak. A kihallgatások célja egyebek között információgyűjtés terroristákról, valamint szervezeti módszereikről annak érdekében, hogy meg lehessen akadályozni, illetve meg lehessen előzni az általuk kivitelezni szándékozott terrorista támadásokat. Ezen kihallgatások keretében a GSS fizikai eszközöket is alkalmaz. Ennek a gyakorlatnak a törvényességét vizsgálja most a jelen Bíróság a beadott kérelmek alapján.

[...]

A kihallgatás céljából alkalmazott eszközök

21. Mint ahogy láttuk, a GSS-nyomozók fel vannak ruházva a kihallgatás lebonyolításához szükséges felhatalmazással. Meddig terjed ezen felhatalmazás, és beletartozik-e a fizikai eszközök alkalmazása a kihallgatás közben, annak előmozdítása érdekében? A GSS nyomozóknak adott felhatalmazás alapján szabad-e alkalmazni azokat a fizikai eszközöket, amelyeket a GSS-nyomozók most használnak (mint például a rázás, a „Shabach”-pozíció és az alvásmegvonás)? Hadd jegyezzük meg, hogy az állam velünk szemben nem ér-

volt azzal, hogy az GSS-nyomozók által használt eszközöket maga a „kihallgatási törvény” engedélyezné. Így például az állam nem érvelt azzal, hogy engedélyezett a rázás, pusztán azért, mert az „szokványos” kihallgatási módszer Izraelben. Mindazonáltal felmerült olyan érvelés a jelen Bíróság előtt, miszerint a GSS által alkalmazott egyes módszereket megengedi maga a „kihallgatási törvény”. Így például ez a helyzet egyes olyan fizikai eszközök kapcsán, melyeket a „Shabach”-pozícióban történő várakozás keretében alkalmaznak: a fej befedése (a gyanúsítottak közötti kommunikáció megakadályozása érdekében); az erőteljesen hangos zene lejátszása (a gyanúsítottak közötti információ átadás megakadályozása végett), a gyanúsított kezeinek székhez kötözése (a nyomozó védelme érdekében) és az alvásmegvonás, a kihallgatás eredményességét megcélzóan. Jóváhagyja-e a „kihallgatási törvény” az olyan fizikai eszközök alkalmazását, amelyeket a GSS a kihallgatások során alkalmaz?

22. Egy kihallgatás természeténél fogva nehéz helyzetbe hozza a gyanúsítottat. „A bűnügyi kihallgatás” – írta Vitkon bíró húsz évvel ezelőtt – „nem egy tárgyalási folyamat két nyílt és fair üzleti fél között, akik egymással folytatott ügyeiket a maximális kölcsönös bizalomra alapozzák”. [...] Mint minden hivatali hatalom, a kihallgatás lebonyolítására vonatkozó felhatalmazás is egy bizonyos cél végett kerül megalkotásra, amely ennek alapját képezi, és amelynek összhangban kell lennie a [demokratikus] rendszer alapelveivel. A kihallgatási szabályok kikristályosodása során két érték, illetve érdek ütközik. *Egyrészről* ott van az igazság feltárására vonatkozó vágy, amely ily módon lehetővé tenné a bűnügy feltárásához és megelőzéséhez vezető közérdek teljesítését. *Másrészről* ott van az óhaj a kihallgatott egyén méltóságának és szabadságának védelmére. Mindazonáltal ezek az érdekek és értékek nem minősülnek abszolútnak. Egy demokratikus és szabadságszerető társadalom nem fogadja el, hogy a nyomozók bármilyen eszközt alkalmazhatnak az igazság felderítése érdekében. „A rendőrség által alkalmazott kihallgatási technikák egy adott rendszerben”, állapította meg Landau bíró, „a rendszer jellegét fémjelzik.” [...]

[...] Természeténél fogva a „kihallgatási törvény” mindig elválaszthatatlanul egy adott eset körülményeihez kapcsolódik. Mindazonáltal érdemes megállapítani néhány általános alapelvet:

Először is egy elfogadható nyomozás szükségszerűen mentes a kínzástól, az alannal való kegyetlen vagy embertelen és bármilyen jellegű megalázó bánásmódtól. A „brutális vagy embertelen eszközök” használata a nyomozás során tiltva van. [...] Az emberi méltóság kiterjed a kihallgatott személy méltóságára is. [...] Ez a konklúzió teljes összhangban van (különböző) nemzetközi szerződésekkel – melyeknek Izrael részes állama –, amelyek tiltják a kínzás használatát, a „kegyetlen és embertelen bánásmódot” és a „megalázó bánásmódot”. [...]

[...] Ezek a tilalmak „abszolút” jellegűek. Nem engednek meg semmilyen kivételt és nincs tere a mérlegelésnek. Valóban, a gyanúsított teste vagy szelleme ellen irányuló erőszak nem minősül indokolható nyomozási módszernek. Az erőszak alkalmazása a nyomozás során potenciálisan a nyomozó bűnügyi felelősségre vonásához vezethet. [...] *Másodsorban* egy indokolható nyomozás is valószínűleg kényelmetlenséget okoz, alváshiányhoz vezet és a körülmények, amelyek között végrehajtják, a kényelmetlenség okozásának kockázatát hordozza. Valóban, lehetséges hatékony nyomozást folytatni anélkül is, hogy valaki erőszakhoz folyamodna.

A törvényes kereteken belül engedélyezett a különböző machinációk alkalmazása és bizonyos, kifinomult eszközök használata, amelyek ma is segítik a nyomozókat (mind a rendőrség, mind a GSS esetében). Hasonló nyomozások, amelyek a legtöbb haladó társadalomban elfogadottak – hatékonyak lehetnek céljaik megvalósításában. Végeredményben egy nyomozás törvényességét a céljának és eszközeinek helyénvalóságából lehet levezetni. Így például az elhúzó vagy éjszakai alvásmegfosztás – amikor ez nem okvetlenül szükséges a nyomozási idő használatának tekintetében – olyan nyomozási eszköznek minősülhet, amely túllép a legkevésbé korlátozó eszközök keretén. ...

Fizikai eszközök és a „végszükség” kifogása

33. Arra a következtetésre jutottunk, hogy a GSS azon személyzete, aki engedélyt kapott a kihallgatás lebonyolítására [a Büntetőeljárás törvény „Vallomás” fejezete alapján], fel van hatalmazva erre. Ez a felhatalmazás – éppúgy, mint a rendőrnemzet – nem terjed ki a legtöbb fizikai kihallgatási módszerre, amely a jelen kérelem tárgya. Lehet-e ezeket a kihallgatási módszereket egyéb jogforrás alapján megindokolni, mint a kihallgatás lebonyolítására vonatkozó felhatalmazás? Az állam jogi képviselte erre a kérdésre igennel válaszolt. Ahogy már kifejtettük, nem található a törvényeinkben explicit felhatalmazás, amely a GSS-nek engedélyezné a fizikai eszközök használatát. Az állam véleménye szerint egy ilyen természetű felhatalmazást a büntető törvény által előírt bizonyos esetekben a „végszükség” hivatkozva lehet érvényesíteni. [...]

Az állam álláspontja szerint ezen, a büntetőjogi felelősség alól való „mentesség” folytán a GSS-nyomozók egyéb alternatívák híján adott körülmények fel vannak hatalmazva a fizikai módszerek alkalmazására, mint például a rázás az emberéletet vagy az emberi test épségét fenyegető súlyos kár elhárítása érdekében. Az állam szerint a „végszükség” körülményei között végrehajtott cselekmények nem minősülnek bűnténynek. Ehelyett ezeket a cselekményeket érdemes megtenni az emberi életet vagy testi épséget érő súlyos kár megelőzése végett. Ezért tehát olyan cselekményről beszélünk, amelyet a társadalomnak érdemes támogatnia, mivel bizonyos körülmények között helyénvalónak minősül. Ez a kisebbik rossz választása. Nemcsak legitímen megengedett a terrorizmus elleni harc folytatásához, hanem emellett erkölcsi kötelességünk is alkalmazni az ezen célhoz szükséges eszközöket. Ez a kötelesség különösképp az állami hatóságokra hárul – és a jelen esetben releváns szempontból a GSS nyomozóira – akik a közrend védelmének terhére viselik. Ennek folytán nincs akadálya annak, hogy a nyomozók felettesei utasítsák és irányítsák őket arra vonatkozóan, hogy mikor teljesülnek a „végszükség” követelményei, valamint hogy mik a megfelelő határok ezen körülmények között. Ebből következik a GSS-kihallgatások során használt fizikai módszerekre vonatkozó irányelvek törvényessége. Érvelésük során az állam jogi képviselői előterjesztették a „ketyegő időzített bombára” vonatkozó érvet is. A GSS letartóztat egy adott gyanúsítottat. Annak vannak információi egy olyan bomba elhelyezéséről, amelyet beélesítettek, és rövidesen robbanni fog. Nincs módja a bomba hatástalanításának ezen információ nélkül. Ám amennyiben az információt megszerzik, a bomba hatástalanítható. Ha a bombát nem hatástalanítják, akkor számos embert megöl vagy megcsonkít. Fel van-e hatalmazva ilyen helyzetben a GSS-nyomozó a fizikai módszerek alkalmazására a bomba elhelyezésére vonatkozó információ megszerzése érdekében?

Az állam jogi képviselői igenlegesen válaszolnak erre a kérdésre. Az állam állítása szerint a „végszükség” kifogás okán a fizikai módszerek alkalmazása nem minősül bűnténynek, és használatuk engedélyezett.

34. Hajlamosak vagyunk abból kiindulni, [...] hogy a „végszükség” kifogása mindenkire vonatkozhat, különösképp egy nyomozóra, aki egy állami szervezeti kereten belül cselekszik egy ilyen természetű kihallgatás során. Hasonlóképp hajlandóak vagyunk elismerni, [...] hogy a „végszükség” kifogása valószínűsíthetően a „ketyegő időzített bomba” esetében merül fel, és az azonnali szükséglet („azonnali hatállyal szükséges” az emberi élet megóvása érdekében) a cselekmény közvetlen természetére és nem a veszély azonnali jellegére vonatkozik. Ezért a fenyegető közelség kritériumának akkor is megfelel, ha a bomba beállítása szerint csak néhány nap múlva robbanna – vagy akár néhány hét múlva – abban az esetben, ha a veszély biztosan materializálódni fog, és nincs alternatív módja a megelőzésének. Más szóval, a robbanás megtörténésének egy konkrét közvetlen veszélye, hogy valóban megtörténik a robbanás...

Ennek folytán hajlandóak vagyunk abból kiindulni, [...] hogy amennyiben bűnügyi vád alá helyeznek egy GSS-nyomozót – aki fizikai kihallgatási módszereket alkalmazott emberélet megmentése érdekében – akkor a megfelelő körülmények között rendelkezésére áll a „végszükség” kifogása [...] Mind a politikatudomány, mind az erkölcstan területéről az érvek hosszú sorát lehetne felsorakoztatni akár a „végszükség” kifogás használata ellen, akár a mellett... Ezt a kérdést azonban már eldöntötte az izraeli jog. Izrael Büntető törvénykönyve elfogadja a „végszükség” kifogását.

35. Valóban, hajlandóak vagyunk elfogadni, hogy megfelelő körülmények között a GSS-nyomozók igénybe vehetik a „végszükség” kifogását, ha vád alá helyezik őket. Ám most nem ezzel a kérdéssel szembesül a Bíróság. Nem annak a GSS-nyomozónak a büntetőjogi felelősségéről kell határoznunk, aki a „végszükség” körülményei között fizikai kihallgatási módszereket alkalmazott. Továbbá, nem azzal a kérdéssel foglalkozunk, hogy befogadható-e, illetve milyen bizonyító erővel bír az olyan bizonyíték, amelyet a GSS-nyomozó egy gyanúsítottal szembeni fizikai módszer alkalmazásával szerzett meg. Itt most más kérdéssel foglalkozunk. Az itt felmerülő kérdés, hogy lehetséges-e feltételezni a felhatalmazást arra vonatkozóan, hogy előzetesen megállapításra kerüljenek állandó irányelvek, amelyek előírják a fizikai kihallgatás keretében alkalmazható eszközöket a „végszükség” körülményei között. Továbbá azt firtatjuk, hogy a „végszükség” kifogása alapot nyújt-e a GSS-nyomozó nyomozási felhatalmazásához a kötelessége teljesítésének keretében. [...]

36. A Bíróság véleménye szerint a „végszükség” kifogása nem jelent általános felhatalmazást arra, hogy meg lehessen szabni irányelveket a GSS kihallgatások során alkalmazott fizikai módszerek használatát illetően. A „végszükség” kifogása nem egy felhatalmazás forrása, amely engedélyezi a GSS-nyomozóknak a fizikai eszközök alkalmazását egy kihallgatás során. Az álláspontunkat alátámasztó érvelést a „végszükség” kifogásának természetére alapozzuk. Ez a kifogás olyan esetek eldöntésére vonatkozik, amikor az egyén bizonyos ténybeli helyzetekre reagál – ez egy ad hoc cselekvés, egy reakció egy eseményre. Ez az események előreláthatatlan természetéből eredő improvizáció... Ezért maga a kifogás természete nem engedi, hogy egy

általános hivatalos hatalom forrásává váljon. A hivatalos hatalom az általános, előre tekintő kritériumok megállapítására vonatkozik.

[...]

Záró szavak

39. Ez a döntés annak vázolásával kezdődött, hogy milyen bonyolult a valóság, amelyben Izrael találja magát biztonsága terén. Azzal zárjuk jelen ítéletet, hogy visszatérünk erre a realitásra. Tisztában vagyunk azzal, hogy döntésünk nem könnyíti meg ennek a realitásnak a kezelését. Ez a demokrácia sorsa, mivel nem minden eszköz elfogadható számára, és nem minden, az ellenségei által használt gyakorlat áll nyitva előtte. Bár a demokráciának gyakran megkötött kézzel kell harcolnia, mégis ő van fölényben. Az ő biztonságfelfogásának fontos része a jogállam megőrzése és az egyén szabadságának elismerése. Végeredményben ezek megerősítik szellemét és erejét, és lehetővé teszik számára, hogy leküzdje nehézségeit. Mindazonáltal vannak, akik azzal érvelnek, hogy Izrael biztonsági problémái túl számosak, és ezért a fizikai eszközök használatának engedélyezését igénylik. Ha mégis olyan döntésre kerül sor, hogy a biztonságát illető nehézségek fényében helyénvaló Izraelnek engedélyezni a fizikai eszközök alkalmazását a kihallgatások során (valamint ezen eszközöknek a szokásos kihallgatási szabályokon túlhaladó kiterjedését), akkor ez egy olyan döntés, amelyet a népet képviselő törvényhozói hatalmi ágnak kell meghoznia. Mi ebben a kérdésben most nem foglalunk állást. Abban a döntésben különböző megfontolásokat kell mérlegelni. Az éles vitának ott kell megtörténnie. Ott kell a szükséges jogalkotást elfogadni, feltéve természetesen, hogy a gyanúsított szabadságát csorbító törvény „megfelel Izrael Állam értékeinek”, hogy megfelelő célból fogadják el és nem valósít meg nagyobb arányú beavatkozást a szabadságba, mint amekkora szükséges.

Forrás: http://www.takdin.co.il/searchg/HCJ%20510094%20Public%20Committee%20Against%20Torture%20v.%20State_hd_0L34rDp8qN3KnC30kQ7Hj.html

(Fordította: Győri Gábor)

A légi közlekedés biztonságáról szóló törvény

Szövetségi Alkotmánybíróság (Németország) – BVerfGE 115, 118 (2006)

[A német törvényhozó 2005-ben a légi biztonsági törvényben felhatalmazást adott – többek között – légi jármű lelövésére. A törvény 14. § (3) bekezdése szerint: „A fegyveres erővel történő közvetlen beavatkozás csak akkor engedélyezett, ha a körülményekből ítélve abból kell kiindulni, hogy a légi járművet emberélet ellen kívánják bevetni, és ha ez az egyetlen eszköz ezen közvetlen veszély kivédésére.”]

[...]

C.

Az alkotmányjogi panasz megalapozott. A légi biztonsági törvény [LuftSiG] 14 §. (3) bekezdése nem összeegyeztethető [az Alkotmány] 2. cikk (2) bekezdés 1. mondatával, együttesen értelmezve az Alaptörvény [Grundgesetz] 87. cikk (2) bekezdésével és a 35. cikk (2) és (3) bekezdésével, valamint az 1. cikk (1) bekezdésével, és ezáltal semmis.

84 I.

Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdés 2. mondata garantálja az élethez való jogot, mint szabadságjogot (vö. BVerfGE 89, 120 [130]). Ezzel a joggal az ember biológiai-fizikai léte védelmezve van az állami beavatkozástól, a létrejövételtől kezdve a halál bekövetkeztéig, függetlenül az egyén élethelyzetétől, a testi vagy lelki állapotától. Mint ilyen, minden emberi élet egyenértékű (vö. BVerfGE 39, 1 [59]). Bár az alkotmányos rend szerint ez a legmagasabb értéket képviseli (vö. BVerfGE 39, 1 [42]; 46, 160 [164]; 49, 24 [53]), az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdés 2. mondata alapján ez a jog is törvényi fenntartásoknak van alávetve. Az élethez való alapjogba ezért egy formális, azaz parlament által kibocsátott törvény (vö. BVerfGE 22, 180 [219]) alapján be lehet avatkozni. Ennek előfeltétele azonban, hogy a szóban forgó törvény minden szempontból megfelel az Alaptörvény követelményeinek. A hatásköröknek megfelelően kell kibocsátani, valamint az Alaptörvény 19. cikk (2) bekezdése alapján az alapjog lényege nem sérülhet, és egyéb vonatkozásban sem mondhat ellen az alkotmány alapvető döntéseivel, irányvonalával.

85 II.

Ezen követelményeknek nem tesz eleget a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése.

86

[...]

b) A légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése [...] az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésében foglalt emberi méltóságra való tekintettel (aa) tartalmi vonatkozásban sem áll összhangban az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdés 1. mondatával, amennyiben a fegyveres erőket felhatalmazza olyan légi járművek lelövésére, amelyben emberek tartózkodnak, akik a légi biztonsági törvény 1. §-a értelmében a légi biztonság ellen elkövetett

támadás áldozatai (bb). Csak akkor nem ütközik materiális-alkotmányjogi fenntartásokba az előírás, ha a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése keretében végrehajtott bevetés egy embert nem szállító légi jármű ellen irányul, vagy azon személyek ellen, akiknek egy ilyen támadás tulajdonítható (cc).

aa) Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése által garantált élethez való alapjog az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdés 3. mondata értelmében törvényi korlátozás tárgya lehet. (vö. fent C I. rész {a kivonatból kihagyva – a szerk.}). Egyrészt azonban a korlátozó törvényt az alapjog, valamint az avval szorosan összefonódott, az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésében foglalt emberi méltóság garanciájának fényében kell vizsgálni. Az emberi élet vitális alapja az emberi méltóságnak, mint alapvető alkotmányos elvnek és legfelsőbb alkotmányos értéknek. [...] Tulajdonságaira, testi vagy szellemi állapotára, teljesítményére vagy társadalmi státuszára való tekintet nélkül minden ember birtokában van e méltóságnak. [...] Egyetlen embertől sem lehet megvonni. Sérülhet azonban az ennek tiszteletben tartásához fűződő igény, amely a [jogból] fakad. [...] Ez attól függetlenül fennáll, hogy előreláthatóan meddig tart az egyéni emberélet. [...]

Az élethez való jog és az emberi méltóság közötti efféle kapcsolatra való tekintettel az államnak egyrészt meg van tiltva, hogy az emberi méltóság semmibevételének tilalmának megsértésével, saját intézkedései révén beleavatkozzon az élethez való jogba. Másrészt azt is megkövetelik tőle, hogy minden emberi életet védjen. Ez a védelmezési kötelezettség megparancsolja az államnak és szervezeteinek, hogy védően és segítően álljon minden egyes egyén élete mellé; ez főleg azt jelenti, hogy az utóbbit harmadik fél jogellenes támadásaitól és beavatkozásaitól védjék. [...] Ezen védelmi kötelezettség oka az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése 2. mondatában található, amely az államot nyomatékosan az emberi méltóság tiszteletére és védelmére kötelezi. [...]

Hogy ez a kötelezettség mit jelent konkrétan az állami cselekvés tekintetében, azt nem lehet egyszer s mindenkorra végérvényesen meghatározni. [...] Az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése az egyént nem csak valamely harmadik féltől vagy magától az államtól kiinduló megaláztatástól, megbélyegzéstől, üldözéstől, kiközösítéstől vagy hasonló cselekményektől védi. [...] Az alkotmányozónak azon elképzeléséből kiindulva, miszerint az ember természetéhez tartozik, hogy szabadsága kérdésében maga felett rendelkezzen és szabadon kibontakozzon, valamint hogy az egyén megkövetelheti, hogy a közösségben alapvetően elismerjék mint saját értékkel bíró, egyenjogú tagot [...], az emberi méltóság tiszteletének és védelmének kötelezettsége általánosan kizárja annak lehetőségét, hogy az embert az állami cselekvés pusztá tárgyává lehetne tenni. [...] Ezért egyenesen meg van tiltva minden olyan, a közhatalomtól kiinduló, az emberrel szembeni bánásmód, amely annak alanyi minőségét, jogalanyi státuszát alapvetően megkérdőjelezi, [...] oly formában, hogy nem tanúsít tiszteletet azon értékek iránt, amelyek minden egyes embert önmagáért, személyi mivolta révén megilletik. [...] Hogy mikor valósul meg az ilyen bánásmód, azt az egyedi esetben a sajátos helyzetre való tekintettel kell konkretizálni, amelyben a konfliktushelyzet előállhat. [...]

bb) Ezen standardok szerint a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésével együttesen olvasott Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdés 1. mondatával sem összeegyeztethető, amennyiben

egy légi jármű lelövése olyan személyeket érint, akik a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése által feltételezett, nem háborús jellegű légi incidensre nem voltak hatással.

aaa) Abban a helyzetben, amelyben azok a személyek találják magukat abban a pillanatban, amikor megparancsolják az azonnali fegyveres erővel történő beavatkozást a légi incidensben involválódott légi jármű ellen a légi biztonsági törvény 14. § (4) bekezdés 1. mondata alapján, a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése szerint, abból kell kiindulni, hogy a légi járművet emberélet ellen akarják bevetni. Ahogy a törvény indoklásában kifejtik, a légi jármű funkcióját tekintve, támadó fegyver jelleget kell, hogy öltson az eredeti funkciója helyett, [...] tehát a bűnelkövetőknek maguknak bűnelkövetési fegyverként – és nem pusztán büntett-elkövetési segédeszközként – kell használniuk célirányosan azon emberek élete ellen, akik ott tartózkodnak, ahol a légi jármű lezuhanását tervezik. Egy ilyen extrém helyzetben, amelyet a repülés közben lévő légi jármű térbeli szűkössége jellemez, az utasok és a személyzet általában egy számukra kilátástalan helyzetben vannak. Életkörülményeiket immár nem tudják másoktól függetlenül, önrendelkezésük keretében maguk meghatározni.

Ezáltal nem csak a tettesek tárgyaivá válnak. Az állam is, amely egy ilyen helyzetben a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése által kínált elhárító intézkedéshez folyamodik, a mások védelmére alkalmazott mentőakció pusztá objektumaként kezeli őket. A kilátástalanság és a megmenekülés lehetetlensége, amely az áldozatként érintett repülőgéputasokat jellemzi, azok vonatkozásában is fennáll, akik a légi jármű lelövését megparancsolják és kivitelezik. A repülőgép személyzete és utasai az állam ezen cselekvése elől nem tudnak kitérni, mivel a körülmények általuk semmilyen formában nem uralhatóak. Ezért az állami cselekvésnek védtelenül és tehetetlenül ki vannak téve, ami azzal jár, hogy a légi járművel együtt célzatosan lelövik őket, és ennek következményeképp szinte teljes bizonyossággal megölik őket. Egy ilyen bánásmód nem úgy kezeli az érintetteket, mint alanyok, akiknek méltósága és elidegeníthetetlen jogaik vannak. Azáltal, hogy megölésüket mások megmentésének eszközeként használják, tárgyasítják őket, és egyúttal megvonják jogaikat; azáltal, hogy az állam egyoldalúan rendelkezik életük felett, elvitatják az áldozatként magukként is védelemre szoruló repülőgép utasoktól azt az értéket, amely az embernek önmagáért kijár.

bbb) Ez továbbá olyan körülmények között történik, amelyekben nem várható, hogy abban a pillanatban, amikor a légi biztonsági törvény 14. § (4) bekezdése 1. mondata értelmében dönteni kell egy, a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése szerinti bevetési intézkedés lebonyolításáról, a helyzetet valóban teljesen át lehet látni és helyesen meg lehet ítélni. Az sem kizárható emellett, hogy olyan cselekvési folyamatok lépnek fel, amelyek miatt az intézkedésre végül mégsem lesz szükség. Azon felismerések alapján, amelyekre a bírósági tanács szert tett az eljárás során leadott írásos állásfoglalásokból, valamint a szóbeli tárgyaláson elhangzott kijelentésekből, nem lehet abból kiindulni, hogy egy ilyen intézkedés elrendelésének és kivitelezésének valós előfeltételei tényleg az ahhoz szükséges bizonyossággal megállapíthatóak lesznek.

(1) [...] maga az a megállapítás, hogy fennáll egy jelentős légi incidens a légi biztonsági törvény 13. § (1) bekezdése értelmében, és ez megalapozza egy különösen súlyos szerencsétlenség veszélyét, a tényállás-

tól függően nagy bizonytalanságok tárgya. Ezt a megállapítást csak ritkán lehet bizonyossággal tenni. Egy neuralgikus pont a helyzet megítélésénél az, hogy a potenciálisan érintett repülőgép-személyzet a légi jármű eltérítésének kísérletét vagy az arra vonatkozó próbálkozást mennyiben tudná a földön tartózkodó döntéshozókkal közölni. Amennyiben ez nem sikerül, úgy a tényállás az elejétől fogva ki van téve a téves értelmezés hibájának. ...

(2) Támpontok arra vonatkozóan, hogy ez a megítélés alapulhat-e nem reális és ezért téves feltételezéseken, nem merülnek fel az eljárásban. Ellenkezőleg, a Független Légikísérő Szervezet [*Unabhängige Flugbegleiter Organisation* – UFO] logikusan kifejtette, hogy a honvédelmi miniszter vagy annak helyettese által a légi biztonsági törvény 14. § (4) bekezdés 3. mondata és a (3) bekezdése együttes értelmezése alapján hozandó döntést messzemenően bizonytalan információk alapján kell meghozni. Tekintettel a bonyolult és könnyen meghibásodó kommunikációs útvonalakra – egyrészt a kabinszemélyzet és a pilótafülke között egy légi incidensben részes légi jármű fedélzetén, másrészt a pilótafülke és a földi döntéshozók között –, valamint arra, hogy a helyzet a repülőgép fedélzetén percről percre, sőt másodperceken belül megváltozhat, azok számára, akik a földön extrém időnyomás alatt kell, hogy döntést hozzanak, lehetetlen megbízhatóan megítélni, hogy adottak-e a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdésének feltételei. A döntés normál esetben ezért csak gyanú és nem a biztos megismerés alapján hozható meg.

Ez az értékelés a bírósági tanács szerint nem utolsósorban azért meggyőző, mert a bonyolult, többlépcsős és nagyszámú döntéshozóra és résztvevőre háruló eljárás, amelyen végig kell menni a légi biztonsági törvény 13–15. § szerint, amíg intézkedést lehet indítani a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése szerint, egy valószínű esetben jelentős időráfordítást igényel majd. A Német Szövetségi Köztársaság területének viszonylag kis átrepülési területét tekintve ezért nem csak egy roppant nagy időnyomás nehezedik a döntéshozóra, hanem egyúttal fennáll az elhamarkodott döntés veszélye is.

ccc) Még akkor is, ha a veszélyelhárításban a prognózisok bizonytalansága gyakran egyszerűen nem teljesen elkerülhetők, az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésének hatálya mellett teljességgel elképzelhetetlen, hogy törvényes felhatalmazás alapján ártatlan embereket, akik mint az eltérített repülőgép személyzete és utasai egy számukra reménytelen helyzetben vannak, adott esetben akár ilyen felmérhetetlen helyzetben szándékosan megöljenek. Emellett itt nem eldöntendő, hogy egy ennek ellenére végrehajtott lelövés, valamint az arra vonatkozó utasítás milyen büntetőjogi megítélés alá esne [...] Az alkotmányjogi elbírálás szemszögéből csak az döntő, hogy a törvényhozó egy jogi beavatkozási jogosultság megteremtésével nem minősíthet jogszerűnek, és ily módon nem engedélyezhet a légi közlekedési törvény 14. § (3) bekezdése által szabályozott intézkedéseket a nem részes, ártatlan emberek ellen. Ezek, mint a fegyveres erők nem háborús bevetései nem összeegyeztethetők az élethez való joggal, valamint az államnak az emberi méltóság tiszteletére és védelmére vonatkozó kötelezettségével.

(1) Így nem [...] lehet abból kiindulni, hogy az a személy, aki személyzetként vagy utasként felszáll egy repülőgépre, feltehetően beleegyezik annak lelövésébe, és ezáltal saját megölésébe, amennyiben a légi jármű egy, a légi közlekedési törvény 13. § (1) bekezdése értelmében vett légi incidensbe keveredik, amelyből a légi közlekedési törvény 14. § (3) bekezdése szerinti védelmi intézkedés következik. Egy ilyen feltételezés, amely nélkülöz minden reális hátteret, nem több életidegen fikciónál.

(2) Létezik olyan felfogás, hogy mindazokra, akik nem résztvevő személyként olyan légi jármű fedélzetén tartózkodnak, amelyet a légi közlekedési törvény 14. § (3) bekezdése értelmében más emberek élete ellen akarnak bevetni, mindenképpen a halál vár. De ez a szemlélet sem szünteti meg azt a problémát, hogy az intézkedés, amely a törvényi előírás szerint általában kilátástalan helyzetben lévő ártatlan emberek megölésével jár, az érintettek emberi méltósághoz való joga ellen vét. Az emberi élet és az emberi méltóság az egyes ember fizikai létének tartamától függetlenül, egyenlő alkotmányjogi védelmet élvez. [...] Aki ezt tagadja vagy kétségbe vonja, az épp azt a tiszteletet tagadja meg azoktól, akik mint a repülőgép-eltérítés áldozatai egy számukra alternatíva nélküli vészhelyzetben találják magukat, ami őket emberi méltóságuk okán megilleti. [...]

[...] A bizonytalanságok, amelyek a helyzet megítélését [...] általában jellemzik [...], szükségszerűen befolyásolják az arra vonatkozó prognózist is, hogy még meddig élhetnek azok az emberek, akik egy támadófegyverrel átalakított légi jármű fedélzetén tartózkodnak, illetve hogy van-e még esély a megmentésükre. Ezért a legtöbb esetben nem lehet megbízható állítást megfogalmazni arra vonatkozóan, hogy ezen emberek élete „már úgymint elveszett”.

(3) Az a feltételezés sem enged meg másik megítélést, miszerint az az egyén, aki egy légi jármű fedélzetén olyan személyek hatalmában van, akik a légi járművet a légi közlekedési törvény 14. § (3) bekezdése értelmében mint fegyvert akarják használni más emberek élete ellen, maguk is ezen fegyver részei, és ezért el kell fogadniuk, hogy aszerint is bánnak velük. Ez a felfogás csaknem leplezetlenül fejezi ki, hogy egy ilyen folyamat áldozatait már nem embernek, hanem egy tárgy részeinek tekinti, és ezáltal maguk is tárgyiasítottá válnak. [...]

(4) Éppúgy nem vezet más eredményre [...] az a gondolat, miszerint az egyén az államegész [*das Staatsganze*] érdekében szükség esetén köteles életét feláldozni, ha csak ily módon lehetséges a jogilag létrehozott közösség védelme olyan támadásoktól, amelyek annak összeomlását vagy megsemmisítését célozzák meg. Ennek keretében nem kell a bírósági tanácsnak eldöntenie, hogy általában és adott esetben milyen körülmények között olvasható ki az Alaptörvényből a szükségállapotban életbe lépő alkotmány által teremtett védelmező mechanizmusokon túlmenően egy ilyen szolidáris helytállási kötelezettség. Hiszen a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdésének alkalmazási területén nem egy, a közösség megszüntetésére és az állami jog- és szabadságrend megsemmisítésére irányuló támadás elhárításáról van szó. [...]

(5) Végül pedig nem igazolható a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése az állam azokra vonatkozó védelmi kötelezettsége által sem, akik ellen a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése értelmében fegyverként felhasznált eltérített légi járművet bevetni akarják. [...]

Az államra és annak szerveire a védelmi kötelezettségeik teljesítése során egy további megítélési, értékelési és alakítási terület hárul. [...] Ellentétben az alapjogoknak a szubjektív védelmi jogi funkcióival, az alapjogok objektív tartalmából eredő állami védelmi kötelezettségek alapvetően meghatározatlanok. [...] Ez vonatkozik az emberi élet védelmére vonatkozó kötelességre is. Bár éppen erre a védendő értékre való tekintettel különleges jellegű helyzetekben – amikor a hatékony életvédelem máshogy nem biztosítható – előfordulhat, hogy a védelmi kötelesség teljesítésére használható eszközök kiválasztásának lehetősége egy konkrét eszköz választására korlátozódik. [...] Ám a választás mindig csak olyan eszközökre eshet, amelyek bevetése összhangban áll az alkotmánnyal.

Ez hiányzik a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése esetében. Egy légi jármű elleni közvetlen fegyveres beavatkozás elrendelése és kivitelezése eme rendelkezés alapján figyelmen kívül hagyja, hogy egy támadás a légi járműben fogvatartott áldozatai is jogosultak az életük állam általi védelmére. Nemcsak megtagadják tőlük ezt a védelmet az állam részéről, hanem az állam maga avatkozik bele ezeknek a védtelen embereknek az életébe. Ezáltal, mint fentebb kifejtésre került, a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése értelmében történő minden eljárás az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésével, valamint annak az államra vonatkozó ölési tilalmával összeegyeztethetetlen módon semmibe veszi ezeknek az embereknek az alanyi státuszát. Ezen mit sem változtat, hogy ez az eljárás más emberek életének védelmét és megóvásának célját kívánja szolgálni. [...]

cc) A légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése ezzel szemben annyiban összeegyeztethető az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdés 1. mondatának az 1. cikk (1) bekezdésével együttes értelmezésével, amennyiben a közvetlen fegyveres behatás egy személyzet és utas nélküli légi jármű vagy pedig kizárólag olyan személyek ellen irányul, akik a légi járművet mint fegyvert kívánják használni a földön tartózkodó személyek élete ellen.

[...] Amennyiben nincs arra utaló támpont, hogy egy feltűnést keltő légi jármű fedélzetén nem részes személyek tartózkodnak, a fennmaradó bizonytalanságok – például a légi incidens mögöttes motivációját illetően – egy olyan esemény lefolyására vonatkoznak, amely azok cselekménye által lett kiváltva – és azok által elhárítható – akik ellen a légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése szerinti védelmi intézkedések kizárólagosan irányulnak. Az evvel kapcsolatos bizonytalanságok a bűnelkövetők felelősségének tartományába tartoznak.

(Fordította: Győri Gábor)

Ex parte Milligan

71 U.S. 2 (1866)

Az amerikai Szövetségi Alkotmány nem tartalmaz vészhelyzetre vonatkozó kivételes rendelkezéseket, bár a *habeas corpus* felfüggesztését rebellió vagy invázió esetén az Alkotmány (Kongresszusra vonatkozó) I. cikk 9. 2. pontja lehetővé teszi.

[...] A polgárháború alatt Milligant, aki nem a lázadó államok egyikének volt polgára, valamint hadifogoly sem volt, hanem Indiana állampolgára volt az elmúlt húsz évben, és soha nem szolgált katonai vagy haditengerészeti szolgálatban, az Egyesült Államok katonai hatalma otthonában letartóztatta, majd bebörtönözte, és bizonyos ellene előterjesztett bűnügyi vádak alapján egy katonai bizottság elé állította, amely megtárgyalta esetét, elítélte és kiszabta a büntetést, miszerint felakasztandó. A bizottságot Indiana katonai körzetének hadügyi parancsnokának irányításával hozták létre. Volt-e a törvényszéknek jogköre és felhatalmazása ennek az embernek a perét lefolytatni és büntetést kiszabni ellene?

[...]

Az idő felmenőink tisztánlátását igazolta, hiszen még ezeket az olyannyira világos és egyszerű angol szavakban kifejezett rendelkezéseket, amelyeket talán még az emberi furfangosság sem tudná megkerülni, most, majdnem hetven év elteltével igyekeznek kikerülni. Azok a nagyszerű és jó emberek előre látták, hogy zavaros idők fognak jönni, amikor az uralkodók és a nép nyugtalanná válnak az uralom korlátozása alatt, és kemény és határozott eszközökkel igazságosnak és helyénvalónak ítélt célokat kívánnak megvalósítani; és hogy [ennek folytán] az alkotmányos szabadság elvei veszélybe kerülnének, ha nem lennének visszavonhatatlan törvénybe lefektetve. A világ történelmének ismeretéből megtanulták, hogy amit korábban egyesek megtettek, arra a jövőben is kísérletet fognak majd tenni. Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya egy törvény, amely vonatkozik mind az uralkodókra, mind a népre, mindenkor és minden körülmények között. Az emberi leleményesség soha nem talált annál károsabb következményekkel járó doktrínát, miszerint [eme Alkotmány] bármely rendelkezését fel lehet függeszteni a kormányzat akármilyen rendkívüli szükséghelyzete okán. Egy ilyen doktrína közvetlenül az anarchiához vagy a despotizmushoz vezet, de a szükségszerűség elmélete, amelyre alapul, hamis. Hiszen az Alkotmányon belül a kormányzatnak mindaz a hatalom megadatik, amely létezésének megőrzéséhez szükségeltetik, mint ahogy ez örömtelien kiderült ama nagyszabású kísérlet során, amikor igazságos hatalmát lerázni próbálták.

[...]

Azt állítják, hogy széles kiterjedésével a hadijog lefedi ennek a katonai bizottságnak az eljárását is. A felvetés a következő: a háború idején egy fegyveres erő parancsnokának (ha véleménye szerint egy ország szükséghelyzete így követeli meg, amit ő hivatott megítélni) hatalmában áll a katonai körzete határán belül minden polgári jogot, valamint az ahhoz kapcsolódó jogorvoslatot felfüggeszteni, valamint saját akarata szerinti uralmának alávetni mind az állampolgárokat, mind a katonákat. Ezen jogszerű felhatalmazását korlátozni nem lehet, kivéve egy felsőbb rangú tiszt vagy az Egyesült Államok elnökének döntésével.

Amennyiben ez az álláspont addig a mértékig megalapozott, ahogy ezt itt állítják, akkor, amennyiben akár külföldi, akár belháborús helyzet áll fenn, és pusztán gyakorlati megfontolásokból az egész országot katonai szervezeti egységekre osztják fel, akkor azok egyikének parancsnoka, belátása szerint – a rá vonatkozó korlátokon belül – a szükséghelyzetre hivatkozással és a végrehajtó hatalom jóváhagyását élvezve, katonai erővel helyettesítheti a törvényeket – felfüggesztheti azok hatályát –, és belátása szerint megbüntethet bárkit, rögzített és biztos szabályok nélkül. Az álláspont ilyen kimondása maga mutatja fontosságát: mivel amennyiben igaz, akkor a köztársasági kormányzás kudarcot vallott, és a törvény által szabályozott szabadságnak vége. Az ilyen alapon létrehozott hadijog az Alkotmány minden garanciáját megsemmisíti és gyakorlatilag „függetleníti a katonaságot a polgári hatalomtól és a fölé helyezi azt” – Nagy-Britannia királyának ezen erőfeszítését olyan mértékű sértésnek fogták fel eleink, hogy azon okok közé sorolták, amelyek arra kényszerítették őket, hogy kinyilvánítsák függetlenségüket. A polgári szabadság és az e fajta hadijog nem állhat fenn együttesen; kibékíthetetlen az ellentét közöttük; és a konfliktusban egyiküknek vagy másikuknak meg kell semmisülnie.

[...]

Ám ragaszkodnak ahhoz, hogy az ország biztonsága háborús időkben megköveteli, hogy helyt adjanak a hadijog ezen széles körű igényének. Ha ez igaz volna, akkor joggal lenne mondható, hogy egy ország, amelyet a szabadság kardinális elveinek feláldozásával sikerült csak megmenteni, nem éri meg a megmentés árát. Szerencsére ez nincs így...

Abból, ami elhangzott a téma kapcsán, az következik, hogy vannak olyan alkalmak, amikor helyénvaló a hadijog alkalmazása. Ha egy külső invázió vagy polgárháború esetén nem működnek a bíróságok és lehetetlen a törvény szerint alkalmazni a büntető igazságszolgáltatást, akkor azokon a helyeken, ahol aktív hadműveletek folynak, vagy ahol háborús körülmények uralkodnak, szükség van az ezek okán megdöntött polgári hatóságok helyettesítésére a hadsereg és a társadalom biztonságának megőrzése érdekében. Mivel nem marad más hatalom, mint a katonai, az fel van hatalmazva, hogy a hadijog szerint uralkodjon mindaddig, amíg a törvények ismét korlátozásmentesen működhetnek. Mivel a szükség szüli ezt a szabályt, az szabja meg időtartamát is. Hiszen ha ez a [katonai kormányzat] továbbra is fennáll, már a bíróság újbóli működése mellett is, akkor az a hatalom otromba bitorlását valósítja meg. A hadijog sehol nem érvényesülhet, ahol a bíróságok működnek és megfelelően, akadálymentesen gyakorolják joghatóságukat. Emellett [a hadijog] a háború konkrét színhelyeire korlátozott. [...]

(Fordította: Győri Gábor)

Szükségállapot I. – Liversidge kontra Anderson-eset

Lordok Háza (Egyesült Királyság), 3 All E.R. 338 (1941)

Viscount Maugham:

[...] Az 1939-es Szükséghelyzet (honvédelem) törvény 1. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy Őfelsége Koronatanácsi rendelete révén

„...olyan szabályozásokat fogadhat el, melyek szerinte szükségesek vagy alkalmasak a közbiztonság biztosítása, a királyság védelme, a közrend fenntartása és azon háborúk hatékony lebonyolítása szempontjából, amelyeket Őfelsége adott esetben folytat, valamint a közösség élete szempontjából létfontosságú az ellátás és a szolgáltatások fenntartása érdekében.”

A (2) bekezdés által beiktatásra került, hogy „az előző bekezdés által kijelölt általános felhatalmazások sérelme nélkül a védelmi rendeletek – amennyiben ezeket a Koronatanács bármely, a bekezdésnek abban az alpontjában említett célok tekintetében szükségesnek vagy hasznosnak véli” – rendelkezhetnek egy sor fontos cél érdekében, beleértve a szabályozást „azoknak a személyeknek a fogva tartására vonatkozólag, akiknek fogva tartása a miniszter szerint hasznosnak tűnik az állam közbiztonságának vagy védelmének érdekében”. A törvény által lehetővé tett szabályozások egyértelműen a lehető legszélesebb körűek és nem csak minden polgár szabadságát, hanem azok tulajdonát is érinthetik, bizonyos határokkal a kötelező katonai szolgálat vonatkozásában, illetve a hadbíróságok jogosultságait illetően (3. alpont).

Az 1940-es Szükségállapot (védelmi) törvény még több hatalmat ad a Koronának. Az 1939-es törvény rendelkezéseinek értelmében hozták az (Általános) Védelmi szabályozásokat (1939); ezeket időről időre módosították.

Az (Általános) Védelmi szabályozások (1939) 18.b szabálya, melyre a keresetlevél 3. bekezdése, valamint az ellenkérelem 3. bekezdése hivatkozik, a következőképp hangzik:

„Amennyiben a miniszternek ésszerű oka van azt hinni, hogy egy személy ellenséges származással bír, vagy ellenséges társuláshoz kötődik, vagy a közbiztonságot, illetve az állam védelmét fenyegető cselekményben, annak előkészítésében vagy az arra való buzdításban involválódott a közelmúltban, és hogy ennek okán szükséges őt felügyelet alá vonni, úgy elrendelheti ama személy fogva tartását.”

Jelen esetben ez a lényeges alpont.

[A miniszter] elrendelte [Liversidge] letartóztatását a (Általános) Védelmi szabályozások (1939) 18.b szabálya értelmében:

- „(a) azon az alapon, hogy ésszerű indoka volt annak feltételezésére, hogy [Liversidge] ellenséges társuláshoz köthető személy; valamint
- (b) azon az alapon, hogy ésszerű oka volt azt gondolni, hogy ezen ellenséges társulások »okán« szükséges [Liversidge] felügyelete alá vonni.”.

A kérelmező jogi képviselte jogosan állítja, hogy az állampolgár szabadsága érintve van. Nyomatékosan utal a Magna Chartára és a Jogok Nyilatkozatára [*Bill of Rights*] és azt állítják, hogy az állampolgár szabadságát érintő törvényeket, amennyire lehetséges az állampolgárnak kedvezve és a Korona ellenében kell értelmezni. [...] Határozatom szerint a javasolt értelmező szabály nem bír relevanciával akkor, amikor a végrehajtó hatalom olyan intézkedéséről van szó, amely egy közveszély megakadályozását célozza meg, egy, az állam biztonságát érintő kérdésben. Az 1939-es törvény szövege minden kétséget kizáróan mutatja, hogy lehet olyan védelmi rendelkezéseket elfogadni, amelyek a szabályozás hatályának idején kénytelenek megfosztani teljes mozgási szabadságától azt az állampolgárt, akinek „fogva tartása a miniszter szerint hasznosnak tűnik a közbiztonság érdekében”. Egyértelműen nem lehet abból kiindulni, hogy ennek a különleges felhatalmazásnak a keretében hozott rendelkezés vonatkozásában nem történik beavatkozás a szóban forgó személy szabadságába, és hasonlóképp nem lehet feltételezni, hogy a fogva tartást nem lehet a miniszter vitathatatlan véleményének függvényévé tenni (ahogy azt a törvény megfogalmazása valóban kimondja). A törvényhozás nyilvánvalóan azon alapvetés nyomán jár el, miszerint lehetnek olyan személyek, akikre nem lehet semmilyen büncselekményt rábizonyítani, illetve semmilyen vádat emelni ellenük, de akik kapcsán mégis hasznos, ha a miniszter elrendelheti letartóztatásukat. Az egyetlen biztosíték – már amennyiben ez biztosíték – az, hogy a fogva tartás annak függvénye, hogy „a miniszter szerint hasznosnak tűnik-e az állam közbiztonságának vagy védelmének érdekében” és hogy a miniszter maga a parlament felügyeletének van alárendelve. Hozzá kell tenni, hogy – éppúgy, mint Halliday esetében – a felhatalmazás, amely minket jelen esetben foglalkoztat, arra vonatkozik, hogy az internálás formájában megelőző intézkedéseket lehet hozni, melyek korlátozott ideig tarthatnak. [...] Nincs vád a kérelmezővel szemben.

Lordok, úgy vélem, hogy a (Általános) rendeletek 18.b szabályának értelmezését a jelentését illető mindenfajta általános előfeltételezés nélkül kell megközelíteni, kivéve azt az egyetemes vélelmet, amely a Koronatanács minden rendeletére, valamint a hasonló jellegű jogi eszközökre alkalmazandó, miszerint ha a használt kifejezés értelmét illetően bármely kétség merülne fel, akkor azt az értelmezést kell előnyben részesíteni, amely inkább képes arra, hogy érvényesítse azok egyértelmű akarátát, akik a Koronatanács rendeletéért felelősek, semmint hogy egy olyan értelmezést pártolnánk, amely ezt a szándékot megsemmisíti.

Lordok, nem hajlok arra, hogy tagadjam: egy konkrét összefüggés hiányában annak a mondatnak, miszerint „egy adott személynek ésszerű oka van valamit hinni” egy helyzetet vagy dolgot illetően, első látásra azt a jelentést kell tulajdonítani, hogy „valóban van ésszerű oka azt hinni”, és az adott személy tényleg azt hiszi. De nem tudom elfogadni azt az álláspontot, miszerint ezeknek a szavaknak ez a kizárólagos jelentése lehet csak. Szerintem viszonylag világos, hogy ha az, amit hinni kell, egy olyan dolog, ami lényegében az adott személy tudomásában van, vagy kizárólagos hatáskörének gyakorlásába tartozik, akkor a szavak valójában jelenthetnék azt is: amennyiben az illető annak alapján cselekszik, amit ő ésszerű indoknak vél (és persze jóhiszeműen cselekszik), akkor hiszi a szóban forgó dolgot.

[...]

Lord Atkin:

[...]

Ebben az országban a fegyvercsattogás közepette sem hallgatnak a törvények. Lehet, hogy megváltoztak, de ugyanazt a nyelvet beszélik a háborúban, mint a békében. Mindig a szabadság egyik pillére és a szabadságjogok egyik elve – amelyekért most új felhatalmazással harcolunk –, hogy a bírák senkire nincsenek tekintettel és mindig az állampolgár és a végrehajtó hatalomnak az előbbi szabadságába történő beavatkozása között állnak, ügyelve arra, hogy a törvény minden kényszerítő cselekvést igazoljon. A jelen esetben olyan érveket hallottam, amelyeket I. Károly idején lehetett volna a Király Törvényszékéhez intézni úgy, hogy az elfogadásra is kerüljön.

Még ha egyedül teszem is, tiltakozom a szavak erőltetett értelmezése ellen, amelynek hatására a miniszter korlátlan fogva tartásra vonatkozó hatalmat kap. Összefoglalásképpen: a szavaknak csak egyetlen jelentése van, és a szokásjogi nyilatkozatokban és a törvényekben ezen értelem szerint használják őket; soha nem használták őket abban az értelemben, amelyeket most nekik tulajdonítanak: a védelmi rendeletekben a természetes értelmük szerint használják: nem természetes, ha annak kifejezésére kívánják használni, amely értelmet itt tulajdonítani akarnak nekik; [...] Még akkor is, ha releváns lenne – bár nem az –, nem áll fenn a közveszélynek olyan képtelen vagy nagy foka, amely egy ilyen természetellenes értelmezést lehetővé tene.

Csak egyetlen tekintélyt ismerek, aki igazolhatná a javasolt értelmezési módot. Dingidungi. „Ha én használlok egy szót – mondta Dingidungi megrovó hangsúllyal –, akkor az azt jelenti, amit én akarok, sem többet, sem kevesebbet! – Az a kérdés – hitetlenkedett Alice –, vajon engedelmeskednek-e a szavak. – Az a kérdés – így Dingidungi –, ki az úr, és kész.” (Alice Tükorországban – Révbíró Tamás ford.) A hosszú fejtegetés után a kérdés az, hogy azok a szavak, hogy „egy embernek van” {ésszerű oka hinni – *a szerk.*}, jelenthetik-e azt, hogy „egy ember úgy véli, hogy neki van” {ésszerű oka hinni – *a szerk.*}. Véleményem szerint nem jelenthetik ez utóbbit, és az esetet ennek megfelelően kell eldönteni.

(Fordította: Győri Gábor)

Terrorizmus elleni harc – Boumediene kontra Bush-eset Legfelső Bíróság (Egyesült Államok), 553 U. S. (2008)

Az amerikai Legfelső Bíróság június 12-én hozta meg az eddigi talán legjelentősebb döntését azok közül, amelyek a Bush-adminisztráció terrorizmus elleni harccal kapcsolatos intézkedéseit, különösen a guantánamói foglyok *habeas corpus* jogait, illetve a fogva tartásukkal kapcsolatos eljárási szabályokat bírálták felül. A döntés annyiban különösen fontos, hogy az eddigiekkel ellentétben nem törvényi értelmezés, hanem alkotmányértelmezés eredménye, azaz ezt már nem tudja a Kongresszus sem törvénnyel utóbb megváltoztatni. A Legfelső Bíróság a Boumediene-ügyben – az alkotmánymódosítás zéró esélyére tekintettel – tehát kimondta a végső szót a guantánamói foglyok *habeas corpus* jogait illetően. Mivel a korábbi döntések (amelyek egy része ugyanezen kérelmezőkről szól), és az amerikai törvényhozás arra adott reakciói meglehetősen szövevényes jogi helyzetet eredményeztek, érdemes áttekinteni a döntés előtörténetét.

A korábbi ügyek alapjául egy, a 2001 szeptember 11-i merényleteket követően elfogadott törvény („Felhatalmazás katonai erő használatára” – Authorization for Use of Military Force, a továbbiakban: AUMF) szolgált, amely többek között felhatalmazta az elnököt, hogy „szükséges és megfelelő erőt használjon azok ellen, akik az elnök megítélése szerint kitervelték, jóváhagyták, elkövették vagy segítették a 2001 szeptember 11-i terrortámadásokat.” A Hamdi kontra Rumsfeld-ügyben a bíróság többsége úgy ítélte, hogy azok a személyek, akiket Afganisztánban ejtettek foglyul, miközben az Egyesült Államok ellen harcoltak, a konfliktus tartama alatt fogva tarthatók. Ezt követően a védelmi minisztérium létrehozta az hadviselők jogállását felülvizsgáló törvényszékeket [*Combatant Status Review Tribunals* – a továbbiakban: CSRT], amelyek annak eldöntésére hivatottak, hogy a Guantánamói-öbölbeli amerikai bázison fogva tartott személyek „ellenséges harcolónak” (enemy combatant) számítanak-e.

A Boumediene-ügy külföldi állampolgárságú kérelmezőit mind Guantánamón tartják fogva, miután Afganisztánban vagy máshol elfogták őket, majd ezután a CSRT ellenséges harcolónak nyilvánította őket. Tagadják, hogy az al-Kaida tagjai lennének, és ily módon közük lenne a merényletekhez, ezért már korábban külön-külön *habeas corpus* kérelmeket nyújtottak be. Ezekről a kérelmekről a Legfelső Bíróság a *Rasul* kontra *Bush*- ügyben (542 U. S. 466, 473) megállapította, hogy a törvény kiterjesztette a bíróságok joghatóságát a Guantánamo területéről származó *habeas corpus* kérelmek elbírálására, amely terület amúgy kívül esik az Egyesült Államok felségterületén.

Ezek után a kérelmezők ügyei két eljárásban folytatódtak. Az egyikben az alsó fokon eljáró bíró megállapította, hogy a fogvatartottaknak nem volt *habeas corpus* kérelemben vindikálható joguk, így a kormánynak adott igazat. A másikban viszont az alsóbíróság úgy döntött, hogy a fogvatartottaknak rendelkeznek a megfelelő eljáráshoz való jogokkal.

Amíg a fellebbezések folyamatban voltak, a Kongresszus elfogadta a 2005-ös Fogvatartottak kezeléséről szóló törvényt (Detainee Treatment Act – a továbbiakban: DTA), amely megfosztotta a bíróságokat a *habeas corpus* joghatóságtól (amit azt megelőzően a *Rasul* kontra *Bush*-ügyben a Legfelső Bíróság megállapított), ezen kívül pedig kizárólagos joghatóságot adott a D.C. Fellebbviteli Bíróságnak a CSRT ellenséges harcoló státuszt

megállapító döntéseinek felülvizsgálatára. A Hamdan (nem Hamdi!) kontra Rumsfeld-ügyben (548 U. S. 557, 576–577) a Legfelső Bíróság megállapította, hogy a DTA nem vonatkozik a meghozatalakor már folyamatban lévő eljárásokra, azaz kérelmezők ügyében a bíróságok rendelkeznek *habeas corpus* joghatósággal. Erre a Kongresszus, immár 2006-ban, a Katonai Tanácsokról szóló törvénnyel válaszolt [*Military Commissions Act* – a továbbiakban: MCA], amely minden lehető vonatkozásban megfosztott minden bíróságot a szeptember 11-i merényletekkel összefüggésben fogvatartott külföldiek akár folyamatban lévő, akár ezek után induló ügyeinek elbírálására való bármilyen lehetséges joghatóságtól. Ezt a tényt a fellebbviteli bíróság a jelen ügyben meg is állapította, és onnan került a kérelem a Legfelső Bíróság elé. A Legfelső Bíróság többsége azonban úgy ítélte, hogy az *alkotmány* garantálja a guantánamói foglyok számára a *habeas corpus* érvényesülését, ezért törvény ellenkező rendelkezése ellenére is bírósághoz fordulhatnak a foglyok, ha *habeas corpus* joguk sérült. A fellebbviteli bíróság döntése így tévesnek bizonyult, amely helyett új döntést kell hozni.

A Legfelső Bíróságon az utóbbi idők trendjének megfelelően Kennedy bíró volt képes kellő többséget (Stevens, Souter, Ginsburg, Breyer) szerezni maga mellé, ami rögtön mutatja, hogy ismét egy 5-4-es, és politikai alapon fragmentálódó döntésről van szó. Van mindkét oldalon párhuzamos vélemény is. A *habeas corpus* alkotmányos érvényesülése mellett írt egy véleményt Souter bíró, amelyhez két másik bíró (Ginsburg és Breyer) csatlakozott, míg az ellenkező oldalon két négyes támogatású különvélemény van, az egyiket Roberts főbíró, a másikat Scalia bíró írta, azaz a Roberts és Scalia mellett Thomas és Alito bíróból álló „konzervatív” tábor tulajdonképpen egyhangú.

A Kennedy bíró által szerzett fővélemény először megállapítja, hogy az MCA valóban megfosztotta a bíróságot a *habeas corpus* ügyek elbírálásától. Ezt egyébként a bírók közül senki nem vitatja, a törvény szövege világos és egyértelmű, csak a kérelmezők próbálkoztak az ellenkező állításával, vélhetően próba-szerencse alapon.

A következő kérdés tehát az volt, hogy az MCA alkotmányos-e. Ha alkotmányos, a bíróságnak el kellene utasítania a kérelmet, és a fellebbviteli döntés marad. Kennedy úgy találta, hogy az MCA nem alkotmányos, mégpedig a következő okokból. Amennyiben a kérelmezők a *habeas corpus* alkotmányos védelme alatt állnak, az MCA, mint egyszerű törvény nem foszthatta meg őket attól alkotmányosan. Ha a kérelmezők jogosultak a *habeas corpus* védelemre, az MCA, amennyiben elveszi a joghatóságot a bíróságoktól a *habeas* kérelmek elbírálására, alkotmányellenes.

Ahhoz, hogy megtudjuk, vajon az alkotmányban foglalt *habeas corpus* védelem kiterjed-e az ellenséges harcolónak nyilvánított, nem állampolgár guantánamói foglyokra, Kennedy bíró először megvizsgálta azokat a precedenseket, amelyek az amerikai alkotmányozók *habeas corpus*-ról vallott felfogásának alapjául szolgálhattak. Ez egy különösen nehéz vállalkozás, mivel nem igazán van analóg helyzet, és a precedensek amúgy is szerteágazók.

A területi szuverenitás, az anyaországhoz való kapcsolat szorossága kapcsán hosszasan elidőzhetünk afölött, vajon Guantánamo Indiához vagy Skóciához hasonlatos-e inkább, mert a régi (angol) precedensek szerint egyik helyen érvényesült a *habeas corpus*, a másikon nem.

A személyi vonatkozásban, azaz hogy vajon Boumediene és társai – külföldiek lévén – jogosultak-e *habeas* védelemre, gyakran nehéz eldönteni, hogy egy adott ügyben a bíróság azért utasította el a keresetet, mert úgy ítélte, nincs joghatósága, vagy azért, mert úgy ítélte, hogy az adott kérelmező *habeas corpus* jogai nem sérültek.

Így tehát Kennedy bíró megállapítja, hogy az angol jog precedensei egyrészt nem vezetnek egyértelmű eredményre, másrészt amúgy is hiányosak, ezért nem lehet rájuk alapozni a döntést.

A bíróság mindenesetre nem fogadta el a kormánynak azt az érvét, hogy ahol az Egyesült Államok nem rendelkezik de jure szuverenitással, ott az alkotmány *habeas corpus* garanciája sem érvényesül. Kennedy bíró nem vitatta, hogy Guantánamo nem az Egyesült Államok szuverén felségterülete, legalább is de jure nem az, ugyanakkor a *habeas corpus* érvényesülése szempontjából ez irreleváns. Az alkotmány érvényesülését nem az dönti el, hogy formáljogilag milyen fennhatóság alá esik egy adott terület, hanem az, hogy de facto ki ellenőrzi azt. A precedensek szerint ennek a kontrollnak a része lehet az is, hogy az adott területen milyen jog van érvényben. Mivel a guantánamói fogolytábor gyakorlatilag minden tekintetben teljesen amerikai fennhatóság alatt áll, Kennedy bíró elvetette a kormány érvét. Kimondta, hogy az alkotmány *habeas corpus* védelme, amely szerint azt csak invázió vagy lázadás esetén lehet felfüggeszteni, és akkor is törvényhozói aktusra van szükség hozzá, érvényes Guantánamón. Kennedy olvasatában a *habeas corpus* extraterritoriális alkalmazására vonatkozó esetjog legfőbb jellemzője a rugalmasság és a gyakorlati szempontok, jelen esetben pedig a gyakorlati kontroll megléte a joghatóság és az alkotmány érvényesülésének kimondását diktálják.

A legnagyobb vitát a bíróságon belül egy 1950-ből származó precedens okozta. A *Johnson* kontra *Eisentrager* ügyben [339 U. S. 763 (1950)] német állampolgár Németországban történő fogva tartása és elítélése vonatkozásában mondta ki a Legfelső Bíróság a *habeas corpus* joghatóság hiányát. Kennedy szerint azonban az *Eisentrager*-döntés több okból nem mérvadó, melyek közül a legfontosabb a két terület (Guantánamo ma és a Landsbergi börtön 1945-ben) fölötti *de facto* amerikai ellenőrzés fokának különbsége. Az esetjog összességével inkább összhangban áll a kontroll meglétének egy funkcionális-praktikus kritériuma, semmint a kormány és Scalia bíró által hangsúlyozott formális, de jure szuverenitás megkövetelése.

A vita azonban nem merül ki annyiban, hogy milyen megközelítést (inkább funkcionálisat vagy inkább formálisat) kell betudni a precedenseknek, hanem Kennedy szerint többről, az alkotmány strukturális egyensúlyáról is szó van. Ugyanis a *habeas corpus* joghatóság megtagadása a hatalmi ágak elválasztásának elvét is sértené a következők miatt. A formális, *de jure* szuverenitás igényéről az Egyesült Államok mint nemzetközi jogalany lemondhat. Ezekbe az ügyekbe a bíróság nem avatkozik bele, mert politikai kérdésnek tekinti őket, amely a „politikai hatalmi ágakra” tartozik. Ha azonban az amerikai alkotmány alkalmazhatósága attól függene, hogy az Egyesült Államok rendelkezik-e *de jure* szuverenitással az adott terület fölött, akkor nyilvánvalóan a kormány és a törvényhozás mintegy ki-be kapcsolhatná az alkotmányt kénye-kedve szerint.

Ennek elkerülése végett Kennedy szerint az *Eisentrager*-döntés alapján is a *habeas corpus* extraterritoriális alkalmazhatósága szempontjából három tényező jön számításba. Ezek (1) a fogvatartottak állampolgársága, státusza, valamint a státuszukat megállapító eljárás megfelelő volta; (2) az elfogás és a fogva tartás helyének természete; (3) olyan körülmények, amelyek a *habeas corpus* kérelem megadását akadályozzák a gyakorlat-

ban. Az Eisentrager-ügyhez képest Boumediene és társai státuszát olyan eljárásban állapították meg, amely alig tartalmazott valamilyen garanciát, például nem volt sem védőjük, sem tanúállítási, sem tanúkérdézési joguk stb. Hasonlóképpen, a (2) és (3) kritériumok is ellentétes kimenetű döntést diktálnak az Eisentrager- és a Boumediene-ügyben, hiszen Guantánamo fölött teljes amerikai ellenőrzés van, és nincsenek a kérelem megadását lényegesen akadályozó körülmények.

Mivel tehát a kérelmezők jogosultak *habeas corpus* védelemre, és a Kongresszus nem függesztette fel azt, Kennedy bíró következőként azt vizsgálja, hogy garantált-e a törvényhozó adekvát helyettesítő védelmet. Itt megint csak arra a következtetésre jut, hogy nincsen olyan precedens, amelyre támaszkodni lehetne az adekvát helyettesítő standardja tekintetében. Ugyanakkor a DTA által garantált bírói felülvizsgálati jogkör meglehetősen korlátozott: a D.C. fellebbviteli bíróság nem vizsgálhatja a fogva tartás jogszerűségét általában, hanem pusztán azt, hogy a CSRT a védelmi miniszter [*Secretary of Defense*] által előírtak eljárásoknak és standardoknak megfelelően járt-e el, és az eljárások és standardek megfelelnek-e az alkotmánynak és a törvényeknek. Egyéb tekintetben is, mind a DTA szövege, mind elfogadásának körülményei egyértelművé teszik, hogy a Kongresszus a hagyományos *habeas corpus* védelemnél jóval kevesebb bírói beleszólást kívánt engedni a guantánamói „ellenséges harcoló” státuszú fogvatartottak sorsába. Azaz a Kongresszus nem akart adekvát helyettesítő védelmet garantálni a foglyoknak.

Ezek után Kennedy bíró nem vázolja fel, hogy mi is lenne a *habeas corpus* védelem adekvát helyettesítője, hanem csak annyit mond, hogy a DTA felülvizsgálati szabályai még a minimum védelmet sem garantálják. Annyi bizonyos, hogy a *habeas corpus* privilégiuma feljogosítja a fogvatartottat annak bizonyítására, hogy státuszát a jog téves értelmezése vagy alkalmazása útján állapították meg. Hasonlóképpen, a habeas kérelmet elbíráló bíróságnak kell, hogy legyen hatalma a jogtalanul fogvatartott feltételes szabadon bocsátásának elrendelésére. Ezek a habeas eljárás „könnyen beazonosítható elemei”, de a körülmények többet is megkövetelhetnek. A CSRT-k által lebonyolított eljárás hiányosságai jól ismertek: a fogvatartott csak korlátozottan képes bizonyítékokat felhozni ártatlansága mellett, mert se védője nincsen, és nem feltétlenül ismeri meg azokat a kulcsfontosságú állításokat, amelyek fogva tartásának alapjául szolgálnak. Nem csak egyes állítások titkossága jelent problémát azonban, hanem a széles körű lehetőség közvetett bizonyítékok [*hearsay*] figyelembevételére, amely a fogvatartott formális tanúkérdézési jogát gyakorlatilag kiüresíti. Így Kennedy bíró arra a következtetésre jut, hogy a CSRT-k nem teljesítik a *habeas corpus* privilégium megkövetelte minimális követelményeket sem. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a fő vélemény nem tér ki arra, vajon a guantánamói fogva tartással kapcsolatos törvényi eljárások sértik-e a Due Process Clause-t, azaz a megfelelő eljáráshoz való jogot, de azt kiemeli, hogy a CSRT-k eljárásában túlságosan nagy a hibalehetőség. Egy olyan eljárás, amely zárt és akkuzatórius, ahelyett, hogy a felek egymással szembeni vitáján alapulna, alkotmányellenes.

A bíróság, talán szokatlan módon, egyenesen az alsóbírósághoz utalta a kérelmezőket keresetükkel, azaz nem adta vissza az ügyet a fellebbviteli bíróságnak, ahonnan érkezett.

A párhuzamos vélemény két megjegyzésre szorítkozik, ily módon nem is igazán párhuzamos, hanem pusztán kiegészítő (amihez ugyan csak ketten csatlakoztak, azaz a fővélemény többségéből ketten nem értenek vele egyet). Az egyik megjegyzésben Souter bíró rámutat, hogy Scalia bíró alaptalanul vádolja a többséget

azzal, hogy a precedensek figyelmen kívül hagyásával, mintegy a semmiből teremtette meg az alkotmányos *habeas corpus* mércéjét. A másik, talán érdekesebb, megjegyzés pedig azt veti a különvéleményen lévők szemére, hogy azok alulbecsülik a guantánamói fogva tartás hosszát. Annak fényében, hogy az egyik kérelmezőt már hat éve tartják fogva, kevésbé hangzik hihetőnek a különvélemény álláspontja, hogy a bíróság itt olyan ügyekbe szól bele, amelyet a megfelelő szaktudással rendelkező katonai igazgatás megfelelő idő alatt le tudna rendezni.

Az eddigiek fényében a különvélemények általános mintázata talán könnyen bemutatható. A meglepően erőteljes nyelvezete ellenére jóval mérsékeltebb különvéleményt Roberts főbíró írta. Leszámítva a nyelvi círádákat a bírói hatalomnak a többség általi inadekvát kiterjesztéséről, Roberts főbíró tulajdonképpen pusztán annyit állít, hogy a kérelmezők megfelelő eljárásban részesültek, és ezzel elkerüli annak eldöntését, hogy *habeas* kérelem benyújtására jogosultak lennének-e ennek hiányában. Ugyan a DTA szabályait elégséges garanciának találni sokak szemében botrányos, Roberts főbíró mégsem megy el odáig, amit a másik különvélemény szerzője állít. Scalia bíró szerint ugyanis a kérelmezőknek, csakúgy mint bármely más, Guantánamón („külföldön”) fogva tartott külföldinek, az alkotmány egyáltalán nem is garantálja a *habeas corpus* privilégiumot.

(Fordította és összefoglalta: Salát Orsolya)

Szükségállapot II. – Egyezségokmány 4. cikke

Emberi Jogi Bizottság, 29. számú általános kommentár (2001)

1. Az Egyezségokmány 4. cikke kiemelt fontosságú az Egyezségokmány által biztosított emberi jogi védelmi rendszerben. Egyrészt egy részes államnak engedélyezi, hogy átmenetileg, egyoldalúan eltérjen az Egyezségokmányban lefektetett kötelezettségeinek egy részétől. Másrészt a 4. cikk mind az eltérésre vonatkozó intézkedést, mind annak anyagi hatásait aláveti egy konkrét, biztosítékok által alkotott rendszernek. Az Egyezségokmánytól eltérő részes államnak legfőbb kötelessége a normalitás állapotának – amelyben az Egyezségokmány teljes tisztelete újfent biztosítható – helyreállítása kell, hogy legyen. Ebben az általános kommentárban, amely a tizenharmadik ülésen (1981) elfogadott 5. számú Általános Kommentárt váltja ki, a Bizottság az állami feleket abban kívánja segíteni, hogy eleget tudjanak tenni a 4. cikk követelményének.

2. Az Egyezségokmány rendelkezéseitől eltérő intézkedéseknek kivételeseknek és átmeneti jellegűeknek kell lenniük. Mielőtt egy állam a 4. cikkre hivatkozhatna, két alapvető követelménynek kell teljesülnie: egy szükséghelyzetnek minősülő szituációnak kell fennállnia, amely a nemzet életét fenyegeti, és a részes államnak hivatalosan ki kell hirdetnie a szükségállapotot. Az utóbbi követelmény elengedhetetlenül szükséges a törvényesség és a jogállamiság elveinek fenntartásához akkor, amikor azokra a leginkább szükség van. Amikor kihirdetik a szükségállapotot olyan következménnyel, amely az Egyezségokmány bármely rendelkezésétől való eltérést jelenthet, az államoknak azon saját alkotmányos és egyéb törvényi rendelkezései szerint kell eljárniuk, amelyek a szükségállapotot szabályozzák. A Bizottság feladata, hogy figyelje a szóban forgó törvényeket arra vonatkozóan, hogy lehetővé teszik-e, illetve biztosítják-e a 4. cikk betartását. Annak érdekében, hogy a Bizottság eleget tudjon tenni feladatának, az Egyezségokmány állami feleinek felelőssége, hogy a 40. cikk értelmében beadott jelentéseikben elegendő és pontos információt adjanak a szükségállapot területével kapcsolatos jogi szabályozásukról és gyakorlatukról.

3. Nem minden zavar vagy katasztrófa minősül olyan szükségállapotnak, amely a nemzet életét fenyegeti, ahogyan azt a 4. cikk (1) bekezdése megszabja. Egy fegyveres konfliktus során, legyen az belföldi vagy nemzetközi, a nemzetközi humanitárius jog szabályai válnak alkalmazandóvá és az Egyezségokmány 4. cikk és 5. cikk (1) bekezdése mellett ezek segítenek az állam szükségállapottal kapcsolatos hatalmával történő visszaélés megakadályozásában. Az Egyezségokmány szerint még egy fegyveres konfliktus esetén is csak akkor és csak abban a mértékben megengedettek az Egyezségokmánytól eltérő intézkedések, ha a helyzet a nemzet életét fenyegeti. Amennyiben az állami felek megfontolják a 4. cikkre való hivatkozást más helyzetekben, mint a fegyveres konfliktus, alaposan meg kell gondolniuk ennek indoklását, valamint hogy az adott intézkedés miért szükséges és legitim az adott körülmények között. A Bizottság több esetben kifejezte aggodalmát olyan állami felek kapcsán, akik eltértek az Egyezségokmány által védett jogoktól, vagy amelyeknek belső joga lehetővé látszik tenni ilyen eltérést a 4. cikk által nem lefedett helyzetekben is.

4. Minden, az Egyezségokmánytól eltérő intézkedés alapvető követelménye a 4. cikk (1) bekezdése alapján, hogy ezeknek az intézkedéseknek a kiterjedése szigorúan az adott helyzetben szükséges mértékre legyen korlátozva. Ez a követelmény mind a szükségállapot időtartamára, földrajzi kiterjedtségére és tárgyi hatályára vonatkozik, valamint minden, az eltérést megvalósító intézkedésre, amelyet a szükséghelyzet miatt foganatosítottak. A szükséghelyzetekben az Egyezségokmányban meghatározott kötelezettségektől való eltérés egyértelműen különbözik azoktól a korlátozásoktól és megkötésektől, amelyek még normál körülmények között is megengedettek az Egyezségokmány több rendelkezésének értelmében. Mindazonáltal az arányosság elvét – amely gyakran alkalmazandó az Egyezségokmánytól történő eltérésre, illetve az abban foglalt jogok korlátozására vonatkozó hatalom gyakorlásánál – tükrözi az a kötelezettség, hogy korlátozni kell az eltéréseket arra, amit a helyzet szükségletei szigorúan megkövetelnek. Továbbá a pusztán tény, hogy egy konkrét rendelkezéstől való, a helyzet szükségletei alapján foganatosított eltérés önmagában indokolt lehet, nem hatálytalanítja azt a kötelezettséget, hogy egyúttal alá is kell támasztani, hogy az eltérésből fakadó intézkedéseket valóban a helyzet szükségletei követelik meg. A gyakorlatban ez biztosítani fogja, hogy bármennyire is jogosan térnek el tőle, az Egyezségokmány semmilyen rendelkezése sem lesz teljesen alkalmazhatatlan a részes állam intézkedéseire vonatkozóan. Amikor az állami felek jelentéseit vizsgálta, a Bizottság kifejezte aggályát arra vonatkozóan, hogy nem részesül kellő figyelemben az arányosság elve.

5. Az a kérdés, hogy milyen jogoktól lehet eltérni és milyen mértékben, elválaszthatatlan az Egyezségokmány 4. cikk (1) bekezdésének rendelkezésétől, miszerint minden olyan intézkedés, amely eltérést valósít meg egy részes államnak az Egyezségokmányból eredő kötelezettségeitől, „az adott helyzet által szigorúan megkövetelt mértékig” korlátozva kell, hogy legyen. Ez a követelmény azt írja elő, hogy a részes államok ne csak a szükségállapot kihirdetésére vonatkozó döntésükhöz adjanak alapos indoklást, hanem a kihirdetésre alapuló konkrét intézkedések kapcsán is. Amennyiben egy állam alá akarja támasztani az Egyezségokmánytól való eltéréshez kapcsolódó jogát, például egy természeti katasztrófa, egy erőszakkal járó tömegdemonstráció, vagy egy nagyszabású ipari baleset kapcsán, úgy nem csak azt kell képesnek lennie megindokolni, hogy ez a helyzet a nemzet létét fenyegeti, hanem azt is, hogy az Egyezségokmánytól eltérő intézkedéseit az adott helyzet szükségletei szigorúan megkövetelik. A Bizottság véleménye szerint az a lehetőség, hogy bizonyos, az Egyezményben garantált jogokat korlátozni lehet, például a mozgásszabadságot a 12. cikk alapján, a gyülekezési szabadságot a 21. cikk alapján, általában elegendő ilyen helyzetek fennállása idején, és a helyzet szükségletei nem igazolnák a rendelkezésektől való eltérést, derogációt.

6. Az a tény, hogy az Egyezségokmány egyes rendelkezéseit a 4. cikkben felsorolták [(2) bekezdés] mint a potenciális eltérés által nem érinthető rendelkezéseket, nem jelenti azt, hogy az Egyezségokmány más cikkeitől tetszés szerint el lehet térni – még akkor sem, ha a nemzet létét éri fenyegetés. A jogi köteleességek, miszerint az eltéréseket le kell szűkíteni azokra, amelyeket a helyzet szükségletei szigorúan megkövetelnek, köteleességet jelölnek ki mind a részes állam, mind pedig a Bizottság számára, hogy alapos vizsgálatot folytassanak le az Egyezségokmány minden egyes cikke kapcsán a fennálló helyzet objektív megítélése céljából.

7. Az Egyezségokmány 4. cikk (2) bekezdése kifejezetten előírja, hogy a következő cikkek kapcsán nem kerülhet sor eltérésre: 6. cikk (élethez való jog), 7. cikk (a kínzás vagy kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmód tiltása, vagy a beleegyezés nélküli orvosi vagy tudományos kísérletezés tilalma), 8. cikk (1) és (2) bekezdések (a rabszolgaság, rabszolga-kereskedelem és szolgaság tilalma), 11. cikk (a bebörtönzés tilalma, pusztán annak okán, hogy valaki nem tud eleget tenni egy szerződéses kötelezettségének), 15. cikk (a törvényesség elve a büntetőjogban, például az a követelmény, hogy mind a büntetőjogi felelősség, mind a büntetés világos és precíz törvényes rendelkezések alapján történjen, amelyek a cselekmény elkövetése idejében hatályosak voltak, kivéve akkor, amikor a későbbi törvény enyhébb büntetést szab ki), 16. cikk (minden egyes személy jogképességének elismerése), 18. cikk (gondolat-, lelkiismeret és vallásszabadság). Az ezekben a rendelkezésekben foglalt jogoktól azon tény alapján nem lehet eltérni, hogy a 4. cikk (2) bekezdésében felsorolásra kerülnek. Ugyanez alkalmazandó azon államok vonatkozásában, amelyek részesei az Egyezségokmány Második Fakultatív Jegyzőkönyvének, amely a halálbüntetés megszüntetését kívánja megvalósítani, azon Jegyzőkönyv 6. cikke kapcsán. A lényegét tekintve az a meghatározás, miszerint az Egyezségokmány egy rendelkezésétől nem lehet eltérni, nem jelenti azt, hogy soha, semmilyen korlátozás vagy megkötés nem indokolható az ő vonatkozásukban. A 18. cikkre való hivatkozás a 4. cikk (2) bekezdésében – az érintett rendelkezés tartalmaz egy konkrét korlátozásokra való kikötést a 3. bekezdésében – azt jelzi, hogy a korlátozások engedélyezése független az eltérések kérdéskörétől. A vallás vagy meggyőződés kifejezésének szabadságába beleavatkozó államoknak még a legsúlyosabb szükséghelyzetben is meg kell indokolniuk fellépésüket a 18. cikk (3) bekezdésében foglalt követelmények alapján. A Bizottság több alkalommal kifejezte azon jogokkal kapcsolatos aggályát, amelyektől a 4. cikk (2) bekezdése alapján elvileg nem lehet eltérni, de mégis eltérnek tőlük vagy fennáll az eltérés veszélye a részes állam jogrendjében megnyilvánuló elégtelenségek okán.

8. A 4. cikk (1) bekezdése alapján az Egyezségokmánytól való bármely eltérés igazolhatóságának egyik feltétele, hogy az érintett intézkedések ne foglaljanak magukban pusztán faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás vagy szociális származás alapján történő diszkriminációt. Bár a 26. cikk és az Egyezségokmány egyéb, diszkriminációtól való mentességre vonatkozó rendelkezéseit [2., 3., 14 (1), 23. (4), 24. (1) és 25. cikkei] nem sorolták fel azon rendelkezések között, amelyektől a 4. cikk (2) bekezdése alapján nem lehet eltérni, vannak a diszkriminációmentességhez való jognak olyan elemei és szempontjai, amelyektől semmilyen körülmények között nem lehet eltérni. Különösen a 4. cikk (1) bekezdésének ezen rendelkezésével összhangban kell eljárni, ha személyek között bármely jellegű megkülönböztetést tesznek olyan intézkedések keretében, amelyek eltérnek az Egyezségokmánytól.

9. A 4. cikk (1) bekezdése továbbá azt követeli meg, hogy az Egyezségokmány rendelkezéseitől eltérő intézkedések egyike sem lehet összeegyeztethetetlen egy állami fél egyéb nemzetközi jogi kötelezettségével, különösképp a nemzetközi humanitárius jog szabályaival. Az Egyezségokmány 4. cikkét nem lehet oly módon értelmezni, hogy igazolja az Egyezségokmánytól való eltérést akkor is, ha ez egy államnak egyéb nemzetközi kötelezettségei megsértésével jár, legyen az szerződésben vagy általános nemzetközi jogban foglalt kötele-

zettség. Ez tükröződik az Egyezségokmány 5. cikk (2) bekezdésében is, amely szerint nem kerülhet sor egyéb okmányok által elismert alapvető jogok korlátozására, illetve az azoktól való eltérésre olyan ürüggyel, miszerint az Egyezségokmány nem ismer el ilyen jogokat vagy kisebb mértékben ismeri el azokat.

10. Bár nem az Emberi Jogi Bizottság feladata, hogy felülvizsgálja a részes államok viselkedését egyéb szerződések vonatkozásában, az Egyezségokmányban kijelölt feladatainak betöltése során a Bizottság fel van hatalmazva egy részes állam egyéb nemzetközi kötelezettségeinek figyelembevételére, amikor azt vizsgálja, hogy az Egyezségokmány megengedi-e a részes államnak az Egyezségokmány konkrét rendelkezéseitől való eltérést. Ezért tehát amikor a 4. cikk (1) bekezdésére hivatkoznak, vagy amikor a 40. cikk értelmében jelentést tesznek a szükségállapotra vonatkozó jogi keretet illetően, a részes államoknak tájékoztatást kell adniuk a szóban forgó jogok védelmét érintő egyéb nemzetközi kötelezettségeikről is, különösen azon kötelezettségről, amelyek egy szükséghelyzetben alkalmazandóak. E tekintetben a részes államok kötelesek folyamatosan figyelemmel kísérni a nemzetközi jog alakulását a szükséghelyzetekben alkalmazandó emberi jogi standardok vonatkozásában.

11. Az eltérést nem megengedő rendelkezések felsorolása a 4. cikkben kapcsolódik ahhoz a kérdéshez – de nem azonos azzal –, hogy egyes emberi jogi kötelezettségek természetüket tekintve a nemzetközi jog feltétlenül alkalmazandó normáinak jellegével bírnak-e. Az Egyezségokmány bizonyos rendelkezéseinek eltérést nem megengedő természetűvé nyilvánítását a 4. cikk (2) bekezdése által részben egyes alapvető jogok (például a 6. és 7. cikkek) – amelyeket az Egyezségokmány szerződés formájában biztosít – kötelező természete elismeréseként kell tekinteni. Mindazonáltal nyilvánvaló, hogy az Egyezségokmány egyes egyéb rendelkezései azért kerültek felsorolásra az eltérést nem engedő rendelkezések között, mert soha nem lehet szükséges eltérni ezektől a jogoktól egy szükségállapot esetén sem (például a 11. és 18 cikkek). Továbbá, a kötelező normák kategóriája túlmutat a 4. cikk (2) bekezdésében felsorolt, eltérést nem engedő rendelkezéseken. Részes államok semmilyen körülmények között sem hivatkozhatnak az Egyezségokmány 4. cikkére annak igazolása érdekében, hogy humanitárius jogot vagy a nemzetközi jog feltétlenül alkalmazandó normáit sértik, például azáltal, hogy túszokat ejtenek, kollektív büntetéseket szabnak ki, önkényesen fosztanak meg embereket szabadságuktól vagy eltérnek az igazságos eljárás alapvető elveitől, beleértve az ártatlanság védelmét.

12. Az Egyezségokmánytól való eltérés legitim terjedelmének vizsgálatánál ennek egyik követelménye abban rejlik, hogy bizonyos emberi jogi sértéseket az emberiség elleni bűntettként definiálnak. Ha egy állam hatáskörében végrehajtott cselekmény egyéni büntetőjogi felelősség alapját képezi egy emberiség elleni bűntettben való részvétellel vádolt személy esetében, akkor az Egyezségokmány 4. cikkét nem lehet indoklásként felhozni, oly módon érvelve, hogy a szükségállapot felmentette az adott államot azzal a cselekménnyel kapcsolatos felelőssége alól. Ezért az emberiség elleni bűntettek igazságszolgáltatás céljából történő kodifikálása a Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozásáról szóló Római Statútumban relevanciával bír az Egyezségokmány 4. cikkének értelmezésében.

13. Az Egyezségokmány azon rendelkezéseiben, amelyeket nem soroltak fel a 4. cikk (2) bekezdésében, vannak olyan elemek, amelyek a Bizottság véleménye szerint nem lehetnek törvényes eltérés tárgyai a 4. cikk értelmében. Néhány szemléltető példát ismertetünk alább.

- (a) Minden, szabadságától megfosztott személyt emberséggel, valamint az emberi lény veleszületett méltóságának tiszteletben tartásával kell kezelni. Bár ezt, az Egyezségokmány 10. cikkében előírt jogot nem említik külön a 4. cikk (2) bekezdésének eltérést nem megengedő jogok sorában, a Bizottság úgy véli, hogy itt az Egyezségokmány egy olyan nemzetközi jogi normát fejez ki, amely nem lehet eltérés tárgya. Ezt alátámasztja az ember veleszületett méltóságára történő utalás az Egyezségokmány preambulumban, valamint a szoros összefüggés a 7. és 10. cikk között.
- (b) A túszejtésre, emberrablásra és be nem ismert fogva tartásra vonatkozó tilalmak szintén nem lehetnek eltérés tárgyai. Ezen tilalmak abszolút természetét, még a szükséghelyzet idején is, általános nemzetközi jogi norma státuszuk igazolja.
- (c) A Bizottság azon a véleményen van, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek nemzetközi védelme olyan elemeket foglal magába, amelyeket minden körülmények között tiszteletben kell tartani. Ezt tükrözi a népirtás tilalma a nemzetközi jogban, a 4. cikkben [(1) bekezdés] magában lefektetett megkülönböztetés elvének tilalma, valamint a 18. cikk eltérést nem engedő természete.
- (d) Mint a Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozásáról szóló Római Statútum megerősítette, emberiség ellenes bűntettnek minősül, ha a nemzetközi jog által engedélyezett jogalap nélkül történik egy népesség deportálása vagy kényszerített áttelepítése, erővel történő kitoloncolás következtében megvalósuló kiszorítása arról a területről, ahol az érintett személyek jogszerűen tartózkodnak. Azt a legitim jogot, hogy az Egyezségokmány 12. cikkétől legitim módon el lehet térni a szükségállapot során, soha nem lehet ilyen intézkedések indoklásaként elfogadni.
- (e) A szükségállapot 4. cikk (1) bekezdése alapján történő kihirdetése nem szolgálhat azt alátámasztó indoklásként, hogy egy állami fél a 20. cikk rendelkezései ellenében háborús propagandát folytat vagy nemzeti, faji vagy vallási gyűlöletet hirdet, amely a megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra való izgatásnak minősül.

14. Az Egyezségokmány 2. cikk (3) bekezdése azt követeli az Egyezségokmány részes államaitól, hogy jogorvoslatot kínáljanak az Egyezségokmány rendelkezéseinek bármilyen megsértése esetében. Ugyan ezt az elvet nem említik a 4. cikk (2) bekezdésében felsorolt eltérést nem megengedő rendelkezések között, de az Egyezségokmány egészét tekintve egy inherens szerződéses kötelezettséget képez. Még akkor is, ha egy részes állam egy szükségállapot során, és szigorúan addig a mértékig, ameddig ezt a helyzet szükségletei megkövetelik, bevezethet kiigazításokat a bírósági vagy egyéb jogorvoslati eljárások gyakorlati működését illetően, a részes államnak eleget kell tennie az Egyezségokmány 2. cikk (3) bekezdésében foglalt alapvető kötelezettségének, miszerint hatékony jogorvoslatot kell biztosítania.

15. A 4. cikkben eltérést nem megengedő jogokként kifejezetten elismert jogok védelmének szükségszerű eleme, hogy eljárásbeli garanciákkal kell védeni ezeket, beleértve gyakran bírósági garanciákat. Az Egyezségokmány eljárásbeli garanciákra vonatkozó biztosítékai soha nem lehetnek olyan intézkedés tárgyai, amelyek révén az eltérést nem megengedő jogok védelmét meg lehet kerülni. A 4. cikket nem lehet oly módon igénybe venni, hogy az az eltérést nem megengedő jogoktól való eltérést valósítson meg. Így tehát, mivel például az Egyezségokmány 6. cikke egészét tekintve nem tesz lehetővé eltérést, bármilyen bírósági per, amely a szükségállapot során a halálbüntetés kiszabásához vezet, meg kell, hogy feleljen az Egyezségokmány rendelkezéseinek, beleértve a 14. és 15. cikk összes követelményét.

16. Az eltérésre vonatkozó biztosítékok, amelyeket az Egyezségokmány 4. cikke testesít meg, az Egyezségokmány egészét tekintve az inherens törvényesség és a jogállamiság elvein alapulnak. Mivel a tisztességes eljárás bizonyos elemeit a nemzetközi humanitárius jog háború során is kifejezetten garantálja, a Bizottság szerint nem lehet indokoltan eltérni ezektől a garanciáktól egyéb szükséghelyzetekben sem. A Bizottság véleménye szerint a törvényesség és a jogállamiság elvei azt követelik, hogy a tisztességes eljárás alapvető követelményeit szükségállapot idején is tiszteletben kell tartani. Csak bíróság folytathat büntetőeljárást és ítélt el egy személyt egy büntett okán. Tiszteletben kell tartani az ártatlanság vélelmét. Az eltérést nem engedő jogok védelme érdekében az a jog, hogy bíróság elé lehessen vinni eljárásokat, hogy a bíróság haladék nélkül eldönthesse a fogva tartás jogszerűségét, nem csorbítható egy részes államnak az Egyezségokmánytól való eltérésre vonatkozó döntése által.

17. A 4. cikk (3) bekezdése értelmében a részes államok, amennyiben a 4. cikk értelmében élnek az eltérésre vonatkozó felhatalmazásukkal, egy nemzetközi tájékoztatási rendszer mellett kötelezik el magukat. Egy, az eltérést igénybe vevő részes államnak az Egyesült Nemzetek Főtitkárán keresztül azonnal tájékoztatnia kell a többi részes államot arra vonatkozóan, hogy mely rendelkezésektől tér el és milyen indokkal foganatosít ilyen intézkedéseket. Ez a tájékoztatás nem csak azért elengedhetetlen, hogy a Bizottság el tudja látni feladatait, különösen annak megítélése tekintetében, hogy a részes állam által hozott intézkedéseket tényleg szigorúan megkövetelték-e a helyzet szükségletei, hanem azért is, hogy a többi részes állam figyelemmel tudja követni az Egyezségokmány rendelkezéseinek betartását. Figyelembe véve a korábban kapott értesítések sommás természetét, a Bizottság hangsúlyozza, hogy a részes államok által benyújtott tájékoztatásnak teljes információt kell tartalmaznia arra vonatkozólag, hogy milyen intézkedéseket hoztak, és világos magyarázatot kell adnia, hogy milyen okok támasztják őket alá, valamint teljes dokumentációt kell mellékelni a kapcsolódó jogi rendelkezésekről is. További értesítéseket kell benyújtani, ha a részes állam később további intézkedéseket hoz a 4. cikk alapján, például a szükségállapot meghosszabbítását határozza el. Az azonnali értesítés követelménye éppúgy vonatkozik az eltérés megszűnésére is. Ezeket a kötelezettségeket nem mindig tartották be: a részes államok elmulasztották a többi részes államot tájékoztatni a Főtitkáron keresztül a szükségállapot kihirdetéséről, valamint az ebből következő, az Egyezségokmány egy vagy több rendelkezésétől való eltérő intézkedésekről, és a részes államok néha elmulasztottak területi vagy egyéb változtatásokról szóló értesítést

beadni a szükségállapottal kapcsolatos felhatalmazásuk gyakorlása során. Olykor a Bizottság csak véletlenül, egy részes állam jelentésének vizsgálata során szerzett tudomást egy szükségállapot fennállásáról, valamint arról, hogy felmerül a kérdés: egy részes állam eltért-e az Egyezségokmány rendelkezéseitől. A Bizottság hangsúlyozza az azonnali nemzetközi értesítési kötelezettséget, ami mindig fennáll, amikor egy részes állam az Egyezségokmányban vállalt kötelezettségeitől eltérő intézkedéseket fogantatosít. A Bizottság kötelessége, hogy figyelje a részes állam jogát és gyakorlatát arra való tekintettel, hogy eleget tesz-e a 4. cikknek, nem függ attól, hogy az adott részes állam benyújtott-e értesítést.

Fordította: Győri Gábor)

A (FC) és társai (FC) (fellebbezők) kontra Belügyminiszter (alperes)-eset Lordok Háza (Egyesült Királyság), UKHL 56 (2004)

Lord Bingham of Cornhill

Lordok,

1. A kilenc, házunk előtt fellebbező vitatja a Fellebbviteli Bíróság [Lord Woolf (főbíró), Brooke és Chadwick lordbírók] egyik döntését, amely 2002. október 25-én lett meghozva ([2002] EWCA Civ 1502, [2004] QB 335). A Fellebbviteli Bíróság engedélyezte a Belügyminisztérium fellebbezését a Különleges Bevándorlási Fellebbezési Bizottság [*Special Immigration Appeals Commission*]; (Collins bíró, Kennedy lordbíró és Ockelton úr) 2002. július 30-i döntése ellen és elutasította a fellebbezők ellenfellebbezését ezen döntés ellen: [2002] HRLR 1274.

2. A fellebbezők közül nyolccal szemben határozatot bocsátott ki [„*certification*”] a belügyminiszter a 2001-es Terrorizmusellenes, bűnözés és biztonság törvény 21. §-a értelmében, és azon törvény 23. §-a értelmében 2001. december 19-én őrizetbe vették őket. A kilencedik ellen 2002. február 5-én bocsátottak ki határozatot és 2002. február 8-án vették őt őrizetbe. A nyolc fogvatartott közül ketten éltek jogukkal, hogy elhagyhassák az Egyesült Királyságot: az egyik 2001. december 22-én Marokkóba ment, a másik (aki francia és algériai állampolgár is egyszerre) 2002. március 13-án Franciaországba ment. Az egyik fogvatartottat elmebetegség okán 2002 júliusában a Braodmoor Kórházba helyezték át. Egy másikat szigorú feltételek mellett és óvadék ellenében 2004 áprilisában szabadlábra helyeztek. Egy másikkal szembeni határozatot a belügyminiszter 2004 szeptemberében visszavonta, és feltétel nélkül szabadlábra helyezték.

3. A fellebbezők bizonyos közös jellegzetességekkel rendelkeznek, amelyek központi szerepet játszanak mindnyájuk fellebbezésében. Mindnyájan külföldi (azaz nem egyesült királysági) állampolgárok. Egyik ellen sem emeltek bűnügyi vádat. Egyikük esetében sincs kilátásban bűnügyi per. Mindnyájan vitatják fogva tartásuk jogszerűségét. Konkrétában, mindnyájan azt állítják, hogy az Emberi jogok európai egyezménye értelmében egy ilyen fogva tartás nincs összhangban az Egyesült Királyság kötelező erővel bíró kötelezettségeivel, tekintettel az 1998-as Emberi jogi törvény [*Human Rights Act*] belföldi hatályára; hogy az Egyesült Királyság jogilag nem volt felhatalmazva ezen kötelezettségektől eltérni; hogy amennyiben fel volt hatalmazva, úgy az eltérés mindazonáltal nem összeegyeztethető az Európai Egyezménnyel és így nem alkalmas a fogva tartás érvényes megalapozására; valamint, hogy a törvényi rendelkezések, melyek alapján fogva tartották őket, nem egyeztethetőek össze az Egyezménnyel. A Ház kötelessége – és a Ház egyetlen kötelessége igazságszolgáltatási kapacitásában – annak eldöntése, hogy a fellebbezők jogi ellenvetése megalapozott-e.

[...]

7. Őfelsége kormánya két, a jelen fellebbezésekre közvetlen relevanciával bíró módon reagált szeptember 11. eseményeire. Először beterveztette (és a parlament – későbbi módosítás lehetőségének fenntartásával – gyors ütemben elfogadta) azt, ami a 2001-es Terrorizmusellenes, bűnözés és biztonsági törvény 4. része lett. Másodsorban elkészítette a 2001-es (Kijelölt eltérési) rendeletet az 1998-as Emberi jogi törvénytől (SI 2001/3644) (a továbbiakban: „eltérési rendelet”). Mielőtt összefoglalnánk ezeknek az intézkedéseknek a hatáseit, fontos megérteni a mögöttes jogi megfontolást.

8. Először is az 1971-es Bevándorlási törvény 3. melléklet 2. (2) bekezdése elrendelte, hogy a miniszter fogva tarthat nem brit állampolgárokat, mindaddig, amíg folyamatban van a kiutasítási parancs ellenük. Ugyanannak a mellékletének a 2. (3) bekezdése felhatalmazta a minisztert, hogy fogva tartson olyan személyeket, akikkel kapcsolatban kiutasítási parancs készült, „mindaddig, amíg folyamatban van eltávolításuk vagy elindulásuk az Egyesült Királyságból”. Az *R. konta kontra Durham börtön igazgatója, Ex P Hardial Singh*-eset [\[\(1984\) 1 WLR 704\]](#) ítéletében – amelyet soha nem vontak kétségbe és melyet a Királyi Államtanács [*Privy Council*] követett a *Tan Te Lam kontra Tai A Chau börtön igazgatója*- esetben [\[\(1997\) AC 97\]](#) – az a határozat született, hogy egy ilyen fogva tartás csak addig az ideig engedélyezett, amíg egy kitoloncolási folyamat végrehajtására észszerűen várni kell. Tehát ez nem nyújtott felhatalmazást a belügyminiszter által eltávolítani kívánt, az Egyesült Királyság állampolgárságával nem rendelkező személyek hosszú távú vagy határozatlan idejű fogva tartásához. Ez a döntés teljes mértékig összhangban állt az Egyesült Királyság által az Emberi Jogok Európai Egyezményében vállalt kötelezettségekkel, amelynek főbb cikkei az 1998-as Emberi jogi törvény révén szereztek belső hatályt. Ezen cikkek közt van az 5. (1), amely garantálja a személyes szabadság jogát: „Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra”. Ezt az 1. cikk kontextusában kell értelmezni, amelynek keretében a részes államok kötelezik magukat, hogy biztosítják az Egyezményben foglalt jogokat és szabadságot a „joghatóságuk alatt álló minden személy számára”. De bármennyire is alapvető a személyes szabadsághoz való jog, az nem lehet abszolút, és az Egyezmény 5. cikk (1). bekezdése megállapít bizonyos korlátozásokat. Az egyik kivétel lényegi a jelen fellebbezések szempontjából:

„(1) Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján: [...]

(f) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel, [...] vagy olyan személy törvényes letartóztatása [...] aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása [...] céljából”.

Tehát ismét nincs felhatalmazás a belügyminiszter által eltávolítani kívánt, nem egyesült királysági állampolgár hosszú távú vagy korlátlan fogva tartására. Egy ilyen személyt csak a kiutasítás folyamata alatt lehet fogva tartani. Különböző megszégik az Egyezményt és a fogvatartott Egyezményben foglalt jogai sérülnek.

Másodsorban utalni kell az Emberi Jogok Európai Bíróságának fontos döntésére a *Chahal kontra Egyesült Királyság*-esetben [(1996) 23 EHRR 413]. Chahal úr indiai állampolgár volt, akinek határozatlan időre engedélyt adtak, hogy ebben az országban maradjon, de a szikh szeparatistaként folytatott tevékenységével felhívta magára mind az indiai, mind az itteni hatóságok figyelmét. Az akkori belügyminiszter úgy döntött, hogy politikai természetű okoknál fogva, azaz a terrorizmus elleni nemzetközi harc okán ki kell utasítani ebből az országból, mert a további jelenléte nem lenne előnyös a közjóra nézve. Chahal úr szembeszállt a kiutasítással (többek között) azzal az indokkal, hogy ha vissza kellene térnie Indiába, valós halálos veszély fenyegetné vagy kínzás az őrizetben, amely az Európai Egyezmény 3. cikkének mondana ellent, miszerint „Senkit sem lehet kínzásnak embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni”. Az Európai Bíróság előtt az Egyesült Királyság azzal érvelt, hogy a 3. cikk hatályát korlátozni kell olyan esetekben, amikor egy állam a nemzetbiztonságra történő hivatkozással akar kiutasítani egy olyan személyt, aki nem állampolgára. Ez volt az az érv, amelyet a Bíróság a Bizottság egyhangú döntését megerősítve elutasított. [...]

A Bíróság ezután azt vizsgálta, hogy Chahal úr fogva tartása, amely több éve tartott, meghaladta-e az 5. (1) (f) cikke által engedélyezett időtartamot. Ebben a kérdésben a Bíróság, a Bizottság egyhangú véleményétől eltérően úgy határozott, hogy nem haladta meg. De megerősítette [(113) bekezdés], hogy „a szabadságtól való bárminemű megfosztás az 5. § (1) (f) cikk értelmében csak addig indokolt, amíg folyamatban van a kiutasítási eljárás”. Egy olyan esetben, mint Chahal úré, amikor a kiutasítási eljárást meggátolja a 3. cikk, az 5. (1) (f) cikk nem hagyná jóvá a fogva tartást, mert az állampolgársággal nem rendelkező személy nem olyan „személy, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása [...] céljából”. Egy olyan személy, aki ennek az országnak a büntetőtörvénye értelmében súlyos bűnt követ el, természetesen vád alá helyezhető, törvényszék elé állítható, elítélhető és bebörtönözhető, függetlenül attól, hogy állampolgár-e vagy sem. Ám egy nem állampolgárt, aki a saját országába történő visszaküldése esetén kínzásnak vagy embertelen bánásmódnak lenne kitéve, és akit nem lehet harmadik országba kiutasítani vagy vádat emelni ellene valamilyen bűntény kapcsán, nem lehet fogva tartani az Egyezmény 5. (1) (f) cikke és az 1971-es Bevándorlási törvény 3. melléklete alapján, még akkor sem, ha úgy ítélik meg, hogy veszélyezteti a nemzetbiztonságot.

[...]

10. Az Európai Egyezmény korlátozott lehetőséget ad a részes államoknak, hogy eltérjenek az Egyezmény egyes cikkeitől (beleértve az 5. cikket, de a 3. cikk nem tartozik ezek közé). Az irányadó rendelkezés a 15. cikkel, amely adott helyzetekre vonatkozóan így rendelkezik:

„Az Egyezménytől való eltérés szükséghelyzetben

1. Háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén bármely Magas Szerződő Fél a jelen Egyezményben meghatározott kötelezettségeitől eltérő intézkedéseket tehet a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben, feltéve, hogy az ilyen intézkedések nem ellentétesek egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeivel.”

Egy részes állam, amely igénybe veszi az eltérés jogát, köteles tájékoztatni az Európa Tanács főtítkárát arról, hogy milyen intézkedéseket hozott és milyen okkal hozta azokat. Emellett tájékoztatni kell a főtítkárt arra vonatkozóan is, hogy mikor szűntek meg működni ezek az intézkedések, illetve mikortól érvényesülnek és végrehajtandóak az Egyezmény rendelkezései. Az Egyezmény 15. cikke nem egyike azoknak a rendelkezéseknek, amelyek kifejezetten az 1998-as törvény részévé váltak, de annak a törvénynek a 14. cikke rendelkezik az Egyesült Királyságnak az Egyezménytől történő jövőbeni eltérését illetően, amelyek a törvény céljának megfelelően, miniszteri rendelet által kerülnek kijelölésre. A belügyminiszter felhatalmazásának gyakorlása során, 2001. november 11-én alkotta meg az eltérési rendeletet, amely két nappal később lépett hatályba, bár egy abban a fázisban javasolt eltérésre vonatkozott.

Az eltérési rendelet

11. Az Egyezmény 5. cikk (1) bekezdéséhez – valójában 5. (1) (f) cikk – kapcsolódó eltérés. Az Egyesült Királyság által javasolt értesítést a rendelet mellékleteként csatolták. Ennek első szakasza, amelynek „Nyilvános szükséghelyzet az Egyesült Királyságban” a címe, utalt a szeptember 11-i támadásokra és az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának határozataira, amelyben ezeket a támadásokat a nemzetközi béke és biztonság ellen irányuló fenyegetésként ismerték el és minden államtól azt kérték, hogy hozza meg a szükséges intézkedéseket a terrorista támadások megakadályozására, „beleértve a biztos menedék nyújtásának megtagadását azoktól, akik terrortámadásokat pénzelnék, terveznek, támogatnak vagy követnek el”. A mellékletben megállapították:

„Az Egyesült Királyságban terrorista veszély áll fenn olyan személyek részéről, akik annak gyanújában állnak, hogy involválódottak a nemzetközi terrorizmusban. Konkrétan vannak külföldi egyének az Egyesült Királyságban, akikkel kapcsolatban felmerül a gyanú, hogy érintve vannak nemzetközi terrorista cselekmények elkövetésében, előkészítésében, illetve az azokra történő felbujtásban, vagy hogy az ezekben érintett csoportokban vagy szervezetekben tagok, vagy az ilyen szervezetek vagy csoportok tagjaival kapcsolatot tartanak fenn, és akik fenyegetést jelentenek az Egyesült Királyság nemzetbiztonságára nézve”.

A következő szakasz a tervezett 2001-es törvény hatását foglalta össze, majd az 1971-es Bevándorlási törvény alapján egy rövid áttekintést adott a fogva tartásra vonatkozó felhatalmazásról és utalt a *Hardial Singh*-esetben hozott döntésre. Egy, az „Egyezmény 5. (1) (f) cikke” címet viselő szakasz a Bíróságnak a *Chahal*-esetben hozott döntéseinek hatását foglalta össze. A következő szakaszban elismerésre került, hogy az új jogalkotás által kínált felhatalmazás, miszerint fogva lehet tartani olyan személyt, aki ellen nincs folyamatban kiutasítási eljárás, összeegyeztethetetlen lehet az 5. (1) (f) cikkel. Ezért van szükség az eltérésre. A Főtítkár 2001. december 18-án kapott hivatalos értesítést az eltérésről. Ennek megfelelő lépések történtek a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 9. cikkétől való eltérés kapcsán, amely hatályát tekintve hasonló az 5. cikkhez, de azzal ellentétben nem lett beiktatva a hazai jogba.

A 2001-es törvény

12. A 2001-es törvény egy hosszú és átfogó jogszabály. Csak a 4. rész („Bevándorlás és menedékjog”) jelent meg mint érvelés a jelen fellebbezésekben, mert csak a 4. rész tartalmazza azt a felhatalmazást, hogy valakit indokolt gyanúval, de vádemelés vagy per nélkül korlátlanul fogva lehessen tartani, amely felhatalmazást a fellebbezők sérelmezik, és csakis a 4. rész tárgya az Egyesült Királyság [Egyezménytől való] eltérésének.

A 21. szakasz egy adott személy elleni miniszteri határozatról [*certification*] rendelkezik:

„21. A nemzetközi terrorizmusban való részvétel gyanújában álló személy: miniszteri határozat

(1) A miniszter ezen paragrafus alapján határozatot bocsáthat ki egy személyt illetően, ha a miniszter ésszerűen [reasonably]

(a) úgy véli, hogy az adott személy jelenléte az Egyesült Királyságban veszélyt jelent a nemzetbiztonságra és

(b) gyanakszik, hogy a személy terrorista.,

[...]

13. A törvény 22. (1) következőkép rendelkezik:

„22. Kitoloncolás, kiutasítás stb.

(1) Egy a (2) alparagrafusban meghatározott intézkedést meg lehet hozni egy nemzetközi terrorizmussal gyanúsított személy esetében, annak ellenére, hogy (akár ideiglenesen, akár tartósan) az intézkedés nem foglalhatja magába az Egyesült Királyságból történő kiutasítását, egy

(a) valamely nemzetközi egyezményhez részben vagy teljesen kapcsolódó jogi kérdés miatt, vagy

(b) gyakorlati megfontolásból”.

A (2) alparagrafusban meghatározott intézkedések közé tartozik a kitoloncolási parancs. Egyértelmű, hogy az (1)(a) alparagrafus közvetlenül kapcsolódik az Egyezmény 3. és 5. (1) (f) cikkeihez és a *Chahal*-döntéshez. A (8)(b) alparagrafus főként arra az esetre vonatkozik, amelyben egy, az Egyesült Királyság állampolgárságával nem rendelkező személyt az Egyezmény miatt nem lehet hazájába visszaküldeni, és nincs más ország sem, amelybe ki lehetne utasítani.

14. A 23. (1) § a legközvetlenebbül támadott rendelkezés ezekben a fellebbezésekben. Következésképpen rendelkezik:

„23. Fogva tartás

(1) A 2. alparagrafusban meghatározott rendelkezés alapján egy nemzetközi terrorizmussal gyanúsított személyt fogva lehet tartani, annak ellenére, hogy kiutasítását, illetve az Egyesült Királyság elhagyását személye kapcsán (akár ideiglenesen, akár tartósan) megakadályozzák

(a) a nemzetközi joghoz részben vagy teljesen kapcsolódó jogi kérdések vagy

(b) gyakorlati megfontolások”.

A jelen szempontból az 1971-es Bevándorlási törvény 3. melléklet 2. alparagrafus 2. bekezdése a releváns rendelkezés, amelynek hatályát a fenti, 8. bekezdésben tekintetem át.

15. A Törvény a 24. §-ában rendelkezik a Különleges Bevándorlási Fellebbezési Bizottság [*Special Immigration Appeals Commission*, továbbiakban: SIAC] által megállapítható óvadékról, a 25. §-ban a nemzetközi terrorizmussal gyanúsított személy ellen kiadott miniszteri határozat elleni, a SIAC-hoz benyújtandó fellebbezésről, a 26. §-ban a határozatok időszakos felülvizsgálatáról a SIAC által, a 28. paragrafusban a 21-23. paragrafusok időszakonkénti felülvizsgálatáról, a 29. §-ban a 21–23. §-ok lejáratairól (amely időszakonként meghosszabbítható), valamint ezen paragrafusok lejáratairól 2006. november 10-én, amennyiben nem kerülnek meghosszabbításra. A 21. (8) § értelmében a miniszteri határozatok elleni jogi kifogást kizárólag a SIAC tehet. A 30. § kizárólagos hatáskört biztosít a SIAC-nak az eltérésekkel kapcsolatos kérdésekben, amelyek jelentését a következőképpen határozza meg:

- „(1) (a) [E]gy, az Egyesült Királyság által az Emberi Jogok Egyezményének 5. cikk (1) bekezdésétől való eltérés egy olyan személy vonatkozásában, akivel kapcsolatban fennáll a kiutasítás vagy kitoloncolás szándéka az Egyesült Királyságból; vagy
- (b) az 1998-as Emberi jog törvény (c 42) 14. (1) §-a alapján történő kijelölés az eltérésnek a fenti (a) bekezdés értelmén belül”.

A fellebbezőknek ezen eljárás során benyújtott kifogása erre a paragrafusra támaszkodott. A törvény 14. részének 122. §-a egy, a miniszter által felállítandó és nem kevesebb, mint hét Királyi Államtanácsosból [*Privy Counsellors*] álló bizottságról rendelkezett, hogy az két éven belül felülvizsgálja a törvény egészét. A törvény 4. része 2001. december 14-én lépett életbe, azon a napon, amikor a törvény királyi jóváhagyásban részesült.

Szükséghelyzet

16. A fellebbezők a Ház előtt ismét előadták azon állításukat – melyet már mind a SIAC, mind a Fellebbviteli Bíróság elutasított – miszerint a 15. (1) cikk értelmében nem áll fenn egy, a „nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot”. Ezért állításuk szerint a 15. cikkre való támaszkodáshoz megkövetelt szintet a kialakult helyzet nem érte el.

17. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Lawless kontra Írország*-esetben [(1961) 1 EHRR 15] vizsgálta ezen rendelkezés jelentését. Az az eset a nagyon csekély mértékű IRA terrorista tevékenységre vonatkozott Írországban és Észak-Írországban 1954–1957 között. 1957 júliusában az ír kormány eltért az 5. cikkétől annak érdekében, hogy lehetővé tegye a vád vagy bírósági tárgyalás nélküli fogva tartást, és a kérelmezőt 1957 júliusa és 1957 decembere között fogva tartották. Elérhette volna szabadságra helyezését, ha vállalja a törvény tiszteletben tartását, és tartózkodik az olyan tevékenységektől, amelyek szembe mennek az 1940-es (módosított) állam elleni bűncselekmények törvénnyel, ám ehelyett inkább vitatta az ír eltérés jogszerűségét.

Kérelmét elutasították. Ítéletének 22. bekezdésében a Bíróság arra jutott, hogy az ő feladata annak megállapítása, hogy a helyzet megfelel-e a 15. cikkben lefektetett követelményeknek, amelyek az eltérés kivételes jogának gyakorlatára vonatkoznak. A 28-29. bekezdésekben a következőképp határozott:

„28. Az Egyezmény 15. cikkének általános összefüggésében kellően világos a »nemzet létét fenyegető[...] rendkívüli állapot« szavak természetes és szokványos jelentése; egy kivételes esetre utalnak, amelyben egy válság vagy szükséghelyzet az egész népességet érinti és veszélyt jelent az államot alkotó közösség szervezett életére. Miután ily módon meghatározta ezen fogalom természetes és szokványos értelmét, a Bíróságnak el kell döntenie, hogy a tények és körülmények, amelyek alapján az Ír kormány 1957. július 5-én kihirdetését megtette, ezen fogalom keretein belül esnek-e. Vizsgálatát követően a Bíróság arra jut, hogy ez a helyzet állt fenn; az akkor fennálló, a »nemzet létét fenyegető [...] rendkívüli állapot« valóságát ésszerűen vezette le az Ír kormány több tényező alapján, úgy is mint: először egy titkos hadsereg létezése az Ír Köztársaság területén, amely alkotmányellenes tevékenységeket folytatott és erőszakot alkalmazott céljai megvalósítása érdekében; másodsorban a tény, hogy ez a hadsereg az állam határain kívül is működött és ezáltal súlyosan veszélyeztette az Ír Köztársaság kapcsolatait szomszédjával; harmadsorban a terrorista cselekmények számának folyamatos és ijesztő növekedése 1956 ősze után és 1957 első fele során.

29. A helyzet súlyossága ellenére a kormánynak a rendes jogalkotás eszközeivel élve sikerült a közintézményeket többé-kevésbé normálisan működtetnie, de egy gyilkos rajtaütés 1957. július 3-ról 4-re virradóan Észak-Írország határközeli területén, pont július 12-ét megelőzően – a dátum, amely történelmi okoknál fogva a közbéke és közrend fenntartása szempontjából különösen kritikus volt – fényt derített a nemzetre leselkedő közvetlen veszélyre, amely az IRA és egyéb, ahhoz kapcsolódó, az Ír Köztársaság területén működő csoportok Észak-Írországban folytatott folyamatos törvényellenes tevékenységéből fakadt.”

18. A Görög-esetben [12 YB 1] a görög kormánynak nem sikerült meggyőznie a Bizottságot, hogy fennállt egy olyan szükségállapot, amely a nemzet létét fenyegette volna és ezáltal igazolta volna az eltérést. Véleményének 153. bekezdésében a Bizottság vázolta egy ilyen szükséghelyzet jellegzetességeit:

„153. Egy ilyen szükséghelyzetnek tehát pontosítva a következő jellegzetességei lehetnek:

- (1) Jelenleg fennállónak vagy küszöbön állónak kell lennie.
- (2) Hatásának az egész országra ki kell terjednie.
- (3) A szervezett élet folytonosságát kell veszélyeztetnie.
- (4) A válságnak vagy veszélynek kivételesnek kell lennie, abban az értelemben, hogy a normál esetben az Egyezmény által a közbiztonság, közegészség vagy közrend fenntartása érdekében engedélyezett korlátozások nyilvánvalóan nem elegendőek”.

Az *Írország kontra Egyesült Királyság*-esetben [(1978) 2 EHRR 25] a felek – éppúgy, mint a Bizottság és a Bíróság – egyetértettek, hogy a körülmények megfelelnek a 15. cikkének. Ez nem volt meglepő, mivel az

IRA már több év óta „egy különösen messzemenő és akut veszélyt [testesített meg] az Egyesült Királyság területi integritására, a hat [északír] megye és a tartomány lakosaira nézve”. Ezért a 15. cikk nem is lett megvitatva, de a Bíróság értékes megállapításokat tett saját szerepéről az esetben, amikor az adott cikk alkalmazásáról van szó:

„(a) A Bíróság szerepe

207. A Bíróság felülvizsgálati jogkörének korlátai különösen nyilvánvalóak, amikor a 15. cikkről van szó.

Mivel az ő felelősségük a »nemzet létének« védelme, először is minden részes államra hárul annak megállapítása, hogy ama létet veszélyezteti-e egy »rendkívüli állapot«, és amennyiben ez így van, meddig kell elmenni ezen állapot elhárításának érdekében. A pillanatnyi helyzet sürgető szükségleteivel való közvetlen és folyamatos kapcsolatuk okán a nemzeti hatóságok a nemzetközielnél elvileg jobb helyzetben vannak ahhoz, hogy megítéljék mind a szükséghelyzet fennállását, mind pedig az annak elhárításához szükséges eltérések természetét és terjedelmét. Ebben a kérdésben a 15. (1) cikk nagyfokú szabad mérlegelést engedélyez a hatóságoknak.

Mindazonáltal az államoknak nem határtalan a jogköre e tekintetben. A Bíróság, amely a Bizottsággal együttesen felel az állam kötelezettségeinek teljesítéséért (19. cikk), fel van jogosítva annak eldöntésére, hogy a részes államok túllépték-e a válság »szükségessége által feltétlenül megkívánt mértéket«. A belső szabad mérlegelést tehát figyelemmel kíséri az európai felügyelet”.

A Bíróság megismételte szerepének ezen felfogását a *Brannigan és McBride kontra Egyesült Királyság*-esetben [(1993) 17 EHRR 539], hozzátéve [(43) bekezdés], hogy „a felügyelete gyakorlása során a Bíróságnak megfelelő súlyt kell adnia olyan releváns tényezőknek, mint az eltérés által érintett jogok, a szükséghelyzethez vezető körülmények és azok időtartama”.

A Bíróság ismét elfogadta, hogy fennállt egy szükséghelyzetnek minősülő állapot, amikor a kérelmezőket egy 1988. decemberi eltérést követően hat, illetve négy napig fogva tartották 1989. januárjában. Az *Aksoy kontra Törökország*-esetben [(1996) 23 EHRR 553] a Bíróságnak nem esett nehezére elfogadni a tényt, és a kérelmező nem vitatta, hogy fennállt a szükséghelyzetnek minősülő állapot. S valóban, ahogy írtuk, ez a konklúzió nem volt meglepő a kurd szeparatista terrorizmus tükrében, amely majdnem 8000 emberéletet követelt. A *Marshall kontra Egyesült Királyság*-eset [(2001. július 10.) 41571/98 számú kérelem] kérelmezője a jobb északír biztonsági helyzetre hivatkozott, amikor vitatta az Egyesült Királyság 1988-as eltérését. Korábbi esetjogára utalva a Bíróság befogadhatatlanként utasította vissza a kérelmet, míg elismerte (11–12. o.), hogy „különös éberséggel kell [foglalkoznia] ama ténnyel, hogy majdnem kilenc év választja el Brannigan és McBride kérelmezők meghosszabbított közigazgatási fogva tartását az éppen [előtte] lévő eset kérelmezőjétől”.

19. A Nemzetközi Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának (ICCPR) 4. (1) cikke a[z Egyezmény] 15. (1) cikkéhez hasonlóan fogalmaz és a „Nemzetközi Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmány korlátozásra

és eltérésre vonatkozó rendelkezéseiről szóló Siracusa-elvek” [*The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, (1985) 7 HRQ 3] kihirdetéséhez vezetett. Ez utóbbi a (39)–(40) bekezdésben, „A nemzet létét fenyegető szükségállapot” cím alatt a következőt mondja:

„39. A 4. cikk szerint egy állami fél csak akkor foganatosíthat a Nemzetközi Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányában vállalt kötelezettségeitől eltérő intézkedéseket (a továbbiakban: ezeket „eltérő intézkedéseknek” nevezzük), ha egy olyan kivételes és fennálló vagy küszöbön álló veszéllyel szembesül, amely a nemzet létét fenyegeti. A nemzet létét fenyegető veszélynek minősül az, ami:

(a) a teljes népességet és az állam területének egy részét vagy egészét érinti; és

(b) a népesség fizikai integritását, az állam politikai függetlenségét vagy területi integritását, vagy azon intézmények fennállását, illetve alapvető működését fenyegeti, amelyek elengedhetetlenek az Egyezségokmányban elismert jogok védelméhez.

40. Olyan belső konfliktusok és zavargások, amelyek nem valósítanak meg súlyos és közvetlen veszélyt a nemzet létére nézve, a 4. cikk értelmében nem igazolhatnak eltéréseket.”

20. A kérelmezők nem akarták bagatellizálni annak katasztrofális természetét, ami 2001. szeptember 11-én történt, sem pedig a nemzetközi terrorizmus veszélyét a nyugati demokráciákra nézve. Ám azzal érveltek, hogy nem állt fenn a brit nemzet létét fenyegető veszély, három fő oknál fogva: amennyiben a szükséghelyzet nem abban a pillanatban áll fenn (mint minden korábban eldöntött esetben), akkor ki kell mutatni, hogy küszöbön áll, amit szintén nem lehetett ez esetben kimutatni; a szükséghelyzetnek átmenetinek kell lennie, amit szintén nem lehetett kimutatni; emellett a többi állami gyakorlat, amelyek közül egyik sem tért el az Európai Egyezménytől, erősen azt sugallta, hogy nem állt fenn olyan szükséghelyzet, ami az eltérést indokolta volna. Az állítások mindegyike némi magyarázatra szorul.

21. A közvetlenség követelményét nem fejezi ki sem az Európai Egyezmény 15. cikke, sem az ICCPR 4. cikke, de ahogy korábban megjegyeztük, ezt az Emberi Jogok Európai Bírósága az érvényes eltérés szükséges feltételeként kezelte. [...]

Amikor azt terjesztették elő, hogy a közvetlenség tesztjének nem felelt meg az eltérő intézkedés, a kérelmezők 2001 októberi és 2002 márciusi miniszteri nyilatkozatokra utaltak: „Nincs közvetlen hírszerzési információnk, amely egy, az Egyesült Királyságot konkrétan fenyegető veszélyre utalna, de fel vagyunk készülve, idehaza éppúgy, mint nemzetközileg”; valamint „[T]éves lenne azt állítani, hogy bizonyítékunk van egy konkrét veszélyre.”

22. Az átmeneti jelleg követelménye szintén nem kerül kifejezésre sem a 15. cikkben, sem pedig a 4. cikkben, hacsak nem foglaltatik elválaszthatatlanul bele a „szükséghelyzet” fogalmába. De az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 2001. július 24-i, 29. számú általános kommentárja az ICCPR 4. cikkéről a második bekezdésé-

ben megállapította, hogy „Az Egyezségokmány rendelkezéseitől eltérő intézkedésnek kivételes és átmeneti természetűnek kell lennie”.

[...]

23. Az Egyesült Királyságtól eltekintve egyetlen állam sem tért el az 5. cikktől. A 2002. január 24-én elfogadott 1271. számú határozatában az Európa Tanács Parlamenti Gyűlése úgy határozott [(9) bekezdés], hogy „a terrorizmus elleni harcukban az Európa Tanács tagjainak nem szabad semmilyen eltérést elrendelnie az Emberi Jogok Európai Egyezményétől”.

[...]

Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának 1/2002-es véleményében [Comm DH (2002) 7, 2002 augusztus 28] Alvaro Gil-Robles úr a (33) bekezdésben megállapította:

„Annak elismerése mellett, hogy a kormányok kötelezettek megvédeni polgáraikat a terrorizmus fenyegetésétől, a Biztos véleménye szerint a 2001. szeptembere után megnövekedett terroristafenyegetésre vonatkozó általános hivatkozások önmagukban nem elegendőek ahhoz, hogy megindokolják az Egyezménytől való eltérést. Több európai állam, amely már régóta az újra és újra felbukkanó terrorista tevékenységgel szembesült, nem tartotta szükségesnek az Egyezményben foglalt jogoktól való eltérést. Továbbá egyik sem tartotta ezt szükségesnek a jelen körülmények mellett. Részletes információkat kell bemutatni, amelyek a közbiztonságot fenyegető valós és közvetlen veszélyre utalnak”.

A 2001-es törvény 122. §-a alapján létrehozott, Lord Newton of Braintree elnöklete alatt működő Királyi Államtanácsnokok Bizottsága [*Committee of Privy Counsellors*] 2003. december 18-i jelentésében [Antiterrorizmus, bűncselekmény és biztonsági tevékenység, 2001 Review: Report, HC 100) komoly jelentőséget tulajdonított ezen megfontolásnak:

„189. Az Egyesült Királyság az egyetlen ország, amely szükségesnek tartotta az Emberi Jogok Európai Egyezményétől történő eltérést. Ezt különösnek tartottuk annak fényében, hogy egyértelműnek tűnik: más országok jelentős veszéllyel szembesülnek a határaikon belül működő terroristáktól.”

Megjegyezte, hogy az Egyesült Királyság mellett Franciaországot, Olaszországot és Németországot is mind megfenyegették.

24. A kérelmezők előterjesztették, hogy nem lett bemutatva részletes információ, amely egy, az Egyesült Királyság közbiztonságát fenyegető valós és közvetlen veszélyre utalt volna. Ezen előterjesztés során az Emberi Jogi Vegyes Bizottság [*Joint Committee on Human Rights*] több jelentésére tudtak utalni. A 2001–2002-es ülésszak második jelentésében [HL paper 37, HC 372], amelyet 2001. november 14-én adott ki – ekkor a 2001-es törvény egy parlamenti törvényjavaslat volt – a Vegyes Bizottság ezt állapította meg [(30) bekezdés]:

„Miután figyelmesen megvizsgáltuk a belügyminiszter bizonyítékait, elismerjük, hogy lehet bizonyítéka egy, a nemzet létét fenyegető szükséghelyzetnek, bár ő illet nem mutatott be jelen Bizottságnak.”

Ezen kétségeket a 2001–2002-es (2001. december 3.) ülőszak ötödik jelentésének (4) bekezdésében megismételte. [...] A 2004. február 23-i jelentésében [Az ülés hatodik jelentése 2003–2004, HL Paper 38, HC 381] a Vegyes Bizottság a (34) bekezdésben megjegyezte:

„Nem lett elegendő bizonyíték bemutatva a Parlamentnek ahhoz, hogy lehetővé tegye számunkra annak elfogadását, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 15. cikke értelmében a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt volt az eltérés [...]”

25. A belügyminisztert képviselő főügyész választ adott ezekre az állításokra. Előterjesztésében azt mondta, hogy helyénvaló közvetlennek minősíteni egy szükséghelyzetet, ha egy olyan szervezet, mint az al-Kaida – amely már demonstrálta az ilyen fenyegetés megvalósítására vonatkozó képességét – hitelesen fenyeget atrocitással, és az általa kilátásba helyezett támadásra bármikor sor kerülhet, figyelmeztetés nélkül. A kormánynak, amely felelős volt és továbbra is felelősséggel tartozik a brit nép biztonságáért, nem kell megvárnia a csapás bekövetkeztét ahhoz, hogy megtegye a szükséges lépéseket ennek megelőzésére. Ami a szükséghelyzet átmeneti jellegére való követelményt illeti, a főügyész nem állította, hogy a szükséghelyzet valaha is az általános állapotá válhatna, de ellenállt minden, a jelenleg fennálló szükséghelyzetre vonatkozó mesterséges időkorlát kiszabásának, és kiemelte, hogy a szükséghelyzetet, amely igazolta az eltérést Észak-Írországon 1988-ban, elismerték, mint sok éven keresztül fennállót [lásd *Marshall kontra Egyesült Királyság*-eset (2001 július 10), 41571/98 sz. kérelem, (18) bekezdés fentebb]. Állítása szerint nem sokat segítene, ha más államok gyakorlatát vizsgálnánk. Minden nemzet kormányára hárul, mint a saját népe biztonságának őre, hogy a rendelkezésére álló bizonyítékok alapján döntést hozzon. Amennyiben az Egyesült Királyság és egyéb Európa Tanács-tagállamok gyakorlata között bármely jellegű eltérés igazolást igényel, úgy az igazolás az Egyesült Királyság ama szerepében rejlik, mint az al-Kaida kiemelkedő ellensége és az Egyesült Államok szövetségese. A főügyész emellett két további, alapvető állítást fogalmazott meg. Először is azt állította, hogy a SIAC megközelítése a témához nem tartalmazott jogi tévedést, és ennek megfelelően – figyelembe véve, hogy a döntése ellen beadott fellebbezés csak a jogra vonatkozó állításra hivatkozott – nem volt alapja annak, hogy a fellebbviteli bíróság megváltoztassa következtetését. Másodsorban azt állította, hogy az ebben a kérdésben megfogalmazott ítélet kiemelten a miniszter és kollégái – akik ítéletüket a hivatalos tanács segítségével hozzák meg – valamint a parlament szabad megítélésének fenntartott területébe esnek. Másodsorban azt állította, hogy ennek a kérdésnek a megítélése kiemelten a miniszter és munkatársai számára fenntartott diszkrecionális döntési körbe tartozik, amely megítélést hivatalos tanácsok segítségével gyakorolják, e mellett a Parlamentnek van fenntartott diszkrecionális döntési jogköre.

26. [...] Én a jelen esetben a fellebbezők ellen dönteném el az esetet, három fő oknál fogva.

27. Először nem került bemutatásra, hogy a SIAC vagy a Fellebbviteli Bíróság tévesen jártak el ebben a kérdésben. A SIAC egy kényes természetű, zárt – azaz titkos – anyagot tekintett át, amelyet nem mutatnak meg a feleknek. A Fellebbviteli Bíróságot nem kérték meg ezen anyagok tanulmányozására. A főügyész kifejezetten

elutasította, hogy a Házat felkérje ezen anyagok elolvasására. Ebből én azt a következtetést vonom le, hogy bár a zárt anyagok kétségkívül alátámasztják a nyilvánosan elérhető bizonyítékot, nem változtatja meg annak lényegi természetét és hatását. Véleményem szerint ez azonban mellékes. Nem került bemutatásra, hogy a SIAC tévedett volna a kérdést érintő jogban, és az általa elfoglalt álláspont olyan, amelyre ésszerűen juthatott az eset nyilvános bizonyítéka alapján.

28. A második okom jogi jellegű. Véleményem szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága döntései az *Írország kontra Egyesült Királyság* [(1978) 2 EHRR 25]; a *Brannigan és McBride kontra Egyesült Királyság* [(1993) 17 EHRR 539]; az *Aksoy kontra Törökország* [(1996) 23 EHRR 553] és a *Marshall kontra Egyesült Királyság* [(2001. július 10.), 41571/98 sz. kérelem] esetekben egyértelműen helyesnek tűnnek. Mindegyik esetben számos emberélet elvesztését tapasztalta a tagállam egy olyan fegyveres testület révén, amely el volt kötelezve az állam területi integritásának megsemmisítése mellett. Úgy dönteni, hogy nem állnak fenn a 15. cikk feltételei ilyen körülmények között, amikor a jog rendes menetén túlmenő reakciókra volt szükség, abszurd lett volna. Ám a megállapított tények alapján ezen jellegzetességek egyértelműen nem álltak fenn a *Lawless kontra Írország*-esetben [(1961) 1 EHRR 15]. Ez az Emberi Jogok Európai Bíróságának egy viszonylag korai döntése volt, de tudomásom szerint soha nem lett megtagadva, és az 1998-as törvény 2. § (1) bekezdése alapján a Ház köteles azt figyelembe venni. A döntés talán úgy értelmezhető, mint az azt kimutató határozat, hogy milyen széles körű a Bíróság által a nemzeti hatóságoknak nyújtott mérlegelési szabadság. Lehet, hogy a döntést az is befolyásolta, hogy Lawless úr nagyvonalú, szabadlábba helyezésre irányuló lehetőségben részesült, valamint a többi, hasonló helyzetben lévő személy. Amennyiben azonban nyitva állt az ír kormány előtt az a lehetőség a *Lawless*-döntésben, hogy arra a következtetésre jusson, hogy fennállt egy, az ír nemzet létét fenyegető szükséghelyzet, úgy a brit kormányt aligha lehet hibáztatni, ha ugyanerre a következtetésre jut egy sokkal veszélyesebb helyzetben szeptember 11. után.

29. Harmadszorban én elfogadnám, hogy nagy súlyt kell adni a belügyminiszter, a kollégái, valamint a parlament ítéletének, mert arra voltak felkérve, hogy kiemelten politikai döntést hozzanak. Ennek részeként egy jóslatot kellett megfogalmazni arra vonatkozóan, hogy valójában mit tennének különböző emberek, illetve mit nem, valamint hogy mikor (mármint ha egyáltalán) tennék ezt meg, és mik lennének a következmények, ha ezt megtennék. Minden, az emberek jövőbeni tevékenységére vonatkozó jóslat (szemben a hold fázisaival vagy a London Bridge-i dagállal) szükségszerűen problematikus. Racionális és tájékozott elmék véleménye eltérhet, és nem bizonyítható, hogy valakinek a megítélése téves vagy ésszerűtlen volt pusztán azért, mert az, ami valószínűnek tűnt, nem következett be. Amennyiben hibának kellett történnie, úgy a felelőtlenség az lett volna, ha ez nem a biztonság javára történik. Ahogy ki fog derülni, én nem fogadom el a főügyész érvelését teljes terjedelmében annak vonatkozóan, hogy milyen mértékű tisztelettel tartoznak a bíróságok a politikai hatóságok irányába. Talán indokoltabb ezt a kérdést úgy megközelíteni, mint a különböző funkciók egymástól való demarkációja, vagy amit a Liberty – a Polgári Szabadságok Nemzeti Tanácsa [*National Council for Civil Liberties*] írásos beadványában „relatív intézményi kompetenciának” nevezett. Minél inkább pusztán politikai

egy kérdés (annak szűk és tág értelmezésében), annál inkább helyénvaló azt politikailag feloldani, és annál kevésbé illik bele a bírói döntés hatáskörébe. [...]

Arányosság

30. A 15. cikk azt követeli meg, hogy egy tagállam által az Egyezményben vállalt kötelezettségeitől való eltérés semmilyen módon nem léphet túl a „helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértéken”. [...] Annak meghatározása során, hogy egy korlátozás önkényes vagy túlzó-e, a bíróságnak a következő kérdést kell feltennie magának, hogy

„(i) a törvényhozási cél kellően fontos-e ahhoz, hogy indokolja egy alapvető jog korlátozását; (ii) a törvényhozási cél megvalósítása érdekében elfogadott eszközök ésszerűen kapcsolódnak-e ahhoz; valamint (iii) hogy a jogokat vagy szabadságokat korlátozó eszközök nem lépnek-e túl azon, ami a cél megvalósítása érdekében szükséges lenne.”

[...]

31. A fellebbezők érvelése ezen címszó alatt [...] a következő lépéseket tartalmazóan foglalható össze:

- (1) A 2001-es törvény 4. része megsemmisítette a *Hardial Singh* [(1984) 1 WLR 704] és *Chahal* [(1996) 23 EHRR 413] esetekben hozott döntések eredményét, és megfelelt annak a célnak, hogy kezelje a bevándorlás korlátozásával kapcsolatos problémákat, amelyeket az Egyezmény 5. (1) (f) cikke okozott azon döntések fényében.
- (2) A szükséghelyzet, amelyre az Egyesült Királyság támaszkodott az Egyezményben foglalt, személyes szabadsághoz való jogtól való eltérés indoklásaként, az al-Kaida terroristáitól, valamint annak támogatóitól kiinduló, az Egyesült Király biztonságát fenyegető veszély volt.
- (3) Ugyan az Egyesült Királyság biztonságát fenyegető veszély túlnyomórészt és legközvetlenebbül külföldi állampolgároktól eredt – akik közül egyeseket nem lehetett kitoloncolni, mert hazájukban kínzásnak, illetve embertelen vagy megalázó bánásmódnak lettek volna kitéve, és akiket nem lehetett őket fogadni hajlandó, harmadik országba kitoloncolni –, az Egyesült Királyságot fenyegető veszély nem csak külföldi állampolgároktól származott.
- (4) A 21. és 23. §-ok nem kapcsolódtak ésszerűen ahhoz a veszélyhez, amit al-Kaida terroristák és azok támogatói testesítettek meg az Egyesült Királyságra nézve, mert (a) nem foglalkoztak az Egyesült Királyság állampolgáraitól kiinduló veszéllyel; (b) lehetővé tették olyan külföldi állampolgároknak, akiket azzal gyanúsítottak, hogy al-Kaida-terroristák vagy annak támogatói, hogy külföldön folytassák tevékenységüket, amennyiben volt olyan ország ahova mehettek; és (c) az érintett paragrafusok engedélyezték a miniszteri határozat alkalmazását, illetve a fogva tartást, az olyan személyek ellen akiket nem gyanúsítottak azzal, hogy bármilyen terroristafenyegetést jelentenek az Egyesült Királyságra, mint az al-Kaida terroristák vagy azok támogatói.
- (5) Amennyiben az ország biztonságára vonatkozó veszély, amelyet az Egyesült Királyság azon állampolgárai testesítenek meg, akiket azzal gyanúsítottak, hogy az al-Kaida terroristái vagy annak támogatói,

kezelhető azok személyes szabadságához való jogának megsértése nélkül, úgy nem került bizonyításra, hogy hasonló intézkedések miért nem megfelelőek ahhoz, hogy kellő hatékonysággal kezeljék a külföldi állampolgárok által megtestesített veszélyt.

- (6) Mivel a személyes szabadsághoz való jog egyike az Európai Egyezmény által védett legalapvetőbb jogoknak, annak bármely jellegű korlátozását alaposan felül kell vizsgálnia a nemzeti bíróságoknak, és ezen vizsgálat nem sérti a demokratikus vagy alkotmányos elveket.
- (7) Ennek a vizsgálatnak a fényében sem az eltérési rendelet, sem pedig a 2001-es törvény 21. és 23. cikk nem igazolható.

32. Szükségtelen sokat időzni ezen érvelés első két lépésnél, amelyek közül egyik sem vitatott és melyek közül mindkettő nyilvánvalóan helyes. A harmadik azonban pontosabb vizsgálatot igényel. A SIAC-hoz benyújtott bizonyíték szerint a belügyminiszter úgy vélte, hogy „a nemzet elleni súlyos fenyegetések elsősorban (bár nem kizárólag) és közvetlenebbül a külföldi állampolgárságú személyek kategóriájától eredtek”. Ítéletének 95. bekezdésében a SIAC következőképpen határozott:

„De a hozzánk benyújtott bizonyíték minden kétséget kizáróan alátámasztja, hogy a veszély nem szűkíthető le ily módon [azaz nem pusztán a népesség külföldi részétől ered]. Több, már azonosított brit állampolgár van – többnyire külföldi fogva tartásban – akik a „nemzetközi terrorizmussal gyanúsított személyek” meghatározással illethetők, és egyértelmű volt a beadványokból, hogy a [belügyminiszter] véleménye szerint továbbiak is vannak szabadrálbon az Egyesült Királyságban, akik hasonló besorolás alá esnek”.

[...]

33. A fellebbezők érvelésének negyedik lépése nyilvánvalóan fontos az érvelés egésze tekintetében. Egyértelmű, hogy a 2001-es törvény 21. és 23. §-ai nem foglalkoznak az Egyesült Királyság állampolgáraitól eredő veszéllyel, mivel nem rendelkeznek a velük szembeni határozatokról és az ő fogva tartásukról. E tekintetben mellékes, hogy a 2001-es és 2002-es törvény egyéb paragrafusai alkalmazhatóak-e az Egyesült Királyság állampolgáira, mivel ezek a paragrafusok nem tárgyai az eltérésnek, valamint a panasznak sem és ugyanúgy alkalmazhatóak a külföldi állampolgárokra is. Mindazonáltal ugyan az Egyesült Királyság állampolgáraitól kiinduló veszély bár mennyiségileg csekélyebb, de minőségét illetően nem állítható, hogy eltérne a külföldi állampolgárokétól. Egyúttal az is egyértelmű, hogy a 21. és 23. §-ok azt engedélyezik, hogy egy olyan személy, aki ellen miniszteri határozatot bocsátottak ki, és aki fogva van tartva, elhagyja az Egyesült Királyságot, és bármelyik másik országba távozzon, amelyik hajlandó őt fogadni, ahogyan azt két fellebbező is tette, amikor Marokkóba, illetve Franciaországba mentek [lásd fenti 2. bekezdést]. Egy ilyen, a távozást érintő szabadság teljesen magyarázható a bevándorlás korlátozásával: ha a brit hatóságok ki szeretnének toloncolni egy külföldi állampolgárt, de nem küldhetik őt az „A” országba, akkor a *Chahal*-döntés szerint céljukat éppúgy szolgálja, ha az illető önként távozik „B” országba. Ám ha megengedik egy, a nemzetközi terrorizmussal gyanúsított személynek, hogy elhagyja földünket, és egy másik országba menjen, adott esetben egy közeli országba,

mint Franciaország, hogy ott igyekezzen megvalósítani bűnügyi terveit, akkor ez aligha egyeztethető össze az abba vetett hittel, hogy képes súlyos kárt okozni ezen ország népének és érdekeinek. A 2001-es törvény 21. §-ának szövegéből, együttesen olvasva a terrorizmusnak a 2000-es törvény 1. §-ában megfogalmazott definíciójával, egyértelműnek tűnik, hogy a 21. § kiterjedhet azokra, akiknek nincs semmilyenfajta kapcsolatuk nincs az al-Kaidával (például a baszk szeparatista ETA szervezet tagjai lehetnek), vagy akik bár az al-Kaida általános céljait támogatják, de elutasítják a szervezet erőszak kultuszát. A főügyész elismerte, hogy a 21. és 23. §-ra nem lehet jogszerűen hivatkozni azon nemzetközi terrorizmussal gyanúsított személyek kapcsán, akik nem kapcsolódnak az al-Kaidához, és kötelezettséget vállalt, hogy az eljárást nem fogják használni ilyen esetekben. A törvény tág nyelvezetének korlátozó olvasata mindenképpen indokolt lehet: a *Padfield kontra Mezőgazdasági, Halászati és Élelmiszerügyi Miniszter*-eset [(1968) AC 997]. A fellebbezők megelégedtek a főügyész engedményével és kötelezettségvállalásával. Mindazonáltal nem elfogadható, hogy egy, a törvény alanyát képező személy szabadságát érintő törvényi rendelkezés értelmezését és alkalmazását az implikáció, az engedmény és a [z önkéntes] kötelezettségvállalás határozza meg.

34. A 2001-es törvény szóban forgó jellegzetességei közül néhány az Európa Tanács emberi jogi biztosának egy kommentárja tárgyát képezték annak 1/2002 (2002. augusztus 28.) véleményében:

„36. Az eltérő intézkedések arányosságát még inkább megkérdőjelezi a törvény 21. (3) §-ában alkalmazott meghatározás a nemzetközi terrorista szervezeteket illetően. Olybá tűnik, hogy a paragrafus lehetővé teszi egy olyan egyén határozatlan idejű fogva tartását, akit azzal gyanúsítanak, hogy kapcsolatban áll egy nemzetközi terrorista szervezettel, függetlenül attól, hogy az közvetlen veszélyt testesít-e meg az Egyesült Királyság közbiztonságára, és aki ezért talán egyáltalán semmilyen összefüggésben sincs a szükséghelyzettel, amely miatt eredetileg szükség volt a jogalkotásra, mely az Egyezményben foglalt jogokat csorbíthatja.

37. Egy másik anomália abban rejlik, hogy egy olyan egyént, akit azért tartanak fogva, mert azzal gyanúsítják, hogy kapcsolatban áll egy nemzetközi terrorista szervezettel, el kell engedni és ki kell toloncolni egy biztos harmadik országba, ha felmerül egy ilyen, fogadásra hajlandó ország. Amennyiben megalapozott a gyanú és a terrorista szervezet valós veszélyt jelent az Egyesült Királyság biztonságára, az ilyen egyének – hacsak nincsenek a fogadó ország potenciális korlátozásainak alávetve – szabadon tervezhetnek és igyekezhetnek kivitelezni az Egyesült Királyság közbiztonságára nézve potenciálisan káros tevékenységet, bár némileg távolabb az Egyesült Királyságtól.

38. Úgy tűnik tehát, hogy az Antiterrorizmus, bűnözés és biztonsági törvény eltérést megvalósító rendelkezései lehetővé teszik olyan személyek fogva tartását, akik nem testesítenek meg közvetlen veszélyt az Egyesült Királyságra nézve, és egyúttal lehetővé teszik azok szabadlábra helyezését, akiket azzal vádolnak, hogy épp ilyen veszélyt valósítanak meg. Egy ilyen ellentmondásos következtetés nehezen összeegyeztethető a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékkel.”

[...]

35. A fellebbezők érvelésének ötödik lépése nem igényel bonyolult elemzést. Mindazonáltal ésszerűnek tűnik annak feltételezése, hogy a hatóságok nem hagyhatják egyszerűen figyelmen kívül a nemzetközi terrorizmus-sal gyanúsított személyeket, akik nem az Egyesült Királyság állampolgárai. Amikor G.-t, a fellebbezők egyikét, a SIAC, óvadék ellenében kiengedte a börtönből [*G. kontra Secretary of State for the Home Department* [SC/2/2002, Bail Application SCB/10, 20 May 2004], ezt (egyebek közt) ahhoz a feltételhez kötötte, hogy állandóan hord egy elektronikus nyomkövetőt; hogy mindig saját lakóterületén belül marad, hogy naponta ötször, előre megszabott időben jelentkezik telefonon egy kijelölt biztonsági cégnél; hogy megengedi ennek a cégnek, hogy megfigyelő berendezést építsen be lakóhelyén; hogy a lakóhelyére való belépést korlátozza a családjára, az ügyvédjére, a számára egészségügyi kezelést nyújtókra és egyéb engedélyezett személyekre; hogy nem lép kapcsolatba más személyekkel; hogy ne legyen lakóhelyén számítógépes felszerelés, mobiltelefon vagy egyéb elektronikus kommunikációs eszköz; hogy mondja fel lakóhelye létező telefonszolgáltatását; és hogy installáltasson egy külön arra kijelölt és korlátozott telefonösszeköttetést, hogy kapcsolatot tarthasson a biztonsági céggel. A fellebbezők azt állították, hogy az ilyen jellegű korlátozások hatékonyan gátolnának meg terrorista cselekményeket, amennyiben szigorúan alkalmazzák őket. Nehéz belátni, hogy ez miért ne lenne így.

36. Amikor az arányossági érvelésük hatodik lépéseként a személyi szabadsághoz való jog alapvető fontosságát hangsúlyozták, a fellebbezők az angol libertárius hagyomány régre visszanyúló történelmére tudtak hivatkozni, amely az 1215-ös Magna Carta 39. fejezetére támaszkodik, hatályt nyert a *habeas corpus* ősi jogorvoslatában, kifejeződésre került az 1628-as polgárjogokat biztosító törvényben [*Petition of Right*], helyben lett hagyva és megerősítésre került egy sor kiemelkedő fontosságú bírósági döntésben az elmúlt évszázadok során, és amely megtestesül mind a mai napig érvényes jogrendszerünk tartalmában, mind annak eljárásrendjében. A közelmúltban elhangzott, erre vonatkozó kijelentések – bár ezek önmagukban nem kiemelkedő döntések – találhatóak az *In re S-C Elmebeteg: habeas corpus*-esetben [(1996) QB 599, 603] és az *In re Wasfi Suleman Mahmud*-esetben [(1995) Imm A R 311]. Az Európai Egyezmény 5. cikkének használatában az Európai Bíróság is elismerte a személyi szabadság legfőbb fontosságát. A *Kurt kontra Törökország*-esetben [(1998) 27 EHRR 373, (122) bekezdés] a Bíróság „az 5. cikkben foglalt garanciák alapvető fontosságáról” beszélt annak érdekében, hogy „biztosítsák az egyének jogát egy demokráciában, hogy ne legyenek önkényesen fogva tarthatóak a hatóságok által”, valamint annak szükségességéről is értekezett, hogy bármely, az „egyéni szabadság alapvető garanciáját” érintő kivételt szűken kell értelmezni. A *García Alva kontra Németország*-esetben [(2001) 37 EHRR 335, (39) bekezdés] a Bíróság arra utalt, hogy milyen drámai következményekkel jár az „egyéni szabadságtól való megfosztás az érintett egyén alapvető jogai tekintetében”. Bár elismerték, hogy korlátozható az önkényes fogva tartással szembeni védelem (az ICCPR 9. cikke), amennyiben egy szükséghelyzet igényei ezt feltétlenül megkívánják (4. cikk), a Siracusa-elvek szerzői mégis azon az állásponton voltak, hogy egyes jogokat soha nem lehet megtagadni, semmilyen elképzelhető szükséghelyzetben sem, valamint különösen lényeges [(70) b) bekezdés], hogy „semmilyen személyt nem lehet határozatlan ideig fogva tartani, sem a bírósági vizsgálat vagy a tárgyalás megkezdéséig, sem pedig vádemelés nélkül.”

37. Bár a főügyész vitatta a fellebbezők érvelésének harmadik, negyedik és ötödik lépését, a beadványának súlypontja a bírósági felülvizsgálat standardját vitatta, amelyet a fellebbezők a hatodik lépésben állítottak. Érvelése szerint a parlament és a végrehajtó hatalom feladata, hogy értékelje a nemzetet fenyegető veszélyeket, s így ezen testületek és nem a bíróság feladata annak megítélése, hogy mely lépések szükségesek a köz biztonságának védelme érdekében. Ezek politikai jellegű kérdések, amelyek politikai és nem bírói megítélés alkalmazását igénylik. Éppúgy, ahogy az Európai Bíróság nagyvonalú mérlegelési szabadságot biztosít a tagállamoknak, elismerve, hogy ők jobb pozícióban vannak, hogy megértsék és kezeljék a helyi problémákat, úgy ugyanezen oknál fogva a nemzeti bíróságoknak is el kellene ismerni, hogy az olyan jellegű kérdések, mint amelyekről a jelen esetben is szó van, az állam demokratikus szerveinek megítélési hatáskörébe kell, hogy tartozzanak. Nem áll a bíróságok jogában elbitorolni olyan hatásköröket, amelyek megfelelő módon máshoz taroznak. A főügyész felhívta a figyelmet a Richard Ekins által azonosított veszélyekre a „Bírósági szupremácia és a jog uralma” [(2003) 119 LQR 127] című tanulmányában. Ez egy fontos beadvány, amely jól lett előadva, és alapos vizsgálatot igényel.

38. Azoknak, akik a demokratikus kormányzat ügyeit intézik, törvényhozási döntéseket kell hozniuk, amelyek, kiemelten egyes területeken nagyon is a saját jogkörükbe tartoznak, különösen amikor (és ez egy gyakran fennálló helyzet) egy egyén vagy csoport tagjainak az érdekeit kell mérlegelni egy másik egyénnel vagy csoporttal, illetve a közösség egészének érdekeivel szemben. Az Európai Bíróság ezt több alkalommal elismerte: a *Chassagnou kontra Franciaország* [(1999) 29 EHRR 615, (113) bekezdés] és *Hatton kontra Egyesült Királyság* [(2003) 37 EHRR 611, (97)–(98) bekezdés] esetekre lehet utalni a közelmúltból. A *Hatton*-eset kapcsán – amely a repülőgépek által okozott zajra vonatkozott a Heathrow repülőtérnél – (97) bekezdésében a Bíróság ezt mondta:

„Ugyanakkor a Bíróság megerősíti az Egyezmény alapvetően szubszidiárius szerepét. A nemzeti hatóságok közvetlen demokratikus legitimációval rendelkeznek és, ahogy azt a Bíróság több alkalommal kimondta, a helyi igények és körülmények megítélése tekintetében elvileg a nemzetközi bíróságoknál jobb helyzetben vannak. Az általános politika tekintetében, amelynek vonatkozásában széles körű racionális nézetkülönbségek mutatkozhatnak a demokratikus politika keretein belül, a hazai politikaalkotó szerepének különös súlyt kell biztosítani.”

Amikor a jelentős mértékű terrorizmus a kormányzat működését veszélyezteti, akkor nehéz döntéseket kell hozni, amelyek során nem lehet figyelmen kívül hagyni a terrorizmus kérdését. [...]

39. Ugyan bármely képviselőt ellátó demokratikus testület döntése természetesen tekintéllyel bír, a tekintély mértéke a döntés természetének is függvénye. Ahogy az Európai Bíróság állapította meg a *Fretté kontra Franciaország*- döntésben [(2002) 38 EHRR 438, (40) bekezdés]:

„[...] a részes államok mérlegelési szabadságot élveznek annak értékelésében, hogy az amúgy hasonló helyzetek közötti különbségek egyáltalán indokolnak-e eltérő jogi elbánást, illetve ha igen, milyen. A mér-

legelési szabadság mértéke különbözni fog a körülmények, a tárgykör és annak háttere függvényében; e tekintetben a releváns tényezők egyike lehet a részes államok törvényei közötti közös nevező léte vagy nem léte.

[...]

A kanadai Legfelső Bíróság nagyon hasonló álláspontot foglalt el a *Libman kontra Québec tartomány Legfőbb Ügyésze*-esetben [(1997) 3 BHRC 269, (59) bekezdés]. Az *RJR- MacDonald Inc kontra Kanada Legfőbb Ügyésze*-esetben [(1995) 3 SCR 199, (68) bekezdés] írt különvéleményében (amelyet a *Libman*-döntésben egyetértően idéznek). La Forest bíró, aki ugyanazon bíróság tagja volt, azt írta:

„A bíróságok szakértők a szabadság védelmében és a törvények értelmezésében, és ennek megfelelően jól fel vannak készülve arra, hogy a bűnügyi jogi jogalkotást alapos vizsgálatnak vessék alá. De a Bíróságok nem szakértők a politika-alkotás területén és nem is kell annak lenniük.”

[...]

Az Egyezménynek az emberi jogok védelmére kialakított nemzetközi rendszere azt követeli a nemzeti hatóságoktól, beleértve a nemzeti bíróságokat is, hogy odahatóan gyakorolják jogköreiket, hogy hathatós védelmet biztosítsanak. [...]

A *Smith és Grady kontra Egyesült Királyság*-esetben [(1999) 29 EHRR 493] a bírósági felülvizsgálat *Wednesbury* megközelítése kapcsán az a határozat született, hogy az nem nyújt elengedő védelmet. Most már elismerik, hogy „a nemzeti bíróságoknak maguknak kell megítélniük, hogy sérült-e egy, az Egyezményben foglalt jog”, és hogy a „felülvizsgálat intenzitása némileg nagyobb az arányossági megközelítés alapján”: *R. (Daly) kontra Belügyminiszter*-eset [(2001) UKHL 26, (2001) 2 AC 532, (23) és (27) bekezdés].

Még terrorizmusveszély által jellemzett helyzetben sem voltak az Egyezmény szervei hajlandók engedni a fennmaradó felügyeleti szerepükből: *Brogan kontra Egyesült Királyság* fentebb, (80) bekezdés; *Fox, Campbell és Hartley kontra Egyesült Királyság* [...].

A *Korematsu kontra Egyesült Államok*-esetben [584 F Supp 1406 (1984), (21) bekezdés] Patel bírónő megjegyezte, hogy a Legfelső Bíróság korábbi döntése [az érintett esetben] [323 US 214 (1944)]

„figyelmeztetésként szolgált, hogy a vészidőben a katonai szükségességre és a nemzetbiztonságra való hivatkozás nem szolgálhat olyan célt, hogy az megvédje a kormányzati cselekményeket az alapos felülvizsgálattól és felelősségre vonástól”.

[...]

Ebből az elemzésből következik, hogy a fellebbezők véleményem szerint jogosultak azt kérni a bíróságoktól, hogy az arányosság alapján vizsgálják az eltérési rendeletet, valamint a 23. § összeegyeztethetőségét az Egyezménnyel. Az is következik, hogy a többi hatalmi ág döntéseinek tiszteletben tartása nem akadályozhatja meg a bíróságot az itt felmerülő kérdések alapos vizsgálatában. Emellett az is következik, hogy nem fogadom el a főügyész beadványait azok teljes terjedelmében. Különösen nem fogadom el a különbségtételt, amelyet

a demokratikus intézmények és a bíróságok között tett. [...] [A] független bírák azon megbízatása, hogy értelmezzék és alkalmazzák a törvényeket, egyetemesen elismert kardinális jellemzője a modern demokratikus államnak és magának a jogállamiságnak egyik pillére. A főügyész teljes mértékig jogosult, hogy ragaszkodjon a bírói hatáskör megfelelő mértékéhez, de nincs igaza, amikor olyan stigmát szeretne a bírói döntéshozatalra tenni, miszerint az valahogyan nem demokratikus. Különösen nem helyénvaló ez egy olyan esetben, mint a jelenlegi, amelynek kapcsán a parlament kifejezetten kimondta az 1998-as törvény 6. §-ában, hogy minden, az Egyezményben foglalt jogokkal nem összeegyeztethető közhatósági aktus – beleértve a bíróságokét – jogellenes; emellett megkövetelte a bíróságoktól (2. §), hogy vegyék figyelembe a releváns strasbourgi joggyakorlatot, valamint azt is (3. §), hogy érvényt szerezzenek az Egyezményben foglalt jogoknak; és emellett fellebbezési jogot biztosított az eltéréssel kapcsolatos ügyekben. Ennek hatása természetesen nem az, hogy felülbírálja a Királynő parlamentjének szuverén törvényhozási jogkörét, hiszen ha az elsődleges törvényt összeegyeztethetetlennek nyilvánítják, az nem érinti a törvény érvényességét [(4) (6) §], és az összeegyeztethetőség érdekében az érintett miniszternek van feladata (10. §), aki a parlamentnek felelős. Az 1998-as törvény a bíróságoknak nagyon konkrét és teljesen demokratikus megbízatást ad. [...]

Véleményem szerint a fellebbezők arányossággal kapcsolatos támadása a rendelet és a 23. § ellen megalapozott, mindazon okoknál fogva, amelyeket ők megadtak, valamint azok alapján is, amelyeket az Európa Tanács emberi jogi biztosa és a Newton Bizottság kimondtak. [...]

[E]gy bevándorlási intézkedés igénybevétele egy biztonsági probléma kezelése érdekében azzal az elkerülhetetlen eredménnyel járt, hogy nem volt elegendő a szóban forgó probléma kezeléséhez (azáltal, hogy az Egyesült Királyság állampolgárságával nem rendelkező terroristagyanús személyeknek megengedte az ország büntetlen elhagyását, miközben a brit állampolgárságú terroristagyanús személyeket szabadon hagyta), noha a határozatlan idejű fogva tartás súlyos büntetését róta ki olyan személyekre, akik még az esetben is, ha ésszerűen lehetett feltételezni róluk, hogy kapcsolatban álltak az al-Kaidával, nem feltétlenül viseltetnek ellenséges szándékkal az Egyesült Királysággal szemben. Véleményem szerint megkerülhetetlen az a következtetés, hogy a rendelet és a 23. § az Egyezmény feltételei értelmében aránytalanok.

44. Mivel az 1997-es Különleges Bevándorlási Fellebbezési Bizottság Törvény [*Special Immigration Appeals Commission Act*] 7. §-a, valamint a 2001-es törvény 30. (5) §-a értelmében egy fellebbezés a SIAC ellen csak jogkérdésre alapulhat, ezzel nincs lezárva a kérdés. Szükséges megvizsgálni, hogy milyen okoknál fogva utasította el a SIAC a fellebbezők kifogását. Ezek a SIAC ítéletének 51. bekezdésében találhatók, és négy pontot tartalmaznak:

(1) előnye származik az Egyesült Királyságnak, ha kivon egy potenciális terroristát a forgalomból az Egyesült Királyságban, mert az onnantól fogva nem működhet aktívan az Egyesült Királyságban, amíg nincs az országban vagy nincs szabadlábban;

(2) a potenciális terroristák eltávolítása az egyesült királysági közösségeikből megzavarja a terrorista tevékenységek szervezését;

(3) a fogvatartott arra vonatkozó szabadsága, hogy elhagyhassa az országot, nemhogy nem azt mutatja, hogy az intézkedések ésszerűtlenek, hanem ellenkezőleg, inkább azt támasztják alá, hogy e tekintetben a szükségállapot igényei szerint vannak megszabva; és

(4) nehéz felfogni, hogy azon külföldi állampolgárságú, bünténnyel nem vádolt személy fogva tartására vonatkozó jogkör, aki el szeretné hagyni az Egyesült Királyságot, valóban nyilvánvalóan védhető-e olyan alapon, hogy így lehetséges őt megakadályozni az Egyesült Királyság ellen irányuló terrorista cselekmények elkövetésében.

Azt feltételezve – ami egy ilyen esetben elengedhetetlen – hogy fennáll egy, a nemzet létét fenyegető szükséghelyzet, úgy az 5. cikktől eltérő intézkedések csak olyan mértékig engedélyezettek, amelyet szigorúan megkövetel a helyzet szükségessége, és az eltérést megvalósító állam feladata, hogy ezt bebizonyítsa. A SIAC által felhozott indokok nem támasztják alá következtetését. Az első ok nem kínál magyarázatot arra, hogy az intézkedések miért csak külföldi állampolgárok ellen irányulnak. A második oknak kétségtől van indokoltsága, de ez sem kerüli el az előző ok gyengéjét. A harmadik indok nem magyarázza el, hogy egy terrorista – amennyiben súlyos veszélyt jelent az Egyesült Királyságra – megszűnik veszély forrása lenni a La Manche-csatorna francia oldalán, vagy éppenséggel másutt. A negyedik indok érthető, ha úgy vélik, hogy a külföldi állampolgár valójában nem jelent fenyegetést az Egyesült Királyságra nézve, de nehezen felfogható azokban az esetekben, amikor fenyegetést jelent. [...]

Diszkrimináció

45. A fellebbezők panaszolták, hogy amikor elrendelte azon nemzetközi terrorizmussal gyanúsított személyek fogva tartását, akik nem voltak az Egyesült Királyság állampolgárai, de nem rendelte el azon nemzetközi terrorizmussal gyanúsított személyek fogva tartását, akik az Egyesült Királyság állampolgárai, a 23. § törvényellenesen diszkriminált velük szemben, mint nem egyesült királysági állampolgárokkal szemben, megsértve ezáltal az Európai Egyezmény 14. cikkét.
[...]

47. Az Egyesült Királyság nem tért el az Európai Egyezmény 14. cikkétől (sem az ICCPR 26. cikkétől, ami annak felel meg). A Legfőbb Ügyész nem állította, hogy burkolt derogáció állt volna fenn, amely érvet a SIAC-nál még előterjesztettek, de sem a Fellebbviteli Bíróságnál, sem a Háznál nem.

A fellebbezők külföldi állampolgársága nem fosztja meg őket attól a lehetőségtől, hogy az Egyezményben foglalt jogaik általi védelemre hivatkozhasanak. Az Egyezmény 1. cikke értelmében (amelyet az Egyesült Királyság nem inkorporált kifejezetten) a részes államok vállalták, hogy az Egyezményben felsorolt jogokat a „joghatóságuk alatt álló minden személynek” biztosítják. Ebbe a fellebbezők is beletartoznak.
[...]

51. Egyértelmű, hogy az eset tényállása az 5. cikk hatálya alá esik. Ezért vélte az Egyesült Királyság szükségesnek az eltérést. [...]

52. A főügyész szerint a fellebbezők helyzetét olyan, az Egyesült Királyság állampolgárságával nem rendelkező személyekéhez kell hasonlítani, akik veszélyt testesítettek meg az Egyesült Királyság biztonságára nézve, de akiket ki lehetett utasítani saját országukba vagy egy biztonságos harmadikba. [...] A fellebbezők választott komparátorai olyan nemzetközi terrorizmussal gyanúsított személyek voltak, akik rendelkeztek az Egyesült Királyság állampolgárságával. A fellebbezők kiemelték, hogy a következő fontos jellemzők voltak azonosak köztük és ezen csoport tagjai között: (a) azzal gyanúsították őket, hogy nemzetközi terroristák; (b) nem lehetett eltávolítani őket az Egyesült Királyságból. [...]

53. Azok az Egyesült Királyság állampolgárságával rendelkező, nemzetközi terrorizmusban aktív személyek, akiket a fellebbezők komparátorként választottak, tényleg érdemileg analóg helyzetben voltak a fellebbezőkkel? A kérdés, ahogyan azt Laws lordbíró tette fel az *R. (Carson) kontra Munka- és Nyugdíjügyi Miniszter* esetben [(2003) 3 All ER 577, (61) bekezdés] az, hogy X. és Y. körülményei hasonlíthatnak-e egymásra annyira, hogy (egy racionális és méltányos személy szerint) ezáltal követelni lehessen annak pozitív igazolását, hogy miért részesül Y. kevésbé kedvező elbánásban X.-hez viszonyítva. A Fellebbviteli Bíróság úgy vélte, hogy nem, mivel [Lord Woolf véleménye, (56) bekezdés] „az állampolgároknak van egy tartózkodási jogcíme ezen a joghatóságon belül, míg az idegeneknek mindössze olyan joguk van, hogy ne toloncolják ki őket”. Ez azonban azt feltételezi, hogy elfogadjuk a miniszter döntését, miszerint a bevándorlás korlátozására vonatkozó eszközöket használja az al-Kaida által megtestesített biztonsági probléma kezelésére, míg ezen választás helyességének elbírálásakor épp ez a kérdés az, amit fel kell oldani. Véleményem szerint a kérdés igenlő választ igényel. Az Egyesült Királyság állampolgárságával rendelkező személyek, akiket nemzetközi terrorizmussal gyanúsítanak, a fellebbezőkkel analóg helyzetben vannak, mert a jelen összefüggésben rájuk is jellemzőek a fellebbezők legfőbb jellegzetességei.

54. [Az Emberi Jogok Európai Bírósága] *Belga nyelvi esetének (2. számú)* [Belgian Linguistic Case (No 2)] iránymutatását követve ezért tehát szükséges értékelni az Egyesült Királyság állampolgárságával nem rendelkező személyekkel való eltérő bánásmódra vonatkozó igazolást „a vizsgált intézkedés céljaival és hatásával összefüggésben”. A releváns intézkedés, azaz a 2001-es törvény 23. §-ának vitathatatlan célja az volt, hogy védje az Egyesült Királyságot az al-Kaida terrorizmusának veszélyével szemben. Ahogy azt fentebb megjegyeztük [(32) bekezdés], a politikaalkotók felfogása szerint főként nem egyesült királysági állampolgárok testesítették meg ezt a veszélyt, de jelentős mértékben az Egyesült Királyság állampolgárságával rendelkező személyektől is eredt. Az intézkedés következménye az volt, hogy míg az előző csoportot meg lehetett fosztani szabadságától, az utóbbit nem. A fellebbezők eltérő bánásmódban részesültek állampolgárságuk, illetve bevándorlási státuszuk okán. A főügyész által előadott hasonlat ésszerű és igazolható lehet a bevándorlási politika összefüggésében, de véleményem szerint nem lehet az a biztonságpolitika kontextusában, mert

a nemzetközi terrorizmussal gyanúsított személyek által megtestesített veszély nem állampolgárságuk vagy bevándorlási státuszuk függvénye volt. [...]

55. A főügyész egy további, messzemenőbb beadványt is tett. Arra a régóta fennálló és meghonosodott szabályra támaszkodott, miszerint egy szuverén állam kontrollálhatja az idegenek belépését területére, illetve az utóbbiak kiutasítását onnan. Azt állította, hogy az Egyezmény engedélyezi az állampolgároktól eltérő bánásmódot az idegenekkel szemben. Azt is állította, hogy a nemzetközi jog elfogadja az eltérő bánásmódot, ideértve az idegenek fogva tartását háborús- és szükséghelyzetekben.

[...] [Lord Bingham a következőkben részletesen áttekinti a nemzetközi és európai ajánlásokat, kommentárokat és egyéb instrumentumokat. Úgy találja, hogy azok nem támasztják alá a főügyészt.]

63. Az általam hivatkozott jogi eszközök jogilag nem kötelezőek az Egyesült Királyságra nézve. De nincs más európai vagy egyéb tekintély, amely támogatná a főügyész beadványát. Másrészt viszont az Európa Tanács az a testület, amelyhez az Európai Egyezmény részes államai tartoznak. Írásos beadványában a főügyész elfogadta, hogy az Európai Egyezmény 14. cikke és az ICCPR 26. cikke ugyanolyan hatállyal bírnak. Emellett az Egyesült Királyság ratifikálta a faji megkülönböztetés felszámolásáról szóló nemzetközi egyezményt. Ezen jogi eszközök ellentétesek azzal a beadvánnyal, amely szerint egy állam jogszerűen diszkriminálhat külföldi állampolgárokkal szemben oly módon, hogy fogva tartja őket, míg nem tartóztatja le saját állampolgárait, akik ugyanezt a veszélyt testesítik meg egy szükséghelyzet idején. A Párizsi emberi jogi minimum standardok a szükségállapotban [*Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency* (1985) 79 AJIL 1072, 1074, the International Law Association] című tanulmány, amely mind az Európai Egyezmény 4., mind az ICCPR 15. cikkét vizsgálta, arra a következtetésre jutott, hogy:

„2. Az eltérő intézkedésekre vonatkozó, fent kifejtett jogkör használata öt általános feltétel függvénye:

[...]

- (b) Az ilyen intézkedéseknek szigorúan arányosnak kell lennie a helyzet szükségessége által megkívánt mértékkel.
- (c) Az ilyen intézkedéseknek nem szabad összeegyeztethetetlennek lenniük az állam egyéb, nemzetközi jogi kötelezettségeivel.
- (d) Az ilyen intézkedések nem járhatnak olyan hatással, hogy személyeket megkülönböztetnek pusztán fajuk, bőrszínük, nemük, nyelvük, vallásuk, állampolgárságuk vagy társadalmi háttérük okán”[...].

[...]

68. [...] A 15. cikk azt követeli meg, hogy bármely eltérő intézkedések ne mehessenek messzebb annál, amit a helyzet szükségletei szigorúan megkövetelnek, és az állampolgársági, illetve bevándorlási státusz alapján történő diszkrimináció nem volt eltérés tárgya. A 14. cikk teljes mértékig érvényben marad. Minden

megkülönböztető intézkedés elkerülhetetlenül inkább egy kisebb, semmint egy nagyobb csoportot érint, de nem lehet igazolni azzal az indokkal, hogy több embert érintene hátrányosan, ha az intézkedést általánosan alkalmaznák. Amit igazolni kell, az nem az itt vitatott intézkedés, hanem az eltérő bánásmód egy személy, illetve egy csoport és egy másik személy, illetve csoport között. Amit itt nem lehet igazolni, az a döntés, hogy a nemzetközi terrorizmussal gyanúsított személyek egyik csoportja, amelyet állampolgárság és bevándorlási státusz szerint azonosítanak, fogva lesz tartva, míg egy másik nem. Ezen cselekmény a 14. cikk megsértése volt. Emellett ez az ICCPR 26. cikkének megsértését is megvalósította és nem összeegyeztethető az Egyesült Királyság egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeivel az Európai Egyezmény 15. cikkének értelmében.

[...]

[A többi lord véleményét nem közöljük.]

Fordította: Győri Gábor)