

## Az Alaptörvény gyakorlata és az európai konstitucionalizmus

**A hazai alkotmányosság őrje az Alkotmánybíróság. Számos esetben bizonyosodott azonban be, hogy az emberi jogok testület által garantált védelmi szintje elmarad az európai közös minimumtól. Az EJEB döntései idehaza is egyre több politikailag érzékeny ügyben hozzák kellemetlen helyzetbe a kormányt és a jogalkotót, amelynek hatására már az Egyezményből való kilépés gondolata is felmerült. Nem kell azonban a hazai jogalkotónak ilyen drasztikus megoldásokhoz folyamodnia annak elérése érdekében, hogy kibújhasson a strasbourgi testület döntéseinek végrehajtása alól.**

### Távolodás

A 2011-es magyar Alaptörvény olyan alkotmányos dokumentum, amelyet már a megalkotása közvetlen pillanatától élénk viták vettek körül. A kritikák egy köre az Alaptörvény tartalmi problémáira fókuszál. Ezek lényegében azt állítják, hogy az Alaptörvény tartalmi hiányosságai távolabb viszik Magyarországot új alkotmányos rendszerét a modern alkotmányos hagyományoktól, mint az a '89-es Alkotmány időszakában volt. Az alkotmányok szövegét azonban a jogalkalmazás tölti meg valós tartalommal. Az Alaptörvény kapcsán is felmerült az az érv, hogy a megalkotása során tapasztalható eljárásbeli hiányosságokat majd kiküszöböli a szöveg gyakorlata. Mi több, az alkotmányjogász-közösségekben kialakult, az Alaptörvényhez és Magyarország új alkotmányos berendezkedéséhez való viszonyulást a középpontba helyező vitában is meghatározó álláspont, hogy a szöveg esetleges problémái értelmezéssel megoldhatók, de legalábbis a közös európai minimumszinttel „beleolvashatók” a dokumentumba. Ez a nemes, de bonyolult feladat pedig értelemszerűen az Alaptörvény legfőbb értelmezőjére/védelmezőjére, az Alkotmánybíróságra hárul. A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy a testületnek nem mindig sikerül megtalálnia az alkotmányos dokumentumban az ehhez szükséges fogódzókat.

Ezért is történhetett meg, hogy 2010. után látványosan megnőtt a más fórumokon, elsősorban a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságán (EJEB) jogorvoslatot keresők száma: egyes [híradások](#) szerint 3 év alatt mintegy 50%-kal emelkedett az EJEB-hez intézett beadványok száma. Érdekes azonban azt is megjegyezni, hogy az alapvetően szubszidiárius jellegű nemzetközi emberi jogvédelmi mechanizmus [nem alkalmas](#) a belső jogvédelem kiváltására. Mindazonáltal az EJEB döntései számos, szimbolikus ügyben parancsoltak a közelmúltban megálljt a hazai jogalkotási vágtnak, s ezek között is megkülönböztetett érdeklődésre tarthatnak számot azok az esetek, amikor azonos tényállásban hazai alkotmánybírósági döntés is született, ám a két bírósági verdikt között ellentmondás figyelhető meg. Ez az ellentét magyarázható akár úgy is, hogy a strasbourgi testület által képviselt jogvédelmi irány nem áll összhangban a hazai alkotmányos hagyományokkal. Ilyen következtetések előtt azonban érdemes áttekinteni a konkrét esetekben az érvelésekben megmutatkozó eltéréseket.

### Strasbourg kontra Donáti utca

Az első ügy, amelyben a strasbourgi és a budapesti testület lényegesen eltérő álláspontra helyezkedett, Baka András panasza, illetve a Legfelsőbb Bíróság elnökének és helyetteseinek törvényhozói aktussal való eltávolítása volt. Nem Baka, hanem a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökhelyettese fordult panasszal a hazai Alkotmánybírósághoz idő előtti elmozdításának ügyében. A panaszt a jogállamiság elvét, valamint a diszkrimináció tilalmát és a tisztességes eljáráshoz való jogot kimondó rendelkezésekre alapította az elnökhelyettes. Az Alkotmánybíróság döntésében azonban valójában ezek egyikének a sérelmét sem vizsgálta, így arra sem tért ki, hogy a jogállamiság sérelme megalapozhat-e egyéni jogsérelmet, vagy hogy a tisztességes eljárás követelményeinek megfelelt-e az idő előtti elmozdítás, és a jogorvoslati lehetőség hiánya. A testület mindössze arra fókuszált, hogy az Alaptörvény hatálybalépésének következtében bekövetkezett, a legfőbb bírói fórumot érintő szervezeti, hatásköri változás az elnökhelyettes megbízatásának határidő előtti megszüntetését kellő mértékben indokolja. Baka András, a LB elnökének ügyében a strasbourgi testület ezzel szemben rámutatott, hogy „a kérelmezőnek a Legfelsőbb Bíróság elnöki mandátumának idő előtti megszüntetését bírói hatáskört gyakorló rendes bíróság vagy más testület nem vizsgálta felül, és nem is volt felülvizsgálható... a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az alperes állam hátrányosan befolyásolta a kérelmező bírósághoz fordulás jogának lényegét.” Hovatovább, tekintettel arra, hogy Baka mandátumát nem a Bszi., hanem az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései szüntette meg, az EJEB még azt is aláhúzta, hogy „olyan jogi szabályozás eredménye volt, amelynek a jogállamiság követelményeivel való összeegyeztethetősége kétséges...” A két testület érvelésében nyilvánvalóan lényeges hangsúlybeli különbségek figyelhetők meg.

Hasonló következtetésekre juthatunk a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyet, illetve az EJEB döntést megelőző hazai határozatot olvasva. A [32/2013. \(XI. 22.\) AB határozatban](#) a hazai testület a Terrorelhárítási Központ (TEK) hatásköreiről szóló rendelkezésekkel kapcsolatban a testület ugyan rámutatott arra, hogy az egyének a privátszférájukba történő állami beavatkozást csak annyiban kötelesek elviselni, amennyiben annak alkotmányos törvényi alapja van, azonban ezt a kijelentést követően a vitatott rendelkezések tekintetében nem folytatta le érdemben az alapjogkorlátozási tesztet. A határozatban mindössze annyi történt, hogy a bírák a szóban forgó jogszabályok tartalmának ismertetése után kijelentő módon közölték, hogy azok megfelelnek a „törvényben meghatározottság és normavilágosság követelményének, mert a szabályozott intézkedés elrendelésének és végrehajtásának körülményeit kielégítő módon tartalmazza.” Nem tartották aggályosnak azt sem, hogy a titkos információgyűjtés engedélyezéséről egy politikai aktor, a miniszter hoz döntést. A testület álláspontja szerint a nemzetbiztonsági kockázatok megítélése politikai döntést igényel, ezért a végrehajtó hatalom gyakorlásának körébe tartozik: az „igazságügyért felelős miniszteri engedélyezés szervesen beleilleszkedik az Nbtv. által képviselt osztott engedélyezési rendszer szabályozási koncepciójába, a koncepció pedig ... alkotmányjogilag nem kifogásolható.” Végül az Alkotmánybíróság még azt is kijelentette, hogy a miniszter ellenőrzése érdemben megvalósul, hiszen tevékenységét az ombudsman, illetve az országgyűlés illetékes bizottsága vizsgálhatja. Teljesen eltérő álláspontot foglalt el az ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága. A strasbourgi testület már érvelése kezdetén abból indult ki: a titkos megfigyelés a demokrácia védelmének álcája alatt alkalmas lehet akár a

demokratikus berendezkedés aláadására is. A bírák arra is rámutattak, hogy a jogszabály valójában bárkinek, így akár a lakosság egy nagyobb csoportjának a megfigyelését is lehetővé teszi, ugyanis a hatóságnak az engedélyezési eljárás során nem szükséges igazolnia a megfigyelni szándékozott személy és a potenciális terrorfenyegetettség, nemzetbiztonsági kockázat között fennálló relációt. Másrészt hangsúlyozták, hogy a politikai hatalmi ágak tekinthető végrehajtó hatalomhoz tartozó miniszteri engedélyezés nem elégséges biztosíték a visszaélés lehetőségével szemben. Végül – szöges ellentétben a hazai alkotmánybírák álláspontjával – felhívták a figyelmet arra is, hogy a minisztert az országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága irányába terhelő beszámolási kötelezettség, illetve, az ombudsman korlátozott vizsgálati jogosítványai nem tekinthetők elegendő garanciának.

Lényegesen eltérő eredményre jutott a hazai alkotmányértelmező testület a kommentekért viselt felelősség kérdésében is az Index és Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete (MTE) panaszügyében, mint az EJEB. Az alapvető kérdés itt az volt, hogy a tartalomszolgáltató objektív módon felelőssé tehető-e azokért a kommentekért, amelyeknek tartalmáról nem is rendelkezik tudomással. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben úgy érvelt, hogy „[a] szabályozás alkotmányosan indokolt célt – a személyiségi jogok, egyáltalán a közlésekkel érintettek jogainak védelmét – követi... alkalmas is a cél elérésére...” Ezzel szemben a strasbourgi testület szokatlanul éles hangnemben mutatott rá a hazai bírósági mérlegelés hiányosságaira, különösen arra, hogy „a magyar bíróságok nem szenteltek figyelmet arra, hogy mi forog kockán a kérelmezők, mint a szabad elektronikus média kulcsfontosságú szereplőinek esetében. Nem bocsátokztak annak mérlegelésébe, hogy mi módon fogja az internetes véleménynyilvánítási szabadságot befolyásolni az, hogy ha polgári jogi felelősséget alkalmaznak egy hírportál üzemeltetője esetében. A magyar bíróságok az ügy elbírálása folyamatában egyáltalán nem mérlegelték ez utóbbi érdeket a felperes érdeke mellett. Ez a tény önmagában is megkérdőjelezi a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadsága nemzeti szintű védelmének megfelelőségét...” Végül a két versengő jog, a véleményszabadság és a jó hírnév védelme közötti mérlegelés elmaradása okán a testület megállapította az Egyezmény 10. cikkének sérelmét.

Láthatjuk tehát, hogy a hazai alkotmányértelmezési gyakorlat – valójában azért, mert a döntések során elmarad az alapjogkorlátozási teszt megfelelő és következetes alkalmazása, a szemben álló érdekek valós mérlegelése – egyre kevésbé alkalmas arra, hogy a közös európai minimumsztemderdek érvényesülését garantálja. Természetesen más szempontok, így az indítványozási lehetőség szűkülése és a parlament „felülalkotmányozási” gyakorlata is hozzájárul ahhoz, hogy nem látszik megvalósulni az az optimista forgatókönyv, amely szerint a kifogásolható alkotmányos dokumentum hiányosságait majd annak gyakorlata küszöböli ki.

### **Kié a végső szó?**

Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi testület széttartó gyakorlata azonban egy meglehetősen borús jövőkép irányába is mutathat. Az EJEB legutóbbi hazánkat érintő döntése kapcsán a legnagyobb kormánypárt úgy foglalt állást, hogy „a kormánynak meg kell támadnia a strasbourgi ítéletet, ellen kell állnia ennek a nemzetközi nyomásnak.” Még az is [elhangzott](#),

hogy szükséges lehet Magyarország kilépése az Emberi Jogok Európai Egyezményének fennhatósága alól. Bár ez a lépés meglehetősen drasztikusnak tűnik, léteznek puhább megoldások is annak elérésére, hogy az EJEB döntései ne érvényesüljenek hazánkban. Putyin Oroszországa sem [mondta fel](#) az Emberi Jogok Európai Egyezményét, de megtalálta a módot arra, hogy a strasbourgi testület politikailag kellemetlen döntéseit ne kelljen végrehajtania. Ennek a példának az ad alapot, hogy nem ez volna az első eset, amikor az oroszországi jogfejlődés [mintaként](#) szolgál idehaza.

Oroszországban 2015 decemberében fogadott el a törvényhozás [olyan szabályozást](#), amely nyíltan deklarálja az alkotmány felsőbbrendűségét Oroszország vállalt nemzetközi kötelezettségeivel szemben, és felruhazza az Alkotmánybíróságot egy olyan hatáskörrel, amelynek értelmében a kormány vagy az elnök indítványára a testület vizsgálhatja a strasbourgi EJEB döntéseinek kompatibilitását az orosz alkotmánnyal, illetve kimondhatja azok alkalmazhatatlanságát. Ezeket a hatásköröket valójában még a jogszabályok parlament általi módosítását megelőzően, egy 2015 júliusában hozott döntésében az orosz Alkotmánybíróság vindikálta magának. 2016 márciusában a Velencei Bizottság egy előzetes véleményt publikált a szabályozásokról, amelyben úgy foglalt állást, hogy mindaddig, amíg az Alkotmánybíróságnak hatásköre van a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára is, egy ilyen jogi szabályozás elméletben nem sérti az állam vállalt nemzetközi kötelezettségeit. Az orosz Alkotmánybíróság 2016. április 12-én a fogvatartottak szavazati jogát érintő korlátozások ügyében született Anchugov és Gladkov kontra Oroszország döntés végrehajthatóságának tárgyában született döntésben élt először új jogosítványával. A bírák kimondták, hogy az EJEB döntésének bizonyos rendelkezései nem végrehajthatók.

Oroszországban a hírhedt Jukosz-ügy jelentette a vízválasztót. A választott megoldás kevésbé drasztikusnak tűnik, mint az Egyezményből való kilépés, de az eredmény közel azonos, vagyis az emberi jogok védelmi szintjének jelentős csökkenése. Csak bízni lehet abban, hogy a bangladesi menekültek épp terítéken lévő ügye nem fog Magyarországon hasonló lavinát elindítani.

*Szilágyi Emese*

*tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI*