

SZAKVÉLEMÉNY A MAGYAR ALKOTMÁNY NEGYEDIK MÓDOSÍTÁSÁRÓL

Tartalomjegyzék

Bevezetés	4. o.
A nemzeti alkotmányok európai normáknak való megfeleléséről	5. o.
A nemzeti alkotmányok autonómiájának elismeréséről	7. o.
a nemzeti identitás az Európai Unió jogában	7. o.
a nemzeti mérlegelési jog az Európai Egyezmény jogában	10. o.
A házasságra és családra vonatkozó rendelkezések	11. o.
A házasság meghatározásáról	11. o.
A családi kapcsolat megfogalmazásáról	12. o.
Az alkotmánymódosítások vizsgálatára vonatkozó rendelkezések	14. o.
A kommunista rendszer bűneire vonatkozó rendelkezések	20. o.
Az egyházakra vonatkozó rendelkezések	28. o.
A politikai reklámra vonatkozó rendelkezések	32. o.
Az emberi méltóságra vonatkozó rendelkezések	37. o.
A felsőoktatásra vonatkozó rendelkezések	42. o.
Az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodásra vonatkozó rendelkezések	48. o.
Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosításáról	48. o.
Az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenességéről	50. o.
Az alkotmánybíráskodásra vonatkozó rendelkezések	53. o.
Az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések	57. o.
ÖSSZEGZÉS	61. o.

**SZAKVÉLEMÉNY A MAGYAR ALKOTMÁNY
NEGYEDIK MÓDOSÍTÁSÁRÓL**

**Amelyet Martonyi János,
Magyarország Külügyminisztere kérésére készített**

Francis DELPÉRÉE, Szenátor, a Louvaini Katolikus Egyetem emeritus professzora, a Nemzetközi Alkotmányjogi Akadémia elnöke,

Pierre DELVOLVÉ, az Intézet tagja (akadémikus), a Párizsi Panthéon-Assas Egyetem emeritus professzora,

Eivind SMITH, az Oslói Egyetem Közjogi és Nemzetközi jogi Intézetének egyetemi tanára, a Norvég Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Intézetének elnöke, a Nemzetközi Alkotmányjogi Szövetség alelnöke.

Magyarország Alaptörvényét (a továbbiakban: a magyar Alkotmány) 2011. április 18-án fogadta el az Országgyűlés, és 2011. április 25-én hirdették ki. 2012. január 1-én lépett hatályba.

Azóta több módosítására is sor került.

Az első, az átmeneti rendelkezésekre vonatkozó módosítást az Alkotmánybíróság 2012. december 28-i határozatával megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság által kiadott közlemény szerint, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Országgyűlés megsértette az Alaptörvényt azáltal, hogy nem átmeneti rendelkezéseket is az Alaptörvény átmeneti rendelkezései közé foglalt, így az Alkotmánybíróság formai okokból semmisítette meg az érintett rendelkezéseket, de azok alkotmányosságát tartalmilag nem vizsgálta.

Több az Országgyűlés által elfogadott törvényt alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte, és megsemmisítette azokat: így a választási eljárási törvény több rendelkezését (1/2013. (I. 7.) AB határozat), a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény felsőoktatási hallgatói szerződéseket szabályozó rendelkezéseit (32/2012. (VII. 4.) AB határozat), a szabálysértési törvény a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállását (38/2012. (XI. 14.) AB határozat), a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek, és vallási közösségek jogállásáról szóló törvényt (164/2011. (XII. 20.) AB határozat).

Az Országgyűlés 2013. március 11-én elfogadta az Alaptörvény negyedik módosítását, amely olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyeket – bizonyosak vonatkozásában – az Alkotmánybíróság megsemmisített, mivel azokat, úgy vélte, nem lehet az átmeneti rendelkezések körében szabályozni, mások vonatkozásában, pedig az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy azok nem nyerhetnek ilyen törvényi szabályozást.

E negyedik módosítás vonatkozásában készült a fent nevezett szerzők jelen véleménye azért, hogy megvizsgálják, a módosítás megfelel-e az európai normáknak és standardoknak.

A negyedik módosítás végrehajtása céljából meghozott törvényi rendelkezések magyar Alkotmánnyal vagy az európai normákkal és standardokkal való összhangjának vizsgálata azonban már nem tárgya a jelen elemzésnek. Ugyanakkor adott esetben éppen a negyedik módosításból származó rendelkezéseket végrehajtó törvények alkalmazása biztosíthatja majd a módosítás európai normákkal és standardokkal való összhangját.

BEVEZETÉS

Előzetesen azt szükséges meghatározni, hogy az alkotmányozó hatalmat gyakorló intézmények számára lehetséges-e alkotmányos rendelkezésekbe foglalni olyan rendelkezéseket, amelyeket korábban az alkotmánybíróság megsemmisített. Ebben az esetben olyan rendelkezésekről van szó, amelyeket a magyar Alkotmánybíróság korábban vizsgált így a kérdés megkettőződik, mivel egyrészt olyan rendelkezésekről van szó, amelyek korábban az átmeneti rendelkezések között szerepeltek, másrészt olyanokról is, amelyek korábban törvényi szinten nyertek szabályozást.

A korábban az átmeneti rendelkezések között szereplő alkotmányos rendelkezések kapcsán, maga a magyar Alkotmánybíróság is kimondta, hogy azok megsemmisítése csakis formai semmiképpen sem tartalmi okokból történt: azért semmisítették meg e rendelkezéseket, mivel jellegük végleges és így nem átmeneti rendelkezésekként kellett volna azokat szabályozni, azok tartalmát azonban nem vizsgálták. Következésképpen az Alkotmánybíróság által már ítélt dolog, *res iudicata* hatálya nem akadályozza az Országgyűlést abban, hogy e rendelkezéseket ismét felhasználja, és azokat, ezúttal már nem az átmeneti rendelkezések, hanem az Alkotmány végleges rendelkezései közé foglalja.

Az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek ítélt törvényi rendelkezések kapcsán szintén nem akadály a már ítélt dolog, *res iudicata* hatálya annak, hogy azokat ismét felhasználják, és azokat magába az alkotmányos szövegbe helyezték el: pontosan azért módosítandó az alkotmányos szöveg, amely korábban nem tette lehetővé e rendelkezések törvényi úton történő meghozatalát, hogy ezúttal e rendelkezéseket már el lehessen fogadni. Olyan megoldással állunk szemben, amelyre más jogrendszerekben is találunk példát. Így például a francia Alkotmánytanács alkotmányellenesnek ítélte azokat a törvényeket, amelyek a férfi és női jelöltek száma kapcsán kvótákat határoztak meg a választásokon (1982. november 18-i 82-146 DC és 1999. január 14-i 98-407 DC határozatok) és a szakmai szervezetekben (2001. június 19-i 2001-445 DC és 2006. március 16-i 2006-553 DC határozatok), az Alkotmányt tehát módosították (az 1999. július 8-i és 2008. július 23-i alkotmányos törvényekkel) azért, hogy „törvény elősegítse a nők és férfiak egyenlő esélyét a választási mandátumok és választott tisztségek, valamint a szakmai és társadalmi megbízatások kapcsán”. Hasonlóképpen, a magyar Alkotmány negyedik módosítása alkotmányos szintre emel olyan rendelkezéseket, amelyeket törvényi szinten nem lehetett elfogadni.

Szükséges még azt megállapítani, hogy ezeket a tartalmi módosítások alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezhetik-e: a kérdést vizsgálni fogjuk az Alaptörvény S cikkének a negyedik módosítás alapján megfogalmazott (3) bekezdésének elemzése kapcsán, és látni fogjuk, hogy az Alkotmány módosítására való jog gyakorlása nem szükségképpen tartozik alkotmányossági vizsgálat alá.

Így tehát nincs alkotmányos akadály annak, hogy a negyedik módosítás olyan rendelkezéseket is felhasznál, amelyeket korábban az Alkotmánybíróság megsemmisített.

E megállapítástól teljesen független annak kérdése, hogy tartalma kapcsán a negyedik módosításba foglalt alkotmánymódosítások összhangban vannak-e a demokratikus államokban közösen elfogadott alkotmányos standardokkal és az európai normákkal.

Európai normák alatt értjük egyrészt az Európai Unió normáit, másrészt az Európa Tanács normáit, különösen az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (a továbbiakban: az Európai Egyezmény) szabályait.

E kérdés valamennyi alkotmánnyal kapcsolatban felmerül: milyen kapcsolat áll fenn a nemzeti alkotmányok és az európai normák között?

E kérdést még a negyedik módosítás tartalmának vizsgálata előtt szükséges megválaszolni. A kérdés két részből áll:

A nemzeti alkotmányok meg kell feleljenek az európai normáknak?

Van-e és milyen köré az autonómia a nemzeti alkotmányok kapcsán?

A nemzeti alkotmányok európai normáknak való megfeleléséről

A kérdés két szakaszban merül fel: amikor egy állam olyan nemzetközi egyezményekhez csatlakozik, amelyek új normákat alkotnak (tudniillik az európai normákat), ratifikálhat-e ilyen egyezményeket, ha azok ellentétesek az alkotmányával? Miután pedig csatlakozott egy nemzetközi egyezményhez, amelyből normák (különösen európai normák) keletkeznek, alkotmánya elsőbbséget élvezhet-e e normák felett?

Az első kérdés vonatkozásában a válasz egyértelmű: egy nemzetközi egyezmény és az alkotmányos rendelkezések közötti ellentét esetén az állam nem ratifikálhatja az egyezményt anélkül, hogy azt megelőzően ne módosítaná alkotmányát olyan módon, hogy a ratifikáció lehetővé váljon. Az egyes államok ezzel kapcsolatban számos példát szolgáltatnak, különösen például a Maastrichti Szerződés ratifikációja kapcsán.

A magyar Alkotmány 2013. március 11-én elfogadott negyedik módosítása, vagy akár a 2011. április 25-én kihirdetett alkotmányszöveg kapcsán a második kérdés igazán érdekes, mivel ezek a rendelkezések akkor kerültek elfogadásra, amikor Magyarország már tagja volt mind az Európai Uniónak mind az Európa Tanácsnak, és ratifikálta mindkét szerződést, így különösen az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt.

Azt kell tehát meghatározni, hogy mennyiben élvez elsőbbséget az Európai Unió és az Európai Egyezmény joga a nemzeti alkotmányok felett

Az Európai Unió joga kapcsán az Európai Közösségek Bírósága világos választ adott,

először általános módon a 6/64. sz. Costa kontra Enel ügyben 1964. július 15-én hozott ítéletében:

az önálló forrásból származó, a Szerződésből eredő joggal szemben, annak eredeti sajátos természetéből adódóan, nem érvényesíthető semmiféle nemzeti jogszabály anélkül, hogy e jog el ne veszítené közösségi jellegét, és anélkül, hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapjait meg ne kérdőjeleznék; ... a szerződéses rendelkezéseknek megfelelő jogoknak és kötelezettségeknek az államok által belső jogrendszerük felől a közösségi jogrendszer felé végrehajtott átruházása szuverén jogaik végleges korlátozását vonja maga után, amellyel szemben a Közösség fogalmával ellentétes, utólagos, egyoldalú intézkedést nem érvényesíthetnek;

majd pontosabban, az alkotmányos rendelkezések vonatkozásában a 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft-ügyben 1970. december 17-én hozott ítéletében:

3. A nemzeti jog szabályainak vagy fogalmainak igénybevétele a Közösség intézményei által elfogadott intézkedések érvényességének megítélésakor hátrányos hatással járna a közösségi jog egységességére és hatékonyságára. Az ilyen intézkedések érvényességét csak a közösségi jog alapján lehet megítélni, mivel az önálló forrásból származó, a Szerződésből eredő joggal szemben, annak eredeti, sajátos természetéből adódóan, bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti jogszabály anélkül, hogy e jog el ne veszítené közösségi jellegét, és anélkül, hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapjait meg ne kérdőjeleznék. Ennél fogva az alapvető jogok – ahogyan egy tagállam alkotmányában vagy alkotmányos szerkezetének az elveiben megfogalmazzák – megsértésére való hivatkozás nem érintheti a Közösség egy jogi aktusának az érvényességét vagy a hatályát az adott tagállam területén.

A 106/77. sz. Simmenthal-ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet ismét általános jelleggel mondja ki, hogy *a közösségi jog természetében rejlő követelményekkel összeegyeztethetetlen lenne valamely nemzeti jogrendszer minden olyan rendelkezése, amely csökkentené a közösségi jog hatékonyságát* – ez pedig az alkotmányos rendelkezésekre is vonatkozik.

A C-285/98. sz. Kriell-ügyben 2000. január 11-én hozott ítéletben, a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehatásáról szóló, 1976. február 9-i 76/207/EGK tanácsi irányelv alkalmazása volt a kérdés a nők német hadseregben való felvétele kapcsán, amelyet a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 12a cikke (és az azt végrehajtó a katonák jogállására vonatkozó törvény) kizárt; a Bíróság

a hozzá intézett kérdésre válaszolva a következőképpen határozott: az irányelvvel ellentétes az olyan nemzeti rendelkezések alkalmazása – mint a német jogé – amely rendelkezések általános módon kizárják a nőket a fegyverhasználattal járó katonai állásokból, és amelyek csak az egészségügyi szolgálatoknál és a katonai zenei alakulatoknál engedélyezik számukra a munkavállalást.

Így az Európai Unió joga tehát elsőbbséget kell élvezzen a tagállamok alkotmányai felett.

Látni fogjuk, hogy milyen feszültségek születhetnek az Európai Unió jogának ezen álláspontja és a nemzeti alkotmánybírák, különösen a Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánybíróságának és a Francia Köztársaság Alkotmánytanácsának álláspontja között.

Az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény joga kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága szintén kitért az Európai Egyezmény és a nemzeti alkotmányok közötti viszonyok kérdésére.

Az Egyesült Török Kommunista Párt kontra Törökország ügyben (133/1996/752/951), a következőképpen foglalt állást:

29. *A Bíróság másrészt emlékeztet arra, hogy az 1. cikk értelmében, a részes államok „biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat”. A 14., 2-13. és 63. cikkekkel együtt ez a rendelkezés meghatározza az Egyezmény személyi, tárgyi és területi hatályát (ld. az Írország kontra Egyesült Királyság ügyben 1978. január 18-án hozott ítéletet, A sorozat 25. sz., 90. o., 238 §). Márpedig az Egyezmény semmilyen megkülönböztetést nem alkalmaz a kérdéses normák vagy intézkedések kapcsán, és az Egyezményhez csatlakozott tagállamok „joghatóságának” egy részét sem vonja ki annak hatálya alól. Tehát teljes joghatóságukon keresztül – amely gyakran először az Alkotmányon keresztül jelenik meg – felelnek ezen államok az Egyezmény tiszteletben tartásáért..*

30. *A tagállamok intézményi és politikai szervezete is tiszteletben kell tartsa az Egyezményben meghatározott jogokat és elveket. Jelentéktelen ennek kapcsán az, hogy alkotmányos rendelkezések képezik az ügy tárgyát (ld., például, a Gitonas és társai kontra Görögország ügyben 1997. július 1-én hozott ítéletet, Ítéletek és Határozatok Tára, 1997-IV) vagy csupán törvényi rendelkezések (ld., például, a Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium ügyben 1987. március 2-án hozott ítéletet, A sorozat 113. sz.). Amennyiben az érintett állam e rendelkezéseken keresztül saját „joghatóságát” gyakorolja, a rendelkezések az Egyezmény hatálya alá tartoznak.*

Így a nemzeti alkotmányoknak be kell tartaniuk az Egyezményben meghatározott jogokat és elveket.

A nemzeti alkotmányok autonómiájának elismeréséről

Még ha a „nemzeti alkotmányok autonómiája” kifejezést nem is használják az európai dokumentumok, legalábbis annak fogalma bizonyos megfogalmazásokhoz köthető: így az Európai Unió jogában a nemzeti identitás fogalmához, az Európai Egyezmény jogában pedig a nemzeti mérlegelési joghoz.

A nemzeti identitás az Európai Unió jogában

Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése (amely átvette az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezetének I. Részének 5. cikkét) szerint,

Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a

közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.

E szerződéses rendelkezés magyarázata során az egyes szerzők hangsúlyozták, hogy a rendelkezés az Európai Unió jogában hozzájárul az állam jogállásának meghatározásához. Így C. Blumann et L. Dubouis (Droit institutionnel de l'Union européenne, LexisNexis, Litec, Párizs, 4. kiadás, 2010, 78. sz.), azt írják: *„A nemzeti identitás természetesen nem nemzeti szuverenitás (...). Az államok szuverenitásának kimondása az Unió jogrendszerén belül szinte összeegyeztethetetlen az Uniónak magával a létevel, amely a hatáskörök állandó korlátozásán és átruházásán alapul. Mégis a tagállamok nemzeti identitásának kimondása és még inkább az alapvető berendezkedésre utalás nem tisztán öncélú. Az Uniónak tiszteletben kell tartania a nemzeti alkotmányokat, ez pedig nem lehet hatás nélkül az Unió jogának elsőbbségére. A nemzeti legfelső bíróságok számára úgy tűnhet, bátorítást kaptak arra nézve, hogy visszautasítsák az uniós jog elsőbbségének biztosítását, amennyiben az ellentétes a nemzeti alkotmányukkal.”*

Ugyanezen szerzők azonban azt is írják (79. sz.): *„Letűnt látásmód él tovább az Európai Unióról szóló szerződés Lisszaboni Szerződés által módosított 4. cikkében, amely egyértelműen nem felel meg sem a mai európai valóságnak sem pedig annak a szélesebben vett világnak, amely kollektív szövetségi rendszerek hálózatára épül, és amelyet az Egyesült Nemzetek Alapokmánya uralja”.*

Még azelőtt, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdését elfogadták volna, az Európai Unió Bírósága már elismerte annak lehetőségét, hogy egy nemzeti alkotmány által megfogalmazott rendelkezést figyelembe vegyen.

A C-36/02. sz. Omega Spielhallen- und Automatenaufstellongs Gmb ügyben 2004. október 14-én hozott ítéletében, a Bíróságnak a következő kérdésre kellett választ adnia:

Összeegyeztethető-e az Európai Közösségeket létrehozó szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára és az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseivel, hogy a nemzeti jog egy meghatározott gazdasági tevékenységre nézve – jelen esetben egy „laserdrome” működtetésére, ahol emberölési cselekményeket szimulálnak – tilalmat állít fel, mert az ellentétes az alkotmányban elismert alapvető értékekkel?

A Bíróság a következő választ adta:

Nem ütközik a közösségi jogba, hogy egy emberölési cselekményeket szimuláló játék kereskedelmi hasznosításából álló gazdasági tevékenységgel szemben a közrendvédelem érdekében arra hivatkozva hoznak nemzeti tiltóintézkedést, hogy a tevékenység sérti az emberi méltóságot.

Mindazonáltal megfigyelendő, hogy a Bíróság elsősorban a közösségi jog alapját jelentő értékek és a nemzeti alkotmányban meghatározott értékek közötti azonosságra alapozta a döntését. Így tehát nem a nemzeti alkotmány közösségi jog feletti elsőbbségét fogadta el.

Ezzel szemben a nemzeti bíróságok részükről úgy ítélték, hogy adott esetben az alkotmányos követelmény elsőbbséget nyerhet az Európai Unió joga felett.

Leghíresebb ezen bíróságok közül a német Alkotmánybíróság és a francia Alkotmánytanács.

A német Alkotmánybíróság az úgynevezett So Lange I és II ítéleteiben 1974. május 29-én és 1986. október 22-én jelentette ki, hogy a Szövetség számára az Alaptörvény 24 § (1) bekezdése által adott felruházás, a szuverenitáshoz kapcsolódó jogok nemzetközi szervezetekre történő átruházásával kapcsolatban *„nem korlátok nélküli alkotmányos téren. Ez a rendelkezés nem hatalmaz fel a Német Szövetségi Köztársaságban hatályos alkotmányos rend sajátos jellegéről való lemondásra, amellyel sérülhet alapvető berendezkedése, azon berendezkedés, amely annak alapja, azáltal, hogy a szuverenitáshoz kapcsolódó jogok nemzetközi szervezetekre ruháztatnak át”*. Bár a német Alkotmánybíróság kijelentette, hogy lemond a közösségi jog által az alapjogok tiszteletben tartásának vizsgálatáról *„mindaddig, amíg az Európai Közösségek, különösen az európai Bíróság ítélkezési gyakorlata, az alapjogok hatékony védelmét biztosítják a Közösségek intézményeivel szemben, olyan védelmet, amely lényegében az Alaptörvény által megkövetelthez hasonlónak tekinthető”*, ez pedig magában foglalja azt is, hogy ellenkező esetben a német Alkotmánybíróság fogja alkalmazni vizsgálatát. Ugyanezt erősítette meg az Alkotmánybíróság 1993. október 12-i határozatában a Maastrichti Szerződés kapcsán: *„az Alkotmánybíróság ellenőrizni fogja, hogy az európai intézmények és szervek aktusai a szuverenitáshoz kapcsolódó hatáskörök azon körében maradnak-e, amelyekkel azokat felruházták, vagy kilépnek-e abból”*.

A francia Alkotmánytanács hasonló módon határozott.

Először is a 2004. június 10-én hozott 2004-496 DC határozatában, a 2004. július 1-én hozott 2004-497 DC határozatában és a 2004. július 29-én hozott 2004-499 DC határozatában kimondta, hogy az Alkotmány 88-1 cikke alapján *„a Köztársaság részt vesz az európai Közösségekben és az Európai Unióban, amelyeket olyan államok alkotnak, amelyek a Közösségeket és az Európai Uniót létrehozó szerződések szerint szabadon úgy döntöttek, hogy bizonyos hatásköröket közösen gyakorolnak”*, ezáltal egy közösségi irányelv nemzeti jogba történő átültetése olyan alkotmányos követelmény, amelyet csak egy kifejezetten azzal ellentétes alkotmányos rendelkezés akadályozhat. Így fenntartották annak lehetőségét, hogy adott esetben az Alkotmány elsőbbséget élvezhessen egy közösségi irányelv felett. E megoldást később pontosították.

Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződéssel kapcsolatban 2004. november 19-én hozott 2004-505 DC határozatában az Alkotmánytanács megállapítja, hogy az I. Rész 5. cikke alapján az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, *„amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének”*, 2006. július 27-én hozott 2006-540 DC határozatában pedig azt mondja ki, hogy egy irányelv átültetése nem lehet ellentétes Franciaország alkotmányos identitásának elválaszthatatlan részét képező szabállyal vagy elvvel csak, ha az alkotmányozó ehhez kifejezett beleegyezését adta.

A francia Államtanács levonta ebből az állásfoglalásból a következtetéseket. A Société Arcelor Atlantique-ügyben 2007. február 8-án hozott ítéletében állást foglalt egy európai irányelvet átültető jogszabály és egy alkotmányos norma esetleges ellentmondása kapcsán: *ha nincs olyan közösségi jogi szabály vagy általános alapelv, amely biztosítja a hivatkozott alkotmányos rendelkezés vagy elv tiszteletben tartásának hatékonyságát, a közigazgatási bíróság feladata a vitatott rendeleti szabályok közvetlen alkotmányossági vizsgálatának*

elvégzése – ami egy az Alkotmánnyal nem összhangban álló európai irányelvet átültető intézkedés alkalmazhatósági tilalmának kimondásához is vezethet.

E lehetőség eddig nem állt elő, és úgy a német mint a francia bíróságok igyekeztek biztosítani az európai normák és a nemzeti alkotmányos normák közötti egységet. De az ítélkezési gyakorlat jól mutatja azon feszültségek kockázatának lehetőségét, amelyek e két fajta norma között adódhatnak.

A nemzeti mérlegelési jog az Európai Egyezmény jogában

Az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény nem tartalmaz az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdéséhez hasonló rendelkezést, amely a tagállamok identitását őrizné. Az Emberi Jogok Európai Bíróság sem használta kifejezetten ezt a megfogalmazást.

Maga a fogalom azonban nem idegen sem az Európai Egyezménytől sem az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatától: a nemzeti mérlegelési jog elismerése az elvek gyakorlati alkalmazása során lehetővé teszi az államok számára, hogy történelmükből, berendezkedésükből eredő jellemzőikre figyelemmel lehessenek. Ebben az értelemben tehát bizonyos szempontból megjelenik a tagállami alkotmányos identitás gondolata.

A Handyside kontra Egyesült Királyság ügyben (5493/72) 1976. december 7-én hozott ítélet kiemelendő e tárgyban. De a nemzeti mérlegelési jog nem korlátlan. Nem jelenti azt, hogy az államok teljes körű szabadsággal rendelkezzenek nemzeti mérlegelési jogukra való tekintettel. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata jól mutatja az ellenőrzése alatt betartandó korlátokat.

Számos ítéletet lehet felsorolni e tárgyban, így különösen
a 6538/74. sz. panasz alapján a Sunday Times kontra Egyesült Királyság ügyben 1979. április 26-án hozott ítéletet,
a 7525/76. sz. panasz alapján a Dudgeon kontra Egyesült Királyság ügyben 1981. október 22-én hozott ítéletet,
a 8793/79. sz. panasz alapján a James és társai kontra Egyesült Királyság 1986. február 21-én ügyben hozott ítéletet,
a 9267/81. sz. panasz alapján a Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium ügyben 1987. március 2-án hozott ítéletet,
a 18747/91., 19376/92., 19379/92 sz. panaszok alapján a Ginotas és társai kontra Görögország ügyben 1997. július 1-én hozott ítéletet.

Ezek vonatkozó részei a mellékletben találhatóak.

A főbb európai szerződésekből származó normák és elvek valamint adott esetben az európai alkotmányos standardok tekintetében szükséges megvizsgálni a magyar Alkotmány negyedik módosítását.

Egymást követően vizsgáljuk meg a:

- házasságra és családra;
- az alkotmánymódosítások vizsgálatára;
- a kommunista rendszer bűneire;
- az Egyházakra;
- a politikai reklámra;
- az emberi méltóság védelmére;
- a felsőoktatásra;
- a lakhatásra;
- az Alkotmánybíróságra;
- az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseket.

A negyedik módosítás házasságra és a családra vonatkozó rendelkezései (a negyedik módosítás 1. cikk)

A negyedik módosítás 1. cikke az alábbiakat írja elő:

Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdés helyében a következő rendelkezés lép:

„(1) Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.”

Valójában az első mondat már szerepelt a 2011. április 25-i (2012. január 1-én hatályba lépett) Alkotmány az L cikkének (1) bekezdésében. A módosítás csupán a második mondatot fűzte hozzá: „A családi kapcsolat alapja a házasság, valamint a szülő-gyermek viszony”.

A rendelkezések európai normákkal kapcsolatos összhangja két részben vizsgálandó:

- először a házasság meghatározása kapcsán;
- majd pedig a családi kapcsolat megfogalmazása kapcsán.

A házasság fogalmáról

Az alkotmányozó szemmel láthatóan korlátozni kívánta a házasság fogalmát egy férfi és egy nő életközösségére, így kívánta megakadályozni a törvényalkotót abban, hogy az azonos nemű személyek számára is megnyithassa a házasság lehetőségét, ahogyan ezt egyébként több különösen európai jogalkotó már megtette, vagy éppen jelenleg teszi meg. A lengyel Alkotmány hasonló meghatározást tartalmaz (18. cikk).

Nincs olyan európai norma, amely megtiltaná, hogy a házasságot mint kizárólag férfi és nő életközösségét határozzák meg, és amely így következőképpen előírná, hogy a házasságot lehetővé kell tenni azonos nemű személyek számára is.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága is elismerte ezt a 30141/04. sz. panasz alapján a Schalk és Kopf kontra Ausztria ügyben 2010. június 24-én hozott ítéletében, amelynek legfontosabb részei a mellékletben találhatóak.

Ezen alkalommal az EJEB emlékeztetett az Európai Unió rendelkezéseire is. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának, amelyet 2000. december 7-én írtak alá, és amely 2009. december 1-én lépett hatályba, 9. cikke kimondja: „A házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogot, az e jogok gyakorlását szabályozó nemzeti törvények szerint, biztosítani kell”, így tehát minden nemzeti törvényhozó szabadon határozhatja meg a házasság fogalmát anélkül, hogy tilalom alá esne annak mint kizárólag egy férfi és egy nő életközösségének a meghatározása. A mellékletben található magyarázat is ezt támasztja alá.

Következőképpen, minthogy az európai normák nem írják elő, hogy a házasságot a homoszexuális párok számára is meg kell nyitni, a magyar Alkotmány nem szegi meg azokat azzal, hogy a házasság fogalmát egy férfi és egy nő életközösségként határozza meg.

A családi kapcsolat megfogalmazásáról

A negyedik módosítás szerint „A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony”.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága úgy ítéli meg, hogy a családi kapcsolatot nem csupán a házasság, hanem házasságon kívül a szülő és gyermek között fennálló viszony is meghatározza. Ezt az értelmezést világosan tükrözi a 6833/74. sz. panasz alapján a Marckx kontra Belgium ügyben 1979. június 13-án hozott ítélet. Miután emlékeztetett az Európai Egyezmény 8. cikkének rendelkezéseire (*1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét ... tiszteletben tartsák*), a Bíróság hangsúlyozza, hogy e rendelkezések nem tesznek különbséget a törvényes és a természetes család között. A 8. cikk tehát egyaránt érvényes a természetes és a törvényes család családi életére (ld. az ítélet mellékletben szereplő részleteit).

Így különösen fontos szabály a természetes és törvényes gyermekek közötti egyenlőség az öröklési jog tekintetében. További ítéletek is születtek hasonló értelemben: a 8695/79. sz. panasz alapján az Inze kontra Ausztria ügyben 1987. október 8-án hozott ítélet, a 12849/87. sz. panasz alapján Vermeire ügyben 1991. november 29-én hozott ítélet, a 69498/01. sz. panasz alapján a Pla és Puncerneau kontra Andorra ügyben 2004. július 13-án hozott ítélet. Továbbá a 34406/97. sz. panasz alapján a Mazurek kontra Franciaország ügyben 2000. február 1-én hozott ítélet elismeri a házasságon kívüli és a törvényes gyermekek közötti egyenlőséget az öröklési jog tekintetében (hasonló értelemben, ld. a 68864/01. sz. panasz alapján a Merger és Cros kontra Franciaország ügyben 2004. december 22-én hozott ítéletet).

A negyedik módosítás szerinti megfogalmazás, amely szerint „A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony”, egyenlőséget tesz a vagy kötőszó használatával, amely alternatívát jelent, a házasságon alapuló családi kapcsolat és a szülő-

gyermek viszonyon alapuló családi kapcsolat, így tehát a házasságon kívüli szülői kapcsolat közé. E tekintetben tehát nem sérül az Európai Egyezmény 8. cikkéből származó követelmény, amely a Bíróság szavai szerint „nem tesz különbséget a törvényes és a természetes család között”. A magyar törvényi szabályozás és az ítélkezési gyakorlat bizonyára le fogják vonni a szükséges következtetéseket a házasságban és a házasságon kívül született gyermekek közötti egyenlőség vonatkozásában.

A negyedik módosítás tehát e tekintetben megfelel az európai normáknak.

Fel tehetjük továbbá a családi kapcsolat tekintetében egy a házasságon vagy a szülő-gyermek kapcsolaton alapulón kívüli helyzet minősítésének kérdését.

A hagyományos nézet szerint hasonló kérdésnek nincs értelme, mivel nem látjuk, hogy hogyan létezhet család a házasságon vagy a szülő-gyermek kapcsolaton kívül. Mindazonáltal az erkölcsök változása számos a házasságon és a szülő-gyermek kapcsolaton kívüli közös élethelyzetet felvehet: így például két személy él közös háztartásban (gyermekkel vagy anélkül). A felvetéssel találkozott az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata is.

A 9697/82. sz. panasz alapján a Johnston és társai kontra Írország ügyben 1986. december 18-án hozott ítéletében a Bíróság úgy ítélte meg, hogy két tizenöt éve együtt élő személy családot alkot (ld. az idézetet a mellékletben).

A 16969/90. sz. panasz alapján a Keegan kontra Írország ügyben 1994. május 26-án hozott ítéletében „A Bíróság emlékeztet arra, hogy a (8.) cikk által célzott család fogalma nem korlátozódik a házasságra és más *de facto* családi kapcsolatokra is kiterjedhet, ha a felek együtt élnek házasságon kívül (ld., többek között a Johnston és társai kontra Írország ügyben 1986. december 18-án hozott ítéletet, A sorozat 112. sz., 25. o., 55. bekezdés).

A 3976/05. sz. panasz alapján a ŞERİFE YİĞİT kontra Törökország ügyben 2010. november 2-án hozott ítéletében a Bíróság megismétli, hogy „a család fogalma nem korlátozódik a házasságra és más *de facto* családi kapcsolatokra is kiterjedhet, ha a felek együtt élnek házasságon kívül” (ld. az idézetet a mellékletben).

A már idézett 30141/04. sz. panasz alapján a Schalk és Kopf kontra Ausztria ügyben 2010. június 24-én hozott ítéletében, az európai Bíróság, még ha, ahogyan fentebb láttuk, el is fogadta, hogy a házasságot egy férfi és egy nő életközösségeként lehet meghatározni, mégis végül elismerte, hogy létezhet családi élet azonos nemű személyek alkotta pár között is: A Bíróság úgy ítéli meg, hogy mesterségesen továbbra is úgy tekinteni, hogy egy heteroszexuális párral ellentétben egy homoszexuális párnak nem lehet családi élete a 8. cikk értelmében (ld. az idézetet a mellékletben).

Innentől fogva ezen ítélkezési gyakorlat szerint a családi kapcsolat tehát létezhet egy akár heteroszexuális akár homoszexuális pár esetében is függetlenül a házasságtól vagy a szülő-gyermek viszonytól.

Az ítélkezési gyakorlat tekintetében tehát gondot jelenthet a negyedik módosítás szerinti megfogalmazás, amely szerint a családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.

A megfogalmazás két féle módon értelmezhető.

Szűk értelemben ez azt jelentené, hogy nem létezhet családi kapcsolat a házasságon vagy a szülő-gyermek viszonyon alapuló kapcsolaton kívül: ez kizárná más családi kapcsolati formák elismerését, különösen azokat, amelyek két személy együttéléséből keletkeznek. A kifejezést csak kizárólagos értelemben lehetne használni, és egy olyan megfogalmazással lenne egyenértékű, amely szerint a családi kapcsolat alapja csak a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony. Nem lehetne elismerni sem a jogalkotásban sem a jogalkalmazásban más családi kapcsolati formát.

Egy ilyen értelmezés ellentétes lenne az európai normákkal, ahogyan azokat az Emberi Jogok Európai Bírósága értelmezi.

Mindazonáltal egy másik értelmezés is lehetséges. Az „alapja” kifejezés (úgy a magyar mint a francia nyelvben) csak egy megállapításhoz vezet – annak megállapításához, hogy általában a családi kapcsolat a házasság vagy a szülő-gyermek viszony alapján jön létre: egy alapvető megfogalmazásról van szó, amely inkább jelent egy szociológiai meghatározást (megállapítást) mint jogi szabályozást. Ez nem zárna ki, hogy más körülmények között is elismerhessék esetleg a családi kapcsolat létét.

A megfogalmazás jogi hatálya egyszerre lenne pozitív és negatív.

Pozitív értelemben arra biztatja a törvényalkotót, hogy olyan rendelkezéseket hozzon, amelyek biztosítják a családi kapcsolatot a házasság vagy a szülő-gyermek viszony keretei között. Hasonlóképpen, ahogyan a Bíróság is „*elismeri, hogy jogszerű, sőt érdemes támogatni és bátorítani a hagyományos családmódot*”, el kell fogadni tehát, hogy jogszerű, sőt érdemes a házasságon, illetve a szülő-gyermek viszonyon alapuló családi kapcsolat támogatása, bátorítása. De mindez nem zárja ki, hogy családi kapcsolat – adott esetben más elnevezéssel – más élethelyzeteknél is elismerhető lehessen.

Csupán ebben az értelmezésben állapítható meg összhang *a családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony* megfogalmazás és az európai normák között.

Az Alkotmánybíróság és a magyar bíróságok feladata lesz, hogy az európai normákkal összhangban értelmezzék a család és a családi kapcsolat fogalmát.

A negyedik módosítás alkotmánymódosítások vizsgálatára vonatkozó rendelkezései

(a negyedik módosítás 2., 11. cikkei és 12. cikkének, (3) bekezdése)

A. — A negyedik módosítás elfogadása előtt az Alaptörvény S cikkének (3) bekezdése a következőképpen szólt:

(3) „Az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását az Országgyűlés elnöke aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását annak kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését”.

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításában a 2. cikk a következőképpen fogalmaz:

Az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(3) Az elfogadott Alaptörvényt vagy az Alaptörvény elfogadott módosítását az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött Alaptörvényt vagy az Alaptörvény megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését. Ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Ha az Alkotmánybíróság a vizsgálata során nem állapítja meg e követelmények megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését.”

Ha a két szöveg összehasonlítására vállalkozunk, két eltérés azonnal észrevehető.

Egyrészt pontosításra került, hogy az Országgyűlés elnökének „öt nap” áll a rendelkezésére, hogy az Alaptörvényt vagy annak módosítását aláírja. A meghozott módosítás hasznos módszernek tekinthető. Nem szabad hagyni az elnök számára szabad választást arra, hogy szükségtelenül halogassa az olyan alkotmányos rendelkezés hatályba lépését, amelyet az Alaptörvényben előírtak szerinti formában és eljárásban fogadtak el.

Másrészt azt is előírták, hogy a köztársasági elnök a számára megküldött Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának az aláírását megelőzően az Alkotmánybírósághoz fordulhat azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy e különböző dokumentumok „megalkotására vonatkozó ... eljárási követelményeket” tiszteletben tartották-e. Ebben az esetben, az Alkotmánybíróság dönt „e követelmények megsértéséről”. Nemleges válasz esetén a köztársasági elnök haladéktalanul aláírja a számára megküldött jogszabályt.

Ez a megoldás nagyban megfelel néhány mai, különösen európai állam által választott alkotmányos gyakorlatnak.

Ahogy arra Allan R. Brewer-Carias professzor utalt a XVIII. Nemzetközi összehasonlító jogi kongresszusra készített általános jelentésében (*Constitutional Courts as positive legislators in comparative law*, Washington 2010), számos állam elutasítja az alkotmányos rendelkezések bármilyen bírósági vizsgálatát – akár a tervezet akár a már elfogadott, de még nem aláírt és nem kihirdetett szöveg vonatkozásában.

Ez tekinthető a legáltalánosabban elfogadott megoldásnak. Hiszen igaz, hogy az alkotmányozó hatalom, akár eredeti akár átruházott alkotmányozó hatalomról legyen szó, általában „szuverénnek” tekinti magát. Így pedig mentesül minden olyan vizsgálat alól, amely művének részére vagy egészére vonatkozhatna.¹

¹ Szükségtelen emlékeztetni arra, hogy az Egyesült Államok Legfelső Bírósága visszautasította az alkotmányos rendelkezések alkotmányosságának vizsgálatát (*Coleman v. Miller*, 307 U.S. 433 (1939)). A francia Alkotmánytanács hasonlóképpen érvelt (Az Európai Unióról szóló szerződés ratifikációjára felhatalmazó törvény kapcsán 1992. szeptember 23-án hozott 92-313 DC határozatában, *JORF*, 1992, 13307 o.).

Elméleti téren a kérdés mindazonáltal továbbra is adott. Claude Klein megfogalmazása szerint pedig „a kortárs alkotmányjog-elmélet egyik legaktuálisabb”² kérdéséről van szó. Gyakorlati szempontból pedig megállapítható, hogy alkotmánybírósaik beavatkozásával bizonyos államok ma már előírnak egyfajta többé vagy kevésbé széleskörű és többé vagy kevésbé önálló vizsgálatot a részleges vagy teljes alkotmánymódosítás vagy az alkotmány elfogadásánál alkalmazott eljárás vonatkozásában.

Ahogy az az *Alkotmánytanács 27. sz. füzetének* (« Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles » („Az alkotmányos törvények alkotmányosságának ellenőrzése”), Párizs, Dalloz, 2009) összeállítására összegyűlt szerzői kör kihangsúlyozta, ezt a megoldást a francia jog nem fogadta el. Az Alkotmánytanács „az Alkotmánynak sem a 61. cikke sem a 89. cikke sem semmilyen más rendelkezése alapján nem jogosult dönteni egy alkotmánymódosítás tekintetében” (*A Köztársaság decentralizált szervezetéről szóló alkotmánymódosítás kapcsán* 2003. március 29-én hozott 2003-469 DC határozat, *JORF*, 2003, 5570 o.).

Ez a vizsgálat azonban lehetséges a német (Alaptörvény, 93. o.)³, az osztrák (Alkotmány, 138.2 cikk) és az olasz (Alkotmány, 134. cikk)⁴. Ahogy A. Brewer-Carias fogalmazott általános jelleggel: „Constitutional courts, being constitutional organs leading with constitutional questions, in many cases interfere, not with the ordinary Legislator, but with the 'Constitutional Legislator', that is with the Constituent Power, enacting constitutional rules when resolving constitutional disputes between State organs, or even mutating in an legitimate way the Constitutions by means of adapting their provisions, giving them concrete meaning” (*korábban idézve*, 36. o.).

Ebben az esetben az alkotmánybírósaági vizsgálat a formai követelményekre vonatkozhat⁵. Vonatkozhat azonban a szóban forgó reform tartalmi kérdéseire is – amely esetben az Alkotmány például az Alkotmány tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyeket „örökös alkotmányos garanciának” szokás nevezni.⁶

² C. KLEIN, « Le contrôle des lois constitutionnelles. Introduction à une problématique moderne » (Az alkotmányos törvények felülvizsgálata. Bevezetés egy kortárs kérdéskörhöz), *CCC*, 2009, 9. o. Adde : C. GREWE, « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Bosnie-Herzégovine » (Az alkotmányos törvények alkotmányossági felülvizsgálata Bosznia-Hercegovinában), *CCC*, 2009, 32. o. : „Az alkotmányos törvények alkotmányosságának felülvizsgálata azt jelenti, hogy eljutunk az alkotmányos állam logikájának végéhez, és egyúttal annak határaihoz”.

³ O. LEPSIUS, « Le contrôle par la Cour constitutionnelle des lois de révision constitutionnelle dans la République fédérale d'Allemagne » (Az alkotmánymódosító törvények Alkotmánybírótság általi felülvizsgálata a Német Szövetségi Köztársaságban), *CCC*, 2009, 13. o.

⁴ M. LUCCIANI, « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Italie » (Az alkotmányos törvények alkotmányossági felülvizsgálata Olaszországban), *CCC*, 2009, 27. o.

⁵ Ahogy az M. LUCCIANI helyesen hangsúlyozza: „az olasz jogelmélet (...) mindig elfogadta az alkotmányos törvények formai vizsgálatának indokoltságát, különösen az Alkotmány 138. cikkében előírt eljárás vonatkozásában” (már idézve, 28. o.). Ld. G. CARCASSONNE által tett javaslatot: „Nem képzelhető-e el, hogy az (alkotmány)bíróság kimondja, hogy 'az alkotmánymódosításra vonatkozó jog gyakorlását csak az általa meghatározott idő, mód és eljárás korlátozza... '? Ebből nem lenne alkotmányfelettség, de megszűnne az előre kiállított üres csekk is bárhogy, bárki által, bármilyen körülmények között elfogadott alkotmánymódosítás vonatkozásában” (« Un plaidoyer résolu en faveur d'un tel contrôle sagement circonscrit » (Eltökélt védőbeszéd egy bölcsen körülhatárolt ilyen felülvizsgálat mellett”, *CCC*, 2009, 47. o.

⁶ Más alkotmányok, így például a portugál alkotmány (288. cikkében) felsorolja azokat a rendelkezéseket is, amelyeket módosíthatatlannak tekintenek.

Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy úgy az egyik mint a másik esetben az alkotmánybíróság számára ajánlott egyfajta önvisszatartó vagy önkorlátozó magatartást felvenni, és nem szembe szegülni a politikai intézmények alkotmányfejlesztő tevékenység folytatására vonatkozó jogának, amellyel az általuk legmegfelelőbbnek ítélt módon élnek.

Azt is kiemelhetjük, hogy a török Alkotmány is felruházta az Alkotmánybíróságot az alkotmánymódosítások vizsgálatának jogával. Ebben az esetben, az Alkotmánybíróság azonban a módosításokat csak formai és eljárási szempontból hivatott vizsgálni (az Alkotmány 148/2 cikke)⁷.

Összehasonlító jogi szempontból világosan kitűnik, hogy az alkotmánymódosítások tartalmának vizsgálata korántsem része a közös európai alkotmányos örökségnek. Az Alkotmánybíróság ellenőrzési jogának a köztársasági elnök kérésére e módosítások formai szempontjaira való kiszélesítésével Magyarország Alaptörvénye kétséget kizáróan a jogállamiság mai megítélése által elfogadott határok között marad.

B. — A negyedik módosítás elfogadását megelőzően az Alaptörvény 9. cikke (3) bekezdésének i) pontja a következőképpen rendelkezett:

(A köztársasági elnök)

„az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek;”.

A Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása által meghatározott 11. cikk pedig így szól:

Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés i) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

(A köztársasági elnök)

„az elfogadott Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek;”.

Az új rendelkezés, amely a 9. cikk (3) bekezdésébe került, tekintettel van az S cikk (3) bekezdésében történt módosításra. Ugyanazon következtetések levonására alkalmas.

C. — A negyedik módosítás elfogadását megelőzően Magyarország Alaptörvényének 24. cikk (4) és (5) bekezdései a következőképpen rendelkeztek:

(4) Az Alkotmánybíróság tizenegy 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.

⁷

A 2008. július 30-i ítélet a *Hivatalos Lap* október 22-i számában jelent meg.

(5) Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása által a 12. cikk (3) bekezdésében meghatározott rendelkezés pedig így szól:

Az Alaptörvény 24. cikk (4) és (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:

„(4) Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.

(5) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E vizsgálatot

a) az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök,

b) a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.

Az Alaptörvény 24. cikke a következő (6)-(9) bekezdéssel egészül ki:

„(6) Az Alkotmánybíróság az (5) bekezdés szerinti indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felel meg az (5) bekezdésben meghatározott eljárási követelményeknek, az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását

a) az (5) bekezdés a) pontja szerinti esetben az Országgyűlés újratárgyalja,

b) az (5) bekezdés b) pontja szerinti esetben az Alkotmánybíróság megsemmisíti.

(7) Az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a jogszabály magalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy képviselőjüket meghallgatja, illetve véleményüket eljárás során beszerzi, ha az ügy a személyek széles körét érinti. Az eljárás ezen szakasza nyilvános.

(8) 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 hivatal ideje lejártáig tart. Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(9) Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

Az új szövegezés számos megjegyzést kíván. Ezeket a módosítás sorrendjében tárgyaljuk:

— A (4) bekezdés kapcsán általánosan elfogadott, hogy egy alkotmánybíróság, amelyhez egy adott jogkérdés kapcsán fordultak, e kérdés keretei között kell eljárjon, nincs joga hivatalból eljárni törvényes rendelkezések olyan további köre kapcsán, amelyre nézve az erre feljogosított intézmények nem kértek alkotmányossági vizsgálatot. Az alkotmánybíróságok nem járhatnak általában el *ultra petita*, azaz a kérelemnél túl.

Ugyanakkor nem szabad ezt az elvet tisztán formai szempontok alapján értelmezni. Valójában a megtámadott szabály tartalma mindig az alkotmányossági vizsgálat tárgya. Az alkotmánybíróság e feltételek mellett tehát helyettesítheti az utalást a kérelemben nem

szereplő helyes irányba. Amennyiben szükséges úgy pedig következtetés, logikai összefüggés alapján is vizsgálódhat olyan rendelkezés kapcsán, amelynek tartalma szoros összefüggésben áll az alkotmányossági vizsgálatra a kérelem által kijelölt rendelkezésével.⁸

— Az (5) bekezdés a) pontja jól illeszkedik abba a módosításba, amely az S) cikk (3) bekezdése kapcsán született. Megjegyzéseink tehát a korábbiak.

— Az (5) bekezdés b) pontján keresztül az Alaptörvény lehetővé kívánja tenni a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa számára, hogy ők is alkotmányossági vizsgálatot kérjenek. Az alkotmányos rendelkezések kihirdetésétől számított harminc napon belül jogosultak az Alaptörvény vagy az Alaptörvény-módosítás elfogadásának és kihirdetésének a módját megtámadni.

Ebben a formában ez egyedülálló megoldásnak tűnik. Ha figyelembe vesszük azt is, hogy akárcsak a Német Szövetségi Köztársaságban, az államfő „örködik az államszervezet demokratikus működése felett” (9. cikk, (1) bekezdés), ebben a minőségében pedig különleges hatáskörrel is felruházható – tudniillik azzal, hogy különösen ügyeljen bizonyos eljárások, akár az alkotmányozási eljárás kapcsán, egy, érdemes emlékeztetni erre, egykamarás parlamenti rendszeren belül – kevésbé világos, hogy milyen címen szükséges további eltérő feltételek mellett politikai, igazságszolgáltatási vagy közigazgatási hatalommal felruházott intézményeket megbízni hasonló feladattal.

Mindazonáltal az is egyértelmű, hogy az Alkotmánybírósághoz való fordulás jogának ilyen jellegű kiszélesítése semmiképpen sem jelent a jogállamiság elvének általánosan elfogadott standardjainak a megsértését.

— A (6) bekezdés a) pontja rendelkezik az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény-módosításnak az elfogadására és kihirdetésére vonatkozó eljárási szabályok megszegése esetén megvalósuló alkotmánybíróági vizsgálat esetén követendő eljárásról. Rendezi az elindított eljárás menetét.

Ahogy azt már említettük, ha az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a kifogások nem megalapozottak, erről tájékoztatja a köztársasági elnököt, aki haladéktalanul aláírja a szöveget és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését.

Ha ellenben az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a kifogások megalapozottak, az Országgyűlés feladata, hogy miután jobb tájékoztatást szerzett az eljárási követelményekről, amelyeket köteles tiszteletben tartani, „újrátárgyalja” az Alaptörvényt vagy annak módosítását, és a helyzet teljes ismeretében az Alaptörvényben meghatározott formai és tartalmi feltételeknek megfelelően döntsön.

— A (6) bekezdés b) pontja kapcsán az (5) bekezdés b) pontjához hasonló fenntartásokat fogalmazhatunk meg. Megállapításaink annál is hangsúlyosabbak, mivel e szabályozás szerint az alkotmányozó hatalom által kijelentett szándék megkérdőjelezése, ha az Alkotmánybíróság a kérelmet megalapozottnak találja, a megtámadott rendelkezés megsemmisítéséhez vezethet.

⁸ A belga Alkotmánybíróság például elrendelheti az általa kimondott fő megsemmisítéshez kapcsolódó további megsemmisítéseket: így tesz azokkal a szabályokkal, amelyeket „elválaszthatatlanul összefüggőnek” ítél az általa megsemmisített rendelkezésekkel, így például megsemmisítheti azokat a szabályokat, amelyek e rendelkezések hatályba lépéséről vagy más jogszabályok hatályon kívül helyezéséről rendelkeznek (CA, 1988. február 25-i 47. sz. és 1988. december 22-i 73. sz. határozatok).

Márpedig ez elvben jobban kiszélesíti az eljárási biztosítékok körét túl azon, amit az európai alkotmányjogi gyakorlat összehasonlító alapon megkíván.

— A (7) bekezdés bizonyos meghallgatásokat ír elő az Alkotmánybíróság előtt, így a „jogszabály megalkotója” vagy a „törvény kezdeményezője vagy képviselőjük” meghallgatását. Ha az adott ügy „a személyek széles körét érinti”, ezeket véleményét is beszerezhetik. Egy ilyen eljárás lefolytatása igen nehézkesnek tűnhet. Azonban megfelel a közjogi gondolkodás azon kívánalmának, amely általában sajnálattal veszi tudomásul, hogy a megtámadott jogszabály szerzője, különösen, ha parlamenti képviselőről van szó, csak kivételes esetben vesz részt az alkotmánybíróságok előtti vitában, jóllehet ez utóbbi azon törvénnyel kapcsolatos, amelyet ő kezdeményezett.

— A (8) bekezdés megismétli az Alaptörvény 24. cikke korábbi (4) bekezdésének a szövegét. Az Alkotmánybíróság tagjainak a parlament minősített többsége általi megválasztása a bevett gyakorlat. Kinevezésük pedig általában mindenütt meghatározott időre szól, kivétel ez alól Európában csupán Ausztria és Belgium.

— A (9) bekezdés az Alaptörvény 24. cikke korábbi (5) bekezdésének a szövegét ismétli meg. Ez a rendelkezés is egy az egyben megfelel a jelenleg elterjedt gyakorlatnak. Általában az alkotmányos szabályok csak az alkotmánybíráskodás általános intézményi keretét határozzák meg, a továbbiak kapcsán, ahogyan egyébként más igazságszolgáltatási intézmények esetén is, sarkalatos törvényre utalnak tovább, ez utóbbi szabályozza ezen intézmények részletes szervezeti és működési szabályait.

Mindazonáltal fontos, hogy maga az Alkotmány határozza meg az Alkotmánybíróság összetételével és hatásköreivel kapcsolatos alapvető szabályokat.

A negyedik alkotmánymódosításnak a kommunista rendszer bűneire vonatkozó rendelkezései (A negyedik módosítás 3. cikke)

A kommunista rendszer bűneiről szóló „nyilatkozat”

A negyedik módosítás 3. cikke az Alaptörvény „ALAPVETÉS” részét egy új U) cikkel egészíti ki:

« U) cikk

(1) Az 1990-ben lezajlott első szabad választások révén a nemzet akaratából létrehozott, a jog uralmán alapuló állami berendezkedés és a megelőző kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek. A Magyar Szocialista Munkáspárt és a jogelődjei, valamint a kommunista ideológia jegyében kiszolgáltatásukra létrehozott egyéb politikai szervezetek bűnöző szervezetek voltak, amelyek vezetői el nem évülő felelőséggel tartoznak

a) az elnyomó rendszer fenntartásáért, irányításáért, az elkövetett jogsértésekért és a nemzet elárulásáért;

b) a második világháborút követő esztendőök többpártrendszerre épülő demokratikus kísérletének szovjet katonai segítséggel történő felszámolásáért;

c) a kizárólagos hatalomgyakorlásra és törvénytelenségre épülő jogrend kiépítéséért;

d) a tulajdon szabadságán alapuló gazdaság felszámolásáért és az ország eladósításáért;

e) Magyarország gazdaságának, honvédelmének, diplomáciájának és emberi erőforrásainak idegen érdekek alá rendeléséért;

f) az európai civilizációs hagyomány értékeinek módszeres pusztításáért;

g) az állampolgárok és egyes csoportjaik alapvető emberi jogaitól való megfosztásáért, vagy azok súlyos korlátozásáért, különösen emberek meggyilkolásáért, idegen hatalomnak való kiszolgáltatásáért, törvénytelen bebörtönzéséért, kényszermunkatáborba hurcolásért, megkínzásáért, embertelen bánásmódban részesítéséért; a polgárok vagyontól történő önkényes megfosztásáért, a tulajdonhoz fűződő jogaik korlátozásáért; a polgárok szabadságjogainak teljes elvételéért, a politikai vélemény- és akaratnyilvánítás állami kényszer alá vonásáért; az emberek származásukra, világnézetükre vagy politikai meggyőződésükre tekintettel történő hátrányos megkülönböztetéséért, a tudáson, szorgalmon és tehetségen alapuló előmenetelének és érvényesülésének akadályozásáért; az emberek magánéletének törvénytelen megfigyelésére és befolyásolására törő titkosrendőrség létrehozásáért és működtetéséért;

h) az 1956. október 23-án kirobbant forradalom és szabadságharc szovjet megszállókkal együttműködésben történt vérbe fojtásáért, az azt követő rémuralomért és megtorlásáért, kétszáz ezer magyar ember hazájából való kényszerű elmeneküléséért;

i) mindazokért a köztörvényes bűncselekményekért, amelyeket politikai indítékból követel el, és amelyeket az igazságszolgáltatás politikai indítékból nem üldözött.

A demokratikus átmenet során a Magyar Szocialista Munkáspárt jogutódjaként jogi elismerést nyert politikai szervezetek a törvénytelenül felhalmozott vagyon örökösöként is osztoznak elődjeik felelősségében.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltakra tekintettel a kommunista diktatúra működésének valóságghű feltárását és a társadalom igazságérzetét a (3)-(10) bekezdésben meghatározottak szerint kell biztosítani.

(3) A kommunista diktatúrával kapcsolatos emlékezet állami megőrzése érdekében Nemzeti Emlékezet Bizottsága működik. A Nemzeti Emlékezet Bizottsága feltárja a kommunista diktatúra hatalmi működését, a kommunista hatalmat birtokló személyek és szervezetek szerepét, és tevékenysége eredményeit átfogó jelentésben, valamint további dokumentumokban közzéteszi.

(4) A kommunista diktatúra hatalombirtokosai a diktatúra működésével összefüggő szerepükre és cselekményeikre vonatkozó tényállításokat – a szándékosan tett, lényegét tekintve valótlan állítások kivételével – tűrni kötelesek, az e szerepükkel és cselekményeikkel összefüggő személyes adataik nyilvánosságra hozhatók.

(5) A kommunista diktatúra törvényben meghatározott vezetői részére az állam által jogszabály alapján biztosított nyugdíj vagy más juttatás törvényben meghatározott mértékben csökkenthető, az ebből származó bevételt törvényben meghatározottak szerint a kommunista diktatúra által okozott sérelmek enyhítésére és az áldozatok emlékének ápolására kell fordítani.

(6) Nem tekinthető elévültnek azoknak a törvényben meghatározott, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúrában Magyarország ellen vagy személyek ellen elkövetett súlyos bűncselekményeknek a büntethetősége, amelyeket az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény figyelmen kívül hagyásával politikai okból nem üldöztek.

(7) A (6) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontjában hatályos büntetőtörvény szerinti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntetőtörvény szerint az elévülés 1990. május 1-jéig bekövetkezett volna.

(8) A (6) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontja és 1990. május 1-je között, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével

évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntetőtörvény szerint az elévülés 1990. május 2-a és 2011. december 31-e között történt volna meg, és az elkövetőt a bűncselekmény miatt nem üldözték.

(9) Az 1990. május 2-át megelőzően az életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak és az állam által a tulajdonukban igazságtalanul okozott károk folytán károsodottak számára pénzbeli vagy más vagyoni juttatást biztosító kárpótlási jogcím jogszabályban nem állapítható meg.

(10) A kommunista állampártnak, az annak közreműködésével létrehozott, illetve közvetlen befolyása alatt álló társadalmi és ifjúsági szervezeteknek, valamint a szakszervezeteknek a kommunista diktatúrában keletkezett iratai az állam tulajdonát képezik, azokat a közfeladatot ellátó szervek irattári anyagához tartozó iratokkal azonos módon, közlevéltárban kell elhelyezni.”

Magyarország Alaptörvénye U) cikkének politikai indokai világosan érthetőek. A magyar intézmények által adott magyarázat dinamikusan és példásan magyarázza egyébként ezt. Ebben a következőket olvashatjuk:

„Magyarország több mint 40 éven keresztül kommunista politikai parancsuralmi rendszer volt. Ezen időszak alatt a pártállam képviselői számos bűnt követtek el, különösen az 1956-os forradalom leverésében játszottak dicstelen szerepet.

Az alkotmányozó fontosnak tartotta annak politikai rögzítését, hogy a volt pártállam rendszer szereplőinek felelőssége elvitathatatlan, biztosítva annak lehetőségét, hogy (kiemelt vezetői) nyugdíjuk akár csökkenthető is legyen. ...

A kommunista rendszer bűneinek elítélése a volt kommunista, szocialista országok sajátja. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása már rögzíti a nemzeti szocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elkövetésének elévülhetetlenségét. Ezt a megfogalmazást a Velencei Bizottság 2011. júniusi véleménye nem kifogásolta. Az Alaptörvény módosítása meghatározza a kommunista rendszer által elkövetett bűnöket, és az elkövetők politikai felelősségét megalapozza.

A náci és kommunista rendszerek elutasítása – rövidebb formában – megjelenik többek között a lengyel és a horvát alkotmányban.”

Az Alaptörvény „Alapvetés” című részének huszonegy cikke igen változatos jellegű rendelkezéseket tartalmaz.

A rész elnevezése („alapvetés”) azt a gondolatot sugallja, hogy elsősorban közvetlen jogi következmény nélküli értékek és elvek felsorolásáról van szó. Ez az értelmezés gond nélkül összeegyeztethető lenne azzal a megoldással, hogy a származtatott alkotmányozó hatalom egy ilyen nyilatkozatot is bele kívánt foglalni az Alaptörvény szövegébe azért, hogy ebben fejtse ki azokat az értékeket és elveket, amelyek munkája alapjául szolgáltak. Ez pedig valóban akár befolyásolhatja is a megalkotott intézményeket azon törekvésükben, hogy az Alkotmány további részeit ennek megfelelően alkalmazzák, így különösen közvetett módon (teleologikus értelmezésen keresztül).

Mindazonáltal úgy tűnik, hogy az Alkotmány preambuluma képvisel elsősorban ilyen szándékot. Az „Alapvetés” című rész valójában értékmeghatározások (például ld. a C cikk (1) bekezdését, „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”) és

tökéletesen alkalmazható jogi normák (így például, ld. A cikket „HAZÁNK neve Magyarország”) elegye. A fejezet során annak jellege (és esetleges összetétele) az egyes rendelkezések szerint változik.

A fejezet egészének inkább vegyes jellege pedig az egyes rendelkezések olyan olvasatát teszi szükségessé, amely tekintettel van arra, hogy kötelező jogi normákat is tartalmazhatnak e szabályok.

A kommunista rendszer bűneire vonatkozó „nyilatkozat” kapcsán, amely jelen vizsgálat szorosabb tárgya, először is azt kell megállapítani, hogy a preambulum már tartalmaz bizonyos mondatokat, amelyek teljesen egyértelműen elítélik a „magyar nemzet és polgárai ellen ... a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnöket”, valamint kimondja az „1949. évi kommunista alkotmány ... érvénytelenségét”, mivel az „egy zsarnoki uralom alapja volt”. Különböző kifejezésekkel más posztkommunista államok is jóval a magyar Alaptörvény elfogadása előtt új alkotmányaikban kimondták ezt.

E tekintetben az új U cikk jellegében elmélyíti az Alkotmány preambulumban már elmondottakat. Mégis az új rendelkezés újít azáltal, hogy kifejezetten elismeri a kommunista államrendszer szereplőinek felelősségét. Éppen ennek kapcsán szükséges e rendelkezések figyelmes vizsgálata.

Technikai szempontból először is az U cikk lenyűgöző terjedelme tűnik szembe. Az ugyanis elsősorban a „bűnök” kilenc ponton keresztül felsorolásából áll, amelyeket a magyar kommunista rendszer követett el ((1) bekezdés a-i pontjai)

és

igen jelentős számú rendelkezést tartalmaz a felelősség ((2)-(10) bekezdés, amelyhez kapcsolódnak az (1) bekezdés második és utolsó mondatai) vonatkozásában.

A cikk olvasata és értelmezése igen nehézkesnek tűnik, ez pedig önmagában zavaró, különösen mivel nem csupán értékmeghatározásról lehet szó. Egy jogállamban mindig fontos, hogy azok a jogi normák, amelyek polgári jogi vagy büntetőjogi felelősséget alapoznak meg természetes vagy jogi személyek vonatkozásában (jelen esetben a korábbi kommunista rendszerhez köthető feltételezett személyek kapcsán) jól olvashatóak legyenek.

Harmadszor a szöveg kulcsfontosságú részei (természetesen fenntartva az esetleges fordítással kapcsolatos nehézségek meglétét) inkább homályosnak tűnnek. Ezt példázza már az (1) bekezdés második monda is, amely kimondja, hogy „vezetők” el nem évülő felelősséggel tartoznak: minden vezetőről szó van-e (ideértve a kommunista ifjúsági szervezetek vagy a kerületi pártbizottságok vezetőit is), vagy csak a legfőbb vezetőkről, vagy valahol a két szint között értelmezendő ez a kifejezés? Különösen mivel az U) cikk közvetlen jogi alkalmazással járhat az érintett személyek vonatkozásában az ilyen jellegű pontatlanságok igen zavaróak.

Ettől eltekintve az (1) bekezdés, amely felsorol bizonyos a kommunista rendszer alatt elkövetett cselekményeket, elsősorban leíró jellegű. A felsorolás viszonylag részletes jellege ellenére, amely ráadásul olyan elemeket is tartalmaz, amelyek nem igen férnek bele az „emberiesség elleni bűnök” felállított rendszerében, tulajdonképpen illeszkedik azon már Európában korábban is létező ünnepélyes szövegek sorába, amelyek igyekeznek elítélni a kommunista múltat.

A (2)-(10) cikkek esetében azonban már más a helyzet, mivel ezek formájukból adódóan is lényegesen meghaladják az elvi elítélés kereteit. Világosan túllépnek az értékmeghatározás szintjén.

Valójában legalább két olyan rendelkezés csoportot találunk itt, amelyek közvetlen gyakorlati jogi jelentőséggel bírhatnak.

Először is egy „Nemzeti Emlék Bizottsága” felállításáról esik szó a kommunista diktatúra kapcsán ((3) bekezdés). Egy ilyen rendelkezés természetesen önmagában nem okozhat gondot, éppen ellenkezőleg nagyon is érthető megoldás.

Más azonban a helyzet a további rendelkezésekkel, amelyek több fajta alapelvvel is ellentétbe kerülhetnek, ezen elvek pedig úgy az Európai Unió mint az Európai Egyezmény részeinek tekinthetők, továbbá európai standardoknak is elsősorban a büntetőjog területén. A következő elvekről van szó

- a bűncselekmények és büntetések törvényhez kötöttsége;
- a büntetőtörvény visszaható hatályának tilalma;
- személyek jogai.

A bűncselekmények és büntetések törvényhez kötöttségének elve megtiltja egy adott személy olyan cselekményért való büntetőjogi felelősségre vonását, mely cselekményt annak elkövetése idején nem határoztak meg bűncselekményként. Csak a később elkövetett cselekmények adhatnak alkalmat büntetőjogi felelősségre vonásra. Ez az elvet számos nemzeti alkotmány kimondja (ld. például, a 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának 8. cikkét, a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 103.2. cikkét, a spanyol Alkotmány 25.1. cikkét, az olasz Alkotmány 7. cikkét), ezt az elvet tartalmazza az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 7. cikke is az alábbi módon:

Senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésénél súlyosabb büntetést kiszabni.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 49. cikke, amely *A bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elveiről* szól, az alábbiak szerint rendelkezik:

(1) Senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely az elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni. Ha valamely bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés kiszabását rendeli, az enyhébb büntetést kell alkalmazni.

A magyar Alkotmány is kimondja a XXVIII. cikkben:

(4) Senki sem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetése idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

Mindazonáltal még ezek a szabályok is elfogadnak egy kivételt.

Az Európai Egyezmény 7. cikkének (2) bekezdése szerint:

Ez a Cikk nem zárja ki valamely személy bíróság elé állítását és megbüntetését olyan cselekmény vagy mulasztás miatt, amely elkövetése idején a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek szerint bűncselekmény volt.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 49. cikke szintén elfogadja, hogy (2) *Ez a cikk nem zárja ki valamely személy bíróság elé állítását és megbüntetését olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely elkövetése idején a nemzetek közössége által elismert általános elvek szerint bűncselekmény volt.*

A magyar Alkotmány így a XXVIII. cikk (4) bekezdéséhez az alábbi (5) bekezdést fűzhetette:

(5) A (4) bekezdés nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága azokban az esetekben, ahol egykori kommunista szereplők elítélésével kapcsolatos ügyeket vizsgált, elfogadta azok büntetőjogi felelősségre vonásának lehetőségét (ld. a 34044/96. sz., 35532/97. sz. és 44801/98. sz. panaszok alapján a Streletz, Kessler és Krenz kontra Németország ügyben 2001. március 22-én, és a 37201/97. sz. panasz alapján K. H. W. kontra Németország ügyben ugyanezen a napon, végül a 36376/04. sz. panasz alapján Kononov kontra Lettország ügyben 2010. május 17-én hozott ítéleteket). Bizonyos esetekben a Bíróság elfogadta a büntetőjogi felelősségre vonást olyan személyekkel szemben, akik a cselekményt a megelőző rendszer alatt követték el – lehetővé téve, hogy „a cselekmény elkövetése idején hatályba lévő törvényi rendelkezéseket jogállami elvek fényében alkalmazzanak és értelmezzenek” (a 9174/02. sz. panasz alapján a Korbely kontra Magyarország ügyben 2008. szeptember 19-én hozott ítélet). Mindenesetben biztosítani kell azonban a jog uralmát.

Megfigyelhető, hogy az U cikk új megfogalmazása, bár súlyosan elítéli az (1) bekezdésben a kommunista rendszerben elkövetett bűnöket és azok elkövetőit, valójában semmilyen új felelősségre vonást nem tartalmaz ezekkel kapcsolatban. Elvi nyilatkozatnak minősül tehát, nem határoz meg sem új bűncselekményt sem új büntetést az elkövetett bűncselekmények vonatkozásában. A civilizált nemzetek által elismert általános jogelveken alapuló kivételeket nem említi.

Az első büntetőjogi elv (a bűncselekmények és büntetések törvényhez kötöttsége) tehát nem sérül.

A második alapelv (a büntetőtörvény visszaható hatályának tilalma) kérdéses lehet az új U cikk által meghatározott elévülési szabályok vonatkozásában.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága az elévülés kérdéséről a 32492/96., 32547/96., 32548/96., 33209/96. és a 33210/96. sz. panaszok alapján a Coëme és társai kontra Belgium ügyben 2000. június 22-én hozott ítéletben ítélte.

Egyrészt

146. Az elévülés ügy határozható meg, mint a törvény által a bűncselekmény elkövetője számára biztosított jog arra nézve, hogy a cselekmények elkövetését követő meghatározott idő

elteltét követően sem üldözni sem elítélni nem lehet. Az elévülési idő, amely a részes államok jogrendszerének közös eleme, több célt szolgál, ezek között szerepel a jogbiztonság biztosítása azáltal, hogy meghatározott időt szabad a cselekmények számára, és megakadályozza a védelmi jogok sérülését, amelyeket nem lehetne tiszteletben tartani, ha a bíróságoknak az eltelt idő miatt már nem teljes körű bizonyítási eszközök alapján kellene eljárni (Stubblings és társai kontra Egyesült Királyság ügyben 1996. október 22-én hozott ítélet, 1996-IV, 1502-1503 o., 51§).

Másrészt,

149. Az elévülési idő 1993. december 24-i törvény általi meghosszabbítása és annak a Semmitőszék általi azonnali alkalmazása bizonyára azzal a hatással járt, hogy meghosszabbodott az az időszak, amely alatt a cselekményeket üldözni lehetett, így hátrányos volt a kérelmezőkre nézve, mivel meghiúsította azok várakozását. Egy hasonló helyzet azonban nem jelenti a 7. cikk által védett jogok sérelmét, mivel nem értelmezhető ez a rendelkezés úgy, hogy akadályozná egy eljárási törvény azonnali alkalmazásának hatása miatt, az elévülési idők meghosszabbodását abban az esetben, ha az érintett cselekmények korábban még nem évültek el.

Így a még le nem járt elévülési idő meghosszabbítható anélkül, hogy a büntetőtörvény visszaható hatályának tilalma sérülne.

Amennyiben az U cikk (7) és (8) bekezdései csak meghosszabbítják a még le nem járt elévülési időt, nem sértik a büntetőtörvény visszaható hatályának tilalmát.

A (6) bekezdés már több gondot jelent, hiszen úgy tűnik, hogy kizárja az elévülést az általa meghatározott cselekmények esetén, abban az esetben is, hogy ha az elévülési idő már lejárt. Érthető, hogy az elkövetett bűnök súlyossága és az a leplezettség, amellyel a kommunista rendszer elfedte azokat, nem teszi elfogadhatóvá, hogy büntetlenül maradjanak.

Összehasonlító jogban találunk olyan rendelkezéseket, amelyek el nem évülőnek nyilvánítanak bizonyos cselekményeket, ezáltal lehetővé teszik, hogy azok elkövetőit akkor is felelősségre vonják, ha a korábbi szabályok szerint már az elévülési idő lejárt volna. Ez történt Franciaország esetében például az emberiség elleni bűncselekményekkel kapcsolatban (a büntető törvénykönyv 213-5 cikke).

De a kérdéses cselekményeknek olyan súlyúaknak kell lenniük, hogy az elévülési kifogás alkalmazása teljesen elfogadhatatlan legyen.

Ahhoz, hogy elfogadjuk, hogy a (6) bekezdés lehetővé teszi az elkövetők felelősségre vonását olyan cselekmények miatt, amelyek vonatkozásában az elévülés már bekövetkezett, azt kell megállapítani, hogy e cselekmények megvalósítják a súlyosság fent nevezett fokát. A törvényalkotó feladata, akinek kötelessége lesz e rendelkezések végrehajtása, hogy a szükséges óvatossággal járjon el, hogy ne sértse meg a büntetőtörvény visszaható hatályának tilalmát. Végül a bíró feladata is az egyes jogvitákban eljárva, hogy biztosítsa a különböző jogelvek közötti összhangot.

Harmadszor a személyek jogaival kapcsolatos elveket is érinti több szempontból is az U cikk.

Először is a korábbi kommunista vezetők kötelesek *a diktatúra működésével összefüggő szerepükre és cselekményeikre vonatkozó tényállításokat – a szándékosan tett, lényegét tekintve valótlan állítások kivételével – tűrni.*

Itt egy olyan vélelemről van szó, amely a megfogalmazása alapján megdönthetetlennek látszik, azaz nem lehetséges az ellenkező bizonyítása.

Egy ilyen megoldás nehezen fogadható el, bármi is legyen annak tárgya.

E tárgy lehet bizonyos eseményekkel kapcsolatos általános tájékoztatás. Ezek az információk teszik lehetővé a történetek megismerését, azok körülményeinek feltárását, az egyes cselekvők és cselekményeik meghatározását. E tekintetben ezek az információk elsősorban a történelemre vonatkoznak. Márpedig, még ha a történelmi kutatás lehetővé is teszi a történelmi igazság feltárását, akkor sincs hivatalos történelmi igazság. Nem kötelezhető senki ennek elfogadására.

Az egyes állítások tárgya vonatkozhat meghatározott, egyenként is azonosítható személyekre. A kérdéses tények azok, amelyeket maguk a személyek követtek el. Mivel e személyeket arra kötelezik, hogy az állításokat igaznak fogadják el, az alkotmányos szöveg sérti a vélemény szabadságát és az ártatlanság védelmét is: kötelezni egy személyt arra, hogy egy tényt igaznak fogadjon el, egyszerre jelenti egy tényállítás és egy értékelés elfogadását; ugyanakkor, ha e tény büntetőjogi felelősségre vonást is megalapoz, arra kötelezik a személyt, hogy ezáltal bűnösnek vallja magát.

E rendelkezés tehát nem fogadható el.

Továbbá a korábbi kommunista vezetők szerepére és tetteire vonatkozó személyes jellegű adatok nyilvánosságra hozhatóak. Ez megerősíti a tényállításokra vonatkozó pont személyes jellegét. Ez a rendelkezés kétszeres fenyegetést jelent: egyrészt az ártatlanság védelme, ahogyan ezt korábban jeleztük, másrészt a magánélethez való jog védelme kapcsán.

Érthető a közhatalom azon szándéka, hogy napvilágra kívánja hozni a kommunista vezetők cselekedeteit, de ez nem történhet az ártatlanság védelme és a magánélethez való jog rovására.

Ezt a rendelkezést tehát a legkedvezőbb esetben úgy kell értelmezni és alkalmazni, hogy ne váljon lehetővé azt, hogy akár az egyik akár a másik elv sérüljön.

Végül az U) cikk (5) bekezdése lehetővé teszi a korábbi kommunista vezetőknek megítélt nyugdíjak és más járandóságok csökkentését. Az e csökkentéssel megtakarított összeget pedig *a kommunista diktatúra által okozott sérelmek enyhítésére és az áldozatok emlékének ápolására kell fordítani.*

Ezáltal a javak tisztelgésben tartásához való jog elve sérül, amelyet az Európai Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke szabályoz. A szociális juttatások részét képezik az e cikk által védett javaknak (ebben az értelemben ld. különösen a 36541/97. sz. panasz alapján a Buchen kontra Cseh Köztársaság ügyben 2002. november 26-án hozott ítéletet, nyugdíj kapcsán).

A kiegészítő jegyzőkönyv a tulajdonjog elvonását közhasznúság és a javak használatának szabályozását közérdek esetén engedi. A nyugdíjak és más járandóságok csökkentése e két

eset egyike alá sem tartoznak. De alátámasztható az, hogy a nyugdíjak és járandóságok csökkentéséből fakadó tulajdonjog-elvonása abból a célból, hogy ezeket az összegeket a kommunista diktatúra által okozott sérelmek enyhítésére és az áldozatok emlékének ápolására fordítsák közhasznúság céljából történő tulajdonelvonásnak minősül. E tekintetben összhangba hozható tehát az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével.

Ahogy azt már megjegyeztük, a kérdéses alkotmányos rendelkezések általános értékelése nagyban függ azok tényleges felhasználásától. Bizonyos rendelkezések olyan értelmezése, amely elsősorban azok szimbolikus jellegére összpontosít, vagy azokat értékmeghatározásnak tekinti, egy valódi jogi norma jelleggel ellentétben enyhíteni tudna az U cikk vitatható jellegén.

A *fortiori*, hasonló lenne a helyzet, ha a rendes polgári jogi és büntetőjogi törvényt alkalmaznák ott is, ahol erre az alkotmányos szöveg nem tesz kifejezett utalást.

Ugyanakkor mindez nem elegendő ahhoz, hogy megszűnjön a kétség e rendelkezések megfelelő megalapozottságával kapcsolatban, már ami a közösen elfogadott európai és alkotmányos standardoknak való megfelelésüket illeti. Különösen ami a (4) bekezdés rendelkezéseit illeti, amelyek a „ténybeli állítások elfogadására” vonatkoznak, és a személyes jellegű adatok nyilvánosságra hozatalával kapcsolatosak. Ezért fontos lenne, hogy a kérdéses rendelkezéseket az európai normákkal és az európai standardokkal legösszegegyeztetetőbb módon értelmezzék.

A negyedik módosítás egyházakra vonatkozó rendelkezései

(a negyedik módosítás 4. cikke)

A negyedik módosítás elfogadását megelőzően az Alaptörvény VII. cikk (2) és (3) bekezdései az alábbiak szerint rendelkeztek:

(2) *Magyarországon az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállók.*

(3) *Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.*

A Nemzeti Hitvallást, amely mint tudjuk, része az Alaptörvénynek, és amellyel az R) cikk (3) bekezdése szerint összhangban kell értelmezni azt, nem módosították. Egyrészt a szöveg az „*Isten áldd meg a magyart!*” szavakkal kezdődik, majd pedig a Nemzeti Hitvallás nem mulasztja elismerni a „*kereszténység nemzetmegtartó szerepét*”, másrészt világosan tükrözi az ország „*különböző vallási hagyományainak*” tiszteletben tartására irányuló szándékot is.

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításának 4. cikke pedig a következőképpen fogalmaz:

(1) *Az Alaptörvény VII. cikk (2) és (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:*

„(2) *Az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik. Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.*

(3) *Az állam és az egyházak, illetve a vallási tevékenységet végző más szervezetek különváltan működnek. Az egyházak és a vallási tevékenységet végző más szervezetek önállóak.*

(2) *Az Alaptörvény VII. cikke a következő (4) bekezdéssel egészül ki:*

„(4) *Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A vallási tevékenységet végző szervezetek egyházként való elismerésének feltételeként sarkalatos törvény huzamosabb idejű működést, társadalmi támogatottságot és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot írhat elő.*”

Ezek a rendelkezések különböző megjegyzésekhez vezetnek. Ezek figyelembe kell, hogy vegyék azokat az eltérő álláspontokat, amelyeket e vita kapcsán szükséges megvizsgálni.

A. — A polgárok kapcsán ki kell emelni, hogy az Alaptörvény VII. cikkének (1) bekezdése egyáltalán nem változott. Ünnepelesen kimondja, hogy *„mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához”* (első mondat). Hozzáteszi a második mondat, hogy *„ez a jog megában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa”*.

Ezek a rendelkezések jól illenek azon megfogalmazások közé, amelyeket a legújabb nemzeti alkotmányok, valamint a legjobban megalkotott nemzetközi dokumentumok alkalmaznak, amikor e tárgyban nyilatkoznak – különösen utalni szeretnénk az Emberi Jogok Európai Egyezményére (9. és 14. cikkek), a Politikai és polgári jogok nemzetközi okmányára (18. és 2. cikkek) és az Európai Unió Alapjogi Chartájára (10. és 21. cikkek). Szintén emlékeztetünk a Kokkinakis kontra Görögország ügyben 1993. május 25-én hozott elvi jelentőségű ítéletre (A sorozat, 260-A sz., 31 §).

Ezek az előzetes rendelkezések háttérül szolgálnak azoknak a megfontolásoknak, amelyeket a VII. cikk szövege kapcsán lehet megtenni.

Szintén érdemes kiemelni, hogy az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése azt is pontosítja, hogy *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen ... vallás ... szerinti különbségtétel nélkül biztosítja”*.

B. — Az állammal kapcsolatban az alapelv megfelelően említést nyert. Megállapításra került, hogy az *„állam és az egyházak különváltan működnek”*, ez pedig alapvető szabálynak tűnik a modern politikai közösségekben (a Refah Partisi kontra Törökország ügyben 2001. július 31-én hozott ítélet, RTDH, 2002, 981-1008. o.). Lásd különösen e tekintetben a portugál Alkotmány 41. cikkének (4) bekezdését.

Azért, hogy teljesen világos legyen, az is pontosításra került, hogy a függetlenség elve nem csak az elismert egyházak (ld. infra) tekintetében, de *„a vallási tevékenységet végző más szervezetek”* vonatkozásában is érvényesül.

Azt gondolnánk, hogy ez a szabály is már önmagában is érvényesül. A pontosítás ugyanakkor korántsem haszontalan. Szintén szerepel Spanyolország (16. cikk (3) bekezdés),

Olaszország (8. cikk), Litvánia (43-1. cikk), Lengyelország (25. cikk (4) és (5) bekezdések) és Svédország (VIII. fejezet, 6. cikk) alkotmányaiban.

C. — Az egyházak kapcsán, amelyekkel együtt tárgyalandóak céljaik hasonlósága miatt a vallási tevékenységet végző más szervezetek, a függetlenség elve szintén kifejtésre került. Úgy ítélték meg, hogy az elv úgy a szervezetük mint működésük vonatkozásában teljes.

Ebben a szellemben szabadon megválaszthatják elnevezésüket, kijelölhetik vallási vezetőiket, vállalhatják szociális tevékenységek meghatározott körét, adományokat gyűjthetnek, magánintézményeket hozhatnak létre...

A közhatalom számára nincs lehetőség arra, hogy tevékenységük gyakorlásába beavatkozzon még kevésbé hogy intézményeiken alakítson.

D. — Hangsúlyoztuk, hogy ugyanolyan függetlenség érvényesül az egyházak és a vallási tevékenységet végző más szervezetek vonatkozásában.

Mindazonáltal egy – nem csupán szóhasználatbeli – különbségtétel létezik a jogi személyek e két típusa között. Valójában csak „*bizonyos*” vallási szervezetek érdemlik ki az „*elismert egyház*” minősítést az Alaptörvényben. Ezek az állami intézményekhez fordultak. Az állam pedig különleges intézkedést fogadott el velük kapcsolatban. A törvényhozó sarkalatos törvényen keresztül fogadta el őket egyházként.

Az Alaptörvény szerint panasznak van helye az Alkotmánybíróság előtt, ha a kívánt elismerést az Országgyűlés megtagadta.

E különbségtétel több európai államban is létezik (supra B).

Egy kérdést azonban fel kell tenni. Az alkotmány feladata-e, hogy meghatározza azokat a feltételeket, amelyek alapján az egyházak törvényi elismerése megtörténhet? E meghatározás célja, hogy ne hagyjon helyet a törvényhozó diszkrecionális választásának, amely valójában tisztán politikai vagy közigazgatási jellegű, tehát nehezen fogadható el egy olyan területen, amely közvetlenül érinti az emberi jogok gyakorlását. Azzal az előnnyel jár, hogy nem teszi lehetővé a közhatalmi intézmények számára, hogy a hirdetett és vallott vallási vélemények „*érvényességét*” vizsgálják (a Manoussakis és társai kontra Görögország ügyben 1996. szeptember 26-én hozott ítélet, 1994-IV, 40-47 §§). Megakadályozza továbbá az összefüggéstelenséget és a hátrányos megkülönböztetést.

Ez a megoldás mindenképpen kedvezőnek tekinthető, hiszen célja, hogy a parlamenti döntés számára nagyobb tárgyilagosságot biztosítson.

Azt jelenti-e ez, hogy a negyedik módosításban meghatározott feltételek azok, amelyek érvényesen megalapozhatják az elismeréssel kapcsolatos törvényhozói döntést? Meg kell állapítani, hogy ezek egyeznek azokkal a feltételekkel, amelyeket azok az államok használnak általában, amelyek alkalmazzák ilyen vagy olyan címen az egyházak vagy hasonló szervezetek elismerését.

A „*huzamosabb idejű működés*” kapcsán az a kíváncsi jelenik meg, hogy a bizonyos egyházak elismerésére vállalkozó államot ne vakítsák el divatos hatások, hanem ahogyan azt a

józan ész követeli, és ahogyan arra valójában a Nemzeti Hitvallás is tanít, azokra a vallási hagyományokra legyen tekintettel, amelyek egy adott társadalom sajátjai.

A „*társadalmi támogatottság*” kapcsán szintén érthető, hogy az állam nem kíván megkülönböztetett viszonyt ápolni olyan vallási szervezetekkel, amelyek a társadalom szélén működnek, vagy akár megkérdőjeleznék fontos pontokon annak politikai berendezkedését, elutasítanák az állam hatalmát vagy megkérdőjeleznék a legjobban meghatározott alkotmányos jogok gyakorlását, különösen a valamennyi személy számára elismert vallásszabadságot (a már idézett Refah Partisi kontra Törökország ítélet)⁹

Egy egyház közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmassága kapcsán pozitív módon azt érthetjük, hogy az állam olyan szervezetekkel működik együtt, amelyek lehetővé teszik számára, hogy meghatározott területeken, így az egészségügyben vagy az oktatásban közösségi célokat érjen el, amelyeket ő maga határoz meg, de amelyekhez a szubszidiaritás logikáját követve társadalmi szervezetek segítségét kérheti. Ahogyan azt a belga és a svájci elmélet kiemeli „a vallási közösség társadalmi jelentése” kell legyen a közjogi elismerés feltétele.

Egy egyház támogatása a népesség körében, alkalmassága és együttműködése a társadalmi problémák megoldásában olyan feltételek, amelyek megfontolásra alkalmasak. Igazolják ugyanis hogy az adott elismert egyház „állami támogatásban” részesüljön¹⁰.

Magától értetődő, hogy jelen esetben, ahogyan más területeken is, nem elegendőek az általános megfogalmazások, de azt is ellenőrizni kell, hogy a gyakorlatban ezek a jogos és ugyanakkor általános elvek hogyan érvényesülnek.

E tekintetben a meghatározott különbségtétel tárgyilagosságát és az indokolatlan hátrányos megkülönböztetés hiányát az előzetesen felállított feltételek vonatkozásában biztosítani kell.

E. — Magától értetődő, hogy az állam és az elismert egyházak közötti kölcsönös függetlenség elve nem akadályozza annak, hogy az állam tevékeny együttműködésre vállalkozzon ez utóbbiakkal. Éppen azért, mert az állam és az elismert egyházak egymástól függetlenek, alkalmasak arra, hogy részt vegyenek általános célok elérésében, amelyeket az állam szabadon határozott meg, de amelyekkel kapcsolatban a politikai, társadalmi, kulturális vagy jelen esetben a vallási erők együttműködését kéri.

Egy az Európai Parlamentben „Vallások és alkotmányok Európában” címmel tartott előadásában, d’Onorio professzor kiemelte, hogy „az állam és a vallások közötti együttműködés elvét kilenc alkotmány mondta ki eltérő módon: Németországban (a Weimari Alkotmány 137. és 138. cikkei), Ausztriában (az 1867-es Alaptörvény 15. cikke),

⁹ „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. A Bíróság szerint egy ilyen társadalmi modell nem egyeztethető össze az Egyezményvel (...) aláásná az állam egy demokratikus társadalomban betöltött szerepét, amely garantálja az egyéni jogokat és szabadságokat, illetve pártatlanul biztosítja a különböző hitek és vallások gyakorlásának lehetőségét egy demokratikus társadalomban...” (69. pont).

¹⁰ A kérdést nagyon széles körben tárgyalja a jogelmélet és különböző művek. Különösen érdemes tanulmányozni a francia Szenátus által kiadott munkaanyagot az „Összehasonlító törvényhozás” sorozatban „A vallási közösségek költségvetési támogatása” címmel (2001. szeptember): „A francia helyzet ellentmondásai alkalmat adnak arra, hogy megvizsgáljuk a vallási közösségek támogatását néhány szomszédos országban. Németország, Anglia, Belgium, Dánia, Spanyolország, Olaszország, Hollandia és Portugália mutatnak érdekes példát. E nyoc ország tulajdonképpen nagyon eltérő történelmi fejlődés útját járta be, különösen vallási téren” (2. o.).

Spanyolországban (a 16. cikk (3) bekezdés), Olaszországban (a 8. cikk), Lengyelországban (a 25. cikk (4) és (5) bekezdések)..., hasonlóan Luxemburgban (a 22. cikk)..., Svédországban... (a 2000-ben módosított alkotmány VIII. fejezetének 6. cikke), Finnországban..., Belgiumban, amely ország Alkotmánya egy vallást sem említ, de a költségvetés terhére állapítja meg az 'egyházi szolgáltatot ellátó személyek juttatásait és nyugdíját' (181. cikk), hasonló rendelkezés van hatályban Luxemburgban (106. cikk), ez pedig azzal jár, hogy e két állam jogilag ismeri el a területükön működő különböző vallásokat" (*R.D.Public*, 2006, 715. o., idézet 722. o.)¹¹.

Az állam és az elismert egyházak közötti kölcsönös függetlenség elve nem csak azt jelentheti, hogy azok kölcsönösen nem vesznek tudomást vagy kizárják egymást. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 17. cikke a szükséges mértékben szintén érinti az elismert vallások kérdéskörét.

Magyarország új Alkotmányáról kiadott véleményében a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság egyébként emlékeztetett *A vallással vagy vallási meggyőződésekkel kapcsolatos törvények vizsgálatára vonatkozó iránymutatásokra* (2004): „Egy törvényi szabályozás elismerheti az adott ország történelmében a különböző vallások által játszott szerepre tekintettel az ezeket közötti különbségeket, amíg ez a különbségtétel nem szolgál hátrányos megkülönböztetés ürügyéül” (621. sz. vélemény, CDL-AD, 2011, 016). Az ezen rendelkezésre vonatkozó módosítások nem ellentétesek ezzel a megállapítással.

A negyedik módosítás politikai reklámra vonatkozó rendelkezései (a módosítás 5. cikke)

A módosítás 5. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

*(1) Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:
„(3) A demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges megfelelő tájékoztatás, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében, politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül közölhető. Az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében, az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően, kampányidőszakban politikai reklám – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehető közzé.”*

¹¹ Ugyanezen szerzőtől *La liberté religieuse dans le monde. Analyse doctrinale et politique*, (Vallásszabadság a világban. Elméleti és politikai elemzés), Ed. Universitaires, 1989. Gazdag irodalomból, ld. szintén ACADÉMIE INTERNATIONALE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, *Constitution et religions*, (Alkotmány és vallások) Tunis, 1994 ; *Constitution et religion* (Alkotmány és vallás) (éd. J. ILIOPOULOS-STRAGAS), Atén, Sakkoulas, 2002 ; *Constitution et religion*, (Alkotmány és vallás) *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2000, 401-510. o. ; W. COLE DURHAM és S. FERRARI, *Laws on religion and the State in Post-Communist Europe*, (Törvények vallásról és államról a posztkommunista Európában) Leuven, Peeters, 2004 ; S. FERRARI, « Constitution et religion », (Alkotmány és vallás) in *Traité international de droit constitutionnel* (dir. M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD), Párizs, Dalloz, 2012, III. cím, 437-478. o. ; J. ROBERT, *La liberté religieuse et le régime des cultes*, (Vallásszabadság és a vallások rendje) Párizs, PUF, 1977. Adde : C. SAGESSER, *Cultes et laïcité*, (Vallások és laicitás) Brüsszel, Ed. CRISP, 2011 : Belgiumban, „egy vallás vagy egy nem vallási filozófiai szervezet úgynevezett elismerési eljárása a Parlament szuverén döntésén alapul, amelyet a közigazgatási ítélkezési gyakorlat alkalmazása segít” (23. o.).

Korábban a IX. cikk (3) bekezdése így rendelkezett:

(3) A sajtószabadságra, valamint az elektronikus tömegtájékoztatási és hírközlési piac felügyeletére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Meg kell jegyezni azt is, hogy a negyedik módosítás semmilyen változtatást nem eszközöl az alábbiak szerint megszüvegezett IX. cikk (1) és (2) bekezdéseken:

(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

A véleménynyilvánítás szabadsága, és különösen a sajtószabadság és a tájékoztatáshoz való jog kifejezetten elismertek. A (3) bekezdés új rendelkezésekkel való helyettesítésével törődött az a korábbi megfogalmazás, amely szerint *A sajtószabadságra, valamint az elektronikus tömegtájékoztatási és hírközlési piac felügyeletére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg* – ami azzal a kockázattal járt, hogy a sajtószabadság és az információs szabadság sarkalatos törvény elfogadásának van alávetve. A jelenlegi szabályozás feloldja ezt a kettőséget: a sajtószabadság és az információs szabadság saját elismerést nyert az (1) és (2) bekezdés rendelkezései által, nincs szükség arra, hogy törvényi szabályozás elfogadását várjuk ahhoz, hogy e szabadságok valósak lehessenek.

Az új (3) bekezdés rendelkezéseinek fogalmait kibontani szükséges.

Először is pontosítani kell, hogy mit is érintünk „politikai reklám” alatt. Valójában a politikai propagandáról van szó, amelynek célja, hogy bemutassa bizonyos csoportok, különösen a politikai pártok politikai elképzeléseit, látásmódját, terveit, és az egyes jelöltek érdemeit hangsúlyozzák azért, hogy a választókat az e jelöltekre történő szavazásra buzdítsák. Nem azonos a politikai tájékoztatással, amely a politikai eseményekről ad tájékoztatást a közvélemény számára, e tájékoztatás része lehet az objektív jellegű elemzés vagy megjegyzés, a tájékoztatás akkor válik „propaganda” jellegűvé, ha az ilyen elemzések vagy megjegyzések adott jelölttel kapcsolatos állásfoglalást is tartalmaznak.

A politikai reklám, amennyiben az azt készítőket fizetnek érte, fizetett politikai reklámnak minősül, vagy más kifejezéssel kereskedelmi politikai reklám.

Másodszor, a (3) bekezdés szövege, amikor „közszolgálati médiaszolgáltatásról” beszél, egyértelműen azokra a szolgáltatókra gondol, amelyeket a közhatalom szervez (akár közvetlenül függnék tőle, vagy akár önálló szervezettel rendelkeznek de olyan jogállás mellett, amely azokat a közzszféra részévé teszi).

Azt nem pontosítja, hogy mit értünk médiaszolgáltatás alatt. Azon szolgáltatókról lehet szó, amelyek olyan a közvélemény számára elérhető kommunikációs csatornákat biztosítanak, amelyeken keresztül nem csak tájékoztatást hanem más tartalmú szolgáltatást is nyújtanak. E szolgáltatások körébe tartozik bizonyára a televízió és a rádió, továbbá ma már ide sorolhatóak az interneten keresztül működő információs rendszerek. Az írott sajtó (amely hosszú időn keresztül kizárólagos tájékoztatási forrás volt) szintén ide tartozik, elsőként szerepel a médiumok között.

A médiaszolgáltatók tehát a jelenlegi nyelvezetben leegyszerűsítve a médiumok. Amelyek között bizonyos médiumok közszolgálatiak (ezek azok amelyek kapcsán a IX. cikk (3) bekezdése „közszolgálati médiaszolgáltatóról” rendelkezik), mások magán médiumok.

Ezen elemzés alapján a (3) bekezdés tartalma a következők szerint pontosítható:

Egyrészt a politikai reklám (=propaganda) két korlátozás alá esik:

- a közszolgálati médiában csak ingyenesen tehető közzé, tehát itt nem lehet fizetett;
- az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választásánál, reklám csak a közszolgálati médiában, egyenlő feltételekkel és sarkalatos törvényben meghatározottak szerint tehető közzé.

Másrészt viszont

- az ingyenes politikai reklám lehetséges a közszolgálati médiában nem csupán a választási kampányidőszakokban (amikor csak itt tehető közzé), hanem a kampányidőszakokon kívül is;
- fizetett vagy ingyenes politikai reklám közzététele lehetséges a magán média útján (írott sajtó, rádió, televízió, internet) a választási kampányidőszakokon kívül;
- nem lehetséges akár fizetett akár ingyenes politikai reklám közzététele a magán média útján a választási kampányok időszakában;
- A politikai tájékoztatás (amely nem politikai reklám) szabadon közzé tehető a médiában (akár közszolgálati akár magán) bármely időszakban.

E rendelkezések más törvényi szabályozások rendelkezéseivel jól összehasonlíthatóak.

Először is vizsgáljuk meg a **francia** szabályozást, amely inspirációs forrása volt a negyedik módosítás szerinti új (3) bekezdés megalkotói számára.

Egyrészt a francia választási törvénykönyv (amely alkalmazható valamennyi választás: így helyhatósági, parlamenti, elnök- és európai választások esetén) L. 52-1 cikke így rendelkezik:

A választás hónapjának első napját megelőző hat hónapos időszakban az ezt lezáró választási forduló időpontjáig tilos választási propaganda céljából bármilyen kereskedelmi hirdetés használata a sajtó vagy más audiovizuális kommunikációs eszköz igénybevételével.

Az általános választás hónapját megelőző hatodik hónap első napjától, semmilyen a település vezetésével vagy gondozásával kapcsolatos reklámkampány nem folytatható a választás által érintett település területén. A jelen fejezet rendelkezéseinek sérelme nélkül, e tilalom nem alkalmazandó egy jelölt által vagy annak érdekében az általa birtokolt, adott mandátumok kezelésének módjáról a választási kampánya keretében adott tájékoztatás...

Ez a rendelkezés *a contrario* azt jelenti, hogy

- a politikai propaganda médiában sugárzott kereskedelmi reklám útján bár Franciaországban tilos a választásokat megelőző hat hónapban, a kampányidőszakon kívül azonban megengedett;
- a politikai propaganda a kereskedelmi reklám eszközén kívül a médiában megengedett a választási kampány időszakában is;
- a politikai tájékoztatás pedig szabad.

Másrészt a választási törvénykönyv L. 167-1. cikke a nemzetgyűlési képviselők választása kapcsán és az 1997. július 7-i törvény 19. cikke az európai parlamenti képviselők választása kapcsán úgy rendelkezik, hogy a politikai pártok és szervezetek használhatják az audiovizuális kommunikáció közszolgálati adásait a választási kampány alatt.

De ez nem jelenti a közszolgálati média monopóliumát a politikai propaganda vonatkozásában a kampányidőszak alatt: az ingyenes politikai propaganda a magán média útján is megengedett.

Általánosabban az **Emberi Jogi Bíróság** a 141/1996/760/961. sz. Bowman kontra Egyesült Királyság ügyben 1998. február 19-én hozott ítéletben fejtette ki a különböző államok politikai reklámmal kapcsolatos jogi szabályozásait, az ítélet szövege a mellékletben megtalálható. A megoldások jelentős változatosságot mutatnak: a fizetett politikai hirdetés tilos vagy megengedett, ingyenes sugárzási időt biztosítanak vagy sem a pártok és jelöltek számára.

A politikai reklámmal kapcsolatos szabályozást az Emberi Jogok Európai Egyezményének két rendelkezése alapján lehet megítélni:

Az első ilyen rendelkezés az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 10. cikke (Véleménynyilvánítás szabadsága), amely így szól:

1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgóképvállalatok 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.

A második rendelkezés az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikke, amelynek címe a Szabad választásokhoz való jog:

A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága e rendelkezések pontosítására két olyan ítéleten keresztül talált alkalmat, amelyeket fontos idézni.

A 141/1996/760/761. sz. **Bowman kontra Egyesült Királyság** ügyben hozott ítélet egy olyan személlyel szemben kiszabott büntetéssel volt kapcsolatos, aki szórólapokat terjesztett a törvényhozási választásokon induló jelöltek abortusszal kapcsolatos álláspontjáról, a büntetés kiszabása az 1983. évi törvény 75. cikke alkalmazásában történt, amely megtiltja a jelöltön és annak megbízottján kívül mindenki számára, hogy költségeket vállaljon egy jelölt megválasztása céljából. A panaszos azt állította, hogy sérült a véleménynyilvánítás szabadságához való joga, amelyet az Egyezmény 10. cikke biztosít. A Bíróság elemzésének releváns részeit a melléklet tartalmazza, az elemzés végül a 10. cikk megsértésének megállapításához vezetett.

A 21132/05. sz. panasz alapján a **TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti kontra Norvégia** ügyben 2008. december 11-én hozott ítéletét a Bíróság egy olyan büntetés kapcsán hozta, amelyet a nyugdíjasok pártja számára sugárzott politikai reklámüzenetek törvényes tilalmának a közszolgálati és magán televízióon keresztüli politikai reklám közzétételének tilalmába ütköző megsértéséért szabtak ki. Alapos elemzését követően (ld. ennek kivonatát a mellékletben) a Bíróság az alábbi következtetésre jutott: *78. Röviden a Bíróság úgy ítéli meg, hogy nincs ésszerű arányossági kapcsolat a politikai reklám tilalma által elérni kívánt jogos cél és az ennek elérésére használt eszközök között. Következésképpen a nemzeti hatóságok számára biztosított mérlegelési jog ellenére az a korlátozás, amelyet e tilalom és a kiszabott büntetés jelentett a véleménynyilvánítás szabadságát gyakorló panaszos számára, nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban a 10. cikk (2) bekezdésének értelmében mások jogainak védelme céljából. Ebből kiindulva pedig az Egyezmény 10. cikke sérült.*

A Bíróság tehát egyhangúlag úgy ítélte meg, hogy sérült az Egyezmény 10. cikke hangsúlyozva többek között az egészen kicsi „Nyugdíjasok Pártjának” szinte jelentéktelen választási jellegét és azokat a nehézségeket, amelyekkel e párt szembesült a nagy média szokásos adásaihoz való hozzáférés kapcsán különösen kampányidőszakban.

Ha összefoglaljuk a Bíróság ítélkezési gyakorlatát e tárgyban, azt mondhatjuk, hogy azáltal, hogy elismeri a tagállamok mérlegelési jogát, szükségesnek ítéli a politikai reklám adaptációját különösen választási tárgyban egyrészt a véleménynyilvánítás szabadságához, másrészt a törvényhozó testület megválasztását illetően a nép véleményének kifejezéséhez kapcsolódó követelményekhez.

Az **Európa Tanács Miniszteri Bizottsága** két ajánlást fogadott el, egyet **1999**-ben egyet pedig **2007**-ben a választási kampány média általi lefedettségével kapcsolatban. Ezeket az ajánlásokat a melléklet tartalmazza. Az ajánlások hangsúlyozzák a lefedettség méltányosságának, egyenlőségének és pártatlanságának szükségességét. Nem zárják ki sem a fizetett reklámot sem az ilyen reklám korlátozásának lehetőségét.

A magyar Alkotmány negyedik módosítás által bevezetett IX. cikkének (3) bekezdésében szereplő rendelkezés, ahogyan azt fentebb meghatároztuk:

lehetővé teszi a véleménynyilvánítás szabadságát a következő megoldásokon keresztül:

- politikai tájékoztatás (amely eltér a politikai propagandától) minden (közszolgálati vagy magán) média útján bármely időszakban;

- az ingyenes politikai reklám megengedett a közszolgálati médiában nem csak a választási kampány időszakában (amikor kizárólag itt tehető közzé) hanem ezen időszakon kívül is;

- a fizetett vagy ingyenes politikai reklám megengedett a magán média útján a választási kampányidőszakon kívül;

és három korlátozást tartalmaz:

- a közszolgálati médiában a politikai reklám kizárólag ellentételezés nélkül megengedett, tehát nem lehet fizetett;

- nem lehet fizetett vagy ingyenes politikai reklámot közzétenni a magán média útján a választási kampány időszakában.;

- minden az országgyűlési képviselők vagy az európai parlamenti képviselők megválasztását célzó választások esetén csak közszolgálati médiában tehető közzé politikai reklám egyenlő feltételek mellett, sarkalatos törvényben meghatározottak szerint.

A fizetett politikai reklám tilalma a közszolgálati médiában minden időszakban (választások idején és azon kívül is) és a magán médiában a választási kampány időszaka alatt indokolható azzal a céllal, hogy ne szerezzenek előnyt azok a pártok, csoportok, személyek, akik jelentős anyagi háttérrel rendelkeznek, és így elkerülhetővé váljon a jelöltek közötti esetleges egyenlőtlenség.

A választási kampány időszakában mindenféle, így még az ingyenes politikai reklám tilalma a magán médiában és az ingyenes politikai reklám fenntartása a közszolgálati média számára indokolható az egyenlő kampányfeltételek biztosításának céljával az egyes jelöltek között, olyan feltételek szerint, amelyeket sarkalatos törvény fog meghatározni. Ugyanakkor feltehető annak kérdése, hogy mi indokolja még az ingyenes reklám tilalmát is a magán médiában, de a kérdés persze nem merül fel, ha az érintett magán médiaszolgáltatók nem biztosítanak ingyenes reklámfelületet.

A negyedik módosítás emberi méltóságra vonatkozó rendelkezései

(a negyedik módosítás 5. cikkének (2) bekezdése)

Az Alaptörvény negyedik módosításának 5. cikkének (2) bekezdése a következő bekezdésekkel egészíti ki az Alaptörvény IX. cikkét:

„(4) A véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.

(5) A véleménynyilvánítás szabadságnak a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

Változatlanul maradt az (1)-(3) bekezdések szövege (utóbbi esetében a számozás változott):

(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

(6) A sajtószabadságra, valamint az elektronikus tömegtájékoztatási és hírközlési piac felügyeletére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

A magyar hatóságok által készített francia fordítás alapján az 5. cikk (4) bekezdésében a véleményalkotás szabadságáról van szó. Valójában itt az érintett szabadságjog a véleménynyilvánítás szabadsága. Az 5. cikk új bekezdései kiegészítik a korábbiakat, amelyek az első esetében általános jelleggel a véleménynyilvánítás szabadságára a második és harmadik (immár hatodik) esetében a sajtószabadságra (a véleménynyilvánítás szabadságának kiemelkedően fontos részére) vonatkoznak. Az új (4) és (5) bekezdések a véleménynyilvánítás bizonyos tartalmáról szólnak. Tehát ezeket a véleménynyilvánítás szabadságának szempontjából kell megvizsgálni.

Ezek a rendelkezések kapcsolatba hozhatóak a magyar Alkotmánybíróság 36/1994. (IV. 24.) AB határozatával, amelyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. A véleménynyilvánítás szabadsága olyan anyagi szabadságjog, amely kizárólag néhány fontos alapjoggal szemben korlátozható. Az adott törvény, amely korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát, akkor indokolható, ha közvetlenül mások alanyi alapjogainak érvényesítését és védelmét célozza”.

Szintén kapcsolatba hozhatóak az Alaptörvény további rendelkezéseivel:

- I. cikk (3) bekezdés: *Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.*

- II. cikk első mondata: *Az emberi méltóság sérthetetlen.*

- XXIX. cikk (1) bekezdés: *A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalkozásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.*

valamint a Nemzeti Hitvallás bizonyos részei, amelyek az Alaptörvény preambulumát alkotják, és amelyek kimondják, hogy *megőrizzük ... nemzetünk szellemi és lelki egységét, és kinyilvánítják, hogy a nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.*

A IX. cikk új (4) és (5) bekezdéseit ezen további rendelkezésekkel együttesen kell vizsgálni.

E vizsgálat tehát elsősorban a véleménynyilvánítás szabadsága vonatkozásában szükséges, amely alapvető szabadságot nem csak a IX. cikk (1) bekezdés szabályozza, de az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 10. cikke is mint

a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát írja le, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 11. cikke is meghatározza.

Ezek a dokumentumok bizonyos korlátozások lehetőségét is elfogadják.

Az Európai Egyezmény 10. cikk (2) bekezdése így fogalmaz:

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.

Általánosabb módon az Európai Charta 52. cikke, amely meghatározza A jogok és elvek hatályát és értelmezését, kimondja:

(1) Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásokra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

Európai Bíróság az 5493/72. sz. panasz alapján a Handyside kontra Egyesült Királyság ügyben 1976. december 7-én hozott ítéletében fejtette ki az e rendelkezések alkalmazásával kapcsolatos irányt:

49. A 10. cikk (2) bekezdése (10-2. cikk) nem biztosít a részes államok számára korlátlan mérlegelési jogot. A Bíróság, amelynek a Bizottsággal együtt feladata, hogy az államok szerződéses kötelezettségvállalásainak tiszteletben tartását ellenőrizze (19. cikk), hatásköre, hogy végleges ítélettel határozzon abban a kérdésben, hogy egy „korlátozás” vagy „szankció” összeegyeztethető-e a véleménynyilvánítás 10. cikkben védett szabadságával. A nemzeti mérlegelési jog párban jár tehát az európai ellenőrzéssel. Ez utóbbi egyszerre vonatkozik a vitatott rendelkezés céljára és annak „szükségességére”. Kiterjed úgy a vonatkozó törvény mint az azt alkalmazó döntés vizsgálatára, még akkor is ha az egy független bíróságtól származik. E tekintetben a Bíróság utal az Egyezmény 50. cikkére (bírói hatóság vagy más hatóság által elrendelt intézkedés vagy hozott döntés), valamint saját ítélezési gyakorlatára (az Engel és társai ügyben 1976. június 8-án hozott ítélet, A sorozat 22. sz., 41-42. o., 100. pont).

Felügyeleti szerepe arra kötelezi a Bíróságot, hogy rendkívüli figyelmet fordítson a „demokratikus társadalomban” jellemző elvekre. A véleménynyilvánítás szabadsága egy ilyen társadalom egyik alapja, alapvető feltétel annak fejlődéséhez és mindenki kiteljesedéséhez. A 10. cikk (2) bekezdésének (10-2. cikk) fenntartása mellett nem csak a szívesen vagy ártatlanként, semlegesként fogadható „információkra” és „eszmékre” vonatkozik, hanem azokra is, amelyek sértik, megbotránkoztatják vagy nyugtalanítják az államot vagy a lakosság bármely részét. Ezt kívánja meg a pluralizmus a tolerancia és a nyitottság, amelyek nélkül nem létezik „demokratikus társadalom”. Ebből többek között az is következik, hogy minden e tárgyban bevezetett „formai előírás”, „feltétel”, „korlátozás” vagy „szankció” arányos kell legyen az elérni kívánt jogos céllal.

Másrészt bárki, aki a véleménynyilvánítás szabadságát gyakorolja „kötelezettségeket és felelősséget” is vállal, amelyek mértéke függ az adott személy helyzetétől és a felhasznált

technikai eljárástól. Amikor tehát, akárcsak a jelen ügyben, a Bíróság azt vizsgálja, hogy a „korlátozások” vagy „szankciók” az „erkölcsök védelmét” célozták-e, és ez „szükségessé” tette-e azokat egy „demokratikus társadalomban”, nem vonatkoztathat el az érintett „kötelezettségeitől” és „felelősségétől”.

A véleménynyilvánítás azon korlátozásai, amelyeket a IX. cikk új (4) és (5) bekezdései írnak elő, három tárgyra vonatkoznak:

- mások emberi méltóságára;
- a magyar nemzet méltóságára;
- a nemzeti, etnikai, faji és vallási közösségek méltóságára.

Az emberi méltóság az emberi jogok középpontjában áll: ahogyan Renucci professzor fogalmaz (*Droit européen des droits de l’homme* (Az emberi jogok európai joga), Párizs, LGDJ, 2. kiadás, 2012, 1. sz.), „*Az emberi jogokon belül a méltóság fogalma alapvető, mivel olyan kifejezett ’mátrixelvként’ jelenik meg, amely az alapjogok alapját, vagy akár létük értelmét testesíti meg*”. Ha az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény nem is mondja ki kifejezetten, az Emberi Jogok Európai Bírósága hangsúlyozza, hogy *A nemzetközi dokumentumok (ld. az alábbi 22-24. pontokat) és saját ítélkezési gyakorlata fényében, a Bíróság különösen fontosnak tartja, hogy a tolerancia és minden emberi lény egyenlő méltóságának tiszteletben tartása a demokratikus és pluralista társadalom alapja* (a 35071/97. sz. panasz alapján a Gündüz kontra Törökország ügyben 2003. december 4-én hozott ítélet); az Európai Unió Alapjogi Chartája kimondja az emberi méltóság elvét, kinyilvánítja: *Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell.*

Így a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását indokolhatja az emberi méltóság védelme. Csak azt kell meghatározni, hogy milyen feltételek között (infra).

Vitathatóbbak a véleménynyilvánítás szabadságának a magyar nemzet méltóságával kapcsolatos korlátozásai. Mivel bármilyen fontos is legyen egy nemzet elismerése és bármennyire is indokolt olyan helyzetbe hozása, mely alkalmas arra, hogy megvédje, egy nemzet méltóságának fogalma pontatlan. Fennáll tehát a kockázata annak, hogy a közhatalom tevékenységét kritizáló politikai diskurzust is e méltóság sérelmének tekintenék. Az Emberi Jogok Európai Bírósága nagy figyelemmel van a véleménynyilvánítás szabadságára a politika területén. Például a 21279/02. sz. és 36448/02. sz. panaszok alapján a Lindon és társai kontra Franciaország ügyben 2007. október 22-én hozott ítéletében kimondja:

46. Az Egyezmény 10. cikk (2) bekezdése alig enged lehetőséget a véleménynyilvánítás korlátozására a politikai diskurzus vagy vita – amely esetében a véleménynyilvánítás szabadsága a lehető legfontosabb (a 71343/01. sz. panasz alapján a Brasilier kontra Franciaország ügyben 2006. április 11-én hozott ítélet 41. pontja) – vagy a közérdekű kérdések területén (ld. különösen a 26682/95. sz. Sürek kontra Törökország I ügyben hozott ítélet 61. pontját, 1999-IV, és a már idézett Brasilier-ítéletet).

Egyébként is nehezen érthető, hogy a „*magyar nemzet méltóságát sértő*” kifejezések használata mivel indokolható egy elsősorban a különböző kisebbségek védelméről szóló rendelkezésbe. Mindenképpen szükséges, hogy a törvény nagyon szigorúan pontosítsa, hogy miben állhat a magyar nemzet méltóságának sérelme tökéletesen figyelembe véve a véleménynyilvánítás szabadságának szükségességét e tárgyban.

A nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek kapcsán két típus között kell különbséget tenni.

Az első a nemzeti közösségekre vonatkozik. Valójában inkább egyes számban kellene használni ezt a kifejezést, mivel a nemzeti közösségről van szó. Ebben az értelemben, ez nem különbözik a magyar nemzettől. Utalunk tehát csupán arra, ami e témában már elhangzott.

A második típusba tartoznak az etnikai, faji vagy vallási közösségek, amelyek egyrészt különböznek a nemzeti közösségtől, másrészt egymástól is. Gyakran olyan kisebbségekről van szó, amelyek, mint ilyenek, védelemre szorulnak. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása így e tekintetben indokolható lehetne. Az a cél, hogy védjük az „etnikai, faji vagy vallási” kisebbségek tagjait a gyűlöletkeltő kifejezésekkel szemben, stb., amelyek indoka az adott kisebbséghez való tartozásuk, az általánosan elfogadott alkotmányos és európai standardokon belül helyezkedik el.

A már hivatkozott, 2003. december 4-én elbírált *Gündüz kontra Törökország* ügyben, amely egy vallási közösség tagjának szavaival volt kapcsolatos, amelyeket gyűlöletbeszédként minősítettek más csoportokkal szemben, az Európai Bíróság kijelentette:

*40... Elvileg szükségesnek ítéljük meg a demokratikus társadalmakban minden olyan kifejezési mód szankcionálását vagy akár megelőzését, amely az intolerancián, ideértve a vallási intoleranciát is, alapuló gyűlöletet kelti, arra készíti, azt népszerűsíti vagy indokolja, ha gondoskodnak arról, hogy a bevezetett „formai előírás”, „feltétel”, „korlátozás” vagy „szankció” arányban álljon az elérni kívánt céllal (a gyűlöletbeszéddel és az erőszakra biztatással kapcsolatban, ld., mutatis mutandis, a 26682/95. sz. panasz alapján a *Sürek kontra Törökország I* ügyben hozott ítélet 62. pontját, 1999-IV).*

*1. Egyébként nincs kétség afelől, hogy azok a konkrét kifejezések, amelyek gyűlöletbeszédnek minősülnek, ahogyan azt a Bíróság a *Jersild kontra Dánia* ügyben megállapította (1994. szeptember 23-án hozott ítélet, A sorozat, 298. sz., 25. o., 35. pont), amelyek egyének vagy csoportok számára sértőek, nem részesülhetnek az Egyezmény 10. cikke szerinti védelemben.*

De,

2. Végezetül az ügy valamennyi körülményére tekintettel és a nemzeti hatóságok mérlegelési joga ellenére a Bíróság úgy ítéli meg, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága ellen a panaszos által elszenvedett sérelem nem alapul a 10. cikkre tekintetében elegendő indokon.

Következésképpen nagyon pontosan mérlegelni kell azokat a körülményeket, amelyek egy adott csoport méltóságának megsértését jelenthetik. Az (5) bekezdés szövege túl általános egy ilyen mérlegelés elvégzéséhez.

A továbbiakra nézve a IX. cikk (4) és (5) bekezdései az I. cikk, fent hivatkozott, (3) bekezdése alapján, törvény elfogadásához kötik gyakorlati érvényesülésüket: kizárólag törvény határozhatja meg a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását..

A már hivatkozott, *Lindon és társai kontra Franciaország* ügyben 2007. október 22-én hozott ítéletében az Európai Bíróságnak alkalma nyílt pontosítani, hogy mit kell törvény alatt érteni:

41. A Bíróság emlékeztet arra, hogy a 10. cikk (2) bekezdése értelmében vett „törvénynek” csak olyan norma tekinthető, amely elegendő pontossággal került meghatározásra ahhoz, hogy az állampolgár számára lehetővé tegye a viselkedése irányítását, szükség esetén megfelelő tanácsokat keresve, az állampolgárnak azt is előre kell látnia az adott eset körülményeinek ésszerű fokán, hogy milyen természetű következmények fakadhatnak egy meghatározott aktusból. Nem szükséges hogy abszolút bizonyossággal előreláthatóak legyenek ezek a következmények. A bizonyosság, jóllehet kívánatos, néha túlzott merevséggel jár; márpedig a jognak alkalmazkodni kell tudnia a helyzet változásaihoz. Így sok törvény a dolgok természetéből adódóan többé kevésbé általános megfogalmazásokat tartalmaz, amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorattól függ.

A Bíróság emlékeztet arra is, hogy az előreláthatóság fogalmának terjedelme nagyban függ annak a szövegnek a tartalmától, amelyről éppen szó van, attól a területtől, amelyre vonatkozik és címzettjeinek minőségétől is. A törvény előreláthatóság ellentétes azzal, hogy az érintett személynek megfelelő tanácsra legyen szüksége ahhoz, hogy megítélje az adott eset körülményeinek ésszerű fokán, hogy milyen következmények fakadhatnak egy meghatározott aktusból. Különösen így van ez olyan szakemberek esetén, akik hozzászoktak ahhoz, hogy szakmájuk gyakorlásánál nagyfokú elővigyázatossággal kell eljárniuk; tőlük így az is elvárható, hogy különös gondosságot fordítsanak a szakmájukhoz kapcsolódó kockázatok vonatkozásában (ld. például a *Cantoni kontra Franciaország* ügyben 1996. november 15-én hozott ítélet 35. pontját, 1996-V, és a 64915/01. sz. panasz alapján a *Chauvy és társai kontra Franciaország* ügyben hozott ítélet 43-45. pontjait, 2004-VI).

A már idézett I. cikk (3) bekezdése kifejezetten úgy rendelkezik, hogy *Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.*

Fontos tehát, hogy a (4) és (5) bekezdések alkalmazására meghozandó törvény egészen pontosan megfeleljen ezeknek a feltételeknek, hogy az általuk létrehozott új rendelkezést ezáltal az európai normáknak és standardoknak megfelelőként lehessen értékelni.

A negyedik módosítás felsőoktatásra vonatkozó rendelkezései

(a módosítás 6. és 7. cikke)

Az oktatás kapcsán a negyedik módosítás két típusú rendelkezést tartalmaz 6. és 7. cikkeiben, amelyek közül az egyik bizonyos intézményeket, a másik pedig a felsőoktatásban tanuló hallgatókat érinti.

A felsőoktatás intézményeire vonatkozó rendelkezések

A negyedik módosítás 6. cikke a az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” című fejezetének X. cikkébe a következő bekezdést illeszti:

„(3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”

Az (1), (2) és (4) bekezdések rendelkezései változatlanok maradtak:

(1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.

(2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

(4) A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza.

Továbbá a (3) bekezdés első mondata is egyben megismétli a korábbi szabályozást. Így tehát csak a második mondatával egészítette azt ki a negyedik módosítás.

Az egyetlen újdonság a korábbi szöveghez képest a kormány számára megadott azon lehetőség, hogy meghatározza „az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét” és felügyelje „gazdálkodásukat” törvény keretei között.

A korábbi rendelkezéseket nem érintette tartalmi kritika. Nem indokolt, hogy ez a megítélés most megváltozzon.

Azt kell tehát csupán megvizsgálni, hogy az érdemi módosítások, amelyeket felvázoltunk, máshogyan értékelhetőek-e.

Az európai összehasonlító jog szempontjából, az, hogy törvényi szabályozás szükséges ahhoz, hogy a felsőoktatás intézményeinek „szervezeti rendjét” meghatározzák, ezzel a törvény számára adott alkotmányos felhatalmazással együtt olvasva, egyáltalán nem rendkívüli. AZ állami intézmények kapcsán éppen ellenkezőleg a legtöbb országban bevett gyakorlatról van szó. A (különböző jellegű) magánintézmények kacsán szintén bevett gyakorlatról beszélhetünk, ha az adott intézmények jogosultak állam által elismert okleveleket kiadni és, *a fortiori*, amennyiben közvetett vagy közvetlen állami támogatásban részesülnek (a hallgatók támogatásán keresztül).

Mivel az ilyen intézmények szervezetének hatása nem zárható ki teljesen az oktatás és a kutatás tekintetében, emlékeztetni kell arra, hogy a nemzeti jog európai standardoknak való megfelelésségének végső tesztje mint mindig az elfogadott törvényi szabályozásoktól, azaz a gyakorlati végrehajtástól fog függeni.

A „szervezeti rend” kapcsán először is meg kell jegyezni, hogy a kormány e tárgybeli hatásköre kifejezetten korlátozott az állami intézményekre, amelyek esetén olyan intézményekről van szó, amelyek a közsféra részeként a központi költségvetésben meghatározott támogatásokkal működnek.

Innentől pedig a fő kritérium („a gazdálkodás”) főként az ilyen intézmények gazdálkodásának pénzügyi szempontjaira vonatkozik, nehezen látjuk (természetesen az

oktatási és kutatási szabadságra gyakorolt esetlegesen tett hatások fenntartásával), hogy probléma merülhet fel a közösen elfogadott európai és alkotmányos standardok tekintetében.

Ezt az értékelést további erősíti az, hogy a kérdéses intézmények vezetésének joga lesz az igazságszolgáltatáshoz fordulni a hatáskörrel rendelkező minisztérium általi törvényellenes vagy akár alkotmányellenes beavatkozás észlelése esetén.

Így a fentebb megjelölt észrevételek fenntartásával a kérdéses rendelkezések teljesen elfogadhatóak.

A hallgatókra vonatkozó rendelkezések

A negyedik módosítás 7. cikke az alábbi (3) bekezdéssel egészíti ki az Alaptörvény XI. cikkét:

„(3) Törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.

A XI. cikk, amely a fenti (3) bekezdéssel egészült ki, egyébként így rendelkezik:

(1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

(2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével az általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

A magyar hatóságok által adott tájékoztatás alapján megállapítható, hogy a felsőoktatásba felvett magyar hallgatók választhatnak képzésük saját finanszírozása (a szülők vagy nem állami intézmények, stb. segítségével), állam által támogatott hitelrendszeren keresztüli finanszírozása (többé vagy kevésbé támogatott hitel, amely azonban mindenki számára elérhető) vagy ösztöndíjjal való finanszírozása között (ez az oktatás ingyenességét is jelenti), amely tehát lehetővé teszi, hogy tanulmányaik költségeinek kisebb-nagyobb részét is finanszírozzák. A vizsgálandó új rendelkezés csak ez utóbbi esetre vonatkozik.

Mivel a személyek szabad mozgásával kapcsolatos alapvető szabadság korlátozásáról lehetne szó, a magyar Alkotmánybíróság beavatkozását követően, amely arra hívta fel a figyelmet, hogy ilyen szabályt csak törvényi szinten lehet meghozni, a továbbiakban a törvényalkotó számára ad felhatalmazást az Alaptörvény e jelen rendelkezésben, hogy meghatározzon ilyen kötelezettségeket.

Feltételezésünk szerint az indok, amely odáig vezetett, hogy ilyen rendelkezést az Alaptörvényben fektessenek le, azaz egy jogszabályi szinten a felsőoktatás hozzáférhetőségével kapcsolatos rendelkezésekkel, a jelenlegi pénzügyi válságra vezethető vissza nem csak Magyarországon hanem egész Európa jelentős részén. Márpedig még válságon kívüli időszakban is ismert tény, hogy bizonyos államok, amelyekben magas színvonalú az oktatás, és előnyösek a tanulási feltételek, külföldi államok számára is képeznek szakembereket (így például orvosokat), amely országokban korántsem rosszabb a

pénzügyi helyzet. Bizonyos tudományos területeken Magyarország úgy tűnik pontosan ilyen helyzetbe került. Érthető, ha ez a helyzet egyszerre okoz politikai és pénzügyi problémát.

Megoldásuk alátámasztására a magyar hatóságok a franciaországi Ecole nationale de la Magistrature (Nemzeti Igazságszolgáltatási Iskola) példáját hozza fel, amelynek hallgatói olyan szerződést írnak alá, amelynek alapján egy 31 hónapos ingyenes képzést követően tíz évig a francia igazságszolgáltatás szervezeti keretei között kötelesek dolgozni. Ugyanilyen megoldásokkal találkozunk más intézményekben folytatott tanulmányok esetén is (így például az Ecole polytechnique (Műszaki Egyetem), az Ecole nationale d'administration (Nemzeti Közigazgatási Egyetem) esetén). Számos további országban is hasonló szabályok vonatkoznak a felsőoktatásban tanulóakra azért, hogy megfelelő számú felkészült közszolgálati dolgozót képezhessenek bizonyos közszolgálati képzéseken (honvédelem, rendőrség, külszolgálat) hallgatnak.

Bár ezek a példák csak „a szolgálati egyetemeket” érintik, nem pedig az „általános” felsőfokú intézményeket, nem kizárt, hogy alkalmazni lehet ugyanezt a megoldást az utóbbiak esetében is tekintettel az állam által vállalt pénzügyi teherre, amely lehetővé teszi a hallgatók számára tanulmányaik folytatását, és az adott országban felmerülő szakemberhiányra.

Az előírt rendelkezés részleteit azonban törvénynek kell pontosítania.

Pontosabban ha *Törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz*, valójában a pénzügyi támogatás megítélésénél kap tájékoztatást a kedvezményben részülő a kedvezmény feltételéről, de csak a tanulmányai végeztével lehet ellenőrizni a feltételt, csak ebben az időpontban lehet megítélni Magyarországon az adott szakma gyakorlásának feltételét, amely kapcsán támogatott tanulmányokat folytathatott az adott személy. Technikailag tehát a támogatás egy esetleges feltételtől függ.

Ezt a rendelkezést egyrészt egy szakmai tevékenység gyakorlásának szabadságával (különösen a munkavállalás és a letelepedés szabadságával) kapcsolatban kell vizsgálni, másrészt a szabad mozgás kapcsán az Európai Unión belül.

Először is hangsúlyozni kell, hogy szó sincs kényszermunkáról olyan értelemben, hogy egy adott munkavégzésre szóló kötelezettséget alkalmaznának meghatározott időre Magyarországon: az érintettek nem kötelesek sem dolgozni, sem Magyarországon dolgozni, ebben az esetben csupán vissza kell téríteniük tanulmányaik költségét, és bárhol munkát vállalhatnak.

Ha a hallgatók egy másik országban kívánnak dolgozni, tanulmányaik során lemondhatnak az állami támogatásról, és tanulmányaikat követően, ha külföldön telepednek le csak a kapott anyagi támogatást kell visszafizetniük.

Ha a hallgatók nem találnak tanulmányaiknak megfelelő munkát Magyarországon, tekintettel a munkaerőpiac állapotára, nem kell visszafizetniük a kapott pénzügyi támogatást, ha külföldön találnak munkát.

Így a szakmaválasztás szabadsága nem sérül.

A szabad mozgás azonban kérdéses, hiszen a hallgatók által tanulmányaik során kapott anyagi támogatás visszafizetésére vonatkozó kötelezettség, abban az esetben ha külföldre utaznak munkát vállalni, arra ösztönzi őket, hogy ne költözzenek el.

Az Európai Közösségek Bírósága több alkalommal is hangsúlyozta, hogy a hallgatóknak is részesülniük kell a szabad mozgásból. Így a 293/83. sz. Françoise Gravier ügyben 1985. február 13-én hozott ítéletében kimondja

23. A Szerződés 128. cikkében említett közös szakképzési politika fokozatosan jön létre. Ez egyébként elengedhetetlen elemét képezi a Közösség tevékenységeinek, amelyek célkitűzései magukban foglalják, többek között, a személyek szabad mozgását, a munkaerő mobilitását és a munkavállalók életszínvonalának javítását.

24. Különösen a szakképzésbe való bejutás segítheti elő a személyek Közösségen belüli szabad mozgását, lehetővé téve valamely képzettség megszerzését abban a tagállamban, ahol a szakmai tevékenységüket gyakorolni kívánják, és biztosítva az alkalmat, hogy tökéletesítsék szakképzettségüket és fejlesszék különleges képességüket abban a tagállamban, amelynek szakoktatása magában foglalja a megfelelő specializációt.

25. Fentiekből következik, hogy a szakképzésbe való bejutás feltételei a Szerződés alkalmazási körébe tartoznak.

A C-209/03. sz. Dany Bidar ügyben 2005. március 15-én hozott ítéletében a Bíróság azt is kimondta, hogy:

42. (...) meg kell állapítani, hogy a valamely másik tagállamban jogszerűen tartózkodó uniós állampolgár jogi helyzete – a diákoknak megélhetési költségeik fedezése céljából támogatott hitel vagy ösztöndíj formájában nyújtott támogatás odaítélése vonatkozásában – az EK 12. cikk első bekezdésének hatálya alá tartozik.

Hasonlóképpen a C-158/07. sz. Jacqueline Förster ügyben 2008. november 18-án hozott ítélet emlékeztet arra, hogy:

36. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a fogadó tagállam területén jogszerűen tartózkodó uniós állampolgár hivatkozhat az EK 12. cikkre minden olyan helyzetben, amely a közösségi jog tárgyi hatálya alá tartozik (a Bíróság C-85/96. sz. Martínez Sala-ügyben 1998. május 12-én hozott ítéletének [EBHT 1998., I-2691. o.] 63. pontja, valamint a fent hivatkozott Bidar-ügyben hozott ítélet 32. pontja).

37. Az ilyen helyzetek közé tartoznak különösen a Szerződés által biztosított alapvető szabadságjogok gyakorlására vonatkozó és az EK 18. cikkben biztosított, a tagállamok területén történő szabad mozgás és tartózkodás gyakorlásához kapcsolódó helyzetek (lásd a Bíróság C-148/02. sz. Garcia Avello-ügyben 2003. október 2-án hozott ítéletének 8EBHT 2003., I-11613. o.] 24. pontját és a C-403/03. sz. Schempp-ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-6421. o.] 18. pontját).

38. Ebben a tekintetben a Bíróság már korábban is úgy ítélte meg, hogy az a tagállami állampolgár, aki másik tagállamba költözik, ahol középfokú tanulmányokat folytat, az EK 18. cikk által biztosított szabad mozgáshoz való jogát gyakorolja (lásd a C-224/98. sz. D'Hoop-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6191. o.] 29-34. pontját és a fent hivatkozott Bidar-ügyben hozott ítélet 35. pontját).

Mindezek az ügyek egy tagállam állampolgárának a tanulmányokhoz és a biztosított pénzügyi támogatásokhoz való hozzáféréseire vonatkozott egy másik tagállamban: a Bíróság elítélte e másik tagállam olyan intézkedései, amelyek kizárták, hogy egy ilyen személy az anyagi kedvezményekből részesüljön.

Itt a megoldás fordított: arról van szó, hogy olyan hallgatók, akik már befejezték a tanulmányaikat, és pénzügyi támogatásban részesültek Magyarországon hozzáférhetnek-e más országban egy adott szakmai tevékenységhez. Szabad mozgáshoz való jogukat korlátozza a pénzügyi támogatás visszafizetésére vonatkozó kötelezettség.

Megállapíthatjuk, hogy e kötelezettség a megfogalmazás alapján valamennyi Magyarországon pénzügyi támogatásban részesülő személyre kiterjedne azok nemzetiségére tekintet nélkül (a külföldi hallgatókat tehát ugyanannyira érintené mint a magyar hallgatókat).

Az e kötelezettség alapján megfogalmazható megállapítások összeköthetőek azokkal, amelyeket a Bíróság a már hivatkozott ítéletekben a hallgatóknak fizethető támogatások kapcsán kifejtett.

A Bidar-ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet szerint:

57. A megélhetési költségek fedezésére szolgáló diáktámogatással kapcsolatban az is jogos, hogy a tagállam csak azoknak a diákoknak nyújt ilyen támogatást, akik igazolták, hogy bizonyos fokig beilleszkedtek ezen állam társadalmába.

A Jacqueline Förster-ügyben 2008. november 18-án hozott ítélet hozzáteszi:

48. A fent hivatkozott Bidar-ügyben hozott ítéletben a Bíróság megállapította, hogy noha a tagállamoknak a megélhetési költségek fedezésére szolgáló támogatási rendszerük szervezetében és működésében egyfajta pénzügyi szolidaritást kell tanúsítaniuk a többi tagállam állampolgáraival szemben, valamennyi tagállam számára megengedett, hogy gondoskodjék arról, hogy a másik tagállami diákok megélhetési költségeinek fedezésére szolgáló támogatások nyújtása ne váljék olyan indokolatlan teherré, amely az adott tagállam által nyújtható támogatások általános szintjére is hatással lehet (lásd a fent hivatkozott Bidar-ügyben hozott ítélet 56. pontját).

49. A Bíróság kiemelte azt is, hogy a megélhetési költségek fedezésére szolgáló diáktámogatással kapcsolatban az is jogos, hogy a tagállam csak azoknak a diákoknak nyújtson ilyen támogatást, akik igazolták, hogy bizonyos fokig beilleszkedtek ezen állam társadalmába (a fent hivatkozott Bidar-ügyben hozott ítélet 57. pontja).

50. Ezen megfontolások alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy annak megállapításával, hogy a szóban forgó diák egy meghatározott időszakban a fogadó tagállamban tartózkodott, a beilleszkedés bizonyos foka bizonyítottnak tekinthető (a fent hivatkozott Bidar-ügyben hozott ítélet 59. pontja).

Ezek a megállapítások alkalmazhatóak azon támogatások rendjére is, amelyben olyan hallgatók részesülnek, akik később munkavállalás céljából külföldre utaznak, pontosabban arra a kötelezettségre alkalmazhatóak, hogy ezen hallgatóknak a kapott támogatást vissza kell fizetniük: ez a megoldás indokolható egyrészt a hallgatók bizonyos fokú beilleszkedésével abban az államban, ahol támogatásban részesülnek (Magyarországon), másrészt azzal a

szándékkal, hogy az ilyen támogatás biztosítása nem kíván ésszerűtlen terheket róni az államra.

Így a személyek szabad mozgása nem sérül.

A törvény által megállapítandó rendelkezés kapcsán lehet majd megítélni pontosan a hallgatóknak nyújtott pénzügyi támogatás feltételeit, és lehet ellenőrizni azoknak a szabad szakmaválasztás és a szabad mozgás jogaival kapcsolatos összhangját. De előzetesen nem megállapítható, hogy az Alaptörvény XI. cikkéhez a negyedik módosítás 7. cikke alapján illesztett (3) bekezdés ellentétes lenne ezekkel a kötelezettségekkel.

A negyedik módosításnak az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodásra vonatkozó rendelkezései (a negyedik módosítás 8. cikke)

A negyedik módosítás 8. cikke szerint:

Az Alaptörvény XXII. cikke helyébe a következő rendelkezés lép:

(1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.

(3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.

Eredeti formájában csak a jelenlegi változat (1) bekezdésében található megfogalmazást tartalmazta a XXII. cikk. További bekezdései nem voltak. Így tehát a negyedik módosítás az eredeti szöveget a (2) és (3) bekezdésekkel egészítette ki.

A jelenlegi szöveg valójában két fajta rendelkezést tartalmaz:

- egy részük az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítására irányul;
- másik részük pedig az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenessé nyilvánítását teszi lehetővé;

Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosításáról

A magyar Alkotmánynak az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosításával kapcsolatos rendelkezései, úgy eredeti mint a módosítást követő változatokban, megfelelnek az állampolgárok számára lakóhely biztosításával kapcsolatos közhatalmi kötelezettségek alkotmányos szintű elismerésének. A régi alkotmányok nem tartalmaztak ilyen rendelkezéseket.

A nem olyan régi alkotmányok kezdtek el foglalkozni ezzel a kérdéssel (így például az 1975. június 9-i görög Alkotmány 21.4. cikke, az 1976. április 2-i portugál Alkotmány 65.

cikke, az 1978. december 27-i spanyol Alkotmány 47. cikke, az 1997. április 2-i lengyel Alkotmány 75.1. cikke).

Azok az államok, amelyek alkotmánya nem tartalmazott rendelkezést a lakhatással kapcsolatban, szintén elismerték azonban a közhatalom ezzel kapcsolatos kötelezettségeit. Így Franciaországban az Alkotmánytanács „alkotmányos értékű célként” ismerte el „a megfelelő lakóhellyel rendelkezésre vonatkozó lehetőség biztosítását valamennyi személy számára” (1995. január 19-i 94-359 DC határozat), és a törvényalkotó is elismerte a hivatkozható lakhatáshoz való jogot (2007. március 5-i törvény). Azt is megjegyezzük, hogy a Monacói Legfelső Bíróság, két 2001. november 6-i határozatában, úgy ítélte meg, hogy ahogy a lakhatáshoz való jog nem része a monacói Alkotmány III. címében lefektetett jogoknak és szabadságoknak (1. határozat), úgy azt a Monacóban is végrehajtott 1966. december 16-i Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 11. cikk (1) bekezdése sem ismeri el (2. határozat).

Az alkotmányos szabályokon túl, nemzetközi normák is tartalmaznak rendelkezéseket az államok lakhatással kapcsolatos kötelezettségeiről.

A fent már hivatkozott 1966. december 16-i Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 11. cikke (1) bekezdése így rendelkezik:

„Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés”.

Az Európa Tanács részéről a módosított Európai Szociális Charta 31. cikke ismeri el:

„I. Mindenkinek joga van a lakhatáshoz

II.: A lakhatáshoz való jog: Annak érdekében hogy biztosítsák a lakhatáshoz való jog hatékony érvényesítését, a Felek vállalják olyan intézkedések meghozatalát, amelyek célja:

1. elősegíteni a megfelelő színvonalú lakáshoz való hozzájutást;

2. megelőzni és csökkenteni a hajléktalanságot, úgy, hogy annak fokozatos felszámolását tartják szem előtt;

3.a lakások árát elérhetővé kell tenni azok számára, akik nem rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal.

A Szociális Jogok Európai Bizottsága számos alkalommal foglalhatott állás e cikk alkalmazásával kapcsolatban, Franciaországot (2007. december 5., 2008. február 4., 2009. október 19., 2011. június 28., 2012. április 24., 2012. szeptember 11.), Olaszországot (2005. december 7., 2006. június 25.), Hollandiát (2009. október 20.), Portugáliát (2006. június 30.), Szlovéniát (2009. szeptember 8.) érintő döntéseiben. E döntések sokszor nagyon szigorúak például Franciaország tekintetében (ld. a mellékletben).

Az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény nem említi a lakhatáshoz való jogot. Mégis két rendelkezését értelmezte az Európai Bíróság olyan értelemben, hogy azok a lakhatáshoz való jog elismerése felé haladnak anélkül, hogy e jogot kifejezetten kimondanák.

Először is az Egyezménynek a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogáról szóló 8. cikke kapcsán. Ez a jog volt érintett a 23848/04. sz. panasz alapján a Wallova és Walla kontra Cseh Köztársaság ügyben 2006. október 26-án hozott ítéletben, amely egy megfelelő lakóhellyel nem rendelkező család gyermekeinek hivatalból való elhelyezésével volt kapcsolatos. Az Európai Bíróság figyelembe vette az állami hatóságok mulasztásait az érintett családdal kapcsolatban (ld. a kivonatot a mellékletben).

Az Európai Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének a tulajdon védelméről szóló 1. cikke szintén arra készítette az Európai Bíróságot, hogy a lakhatáshoz való jog bizonyos szempontjait elfogadja.

A 48939/99. sz. panasz alapján az Oneryildiz kontra Törökország ügyben 2004. november 30-án hozott ítéletében, amely egy szeméttelen bekövetkezett robbanással volt kapcsolatos, amely következtében az ott felállított viskók lakói meghaltak, a Bíróság megállapította az állami hatóságok mulasztását azon kötelezettségükkel kapcsolatban, hogy ügyeljenek a lakóhelyek biztonságára, valamint az érintettek tulajdonjogát azon javakra nézve, amelyekben éltek (ld. a kivonatot a mellékletben).

Így bár a lakhatáshoz való jogot az Emberi Jogok Európai Bírósága kifejezetten nem ismerte el, azért a Bíróság felhívja a közhatalmat arra, hogy az állampolgárai számára megfelelő lakhatást biztosításához szükséges intézkedéseket hozza meg.

Pontosan ilyen értelemben tartalmaz rendelkezést a negyedik módosítás, amely előírja, hogy *(1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa és hogy, (2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.*

Ezek a rendelkezések teljes mértékben összhangban vannak az európai normákkal.

Az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenességéről

Meglepőnek tűnhet, hogy alkotmányos rendelkezés ismeri el annak lehetőségét, hogy *a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti[k] az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.* Ez a rendelkezés első ránézésre inkább közigazgatási szintű normát és bírói megoldásokat kíván. Franciaországban például az Államtanácsnak és a közigazgatási bíróságoknak gyakran volt alkalma arra, hogy jogellenesnek minősítsék a közterületfoglalást és határozzanak következőképpen a azt elfoglaló személy eltávolításáról (nem olyan régi példaként ld. Államtanács, 2010. július 23-i ítéletét az 335132. sz. SA PROMO METRO-ügyben, közzé tették a Lebon-gyűjteményben; a 2010. október 22-i ítéletét, 335051. sz. M. Serge A-ügyben; közzé tették a Lebon-gyűjteményben; a 2012. április 11-i ítéletét a 355356 sz. SOCIETE PRATHOTELS-ügyben; a 2012. december 28-i ítéletet a 353459. sz. úgynevezett La Forge de Belleville ügyben; a 2013. április 8-i ítéletet a 363738. sz. ATLALR Egyesület-ügyben), ideértve a lakóhelyről való eltávolítást is (például a 2008. március 17-i ítélet a 306461. sz. M. A.-ügyben, közzé tették a Lebon-gyűjteményben, a 2012. március 7-én hozott ítélet a 352367. sz. Mme Dominique A-ügyben).

Az első ránézésre másodlagos jelentőségű rendelkezések alkotmányos szabályozását bizonyos problémák akkut jellege magyarázhatja, amelyeket az alkotmányozó a jogszabályi rendszer legmagasabb szintjén kíván megoldani. Így biztosítja az Egyesült Államok Alkotmányának 2. kiegészítése a fegyverviseléshez való jogot, a 18. kiegészítés (amelyet később a 21. kiegészítés hatályon kívül helyezett) az alkoholos italok készítésének, eladásának vagy szállításának tilalmát. Hasonlóképpen került bele a Svájci Szövetség Alkotmányába az állatok levágásáról (25a cikk), a desztillált italokról (32a cikk), az abszintról (32b cikk), az alkoholos italokról (32c cikk), a szerencsejátéktermekről (35 cikk), stb. szóló rendelkezések.

A negyedik módosítás által a XXII. cikkbe illesztett (3) bekezdést az (1) és (2) bekezdésekkel kapcsolatban az alkotmányozó azon szándékával magyarázható, hogy lehetővé kívánta tenni a közterületet jogellenesen elfoglaló személyek eltávolítását, hogy lakóhelyeket alakítsanak ki. Ezzel kapcsolatban kell szemügyre venni az európai normákat, amelyekkel kapcsolatban láttuk, hogy bár nem ismerik el kifejezetten a lakhatáshoz való jogot, tartalmaznak bizonyos fokú védelmet azon személyek kapcsán, akik tehát lakóhelyük vonatkozásában védelmet kell élvezzenek.

A Szociális Jogok Európai Bizottságának már hivatkozott döntései és az Emberi Jogok Európai Bíróságának szintén hivatkozott ítéletei megállapították bizonyos államok mulasztásait amiért, nem tették meg a nehéz helyzetben élő személyek lakhatásának biztosításához szükséges intézkedéseket, így különösen a hajléktalanok megfelelő körülmények közötti letelepítésével kapcsolatban. Szintén elítélték azon személyek indokolatlan eltávolítását, akik bár jogellenesen tartózkodtak a közterületen, ott bizonyos biztonságot élveztek, amely meghatározott védelmet kellett jelentsen.

De az ítélkezési gyakorlat nem egyértelmű. Tekintettel van azokra a közérdekekre is, amelyek szintén jelen vannak ezekben az ügyekben.

Így két fajta megítélést emelhetünk ki.

Egyrészt elítélik az államok magatartását.

Így a 33/2006. sz. kollektív panasz alapján indult Mouvement international ATD Quart Monde kontra Franciaország ügyben a Szociális Jogok Európai Bizottsága súlyos értékelést fogalmaz meg a lakóhelyfoglalók kilakoltatása kapcsán (kivonat a mellékletben).

Másrészt az Emberi Jogok Európai Bírósága a már idézett 48939/99. sz. panasz alapján az Oneryildiz kontra Törökország ügyben 2004. november 30-án hozott ítéletében úgy ítélte meg, hogy az áldozatok tulajdonjoga sérült (ld. a kivonatot a mellékletben. (Hasonló értelemben ld. a 25446/06. sz. Yordanova kontra Bulgária ügyben 2012. szeptember 24-én hozott ítéletet).

Más ítéletek azonban jóváhagyták a nemzeti hatóságok döntéseit tekintettel a védendő közérdekekre, amelyeknél nem lehet előbbre valónak tekinteni a személyek foglalt tulajdonának korábbiságát.

Ez az eset a 27238/95. sz. panasz alapján a Chapman kontra Egyesült Királyság ügyben 2001. január 18-án hozott ítéletben egy építési engedély kiadásának elutasítása

kapcsán egy olyan cigány származású személy számára, aki egy általa korábban elfoglalt területen kívánt építeni (ld. a mellékletben).

Az Európai Bíróság ugyanerre a következtetésre jutott a Nagykamara előtt tárgyalt 34044/02. sz. panasz alapján indult Depalle kontra Franciaország ügyben és a 34078/02. sz. panasz alapján indult Brosset Tribollet-ügyben 2010. március 29-én hozott két ítéletében egy engedély meghosszabbítása kapcsán, amelyet jóval korábban kaptak, a tengeri közterület egy részén, amelyen az érintettek lakóhelyet építhettek (ld. a mellékletben).

Ez az ítélkezési gyakorlat kapcsolatba hozható a francia bíróságok hasonló ügyekben hozott ítélkezési gyakorlatával.

Így az Államtanács úgy ítéli meg, hogy az építési tilalom a tengeri közterület egy részén megfelel a terület védelme szükségességének (ld. a mellékletben szereplő 2010. október 6-i és 2012. március 7-i ítéleteket).

E korábbi ügyek lehetővé teszik, hogy a negyedik módosításból származó XXII. cikk (3) bekezdés rendelkezéseit értékelhessük, amelyek szerint tehát *törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.*

Különbséget kell tenni a jogellenesség megállapítása és a jogellenesség szankciója között.

A jogellenesség megállapítása bizonyos cél elérését szolgálja, és bizonyos intézkedések meghozatalára jogosít fel.

Az elérni kívánt cél négy különböző érdek a közrend, a közbiztonság, a közegészség, a kulturális örökség védelme. Mindig közérdekről van szó. Ahogyan láttuk az Európai Bíróság az ilyen fajta érdeket figyelembe veszi, amikor meghatározza, hogy olyan intézkedés, mint például egy építési engedély kiadásának visszautasítása vagy az adott lakóhelyről való kilakoltatás indokolt-e. Azok az indokok, amelyek esetére a magyar alkotmányozó előírta az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenessé nyilvánítását, nem vitathatóak.

Az előírás szerint a jogellenességet törvény vagy helyi önkormányzati rendelet állapítja meg. Ebben a tekintetben két eshetőséget kell megkülönböztetni.

Az első esetben egy általános és személytelen rendelkezés döntene arról, hogy a közterület mely adott része nem lehet életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás helye (ahogyan Franciaország esetében az állami személyek tulajdonáról szóló általános törvénykönyv L. 2132-3. cikke szerint: *„Senki nem építhet a tengeri közterületen vagy hajthat végre területrendezést vagy létesíthet más művet bontás és az építőanyagok elkobzásának szankciója mellett”*. Ilyen rendelkezésnek nincs akadálya.

A második esetben egy adott esetben kerül megállapításra a közterület egy kifejezett részén az életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás jogellenessége. Ebben az esetben a lakóhely tényleges kialakítását célozzák, és annak jogellenességét állapítják meg: nem a törvény vagy a rendelet feladata, hogy ilyen megállapítást alkalmazzon. Az ilyen megállapítás általában bíró feladata, hogy a megfelelő következtetéseket levonják.

Jelenlegi formájában a XXII. cikk (3) bekezdésének célja, hogy a törvényalkotó és a rendeletalkotó számára felhatalmazást adjon a közterület azon részének meghatározására, amelyen az életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás jogellenes. Nem tárgya és nem célja, hogy törvény vagy rendelet minden esetre megállapítsa a jogellenesség fennállását.

Ez a megállapítás már a jogellenesség szankciójának kérdéséhez vezet. A (3) bekezdés ezzel kapcsolatban nem tartalmaz rendelkezést, de nem is feladata, hogy önmagában szabályozza az ilyen szankciók rendjét. Ez már az általános jog alapján olyan eljárások feladata, amelyek célja egy adott személy jogellenes magatartásának megszüntetése.

Ezek az eljárások általában bíró beavatkozásával járnak, aki kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek egy adott személy magatartásának jogellenességét megállapítani és ennek következményeit levonni.

Ezek lehetnek büntetőjogi szankciók vagy olyan szankciók, amelyek a magatartás megszüntetésére irányulnak a jogellenes magatartást elkövető erőszakkal való eltávolításának fenyegetettségével.

Ebben a szakaszban kell megvizsgálni az eljárási biztosítékokat, és figyelembe venni a foglaló egyéni helyzetének körülményeit, tudniillik a tartózkodás idejét, annak türését, amely hosszabb időszakon át figyelhető meg, és a más lakóhelyen elhelyezés lehetőségének hiányát – ezek azok a feltételek, amelyekről az Európai Bíróság úgy ítélhette meg, hogy bizonyos esetekben vizsgálendóak az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikke és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke kapcsán (a már idézett 48939/99. sz. panasz alapján az Oneryildiz kontra Törökország ügyben 2004. november 30-án hozott ítélet).

A magyar Alkotmány XXII. cikkének új (3) bekezdése nem vonja kétségbe ezeket a biztosítékokat. Bár lehetővé teszi az életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás megakadályozását a közterület meghatározott részén törvény vagy rendelet útján, nyitva hagyja a végrehajtási intézkedések kérdését, ezeket az érintettek jogainak tiszteletbe tartása mellett kell meghozni majd.

Ebből kifolyólag a magyar Alkotmány XXII. cikkének a negyedik módosítás által eredményezett rendelkezése összhangban áll az európai normákkal.

A negyedik módosítás alkotmánybíráskodásra vonatkozó rendelkezései (a negyedik módosítás 12. cikke)

A. — A negyedik módosítás elfogadását megelőzően az Alaptörvény 24. cikke, (2) bekezdésének b) pontja a következőképpen rendelkezett:

(Az Alkotmánybíróság)

b) bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját;

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításának 12. cikke pedig a következőképpen került megfogalmazásra:

(1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

(Az Alkotmánybíróság)

„b) bírói kezdeményezésre soron kívül, de legalább harminc napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;”

Tartalma szempontjából a rendelkezés alapvetően nem tér el a korábbi, módosított rendelkezéstől. Csupán egy új eljárási szabályt állít fel. Arra hívja fel az Alkotmánybíróságot, hogy meghatározott határidőn, tudniillik harminc napon belül határozzon egy folyamatban lévő ügy alkotmányossági kérdése kapcsán.

Bár lehetséges megkérdőjelezni a felállított határidő viszonylagos rövidségét, amely az Alkotmánybíróság rendelkezésére áll a határozata meghozatalához, de ugyanilyen határidőt írt már elő a 6. cikk (6) bekezdése is, mindazonáltal meg kell állapítani, hogy más európai országokban is általános követelmény, hogy az Alkotmánybíróság egy már az eljárása kezdetén meghatározott határidőn belül döntsön, meghatározott módon, azaz egy megkezdett alkotmányos eljárás keretei között azért, hogy ne késleltesse indokolatlanul egy folyamatban lévő jogvita rendezését.

B. — A negyedik módosítás elfogadása előtt az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének e) pontja a következőképpen rendelkezett:

(Az Alkotmánybíróság)

e) a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egynegyedének kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját;

Ennek a pontnak a következő rendelkezés lép a helyébe:

(Az Alkotmánybíróság)

„e) a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját;”

Ez a rendelkezés a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész számára is jogot biztosít ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság előtt kezdeményezzék a jogszabályoknak a T) cikk (2) bekezdésének értelmében vett Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát. Így kiszélesíti azok körét, akik az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak. Nem látszik jogi ellenérv egy ilyen módosítással szemben.

C. — A negyedik módosítás elfogadását megelőzően az Alaptörvény 24. cikke (4) és (5) bekezdései a következőképpen rendelkeztek:

(4) Az Alkotmánybíróság tizenegy 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 pártoknak és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(5) Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 12. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

(3) Az Alaptörvény 24. cikk (4) és (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:

„(4) Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.

(5) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E vizsgálatot

a) az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök,

b) a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.”

Ezekkel kapcsolatban a korábban az Alkotmánybíróság összetételével, a törvényi rendelkezések hivatalból való vizsgálatával és az alkotmányos rendelkezések Alaptörvényben meghatározott eljárási követelmények vonatkozásában való felülvizsgálatával kapcsolatban már megfogalmazott észrevételeinkre utalunk vissza.

D. — Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 12. cikkének (2) bekezdése a következőképpen fogalmaz:

(Záró és vegyes rendelkezések)

(2) Az Alaptörvény 5. pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

„5. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

Ha meg kívánjuk érteni e rendelkezést, elengedhetetlen emlékeztetni arra, hogy a Nemzeti Hitvallás szerint „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodiktól ... számítjuk”.

Ugyanez az 1990. május 2-i dátum tekinthető „hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének”. Ld. továbbá az Alapvetések R) cikk (1) bekezdésben használt megszövegezést.

Tudjuk továbbá, hogy Magyarország 2011. április 25-i Alaptörvénye a záró rendelkezések közül az elsőben meghatározottak szerint „2012. január 1”-től lépett hatályba.

Figyelembe véve ezeket az időpontokat – amelyek politikai jelentősége természetesen nem hagyható figyelmen kívül és nem becsülhető alá sem – hogyan lehet értelmezni az Alaptörvény záró és vegyes rendelkezései közé foglalt azon szabályt értelmezni, amely „hatályon kívül helyezi”, az általuk kifejtett joghatások megőrzése mellett az Alkotmánybíróság 2012. január 1. előtt hozott határozatait?

Nem gondoljuk, hogy a „hatályuk veszítik” kifejezés, fenntartva a használt kifejezés francia fordításának esetleges ellenőrzését, a legszerencsésebb ebben a vonatkozásban. A hatályvesztés általában szabályokra, tudniillik törvényi vagy rendeleti szintű normákra

vonatkozik. Azon intézmény állapítja meg, amely eredetileg hatáskörrel rendelkezett a kérdéses jogszabályi rendelkezés meghozatalára. A hatályon kívül helyezés nem lehet visszaható hatályú. A hatálya ex nunc. Csak jövőbeni helyzetekkel lehet kapcsolatos. Más szavakkal a hatályát veszített szöveg elvben a jövőre nézve fogja elveszíteni hatását.

A kifejezés szokásosan használt értelmében a hatályon kívül helyezés kevésbé alkalmazható az igazságszolgáltatási döntésekre, és a fortiori arra, amit „ítélkezési gyakorlatnak” szokás nevezni.

E terminológiai kérdéseket félretéve nehezen látjuk, hogy milyen jogi érvek szólnának egy olyan norma ellen, amely kifejezi azt a gondolatot, hogy egy új alkotmánynak a korábbival szemben érvényesülnie kell.

A mi értelmezésünkben a záró rendelkezés, amely logikus folytatása az Alaptörvénynek a C) cikk (1) bekezdésében meghatározott „hatalom megosztásának elvével” kapcsolatos rendelkezésnek, csak négy féleképpen érthető. Így tehát négy különböző helyzetet kell megkülönböztetni. Ezek egymáshoz képest tárgyak alapján megjelenésük ideje vagy esetleges jövőbeni megjelenésük ideje alapján különböztethetők meg.

1. — Először is azoknak az alkotmánybíróági határozatoknak a sorsát kell megvizsgálni, amelyeket az Alaptörvény negyedik módosítása elfogadása előtt hoztak, és olyan rendelkezéseken alapultak, amelyeknek már nincs alkotmányos alapja.

Fontos kihangsúlyozni, hogy e határozatok azon joghatásai, amelyeket azok már korábban kifejtettek, nem kérdésesek. A jövőre nézve azonban ezek a határozatok és indokolásaik, amelyek ezeket alátámasztották, már nem képezhetik más alkotmánybíróági határozatok érvényes megalapozását.

Az Alkotmánybíróság új határozatait már nem alapíthatja olyan rendelkezésekre, amelyek már nem léteznek. A fortiori nem veheti figyelembe az olyan bírói döntéseket, amelyeket e rendelkezések alapján hoztak.

2. — Továbbá tekintettel kell lenni az Alaptörvény negyedik módosítása előtt elfogadott határozatokra is. Elviekben ezek érvényesek. Megőrizték jogi relevanciájukat, például elméleti megfontolások kapcsán, azzal a feltétellel természetesen, hogy azok az alkotmányos rendelkezések, amelyeken alapulnak, továbbra is hatályban maradtak, azaz ennél pontosabban nem fogalmazhatunk, ugyanolyan módon kerültek bele az Alaptörvény negyedik módosítását követő változatába.

E tekintetben ezek a határozatok hozzájárulnak egy egységes ítélkezési gyakorlat kialakításához, amely az Alaptörvény módosított vagy megőrzött rendelkezései alapján lesz kialakítható.

3. — Figyelemmel kell lenni a negyedik módosítás elfogadását követően hozott határozatokra is az Alaptörvény összegzett szövegének kiinduló pontjánál. Az Alaptörvény ugyanis immár megfogalmazza saját rendelkezéseinek értelmezési szabályát. Az alkotmánybírók határozataik indokolását az alkotmányos rendelkezésekre alapozhatják, ahogyan azok jelenleg hatályosak, nem pedig a korábbi alkotmánybíróági határozatokra, amelyeket, ahogyan arra emlékeztetni kell, különleges politikai körülmények között fogadtak el egy nem kellően pontos alkotmányos környezetben. Itt egy értelmezési irányról van szó,

amelyet maga az alkotmányos szöveg szerzője fogalmazott meg, ez pedig nem tekinthető elítélendőnek.

4. — Végül meg kell vizsgálni azokat a határozatokat, amelyeket az Alaptörvény negyedik módosítását követően kialakult rendelkezések alapján hoznak majd. Az Alkotmánybíróság nem használhatja majd fel az ítélkezési gyakorlatát ezen új tárgyak vonatkozásában. Az elé kerülő ügyek kapcsán az Alkotmánybíróság feladata lesz következésképpen, hogy a számára meghatározott hatáskörök gyakorlása során kidolgozza azokat a szabályokat, amelyek lehetővé teszik a számára, hogy az Alaptörvény egységes rendelkezéseit értelmezze és végrehajtsa.

A negyedik alkotmánymódosítás igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezései

(a negyedik módosítás 14. cikke)

A módosítás 14. cikke szerint:

Az Alaptörvény 27. cikke a következő (4) bekezdéssel egészül ki:

„(4) Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése érdekében sarkalatos törvényben meghatározottak szerint az Országos Bírósági Hivatal elnöke sarkalatos törvényben meghatározott ügyek tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.”

A 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvény 27. cikkének első három bekezdése változatlan maradt:

(1) A bíróság – ha törvény másképpen nem rendelkezik – tanácsban ítélkezik.

(2) Törvény által meghatározott ügyekben és módon nem hivatásos bírák is részt vesznek az ítélkezésben.

(3) Egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el. Törvény által meghatározott ügyekben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat, akire e tevékenysége során alkalmazni kell a 26. cikk (1) bekezdését.

E rendelkezések azok közé illeszkednek, amelyek a bíróságokkal kapcsolatban (25-28. cikkek) között kerültek meghatározásra. Ezek közül ki kell emelni különösen a 26. cikk rendelkezését, amely szerint *(1) A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.*

E rendelkezések a XXVIII. cikkel is kapcsolatba hozhatóak: *(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.*

A 27. cikk (4) bekezdésének új tartalma azt célozza és éri el, hogy lehetővé váljon az Országos Bírósági Hivatal elnöke számára, hogy az ügyeket az általános illetékességű

bíróságtól eltérő, azonos hatáskörű bíróság elé tegye át. Egy ilyen intézkedés indoka, hogy lehetővé tegye, hogy a bírói döntés ésszerű határidőn belül megszülessen, és hogy a bíróságok között kiegyensúlyozott legyen az ügyterhelés. Ezáltal tehát nem egy különleges bíróságot jelölnek ki, hanem egy ugyanolyan hatáskörökkel és jogosultságokkal rendelkező bíróságot, mint amilyen az általános illetékességi szabályok szerinti bíróság. Valójában ez a megoldás a bíróságok közötti területi illetékesség kapcsolatos felosztáson változtat, nem pedig az anyagi hatáskörök felosztásán.

Az elérni kívánt cél egyrészt megfelel az Emberi jogok és alapvető szabadságok európai egyezményének 6. cikke (1) bekezdésében előírtakkal, amely szerint a bírói határozatot ésszerű határidőn belül kell meghozni, másrészt annak a szándéknak, hogy az igazságszolgáltatás megfelelő igazgatását biztosítsák (ilyen megoldást találhatunk más országok törvényhozásában és ítélkezési gyakorlatában, így például Franciaországban is, ld. a mellékletet).

Az a kérdés, hogy a kijelölő döntés, amely egy jogesetet egy bíróságtól egy másikhoz tesz át, ne tűnjön olyan intézkedésnek, amelynek célja, hogy egy ügyben egy kifejezetten kiválasztott bíróság járjon el, és hogy egy adott irányban döntsön. Ezáltal sérülne a pártatlanság elve, amely különösen az Európai Egyezmény 6. cikke (1) bekezdése és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerint alapvetően fontos.

A pártatlanság fogalmát az Európai Bíróság úgy pontosította, hogy megkülönbözteti a szubjektív pártatlanságot és az objektív pártatlanságot. Az első ítélet ezzel kapcsolatban a 8692/79. sz. panasz alapján a Piersack kontra Belgium ügyben 1982. október 1-én született. A Bíróság ebben a következő általános meghatározást hozta: *30. Bár a pártatlanság eredetileg az előítélet hiányával vagy az elfogultság hiányaként határozható meg, mégis különösen az Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdése (6-1. cikk) fényében különböző módokon ítéltető meg. E kapcsolat alatt megkülönböztethetjük a szubjektív elemet, amely azt igyekszik meghatározni, hogy az adott bíró mit gondolhat saját hatáskörében ilyen körülmény esetén, és egy objektív elemet, amely azt keresi, hogy a bíró elegendő biztosítékot mutat-e fel minden ezzel kapcsolatos jogos gyanú kizárására.*

Ezt a különbségtételt később a Bíróság a 10486/83. sz. panasz alapján a Hauschildt kontra Dánia ügyben 1989. május 24-én hozott ítéletében pontosította:

46. A 6. cikk (1) bekezdése (6-1. cikk) értelmében vett pártatlanság értékelendő egy szubjektív elem alapján, amely azt igyekszik meghatározni, hogy mi lehet egy adott bírónak egy adott esetben a személyes meggyőződése, és egy objektív elem alapján, amely azt keresi, hogy a bíró elegendő biztosítékot mutat-e fel minden ezzel kapcsolatos jogos gyanú kizárására.

47. Az elsővel kapcsolatban sem a Bizottság sem a Bíróság előtt a panaszos nem gyanúsította elfogultsággal az érintett bírókat. Így azután a bíró személyes pártatlanság vélelmezett ellenkező bizonyításának hiányában, márpedig ilyen bizonyíték a jelen ügyben nem volt.

Hátravan tehát az objektív elem vizsgálata.

48. Ehhez pedig azt a kérdést kell feltenni, hogy függetlenül a bíró személyes eljárásától bizonyos ellenőrizhető tények alapján lehetséges-e kételkedni a bíró pártatlanságában. E tárgyban még a látszat is jelentőséggel bír. Hiszen ettől függ az a bizalom, amelyet egy demokratikus társadalom bíróságainak sugallniuk kell a perben résztvevők felé, így különösen büntető ügyekben a vádlott felé. Kizárását kell tehát kérnie

minden olyan bírónak, akinél jogosan lehet tartani a pártatlanság hiányától (ld. mutatis mutandis a már hivatkozott De Cubber-ítéletet, A sorozat, 86. sz., 14. o., 26. pont).

Ebből pedig az következik, hogy ahhoz, hogy döntsünk arról, hogy egy adott ügyben fennáll-e olyan jogos indok, amely miatt kételkedhetünk egy bíró esetén a pártatlanság hiányáról, a vádlott nézőpontja tényező lehet, de nem játszik döntő szerepet (a Piersack-ügyben, 1982. október 1-én hozott ítélet, A sorozat, 53. sz., 16. o., 31. pont). A döntő elem abban áll, hogy az érintett észlelései tárgyilagosan igazolhatónak tekinthetők-e.

Az Európai Közösségek (jelenleg Európai Unió) Bírósága hasonló módon elemez. Így a C-341/06 P és C-342-06 P sz. Chronopost SA, La Poste kontra Union française de l'express (UFEX) és társai egyesített ügyekben 2008. július 1-én hozott ítéletében az állapította meg:

54. Egyebekben a pártatlanság követelményének két oldala van. Először is a bíróságnak szubjektív módon pártatlannak kell lennie, azaz annak egyik tagja sem mutathat elfogultságot vagy személyes előítéletet, az ellenkező bizonyításáig a személyes pártatlanságot vélelmezni kell. Másrészt a bíróságnak objektív módon is pártatlannak kell lennie, azaz ebben a tekintetben megfelelő biztosítékokat kell nyújtania az összes jogszerű kétely kizárására (lásd ebben az értelemben az EJEB 1993. február 24-i, Fey kontra Ausztria ítélet [A. sorozat 255-A. szám, 12. o., 28. §]; az 1997. február 25-i, Findlay kontra Egyesült Királyság ítéletet, Ítéletek és Határozatok Tára 1997-I, 281. o., 73. §, valamint a 2007. október 4-i Forum Maritime S. A: kontra Románia ítélet, 63610/00. és 38692/05. szám, az Ítéletek és Határozatok Tárában még nem tették közzé).

(ugyanebben az értelemben még az Európai Közösségek Bíróságának a C-308/07 P sz. Koldo Gorostiaga Atxalandabaso-ügyben 2009. február 19-én hozott ítéletét)

A magyar Alaptörvény negyedik módosítást követő 27. cikkének (4) bekezdése elsősorban általános módon az objektív pártatlanság kérdését veti fel. Adott esetben ez a szubjektív pártosság kockázatával is társulhat.

Általánosan, egy perben szereplő személyben, akinek az ügye az Országos Bírósági Hivatal elnöke döntése alapján az általános hatáskörrel rendelkező bíróságról átkerül egy másik bíróság elé, ez azt a benyomást keltheti, hogy az ügy átkerülése azt célozza, hogy az ügy egy bizonyos megoldással érjen véget. Ez az érzés szubjektíve alaptalan lehet, mivel a Hivatal elnöke a kijelölő döntést kizárólag az igazságszolgáltatás szervezetének jobb igazgatása céljából hozta, különösen pedig azért, hogy az adott ügyben ésszerű határidőn belül születhessen döntés és hogy a bíróságok között kiegyensúlyozott ügyterhelést biztosítson. Mindazonáltal a híres mondás szerint: *Justice must not only be done, it must seem to be done.*

De ahogyan az Európai Bíróság is kijelentette (például a 34130. sz. panasz alapján a Morel kontra Franciaország ügyben 2000. június 6-án hozott ítéletében) *ahhoz, hogy döntsünk arról, hogy egy adott ügyben fennáll-e olyan jogos indok, amely miatt kételkedhetünk egy bíró esetén a pártatlanság hiányáról, az érintett vagy érintettek nézőpontja tényező lehet, de nem játszik döntő szerepe. A döntő elem abban áll, hogy az érintettek észlelései tárgyilagosan igazolhatónak tekinthetők-e (ld. a kivonatokat a mellékletben).*

Egy bíróság összetételében beállít váratlan változás a tárgyalások kezdete előtt más körülményekkel összefüggésben (a kérelmezők késői áttétele, a tárgyalások rövidsége, és

különösen az a körülmény, hogy fontos bizonyítási elemek nem kerültek a tárgyalás során megfelelő bemutatásra és megvitatásra, a vádlottak jelenlétében és a nyilvánosság ellenőrzése mellett) hozzájárulhattak az Európai Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésének megsértéséhez (ld. a 10590/83. sz. panasz alapján a Barbera, Messegué és Jabardo kontra Spanyolország ügyben 1988. december 6-án hozott ítéletet – a kivonat a mellékletben). Így közvetve kizárólag a bíróság összetételének megváltoztatása önmagában nem sértené annak objektív pártatlanságát.

Ezért nem jelenthetjük ki azt, hogy akár elviekben az a lehetőség, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke áthelyezhet ügyeket egy bíróságról egy másikra olyan jellegű lehet, amely sértené az objektív pártatlanságból fakadó körülményeket. De ez a kockázat elkerülhető.

Ahhoz, hogy elkerülje ezt a kockázatot a sarkalatos törvénynek, amely elfogadását a 27. cikk (4) bekezdése írja elő, pontosítania kell azokat a feltételeket és kritériumokat, amelyek alapján az Országos Bírósági Hivatal elnöke dönthet majd bizonyos ügyek egyik bíróságtól egy másikhoz való áthelyezéséről. Kívánatos lenne, hogy az ügyek egyik bíróságról a másikra való áttételének jogát csak az ügyek meghatározott köre ne pedig egyes adott ügyek kapcsán lehessen gyakorolni. Ez megfelelne az ügyteher bíróságok közötti megfelelő kiegyenlítésére és a bírói döntés ésszerű határidőn belüli megszületésére vonatkozó indoknak, amely nem egyetlen ügyre hanem ügyek egy csoportjára lenne alkalmazandó. Így a jog általános intézkedéssel kerülne alkalmazásra nem pedig egy adott ügyre vonatkozó különös intézkedéssel.

De egy adott ügy kapcsán a szubjektív pártosság kockázata is fennállhat. Különösen így van ez, ha egy bíróság tagjai már állást foglaltak egy adott kérdésben, vagy ha egy ügy különösen érzékeny akkut kérdést érint azon a területen, ahol az általános illetékességgel rendelkező bíróságnak azt el kell bírálania (például egy olyan bűncselekmény esetén, amely az adott városban, ahol azt elkövették, nagy szenvedélyeket ébresztett, és a lakosság szigorú büntetést követel).

Az első esetben a kizárás lehetősége általában megengedi, hogy elkerüljék, hogy egy bíróság meghatározott tagja tárgyalhassa az ügyet, ha az magától nem „hagyta el” az ügyet. Előírhatnák azt, hogy ha az egész bíróság gyanúba került a szubjektív pártosság kapcsán, az ügyet egy másik bíróságra bízzák.

A második esetben nem a bíróság tagjainak személyes pártossága kérdéses, hanem az a környezet, amelyben ítéletet kell hozniuk. Az igazságszolgáltatás tekintélyének biztosítása végett az ügyet egy másik területen található bíróságra bízhatják (ezt hívják Franciaországban egy bírósági eljárás környezetből kiszakításának).

Mindkét esetben az a lehetőség, hogy egy hatóság, nevezetesen az Országos Bírósági Hivatal elnöke, áthelyezheti az ügyet egy az általános szabályok szerint területileg illetékes bíróságról egy másikra, éppen hogy biztosítani tudja az igazságszolgáltatás pártatlanságát.

Az Alaptörvény 27. cikkének új (4) bekezdése alkalmazására sarkalatos törvény elfogadását írja elő. E törvénynek pontosan meg kell határoznia azokat a feltételeket és kritériumokat, amelyek alapján bizonyos ügyek egyik bíróságról egy másikra történő áthelyezéséről az Országos Bírósági Hivatal elnöke dönthet.

Végül e törvény tartalma teszi majd lehetővé, hogy a negyedik módosítás e tárggyal kapcsolatos tényleges hatását az európai normákkal kapcsolatban vizsgálni lehessen.

ÖSSZEGZÉS

A fenti megállapításokra tekintettel, alulírottak azon a véleményen vagyunk, hogy Magyarország Alaptörvénye negyedik módosításának rendelkezései:

- összhangban állnak az európai normákkal és standardokkal vagy összeegyeztethetők azokkal:

- * a házasság meghatározása
- * az alkotmánymódosítások felülvizsgálata
- * a kommunista rendszer alatt elkövetett bűnök nyilatkozat formájában való felsorolása, amennyiben azok nem tartalmazzak új meghatározást
- * az egyházak elismerése és jogállása
- * a politikai reklám szabályozása
- * a felsőoktatási intézmények és a szakmai tevékenységüket tanulmányaik után külföldön folytatni kívánó hallgatók pénzügyi támogatási rendszerének szabályozása
- * a lakhatáshoz való jog és a közterület elfoglalásának jogellenessége
- * az alkotmánybíráskodás vonatkozásában;

- összhangban állnak az európai normákkal és standardokkal vagy összeegyeztethetők azokkal, amennyiben azokat a megfelelő módon értelmezik:

- * a családi kapcsolat meghatározása vonatkozásában, amennyiben az nem zárja ki a házasság és a szülő-gyermek viszonyon kívüli kapcsolatot sem
- * a kommunista rendszer alatt elkövetett bűnök elévülése vonatkozásában, amennyiben nem nyitnak új elévülési határidőt, amennyiben az már lezárult
- * az egykori kommunista vezetők személyes jellegű adatainak közzététele vonatkozásában, amennyiben tiszteletben tartják az ártatlanság vélelmét és a magánélet védelméhez való jogot
- * az egykori kommunista vezetők számára megítélt nyugdíjak és más juttatások csökkentése vonatkozásában, amennyiben az így megtakarított összegeket az áldozatok kártalanítására használják fel, és így a csökkentés egy tulajdon közérdekből való elvételének tekinthető
- * a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása vonatkozásában az emberi méltóságot, az etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságot ért sérelem esetén, amennyiben ez mindenképpen szükséges az alapjogok védelméhez
- * az igazságszolgáltatás szervezése kapcsán, amennyiben az ügyek áthelyezése egy bíróságról egy ugyanolyan bíróságra objektív kritériumok alapján történik;

- az európai normák és standardok kapcsán támadható:

- * a kommunista rendszer alatt elkövetett bűnök el nem évülésének kimondása, amennyiben azok már korábban elévültek

* a kommunista rendszer alatt tanúsított magatartásokkal kapcsolatos állításokra vonatkozó tūrésı kötelezettség

* a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása a magyar nemzet és a nemzeti közösség kapcsán, amely fogalmak nem elég világosak.

Mindegyik esetben azoknak a törvényi rendelkezéseknek, amelyek elfogadása szükséges ahhoz, hogy az alkotmányos rendelkezések végrehajtását biztosítsák, az Alaptörvény, valamint az európai normák és standardok által meghatározott alapvető jogok és szabadságok tiszteletben tartásához szükséges biztosítékokat tartalmazniuk kell.

2013. május 1.

Francis Delpérée

Pierre Delvolvé

Eivind Smith