

NEMZETKÖZI EMBERI JOGOK ÉS A MAGYAR JOGREND*

A dolgozat azt vizsgálja, hogy az Alaptörvény hatálya alatt miként érvényesülnek a nemzetközi emberi jogi követelmények és kifejezetten az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiben megállapított minimumkövetelmények a magyar jogrendben. Az elemzés áttekintheti az Alkotmánybíróság vonatkozó joggyakorlatát, illetve betekintést enged az országgyűlés és a kormány eddigi gyakorlatába, és ennek más közjogi szereplőket érintő következményeibe. A legtöbb magyar közjogi szereplő európai és nemzetközi összefüggéseiben képzeletben el az Alaptörvény működését, bár az elemzés nyomán a közjogi szereplők teljesítménye pillanatnyilag vegyes képet mutat. Az Alaptörvény kezdeti éveinek tanulsága, hogy bár a normaszöveg képes a nemzetközi kötelezettségek és az európai emberi jogi minimumkövetelmények nyelvén szólni, ez az értelmezés nem evidens és korántsem az egyetlen értelmezési modalitás.

Az *Alaptörvény* deklarálta egy többszintű, nemzetközi és európai elemekkel teljes alkotmányos rendszer része.¹ Sonnevend Pál szavaival: „(a)z alkotmányozás – az elfogadott Alaptörvény erős ideológiai jellege ellenére – távolról sem helyezte a magyar alkotmányos rendet az európai alkotmányosság keretein kívül.”² Az *Alaptörvény* Q) cikke szerint:

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

* Köszönettel tartozom Polgári Eszter, Sonnevend Pál, Jakab András, Tordai Csaba és Bitskey Botond segítő észrevételeiért.

¹ Lásd CHRONOWSKI Nóra: „Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: NKE Közigazgatás-tudományi Kar 2014) 109–129. Továbbá JAKAB András: „A jogforrási rendszer” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba, Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (Budapest: HVG-ORAC³2014) 111–129, 163–167.

² SONNEVEND Pál: „Az Emberi Jogok Európai Egyezménye mint Európa emberi jogi alkotmánya” in CSEHI Zoltán – SCHANDA Balázs – SONNEVEND Pál (szerk.): *Viva Vox Iuris Civilis. Tanulmányok Sólyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából* (Budapest: Szent István Társulat 2012) 326–341, 327.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

Magyarország Európai Uniói tagsága nemcsak az Európai klauzula E) cikk)³ szövegében érhető tetten: az *Alaptörvény* kifejezetten rendelkezik az Európai Parlamenti választásokon való részvétel feltételeiről,⁴ valamint az európai büntetőjog, illetve bűnügyi együttműködés következményeiről.⁵

Az emberi jogokat érintő nemzetközi emberi jogi kötelezettségek közül a leggyakrabban említettek az olyan multilaterális nemzetközi egyezmények, mint az ENSZ Egyezségokmányok,⁶ a genfi menekültügyi egyezmények,⁷ az ENSZ kínzás elleni egyezménye,⁸ és annak fakultatív jegyzőkönyve,⁹ a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény,¹⁰ valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye¹¹ (továbbiakban: EJEE). Az *Alaptörvény* számos rendelkezésében beazonosíthatók a fent említett nemzetközi egyezmények, különösen az EJEE szövegszerű lenyomata.¹² Bár ezeket az egyezményeket a magyar állam jórészt az *Alaptörvény* elfogadása előtt ratifikálta, az *Alaptörvény* negyedik módosítása egyértelműen fenntartja a korábbi nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát.¹³

A dolgozat azt vizsgálja, hogy az *Alaptörvény* hatálya alatt miként érvényesülnek a nemzetközi emberi jogi követelmények és kifejezetten az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB) ítéleteiben megállapított minimumkövetelmények a magyar jogrendben. Az elemzés áttekinti az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) vonatkozó joggyakorlatát, illetve betekintést enged az országgyűlés és a kormány eddigi gyakorlatába és ennek más közjogi szereplőket érintő következményeibe.

³ A dolgozat nem foglalkozik az *Alaptörvény* és az EU-jog viszonyával.

⁴ *Alaptörvény* XXIII. cikk (1), (2) és (6) bek.-ek.

⁵ *Alaptörvény* XXVIII. cikk (4) és (6) bek.-ek.

⁶ Kihirdetve: 1976. évi 8. tvr. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről, valamint az 1976. évi 9. tvr. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

⁷ Kihirdetve: 1989. évi 15. tvr. a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

⁸ Kihirdetve: 1988. évi 3. tvr. a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.

⁹ Kihirdetve: 2011. évi CXLI. tv. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről.

¹⁰ Kihirdetve: 2007. évi XCII. tv. a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

¹¹ Kihirdetve: 1993. évi XXXI. tv. az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

¹² Az egyezéseket áttekinti Kovács Péter: „Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletére való hivatkozás újabb formulái és technikái a magyar Alkotmánybíróság, valamint néhány más alkotmánybíróság mai gyakorlatában” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/2. 73–84, 74.

¹³ *Alaptörvény* Záró és egyes rendelkezése, 8. pont.

A kormány és az országgyűlés nem vádolható azzal, hogy egyáltalán ne tenne eleget nemzetközi jogi vagy emberi jogi kötelezettségeknél az *Alaptörvény* korában.¹⁴ 2015-ben a kormány előterjesztésére elfogadta az országgyűlés az Országos Fogyatékosügyi Programot (2015–2025),¹⁵ amely az ENSZ Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény, illetve az Európai Bizottság 2010–20-ra szóló Európai Fogyatékosügyi Stratégiája hazai végrehajtásának eleme. Elsősorban EU-finanszírozással és lassan, de zajlik a fogyatékos emberek lakóhelyeül szolgáló nagy intézetek kitagolása.¹⁶ 2016-ban kerül sor Magyarország rendszeres egyetemes időszakos felülvizsgálatára (*Universal Period Review*, továbbiakban: UPR) az ENSZ közgyűlése előtt.¹⁷ Ez lesz az első olyan UPR, amely az *Alaptörvény* hatálybalépése óta tekinti át az emberi jogok állapotát hazánkban.¹⁸ Ez az elemzés nem kívánja előrevetíteni a UPR eredményét. Ehelyett elsősorban az emberi jogi minimumkövetelmények érvényesülésének jelenleg legneuralgikusabb pontjára koncentrálna: az EJEB gyakorlatának hazai érvényesülésére az *Alaptörvény* közjogi rendszerében, különös figyelemmel azon esetek tanulságaira, amelyekben az EJEB magyar ügyben állapított meg egyezményesértést.

Illusztrációképpen: 2014-ben 60 indítványozó összesen 50 ügyében 49 alkalommal legalább egy tekintetben marasztaló döntést hozott az EJEB Magyarország ellen.¹⁹ Az EJEB előtt 2015 júliusában 2825 magyar ügyben folyt eljárás, ezek közül 290 ügy héttagú tanács, öt ügy pedig az EJEB Nagykamarája előtt volt függőben.²⁰ 2013-ban 124 indítványt, 2014-ben 210 indítványt, 2015 első félévében pedig 138 indítványt kommunikált az EJEB a magyar kormány felé,²¹ a kommunikált ügyek száma tehát az elmúlt években növekedett. 2014 decemberében az EJEB előtt folyamatban lévő ügyek 2,6%-a folyt a magyar állam ellen,²² míg 2015 augusztus végén a bírák (*judicial formation*) előtt folyamatban lévő ügyek 5%-a magyar ügy volt,²³ és az ítéletek 5,61%-a szólt a magyar állam ellen,²⁴ ami népességarányosan figyelemre méltó.

¹⁴ Az EJEB ítéletei végrehajtásának ismertetésekor elsősorban POLGÁRI Eszter: „Hungary: Gains and Losses – Changing the Relationship with the European Court of Human Rights” in KOEN LEMMENS – PATRICIA POPELIER – SARAH LAMBRECHT (szerk.): *Shifting the Convention System: Counter-Dynamics at the National Level* [Kézirat] (Seminar, University of Antwerp, Thursday 30 October 2014 and Friday 31 October 2014) 19. l. Külön köszönettel tartozom a szerzőnek mind a kézirat, mind a kutatás tanulságainak megosztásáért.

¹⁵ 15/2015. (IV. 7.) OGY hat. az Országos Fogyatékosügyi Programról (2015–2025).

¹⁶ Lásd 1257/2011. (VII. 21.) Korm. hat. a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról.

¹⁷ Ehhez a kormány 2015. nyarán adta le jelentését, a civil szervezetek pedig 2015. szeptember 21-ig tehetőek meg észrevételeiket.

¹⁸ A 2011-ben záródó felülvizsgálati ciklusban az *Alaptörvény* még nem volt hatályban.

¹⁹ Lásd www.echr.coe.int/Documents/CP_Hungary_ENG.pdf.

²⁰ Lásd www.echr.coe.int/Documents/CP_Hungary_ENG.pdf.

²¹ Lásd www.echr.coe.int/Documents/CP_Hungary_ENG.pdf.

²² The European Court of Human Rights in Facts and Figures, 2014, 3. Lásd www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2014_ENG.pdf.

²³ Pending applications allocated to a judicial formation, 2015. augusztus 31., www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2015_BIL.pdf.

²⁴ The European Court of Human Rights in Facts and Figures, 2014, 3. Lásd www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2014_ENG.pdf.

tó teljesítmény. 2013-ban a magyar állam 1 126 100 EUR-t, 2014-ben pedig 750 015 EUR-t fizetett ki pernyertes indítványozóknak.²⁵ A nagy ügyforgalmú országok (mint Oroszország, Törökország vagy Olaszország) elitklubján kívül ez igen magas összegnek számít. Összehasonlításképpen: 2015-ben a magyar állam teljes Európa tanácsi tagdíja 2 259 940 EUR volt.

Az EJEK Magyarországot marasztaló döntései között számos szólásszabadságot²⁶ és gyülekezési szabadságot²⁷ érintő ügy mellett szerepel a 98%-os különadó,²⁸ a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés,²⁹ az egyházak jogalanyiségének újrászabályozása,³⁰ a dohánykereskedelem újrászabályozása,³¹ vagy épp a roma tanulók iskolai szegregációja.³² Az EJEK egyezményesértést állapított meg továbbá több ügyben, amelyekben a kamara döntése ellen a magyar kormány sikerrel kért nagykamarai eljárást,³³ így Baka főbíró felmentése ügyében,³⁴ a parlamentben molinózó ellenzéki képviselők ügyében,³⁵ valamint a rokkantnyugdíjak reformjával kapcsolatban.³⁶ Egy további ügyben, amelyben a Helsinki Bizottság a kirendelt védői rendszerrel kapcsolatos adatkérését tagadta meg az állam, a kamara kérte a Nagykamara eljárását.³⁷ Az EJEK befogadta továbbá a bírák³⁸ és az ügyészek³⁹ kényszernyugdíjazásának ügyét.

Jól látható, hogy az imént felsorolt ügyek közül számos a magyarországi közjogi átmenethez kapcsolódik,⁴⁰ míg más ügyek régebben fennálló vagy az alkotmányos átmenettől független emberi jogi problémát vetnek fel. A két rendszerszintű egyez-

²⁵ Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights, 2014, 57. Lásd www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2014_en.pdf.

²⁶ A vörös csillag ügyek: *Vajnai v. Hungary*, Judgment of 28 April 2008, no. 33629/06, valamint újabban *Fratanoló v. Hungary*, Judgment of 3 November 2011, no. 29459/10. Az árpádsávós zászló ügye: *Fáber v. Hungary*, Judgment of 24 July 2011, no. 40721/08.

²⁷ *Patyi v. Hungary*, Judgment of 7 October 2008, no. 5529/05; *Sáska v. Hungary*, Judgment of 27 November 2012, no. 58050/08; *Szerdahelyi v. Hungary*, Judgment of 7 January 2012, no. 30385/07.

²⁸ *KMC v. Hungary*, Judgment of 11 July 2012, no. 19554/11 és *NKM v. Hungary*, Judgment of 14 May 2013, no. 66529/11.

²⁹ *Magyar László v. Hungary*, Judgment of 20 May 2014, no. 73593/10.

³⁰ *Magyar Keresztény Menonita Egyház és mások v. Hungary*, Judgment of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12. A Nagykamara a kormány kérése ellenére nem fogadta be az ügyet.

³¹ *Vékony v. Hungary*, Judgment of 13 January 2015, no. 65681/13.

³² *Horváth és Kiss v. Hungary*, Judgment of 4 March 2014, no. 11146/11.

³³ A kormány Nagykamarához intézett kérelmét viszont elutasította az EJEK egy sor ügyben, így az egyháztörvény ügyében és a 98%-os különadó kérdésében is.

³⁴ *Baka v. Hungary*, Judgment of 27 May 2012, no. 20261/12. A Nagykamara 2015. június 17-én tartott meghallgatást az ügyben.

³⁵ *Karácsony and others v. Hungary*, Judgment of 16 September 2014, no. 42461/13 és *Széll and others v. Hungary*, Judgment of 16 September 2014, no. 44357/13. A Nagykamara 2015. július 8-án tartott meghallgatást az ügyben.

³⁶ *Bélané Nagy v. Hungary*, Judgment of 10 February 2015, no. 53080/13. A nagykamara meghallgatás várható időpontja 2015. december 16.

³⁷ *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, no. 18030/11. A nagykamara meghallgatás időpontja 2015. november 4.

³⁸ *Belegi and others v. Hungary*, no. 45438/12; *J. B. and others v. Hungary*, no. 45434/12.

A kérdésben az EU luxemburgi Bírósága (EuB) már elmarasztalta Magyarországot: *Case C-286/12, Commission v. Hungary*, Judgment of 6 November 2012.

³⁹ *Horváth and Kulcsár v. Hungary*, no. 375/13.

⁴⁰ CHRONOWSKI: „Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (1. lj.) 109, 110.

ménysértést kimondó EJEK-ítélet (ún. *pilot-judgment*⁴¹) a börtönök túlszűfolttságának,⁴² valamint a polgári perek elhúzódásának⁴³ kérdésében az utóbbi csoportba sorolható. A polgári és büntetőperek elhúzódása és a megfelelő jogorvoslat hiánya miatt Magyarország több mint 230 EJEK-ítéletet nem hajtott végre 2003 óta.⁴⁴ A *pilot*-döntés hosszú ideje érett: a 2003-ban hozott *Tímár*-ítélet⁴⁵ egy évtized alatt „Tímár-ügycsoporttá” fejlődött a Miniszteri Bizottság végrehajtást felügyelő dokumentumai-ban. Átfogó szabályozási megoldást a perek felgyorsítására maga az EJEK 2013-ban kért kifejezetten egy marasztaló ítéletben.⁴⁶ Bár ezek a marasztalások nem érték meg-
lepetésként a magyar államot és végrehajtásuk végső soron az *Alaptörvény* közjogi rendszerét teszi próbára. Az EJEK saját adatai szerint a magyar állam az ügyek döntő többségében kettő–öt év alatt hajtotta végre az EJEK ítéleteit az elmúlt években, bár 2014-ben megnövekedett az öt évet meghaladó végrehajtási ciklusok száma.⁴⁷

Kétségtelen, hogy az egyes nemzeti jogok, illetve nemzeti alkotmánybíróságok és rendes bíróságok eltérően vélekednek az EJEK joggyakorlatának belső jogi értékéről és relevanciájáról.⁴⁸ Ahogyan Bragyova András tanulmányában megállapította: „az alkotmánybíróságok hajlanak arra, hogy fenntartsák maguknak a végső értelmezés jogát.”⁴⁹ A magyar jogban az *Alaptörvény* elfogadását követően a nemzetközi kötelezettségek és ezek között különösen az EJEK alatti kötelezettségek, valamint az EJEK joggyakorlatának relevanciájáról folytatott vita több szalon is összefonódik az alkotmány megváltoztathatatlan tartalmának, az AB közjogi szerepének, az AB régi gyakorlata alkalmazhatóságának kérdésével,⁵⁰ és végső soron az *Alaptörvény* mint egységes, belső ellentmondásoktól mentes rendszer értelmezésével.

A nemzetközi emberi jogi kötelezettségvállalások szerepéről folytatott vita korántsem pusztán elméleti jelentőségű. A kormány és tisztviselői, valamint országgyűlési képviselők sajtónyilatkozatai nemritkán kétségbe vonják bizonyos nemzetközi kötelezettségek fennállását, illetve a kötelezettségeket érvényesítő bírói és egyéb fóru-

⁴¹ A magyar szakirodalom nem egységes a kifejezés használatában. Sonnevend Pál pl. vezető ítéletnek fordítja a fordulatot, amikor a vonatkozó eljárást ismerteti, SONNEVEND (2. lj.) 338–340. Kádár András Kristóf és Karsai Dániel a *pilot*eljárás kifejezést használják. KÁDÁR András Kristóf – KARSAI Dániel: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga a gyakorlat számára* (Budapest: Novissima 2013) 123.

⁴² *Varga and others v. Hungary*, Judgment of 10 March 2015, nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12.

⁴³ *Gazsó v. Hungary*, Judgment of 16 July 2015, no. 48322/12.

⁴⁴ PACE Committee of Legal Affairs and Human Rights, Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights, 8th Report, AS/Jur (2015) 17, Addendum, [201].

⁴⁵ *Tímár v. Hungary*, Judgment of 20 February 2003, no. 36186/97.

⁴⁶ *Barta and Drájkó v. Hungary*, Judgment of 17 December 2013, no. 35729/12.

⁴⁷ Supervision of the Execution of Judgments, 2014 (25. lj.) 47.

⁴⁸ Magyarul az újabb tagállami alkotmánybírósági gyakorlatot áttekinti Kovács (12. lj.) 73–84. Európai összehasonlító elemzésre lásd Helen KELLER – Alex SWEET STONE (szerk.): *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems* (Oxford: Oxford University Press 2008).

⁴⁹ BRAGYOVA András: „Az értelmezés hatalma, Az alkotmánybíráskodás és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata, különös tekintettel Magyarországra” *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/1. 83, 83.

⁵⁰ Terjedelmi korlátok miatt a dolgozat a régi AB-gyakorlatnak az *Alaptörvény* értelmezésében való alkalmazhatóságáról szóló vita részleteit nem tárgyalja. Az *Alaptörvény* negyedik módosítását követően a vezető ügy ebben a kérdésben a 13/2013. (VI. 27.) AB hat., Indokolás [32], amely a régi joggyakorlatban kifejtett elvek alkalmazhatósága mellett foglal állást, szigorú feltételekkel. Pokol bíró szerint ezt a vitát az AB tagságának átalakulását követően lesz érdemes újra megnyitni. Lásd 2/2014. (I. 21.) AB hat., Pokol bíró különvéleménye [85].

mok döntéseinek súlyát és végrehajtásának szükségességét. Bár a kormány az elmúlt években számos EJEB-ítéletet végrehajtott, az AB és a bíróságok egyre gyakrabban szembesülnek a hiányos vagy egyezményesértő jogszabályi környezet fennállásával és gyakori változtatásával.⁵¹ A jelenség ékes példája, hogy az AB 2015 júliusában bírói kezdeményezésre alaptörvény-ellenesnek találta, hogy a parlament nem módosította az egyháztörvény egyházi jogállással kapcsolatos EJEB által egyezményesértőnek tartott rendelkezéseit.⁵² Így a magyar közjogi vita súlypontja az utóbbi időben valamelyest eltolódott: a kérdés legtöbbször nem az, miként lehet eleget tenni a nemzetközi emberi jogi követelményeknek, hanem az, hogy *melyik alkotmányos szereplő feladata*, hogy – a kormány vagy a törvényhozás hallgatása vagy ellenkezése ellenére – érvényt szerezzen a nemzetközi jogi kötelezettségeknek. E viták során az AB-ra és a bíróságokra gyakran éles politikai kritika zúdul.

A közelmúltban a bíróságok gyakorlata az EJEB joggyakorlatának követésében a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés ürügyén vált heves politikai és közjogi vita tárgyává. 2015 nyarán a Kúria Büntető Jogegységi Tanácsának határozata⁵³ kimondta:

Nemzetközi szerződéssel létrehozott emberi jogi szerv döntése folytán, törvényben kihirdetett nemzetközi szerződésnek megfelelő határozat meghozatala nem közvetlenül, az Emberi Jogok Európai Egyezménye (Egyezmény), mint ítékezésre szolgáló anyagi vagy eljárási jogszabály alapján, hanem az emberi jogi szerv döntésének alapulvételével annak magyar jogrendszerbe beillesztésével, a büntetőeljárásról szóló törvény szerinti felülvizsgálati eljárás lefolytatásával, az egyezményesértéssel nem érintett hatályos jogszabályok alkalmazásával történik.

Válaszul 2015 júliusában az igazságügyi miniszter az AB-hoz fordult annak vizsgálata érdekében, hogy: „a bíróság köteles-e az AB-hoz fordulni, ha az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.”⁵⁴

1. A NEMZETKÖZI EMBERI JOGI KÖTELEZETTSÉGEK ÉRVÉNYESÍTÉSE AZ ALAPTÖRVÉNY Q) CIKKE ALAPJÁN: IGAZOLÁSI KÍSÉRLETEK

Az *Alaptörvény Q)* cikkéhez fűzött előterjesztői indokolás szerint:

A Javaslát a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének érdekében előírja, a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi szabályok és a magyar jog közötti összhang biztosításának kötelezettségét. Ez a rendelkezés összefüggésben áll azzal a

⁵¹ A gyakori jogszabály-változtatások miatt az AB sokszor már hatályban nem lévő normákat vizsgál.

⁵² 23/2015. (VII. 7.) AB hat. Az EJEB döntése a *Magyar Keresztény Menonita Egyház és mások v. Hungary*, Judgment of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12 ügyben született.

⁵³ 3/2015. számú BJE határozat, www.lb.hu/hu/joghat/32015-szamu-bje-hatarozat.

⁵⁴ Idézet az igazságügyi miniszter X/2129-0/2015. számon iktatott indítványából.

nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. Az összhang megteremtésének konkrét módjait a Javaslat értelmében az Alaptörvény részletesen nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja.⁵⁵

A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek magyarországi érvényesülésével összefüggésben az *Alaptörvény* alatt is tisztázandó kérdés volt, hogy e kötelezettségek érvényesítése érdekében *mit* kell figyelembe venni vagy alkalmazni, pontosan *miért*, és mindez *kinek* a feladata az *Alaptörvény* alapján. Az Alkotmánybíróság ezekben az alapvető kérdésekben nem egységes. Az alkotmánybírák személyes elkötelezettségén és bírói szerepfelfogásán túl az eltérések az *Alaptörvény* európai és nemzetközi beágyazottságának mértékéről alkotott eltérő bírói elképzelések következményei.

Az *Alaptörvény* működésének első éveiben az AB jelenlegi többségének értelmezésében az AB feladata *egyrésztől* a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának megteremtése és megőrzése,⁵⁶ *másrésztől* a nemzetközi kötelezettségek által kijelölt minimumkövetelmények fenntartása az *Alaptörvény* értelmezése során. Az AB gyakorlata szerint ezen a minimumszinten az alkotmányozó hatalom nem (sem) változtathat.⁵⁷ Ez a megközelítés a fordítottja a német Alkotmánybíróság gyakorlatának. Míg a német Bíróság kész megvédeni az *Alaptörvény* identitását a nemzetközi és európai jogi kötelezettségekkel szemben, addig a magyar AB – a német gyakorlat ismeretében – az európai védelmi minimumot és a nemzetközi minimumkövetelményeket a magyar alkotmányosság megváltoztathatatlan lényegének elemévé tette. Mindezen megállapítások ellenére azonban fontos megemlíteni, hogy az AB jelenleg igen megosztott mind a nemzetközi kötelezettségek, mind az EJEB gyakorlatának alkotmánybírói ítélkezésben elfogadható szerepére nézve.

Bár Blutman szerint az AB értelmezési szabadsága⁵⁸ miatt a nemzetközi vagy európai emberi jogi követelmények értelmezési segédletként történő figyelembevétele nem feltétlenül szorul külön igazolásra, a magyar gyakorlatban az alkotmánybírói nézetek ütközésének hagyományos terepén a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének követelménye verseng az állami szuverenitás elvével, nyugtalanító ütközéseket eredményezve.

Emellett a hagyományos hadszíntér mellett 2014-ben az AB többsége új frontot nyitott, amikor a jogállamiság elvére alapozta az *Alaptörvény* nemzetközi és európai elvek és értékek mentén történő értelmezését. Ez a megközelítés, illetve az ebből fakadó alkotmánybírói vita az *Alaptörvény* értelmezésének új elméleti megalapozásá-

⁵⁵ Előterjesztői indokolás az *Alaptörvényről* eredetileg benyújtott törvényjavaslatához (T/2627). Az indokolás a P) cikkhez szól.

⁵⁶ 36/2013. (XII. 5.) AB hat., Indokolás [47]. Lásd továbbá CHRONOWSKI (40. lj.) 118–122.

⁵⁷ Az alaptételt a 61/2011. (VII. 13.) AB hat. (alkotmánymódosítás alkotmányellenessége) állapította meg. ABK 2011, 696, 710–711.

⁵⁸ BLUTMAN László: „A nemzetközi jog használata az Alkotmány értelmezésénél” *Jogtudományi Közlöny* 2009/7-8. 301, 303.

hoz vezethet, mivel ráirányítja a figyelmet az *Alaptörvény* jogállamiságon túli értelmezésének lehetőségére, illetve modalitására. Ez utóbbi szempont azért is különösen lényeges, mivel az AB azt tekintve egységesnek tűnik, hogy az *Alaptörvényt* egységes (más szóval: koherens) rendszerként kell értelmezni.⁵⁹ A vita tárgya a nemzetközi jogi kötelezettségek, így a nemzetközi emberi jogi minimumkövetelmények szerepe az alkotmányértelmezésben.

Emlékeztetőül álljanak itt azok a megállapítások, amellyel az AB az *Alaptörvény* negyedik módosításáról szóló határozatát zárta.

[48] [...] [Az AB] – mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés] – hatáskörei (pl. előzetes és utólagos normakontroll eljárás, alkotmányjogi panaszok vizsgálata, Alaptörvény értelmezése) gyakorlása során az Alaptörvényt – célkitűzésének megfelelően – továbbra is *koherens rendszerként értelmezi* és alkalmazza, és az Alaptörvény valamennyi, az adott ügy elbírálása szempontjából releváns rendelkezését figyelembe veszi és összeméri. Az adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. *Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.*⁶⁰ (utólagos kiemelés)

1.1. Q) CIKK ELŐSZÖR: NEMZETKÖZI JOGI KÖTELEZETTSÉGEK JÓHISZEMŰ TELJESÍTÉSE KONTRA ÁLLAMI SZUVERENITÁS

Bár a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának megteremtése világos feladatnak tűnik, a nemzetközi jog hatása és szerepe az *Alaptörvény* alatt az AB gyakorlatában összetett probléma.⁶¹ Ez részben annak köszönhető, hogy az *Alkotmány* nem rögzítette kifejezetten a nemzetközi jog elsőbbségét a magyar törvényekkel szemben, és ezt az *Alaptörvény* sem teszi. Az EJEE a magyar jogban egyszerű törvény, ami jól

⁵⁹ 45/2012. (XII. 29.) AB hat. (Átmeneti rendelkezések), különösen Indokolás [58] és [63]. Az Átmeneti rendelkezések vizsgálatáról szóló határozat az *Alaptörvény* egységességét a Záró rendelkezések kifejezett rendelkezésére alapítva mondta ki.

⁶⁰ 12/2013. (V. 24.) AB hat. (*Alaptörvény* negyedik módosítása), Indokolás [48], ABH 2013, 390, 401. Az AB-nak az *Alkotmány* koherenciahiánya miatti szignalizációs kötelezettségét az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdését vizsgáló 61/2011. (VII. 13.) határozat is körüljárta. Holló bíró párhuzamos véleménye a 31/1990. (X. 31.) AB hat.-ot hívta fel. 61/2011. (VII. 13.) AB hat., ABH 2011, 283, 329. Az *Alaptörvény* egységes, belső ellentmondásoktól mentes (koherens) rendszerként történő értelmezésének követelménye tehát nem újdonság a magyar alkotmánybíráskodásban.

⁶¹ Átfogóan BLUTMAN László: „A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybírói eljárásokban” *Jogelméleti Szemle* 2013/4. Blutman László összegzése szerint a nemzetközi jogi normák szerepe az alkotmánybíráskodásban négyrétű: a nemzetközi jogi norma lehet alkotmányos mérce, értelmezési támpont, alkotmányossági vizsgálat tárgya, és tény. Továbbá MOLNÁR Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2013).

magyarázza, miért nem evidens az egyezmény alkalmazása a belső jogban. Bragyova András szerint a dualista magyar jogrendben az EJEE tehát „lényegében” nem tartozik az alkalmazandó magyar jog körébe.⁶² A nemzetközi szerződések elsőbbségét a magyar jogszabályokkal szemben az Alkotmánybíróság gyakorlata alakította ki.

2011-ben az AB az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatára megállapította ugyan saját hatáskörének hiányát,⁶³ a határozat indokolásában – az alkotmány megváltoztathatatlan lényegéről elmélkedve – azonban rögzítette azokat az alapvető tételeket, amelyek az *Alaptörvény* alatt is kijelölik a nemzetközi kötelezettségek és emberi jogi minimumkövetelmények szerepét az alkotmánybírói értelmezésben. E szerint:

A nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek alapján a Magyar Alkotmánynak vannak olyan megváltoztathatatlan részei, amelyek megváltoztathatatlansága nem az alkotmányozó hatalom akaratán, hanem leginkább a *ius cogens*en és azokon a nemzetközi szerződésekben alapulnak, amelyeknek a Magyar Köztársaság is részese. [...] A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelyeknek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen.⁶⁴

A *pacta sunt servanda* elvéből [*Alkotmány* 7. § (1) bekezdés, *Alaptörvény* Q) cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne.⁶⁵

A *ius cogens* és a *pacta sunt servanda* elvére való hivatkozást nehéz nem úgy értékelni, mint a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének az alkotmányozó hatalom által is szándékolt megvalósítását a Q) cikk alkalmazása során. Pokol bíró szerint azonban a Q) cikk illetően értelmezése „a magyar állami szuverenitás lényegi felszámolását” eredményezi:

[...] a nemzetközi jog általános szabályainak közvetlen elfogadására csak úgy értelmezhető a magyar állami szuverenitással összeegyeztethető módon, ha ezt pusztán a *magyar állam nemzetközi szerződéskötési tevékenységének keretszabályaként* fogjuk fel. Az *Alaptörvény* e szabályából így az következik, hogy az illetékes állami szervek csak olyan nemzetközi szerződések megkötésébe mehetnek bele, melyek nem állnak szemben a nemzetközi jog általános szabályaival.⁶⁶

⁶² BRAGYOVA (49. lj.) 88.

⁶³ 61/2011. (VII. 13.) AB hat. (alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálata).

⁶⁴ 61/2011. (VII. 13.) AB hat. (alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálata), ABK 2011, 696, 710-711. A *ius cogens*re hivatkozott az AB az Átmeneti rendelkezések alkotmányosságának vizsgálatakor is: 45/2012. (XII. 29.) AB hat. [118]: „A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.”

⁶⁵ 61/2011. (VII. 13.) AB hat. (alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálata), ABK 2011, 696, 711.

⁶⁶ 34/2013. (XI. 22.) AB hat. (büntetőeljárásban korábban eljárt bírák kizárása), Pokol bíró különvéleménye [83]. ABH 2013, 999, 1033–1034.

Az AB jelenlegi többségi álláspontjával szemben Pokol bíró úgy véli:

[...] az alkotmányozó hatalom a szuverenitás szintjén levő fogalom a maga jogi korlátozhatatlanságával. Természetesen egy-egy állam felett a globális hatalmi, gazdasági és pénzügyi szerveződések és ebből fakadó összefüggések nagyon is erős korlátokat állíthatnak, de a szuverén államok ezeknek csak önmaguk jogi aktsaival, nemzetközi szerződéshez csatlakozással vetik alá magukat, melyekből ugyanilyen aktsukkal ki is léphetnek.⁶⁷

Pokol bíró szerint az AB jelenlegi többségének nemzetközi kötelezettségeket elismerő és az *Alaptörvény* értelmezésébe beépítő gyakorlata végzetes a magyar alkotmányosságra.⁶⁸ Mindebből Pokol bíró számára az következik, hogy az „Alaptörvény értelmezési elvei és deklarációi jó alapot adnak arra, hogy az Alkotmánybíróság megálljt tudjon parancsolni a magyar államot illetően a globális alkotmány-oligarchia nyomásának, ám ehhez a Q) cikk vitatott mondatát szuverenitás-barát módon kell értelmezni”.⁶⁹

Az AB jelenlegi többségének olvasatában a Q) cikk szuverenitásbarát értelmezésének erős korlátja a Záró rendelkezések 8. pontja, amely külön kihangsúlyozza a nemzetközi kötelezettségek folyamatosságát és betartásuk fontosságát.⁷⁰ A nemzetközi jognak az AB és az alkotmányozó hatalom által is ismert alapvető elve, hogy: „egy állam sem hivatkozhat egy másik állammal szemben saját alkotmányára avégett, hogy mentesüljön a nemzetközi jogból, vagy hatályos szerződésekből fakadó kötelezettségei alól.”⁷¹ Az AB szerint: „[e]zek a tételek kimondásuk óta meghatározó jellegűek: *a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányok konfliktusmentes együttélésének alapját jelentik, és immár az Alaptörvényben is tükröződnek.*”⁷² (utólagos kiemelés)

A nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítése kontra állami szuverenitáson alapuló honvédő alkotmányértelmezés-vita eldöntésére a jelen elemzés nem vállalkozik. Ehelyett felidézi, ahogyan Bragyova András emlékeztet:

[...] az emberi jogi egyezmények fogalmilag tényleg az államok belügyeibe való be nem avatkozás elvének sérelmét jelentenék, ha az államok maguk nemzetközi szerződésben nem vállaltak volna tiszteletben tartásukra kötelezettséget. Ami azt illeti, az emberi jogok hatékony nemzetközi védelme előfeltételezi a részes államok közös alkotmányos értékeinek létezését.⁷³

⁶⁷ 12/2013. (V. 24.) AB hat. (*Alaptörvény* negyedik módosítása), Pokol bíró párhuzamos véleménye [68].

⁶⁸ 34/2013. (XI. 22.) AB hat. (büntetőeljárásban korábban eljáró bírák kizárása), Pokol különvéleménye [84].

⁶⁹ 34/2013. (XI. 22.) AB hat. (büntetőeljárásban korábban eljáró bírák kizárása), Pokol különvéleménye, Indokolás [85].

⁷⁰ 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróságok kijelölése), Indokolás [46].

⁷¹ CPJI: A danzigai lengyel állampolgárokkal való bánásmód ügyében adott tanácsadó vélemény, 1932. február 4., *Série A/B* n 44, 24. Idézi: 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróságok kijelölése), Indokolás [47].

⁷² 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróságok kijelölése), Indokolás [47].

⁷³ BRAGYOVA (49. l.) 84.

Ezt a gondolatot könnyű Paczoly Péter szavaival folytatni, miszerint: „a nemzeti alkotmányos identitásra hivatkozás nem lehet indok az európai államok közös alkotmányos hagyományából következő jogállami és alapjogi értékek megsértésére.”⁷⁴ Ahogyan Sólyom László egy 2013-as interjúban igyekezett megvilágítani, ennek elsősorban az a praktikus oka, hogy az alkotmánybíráskodásban a nemzeti alkotmányos identitás kifejezésre juttatása, illetve az európai alkotmányos értékek figyelembevétele és érvényesítése nem egymást kizáró ideálok, elvégre az európai alkotmányos hagyományt nemzeti alkotmányok alapján nemzetállamok alakítják.⁷⁵

1.2. Q) CIKK MÁSODSZOR: JOGÁLLAMISÁG KONTRA NEMZETI HITVALLÁS

Az AB újabb gyakorlatában a nemzetközi emberi jogi követelmények érvényesítésének legújabb igazolása (legalább részben) azon alapul, hogy az *Alaptörvény* eltérő értelmezése a jogállamiság elvét sértene (*Alaptörvény B*) cikk (1) bekezdés): „A nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megszegése tehát nem csupán az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdésével, de a jogállamiságot biztosító B) cikk (1) bekezdésével is ellentétes.”⁷⁶ Ebben a 2014-es határozatban a jogállamiság követelményének felhívását az AB korábbi joggyakorlatából élesztette fel,⁷⁷ és 2015-ben újabb határozatában is megismételte.⁷⁸

Abban a beszédben, amelyben Paczoly Péter, az AB akkori elnöke az AB feladatot a jogállami alkotmányvédelemben nevezte meg, a jogállamiság ideálját a bíróságok szervezetének és irányításának átalakításáról szóló határozatból vett két kiemeléssel illusztrálta.⁷⁹

[32] A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is.

[33] Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja.

⁷⁴ PACZOLY Péter: „Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepéről” *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/1. 105–110, 106.

⁷⁵ „Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve” Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget *Fundamentum* 2013/1. 19–30, 19.

⁷⁶ 6/2014. (II. 26.) AB hat. (a volt 98% különadómérték már nem hatályos módosított szabálya alkalmazásának utólagos kizárása). Indokolás [30].

⁷⁷ 6/2014. (II. 26.) AB hat. (a volt 98% különadómérték már nem hatályos, módosított szabálya alkalmazásának utólagos kizárása). Indokolás [30]. „A nemzetközi *kötelezettségvállalás* végrehajtása (adott esetben a szükséges jogalkotási feladat teljesítése) a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését magába foglaló Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, valamint a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő 7. § (1) bekezdésből fakadó köteletség, amely attól a pillanattól fennáll, amikor a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot [ABH 2005, 83, 85–87.]” 7/2005. (III. 31.) AB hat.

⁷⁸ 23/2015. (VII. 7.) AB hat. (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország* ügyben kimondott egyezményesítés következményeinek érvényesítése), Indokolás [44].

⁷⁹ PACZOLY (74. l.) 109. Az idézetek forrása: 13/2013. (VI. 17.) AB hat., Indokolás [32]-[33].

Mint ismert, az AB a kormány indítványára járt el az ügyben, a kormány pedig a Velencei Bizottság bírósági reformmal kapcsolatos éles kritikai észrevételeire válaszul fordult az AB-hoz. Ebben a megvilágításban az európai alkotmányos fejlődésre mint a jogállami alkotmányvédelem egyik pillérére való hivatkozás azért is különösen érdekes, mert az AB épp ebben a döntésben jelentette ki, hogy az *Alaptörvény* negyedik módosítása ellenére nem tekint el a régi *Alkotmány* alatt kimunkált elvek alkalmazásától az *Alaptörvény* értelmezése során sem.⁸⁰

Amennyire erre Paczolay elnök úr gondolatmenetéből és finom utalásaiból következtetni lehet, saját bírói szerepfelfogásában a jogállami alkotmányvédelem eszközének tartja az európai alkotmányfejlődés, a közös európai alkotmányos értékek, így az európai emberi jogi követelmények, és az AB két évtizedes joggyakorlatának összeegyeztetését.⁸¹ Érdekes módon az alkotmány érinthetetlen lényegét keresve az AB említette ugyan, hogy a szakirodalomban elismert álláspont egy alkotmány lényegét a közös európai alkotmányos hagyomány tükrében vizsgálni, az AB végül nem követte ezt az igazolási módszert a nemzetközi jogi vagy európai emberi jogi követelmények importálására.⁸²

Az AB nem egységes a nemzetközi jogi követelmények alaptörvény-értelmezésben kívánatos szerepét illetően. A jogállamiság alapú alkotmánybíráskodás eszménye önmagában is megosztó. A jogállamiságon alapuló koherencia-kereséssel szemben egyes alkotmánybírák tudományos munkáikban és véleményeikben a Nemzeti Hitvallást, illetve az *Alaptörvény* R) cikk (3) bekezdését teszik meg az *Alaptörvény* mint egységes rendszer értelmezésének alapjául. Stumpf István olvasatában a jogállamiság eszményének elhagyása a Nemzeti Hitvallásból felfogható úgy is, mint a 'látáhatatlan Alkotmány' trónfosztása.⁸³ Ebben az értelmezési keretben a jogállamiságra való hivatkozás tudatos elhagyása által a Nemzeti Hitvallás „nem pusztán érzelmi-igyeckszik megalapozni az új alkotmányos identitást, hanem az alkotmányszöveg értelmezésében is kulcsszerephez juthat”, az Alapvetés R) cikk (3) bekezdésén keresztül.⁸⁴

A Q) cikk és a Nemzeti Hitvallás kollíziójának az *Alaptörvény* értelmezésére való következményeit Pokol bíró részletesen is kifejtette, egy korábban már idézett különvéleményében. E szerint:

⁸⁰ 13/2013. (VI. 17) AB hat., Indokolás [32]-[33].

⁸¹ A közös európai alkotmányos értékekről újabban lásd CHRONOWSKI (40. l.) 109, 111–116.

⁸² 61/2011. (VII. 13.) AB hat., ABK 2011, 696, 711.

⁸³ STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok* (Budapest: Századvég 2014) 246-247. A láthatatlan alkotmány trónfosztásának értelmezéséhez segítséget nyújthatnak Sólyom László alábbi szavai: „A »zártrendszer-felfogás« kialakítása az első Alkotmánybíróság nagy harca volt. Schmidt Péter különvéleményével szemben a halálbüntetésről szóló AB hat.-ban a többség hallgatólagosan úgy foglalt állást, hogy az Alkotmánybíróság maga oldja fel az alkotmányon belüli ellentmondásokat. Ez kifejezetten a Göncz-határozatokban lett részletesen kifejtett többségi álláspont. De erről szólt a láthatatlan alkotmány koncepciója is: az Alkotmánybíróság koherens elvi rendszert alkot, alapelvekből épít fel mércét.” „Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve” Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget *Fundamentum* 2013/1. 19–30, 28.

⁸⁴ STUMPF (83. l.) 247.

[83] [...] ha az Alaptörvény értelmezésére az R) cikkben kötelezően előírt Nemzeti Hitvallás deklarációit és érték-kinyilatkoztatásait nézzük, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy az állami szuverenitásunkról és ezzel a nemzeti közösség önállóságáról az ilyen fokú lemondás nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel.

Álljon itt alátámasztásként csak a Nemzeti Hitvallás kezdeti részében található egyik deklaráció idézése: „Büszkék vagyunk az országunk megmaradásáért, szabadságáért és függetlenségéért küzdő őseinkre.” Ez a hitvallás nem egyeztethető össze a Q) cikk említett mondatának olyan értelmezésével, amely a határozatban található módon Magyarország és a magyar jog teljes alávetettségét mondaná ki a Magyarország által szerződésben magára kötelezően nem vállalt „általános nemzetközi jognak”.⁸⁵

Bár Pokol bíró imént idézett megközelítése nem tükrözi az AB jelenlegi többségének álláspontját,⁸⁶ az a fenti idézetekből is jól érzékelhető, hogy az *Alaptörvény* Q) cikkének értelmezésében, az R) cikk (3) bekezdésének alkalmazása eredményeképpen felmerül a jogállamiság *Alaptörvényben* rögzített elvének (B) cikk (1) bekezdés) háttérbe szorítása a Nemzeti Hitvallás javára. Amint Stumpf István megjegyzi, egy ilyen kollízió esetén a jogállamiság nem kerülhet ki győztesen, a Nemzeti Hitvallás egyes fordulatainak lehetséges értelmezései pedig kis eséllyel mozgósítják majd a jogállamiság, vagy épp a nemzetközi és emberi jogi követelmények következményeit. Varga Zs. András szerint az AB korábbi gyakorlatában képviselt önkényes és totális jogállamiság fogalma helyett az R) cikk (3) bekezdésének közjóra történő hivatkozása lehetne az *Alaptörvény* jogállamiság-fogalmának központi pillére.⁸⁷

Ezt illetően különösen fontos fejlemény, hogy az AB alkotmányjogi panaszra az EuB-hoz intézett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elutasításának a *polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv.*-beli (Pp.) szabályait vizsgálva az *Alaptörvény* tisztességes eljárás követelményére vonatkozó rendelkezését (XXVIII. cikk (1) bekezdés) az EJEB gyakorlatára és a Nemzeti Hitvallásra tekintettel értelmezte. Az AB kimondta:

[48] A Nemzeti Hitvallás deklarálja, hogy: „népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Ennek értelmében a demokratikus jogállammal szembeni elvárás, hogy polgárai számára biztosítsa a tisztességes eljárást, amelynek során az eljáró szervezetnek részrehajlás nélkül, azaz pártatlanul és ésszerű határidőn belül kell döntenieük.⁸⁸

⁸⁵ 34/2013. (XI. 22.) AB hat. (büntetőeljárásban korábban eljáró bírák kizárása), Pokol bíró különvéleménye [83].

⁸⁶ Lásd pl. Sulyok bíró különvéleményét a földtörvénnyel kapcsolatos döntésben, ahol a jogbiztonság követelményének bizalomvédelmi elemét az AB korábbi gyakorlatából vett példákon túl EuB-gyakorlattal is illusztrálja. 25/2015. (VII. 21.) AB hat., Indokolás [130].

⁸⁷ VARGA ZS. ANDRÁS: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája* (Budapest: Századvég 2015) 29-30.

⁸⁸ 26/2015. (VII. 21.) AB hat. (előzetes döntéshozatal elutasításának Pp.-ből hiányzó részletszabályai). Juhász Imre volt az ügy előadó bírása. A Nemzeti Hitvallás fenti alkalmazása ellen nem volt különvélemény az ügyben. Lásd továbbá [52].

Ebből tehát az következik, hogy a Nemzeti Hitvallás értelmezési segédletként nem feltétlenül zárta ki a jogállamiság elvének felhívását, a tisztességes eljárás *Alaptörvényben* foglalt elvének tartalmát pedig az AB ebben az értelmezési keretben is a régi AB-gyakorlatra, valamint nemzetközi emberi jogi követelményekre tekintettel állapította meg.

Ez a példa persze nem jelenti, hogy az AB-nak máris megszilárdult volna a gyakorlata a kérdésben. Annyi azonban világos, hogy bár nem kizárható a Nemzeti Hitvallás értelmezési segédletként történő olyan alkalmazása, amely félreteresi a jogállamiság követelményének korábban ismert, alapelvi-rendszerező alkalmazását, az AB újabb gyakorlata szerint nem eleve kizárható a Nemzeti Hitvallás egyes fordulatainak a jogállamisággal mint alapelvvel összeegyeztethető értelmezése.⁸⁹ További kérdésként az is felmerül, hogy mennyiben tekinthetők az európai alkotmányosság egyes elemei és közös értékei az R) cikk (3) bekezdésében felhívott történeti alkotmány vívmányainak.⁹⁰ A bírák kényszernyugdíjazásáról szóló határozatában az AB például kimondta, hogy a bírák elmozdíthatatlansága a történeti alkotmány vívmánya.⁹¹ Ez a megállapítás vitán felül összeegyeztethető a jogállamiság és a bírói függetlenség európai alkotmányos elveivel és követelményeivel. A magyar *Alaptörvény*, és a korábbi *Alkotmány* európai alkotmányos beágyazottságának ismeretében ez a kérdésfelvetés legalábbis további érdemi vizsgálatot érdemel.

2. AZ EJEB GYAKORLATÁNAK HELYE ÉS SZEREPE AZ ALAPTÖRVÉNY ÉRTELMEZÉSÉBEN

A nemzetközi jogi kötelezettségeknek és európai emberi jogi minimumkövetelményeknek az *Alaptörvény* értelmezésében betöltött szerepéről szóló vitában a vörös posztó valójában az EJEB gyakorlatának szerepe és súlya. A *nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásokról szóló 2005. évi L. tv.* 13. § (1) bekezdése szerint: „A nemzetközi szerződés értelmezése során az adott nemzetközi szerződéssel kapcsolatos jogviták eldöntésére joghatósággal rendelkező szerv korábbi döntéseit is *figyelembe kell venni*.” (utólagos kiemelés) Blutman László szerint abból, hogy az AB figyelembe veszi egy nemzetközi bíróság joggyakorlatát, még nem következik, hogy a nemzetközi bíróság ítélete köteleznék az AB-t.⁹²

Az AB bírái véleményeikben, illetve tudományos munkáikban egyetérteni látszanak abban, hogy az EJEB egyes döntései önmagukban nem kötelezőek az AB-ra, az EJEB-gyakorlatot azonban az AB nem ignorálhatja. AB határozatok saját szóhasz-

⁸⁹ A jogállamiság szerepével kapcsolatban Chronowski Nóra kevésbé bizakodó. Lásd CHRONOWSKI Nóra: „A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai alkotmányos standardok” *JURA* 2014/2. 26, 33.

⁹⁰ Hasonló felvetésre lásd pl. SONNEVEND (2. lj.) 326, 330. Ezt az értelmezési lehetőséget azonban nem veti fel, de nem is zárja ki pl. CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről* (Budapest: Gondolat 2012) 121–131. A szerzők továbbá nem zárják ki, hogy a láthatatlan alkotmány mint a történeti alkotmány egyik jelentése helyet kapjon az *Alaptörvény* értelmezésében. CSINK–FRÖHLICH uo. 132–133.

⁹¹ 33/2012. (VII. 17.) AB hat. (bírák kényszernyugdíjazása), Indokolás [30].

⁹² BLUTMAN (58. lj.) 309-310.

nálatát felidézve, az AB az EJEK gyakorlatát „szem előtt tartja”, „figyelembe veszi”, megállapítja, hogy az „Alaptörvény értelmezése összhangban van” vagy „megegyezik” az EJEK-gyakorlattal. Az EJEK-gyakorlat elvei igen mélyen beépültek az AB gyakorlatába számos területen, így a szólásszabadság és gyülekezési szabadság tárgyú ügyekben, illetve a tisztességes eljáráshoz⁹³ és a törvényes bíróhoz való jogot tekintve. Ez az értelmezési technika igen sokszor megegyezik a régi AB-gyakorlattal. Számos esetben az AB gyakorlata akkor is egybeesik az EJEK-gyakorlattal, ha az AB kifejezetten nem említi ezt az egybeesést.⁹⁴ Az AB azt sem rest megemlíteni, ha gyakorlata eltér az EJEK gyakorlatától.⁹⁵

Az EJEK döntésének figyelembevétele az AB gyakorlatában nem jelenti, hogy az EJEK döntései az AB-ra kötelezők lennének. Bragyova András álláspontja szerint az EJEK belső jogi alkalmazhatósága nem jelenti automatikusan az EJEK-gyakorlat kötelező erejét az *Alaptörvény* értelmezésében.⁹⁶ Bragyova már idézett tanulmányában azzal érvel, hogy az EJEK-gyakorlat kötelező erejéről, alkalmazásáról vagy mellőzéséről szóló vita végső soron arról szól, kié a végső értelmezés hatalma. Hasznos különbségtétel, hogy az EJEK ítéletei nem azonosak az EJEK joggyakorlatában kialakult elvekkel.⁹⁷ Blutman László megfigyelése szerint az *Alkotmány* alatt az EJEK joggyakorlatából levezetett elvek (és nem az egyes ítéletek) „kötelezően alakítják az Alkotmány értelmezését”.⁹⁸

Kovács Péter tanulmányának összegzését idézve az EJEK joggyakorlatának alkotmányos relevanciájával kapcsolatban „[a] lényeg tehát nem az, hogy ki lehet-e erőszakolni egy választ arra a kérdésre, hogy van-e jogi természetű kötelezettsége az alkotmánybíróságoknak a strasbourgi joggyakorlat követésére, hanem annak tudomásulvétele, hogy e jogvédelmi szinttől lefelé történő eltérés az állam nemzetközi fele-

⁹³ 7/2013. (III. 1.) AB hat. (közigazgatási eljárás, tisztességes eljárás követelménye), Indokolás [24]–[34]. 30/2014. (IX. 30.) AB hat. (versenyfelügyeleti eljárási garanciák).

⁹⁴ Pl. az EJEK sem utasítja el a jogi személyiséggel nem rendelkező indítványozótól érkező indítványt, ha a kérelem tárgya a jogi személyiség elvesztése vagy a hozzáférés akadályozása. Az AB hasonlóképp (alkotmányjogi panaszt benyújtó egyház jogi személyiségét vesztette): 35/2014. (XII. 18.) AB hat. (korábban elismert egyház kényszer-végelszámolása), Indokolás [22]: nem eredményezi az indítvány okafogyottá válását az indítványozó jogi személy jogutód nélküli megszűnésének bíróság általi megállapítása, ha az alkotmányjogi panasz eljárás megindításának indoka (az *Alaptörvényben* biztosított jog sérelme) éppen a jogi személy megszüntetésével áll összefüggésben.

⁹⁵ Egy ítéleten belül: 30/2014. (IX. 30.) AB hat. (versenyfelügyeleti eljárási garanciák). Pl. Indokolás [48]: „Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy olyan határozott különbségtétel, mint ami az EJEK gyakorlatában megjelenik a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsán polgári és a büntető ügyek között, az alkotmánybírósági esetjogban nem mutatható ki”, valamint Indokolás [78]: „Az Alkotmánybíróság gyakorlatában még nem jelent meg az a felfogás, mely szerint a jogbiztonságból levezethető jogerő tisztelgetben tartására irányuló jogállamisági követelmény a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal is közvetlen összefüggést mutat. Kétségtelen azonban, hogy az EJEK több eseti döntésében kifejtette, hogy senki sem jogosult arra, hogy egy jogerős (végleges és kötelező) ítélet felülvizsgálatát kérje pusztán abból a célból, hogy újabb tárgyalást tartsanak, és újra eldöntsék az ügyet.”

⁹⁶ BRAGYOVA (49. lj.) 2011/1. 83, 85, valamint 87. (Az EJEK és az EJEK gyakorlatának „egyezettető alkalmazása” német mintára [*Völkerrechtsfreundliche Auslegung*]). A német értelmezési technikát újabban ismerteti a magyar irodalomban Kovács (12. lj.) 79.

⁹⁷ BLUTMAN (58. lj.) 315. Egy AB-gyakorlatból vett példára lásd III. 4. rész.

⁹⁸ BLUTMAN (58. lj.) 315.

lősségét idézi fel”.⁹⁹ Ez a megfontolás így fogalmazódott meg az AB gyakorlatában:

[28] Abban az esetben, ha egy adott hazai jogszabály azonos tartalmú az Egyezményben, vagy annak valamelyik kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt joggal, vagy ha e jog biztosítására irányuló kötelezettség teljesítését szolgálja, az Alaptörvény Q) cikkéből az is következik, hogy az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az adott jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) olyan értelmezésétől, amelynek elkerülhetetlen következménye a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség megsértése és Magyarország sorozatos elmarasztalása lenne a Bíróság előtt.¹⁰⁰

A közelmúltban az AB így fogalmazott az EJEB-gyakorlat szerepéről az *Alaptörvény* értelmezésében: „Magyarország alávetette magát a strasbourgi székhellyel működő Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) joghatóságának, így az Alkotmánybíróság felvázolja, hogy az EJEB saját joggyakorlatában milyen értelmet ad a pártatlanság követelményének.”¹⁰¹ Kovács Kriszta szerint a joghatósági alávételesen túl az AB-nak hagyományosan számos jó oka van arra, hogy az egyezményt úgy vegye figyelembe, ahogyan azt az EJEB értelmezi: 1) az EJEB gyakorlata más forrás hiányában segíti az alkotmányértelmezést; 2) az AB elé került ügy megfordulhat az EJEB előtt; valamint 3) az AB-nak is tisztában kell lennie azzal, hogy az EJEB autonóm értelmezést ad számos EJEE-rendelkezésnek¹⁰² (lásd például az újabban igen releváns tulajdonjog körében, amint azt a fenti példák is illusztrálják).

Az AB két esetben találkozik az EJEB joggyakorlatával kifejezetten éles helyzetben: akkor, amikor saját gyakorlata eltér az EJEB magyar ügyben hozott ítéletétől, valamint akkor, amikor azzal szembesül, hogy a kormány vagy az országgyűlés nem hajtotta végre az EJEB Magyarország elleni ítéletét.

A nemzetközi jog és belső jog összeegyeztetésének szellemében járt el az AB az *Alaptörvény* alkalmazása során, amikor tekintettel az EJEB gyakorlatára az önkényuralmi jelképek használatával kapcsolatban eltért saját bevett gyakorlatától és megsemmisítette a Btk. (rég) önkényuralmi jelképek tilalmára vonatkozó tényállását.¹⁰³ Az AB döntésének előzménye, hogy miután az AB a büntető tényállást alkotmányosnak találta a korábbi alkotmány alapján,¹⁰⁴ az EJEB a *Vajnai kontra Magyarország* ügyben megállapította, hogy a magyar bíróságok a gyakorlatban egyezményesértő módon alkalmazzák a tényállást. Amikor az EJEB az újabb magyar bírói gyakorlatot is megismerve a *Fratanoló kontra Magyarország*¹⁰⁵ ügyben megismételte a Vajnai-

⁹⁹ Kovács (12. lj.) 83–84.

¹⁰⁰ 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (bíróságok közötti ügyáthelyezések), Indokolás [28]. Az ügy előadó bírása Kovács Péter volt. Megismétli a Bíróságra való hivatkozás nélkül: 16/2014. (V. 22.) AB hat.; a Bíróságra hivatkozással: 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróságok kijelölése).

¹⁰¹ 25/2013. (X. 4.) AB hat. (elfogultsági kifogás indokai büntetőeljárásban), Indokolás [100]. Hasonlóképp: 34/2013. (XI. 22.) AB hat., Indokolás [31].

¹⁰² Kovács Kriszta: „Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Uniói jog szerepe az alapjogi ítélezésben” in Somogy Bernadette (szerk.): *Alapjogi bíráskodás, Alapjogok az ítélezésben* (Budapest: L’Harmattan 2013) 149–165, 152–154.

¹⁰³ 4/2013. (II. 21.) AB hat. (önkényuralmi jelképek tilalma), Indokolás [20]. 1978. évi IV. tv. 269/B. §.

¹⁰⁴ 14/2000. (V. 12.) AB hat.

¹⁰⁵ *Fratanoló v. Hungary*, Judgment of 3 November 2011, no 29459/10.

ügyben kialakított álláspontját, az AB az EJEB ítéleteire tekintettel befogadta Vajnai Attila újabb elítélése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszát. Az AB úgy ítélte meg, hogy a jogértelmezés és jogalkalmazás bizonytalansága aggályos a jogbiztonság szempontjából, ezért – korábbi álláspontját megváltoztatva – kimondta a tényállás alkotmányellenességét. Az országgyűlés az új Btk.-ban módosított megfogalmazással tartotta fenn a tényállást, figyelemmel az AB és az EJEB útmutatására.¹⁰⁶

Az EJEB gyakorlatának követésével kapcsolatban az AB így foglalta össze az álláspontját az önkényuralmi jelképekről szóló határozatában, vagyis egy olyan ügyben, ahol az AB az EJEB ítéleteire tekintettel változtatta meg saját korábbi álláspontját:

[19] Az EJEB ítélete deklaratív, azaz nem jelenti közvetlenül a jogkérdések megváltozását, gyakorlata azonban segítséget nyújthat az alkotmányos – Alaptörvényben és nemzetközi egyezményben rögzített – alapjogok értelmezéséhez, tartalmuk és kiterjedésük meghatározásához. Az Emberi Jogok Európai Egyezményében (továbbiakban: Egyezmény) biztosított jogok jelentéstartalma ugyanis az EJEB egyedi ügyekben hozott döntéseiben testesül meg, amely elősegíti az emberi jogok értelmezésének egységesen érvényesülő felfogását. [...] A strasbourgi gyakorlat, valamint az Egyezmény az alapjogvédelemnek azt a minimumszintjét határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell, azonban a nemzeti jog ettől eltérő, magasabb követelmény-rendszert is kialakíthat az emberi jogok védelmére.¹⁰⁷

Az EJEB ítéleteinek végrehajtásával kapcsolatos törvényhozói mulasztások sem példa nélküliek. A bevezetőben említett példával élve: az AB az EJEB ítélete nyomán állapított meg törvényhozói mulasztást az egyháztörvény vonatkozásában.¹⁰⁸ Továbbá: az EJEB a 98%-os (majd 75%-os) különadót több ítéletében is egyezményesértőnek találta.¹⁰⁹ Amikor ezekre az EJEB-ítéletekre hivatkozva egy eljáró bíróság a vonatkozó (már nem hatályos) szabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását kérte az AB-tól,¹¹⁰ az AB kimondta, hogy: „nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítása nemcsak jogalkotói feladat, hanem valamennyi állami szervnek kötelezettsége, amikor a jogszabályokat értelmezni kell.”¹¹¹ Az AB a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításán túl kimondta a törvényhely általános alkalmazási tilalmát egyedi ügyben. Az AB szerint ellenkező döntése esetén a rendes bíróságok nemzetközi jogba ütköző jogszabályt kényszerülnének alkalmazni az előttük folyamatban lévő ügyekben.¹¹²

¹⁰⁶ 2013. évi XLVIII. tv. Btk. (új), 335. §. Tényállási elem lett az elkövetés módja (köznyugalom megzavarására alkalmas, önkényuralmi rendszerek áldozatainak méltóságát vagy kegyeletét sértő).

¹⁰⁷ 4/2013. (II. 21.) AB hat. (önkényuralmi jelképek), Indokolás [19].

¹⁰⁸ 23/2015. (VII. 7.) AB hat.

¹⁰⁹ *NKM v. Hungary*, Judgment of 14 May 2013, no. 66529/11 és *Gáll v. Hungary*, Judgment of 25 June 2013, no. 49570/11. Az EJEB ítéleteit részletesen elemzi DRINÓCZI Tímea: „A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJEB)” *Jogtudományi Közöny* 2013/szeptember, 445.

¹¹⁰ 6/2014. (II. 26.) AB hat. (98%-os különadó), ABH 2014, 124.

¹¹¹ 6/2014. (II. 26.) AB hat. (98%-os különadó), Indokolás [39].

¹¹² 6/2014. (II. 26.) AB hat. (98%-os különadó), Indokolás [40]. Vö. A köztisztviselők indokolás nélküli felmentési tilalmát kimondó *KMC v. Hungary*, Judgment of 11 July 2012, no. 19554/11 EJEB-ítélet végrehajtásával kapcsolatos ellenkező AB-álláspontot, alább.

Az AB döntésének pikantériája, hogy az *Alaptörvény* 37. § (4) bekezdése épp a 98%-os adó alkalmából igyekezett korlátozni az AB hatáskörét, a bírósági kezdeményezésre azonban az AB egy másik hatásköri szabály alatt az adó nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálta. Vagyis, amint Drinóczi Timea megállapította, bár az ügyekben az EJEB olyan jogorvoslatot nyújtott, amely a magyar jogban nem volt elérhető,¹¹³ az EJEB döntése a magyar jogban megnyitott egy újabb eljárási lehetőséget, amely az EJEB döntéséig nem volt elérhető.

Bár a 98%-os különadó ügyében hozott AB-döntés az EJEB-ítéletekkel kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalás logikus következményének tűnhet, az AB-gyakorlat korántsem egységes az EJEB-ítéletek ilyen formán történő végrehajtásában. Az indokolás nélküli köztisztviselői felmentéseket az EJEB szintén egyezményesértőnek találta.¹¹⁴ Az EJEB döntését megelőzően azonban az EJEB már *pro futuro* megsemmisítette a törvényhelyet.¹¹⁵ Amikor majd alkotmányjogi panasszal az érintett felek az EJEB döntésére hivatkozva azt kérték az AB-tól, hogy az EJEB döntésére tekintettel rendelje el a kérdéses jogszabály alkalmazását az ügyükben, amelyben a felmondást az AB döntését követően, de az AB által kitűzött határidő bekövetkezése előtt közölték, az AB rendre elutasította az alkotmányjogi panaszokat. Az AB fenntartja ugyan magának a jogot, hogy *pro futuro* megsemmisítés esetében saját mérlegelési jogkörében kimondja egy jogszabály alkalmazási tilalmát egy adott ügyben, pusztán az EJEB döntése egy másik ügyben nem ad alapot egy ilyen mentesítésre, mivel alkotmányjogi panasszal nem érvényesíthető az *Alaptörvény* Q) cikke.¹¹⁶ Az ügyekben az AB azzal érvelt, hogy az eljáró bíróságoknak az aktuálisan hatályos jogot kellett alkalmazniuk.¹¹⁷ Hasonló álláspontra helyezkedett az AB eljáró bírák hasonló kérésére, közvetlenül az EJEB döntésének kihirdetése előtt.¹¹⁸ Az AB hajthatatlansága azért is meglepő, mert véges számú kérelmező véges számú ügyében kellett volna kizárnia az egyébként alaptörvény-ellenes szabály alkalmazását. Ami a politikai hatalmi ágakkal felvállalható nyílt konfliktust illeti: az országgyűlés még 2012-ben hatályon kívül helyezte a kritikus törvényhelyet tartalmazó teljes törvényt.¹¹⁹

Az AB korántsem egységes az EJEB-gyakorlat szerepének megítélésében. Dienes-Ohm bírónak az Átmeneti rendelkezésekről szóló határozathoz fűzött különvéleményében képviselt álláspontja szerint:

[90] az Emberi Jogok Európai Egyezményében való részesség önmagában a szuverén megillető hatáskörök átadását nem jelenti és nem eredményezi. Az Egyezményben foglalt alapvető jogok sérelmének orvoslására létrehozott, kizárólag konkrét ügyekben ítélező Emberi Jogok Európai Bírósága eseti döntései sem a magyar jogalkotást, sem

¹¹³ DRINÓCZI (109. lj.) 451.

¹¹⁴ *KMC v. Hungary*, Judgment of 11 July 2012, no. 19554/11.

¹¹⁵ 8/2011. (II. 18.) AB hat.

¹¹⁶ 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [22]–[26].

¹¹⁷ 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés; 3017/2015. (I. 27.) AB végzés; 3066/2015. (IV. 10.) AB végzés.

¹¹⁸ 34/2012. (VII. 17.) AB hat. A *KMC v. Hungary*, Judgment of 11 July 2012, no. 19554/11 ítéletet egy héttel az AB hat. előtt hirdették ki, de az AB döntésének idején még nem volt végleges.

¹¹⁹ 2012. évi V. tv. 59. § (1) b) a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. tv. hatályon kívül helyezéséről.

a magyar Alkotmánybíróságot nem kötik. A bíróság gyakorlatának követése ugyan számos szempontból indokolt, sőt költségvetési terhet jelentő kérdés, tisztán jogi szempontból azonban annak nem lehet az Alkotmánybíróság döntéseit meghatározó súlya és nagyobb ereje, mint az Alkotmánybíróság – Alaptörvényen alapuló – saját érvkészletének és határozatainak.¹²⁰

A szkeptikus bírák általában nem ennyire elutasítóak az EJEB gyakorlatával szemben. Pokol bíró szerint az AB-nak belső használatban tanulmányoznia kell az EJEB-gyakorlatot („*pro domo*-ban”), az EJEB-döntések csak a végső indokolásban nem szerepelhetnek.¹²¹ Álláspontja szerint az AB csak addig követheti az EJEB gyakorlatát, amíg az nem szakad el az egyezménytől.¹²² Szívós bírónőnek az önkényuralmi jelképekről szóló határozathoz csatolt különvéleménye szerint az EJEB gyakorlata önmagában nem igazolhatja az AB korábbi joggyakorlatának felülvizsgálatát, mivel az EJEB gyakorlata csupán deklaratív és bármikor megváltozhat: „annak, hogy az EJEB egy konkrét jogesetet az Emberi Jogi Egyezmény rendelkezéseivel összefüggésben miként ítél meg, nincs olyan természetű jelentősége, amely az Alkotmánybíróság alapjogi korlátozás megengedhetőségével és határaival kapcsolatos meghatározó súlyú döntésének újragondolását indokolná.”¹²³

Említésre érdemes, hogy az EJEB gyakorlatával szemben fenntartásokkal viseltető alkotmánybírák előadó bíróként nem zárkoznak el az EJEB-gyakorlat ismertetésétől az AB határozatában. A nemzeti szocialista és kommunista rendszerek tagadásának büntethetőségét fenntartó AB határozat, amelynek előadója Szívós bírónő volt, hivatkozik az EJEB gyakorlatára, amely egyezménykonformnak tartja a szólás-szabadság visszaélészerű gyakorlásának tilalmát.¹²⁴ A büntető tilalom fenntartásánál az AB figyelembe vette, hogy ez elkövetési magatartás alkalmas a köznyugalom megzavarására.¹²⁵ Ezt a mércét az EJEB épp az önkényuralmi jelképek közszemlére tételével kapcsolatban vitte be a magyar és az európai köztudatba abban a *Vajnai*-ítéletben, amelyet azután az AB a saját önkényuralmi jelképekről szóló határozatában talált irányadónak, az országgyűlés pedig a régi és az új Btk. részévé tett.

Az EJEB gyakorlatának az *Alaptörvény* értelmezésében betöltött szerepéről szóló vita nem annak tudható be, hogy az újabban kinevezett bírák ne ismernék az EJEB gyakorlatát. Például: a tankönyvpiac újraszabályozásának alkotmányosságát érintő ügyben a többség azzal utasította el az alkotmányjogi panaszt, hogy az *Alaptörvény* szerint önmagában a gazdasági tevékenység nem tartozik a tulajdonjog védelmi körébe az *Alaptörvény* alatt.¹²⁶ Czine bírónő különvéleménye szerint azonban az EJEB

¹²⁰ 36/2013. (XII. 5.) AB hat., Dienes-Ohm bíró különvéleménye [90].

¹²¹ 7/2014. (III. 7.) AB hat. (méltányolható közérdek fogalma), Indokolás [113].

¹²² 7/2014. (III. 7.) AB hat. (méltányolható közérdek fogalma), Indokolás [114].

¹²³ 4/2013. (II. 21.) AB hat. (önkényuralmi jelkép), Szívós Mária bíró különvéleménye [144].

¹²⁴ 16/2013. (VI. 20.) AB hat. (nemzeti szocialista és kommunista rendszerek büneinek tagadása), Indokolás [29]–[31].

¹²⁵ 16/2013. (VI. 20.) AB hat., Indokolás [52]. A határozat nem hivatkozik sem az EJEB *Vajnai*-ítéletére, sem az AB 4/2013. (II. 21.) AB hat.-ára.

¹²⁶ 3024/2015. (II. 9.) AB hat., Indokolás [44].

gyakorlata az ilyen mértékű újraszabályozást a tulajdonjog sérelmének tekinti,¹²⁷ ugyanis nem a vállalkozás szabadsága sérült az ügyben, hanem a kereskedők meglévő készlete lett értékesíthetetlen.¹²⁸ Abban az ügyben, amelyben az AB a földhaszonbérlet újraszabályozásával összefüggésben az elszámolásra vonatkozó átmeneti szabályok hiánya miatt állapított meg mulasztásos alaptörvény-ellenességet¹²⁹ Czine bírónő különvéleményében az EJEB-gyakorlat részletes bemutatásával azzal érvelt, hogy az érdemi kérdésben (ti. a nem hozzátartozók közötti földhasználati jog megszüntetése kérdésében) az AB-nak az EJEB tulajdonjogi gyakorlatát kellett volna követnie az indítványok elbírálása során.¹³⁰ Egy másik ügyben Czine bíró párhuzamos indokolásában példákkal illusztrálva fontosnak tartotta megjegyezni, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozása az AB gyakorlatában – összhangban az EJEB gyakorlatával – összefüggésben van a szólás- és sajtószabadsággal.¹³¹

Az AB-gyakorlat nemzetközi jogi és emberi jogi minimumkövetelményekkel való összhangkeresése összeegyeztethető azzal a megállapítással, hogy az AB jelenlegi többsége az *Alaptörvényt* egy többretegű, nemzetközi jogi és európai rétegeket is tartalmazó alkotmányos rendszer elemének tekinti. Az AB gyakorlata azonban nem feltétlenül kiszámítható az EJEB ítéleteinek érvényesítésében, különösen, ami az egyedi jogkövetkezmények megállapítását illeti.

3. A NEMZETKÖZI EMBERI JOGI MINIMUMKÖVETELMÉNYEK ÉS KÖTELEZETTSÉGEK ÉRVÉNYESÍTÉSE A GYAKORLATBAN: MÉGIS KINEK A FELADATA?

A nemzetközi jog általános szabályai szerint a nemzetközi kötelezettségek, így a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése az államok feladata. A gyakorlatban a kötelezettségek teljesítése általában úgy valósul meg, hogy az adott ország parlamentje és kormánya aktívan munkálkodik olyan jogszabályok előállításán, amelyek ezeknek a kötelezettségeknek eleget tesznek.

A magyar kormány viszonyulása az EJEB jogérvényesítési rendszeréhez, és az EJEB ítéleteinek végrehajtásához ambivalens: az eddigi tapasztalatok szerint idővel a kormány tagjai és országgyűlési képviselők ellenséges reakciói ellenére is eleget próbál tenni az EJEB által jelzett kötelezettségeknek. A viselkedési minta jó példája, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésről szóló EJEB-ítélet miatti zajos kormányzati ellenkezés közepette 2015 júliusában a kormány aláírta a csatlako-

¹²⁷ 3024/2015. (II. 9.) AB hat., Czine Ágnes bírő különvéleménye [86].

¹²⁸ 3024/2015. (II. 9.) AB hat., Czine Ágnes bírő különvéleménye [88]. Kiss bírő különvéleménye szerint az EJEB *Vékony kontra Magyarország*, Judgment of 13 January 2015, no. 65681/13 ítélete miatt egyezményesértést kellett volna kimondani [113].

¹²⁹ 25/2015. (VII. 21.) AB hat. (földhaszonbérlet megszüntetése).

¹³⁰ 25/2015. (VII. 21.) AB hat. (földhaszonbérlet megszüntetése), Czine Ágnes bírő különvéleménye [100]–[103]. Az ügyben az alapvető jogok biztosa is indítványozó volt, ő azonban a jogbiztonság sérelmét kifogásolta és nem hivatkozott az EJEB gyakorlatára.

¹³¹ 4/2015. (II. 13.) AB hat., Indokolás [48]–[49].

ző nyilatkozatot az EJEE 15. módosító jegyzőkönyvéhez.¹³² Ez a lépés nem az Európa Tanácsból való kilépés felé mutat, hiszen a 15. jegyzőkönyv épp az EJEB reformját (az ügyek gyorsítását) hivatott elősegíteni.

Az *Alaptörvény* elfogadásával járó átfogó közjogi átalakítás során a magyar kormány közismerten nem minden esetben kooperált az európai alkotmányos szereplők ajánlásaival és döntéseivel. Az új közjogi rendszerben, jórészt a kormány alkotmányos patriotizmusával igazolt euroszkeptikus retorikája és politikája miatt, az AB a korábnál hangsúlyosabb szerepet kap a nemzetközi jogi kötelezettségek, elsősorban az emberi jogi minimumkövetelmények érvényesítésében azáltal, hogy az emberi jogokat korlátozó vagy sértő intézkedések és normák elleni fellépés elsődleges terepe az AB eljárása.

Az *Alaptörvény* és a 2011. évi CLI. tv. az Alkotmánybíróságról (Abtv.) hatásköri és eljárási szabályai az egyéni jogérvényesítés helyett a bírósági eljárás, illetve az alapvető jogok biztosa és valamelyest a köztársasági elnök kezébe helyezik az emberi jogok sérelme esetén az eljárások megindítását az AB előtt. Az egyének számára nyitva álló alkotmányjogi panasz az európai emberi jogi minimumkövetelmények érvényesítésére csak közvetetten alkalmas. A rendszer gyenge pontja nem közjogi, hanem politikai: az AB által domesztikált európai emberi jogi követelmények (az alapvető jogok alaptörvényi garanciáihoz hasonlóan) akkor és annyiban érvényesülnek a gyakorlatban, amikor és amennyiben az AB által lépésekre kötelezett alkotmányos szereplők (ideértve a kormányt és az országgyűlést, de a bíróságokat is) eleget tesznek az AB döntéseinek.

3.1. AZ ALKOTMÁNYOZÓ HATALOM

Mint közismert, az *Alaptörvény* megalkotását erőteljes nemzetközi figyelem, és számottevő kritika övezte, a közjogi átalakítás számos elemével kapcsolatban komoly európai alkotmányos aggályok merültek fel mind az Európai Unióban, mind az Európa Tanácson belül. Példaértékű, hogy az *Alaptörvény* ötödik módosításának indokolása úgy kezdődik: „Az Alkotmánybíróság 12/2013. (V. 24.) AB határozata eredményeképpen Magyarországon az új Alaptörvény körüli viták időszaka lezárult. Ennek megfelelően indokolt, hogy az alkotmányos viták a nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban is nyugvópontra jussanak.”¹³³

Nem véletlen, hogy a magyar AB az alkotmányozó hatalommal szembeni korlátozról szólva fejtette ki álláspontját a nemzetközi jogi kötelezettségek alkotmányos szerepéről. Bár az AB lehetőségei igen korlátozottak az *Alaptörvény* módosításainak felülvizsgálatára (*Alaptörvény*, 37. cikk (4) bekezdés) a szakirodalomban és az AB berkeiben is közismert, hogy az EJEB nem habozik kimondani, ha egy tagállam alkotmányának valamely rendelkezése sérti az egyezményt.¹³⁴

¹³² Lásd www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/europai-unios-es-nemzetkozi-igazsagugyi-egyuttmukodesert-felelos-allamtitkarsag/hirek/magyarorszag-alairta-az-emberi-jogok-europai-egyezmene-modosito-jegyzokonyvet.

¹³³ T/12015. Lásd www.parlament.hu/irom39/12015/12015.pdf.

¹³⁴ Lásd az EJEB gyakorlatának magyar nyelvű áttekintését Zsugyó Virág: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának kontrollja az alkotmányok felett” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (1. lj.) 131–144, valamint SONNEVEND (2. lj.) 336–338.

3.2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÉS A KORMÁNY

A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek körében a kormány elsősorban az EJEB-ítéletek (pontosabban egyes EJEB-ítéletek) végrehajtásával szemben ellenséges, bár az ellenállás mikéntje és tárgya nem mindig kiszámítható. Az EJE 46. cikk (1) bekezdése szerint: „A Magas Szerződő Felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek.” Az állam tehát a saját maga ellen hozott ítéleteket köteles végrehajtani.¹³⁵ Ennek fényében sajtós volt a magyar parlament reakciója az EJEB egyik újabb önkényuralmi jelképekkel kapcsolatos marasztaló döntésére,¹³⁶ amikor is OGY hat.-ban jelentette ki a Ház, hogy az EJEB döntésének végrehajtásával nem ért egyet.¹³⁷

Az EJEB-ítéletekkel szembeni berzenkedés kifejezésének ennél erősebb formája az *Alaptörvény* negyedik módosításával bevezetett különadó volt, ha az EuB, illetve „más bíróság vagy jogalkalmazó szerv döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra rendelkezésre álló összeg nem elegendő”.¹³⁸ Bár a szöveg az EJEB-et kifejezetten nem említi, a sorok között olvasva felismerhető, melyik más bíróságra gondolhatott az alkotmányozó hatalom. A Velencei Bizottság az *Alaptörvény* negyedik módosításáról szóló véleményében éles szavakkal bírálta a különadó ötletét, kiemelve, hogy a különadó megrendítheti az emberek bíróságokba (így az AB-ba és az EJEB-be) vetett bizalmát, ami az *Alaptörvény* által is alapvetően tételezett jogállamiság alapja.¹³⁹ Az *Alaptörvény* ötödik módosítása eltörölte ezt a kivételes adónemet.

Az EJEB-ítéletek döntő többségének egyszerű kifizetéssel tudnak eleget tenni a tagállamok, míg a rendszerszintű egyezményértést megállapító *pilot*ítéletek végrehajtása általában új jogszabályok elfogadását követeli meg. Az ítéletek végrehajtása szükségessé teheti az indítványozó ügyében bírói felülvizsgálati eljárás megnyitását, és bizonyos esetekben a bírói gyakorlat egyezménykonform módon történő megváltoztatását. Az EJEB-ítéletek végrehajtása tehát nem mindig és nem is kizárólag a politikai hatalmi ágak feladata, ahogyan ezt az AB is rögzítette a 98%-os különadó nemzetközi szerződésbe ütközését megállapító már idézett határozatában.

A magyar állam (más tagállamokhoz hasonlóan) gyakran zokszó nélkül fizet a pernyertes indítványozóknak, és általában megegyezést keres olyan ügyekben is, ahol az EJEB gyakorlatának ismeretében a marasztalás borítékolható. A 98%-os különadó ügyekben a kezdeti peresztesség után a kormány a megegyezésre törekedett az EJEB előtt még függőben lévő ügyek indítványozóival,¹⁴⁰ így ezekben az ügyekben

¹³⁵ Az EJEB ítéleteinek végrehajtásáról a 2014. évben lásd a miniszteri bizottság jelentését: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2014_en.pdf.

¹³⁶ *Fratanoló v. Hungary*, Judgment of 3 November 2011, no. 29459/10.

¹³⁷ 58/2012. (VII. 11.) OGY hat. az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Fratanoló kontra Magyarország* ügyben hozott ítélete végrehajtásával kapcsolatos kérdésekről szóló jelentés elfogadásáról.

¹³⁸ *Alaptörvény* negyedik módosítása, 17. cikk (2) bek.

¹³⁹ Opinion 720/2013, Venice Commission Opinion on the Fourth Amendment of the Fundamental Law of Hungary, 17 June 2013, [126], 28.

¹⁴⁰ POLGÁRI (14. lj.) 19. lj.

sikeres megegyezés esetén nem születnek majd érdemi marasztaló ítéletek. Az egyházak ügyében azonban, ahol az EJEB nem állapította meg pontosan, hanem a felek egyeztetésére bízta a fizetendő összeget, a kormány az utolsó pillanatig várt az egyeztetések megkezdésével.¹⁴¹ Az alkudozás végül nem zárult teljes sikerrel: a kormány 2015. júliusi cselekvési terve szerint három egyházzal csak részleges megállapodás született az összecszerülésben.¹⁴²

A nemzetközi kötelezettségekkel összefüggő törvényalkotási tevékenységet azonban akkor sem egyszerű követni, amikor a kormány eleget tesz nekik, mivel a kormány országgyűléshez eljuttatott törvényalkotási programja ezeket „*az eddig kialakult gyakorlatnak megfelelően* nem tartalmazza” (utólagos kiemelés).¹⁴³ A kormány tevékenységének követéséhez nagy segítséget nyújtanak a Miniszteri Bizottsághoz eljuttatott beszámolók és cselekvési tervek,¹⁴⁴ mivel részletes és közel naprakész képet nyújtanak arról, hogy milyen lépéseket tart a kormány az EJEB ítéleteinek végrehajtására alkalmasnak. Egy ilyen jelentésből derül ki például, hogy a köztisztviselők indoklás nélküli felmentése miatt marasztaló EJEB-ítéletet (*KMC v. Hungary*) az EJEB döntése előtt meghozott AB határozattal tekinti végrehajtottnak a kormány¹⁴⁵ annak ellenére, hogy az EJEB-ítélet, illetve a kormány által említett AB határozat jogkövetkezmenyei egy sor egyedi ügyben nem érvényesülnek.

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés magyar szabályozását egyezmény-sértőnek találó *Magyar László*-ítélet az utóbbi idők egyik legnagyobb sajtóvisszhangot kapott ügye. A kormányfő „felháborítónak tartja a döntést, egy újabb bizonyítéknak arra, hogy úgy tűnik, Brüsszelben és Strasbourgban, tehát az Európai Unióban »a bünt elkövető emberek jogait az ártatlan emberek jogai és az áldozatok jogai elé helyezik«”.¹⁴⁶ A Jobbik sajtónyilatkozatban vérlázítóan nevezte az EJEB döntését, és sajátos kihívás elé állította a Fidesz-t, mondván: „most bizonyíthatja, hogy nemcsak kommunikációs szinten szabadságharcos, hanem tettekben is, és nem fog igazodni a brüsszeli, strasbourgi elvárásokhoz.”¹⁴⁷ A *Magyar László*-ítéletben az EJEB nem állított meglepőt, csupán alkalmazta Magyarország ellen a *Vinter kontra Egyesült Királyság*¹⁴⁸ ügyben korábban megállapított követelményrendszert.

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés (a három csapás mellett) a kormány büntetőpolitikájának szimbolikus eszköze, az *Alaptörvény* is kifejezetten nevesíti (IV. cikk (2) bekezdés). Lévay Miklós, Kovács Kriszta és Doszpoth Anna szerint az *Alaptörvény* e rendelkezése nem feltétlenül igazolja az életfogytig tartó szabadság-

¹⁴¹ Lásd hug.hu/itthon/20141203_Strasbourg_utan_Megkezdte_az_egyezkedest.

¹⁴² DH-DD(2015)798, Communication from Hungary concerning the case of *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others against Hungary* (Application no. 70945/11). Action plan (17/07/2015).

¹⁴³ Lásd www.parlament.hu/documents/10181/87979/Tualk_program_2015_osz.pdf/8672b4b6-2f2a-48d5-955e-2ed5018833cd.

¹⁴⁴ A magyar ügyekre vonatkozó beadványok elérhetők angolul: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Add_info/HUN-ai_en.asp.

¹⁴⁵ DH-DD(2013)803, Communication from Hungary concerning the case of *K.M.C. against Hungary* (Application no. 19554/11), 2013. július 11.

¹⁴⁶ Lásd inforadio.hu/hir/belfold/hir-638690.

¹⁴⁷ Lásd jobbik.hu/hireink/verlazito-strasbourgi-itelet.

¹⁴⁸ *Vinter and others v. the United Kingdom*. Judgment of 9 July 2013, nos. 66069/09, 130/10 and 3896/10.

vesztés utólagos felülvizsgálatának kizárását.¹⁴⁹ Ezt a rendelkezést ugyanis az *Alaptörvény* kizárás tilalmára (III. cikk (1) bekezdése), emberi méltóság védelmére (II. cikk) és a nemzetközi kötelezettségvállalásokról szóló Q) cikkére figyelemmel kell alkalmazni. E szabályok egymásra vonatkoztatott olvasata megnyitja az utat a szabadságvesztés-büntetés feltételes felfüggesztésének bevezetésére, ezzel a *Vinter*-döntés értelmében vett valós felülvizsgálatot biztosítva az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélteknek.¹⁵⁰

Az EJEB Magyar László ügyében hozott döntésére válaszul 2014 novemberében a parlament elfogadta a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alternatíváját, de más utat választott. A módosítás kötelező kegyelmi eljárást nyitott meg a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték számára, amelyre az először 40 kitöltött év után kerülhet sor.¹⁵¹ A törvénymódosítás elfogadása után az AB nem hozott érdemi döntést a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésről az előtte folyamatban lévő ügyben.¹⁵² Így nyitott kérdés, hogy a 40 év utáni első felülvizsgálat lehetősége megfelel-e az EJEB *Vinter kontra Egyesült Királyság*¹⁵³ ítéletében felállított követelményeknek, miszerint az elítélt rendszeres felülvizsgálata alapján a nemzeti hatóságoknak képet kell alkotniuk az elítélt életében végbement változásokról, különös tekintettel az elítélt rehabilitációjában bekövetkezett olyan fejleményekre, amelyek fényében az elítélt fogva tartása már nem igazolható legitím büntetéstani indokokkal.¹⁵⁴

2015 júliusában a Kúria bevezetőben említett jogegységi döntésének nyomán a kérdésben Répássy Róbert, az IM akkori parlamenti államtitkára úgy fogalmazott: „Mindig is lesznek olyan elítéltek, akik az Emberi Jogok Európai Bírósága elé viszik az ügyüket, ehhez joguk van és a kormány erre felkészült, a kormány azonban meg fogja védeni a tényleges életfogytiglant és nem fogja hagyni, hogy a kegyetlen gyilkosok szabaduljanak.”¹⁵⁵ Megnyugtató: a módosított szabályok vizsgálatát két indítványozó is kérte az EJEB-től.¹⁵⁶ Az EJEB azt kérdezte a felektől, hogy az új kegyelmi eljárás a *Vinter*-feltételeknek megfelelő módon biztosítja-e az elítélteknek a tényleges szabadulás lehetőségét. Mindeközben a kormányfő a sajtónak úgy nyilatkozott: „politikai értelemben az a kormány terve, hogy olyan európai közvéleményt szeretnének kialakítani, amely eléri, hogy a halálbüntetésről minden nemzetállam önmaga

¹⁴⁹ LÉVAY Miklós – KOVÁCS Kriszta – DOSZPOTH Anna: „Ha már a kiszabásakor életfogytig szól, akkor ember-telen a büntetés” *Fundamentum* 2014/3. 73, 81.

¹⁵⁰ LÉVAY–KOVÁCS–DOSZPOTH (149. l.) 82. A szerzők szerint ehhez nem ártana az *Alaptörvény* kifejezett módosítása sem, az egyértelműség kedvéért.

¹⁵¹ 2014. évi LXXII. tv. a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. tv. a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (Bv. tv.) és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról (109. §) (A Bv. tv. 46/A-46/H. §§ beiktatása).

¹⁵² 3013/2015. (I. 27.) AB végzés.

¹⁵³ *Vinter and others v. the United Kingdom*. Judgment of 9 July 2013, nos. 66069/09, 130/10 and 3896/10.

¹⁵⁴ *Vinter and others v. the United Kingdom*. Judgment of 9 July 2013, nos. 66069/09, 130/10 and 3896/10, § 119.

¹⁵⁵ Lásd hvg.hu/itthon/20150719_Repassy_a_kormany_kitart_a_tenyleges_elet.

¹⁵⁶ *T. P. against Hungary*, no. 37871/14, lodged on 28 October 2014 és *A. T. against Hungary*, no. 73986/14, lodged on 20 November 2014.

dönthessen. Én az élet pártján vagyok.”¹⁵⁷ A kormányfő halálbüntetéspárti nyilatkozata jelentős európai felháborodást váltott ki, az Európai Parlament erős hangú határozatban ítélte el 2015. június 10-én.¹⁵⁸ Az EP a halálbüntetés eltörlését közös európai értéknek jelölte meg.

Ahogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés körüli események rövid krónikája is mutatja, az EJEB ítélete nem légtüres térbe érkezett. Újabban több olyan ügyben is döntést hozott az EJEB, amelyben az AB már eljárt, illetve az AB döntése reagált az EJEB ítéletére. Az egyháztörvény ügyében például az EJEB döntését megelőzően az AB már alkotmányellenesnek találta a törvény egyes rendelkezéseit.¹⁵⁹ Ezt a problémát az alkotmányozó hatalom az *Alaptörvény* újabb módosításával találta orvosolhatónak, így az *Alaptörvény* állam és egyházak viszonyát rendező bekezdése valószínűleg a legtöbbször módosított rendelkezéssé vált.¹⁶⁰ Az EJEB marasztaló döntésére válaszul, amely jóval az utolsó alaptörvény-módosítás után született, a kormány mindvégig vitatta, hogy szükséges-e az EJEB ítélete nyomán az egyháztörvényt vagy épp az *Alaptörvényt* módosítani. 2014 novemberének elején a sajtóból úgy tűnt, a kormány újabb egyháztörvény-tervezettel készül előállni az EJEB döntésére válaszul,¹⁶¹ a híreszteléseket azonban törvényjavaslat végül nem követte.

Váratlan fordulatként 2015 júliusában az AB az EJEB ítélete alapján, bírói kérelemre, nemzetközi szerződésbe ütközőnek találta az egyháztörvény egyes rendelkezéseit, és megsemmisítésüket mellőzve 2015. december 31-ét jelölte meg a parlamentnek az új szabályozás elfogadására.¹⁶² Az egyházi jogi szabályok történetének legfrissebb eseményeként 2015. szeptember közepén az Igazságügyi Minisztérium (IM) ötpárti egyeztetést kezdeményezett az egyháztörvény módosításának legújabb koncepciójáról.¹⁶³ A minisztérium tájékoztatása szerint az elképzelt háromszintű egyházszabályozási rendszer figyelemmel van mind az AB, mind az EJEB ítéletére, és megfelel az *Alaptörvény* ötödik módosításával bevezetett együttműködő modellnek. A pártokkal és az egyházakkal való egyeztetést követően a parlament 2015. őszi ülészsaka elé került a törvényt módosítás,¹⁶⁴ a módosítás elfogadásához azonban végül hiányzott a kétharmados támogatás az Országgyűlésben. Kívülállóként nehéz megmondani, hogy az AB határozata mennyiben sarkallta a kormányt a jogalkotás felgyorsítására, mindenestre a Miniszteri Bizottságnak 2015 júliusában benyújtott cselekvési terv hosszan részletezi az AB határozatát.¹⁶⁵

¹⁵⁷ Lásd hvg.hu/itthon/20150508_Orban_Viktor.

¹⁵⁸ P8_TA-PROV(2015)0227, *Situation in Hungary, European Parliament resolution of 10 June 2015 on the situation in Hungary* (2015/2700(RSP)).

¹⁵⁹ 6/2013. (III. 1.) AB hat.

¹⁶⁰ Az *Alaptörvény* VII. cikkét kiegészítette az Átmeneti rendelkezések, majd érdemben módosította az *Alaptörvény* negyedik és ötödik módosítása is.

¹⁶¹ Lásd hvg.hu/itthon/201445_visszavonul_a_kormany_egyhazugyben_papabbak.

¹⁶² 23/2015. (VII. 7.) AB hat., Indokolás [49]. („megsemmisítés helyett”)

¹⁶³ Lásd www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/otparti-egyeztetest-tartottak-az-egyhazi-torveny-modositasarol.

¹⁶⁴ Lásd www.parlament.hu/documents/10181/56621/UT_20151126_elfogadott.pdf/cafedb8a-822e-4eb4-b7f7-fc26bb1e43c9.

¹⁶⁵ DH-DD(2015)798, Communication from Hungary concerning the case of *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others against Hungary* (Application no. 70945/11). 2015. július 17.

A teljes életfogytig tartó szabadságvesztés körüli hangzavarban a börtönök túlszűfolt-ságával kapcsolatos rendszerszintű problémát megállapító EJE*B-pilot*ítéletet a kormány csendesen tudomásul vette.¹⁶⁶ Az EJE*B* ítélete ebben az ügyben sem érthette váratlanul a kormányt, mivel ugyanebben a kérdésben az AB által megállapított egyezményser-tés elhárítására kitűzött határidő két és fél hónappal korábban, 2015. március 31-én járt le. A Helsinki Bizottság nyilvánosan is elérhető közérdekű adatkérésére, amely többek között azt kérdezte, hogy milyen munkamódszer alkalmazásával alakítja ki az ítélet-ben előírt cselekvési tervet,¹⁶⁷ az IM 2015. június 24-én azt válaszolta, hogy a kérdéskör megválaszolása nem tartozik a hatáskörébe.¹⁶⁸ A Belügyminisztérium válasza szerint a cselekvési terv előkészítése náluk zajlik, de 2015. július 9-én igen korai fázisban volt.¹⁶⁹ További részleteket nem osztottak meg a *pilot*döntés végrehajtásáról.

A minisztériumi válaszok annyiban figyelemre érdemesek, hogy nem ez az első ügy, amelyben az IM egy másik tárcára bízta az EJE*B*-ítélet végrehajtását. Az egyházak ügyében az Emberi Erőforrások Minisztériuma (továbbiakban: EMMI) volt hivatott a pernyertes egyházakkal tárgyalni, tekintve, hogy az EMMI-nek van nagyobb tapasztalata az egyházakkal való együttműködésben. A hatásköri kérdések tisztázása az IM, az EMMI és a felek között azonban hosszú hetekig tartott, tovább nyújtva az egyez-ke-dés időszakát.

3.3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Nemzetközi joggal és kötelezettségekkel kapcsolatos kérdések különféle utakon, köz-vetve és közvetlenül is az AB elé kerülhetnek. A nemzetközi szerződések vonatkozá-sában az AB hatásköre közvetlenül kiterjed a) az előzetes absztrakt normakontroll eljárásban: nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése *Alaptörvény*vel való összhangjának előzetes vizsgálatára, a köztársasági elnök, a kormány vagy országgyűlési képviselők¹⁷⁰ indítványára (Abtv. 23. § (3)-(4) bekezdés); b) utólagos absztrakt normakontroll eljárásban: jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésé-nek vizsgálatára (*Alaptörvény* 24. cikk (2) f)). A kérdésben az AB eljárhat hivatal-ból (Abtv. 32. § (1) bekezdés), valamint az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, és az alapvető jogok biztosának indítvá-nyára (Abtv. 32. § (2) bekezdés); c) bírói kezdeményezésre, egyedi utólagos norma-

¹⁶⁶ Lásd hvg.hu/itthon/20150612_Tudomasul_vette_a_magyar_allam_hogy_tobb.

¹⁶⁷ Lásd kimittud.atlatszo.hu/request/a_buntes_vegrehajtasi_intezete. A közérdekű adatkérésben a következő kérdéseket tették fel: 1. Milyen munkamódszer alkalmazásával alakítja ki az ítéletben előírt akciótervet? 2. Milyen ütemterv, ütemezés szerint készül el az akcióterv? 3. Az akcióterv elkészítésében mely szakmák képviselői és mely személyek vesznek részt? 4. A civil szervezeteket tervezik-e bevonni az akcióterv elkészítésébe? 5. Melyek azok az intézkedések, amelyekről eddig döntöttek, hogy az akció-tervbe kerüljenek?

¹⁶⁸ Lásd kimittud.atlatszo.hu/request/4946/response/8004/attach/4/V%20lasz%20A%20b%20ntet%20s%20v%20grehajt%20osi%20int%20zetek%20t%20lzs%20folts%20g%20nak%20kezel%20se.pdf.

¹⁶⁹ Lásd kimittud.atlatszo.hu/request/5027/response/8175/attach/3/12187%205.pdf.

¹⁷⁰ Sulyok Gábor kimutatta, hogy a szabályozás eredeti szövege nem volt egyértelmű az indítványozók körére nézve a kormányrendelettel kihirdetett nemzetközi megállapodásoknál. Sulyok Gábor: „Visszatérés a nem-zetközi jog és belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához” *Jog – Állam – Politika* 2012/ 4. 151–156.

kontroll eljárásban, ha az eljáró bíró az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során a bíró szerint nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt kell alkalmazni (Abtv. 32. § (2)). Nemzetközi szerződésbe ütközés miatt az AB vizsgálhatja a közjogi szervezetszabályozó eszközöket, valamint az *Alaptörvény* 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatokat is (Abtv. 37. § (2) bekezdés).

Az AB gyakorlatából közismert, hogy az alkotmányjogi panaszokban az alapvetően az *Alaptörvényre* alapított „kérelem alátámasztásaként” megemlített EJEB-esetjoggal szemben az AB nem elutasító vagy ellenséges.¹⁷¹ Ezért fontos kihangsúlyozni, hogy az *AB közvetlenül alkotmányjogi panaszra nem vizsgálja adott jogszabály vagy bírói ítélet nemzetközi szerződésbe ütközését*. A nemzetközi jogi kötelezettség megszegését közvetlenül sérelmező alkotmányjogi panaszokat az AB a gyakorlatból kiolvasható főszabály szerint mint nem jogosulttól származót utasítja el állandó gyakorlata szerint.¹⁷² Legújabbán az AB emlékeztetett, hogy az *Alaptörvény* Q) cikke nem tekinthető alapvető jognak, ezért alkotmányjogi panasszal nem érvényesíthető.¹⁷³ (Az AB persze nem tér el az EJEB-gyakorlatra tekintettel kialakított gyakorlatától az *Alaptörvény* értelmezése során azokban az ügyekben sem, amelyekben a kifejezetten a Q) cikkre alapított indítványt formai okból utasítja el.)¹⁷⁴

Az eljáró bíróság kijelölésének alaptörvény-ellenességét, és nemzetközi szerződésbe ütközését kimondó AB határozatában az alkotmányjogi panaszosok nógatására kivételesen hivatalból vizsgálta a nemzetközi szerződésbe ütközést az AB saját hatáskörben, az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozók jogosulatlansága miatt.¹⁷⁵ Az AB kijelentette, hogy: „Az, hogy gyakorolja-e az *ex officio* eljárás jogát, az a saját döntésétől függ, amelynek meghozatala során az eset körülményeit, a kérdéses kollízió súlyát és következményeit egyaránt figyelembe veszi.”¹⁷⁶ Az ügyben az AB *ex officio* eljárását a korábbi döntésekből ismert tétellel indokolta, ti. tartózkodnia kell az *Alaptörvény* olyan értelmezésétől, amely Magyarország sorozatos elmarasztalásához vezethet az EJEB előtt.¹⁷⁷ Ami az eset körülményeit és súlyát illeti, azok valóban kivételesek voltak. Az Országos Bírósági Hivatal Elnökének hatásköre az eljáró bíróság

¹⁷¹ Pl. 6/2013. (III. 1.) AB hat. (egyházi jogállás újrászabályozása), Indokolás [9]. Az indítványozó a kérelem alátámasztásaként több helyen is hivatkozott az AB, ill. az Európai Emberi Jogi Bíróság (továbbiakban: strasbourgi Bíróság) esetjogára. Majd: Indokolás [109] 2. Az AB eddigi joggyakorlata során számos esetben végzett nemzetközi jog-összehasonlítást, azaz megvizsgálta más európai, ill. egyéb külföldi országok adott tárgykörre vonatkozó szabályozását.

¹⁷² Az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó nem tartozik a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kezdeményezni jogosult személyi körbe: korábban: 3093/2012. (VII. 26.) AB végzés (rokkantsági nyugdíj eltörlése), Indokolás [6]; 3110/2012. (VII. 26.) AB végzés (adatvédelem), Indokolás [7]; 3308/2012. (XI. 12.) AB végzés (fegyveres szervek sztrájkjoga), Indokolás [8]; 3049/2013. (II. 28.) AB hat., Indokolás [25], újabbán pl.: 3265/2014. (XI. 4.) AB hat., Indokolás [24]; 3121/2015. (VII. 9.) AB hat. (devizahitel, alkotmányjogi panasz), Indokolás [84].

¹⁷³ 3143/2015. (VII. 24.) AB hat. (devizahitel, alkotmányjogi panasz), Indokolás [32].

¹⁷⁴ Ilyen esetekben az EJEB gyakorlatától való eltérés potenciálisan két, párhuzamos AB-gyakorlat alkalmazását jelentené. Pl. 3265/2014. (XI. 4.) AB hat. (tiszteséges eljárás követelményének bevett AB-gyakorlat követése, az EJEB döntéseire való kifejezett hivatkozás nélkül).

¹⁷⁵ 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróság kijelölése), Indokolás [25]–[27].

¹⁷⁶ 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróság kijelölése), Indokolás [26].

¹⁷⁷ 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróság kijelölése), Indokolás [28].

egyedi ügyekben történő kijelölésére megjárta az AB-t és a Velencei Bizottságot is, és alaptörvény módosításokat is indukált. Röviden: az alkotmányos átmenet egyik legkellemetlenebb csetepatéja volt, amelyben a kormány végül valamelyest engedett az európai politikai és közjogi nyomásnak.

Az AB tehát nem tántorítja el egyértelműen az alkotmányjogi panaszok indítványozóit a nemzetközi emberi jogi gyakorlat felhívásától, a gyakorlati tapasztalatok azonban óvatosságra intenek. A gyakorlatból világos, hogy bár a nemzetközi példákat az AB közismerten beépíti döntéseibe az *Alaptörvény* értelmezése során, alkotmányjogi panaszra hivatalból azonban csak igen ritkán, indokolt esetben folytatja le magát a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló eljárást (az alkotmányjogi panaszok ezirányú kérelmeit rendre visszautasítja). Alkotmányjogi panasszal célszerű főszabály szerint elsősorban az *Alaptörvény* sérelmére hivatkozni és az európai emberi jogi érveket az *Alaptörvény* egyezménykonform alkalmazásának örvén bemutatni.

Az AB választóvonalat húzott saját és az EJEB hatásköre között az előzetes letartóztatást elrendelő bírósági határozatokat tekintve. Mivel az előzetes letartóztatás elrendelése nem az ügy érdemében hozott döntés, az AB alkotmányjogi panasszal nem vizsgálja.¹⁷⁸ Lévay bíró párhuzamos véleményében azonban fontosnak tartotta megjegyezni, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtására nem jogosult indítványozó továbbra is fordulhat az EJEB-hez kérelmével.¹⁷⁹

A gyakorlat tanulságai szerint az AB az *Alaptörvény* rendelkezéseit az indítványozó személyétől és az eljárás típusától függetlenül bármikor értelmezheti, és értelmezi is nemzetközi jogi, így nemzetközi vagy európai emberi jogi követelmények fényében. Az AB ezen értelmezési gyakorlatára reflektált Bragyova bíró, amikor párhuzamos véleményében hangsúlyozta, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés és az alkotmányellenesség vizsgálata két különböző AB-hatáskör.¹⁸⁰ A különbség részben az indítványozók körének eltérő volta, részben a kiszabható jogkövetkezmények különbözősége miatt releváns.

3.4. A RENDES BÍRÓSÁGOK

Az EJEB gyakorlata követésének egyértelmű nyomai vannak a rendes bíróságok ítéleteiben, és a felsőbb bíróságok útmutatásaiban. A Kúria az *Alaptörvény*vel új hatáskörként kapta meg az önkormányzati rendeletek normakontrollját (*Alaptörvény* 25. cikk (2) c)-d), 32. cikk (4)-(5)). Az országgyűlésnek tett 2012. évi jelentésében a Kúria elnöke leszögezte, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletek normakontrollja során követi az AB korábbi gyakorlatát, és figyelemmel van mind az EJEB gyakorlatára, mind nemzetközi jogi kötelezettségekre.¹⁸¹ Az érptaki önkor-

¹⁷⁸ 3002/2014. (I. 24.) AB végzés.

¹⁷⁹ 3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Lévay bíró párhuzamos véleménye, Indokolás [26].

¹⁸⁰ Bragyova bíró párhuzamos indokolása a 166/2011. (XII. 20.) AB hat.-hoz.

¹⁸¹ J/11282, A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2012. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében, 2013. El. II. A. 4/1. szám, www.parlament.hu/irom39/11282/11282.pdf, 26.

mányzat szociális ellátásokat a rendszeres tisztálkodástól stb. függővé tevő határozatának vizsgálata során például hivatkozott az EJEE 8. cikkében foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogra.¹⁸² Ez a kiragadott példa azt látszik igazolni, hogy az AB-hoz hasonlóan a Kúria is egy európai alkotmányos térben pozicionálja a magyar jogrendszert és annak közjogi normáit az *Alaptörvény* hatálybalépését követően.

Bár egyre több jó példa válik ismertté, a rendes bíróságok gyakorlatában közismerten nehezen honosodik meg az EJEB-konform értelmezés követelménye.¹⁸³ Nemrég egy egyház végelszámolási ügyében az eljáró bíróság döntését például azért semmisítette meg az AB, mert az eljáró bíróság korábban már visszaható hatállyal alaptörvény-ellenesnek talált és megsemmisített szabályt alkalmazott az indítványozó ügyében.¹⁸⁴ A teljesség kedvéért fontos feljegyezni, hogy az elmúlt években jelentősen megnövekedett strasbourgi marasztalások száma nem a hazai bírói gyakorlat radikális minőségromlásának következménye. Az *Alaptörvény* korai éveiben számos ügy épp azért jutott el rekordgyorsasággal az EJEB-hez, mert a belső jogban nem állt nyitva a bírói út az alapvető jogi igény érvényesítésére.¹⁸⁵

Eljáró bírák gyakran és sok esetben sikeresen fordulnak az AB-hoz mind *Alaptörvénybe*, mind nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályok vizsgálatát kérve. A korábban már említett börtöncellák méretével és túlszűfolttságával kapcsolatos kérelemmel eljáró bírák fordultak az AB-hoz, nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását kérve, kifejezetten az EJEB gyakorlatára hivatkozva, de még az EJEB magyar *pilotétele* előtt.¹⁸⁶ Az AB megállapította a jogsértést, *pro futuro*, 2015. március 15-i határidőt tűzve ki a vonatkozó jogszabályok módosítására:

[52] [...] az Alkotmánybíróság, amikor arról kell döntenie, hogy a támadott jogszabály az Egyezményvel összhangban van-e, nem hagyhatja figyelmen kívül az EJEB és a saját hatáskörének jelen ügyben fennálló különbözőségét, nevezetesen azt a tényt, hogy az EJEB ismertetett döntéseit egyedi jogsérelmekkel kapcsolatban, az ügyben konkrétan felmerült, speciális körülményeket is értékelve hozta meg, míg az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés alapján absztrakt normakontrollt végez jelen ügyben.

[57] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem látott lehetőséget arra, hogy az EJEB joggyakorlata alapján a minimális élet-, illetve mozgástérre vonatkozóan a fentiekben ismertetetteknel egzaktabb, számszerűsített kötelezettséget állapítson meg a jogalkotó részére, ugyanis absztrakt jellegű hatáskörének gyakorlása során nem értékelhet olyan, esetlegesen bekövetkező fogvatartási körülményeket, amelyek konkrét ügyekben, egyedi (sokszor kumulatív) hatásukat tekintve bírnak relevanciával az Egyezményvel való összhang vizsgálata során.

¹⁸² Köf.5051/2012/6. számú határozat, említi: A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2012. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében, 2013. El. II. A. 4/1. szám, 33.

¹⁸³ Kovács (102. lj.) 159-160.

¹⁸⁴ 35/2014. (XII. 18.) AB hat. (korábban elismert egyház kényszer-végelszámolása), Indokolás [37].

¹⁸⁵ A leghíresebb ügyek: *Mennonita, Baka, Karácsony, Széll*.

¹⁸⁶ 32/2014. (XI. 3.) AB hat. (börtöncella mérete és túlszűfolttsága).

A fenti idézet azért is különösen fontos, mert az AB felfedi, miként látja a saját és az EJEB vizsgálata közötti különbséget, ezáltal támpontot adva az eljáró bíróságoknak is az EJEB és az AB határozatok olvasásához. Pár hónappal később az EJEB a börtöncellák egyezményesértő túlszűfolttsága miatt *pilot*ítéletet hozott Magyarország ellen, a bevezetőben említett ügyben. Az EJEB ítéletében elismerően említi az AB döntését, továbbá ismerteti az alapvető jogok biztosának vonatkozó vizsgálatait.

Lényeges, hogy amennyiben az eljáró bíróság nem ismeri fel az emberi jogi problémát, vagy nem hajlandó az AB-hoz fordulni az eljárása felfüggesztése mellett (Abtv. 32. §), a bírósági eljárás lezárulta után az ügyfél önmaga is az AB-hoz fordulhat alkotmányjogi panasszal. A fentiek szerint az AB alkotmányjogi panaszra nem vizsgálja a jogszabály vagy bírói gyakorlat nemzetközi szerződésbe ütközését, alkotmányjogi panasszal tehát emberi jogi igény csak közvetve érvényesíthető. Figyelemreméltó azonban, hogy úgy tűnik, az AB is tisztában van eljárásának korlátaival, vagyis a kialakult AB-gyakorlat nem esetleges vagy a nemtörődömség következménye.

A közelmúltban az AB épp alkotmányjogi panaszra mondta ki, mintegy levezetés-képp (tehát nem a határozat rendelkező részében), hogy elvárja a rendes bíróságoktól az EJEB gyakorlatának ismeretét, és alapelveinek követését, részletesen is megjelölve az alkalmazandó mércét megállapító EJEB-ítéleteket:

[30] Mindazonáltal az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdése két tiltó okot nevesít. E két korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban – a népképviselői szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként – ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint – a közlekedés más útvonalon nem biztosítható esetkörében – a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek. [75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 658.] Az eljáró bíróságnak azt kellett volna megvizsgálnia, hogy az előzetes tilalmi okokat, mint a gyülekezési szabadság legsúlyosabb mértékű és *ultima ratio* jellegű korlátozását a rendőrség jogszerűen alkalmazta-e, a szükségességi-arányossági követelményeknek megfelelően mérlegelt-e. E tekintetben irányadó, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az *Oya Ataman-ügyben* a hatóságok számára a gyülekezés során tanúsítandóan előírt tűrési kötelezettséget a *Patyi-ügyben* a bejelentési eljárásra is kiterjesztette [Lásd EJEB, *Patyi kontra Magyarország* (5529/05); 2008. október 7., 43. pont]. Ez az *in dubio pro libertate* elv megfogalmazását jelenti és azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányában, hogy a gyülekezések megítélésakor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak.¹⁸⁷

Bár az AB útmutatása példásan részletes, érdemes megjegyezni, hogy korántsem egyenes út vezetett ezekig a szavakig. Az AB előtti ügyben az indítványozó azt sérelmezte, hogy a Becsület Napjára tervezett előzetesen bejelentett megemlékezés rendőrségi betiltását helybenhagyó bírói felülvizsgálati eljárás megsértette a jogorvoslathoz való jogát. A gyülekezés előzetes korlátozására irányadó európai minimum-

¹⁸⁷ 24/2015. (VII. 7.) AB hat. (Becsület Napjára előre bejelentett gyülekezés előzetes rendőrségi betiltása, a bíróság jóváhagyta – eljárási hibák miatt alaptörvény-ellenes a bírósági döntés [jogorvoslathoz való jog sérelme]).

követelményekkel összhangban álló bírói mérlegelési szempontokat tehát egy eljárási jogi jogsértés megállapításának melléktermékeként fedte fel az AB.

A bevezetőben már említett büntető jogegységi döntés kapcsán az AB alkotmányértelmezéssel várhatóan további útmutatást nyújt az EJEB-gyakorlat szerepére a rendes bíróságok joggyakorlatában. Nem kizárható, hogy az AB határozata megvilágítja majd az *Alaptörvény* 28. cikkének értelmét is,¹⁸⁸ amely úgy rendelkezik, hogy: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

Bár a 28. cikk kifejezetten nem rendelkezik a nemzetközi jogi kötelezettségek, és így az emberi jogi kötelezettségek bírósági alkalmazásáról sem, az *Alaptörvény* nemzetközi és európai beágyazottságának következtében a jogszabályokat nehéz (és valószínűleg értelmetlen) az *Alaptörvénnyel* összhangban, de az EJEB gyakorlatának figyelmen kívül hagyásával alkalmazni egy olyan jogrendszerben, ahol a nemzeti jogorvoslati lehetőségek kimerítése után a jogkereső fél útja az EJEB-hez vezet.

3.5. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA (OMBUDSMAN)

Az *Alaptörvény* elfogadása óta az ombudsman számos alkalommal fordult az AB-hoz nemzetközi emberi jogi kötelezettség, vagy európai emberi jogi minimumkövetelmény megsértése miatt. Az ombudsman tisztában van saját alkotmányos szerepének kivételes vagy épp kiváltságos voltával az AB eljárásában. Az *Alaptörvény* negyedik módosítását támadó indítványában így fogalmazott:

[2] [...] az alapvető jogok biztosának közjogi funkciójától, alkotmányos szerepkörétől – az alapjogvédelemtől – idegen az alaptörvény-módosítás megalkotására vonatkozó formai, eljárási, közjogi érvénytelenséget eredményező problémákkal az Alkotmánybírósághoz fordulás. Az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése értelmében elsősorban a köztársasági elnök feladata, hogy örködjön az államszervezet demokratikus működése felett, azonban az államfő – e szerepköréről kialakított álláspontja alapján – úgy döntött, nem kéri az Alkotmánybíróság eljárását. Az alapvető jogok biztosja ezeket megfontolva, a jogállamiság megóvása érdekében, »mintegy pótfeladatként« szükségesnek találta az indítvány megfogalmazását. Hangsúlyozta azt is, hogy mivel megszűnt »a populáris akció, így az alkotmányjogi panasz eljárás keretében nem problematizálható alkotmányossági aggályok Alkotmánybíróság elé kerülését biztosítani szükséges« azért, hogy az Alkotmánybíróság »az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként« érdemben láthassa el ezen alkotmányos feladatát.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Általánosságban lásd JAKAB András: „A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében” *Jogesetek Magyarországra* 2011/4. 86–94.

¹⁸⁹ 12/2013. (V. 24.) AB hat.

Az ombudsman indítványában alaposan és körültekintően tárja fel az egyes alapvető jogi kérdések összehasonlító és nemzetközi emberi jogi összefüggéseit, olyan esetekben is, amikor a törvényhozás az alkotmányozó hatalom szándékát követve egyértelműen el kíván térni az emberi jogi minimumkövetelményektől. Tipikusan ilyen helyzetben lépett fel az ombudsman a nem házasságon alapuló családok védelmében több indítványával is. A 2011 karácsonyán elfogadott családvédelmi törvény¹⁹⁰ az *Alaptörvény* L) cikk (1) bekezdését továbbgondolva törvényben is megerősítette a család házasságon alapuló fogalmát, és házasságközpontú, az *1959. évi IV. tv. a Polgári Törvénykönyvről* (Ptk., régi) rendelkezéseinél szűkebb alapokra helyezte a törvényes öröklés rendjét. A családvédelmi törvény központi rendelkezésének hatálybalépése ellen az ombudsman sikerrel fordult az AB-hoz, hivatkozással az *Alaptörvényre* és az EJEE-re.¹⁹¹ Később a családvédelmi törvény törvényes öröklést szabályozó alapvető rendelkezését szintén az ombudsman indítványára semmisítette meg az AB.¹⁹² Nem sokkal az AB határozatokat követően 2013 márciusában az *Alaptörvény* negyedik módosítása megerősítette az *Alaptörvényben* a házasságon alapuló család védelmét.¹⁹³ Ennek ellenére, a nem házasságon alapuló családok jogainak védelmében is sikerrel lépett fel a családi pótlékra vonatkozó szabályoknak a nem házasságon alapuló családban élő gyermekek hátrányára történő módosításával szemben, részben a gyermekek jogairól szóló New York-i Egyezményre hivatkozva.¹⁹⁴ Az AB kimondta, hogy a közös háztartásban élő gyermekek között nem lehet különbséget tenni a szülők között fennálló jogviszony alapján;¹⁹⁵ az állami házasságvédelem nem valósulhat meg a gyermekek hátrányára.¹⁹⁶ Az ombudsman indítványainak köszönhetően a hagyományos házasságon alapuló családmódel mellett a magyar jogrend tehát továbbra is elismer más, nem házasságon alapuló társkapcsolati formákat is.

Az új Ptk. (*2013. évi V. tv. a Polgári Törvénykönyvről*) közszereplők személyiségi jogainak plusz védelmet adó rendelkezéseit az EJEB gyakorlatára is hivatkozva szintén sikerrel támadta az ombudsman az AB előtt.¹⁹⁷ Az új Ptk. cselekvőképtelen személyek jognyilatkozatának semmisségére vonatkozó szabályait azonban sikertelenül kifogásolta az ENSZ fogyatékosügyei egyezményére hivatkozással.¹⁹⁸ Szintén sikertelenül támadta az ombudsman a nemzetiségekről szóló törvény¹⁹⁹ önkormányzati választásokról szóló egyes rendelkezéseit.²⁰⁰ A biztos szerint az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt sérti a kisebbségi szavazók nyilvántartásának módja, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját pedig

¹⁹⁰ *A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. tv.*

¹⁹¹ 31/2012. (VI. 29.) AB hat. (a nemzetközi jogi érvelést az AB nem vette figyelembe).

¹⁹² 43/2012. (XII. 20.) AB hat.

¹⁹³ *Alaptörvény* L) cikk (1) bek. módosított szövege: „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.”

¹⁹⁴ 14/2014. (V. 13.) AB hat. (családi pótlék számítása).

¹⁹⁵ 14/2014. (V. 13.) AB hat., Indokolás [43].

¹⁹⁶ 14/2014. (V. 13.) AB hat., Indokolás [44].

¹⁹⁷ 7/2014. (III. 7.) AB hat.

¹⁹⁸ 11/2014. (IV 4.) AB hat.

¹⁹⁹ *A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. tv.*

²⁰⁰ 41/2012. (XII. 6.) AB hat.

a jegyzőkönyvek hitelesítésének szabályozása. Az AB az ügyben nem az EJEB gyakorlatát vizsgálta, hanem a biztos által említett egyezmények monitoring-dokumentumait. Az AB fontosnak tartotta megjegyezni, hogy: „[a]z Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződések tartalmáról adott értelmezése értelemszerűen egybe kell, hogy essen ezen szerződések Európai tanácsi hivatalos értelmezésével.”²⁰¹

Az ombudsman nemzetközi emberi jogi kötelezettségek megsértését támadó indítványainak ilyen rövid áttekintése is érzékelteti, hogy az ombudsman gyakorlatában nemcsak az EJEB-gyakorlatra szorítkozik, hanem nemzetközi emberi jogi kötelezettségvállalások széles körére. Ezáltal az ombudsman olyan érveket tesz a közjogi diskurzus részévé, amelyek a közjogi átalakítás munkájában könnyen elsikkadnának. Az *Alaptörvény* első két évének tapasztalatai szerint az ombudsman tehát hű maradt saját hitvallásához, és az AB-eljárás adta keretek között – az *actio popularis* eltörlésére különösen érzékenyen – járt el az alapvető emberi jogok védelmében. Az ombudsmani indítványok minősége annál is fontosabb, mert – az eljárások ismert különbözősége ellenére – az AB alkotmányjogi panaszra nem vizsgálta újra egy olyan törvényhely alkotmányosságát, amit korábban az ombudsman kérelmére alkotmányos követelmény tűzésével tartott hatályban.²⁰²

3.6. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK

Ahogy az alapvető jogok biztosának *ars poetica*ja megelölegezte, a köztársasági elnök is ellát alkotmányőri feladatokat. Az elnök az *Alaptörvény* hatálybalépése óta nem bizonyult kiemelkedően aktív indítványozónak: közjogi vétőjét különleges esetekre tartogatja annak ellenére, hogy viszonylag gyakran kéri a nyilvánosság előtt az elnöki vétő gyakorlására.²⁰³

A jelen dolgozat szempontjából igen fontos volt az elnök előzetes választási regisztráció ellen benyújtott indítványa. Bár az elnök a már elfogadott törvényt az alaptörvénybe ütközés miatt támadta, az indítvány bevezetésekor hosszán elemzi a választásokra vonatkozó nemzetközi kötelezettségeket. Az elnök indítványának helyt adó AB határozatában az AB az EJEB gyakorlatból leszűrhető általános elveket, amelyeket az *Alaptörvény* értelmezéséhez is figyelembe vett, így foglalta össze:

[46] A fentiek alapján általános érvénnyel megállapítható, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke értelmében a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot korlátozza. Ilyen korlátozás csak legitím cél elérése érdekében tekinthető indokoltnak. Kizárólag kellemő súlyú indok legitimálhatja a korlátozást. Bejártott, működő választói névjegyzék

²⁰¹ 41/2012. (XII. 6.) AB hat., Indokolás [17]. ABH 2012, 742, 745.

²⁰² A biztos által indítványozott ügy: 20/2012. (I. 21.) AB hat. (NBH főigazgató diszkrecionális jogköre adatszolgáltatás megtagadására). A TASZ által beadott alkotmányjogi panasz: 3142/2014. (V. 9.) AB végzés, Indokolás [33].

²⁰³ Pl. 2013 tavaszán komoly tüntetéshez vezetett az *Alaptörvény* negyedik módosítását ellenzők (végül sikertelen) kampánya az elnöki vétőért: www.origo.hu/itthon/20130309-par-ezren-tiltakoznak-alkotmany-miatt.html.

mellett – figyelembe véve, hogy az általános választójog immár nem privilégium, azt a választópolgárok lehetőleg minél szélesebb köre számára biztosítani kell –, az aktív regisztráció bevezetésének ilyen kellő súlyú legitim indoka nem állapítható meg.²⁰⁴

Elmondható tehát, hogy a köztársasági elnök mint közjogi szereplő eszközei adta lehetőségein belül törekszik az *Alaptörvény* és a nemzetközi kötelezettségvállalások közötti összhang megteremtésére, és ezen belül az emberi jogok védelmére. Az indítványból érzékelhető, hogy az elnök szerint az *Alaptörvény* az európai alkotmányos térben nyer értelmet, ezért a nemzetközi kötelezettségvállalásokra tekintettel értelmezendő a gyakorlatban.

A visszafogott elnöki szereplés az AB előtt mindaddig nehezen kifogásolható, amíg más közjogi szereplők (különösen az alapvető jogok biztosa) az AB előtt fellépő indítványozóként is eljár az alapvető jogok védelmében. A köztársasági elnök képes ugyan csírájában elfojtani egy-egy jogsérelmet (ami sok esetben indokolt is lehet), az elnök esetleges mulasztását azonban az utólagos normakontrollért folyamodni jogosultak képesek korrigálni, még ha az időközben bekövetkezett jogsérelmek orvoslása bonyolalmasabb is lesz az idő múlásával.

4. A CIVIL SZERVEZETEK SZEREPE A NEMZETKÖZI EMBERI JOGI KÖVETELMÉNYEK ÉRVÉNYESÍTÉSÉBEN

A magyar jogrendszerben a társadalmi és civil szervezetek fontos szerepet töltenek be mind az alapvető jogok, mind az emberi jogok védelmében. Az *Alaptörvény* elfogadása egyrésztől láthatóbbá tette ezeket a szervezeteket, mivel aktívan részt vettek az *Alaptörvény* és módosításai körüli vitákban, illetve mivel egyesek szemében notóriussá váltak sikeres strasbourg-i pereikkel. Másrésztől a civil szervezetek dolga az *actio popularis* eltörlésével valamelyest megnehezedett: nehezebben férnek hozzá az AB-hoz. Ezzel egy időben, mivel alkotmányos jelentőségű törvényjavaslatok is sokszor egyéni képviselői indítványokkal kerülnek az országgyűlés elé, a civil szervezetek lehetőségei beszűkültek a törvény-előkészítés egyeztetési szakaszában és a társadalmi vitában való részvételre.

A civil szervezetek emberi és alapvető jogokat védő tevékenysége sokrétű mind a hazai, mind a nemzetközi fórumok előtt. A perlés, illetve az egyéni ügyfelek képviselete nemzetközi jogérvényesítési fórumok előtt csupán egy része ennek a munkának. Számos nemzetközi egyezmény, így az egyezségokmányok, mind a fogyatékosügyei egyezmény rendszeres ellenőrző mechanizmusa tartalmaz egy lépést, amelyben kifejezetten nem kormányzati szereplők mondhatnak véleményt az adott egyezmény működéséről a nemzeti szinten (ún. *shadow reporting*). Hasonló szerepben járnak el a civil szervezetek, amikor olyan nemzetközi közjogi szervezetek, mint a Velencei Bizottság vagy az EBESz választási ellenőrei megkeresik őket eljárásuk során, hogy árnyaltabb

²⁰⁴ 1/2013. (I. 7.) AB hat. (előzetes választási regisztráció), Indokolás [46]. A döntéshez irt párhuzamos véleményében Kovács Péter bíró különösen részletesen elemézi az EJEB vonatkozó esetjogát. A határozat fontos forrása az AB külföldi jogi példák felhasználására vonatkozó megfontolásainak.

képet kapjanak egy-egy politikai folyamatról vagy alkotmányos problémáról. A civil szervezetek részt vesznek egy sor, az emberi jogok érvényesülését szolgáló eljárásban, így például, segítik az alapvető jogok biztosát a kínzás elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvével létrehozott nemzeti megelőző mechanizmus működtetésében.²⁰⁵

Ami a civil szervezetek peres sikereit érinti, a sajtóvisszhang ellenére nehéz egészen pontos képet kapni az általuk képviselőként vitt ügyek számáról, mivel képviselőként nem feltétlenül maga a szervezet jár el, hanem munkatársai vagy ügyvéd önkéntesei.²⁰⁶ A magyar jogban civil szervezet közérdekű igényérvényesítőként igen kevés ügyben járhat el. Ilyen kivétel például az Ebktv. szerinti közérdekű igényként indított személyiségi jogi vagy munkaügyi per diszkriminációs ügyekben.²⁰⁷ A közérdekű igényérvényesítéssel indított perben azonban személyes érintettség hiányában maga a civil szervezet, ebben az esetben az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekekért (*Chance for Children – CFCF*), nem fordulhat az AB-hoz alkotmányjogi panasszal.²⁰⁸ Az AB megjegyezte, hogy az indítványozó civil szervezetnek akkor lett volna befogadható az alkotmányjogi panasa, ha az ügyben jogi képviselőként jár el.²⁰⁹ A civil szervezet kérelmét ugyanezzel az érveléssel utasította vissza az EJEB is, mint nem jogosulttól érkezőt.²¹⁰ Egy másik ügyben, ahol képviselőként járt el a CFCF, az EJEB egyezményesértő közvetett diszkriminációnak találta a roma gyerekek kiegészítő osztályokba taszítását.²¹¹ A Miniszeri Bizottság 2014-es jelentésében a *Horváth és Kiss kontra Magyarország* ügyben született ítéletet még mindig a kiemelt ügyek között említi,²¹² és végrehajtását folyamatosan figyelemmel kíséri, párbeszédet folytatva a magyar kormánnyal.²¹³

Civil szervezetek saját ügyükben viszonylag ritkán fordulnak bírósághoz emberi jogi kérdésekben. Ilyen kivétel volt az EJEB előtt a TASZ kérelme az AB előtti beadványok megismeréséért,²¹⁴ illetve a Helsinki Bizottság pillanatnyilag az EJEB Nagykamarája előtt függőben lévő ügye a kirendelt védői rendszerrel kapcsolatos sikertelen közérdekű adathozzáférésről.²¹⁵ A TASZ-ítélet igen lényeges lépése volt az EJEB joggyakor-

²⁰⁵ Lásd www.ajbh.hu/opcat.jsessionid=099DDA62929EBF091A25995E0024214, ill. www.arsboni.hu/opcat.html.

²⁰⁶ Tájékoztató a TASZ honlapján az általuk az EJEB elé vitt ügyekről: tasz.hu/node/3345 (a lista nem teljes, mivel a TASZ számos ügyfelet képviselt az EJEB előtt pl. a Magyar Keresztény Mennonita ügyben is). A Helsinki Bizottság is honlapján sorolja fel befejezett peres ügyeit: helsinki.hu/kategoria/fogvatartas-es-rendvedelem/esetek.

²⁰⁷ *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv.* (Ebktv.) 20. § (1) bek.

²⁰⁸ 3133/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [9]. A közérdekű igényérvényesítést az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekekért (*Chance for Children*) kezdeményezte egy győri iskolai szegregációs ügyben.

²⁰⁹ 3133/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [10].

²¹⁰ *Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekekért v. Hungary*, Decision of 19 December 2013, no. 786/14 (inadmissible).

²¹¹ *Horváth and Kiss v. Hungary*, Judgment of 29 January 2013, no. 11146/11.

²¹² Supervision (25. lj.) 66. és 88.

²¹³ Supervision (25. lj.) 187. A magyar kormány legfrissebb cselekvési terve: DH-DD(2015)551, Communication from Hungary concerning the case of Horvath and Kiss against Hungary (Application no. 11146/11), 2015. május 20.

²¹⁴ *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, Judgment of 14 April 2009, no. 37374/05. Lásd tasz.hu/files/tasz/imce/tasz_kontra_magyarorszag_hun.pdf.

²¹⁵ *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, no. 18030/11. A nagykamarai meghallgatás várható időpontja 2015. november 4.

latának a 10. cikk alatt. Az EJEB ugyanis ebben az ügyben kapcsolta össze egyrészt a 10. cikkben védett szólásszabadságot a közérdekű adatokhoz való hozzáféréssel, másrészt megállapította, hogy a civil szervezetek a sajtóhoz hasonló „házörző kutya” funkciót látnak el egy alkotmányos demokráciában.²¹⁶

A „házörzés” az EJEB és az AB előtti perekkel erősíti e bíróságok alkotmányvédő funkcióját, mivel a civil szervezetek a perek útján általában vagy a joggyakorlat komolyabb, visszatérő hibáit célozzák kijavítani, vagy a jogszabályi környezet változását kívánják elérni. Ilyen perekhez keresnek ügyfeleket, vagy – időnként – ilyen perekben lépnek fel beavatkozóként. Az ügy súlyára való tekintettel nem meglepő például, hogy Baka főbíró EJEK előtti ügyében az összes, alkotmányos vitákban aktív civil szervezet fellépett beavatkozóként. Ezek az ügyek persze elsősorban akkor jutnak el nemzetközi bírói fórumig, például az EJEK elé, ha a civil szervezetek által felvetett emberi jogi érvek a nemzeti fórumok előtt nem találnak meghallgatásra. (Belső jogorvoslat hiányában persze nehéz értő fülekre találni belső fórum előtt.)

A magyar civil szervezetek több vezető ügyben is reflektáltak a kormány cselekvési tervére az elmúlt években a Miniszteri Bizottság eljárásában. A roma oktatási deszegregáció kérdésében a perbeli képviselőket is ellátó CFCF, valamint a *European Roma Rights Center* részletes tervet nyújtott be az adatgyűjtésre, valamint a képességfelmérés fennálló diszkriminatív gyakorlatának reformjára.²¹⁷ Többéves türelmes várakozás után a Miniszteri Bizottság is konkrét adatokat kért a kormánytól, hogy képet kapjon a reformok működéséről.²¹⁸ A Miniszteri Bizottsághoz intézett válaszában a kormány beszámolt a 2014 novemberében bevezetett Integrált Nyomkövető Rendszer elindításáról, amelynek célja a speciális oktatási igényű tanulók nyomon követése. A kormány ígéretet tett, hogy megfontolja a CFCF által javasolt az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok önkéntes rögzítését.²¹⁹

A Helsinki Bizottság több hasonló beadvánnyal kísérte eddig is mind a rendőrségi fogdák állapotával kapcsolatos EJEK-ítéletek végrehajtását,²²⁰ mind a börtönök túlszűfoltóságával kapcsolatos fejleményeket.²²¹ A Helsinki Bizottság beadványai gyakran

²¹⁶ *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, Judgement of 14 April 2009, no. 37374/05 [27]. A kérelmező különböző céllal – beleértve az információs szabadság védelmét is – emberi jogi tárgyú pereket folytató egyesület. Ezért a sajtóhoz hasonlóan, társadalmi „házörző kutyanak” (*watchdog*) tekinthető.

²¹⁷ DH-DD(2014)368, Communication from a NGO (Chance for Children Foundation [CFCF], ERRC) (04/03/2014) in the case of *Horváth and Kiss against Hungary* (Application no. 11146/11), 2014. március 20.

²¹⁸ DD(2015)551, 2015. május 20.

²¹⁹ DH-DD(2015)551, Communication from Hungary concerning the case of *Horvath and Kiss against Hungary* (Application no. 11146/11), 2015. május 20., 7. pont.

²²⁰ *Gubacsi v. Hungary, Borbála Kiss v. Hungary, Réti and Fizli v. Hungary and László Károly (no. 2.) v. Hungary* ügyekben. A Helsinki Bizottság beadványait lásd DH-DD(2014)1528, Communication from a NGO (Hungarian Helsinki Committee) (07/11/2014) in the *Gubacsi group of cases against Hungary* (Application no. 44686/07), 2014. december 18.; DH-DD(2015)232, Communication from a NGO (Hungarian Helsinki Committee) (30/01/2015) in the case of *Gubacsi against Hungary* (Application no. 44686/07), 2015. február 25.

²²¹ DH-DD(2015)231, Communication from a NGO (Hungarian Helsinki Committee) (30/01/2015) in the case of *István Gábor Kovács against Hungary* (Application no. 15707/10), 2015. február 25, adatokkal a házi őrizet mind alternatív megoldás nem kielégítő voltára. A kormány beadványa: DH-DD(2015)753, *Communication from Hungary concerning the István Gábor Kovács group of cases against Hungary* (Application no. 15707/10), 2015. július 10.

szembesítik a Miniszteri Bizottságot a kormány beadványainak állításaival: a beadványokhoz szükséges adatokat közérdekű adatigénylésekkel szerzik be. Ezen a ponton ér tehát össze a civil szervezet saját ügyében beadott EJEB előtti ügye az ügyfelek indítványával.

A civil szervezetek szerepének fontosságát az emberi jogok érvényesítésében mi sem példázza jobban, mint hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Jogi és Emberi Jogi Bizottsága 2015. június 23-i, az EJEB-ítéletek végrehajtásáról szóló jelentésében²²² az EJEB-ítéletek végrehajtásának elősegítésében azt szorgalmazza, hogy a civil szervezetek mellett az indítványozók is szerepet kapjanak az ítéletek végrehajtásának felügyeletében.²²³ A javaslat szerint az indítványozók és a civil szervezetek bevonása fontos tájékoztatás forrása lehet, amelyet a Miniszteri Bizottság épp a rendszerszintű jogsérelmek orvoslása során használhatna fel igen hatékonyan.

A civil szervezetek aktív részvétele az EJEB-ítéletek végrehajtásában a Miniszteri Bizottság előtt valóban pozitív fejlemény, hiszen az ügyfelek ismerete hasznos és az ügyek kiválasztásával, illetve előkészítésével szerzett ismeretek igen hasznos támpontokat nyújthatnak a jogrendszer gyenge pontjainak feltérképezéséhez. A fenti példák nyomán is jól érzékelhető, hogy a civil szervezetek által folytatott stratégia nagyon ritkán merül ki egy nyertes ügy megtalálásában. Mind a roma oktatási deszegregáció, mind a rendőrségi fogdák, a börtönök túlszűfoltóságának vagy épp a krónikus perelhúzódasok több ügye több tucat EJEB és más bírói fórumok előtt megnyert (és persze elveszített) perből áll össze. Így nézve egy-egy olyan siker, amelyben az EJEB vagy az AB ítélete jogszabályváltozást hoz, óriási költségekkel jár mind az államnak, mind a civil szervezeteknek, főként ha nemcsak az EJEB által megítélt összeggel, hanem bírósági, képviselői munkaórákkal, és persze az ügyfelek kártérítéssel nem orvosolható sérelmeivel is számolunk. A költségek egy része csökkenthető a civil szervezetek bevonásával a jogalkotási folyamatba: a legtöbbször ugyanis azért perelnek, mert az állam másként nem áll velük szóba. Furcsán hangzik, de a civil szervezetek végső soron azért mennek el egészen Strasbourgig, hogy a magyar kormány komolyan vegye érveiket és megoldási javasolataikat.

5. ÖSSZEGZÉS

A dolgozat arra tett kísérletet, hogy feltérképezze a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek, és azon belül is az európai emberi jogi minimumkövetelmények érvényesülését a magyar jogrendszerben az *Alaptörvény* hatálybalépését követően. Az elemzés területi okokból azokra a kérdésekre helyezte a hangsúlyt, amelyek alapjaiban befo-

²²² AS/Jur (2015) 17, Report, Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights: 8th Report, 23 June 2015, a bizottság által egyhangúlag elfogadott határozattervezet.

²²³ AS/Jur (2015) 17, Report, 4.3. A civil szervezetek részvételét az ítéletek végrehajtásában szabályozza: Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements, *Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies*, Rule 9.2 (The Committee of Ministers shall be entitled to consider any communication from non-governmental organisations, as well as national institutions for the promotion and protection of human rights, with regard to the execution of judgments under Article 46, paragraph 2, of the Convention).

lyásolják az emberi jogok érvényesülését. Ezek között kiemelt figyelmet kapott az AB joggyakorlata (és a bírák vitái) a nemzetközi jogi kötelezettségek relevanciáját illetően, valamint az EJEB esetjogának gyakorlati érvényesülése az AB előtt. Végezetül a dolgozat röviden áttekintette az egyes közjogi szereplők, valamint a társadalmi szervezetek szerepét és elköteleződéseit a nemzetközi és európai emberi jogi garanciák érvényesítésében.

Az elemzés abból indult ki, hogy az *Alaptörvény* közjogi rendszere az európai alkotmányosságba ágyazott rezsím, egy egységességre (koherenciára) törekvő alkotmányos rendszer, amely osztozik az európai alkotmányosság olyan közösnek tekintett elemeiben és értékeiben, mint a jogállamiság és az emberi jogok védelme. Az elemzés az AB-gyakorlatból vett példákkal igyekezett szemléltetni az emberi jogokról folytatott diskurzus pillanatnyi állapotát, kijelölve a legnagyobb töréseket, és utalva a koherencia megteremtésének lehetséges pontjaira.

Az AB-gyakorlat vizsgálatán keresztül kiderült, hogy a legtöbb magyar közjogi szereplő európai és nemzetközi összefüggéseiben képzei el az *Alaptörvény* működését, bár az elemzés nyomán a közjogi szereplők teljesítménye pillanatnyilag vegyes képet mutat. A kormány a gyakran igen harcos retorika ellenére sok esetben együttműködő, míg más ügyekben váratlanul lépéseket tesz az emberi jogok korlátozására. Az AB gyakorlata a testület megosztottsága és a versengő bírói hitvallások miatt nehezen kiszámítható, bár nem mentes az emberi jogok védelmének kedvező kellemes csalódásoktól. Míg ígéretes fordulatok ellenére a rendes bíróságok gyakorlata erősen hullámzó az EJEB-gyakorlat követésében, az ombudsman alaposan megindokolt indítványai üdítő kivételt jelentenek. Az ombudsman azonban sikerei ellenére is korlátozott szerepben van: hatásköri és gyakorlati korlátok miatt válogatni kénytelen az AB előtt képviselt ügyek között. Bár nem állami szereplők, az elemzés nem mehetett el szó nélkül a civil szervezetek emberi jogvédő szerepe mellett. Az *Alaptörvény* gondolatának megfogalmazódása óta ezek a szervezetek meglehetősen sokat tettek a nemzetközi és európai emberi jogi minimumkövetelményeknek való megfelelésért a magyar jogban.

Az *Alaptörvény* kezdeti éveinek tanulsága, hogy bár a normaszöveg képes a nemzetközi kötelezettségek és az európai emberi jogi minimumkövetelmények nyelvén szólni, ez az értelmezés nem evidens, és korántsem az egyetlen értelmezési modalitás. A fenti elemzés igazolja Chronowski Nóra megállapítását, miszerint az AB „ugyan nem zárkózik el, de nem is törekszik aktívan bekapcsolódni az együttműködő alkotmányosság hálózatába”.²²⁴ Az *Alaptörvény* közjogi rendszere mellett az EJEB gyakorlata egyszerre szolgál értelmezési segédletként és kiegészítő jogvédelmi rendszerként. Mivel minden regionális emberi jogi rendszer definíciószerűen kiegészítő (szubszidiárius) jellegű, ez a megállapítás önmagában nem jelez problémát. A fejtörésre azok az esetek adnak okot, amikor egy Magyarország elleni EJEB-ítéletnek nem vagy csak igen küzdelmesen lesz fogantatja a magyar jogrendben. Ez már nem a szubszidiaritás tünete, hanem csalhatatlanul jelzi az *Alaptörvény* közjogi rendszerének gyenge pontjait.

²²⁴ CHRONOWSKI NÓRA: „A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai alkotmányos standardok” *JURA* 2014/2. 26, 34.