



Pázmány Law Working Papers
2011/19

Balogh Zsolt: Alapjogok korlátozása az új alkotmányban

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Balogh Zsolt: * Alapjogok korlátozása az új alkotmányban

1. Bevezető

Az alapjogok korlátozhatóságának szabályai talán fontosabb alkotmányos rendelkezések, mint egy hiánytalan alapjogi katalógus. Hiába foglal magába egy alkotmány jól felépített alapjogi rendszert, ha nem tudjuk meg, hogy az alapjogok milyen szempontok szerint korlátozhatók, továbbmenve hiába tartalmaz ilyen szempontokat, ha nincs olyan – az alkotmány védelmére hivatott – szervezet (azaz Alkotmánybíróság) amely elbíráhatja a korlátozás alkotmányosságát.

Az alapjog korlátozásának kérdése, hogy van-e az egyén szabadságának, autonómiájának egy olyan határa, amely semmilyen körülmények között nem sérthető meg, avagy a közösség haszna érdekében bármilyen beavatkozás megengedett. Az európai alkotmányfejlődés eredményeként ez utóbbit tagadjuk. Tehát az alapjogba való beavatkozás (azaz az alapjog-korlátozás) csak egy bizonyos pontig (határig) legitim. Hogy hol ez a határ arra keresünk elméleti választ.

Az alábbiakban két témával foglalkozunk: az alapjog-korlátozás formai majd pedig tartalmi kritériumaival.

2. Az alapjog-korlátozás formai kritériumai

A francia Deklaráció IV. Cikk utolsó mondata úgy hangzik, hogy „Korlátokat csak törvény állapíthat meg”, a VI. Cikk első mondata pedig azt mondja, hogy „A törvény a közakarat kifejezése.” A törvényi szabályozási szint tehát tartalmi kérdést is előrevetít: csak a szuverén népre visszavezethető legitim szabályozás korlátozhatja az ember természetes jogait. Az alapjogok korlátozásának törvényi kritériuma mind a mai alkotmányokban, mind a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban általánosnak mondható. A törvényi szint előírása két követelményt közvetít. Egyrészt magát a jogforrási szintet, másrészt a törvényhez – mint mindenki által megismerhető jogszabályhoz – kapcsolt jogbiztonsági kritériumot.

2.1. A törvényi jogforrási szint előírása garanciális jellegű. A népszuverenitás közvetett gyakorlásán alapuló szabályozás az alapjog-korlátozás közösségen belüli fontosságára utal. Ha a törvényeken belül az alapjog-korlátozó törvényeket kiemelik az egyszerű törvények közül és magasabb elfogadási arányhoz kötik, ennek lehet oka a nagyobb konszenzus keresése. Ilyen volt eredetileg az 1989. októberi magyar alkotmány. Ugyanakkor az alapjog-korlátozáshoz előírt minősített többség követelménye (a nagyobb konszenzus pozitívnak tűnő hangzása ellenére) nem tekinthető ésszerű előírásnak, hiszen adott esetben lebéníthatja az ország irányítását, kormányozhatatlan teheti az államot.¹ Az 1989. októberi alkotmány 8. § (3) bekezdése akként kezdődött, hogy „Alapvető jogok gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított .. korlátozásnak vethető alá,..”. Ez a szabály tehát minden alapjog korlátozásához egységesen, alkotmányozói többséget (az összes képviselő kétharmadának a szavazatát) írta elő. E – pár hónapig hatályban lévő – rendelkezés alapján az alkotmánybíróság megállapította: „Alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg, tekintet nélkül arra, hogy e jogokra és kötelességekre nézve milyen jellegű szabályokról van szó.”² Így alkotmányozói többség

* Főtanácsadó (AB), tudományos főmunkatárs (PPKE JÁK).

¹ Példája lehet ez annak is, hogy az egyéni szabadságjogok abszolutizálása (korlátozhatatlansági körülmények teremtése) akadálya lehet a közösségi érdekek érvényesítésének.

² Lásd 4/1990. (III. 4.) AB határozatot.

kellett a családjogi szabályok módosításához³ épp úgy, mint a lakáscélú kölcsönök utáni kamatadó kivetéséhez⁴. Könnyű belátni, hogy ezen az úton magának a költségvetési törvénynek az elfogadásához is minősített többség válik szükségessé (hiszen a költségvetés is számos alapjogot érint), amely tény – adott esetben – a parlamentáris demokrácia működőképességét is veszélyeztetheti. Ezt felismerve módosult az Alkotmány 1990. június 25-ével,⁵ az új szöveg – a 8. § (2) bekezdése – szerint „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg...” E módosítás következtében főszabályként (mint formai követelmény) az alapjogok egyszerű törvénnyel korlátozhatóak (valamennyi alapjog, valamennyi aspektusa). Ugyanakkor a módosított alkotmány az alkotmányerejű törvény helyett az ún. minősített többséget (a jelenlévő képviselők kétharmadának a szavazatával elfogadott törvényt) vezette be egyes alapjogokra szabályozására, amely az alapjog-korlátozás szabályozási kritériumaira „károsan” hatott.

A minősített többség követelményét az alkotmánybíróság több döntésében érintette. Kezdetben az értelmezés „felszabadította” a kétharmados teher alól az alapjog-szabályozás egészét azon alapjogok vonatkozásában is, amelyekre az alkotmány minősített többséget írt elő, és csak az alapjogot érintő lényeges kérdésekben vélte úgy, hogy minősített többség szükséges⁶. A későbbiekben megszülettek az alapjogi kétharmados törvények. Így ha az adott alapjogra vonatkozóan minősített többség szabályozott, és az alapjog-korlátozó rendelkezés a minősített többségű törvényben szerepelt (bármilyen részletszabályról is volt szó), akkor ennek megváltoztatásához is minősített többség vált szükségessé. Az alkotmánybíróság pedig konzerválta is ezt az állapotot.⁷ Előállt így az a paradox helyzet, hogy ha minősített többségű törvény szabályozta az alapjog-korlátozást, és a törvényhozói akarat a korlátozást oldani (az adott jog védelmi szintjét növelni) kívánta, ezt nem tehetette meg egyszerű többséggel (amelyre az általános alkotmányos szabály szerint egyébként felhatalmazása volt), csak minősített szavazati aránnyal. Azért ellentmondásos e helyzet, mivel nagyobb garanciát az alapjogokba való mélyebb beavatkozáshoz, a védelmi szint csökkentéséhez ésszerű előírni. A fent bemutatott két, egymásnak részben ellentmondó értelmezési irányt⁸ feloldotta az alkotmánybíróság azzal, hogy a minősített többség követelménye csak a kétharmados törvény koncepciójának lényeges elemére vonatkozik, az ezen kívüli körben a főszabály, azaz az egyszerű szótöbbséggel elfogadható törvényi szabályozás az irányadó.⁹

Az alapjogok minősített többséggel és az egyszerű többséggel történő szabályozásának megkülönböztetése (mint formai előírás) felveti azt a (tartalmi) kérdést, hogy a kétharmados kiemelés hierarchikus viszonyt teremt-e az alapjogok között. Előkérdés, hogy valójában milyen természetű jogokhoz szükséges a kétharmad. Ha olyanokhoz, amelyek fontossága valamely alapjogi elmélet szerint igazolható (pl. az ember jogi státusát megalapozó jogok), akkor a kétharmados kiemelés tartalmi, s egyfajta hierarchizálás elképzelhető. Ha ily módon nem támasztható alá, akkor viszont ellenkező következtetésre juthatunk. Az 1989. októberi alkotmány esetén ez utóbbi helyzet állt fenn, nem szerepel a kétharmados törvények között pl. az egyesülési jog és a gyülekezési jog, de nem szerepel az élethez és az emberi méltósághoz való jog, vagy a jogképesség sem. Nem kell minősített többség a személyes szabadság és biztonság – köztük a szabadságtól való megfosztás – alapvető garanciáihoz, a jogorvoslathoz való joghoz, a büntetőeljárás garanciákhöz, továbbá a tulajdonjog sem. E jogokra az egyszerű

³ U.o.

⁴ 5/1990. (IV. 9.) AB határozat.

⁵ Lásd az 1990. évi XL. törvény 3. § (1) bekezdését.

⁶ Lásd: 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

⁷ Lásd: 1/1999. (II. 24.) AB határozat.

⁸ Leegyszerűsítve: az egyik értelmében az alapjogi kétharmad eldöntéséhez tartalmi vizsgálat szükséges, míg a másik értelmében pusztán formai vizsgálat alapján is eldönthető a szavazatarány kérdése (azaz amit egyszerű minősített többség szabályozott azt utóbb csak minősített többség változtathatja meg).

⁹ Lásd: 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258.

többség követelménye vonatkozik. Mindezek alapján az alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy „A jelenlegi kétharmados kiemelés nem állapít meg tehát az alapjogok között elvileg megalapozott hierarchiát; pusztán politikai fontosságukat jelzi az alkotmánymódosításban megállapodó politikai erők számára.”¹⁰ Így az alkotmánybíróság által visszaigazolva megállapítást nyert, hogy az alapjogi kétharmadot az alkotmányozáskori politikai kompromisszum „kényszere” hozta létre, s nem pedig tartalmi megfontolás. Ez az érvelés – csakúgy mint a tartalmi vizsgálatot megkívánó, vagy a koncepció lényegét figyelembe vevő értelmezés – tovább erősíti azt, hogy a minősített többség előírása az alapjogi szabályozáshoz és ebben a körben a korlátozáshoz az alapjog-érvényesülés szempontjából nem kecsegtet előnnyel.

A magyar alkotmányos szabályozás (és gyakorlat) fentebb bemutatott története jól példázza, hogy a törvényi szintű szabályozási igény önmagában elég az alapjog-korlátozás formai követelményeként. A korlátozás legitim egyszerű többséggel is, a nagyobb konszenzus kötelezővé tétele veszélyeket hordoz. Az Alkotmánybíróság húsz éves tapasztalatából – álláspontunk szerint levonható az a következtetés, hogy az alapjogokhoz megkívánt minősített többség követelménye nem vezet sehová, viszont indokolatlan korlátokat állít fel. Ha az adott szabadságjog védelmi szintjét a törvényhozó növelni szeretné, akkor ennek a minősített többség – mint említettük – akadály lehet. Az Alkotmány-előkészítő eseti Bizottság által közreadott koncepció nem szakít az alapjogi kétharmad követelményével, sőt, sarkalatos törvényeket kíván egyes jogok szabályozásához. A koncepció szerint sarkalatos törvény kell a sajtószabadságról, a tájékoztatáshoz való jogról, a gyülekezési jogról, az egyesülési jogról, a választójogról, az állampolgárságról, és a vallásszabadság intézményi oldaláról. Ha a koncepcióban szereplő sarkalatos törvényi kategória quasi az alkotmány végrehajtásaként hierarchikusan is kiemelkedik az egyszerű többségű törvények közül, akkor az szükségképpen hierarchiát teremt az alapjogok között is. Így előállhat az a helyzet – a koncepció alapján – hogy a gyülekezési jog megelőzi az adatvédelmet, vagy a tájékoztatáshoz való jog többet ér, mint a mozgás és közlekedés szabadsága. Ennek különösebb elméleti alapja álláspontunk szerint nincs, viszont az alkotmány alapjogi alkalmazását tekintve zavart okozhat. Véleményünk – figyelembe véve a húsz éves alkotmánybírósági gyakorlatot –, hogy az egyszerű többség követelménye elegendő az alapjogok korlátozása formai előírásaként.

2.2. Az alapjog-korlátozó törvényekkel szembeni jogbiztonsági kritériumnak számos összetevője van. Véleményünk szerint a normavilágosság követelményének ugyan úgy szigorúbb kritériumai vannak alapjog-korlátozó norma esetén, mint az ilyen törvények megismerhetőségének, alkalmazásukra való felkészülésnek. Itt mégsem ezekre térünk ki, hanem a következőkre: Alapjog-korlátozás esetén az eljárási garanciáknak (amelynek elengedhetetlen része a bírói út biztosítása) nemcsak egyedi esetekben, hanem a törvények meghozatala során is érvényesülni kell (mint az alkotmányos alapjog-korlátozás formai kritériuma). A törvényalkotási szabályok megsértése kapcsán a „bírói út” az Alkotmánybírósághoz kell, hogy vezessen. A magyar alkotmánybírósági gyakorlatban a törvényhozási eljárás szabályainak be nem tartásából eredő alkotmánysértés csak a törvényhozási eljárás garanciális szabályainak mellőzésére vonatkozik.¹¹ Ugyanakkor azt mondhatjuk, hogy a törvényhozási eljárással szemben is megfogalmazható lenne egy szigorúbb kritérium, ha alapjog-korlátozásról van szó. Mint fentebb említettük, a minősített többség követelményét nem tartjuk e tekintetben fontos kritériumnak (sőt), viszont a törvényhozási eljárás szabályainak az érvényesülését igen. Véleményünk szerint alapjog-korlátozó normák esetén a korlátozás legitimitásának része, hogy az „előre meghatározott

¹⁰ 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48.

¹¹ Lásd: 29/1997. (IV. 29.) AB határozat.

eljárás” a törvényhozási eljárás szabályainak a maradéktalan megtartásában is megmutatkozzék.¹²

3. Az alapjog-korlátozás tartalmi követelményei

Ha egy alapjog-korlátozás a formai követelményeknek megfelel, ez még nem jelenti azt, hogy a korlátozás alkotmányos. Ehhez a korlátozás tartalmi vizsgálatára van szükség. Az alapjog-korlátozás tartalmi kérdései a lényegét érintik, elvi és gyakorlati igazolását annak, hogy a társadalmon (közösségen) belül az ember természetes jogai milyen esetekben, milyen okok alapján és milyen mértékben korlátozhatók. Általános, minden jognál ugyanúgy érvényesülő szabály erre nem állítható fel, de létrehozhatók különböző mércék, módszerek, amelyeken keresztül a korlátozás alkotmányossága eldönthető.

Az alapjog-korlátozás tartalmi sajátosságai alapján két tárgyra térünk ki, az abszolút (korlátozhatatlan) jogokra, és az általános rend szerint korlátozható jogok elemzésére.

3.1. A korlátozhatatlan vagy más megfogalmazásban abszolút jogok alatt azokat a jogokat értjük, amelyekkel szemben más alapjog, vagy alkotmányos cél, egyéb alkotmányos előírás nem mérlegelhető. Az abszolút jogokból nem lehet visszavenni más szempontok érvényesülése érdekében, nincs olyan jog vagy érdek, amely miatt engedniük kell (amely miatt korlátozhatók). E kategóriába igen kevés jog tartozik, hiszen ha az alapjogok korlátozhatatlan jogok lennének ez a másik oldalon épp az alapjog-érvényesülés gátjává válna, végső soron az alapjogi értékrendszer szétesését eredményezné. A korlátozhatatlanság szűk csoportjába jogok és tilalmak egyaránt találhatóak. Korlátozhatatlan az ember jogi státuszát megalapozó jogcsoport: az élethez-és emberi méltósághoz, valamint a jogalanyisághoz való jog. Ilyen formán ez az emberi minőség része, amelyből nem lehet visszavenni. Könnyű belátni, hogy az élet elvételével minden más jog is végérvényesen megszűnik, az emberi méltóság nélküli élet pedig nem az emberi élet.¹³ A jogalanyiság a személy mivolt – e jogokkal való élés – visszavonhatatlan feltétele.¹⁴ Az élethez való jog az emberi méltóság és a jogalanyisághoz való jog ezen abszolút tartalma – mint alább részletesen kifejtésre kerül – minden más alapjog központi magja, azaz abszolút határt szab bármelyik jog korlátozásnak: semmilyen beavatkozás nem mehet el az élet, a méltóság és a jogalanyiság sérelméig. Abszolút jognak tekinthetjük továbbá a lelkiismereti és vallásszabadság azon részét, amely a vallásos meggyőződés megválasztására és esetleges megváltoztatására vonatkozik. Ebben az esetben az abszolút tartomány az „intim jog”. Amennyiben a meggyőződés megnyilvánul elhagyja e tartományt és belép az elvileg korlátozható dimenzióba.¹⁵ Az abszolút jogoknál, így a vallási meggyőződés megválasztásánál és az abban való kitartásnál is hasonlóról van szó, mint az ember jogi státuszát megalapozó jogoknál:

¹² Az alkotmánybírósági gyakorlatban egy esetben – bár részben más aspektusból – fogalmazódott meg hasonló. Az egészséghez való jog érvényesülése érdekében a nehéz-tehergépkocsi közlekedését feloldó kormányrendelet (nem törvény!) vált alkotmányellenessé a miatt, mert a megalkotásakor nem folytatták le a kötelező (környezetvédelmi) véleményeztetést.

¹³ Tudományos kifejtését lásd a halálbüntetést eltörlő 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz Sólyom László alkotmánybíró által írt párhuzamos indoklás 3. pontját: „Az emberi méltóság és az élethez való jog sajátosságai”.

¹⁴ Így ha a túlnépesedés megakadályozása érdekében az állam pl. előírja, hogy egy családban csak egy gyermek születhet, s az ezen felüli gyermekek anyakönyvezését (ezáltal hivatalos nevének, személyazonosságának igazolhatóságát) megtagadja, akkor a megszületett ember jogalanyiságát vonja kétségbe. Ezáltal kizorul a munkavállalásból és valamennyi állami szolgáltatásból (az oktatástól az egészségügyig egyaránt), azaz az elemi életfeltételek válnak veszélyeztetetté. Ezért „nem lehet az ember jogi státuszából semmit visszavenni”.

¹⁵ Az abszolút jog értelmezésétől különálló kérdés, hogy ebben a dimenzióban sem nagyon korlátozható alkotmányosan, korlátozásra csak szélső esetekben kerülhet sor.

áthatja valamennyi egyéb jog gyakorlását, minden más jog ennek fényében (ezáltal megalapozottan) érvényesül.

Az abszolút jogokhoz mintegy a jogérvényesülés garanciájaként tilalmak is kapcsolódnak. Nemzetközi egyezmények és alkotmányok az emberi méltósághoz (vagy az élethez-és az emberi méltóság jogához) kapcsolják a kínzás, kegyetlen vagy megalázó bánásmód tilalmát, a hozzájárulás nélküli orvosi kísérlet tilalmát, a szolgaság, rabszolgaság, és kényszermunka tilalmát, illetve az emberi lényekkel való kereskedés tilalmát. Jogfejlődés eredményeként – az Európa Tanács országaiban – ilyen tilalomként fogalmazódik meg mára a halálbüntetés tilalma.¹⁶ Az Európai Unió Alapjogi Kartája már evidenciaként fogalmazza meg: „Senkit sem lehet halálra ítélni vagy kivégezni.”¹⁷ Szintén a jogfejlődés eredményeként (illetve a technikai és tudományos fejlődés következtében) megfogalmazott tilalom az eugenikai, különösen az egyedkiválasztást célzó gyakorlat tilalma; az emberi test és részei ekként történő, hasznoszerzési célú felhasználásának tilalma; és az emberi lények szaporítási célú klónozásának tilalma.¹⁸ Az alapjogi dogmatikában az abszolút tilalmak természete ugyan az, mint az abszolút jogoké, velük szemben más jog, vagy más érdek nem mérlegelhető, teljes terjedelmükben érvényesülniük kell minden körülmények között.¹⁹

Az abszolút jogok egy másik csoportja a büntetőjogi garanciákhoz, illetve különböző eljárási elvekhez kapcsolódik. „[A]z alkotmányos büntetőjog alapintézményei legtöbb esetben fogalmilag sem relativizálhatók, s nem képzelhető el velük szemben mérlegelhető más alkotmányos jog vagy feladat. A büntetőjogi garanciák ugyanis már egy mérlegelés eredményét tartalmazzák...”²⁰ Így az ártatlanság vélelmét nem lehet más alkotmányos jog miatt korlátozni, de fogalmilag sem lehetséges nem teljesen érvényesíteni. Ugyan így – a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvekből következő – terhebb visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalma is abszolút tilalomként van jelen. Valamennyi eljárásra – tehát nemcsak a büntetőeljárásra – irányadó korlátozhatatlan jog a tisztességes eljáráshoz való jog. „A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.” „[A] tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”²¹ Tehát nem képzelhető el olyan ok, amely igazolhatja az eljárás kicsit tisztességtelen voltát. Ez fakad az abszolút jogi jellegből.

Ugyanakkor – mint említettük – az alapjogi katalógusokban abszolút jogok vagy tilalmak elenyésző számban vannak. Az alapjogok általában korlátozható jogok, az alkotmányossági kérdés mindig a korlátozhatóság jellegéhez (okaihoz, mértékéhez) kötődik. Az alábbiakban ezzel foglalkozunk.

3.2. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságának általános szempontjainál, mint más esetekben is a több mint kétszáz éve megfogalmazást nyert francia Deklarációból indulunk ki. A Deklaráció IV. és V. Cikke az alapjog-korlátozás legtermészetesebb okát fogalmazza meg: az alapjogot korlátozni csak más alapjog érvényesülése érdekében lehet, illetve egy általános

¹⁶ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye eredeti szövegében a halálbüntetés nem volt tilalmazott büntetési nem. A hatodik kiegészítő jegyzőkönyv eltörölte, de fenntartotta lehetőségét háború vagy háború közvetlen veszélye esetén. A 2002-ben aláírt tizenharmadik kiegészítő jegyzőkönyv aztán végleg tiltja minden helyzetben.

¹⁷ Európai Unió Alapjogi Kartája 2. Cikk (2) bekezdés.

¹⁸ Európai Unió Alapjogi kartája 3. Cikk (2) bekezdés b), c) és d) pontok.

¹⁹ Természetesen látjuk, hogy ezen tilalmak megsértésétől nem mentesek sem az európai, sem az amerikai társadalmak. E tilalmazás elsősorban az állammal szemben megfogalmazott követelmény, amely kettős: egyrészt az állam nem folytathat ilyen magatartást, másrészt közhatalmi eszközeivel megakadályozni és üldözni köteles, hogy bárki tilalmazott cselekvést hajtson végre.

²⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

²¹ Lásd: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.

közérdekű korlátozási okot (a társadalom számára káros cselekmények megakadályozását) is bevezet a törvényhozás által tilalmazható magatartásokhoz. Az alapjogi dogmatika az alapjogkorlátozás alkotmányossága tekintetében a mai napig ezen megállapítások körül forog.

A jelenleg hatályos alkotmány és vélhetően az új alkotmány is megfogalmazza majd az alapjogok lényeges tartalma korlátozásának tilalmát. Véleményünk szerint nem mindegy a tilalom megfogalmazásának szóhasználata, mivel adott esetben eltérő értelem tulajdonítható annak, ha azt mondjuk, hogy a korlátozás a lényeges tartalmat nem érintheti és más, ha azt állítjuk, hogy a lényeges tartalom korlátozása tilos. Álláspontunk alapján ugyanis a lényeges tartalom mellett meg kell különböztetnünk egy másik fogalmat, az alapjogok érinthetetlen lényegét.²² Az érinthetetlen lényeg fogalmát akként határozhatjuk meg, hogy az minden más alapjog központi magja, az alapjogok középpontjában elhelyezkedő abszolút lényeg: az emberi minőség; alapjogi megfogalmazásban az élethez való jog és az emberi méltóság a maga egységében. Ha az alapjogkorlátozás a lényeges tartalom belül az érinthetetlen lényegig hatol, akkor a korlátozás alkotmányellenessége (de ebben a dimenzióban nyugodtan érvelhetünk úgy, hogy ember-ellenessége) biztosan megállapítható. Ugyanakkor a korlátozások java része korántsem megy el ilyen mélységig, de mégis lehet alkotmányellenes. Ez a tartomány a lényeges tartalom belüli, de az érinthetetlen lényegre nem érintő korlátozás. Hogy e korlátozás alkotmányellenessége miként dönthető el (azaz, hogy az érinthetetlen lényegen túli lényeges tartalmat sérti-e), arra alkalmazandók a különféle, a korlátozások alkotmányosságának megítélése során alkalmazott próbák.

Mindezek előtt azonban a következőket emeljük ki: Azok az alkotmányi megfogalmazások, amelyek az egyén „természetes”, „veleszületett” és „elidegeníthetetlen” jogairól szólnak, nem egy izolált környezetben élő individuum jogait fogalmazzák meg, hanem a közösségben élő egyén közösséghez való viszonyában nyernek értelmet. Így a jogok korlátozásánál mindig megjelenik a közösség érdeke is, kérdés – mint ahogy azt már többször feltettük –, hogy hol van az a határ, amikor e korlátozás már nem mehet az egyén szabadságának rovására. Nyilvánvaló, hogy a jogok természetes korlátja – ahogy már a francia Deklaráció is megfogalmazta – mások jogainak és szabadságának érvényesülése, tehát valakinek a joggyakorlása nem ronthatja le mások ugyanilyen szabadságát. Ugyanakkor egy társadalomban – mások alanyi jogai – sérelmének a védelmén túl olyan közösségi érdekek is felmerülhetnek, amelyek megvalósítása csak alapjogi korlátozással lehetséges. Tehát bizonyos esetekben fel kell adni azt az elvet, hogy alapjog csak más alapjog védelme érdekében korlátozható. Fel kell így tenni a kérdést: melyek azok a közösségi érdekek, amelyek miatt engedni kell az alapjogoknak, s melyek azok, amelyekben nem? Ha ugyanis nem húzzuk meg annak (elvi) határát, hogy hol ér véget a közösségi szempontok figyelembe vétele, ez könnyen az egyén teljes elnyomásához vezet, hiszen minden korlátozás mögé felvázolható valamilyen vélt vagy valós érdek. Ezért álláspontunk szerint garanciális jelentősége van annak, hogy az alkotmányok – mások jogainak védelmén túl – meghatározzák azokat a célokat, amelyek miatt egyes alapjogok korlátozás alá eshetnek. Az alapjogkorlátozás okainak meghatározása megkerülhetetlen alkotmányozási tárgykör. E szabályok mélyén a társadalmi együttélés alapjainak rögzítése, az állam és egyén viszonyának a meghatározása rejlik, kicsit túlozva azt mondhatjuk, hogy az alapjogkorlátozás alkotmányi szabályai „vezetik át” az egyént a közösségbe, e ponton egyeztetődnek össze a társadalmi szempontokat ez egyén érdekeivel.

Az alapjogkorlátozás legitim oka (és ennek rögzítése) ugyanakkor önmagában nem elégséges a korlátozhatóság elfogadásához, ahhoz arra is szükség van, hogy a korlátozás arányos legyen az elérni kívánt céllal. Míg a korlátozás céljainak alkotmányi rögzítése elengedhetetlen, addig az arányosság méréséhez – magának az arányosság követelményének a

²² Lásd: Balogh Zsolt: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában *Megtalált alkotmány*. 2000. 122-144.

rögzítésén túl – általában nem kapcsolódik külön szabály. Az arányossági kritérium kifejezetten a jogalkalmazónak (alkotmány-alkalmazónak) szóló rendelkezés: csak esetről esetre vizsgálható, hogy a legitim cél alapján történt korlátozás arányban áll-e ezzel a céllal. Mindez kifejezetten jogalkalmazói mérlegelést kíván, s egyben feltételezi, hogy van olyan szervezet (alkotmánybíróság, bíróság), amely alkotmányos felhatalmazással bír az arányossági mérlegelés elvégzésére. E nélkül az alkotmányos szabály alkalmazhatatlan. Tehát az alapjog-korlátozás tartalmi vizsgálatához szükséges alapjogi dokumentumbeli feltételek: a korlátozás okainak rögzítése, az arányosság előírása, és az alapjogi dokumentum e szabályait alkalmazó Alkotmánybíróság.

A magyar alkotmánybíróság a szükségesség, alkalmasság és arányosság tesztjét dolgozta ki már az ítélezés kezdetén. Ennek elemei:

A szükségesség. A gyakorlat leginkább a szükségesség értelmezése körül forgott. Az alapjog-korlátozás szükséges okának az alkotmányra közvetlenül visszavezethetőnek kell lennie: más alkotmányos jog, vagy alkotmányos érték védelme indokolhatja. A közösség elleni izgatás büntetőjogi tényállásai alkotmányossági vizsgálatok a büntető törvény a magatartás két alakzatát szabályozta a gyűlöletkeltést és a gyalázkodást. A gyűlöletkeltés valamely nép, nemzet, faj stb. elleni gyűlöletre uszító magatartást, míg a gyalázkodás ettől enyhébb – népet, nemzetet, fajt stb. sértő vagy lealacsonyító kifejezés használatát, vagy más ilyen – magatartást jelentett. Alkotmányossági kérdés, hogy sérti-e a véleménynyilvánítási szabadságot a gyűlöletbeszéd e két tényállásának büntetőjogi szankcionálása. A döntés szerint a gyűlöletre uszító vélemények korlátozása (szankcionálása) nem alkotmányellenes, viszont az enyhébb alakzat, a gyalázkodást nincs összhangban az alkotmánnyal. Míg az előbbinél konkrét alanyi alapjogok sérelme kerül veszélybe, addig az utóbbinál – vélte az alkotmánybíróság – csak a köznyugalom áll szembe a véleménynyilvánítás korlátozásával ez pedig "kevés", alanyi jogok sérelmének közvetlen veszélye e körben nem mutatható ki. A köznyugalom túlságosan elvont fogalom, nincs mögötte olyan konkrét érték, amely alapján elfogadható lenne az alapjog-korlátozás. Egyébként is a köznyugalom a szerint alakul, hogy a társadalom nyitott-e vagy zárt, a vélemény elfojtása pedig a társadalmat zárttá teszi. Végül az alkotmány szövegszerűen sem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné elvont közérdek miatt tág alapjog-korlátozást. Ez az értelmezés az alapjog-korlátozás igen szigorú tesztjét eredményezte: alapjogok főszabályként csak más alapjog érdekében lehet korlátozni. Ha a korlátozásnak kevésbé fajsúlyos oka van, akkor az alapjog-korlátozás nem fogadható el. Mindez logikailag tiszta helyzetet eredményezett. Ha arra gondolunk, hogy az alapjogi rendszer egyben egy értékrendszer, s ha ebben valamely alapjog korlátozása csak más alapjog érdekében lehetséges, akkor az alapjog-korlátozás sem szól másról, mint az alapjogi értékrendszer védelméről, az alapjogok közötti természetes egyensúly biztosításáról. Abban az esetben, ha az alapjogi rendszerbe „kívülről viszünk be” korlátozási okot, akkor nemcsak az adott jog válik könnyebben korlátozhatóvá, hanem maga az értékrendszer is torzul. Ebben a logikai rendben a közérdekűség, mint „kívülről bevitt” korlátozási ok csupán az alapjogok által közvetítetten lehetséges, önmagában nem. Visszatérve a közösség elleni izgatást elbíráló döntésre: a gyűlöletre uszítás során mások élete, testi épsége, szabadsága, méltósága kerül közvetlenül veszélybe, tehát ezen alapjogok állnak a véleménynyilvánítással szemben. A jelezett szituációban mások életének, testi épségének, szabadságának, méltóságának a védelme egyben közösségi érdeket is szolgál, tehát a közérdekűség az alapjogokon keresztül jelenik meg. Az alapjogi rendszer egészét épségben tartó – s külső korlátozási okot be nem engedő – alapjog-korlátozási teszt az alapjogok többségénél²³ sokáig tartotta magát az alkotmánybírósági gyakorlatban.

²³ A tulajdonjogot nem számítjuk ide, mert az minden alapjogi dokumentum (így az 1989. októberi alkotmány szerint is) közérdekből korlátozható.

A teszt ilyen tartalmú alkalmazása – s ezáltal az alapjogvédelem – az ezredfordulótól kezdődően úgy tűnik, hogy felpuhult. Először a személyi igazolvány adattartalma vonatkozásában került megállapításra, hogy *közérdek* fűződik ahhoz, hogy a közigazgatási szervek megismerjék ezeket az adatokat,²⁴ később azon szabály vizsgálata kapcsán mely készletező adatgyűjtésre jogosította fel a határőrséget (határregisztrációs rendszer), megállapítást nyert, hogy az ún. *igazolt közérdek* védelme érdekében vált szükségessé az alapjog-korlátozás²⁵, majd a BÁR listán nyilvántartott ügyfelek adataival szemben fogalmazódott meg az ún. *nyomós közérdek*, mint alapjog-korlátozási szükségességi ok.²⁶ Tehát „közérdek”, „igazolt közérdek” és „nyomós közérdek” (azaz az elvont közérdekűség) fogalmi is bekerültek az alapjog-korlátozás szükségességi okai közé. Az előbb azt írtuk, hogy mindez felpuhíthatja a tesztet, de ehhez azt is hozzá kell tenni, hogy át is alakítja. Ha ugyanis a szükségességi oldalon elfogadható a közérdekűség (amely végül is helyénvaló abból a szempontból, hogy az alapjog-korlátozás csak közösségi dimenzióban értelmezhető), akkor a hangsúly az arányosságra helyeződik. Az arányosság értelmezése révén pedig nyújtható hasonló védelem, mint a szigorúan vett szükségesség esetén. Így a közérdekűség becsempészése az alapjog-korlátozás szükségességi okai közé – kellő alkalmazás révén – nem feltétlenül jár az alapjogok védelmi szintjének csökkentésével.

Az alkalmasságról. Az alkalmassági fogalomnál két különböző mércéről van tehát szó. Az egyik eset egy enyhébb mérce, amikor csak a cél és az eszköz közötti kapcsolat megléte vizsgálendő, de a kizárólagossága (a csak így) nem. Lehet, hogy máshogy is el lehet érni azt a célt, de ha így is – alkalmas a cél elérésére – akkor alkotmányossági szempontból nem támasztható kifogás. Ez az eset véleményünk szerint a diszkriminációs tesztet fedi le (ahhoz hasonló enyhébb védelmet nyújt), hiszen ilyenkor elfogadható a korlátozás, ha a cél elérésére az eszköz alkalmas, és ezen eszköz (ott valamifajta különbségtétel) igénybevétele mellett ésszerű indok szól.

Az alkalmassági kritérium azonban az alapjog-korlátozás általános tesztjében a fentiekől szigorúbb követelményt támaszt, azt, hogy az adott célt más eszközzel lehetetlen elérni. Lényegében ez a szigorúbb követelmény feloldódik a szükségességi okban, hiszen azért válik szükségessé az alapjog-korlátozás (az alkotmány által igazolható célok elérésére) mert más eszköz (enyhébb eszköz) nincs. Az alkalmassági kritérium e szigorú jellegét természetesen oldja, ha pl. „nyomós közérdek” miatt történik a korlátozás. Ilyenkor lényegében a szükségességi oldalon nyílik ki a szelep azzal, hogy igazolásra vár: az adott közérdeket is csak így (csak alapjog-korlátozással) lehet elérni.

Az arányosságról. Mint ahogy már utaltunk rá, az arányosság követelményére egyre nagyobb hangsúly helyeződik, s ez nemcsak a magyar alkotmánybíróság gyakorlatára, hanem a külföldi jogvédő fórumok ítélkezésére is igaz. Sólyom László az európai tendenciákat összegezve egyenesen úgy fogalmaz, hogy „az arányossági formulák felszívják magukba a szükségesség (alkalmasság) követelményét is. Ez a mérce ott is elfogadásra talált, ahol az eredeti, szükségességből kiinduló német igazgatási jogi dogmatika idegen volt.”²⁷ Az Európai Unió Alapjogi Kartája – a lényeges tartalom tiszteletbe tartása mellett – az arányosságról következőképpen szól: „Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásaikra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét

²⁴ 1202/B/1996 AB határozat, ABH 2000, 662-663.

²⁵ 718/B/2000. AB határozat, ABH 2009, 1413, 1419.

²⁶ 723/B/2005. AB határozat, ABH 2009. 1826, 1829-1830. Érdekesség, hogy az alapjogi tesztet felpuhító mindhárom határozat adatvédelmi ügyben keletkezett, s egykor a szigorú alapjog-korlátozási teszt is adatvédelmi ügyekben kerültek kidolgozásra (vagyonynyilatkozat 1990-ben, személyi szám 1991-ben).

²⁷ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó Budapest, 2001, 397. oldal 9. lábjegyzet

szolgálja.” A magyar alkotmánybíróság gyakorlata alapján pedig fentebb láttuk, hogy a közérdekűség beszivárgása az alapjog-korlátozás okai közé az arányosságra „tolta át” az értékelés terét.²⁸ Az arányossági kritérium azonban – s erre is utaltunk – kifejezetten a jogalkalmazó (alkotmány-alkalmazó) részére előírt szabály, amely lehetővé teszi a finomabb különbségtételeket az alapjog-korlátozás esetről-esetre történő megítélése során.

Véleményünk szerint azonban az arányosság mérlegelésénél a korábbi tesztelemek is figyelembe vehetők. Az arányosság ugyanis lehetővé teszi, hogy az alapjogba való beavatkozás oka is értékelést nyerjen. Ha ez az ok mások jogainak védelme (ez a kitűzött cél), akkor az ezzel szemben álló alapjog korlátozásának tág tere lehet, annak végső határa, hogy az az alapjogok érinthetetlen lényegét tiszteltbe kell tartani. Tehát ebben az esetben az arányosság mérlegelési dimenziója igen tág. Ha az alapjog-korlátozás oka (a kitűzött cél) nem mások, vagy más alapjogok védelme, hanem alkotmányban foglalt elv (pl. jogbiztonság), vagy alkotmányban nevesített cél (pl. piacgazdaság) érvényesítése (megvalósítása), akkor az alapjog-korlátozhatóság tere szűkebb, azaz az arányosság mérlegelésekor ebben az esetben kisebb a „játéktér”. S még kisebb, ha a kitűzött cél, valamely elvont közérdekűség érvényesítése. Ilyenkor a szigorúbb kritérium az arányosságban tükröződik, abban, hogy az alapjog-korlátozásra ezen okokból valóban csak kivételes esetekben kerülhessen sor. A fenti rangsor alapján önmagában elég az arányosság kiemelése az alapjog-korlátozás szabályozásakor azzal a kitételrel, hogy a lényeges tartalom érintésének abszolút tilalma nem szenvedhet sérelmet. Mindezek által a viszonyításon alapuló megítélés arányossági oldala is egzaktabb kritériumok alá kerülhet, s ezáltal az alapjogi bíraskodás is kiszámíthatóbbá válhat.

3.3. A fentiek alapján az alábbi szövegjavaslatra teszünk javaslatot az alapjogok korlátozásához:

Alapjogot korlátozni csak törvényben lehet. A korlátozás az alapjog érinthetetlen lényegére nem vonatkozhat. Alapjog-korlátozásra csak az arányosság követelményének figyelembevételével kerülhet sor: mások jogainak védelme, valamely alkotmányos elv érvényesülése, és az alkotmányra visszavezethető közérdekű cél érdekében. A jogszabályi alapjog-korlátozás alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság dönt.

²⁸ Lényegében hasonló dolog történt valamennyi alapjoggal, mint ami tulajdonhoz való jognál eredetileg is megvolt. Az elvont közérdekűség elfogadása mellett „alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.” [64/1993. (XII. 12.) AB határozat].