

A NÉMET ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG A LÉGTÉRBIZTONSÁGI TÖRVÉNYRŐL

1 BVR 357/05. (2006. FEBRUÁR 15.)

Az ügy körülményei. Az eljárás tárgya a légtérbiztonsági törvény 14. § (3) bekezdése volt. Ez alapján ha egy jelentős légi incidens során valószínűsíthető, hogy az alaptörvény 35. cikke szerinti különösen súlyos szerencsétlenség bekövetkezése várható, a fegyveres erők bevetethők az érintett tartományok rendőrségének támogatására. Tartományon belüli vészhelyzet [35. cikk (2) bekezdés] esetén az érintett tartomány megkeresése nyomán a szövetségi védelmi miniszter dönt a bevetésről, míg az egyes tartományokon átnyúló vészhelyzet [35. cikk (3) bekezdés] esetén a szövetségi kormány az érintett tartományokkal együtt dönt. Amennyiben a döntés időben történő meghozatalára nincs lehetőség, a szövetségi védelmi miniszter a belügyminiszterrel egyetértésben dönt a bevetésről. A rendelkezésben felsorolt intézkedések (a repülő leszorítása, leszállásra kényszerítése, fegyveres erőszak alkalmazásával fenyegetés, illetve figyelmeztető lövések leadása) akkor alkalmazhatók, ha a repülőt a fegyveres erők megvizsgálták, és az annak figyelmeztetésére, átirányítására irányuló kísérletek kudarcba fulladtak. Amennyiben ezek az intézkedések nem tudják megakadályozni a különösen súlyos szerencsétlenséget, közvetlen fegyveres erőszak is alkalmazható, ha a körülményekből kivehető, hogy a repülőt emberi élet ellen kívánják bevetni és ennek közvetlen veszélye áll fenn, melynek elhárítására az egyetlen rendelkezésre álló eszköz a fegyveres erőszak [14. § (3) bekezdés]. Közvetlen fegyveres erőszak elrendelésére kizárólag a szövetségi védelmi miniszter jogosult.

Az alkotmányjogi panaszt négy ügyvéd, egy szabaddalmi ügyvivő és egy pilóta nyújtotta be. Véleményük szerint a légtérbiztonsági törvény megengedi az államnak, hogy bűncselekmény áldozatául esett embereket öljön meg szándékosan. Érintettségüket arra alapozták, hogy személyes okokból és foglalkozásuk miatt gyakran utaznak repülőgéppel, ezért az, hogy a törvény 14. § (3) bekezdésében említett intézkedés érinti őket, nem pusztán elvi lehetőség. Álláspontjuk szerint a törvény nemcsak élethez való jogukat [alaptörvény 2. cikk (2) bekezdés], hanem emberi méltóságukat (alaptörvény 1. cikk) is sérti, mert a kifogásolt rendelkezés által az állami cselekvés pusztán tárgyává válnak. Életükéről mennyiségi szempontok alapján a szövetségi védelmi miniszter mérlegelési jogkörében

dönt. Úgy vélik, az állam nem védheti azáltal a többséget, hogy egy kisebbséget megsemmisít. Az alaptörvény 19. cikk (2) bekezdése, melynek alapján alapjog lényeges tartalma semmiképpen nem korlátozható, kizárja az élethez való jog állam általi szándékos megsemmisítését. A törvény alkotmányellenes azért is, mert az alaptörvény 87/A. cikke alapján a szövetségi fegyveres erők csak akkor vethetők be, ha az alaptörvény azt kifejezetten lehetővé teszi. A 35. cikk alapján viszont nincs mód a szövetségi fegyveres erők harci bevetésére belföldön, katonai eszközökkel. A légtérbiztonsági törvény ezért ellentétes az alaptörvény 35. cikk (2) és (3) bekezdésével, melyek alapján a szövetségi fegyveres erőknek csak a tartományi kormány fennhatósága alatt, a tartományi rendőrségi jog keretein belül van lehetőségük beavatkozni, azonban a tartományi rendőrségi jog kizárja a rendőrségi jog szempontjából nem érintettek szándékos megölését. Ezen előírásokat a szövetségi törvényhozó nem kerülheti meg. Végül alkotmány sértő a légtérbiztonsági törvény, mert az alaptörvény 87/D. cikk (2) bekezdése alapján, ha egy törvény (egyéb-ként szövetségi) légügyi igazgatási feladatokat ruház át a tartományokra, akkor e törvény elfogadása kizárólag a Szövetségi Tanács jóváhagyásával történhet.

A döntés. Az Alkotmánybíróság először a panaszok befogadhatóságát vizsgálta. Megállapította, hogy a panasz az a része, amely az alaptörvény 87/D. cikk (2) bekezdésének sérelmét állítja, nem befogadható, mert a panaszosok nem fejtik ki, a törvény mely rendelkezései miatt volna szükség a Szövetségi Tanács jóváhagyására. A panasz egyébként pedig befogadható, mert a kifogásolt törvény jelenvaló módon és közvetlenül érinti a panaszosok alapjogait. Az érintettség akkor közvetlen, ha a sérelmezett rendelkezések további végrehajtó aktus nélkül megváltoztatják a panaszosok jogi pozícióját, mely abban az esetben is megállapítható, ha a végrehajtó aktus ellen a panaszosok nem tudnak fellépni vagy az tőlük nem elvárható. Az érintettség ebben az ügyben közvetlen, mert a légtérbiztonsági törvény 14. § (3) bekezdése nem csak akkor alkalmazható, ha a fedélzeten kizárólag olyan személyek vannak, akik a veszélyhelyzet létrejöttéhez hozzájárultak. Ez a törvény szövegéből nem következik, sőt, a törvény indokolása kifejezetten említi az ártatlan embereket szállító utasszállító gép lelövésének lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a panasz meg-
alapozottságát vizsgálta. Az élethez való jog szabad-
ságjog, amely az életkörülményektől, a testi és szel-
lemi állapottól függetlenül védi az ember biológiai és
fizikai létezését az állami beavatkozással szemben,
egészen a halál beálltáig. Minden emberi élet azonos
értékű. Ugyanakkor az élethez való jog is korlátozha-
tó az alaptörvény eljárási és tartalmi szabályainak
megfelelő törvényben.

A következőkben az Alkotmánybíróság azt vizsgál-
ta, volt-e a Szövetségi Gyűlésnek hatásköre a légtér-
biztonsági törvény megalkotására. Az alaptörvény 73.
cikk 1. pontja alapján a szövetség hatáskörébe tarto-
zó kizárólagos törvényhozási tárgyak a külügyek, a
honvédelem és a polgári lakosság védelmével kapcsola-
tos ügyek. A légtérbiztonsági törvény viszont az
Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem védelmi
kérdést rendez, hanem katasztrófaelhárításról rendel-
kezik, melynek alkotmányos alapja a vészhelyzetet
szabályozó 35. cikk. Ugyanezen az alapon találta
megalapozatlannak a testület az alaptörvény 73. cikk
6. pontjára való hivatkozást is, mert nem légi közle-
kedési kérdést érint a kifogásolt törvény, hanem a
vészhelyzet elkerülése érdekében a szövetség által a
tartományoknak nyújtott segítségről szól.

Nem felel meg a törvény a védelemre vonatkozó
alaptörvénybeli alkotmányossági követelményeknek
sem. Az alaptörvény 87/A. cikk (1) bekezdése alapján
a szövetségi fegyveres erők felállításának célja a vé-
delem. A 87/A. cikk (2) bekezdéséből következően
más célra csak akkor vethető be, ha az alaptörvény
azt kifejezetten megengedi. Ilyen kivételnek számít
a 35. cikk. Az e rendelkezés szerinti különösen súlyos
szerencsétlenség fogalmába beletartoznak a szándé-
kosan okozott és az olyan események, amelyek nagy
valószínűséggel katasztrófa bekövetkezését jelzik.
Ugyanakkor a 35. cikk alapján nincs lehetőség a fegy-
veres erők harci bevetésére katonai fegyverekkel. A
cikk szövege is erre utal, a rendelkezés segít-
ségnyújtásról és támogatásról szól. Ebből arra köv-
etkezik az Alkotmánybíróság, hogy a vészhelyzettel
való megbirkózás továbbra is a tartományi hatóságok
hatáskörében marad, ezért az ilyenkor alkalmazható
eszközöket is ők határozhatják meg. Ezek az eszkö-
zök nem lehetnek minőségileg más típusúak, mint a
tartományi rendőrség rendelkezésére álló eszközök,
egy harci repülőgép fedélzeti fegyverei ezért biztosan
nem alkalmazhatók. A 35. cikk alaptörvénybe iktatá-
sakor egyértelmű volt, hogy a fegyveres erők kvázi
rendőrségként állnak a tartományok rendelkezésére,
csak rendőrségi eszközöket alkalmazhatnak és csak
rendőrségi jogkörrel rendelkeznek.

A 35. cikk (3) bekezdéséhez kapcsolódó döntési
eljárásnak sem felel meg a törvény, mivel az egyenlő

több tartományt érintő vészhelyzet esetében csak a
szövetségi kormány mint testület jogosult dönteni,
ezzel szemben a légtérbiztonsági törvény 14. § (3) be-
kezdésében foglalt intézkedést a védelmi miniszter
rendelheti el, sürgősség esetén pedig a védelmi mi-
niszter a belügyminiszterrel egyetértésben határozhat
a kormány helyett. A törvény szövegével ellentétben
a gyakorlatban az utóbbi a tipikus eset. Mindez azt
támasztja alá, hogy a szóban forgó vészhelyzet a 35.
cikk alapján nem megoldható.

Az Alkotmánybíróság végül a kifogásolt törvényi
rendelkezést az alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésével
és a 2. cikk (2) bekezdésével vetette össze. A légtér-
biztonsági törvény az emberi méltósághoz való joggal
abban az esetben egyeztethető össze, ha az intézke-
dést legénység nélküli repülőgéppel szemben alkalmaz-
zák vagy ha a fedélzeten csak olyan emberek tar-
tózkodnak, akiknek a támadás betudható.

Az élethez való jogot korlátozó törvény meg kell
feleljen az alaptörvénynek, azon belül az emberi méltó-
ságot is garantálnia kell. Méltósággal minden ember
rendelkezik tulajdonságaitól, testi-szellemi álla-
potától, teljesítményétől és társadalmi státuszától füg-
getlenül, attól senkit nem lehet megfosztani, és vé-
delme független a valószínűsíthető élettartamtól.
Egyrészt az állam intézkedései révén az emberi méltó-
ság figyelmen kívül hagyásával az élethez való jo-
got nem korlátozhatja, másrészt kötelessége minden
emberi élet védelme. Az ember nem válhat az állami
intézkedés pusztá tárgyává, és tilos minden közhatal-
mi cselekvés, amely megkérdőjelezi az ember
jogalanyi státuszát. Nincs jelentősége annak, hogy az
utasok és a legénység kilátástalan helyzetbe kerül-
nek, és életkörülményeiket nem tudják önállóan, má-
soktól függetlenül meghatározni, ezáltal az elkövetők
kezében pusztá tárgyakká válnak, mivel jelen eset-
ben az állam is tárgyként kezeli őket, mások életének
megmentésére használva azt. Azáltal, hogy az állam
egyoldalúan dönt életükről, tárgyként kezeli és jog-
fosztottá teszi őket. Mindezt olyan körülmények kö-
zött, amikor a helyzet teljes átlátása és helyes értéke-
lése nem lehetséges, és nem kizárt, hogy a fedélze-
ten olyan cselekmények kezdődnek, melyek már
nem teszik szükségessé a bevetést.

A fedélzeten tartózkodók és a földön lévők, vala-
mint a fedélzeten tartózkodók egymás közötti kom-
munikációja a helyzet kulcsa. Ennek hiányában vagy
akadozása esetén a fedélzeten uralkodó helyzet meg-
ítélésének lehetősége még jó látási viszonyok között
is korlátozott. Ebből következően a reakció gyakran
eltúlzott. Mindezt az is fokozza, hogy a döntési me-
chanizmus komplex és többfokozatú, és az idő rövid-
sége miatt rendkívüli döntési kényszer lesz úrrá a
döntéshozókon. Az a feltételezés, hogy aki felszáll

egy repülőgép fedélzetére, hallgatólagosan beleegyeznek abba, hogy a törvény által körvonalazott helyzetben lelőjék a gépet, életellenes. Az érvelés, hogy a fedélzeten tartózkodók amúgy is halálra vannak ítélve, nem számít az állam azon kötelessége szempontjából, hogy az emberi méltóságot a fizikai létezés tartamára tekintet nélkül kell védenie. Arról nem beszélve, hogy a helyzet megítélésének előbb említett bizonytalanságai miatt a várható élettartam nem becsülhető meg. Az érv, hogy a fedélzeten tartózkodók a fegyver részeivé váltak és ehhez igazodóan kell őket megítélni, csak alátámasztja alkotmányellenes eltárgyasításukat. Igaz, hogy objektív intézményvédelmi kötelezettsége keretében az államnak értékelési és alakítási szabadsága van, de célja eléréséhez nem választhat olyan eszközt, amely nem alkotmányos. Ráadásul az állam életvédelmi kötelessége az áldozatokkal szemben is fennáll.

A légénység nélküli repülő esetében vagy akkor, ha a fedélzeten csak olyan személyek tartózkodnak, akik a repülő fegyverként kívánják használni, a törvény 14. § (3) bekezdése összeegyeztethető az alaptörvénnyel. Az elkövetők magatartása eredményezi az állami intézkedést, és mivel az események saját felelősségi körükben történnek, nem válnak az állami cselekvés pusztá tárgyává. Az események értékelésének bizonytalanságaira itt nem lehet hivatkozni, mivel az előzetes intézkedések megtétele következtében, együttműködés útján (átirányítás,

leszállás vagy annak kifejezése, hogy veszélyt nem kívánnak okozni) az elkövetők könnyen tisztázhatják magukat. Az intézkedés ebben az esetben kellően súlyos célokat követ és nem sérti az arányosságot, továbbá alkalmas eszköz, amennyiben biztos, hogy csak az elkövető tartózkodik a fedélzeten, és a repülőgép lezuhanása következtében lehulló roncsok nem okoznak kárt az érintett területen tartózkodó emberekben. Az alkalmazott állami intézkedés szükséges. A törvény egész sor előírást tartalmaz az említett eset elkerülésére, de azok teljes biztonságot nem nyújthatnak a 14. § (3) bekezdése nélkül. Az elkövetők magatartása befolyásolja az intézkedés alkalmazását. Bármelyik pillanatban elkerülhetik a gép lelövését, ha cselekedetük megvalósításától eltekintenek. Azonban ha elképzelésükhöz ragaszkodnak, számolniuk kell azzal, hogy életüket veszíthetik. Az államnak azoknak az életét kell megvédenie, akiknek nincs lehetőségük a vészhelyzet kivédésére, és ez az elkövetők esetében nem áll fenn.

Mindezek alapján a német Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 2005. január 11-én elfogadott légtérbiztonsági törvény 14. § (3) bekezdése ellentétes az alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésével, a 2. cikk (2) bekezdésével, a 35. cikk (2) és (3) bekezdésével és a 87/A. cikk (2) bekezdésével, ezért a támadott rendelkezést megsemmisítette.

Horváth András