



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

ACTA HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

IX. évfolyam (2021)
2. szám

ISSN 0866-6628 (nyomtatott)
ISSN 2786-0728 (elektronikus)

ACTA

HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

ACTA HUMANA • Emberi jogi közlemények
A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kölcsönösen anonim módon
lektorált folyóirata

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Trócsányi László elnök	Hörcherné Marosi Ildikó	Pap András László
Badó Attila	Kis Norbert	Patyi András
Balogh Zsolt	Kiss György	Polt Péter
Bándi Gyula	Koltay András	Ujházy László
Bódi Stefánia	Korhecz Tamás	Schanda Balázs
Csath Magdolna	Kondorosi Ferenc	Silvio Marcus-Helmons
Darák Péter	Kukorelli István	Smuk Péter
Halász Iván	Leo Zwaak	Varga Zs. András
Halmi Péter	Maciej Dybowski	Vizi Balázs
Herbert Küpper	Molnár Miklós†	Weller Mónika

SZERKESZTŐSÉG

Péterfalvi Attila főszerkesztő
Auer Ádám
Balogh-Békesi Nóra
Horváth Anett
Téglási András

Olvasószerkesztők: Resofszi Ágnes, Gergely Zsuzsánna, Tar Krisztina

Megjelenik negyedévente

Kiadó: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Koltay András rektor

Nyomdai előkészítés: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

ISSN 0866-6628 (nyomtatott)

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

Borítókép: Mátyás király trónkárpitja. *Magyarország Alaptörvénye*. Budapest,

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011.



Tartalom

Szerzőink	5
Beköszöntő	7

ALAPTÖRVÉNY

BALOGH ZSOLT: Bírói hatalmi ág az Alaptörvényben – a bírói függetlenség néhány aspektusáról	9
HÖRCHERNÉ MAROSI ILDIKÓ – KOVÁTS BEÁTA: Amikor a bíró visszaél a függetlenségével	23
KOLTAY ANDRÁS: A véleményszabadság alkotmányos védelme az Alaptörvény első évtizedében	37
PATYI ANDRÁS: Az eljárási alapjogok és az eljárási alkotmányosság néhány kérdése az Alaptörvényben	95
SCHANDA BALÁZS: Az alkotmánybíráskodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében	117
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: Az alkotmányozás dilemmái – 10 év múltán	135
VARGA ZS. ANDRÁS: Az Alaptörvény jelentősége Magyarország szuverenitásának védelmében	155

TANULMÁNYOK

BÁNDI GYULA: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, a Szociális Karta és a környezeti jogok	179
KECSKÉS GÁBOR: A környezeti jogok értelmezése az Emberi Jogok Európai Egyezményébe foglalt jogok körében	207

RECENZÍÓ

HORVÁTH ATTILA: Választójog, választási rendszerek és népszavazások a közjog és a politika határán	221
--	-----

Szerzőink

- BALOGH Zsolt kúriai bíró, tanácselnök; c. egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
- BÁNDI Gyula tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
- HORVÁTH Attila adjunktus, Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; vezető kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet Közjogi Kutatási Főosztály
- HÖRCHERNÉ Marosi Ildikó 1991 óta bíró. A magyar bírósági szervezet több szintjén polgári és közigazgatási ügyeket tárgyalt. A Kúria bírójaként 2016-ban választotta a magyar Országgyűlés az Alkotmánybíróság tagjává.
- KECSKÉS Gábor egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet (Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely)
- KOLTAY András rektor, egyetemi tanár, Nemzeti Közszerződési Egyetem; egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem
- KOVÁTS Beáta az Alkotmánybíróság főtanácsadója
- PATYI András tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszerződési Egyetem Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. A Kúria elnökhelyettese.
- SCHANDA Balázs egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
- TRÓCSÁNYI László EP-képviselő, egyetemi tanár SZTE AJTK; a Velencei Bizottság tagjaként számos európai alkotmányjogi kérdésben folytatott nemzetközi vizsgálat tanúja volt, többek között a magyar Alaptörvény vonatkozásában is.
- VARGA Zs. András tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. A Kúria elnöke.



Beköszöntő

Tízéves az Alaptörvény. A normaszöveg alkalmazás által válik élővé. Tíz év elég ahhoz, hogy mérleget vonjunk, megálljunk, és a tudományos elemzés igényével megnézzük, miként hatályosult a gyakorlatban, az alkotmányos problémákat miként lehetett (lehet) megoldani a rendelkezései által. Ugyanakkor a kerek évforduló ünneplésre ad okot. Ünneplésre, hogy a jogállami követelményeknek hibátlanul megfelelő szöveg mellett értékeket felmutató, azokhoz elkötelezett Alaptörvényünk van. Megszületésekor éppen e miatt sokan elutasítóak voltak. A bíróságokon megforduló jogászok azonban látják, hogy az Alaptörvény gyakran hivatkozott és a mindennapokban alkalmazott élő alkotmánnyá vált, látják, hogy nem az államnak van Alaptörvénye, hanem Magyarországnak. Az Alaptörvény védi az EMBER veleszületett és elidegeníthetetlen jogait.

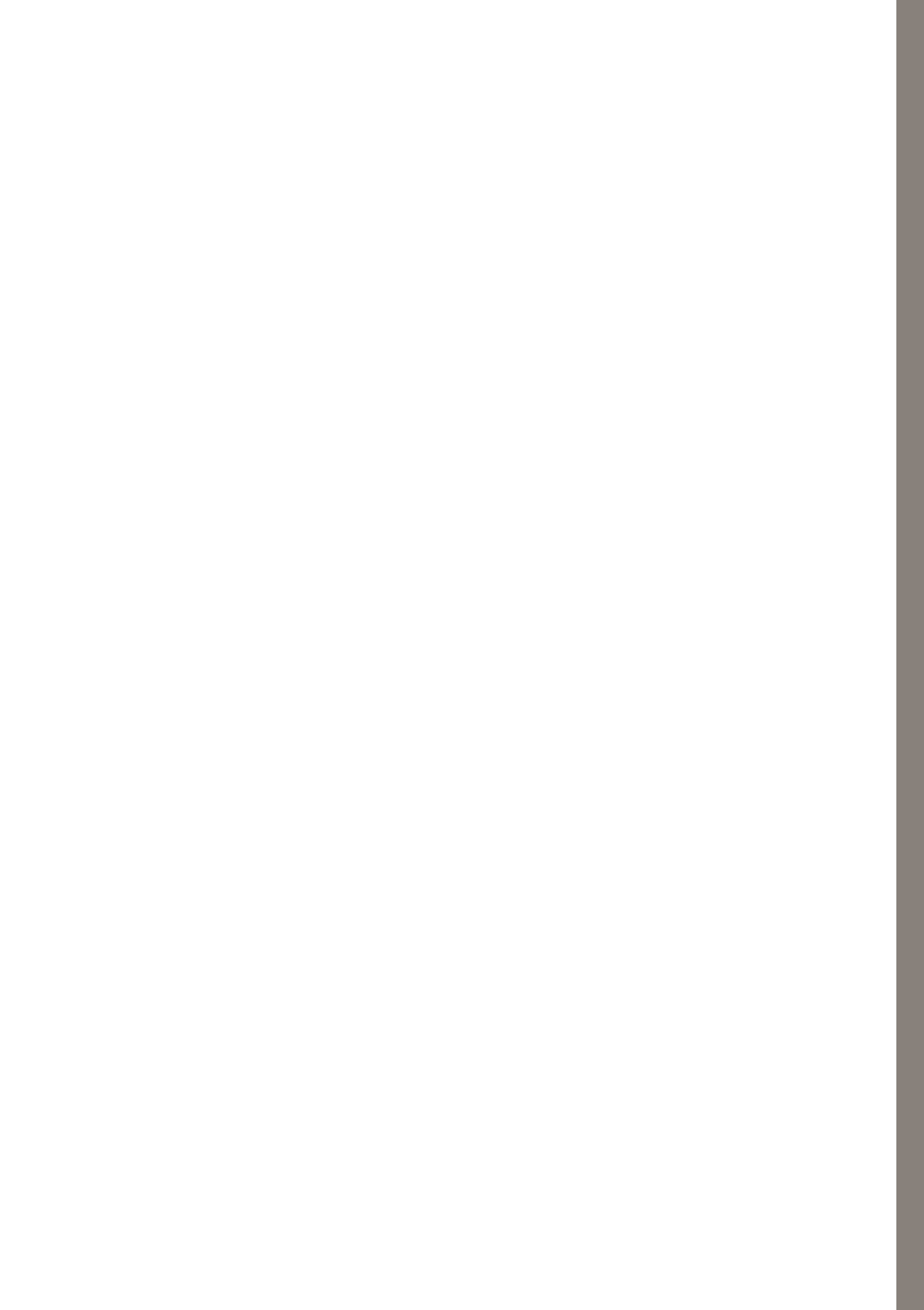
Tíz év nem hosszú idő az alkotmányos szabályok életében. Tíz év szinte nem mérhető idő, ha a történeti alkotmányt nézzük. Mégis ez a tíz év bebizonyította, hogy Magyarország lehet modern demokrácia úgy is, ha az alkotmányos identitás, a szuverenitás fogalmait tartalommal töltjük meg, sőt, csak így lehet hagyományaihoz hű modern demokrácia.

Az Alaptörvény kilenc módosításon esett át. E módosítások az alapértékek mentén változtattak a szövegen. A jogállamiság, az emberi méltóság ugyanaz, a történeti alkotmányunk vívmányai iránti tisztelet vagy az európai elkötelezettség is ugyanaz. Az Alaptörvény a módosításaival együtt is összeforrott, koherens rendszert alkot, egységes, egész és ép értékrendszert.

Mindenkinek ajánljuk ezt a lapszámot, az olvasó értékes tanulmányokat találhat benne.

Budapest, 2021. május 26.

Balogh Zsolt,
az ünnepi szám vendégszerkesztője



Bírói hatalmi ág az Alaptörvényben – a bírói függetlenség néhány aspektusáról

BALOGH ZSOLT¹

Az Alaptörvény bíróságokat érintő része az elmúlt tíz év alatt többször módosult. A tanulmány nem érint minden változást, így nem tárgyai az elemzésnek a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos kérdések. E munkában a bírói függetlenség szempontját előtérbe helyezve mutatunk be néhány olyan – egykor közérdeklődésre számot tartott – ügyet, amellyel összefüggésben az Alaptörvény is módosult. Így foglalkozunk – a túlzott munkateher csökkentése és a jogviták észszerű határidőn belül történő elbírálása céljából létrehozott – ügyáthelyezés lehetőségével, továbbá a bírók korai nyugdíjazásával, valamint a bíróságok központi igazgatására létrehozott alkotmányos konstrukcióval. A tanulmány második része a bírói függetlenség egyes kérdéseit az ítélkező bíró szemszögéből elemzi. Nem titkolt célunk gyakorlati érveket felhozni a mellett, hogy az igazságszolgáltatás jogállami működését az elmúlt tíz évben nem érte csorba.

Kulcsszavak: Alaptörvény, igazságszolgáltatás, bírói hatalmi ág, bírói függetlenség, bíróságok központi igazgatása, bíróságok tekintélyének védelme

A Branch of Judicial Power in the Basic Law – On Some Aspects of Judicial Independence

The part of the Constitution concerning courts has been changed several times in the last ten years. This paper does not concern all amendments, therefore, issues related to administrative justice are not discussed. In this study – bringing to the fore the viewpoint of judicial independence – we discuss some cases of public interest, in connection with which the Constitution has been amended. We are dealing with the possibility of relocation of cases, early retirement of judges, and the constitutional system for central administration of the courts. The second part of the study analyses some aspects of judicial independence from the perspective of the judge. We are presenting practical arguments with the aim of demonstrating that the rule of law prevails in jurisdiction.

1 Kúriai bíró, tanácselnök; c. egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

Keywords: Constitution, jurisdiction, branch of judicial power, judicial independence, central administration of the courts, maintaining the authority and impartiality of the judiciary

1. Bevezető

Az Alkotmánybíróság a bírói hatalmi ág alkotmányos státuszát bemutató első határozatában úgy fogalmazott, hogy amíg a törvényhozó és végrehajtó hatalom folyamatosan megújul, addig e dinamizmus mellett az igazságszolgáltató hatalom állandó.² Az Alaptörvény hatálybalépését követő tíz évben – kicsit szarkasztikusan fogalmazva – épp ellentétes tendenciát látunk, mint amit az Alkotmánybíróság egykor leírt. A törvényhozó és végrehajtó hatalom politikai következetessége (állandósága) mellett a bírói hatalmi ágat számos változás érte. A dinamizmus és nem az állandóság volt a jellemző az igazságszolgáltatásra az elmúlt tíz évben. Bírói nyugdíjazás, közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrehozása, majd megszüntetése. Annak az ígérete, hogy maga az igazságszolgáltatás is két ágra szakad: a rendes és a közigazgatási bíróságokra, majd ez mégsem következett be, de a munkaügyi ítélkezés szétvált,³ az elsőfokú közigazgatási bíróságokból nyolc jött létre törvényeségi szinten. De említhetnénk legutóbbról az úgynevezett jogegységi panasz intézményének létrehozását, ami a jogegységesítésben hoz majd újdonságot. Azt mondhatjuk, hogy az egyébként természetét tekintve konzervatív, a változásokra nehezen reagáló bírói hatalmi ágat jelentős változások, átalakulások érték az Alaptörvény hatálybalépése óta. A számok is tükrözik ezt: az Alaptörvény kilenc módosításából négy is érintette a bíróságokat,⁴ míg az Országgyűlésre két technikai módosítás vonatkozott,⁵ a Kormány működését pedig alaptörvény-módosítás egyáltalán nem érintette.

Mindezek mellett az ítélkezés továbbra is színvonalas maradt, az ügyek befejezésének ideje pedig jóval rövidebb, mint az európai átlag.⁶ A változások egy jogállamban természetesnek tekinthetők, ha a bírói függetlenséget nem éri csorba. Ezt

2 38/1993. (VI. 11.) AB határozat III/2.

3 A társadalombiztosítási perek és a közszolgálati jogviták közigazgatási bírósági hatáskörbe kerültek, míg az egyéb munkaügyi perek a polgári bíraskodás körébe.

4 Az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása, valamint a hetedik és nyolcadik módosítása.

5 Az Alaptörvény negyedik és nyolcadik módosítása.

6 Álljon itt példaként: 2010-es évre vonatkozó elsőfokú polgári peres ügyek befejezésének ideje 1. Ausztria (129 nap); 2. Magyarország (160 nap); 3. Lengyelország (180 nap); 4. Németország (184 nap); 5. Franciaország (279 nap); 6. Szlovénia (431 nap); 7. Horvátország (462 nap). 2014-es adatok, hogy mennyi időn belül lehet egy szerződéses követelést adott országban érvényesíteni: 1. Németország (394 nap); 2. Magyarország (395 nap); 3. Ausztria (397 nap); 4. Egyesült Királyság (437 nap); 5. Horvátország (572 nap); 6. Lengyelország (685 nap); 7. Szlovénia (1270 nap). Lásd részletesen: Czoboly Gergely A polgári perek elhúzódása. In Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2016. 758–776.

pedig komolyan vehető kritika az Alaptörvény hatálybalépése óta nem érte, a bírói függetlenség mint az igazságszolgáltatás működésének alapja Magyarországon kétséget kizáró tény. A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók – mondja az Alaptörvény 26. cikke, már hatálybalépése óta, de hasonlóan fogalmazott az Alkotmány is.⁷ A hatalommegosztás rendszerében a bírói függetlenség a bírói hatalmi ág immanens sajátossága, amely elsősorban politikai, de minden más (például gazdasági) befolyástól mentes ítélezési tevékenységet jelent.

Az alábbiakban a bírói hatalmi ág alapjogi összefüggéseiből két kérdést érintünk. Egyrészt az Alaptörvény-módosítást is „megjárt” egyes ügyeket mutatjuk be azzal a nem titkolt szándékkal, hogy a mögöttük rejlő problémák – így visszanézve – nem is biztos, hogy olyan súlyúak voltak, mint az azokat kísérő reakciók. Másfelől a bírói függetlenséghez kapcsolódó pár kérdést járunk körbe. A perspektíva az alulnézet, a tanulmány a gyakorlatra fókuszál, azaz az egyes jogintézményeket a kevésbé érintett, elemzett vagy hangsúlyozott kérdések szempontjából mutatjuk be.

Alaptörvény-módosítással járt a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos hetedik⁸ és nyolcadik módosítás is. E tanulmány a közigazgatási bíráskodással nem foglalkozik, mert a bírói függetlenség kérdéseit eseteken keresztül kívánjuk megragadni, az önálló közigazgatási bíráskodás pedig végül nem is jött létre. A közigazgatási bíráskodás kérdése egyébként tárgyában is eltérő, önálló tanulmányt igényel.

2. Alaptörvény-módosítások egyes jogintézményekhez kapcsolódva

2.1. Ügyáthelyezés

Alaptörvényi relevanciájú az Országos Bírószági Hivatal (OBH) elnökének ügyáthelyezési lehetősége. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról megalkotott akkor még új törvény (Bsz.)⁹ lehetővé tette, hogy az OBH elnöke az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelöljön ki, ha az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt észszerű időn belül másként nem biztosítható (és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével). E rendelkezés alapján 2012-ben 42 ügyet helyezett át az OBH elnöke, ezek nagyobb része gazdasági per volt, és csak kisebb része büntetőügy. Az áthelyezett ügyek között volt néhány, nagy jelentőségű, politikailag érzékeny ügy is. Az ügyek nagy részében

7 Az Alkotmány 50. § (3) bekezdése értelmében: „A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.” A politikai tevékenység tilalmát tartalmazza az Alaptörvény 26. cikkének folytatása, ami új az Alaptörvényben, hogy megfogalmazza a bírák ítélezési tevékenységben történő utasításának tilalmát is.

8 Lásd pl. Patyi András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai VIII. kötet. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 321.

9 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

a felek az áthelyezésnek örültek, mert hamarabb született döntés. A közérdeklődés természetesen a politikailag érzékenyebb ügyeket követte. Az OBH elnökének ezt a jogosítványát számos támadás érte. Bevezetését követő fél év múlva törvény módosítás jogorvoslatot biztosított az OBH elnökének döntése ellen a Kúriához, de ennek ellenére mind egyes belföldi, mind egyes külföldi fórumok elfogadhatatlannak tartották ezt a jogosítványt, többek között a bírói függetlenségre, a törvényes bíróhoz való jog sérelmére hivatkoztak.

Az Alaptörvény negyedik módosítása 2013. április 1-jével az ügyáthelyezést alaptörvényi szabállyá tette. Az Alaptörvény 27. cikk (4) bekezdése értelmében: „Az észszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése érdekében sarkalatos törvényben meghatározottak szerint az Országos Bírósági Hivatal elnöke sarkalatos törvényben meghatározott ügyek tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.” Részben a Velencei Bizottság jelentése nyomán az Alaptörvény ötödik módosítása 2013. október 1-jétől hatályon kívül helyezte az Alaptörvény e szabályát. Az Alkotmánybíróság ezt követően hozta meg a 36/2013. (XII. 5.) AB határozatát, amely a Bszi.-nek a 2012. január 1. napjától 2012. július 16. napjáig hatályban volt ügyáthelyezésről szóló rendelkezéseiről megállapította, hogy azok alaptörvényellenesek voltak, és ugyanakkor nemzetközi szerződésbe is ütköztek. 2012. július 16-át követően az OBH elnöke ügyáthelyezésről meghozott döntése ellen biztosítottá vált a bírósági felülvizsgálat, a bírósági felülvizsgálatot a Kúria végezte, ezért állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányellenesség csak eddig állt fenn. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljáráshoz való jogon belül a törvényes bíróhoz való jogot sérti, hogy sarkalatos törvényben foglalt garanciák nélkül működött az ügyáthelyezés.

Az Alaptörvény ötödik módosítása, a Bszi. vonatkozó szabályainak hatályon kívül helyezése (és az alkotmánybírósági határozat) nyomán az ügyáthelyezés jogintézménye megszűnt a magyar jogban, mégpedig úgy, hogy az áthelyezett ügyek további jogi sorsát illetően sem az alkotmánybírósági határozat nem szólt semmit, sem pedig a jogalkotó nem rendelkezett, ami a későbbiekben problémákat okozott.

A 36/2013. (XII. 5.) AB határozat tiszteletben tartása mellett meg kell jegyeznünk, hogy az ügyáthelyezés esetén nem arról volt szó, hogy már bíróra kiosztott ügyet helyeztek át más illetékességű bírósághoz. Ezekben az esetekben arról volt szó, hogyha a kiemelt jelentőségű nagy munkaigényű, bonyolult ügyekből egy bíróságon többszörösen sok volt, mint másutt, akkor a bíróság elnöke, még mielőtt kiosztotta volna, kérte az OBH elnökét, hogy az ügyek észszerű határidőn belül való befejezése érdekében azonos hatáskörű bírósághoz tegye át. Az ok, hogy ezekben az esetekben egy éven belül még az első tárgyalást sem tudta volna kitűzni a bíróság. Az OBH elnöke a Bszi., a 3/2012. (II. 20.) OBHE ajánlás, majd az Országos Bírói Tanács (OBT) által meghatározott elvek alapján – ha egyetértett a törvényszék elnökével – az ügyet áttette. Hivatalból nem járhatott el. Ezek a belső szabályozásban megfogalmazott elvek kizárólag az ügyteher figyelembevételét írták elő (az OBH elnöke bekérte az adato-

kat, a vonatkozó ügytípusra vonatkozó leterheltség alapján sorrendet állapított meg, s e szerint tette át). Meglehetősen sarkalatos törvényben fogalmazódtak meg az elvek, de a Bszi. a jogintézménnyel való élés kivételessége körében megfogalmazta azt, hogy csak akkor van lehetőség az áttételre, ha „az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem biztosítható és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével”. Véleményünk, hogy a jogintézmény alkotmányos életben tartásához ennyi törvényi garancia is elég lett volna a mellett, hogy az áthelyezésről való döntés ellen már jogorvoslati lehetőség is rendelkezésre állt a Kúriához. Még egyszer hangsúlyozandó, hogy nem az ügyek bíraktól való elvételéről volt szó, és hangsúlyozandó az is, hogy a jogintézmény átmeneti jellegéből adódóan addig maradt volna hatályban, míg az illetékességi szabályok módosítása révén a törvény el nem rendezi az arányosabb ügymegosztást. Az OBH elnöke döntése feletti bírói kontrollhoz a Bszi. szabályai elég támpontot adtak. Az ügyáthelyezés önálló eljárási rendben zajlott, ezért semmilyen befolyással nem járt az alapügy mikénti eldöntésére.

Az ügyben az sem kapott nyilvánosságot, hogy a jogintézményt eredetileg nem az Alaptörvény, illetve az új Bszi. hozta létre, hanem a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvényt (a régi Bszi.) módosító 2010. évi CLXXXIII. törvény (Bszim.) vezette be. A Bszim. értelmében az eljárás az OIT elnökének indítványára indult, a döntést pedig a Legfelsőbb Bíróság – jogorvoslat kizárásával – hozta meg. Az eljáró bíróság kijelölése jogintézményével a korábbi bírósági vezetés is élt, alkotmányossági problémát akkor nem vetett fel.¹⁰

2.2. Bírói nyugdíjkorhatár

Ahogy a bíróságok szervezetét és működését érintő változások, úgy a bírák jogállására vonatkozó átalakítások is kritika tárgyát képezték. Sokáig uralta a közéletet a bírói nyugdíjkorhatár 62 évre csökkentése.

Az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése szerint a Kúria elnöke – későbbi módosítást követően ide került az OBH elnöke is – kivételével a bírói szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései – az általános nyugdíjkorhatár fogalmának fenntartása mellett – határidőket is tartalmaztak: két hullámban, 2012. június 30-ával és 2012. december 31-ével szűntek volna meg a bírói szolgálati viszonyok. A konkrét rendelkezéseket a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény (Bjt.)¹¹ tartalmazta, de nyilvánvaló, hogy a bírák Bjt. szerinti szolgálati viszonyának a nyugdíjkorhatár elérése miatti

10 Balogh-Békesi Nóra: A bírói hatalmi ág az Alaptörvény rendszerében. *Iustum Aequum Salutare*, 12. (2016), 4. 9–19.

11 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.

megszüntetése az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések¹² által támogatott volt. Hozzá kell mindehhez tenni, hogy az Átmeneti rendelkezések alkotmányos súlyát az Alaptörvény első módosítása az Alaptörvény rangjára emelte.¹³

Az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában fogalmi pontatlanságot talált: az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések „általános öregségi nyugdíjkorhatárról” szólnak, míg a Bjt. „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár”-ról rendelkezik. A határozat értelmében a jogrendszer nem ismeri az általános öregségi nyugdíjkorhatár fogalmát, így az tulajdonképpen alkalmazhatatlan. Az Alkotmánybíróság szerint: „Az általános korhatárt [...] úgy szabad értelmezni, hogy ennek eredménye ne vezethessen a bírói függetlenség lényeges elemei sérelmére.”

A bírói függetlenséget illetően a döntés indokolása a történeti alkotmány fogalmának értelmezésével indít, azaz annak meghatározásával, hogy mit is jelent az a szabály, amely szerint az Alaptörvényt a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.¹⁴ Az Alkotmánybíróság szerint felelőssége ebben az új helyzetben rendkívüli, mondhatni történelmi: a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait. A határozat arra jut, hogy a bírói függetlenség történelmi kiteljesedése a bírói elmozdíthatatlanság rögzítésével indult, a bírói hatalom gyakorlásáról szóló egykori törvények is a 70. életévben határozták meg a felső korhatárt. A bírói függetlenség mint modern alkotmányos garancia ennek a folyamata. A határozat szerint: „A bírói függetlenséggel összefüggésben megállapítható, hogy a bírói szolgálati jogviszonyok stabilitásának biztosítása olyan, az Alaptörvényből folyó követelmény, amely más jogviszonyokhoz képest is többlet garanciákat igényel. A bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje. A »független bíró«-hoz való jog ugyanakkor az eljárás alanyai számára az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jog is. A bírák elmozdíthatatlansága a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciája is egyben. A jogalkotónak erre tekintettel a bírói hivatás gyakorlásának felső korhatárát oly módon kell meghatároznia, hogy az egyértelmű és előre kiszámítható legyen” – érvel a határozat.¹⁵

Az alkotmánybírói döntés a Bjt. rendelkezéseit ex tunc hatállyal, a törvény kihirdetése napjára visszamenőleg semmisítette meg, azonban nem tartalmazott előírást arra nézve, hogy a visszaható hatályú megsemmisítésének mi a hatása a különböző

12 Az Átmeneti rendelkezések nagy részét az Alkotmánybíróság ezen év végén semmisítette meg a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatával.

13 Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.) 1. cikk (1) bekezdése szerint Az Alaptörvény Záró rendelkezések része a következő 5. ponttal egészül ki: „5. A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezi.”

14 Lásd Alaptörvény R. cikk (3) bekezdés.

15 A döntés részletes elemzésére lásd: Balogh-Békesi Nóra: „Marbury felmentése” Alkotmánybírói hatáskör-elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül. *Jogtudományi Közlöny*, 67. (2012), 10. 420–427.

jogviszonyokra, sőt még az eljárás alapját képező, alkotmányjogi panaszokat illetően sem tartalmazott rendelkezést. Így volt olyan bíró, aki közvetlenül a köztársasági elnökhöz fordult, és kérte a kinevezését, volt olyan, aki az OBH elnökétől kérte, hogy terjessze elő kinevezésre, volt olyan, aki munkajogi pert indított (ehhez kapcsolódva született olyan ítélet, amely hatályon kívül helyezte a köztársasági elnök felmentéséről szóló döntését), s végül volt olyan bíró is, aki az alkotmánybíróvási határozatot követően másnap egyszerűen „csak” bement dolgozni.

Mindenesetre azt mondhatjuk, hogy a bírói nyugdíjjal kapcsolatos történések felkavarták a közéletet. Ugyanakkor az alkotmánybíróvási eljárás majd annak következményei az Alaptörvény keretei között megnyugtatóan tudták rendezni a problémát. Ami az Alaptörvény kritikája, az egyben a dicsérete is.

Végül ebben az esetben is úgy tudunk összegezni, mint az ügyáthelyezésnél: a bírói kar fiatalítása, rugalmasabbá tétele legitim cél ugyan, azonban a megvalósítás módja nem állta ki az alkotmányosság (az idő) próbáját.¹⁶

2.3. OBH – OBT

Az Alaptörvény hatálybalépésével a 25. cikk (5) bekezdése akként rendelkezett, hogy a bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában. Az Alaptörvény eredetileg nem írta le a bíróságok központi igazgatásának modelljét, nem szólt az Országos Bírósági Hivatalról, sem az elnökéről, de nem tartalmazott szabályt az Országos Bírói Tanácsról sem. E szabályokat az Alaptörvénnyel párhuzamosan hatályba lépett, a bíróságok szervezetéről és működéséről szóló törvény tartalmazta.¹⁷ Az Alaptörvényből egy követelmény következett, a bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában,¹⁸ de ebből bármelyik központi igazgatási modell: akár a külső, akár a belső, de akár a vegyes modell is következhetett volna.¹⁹ A törvényhozó a bíróságok szervezetéről és működéséről szóló törvényben a belső öngazgatási modellt választotta (illetve olyat, ami ehhez hasonló leginkább). A Velencei Bizottságnak a bírósági reformmal kapcsolatos egyik kifogása az Országos Bírósági Hivatal elnökének jogosítványaiával²⁰ és az ez által megvalósult igazgatási modellel függtek össze. Sokan hatalomkoncentrációt, mások a bírói öngazgatás megszűnését látták abban, hogy a bíróságok igazgatását az OBH elnöke látja el, s a modellel úgy tekintettek, hogy nem történt más, mint az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot mint testületet kicserélték az Országos Bírósági Hivatal elnökére. De azt is mondhatnánk, hogy egy öngazgatási modellel állunk szemben, amelyben a parlamenti 2/3-os

16 Balogh-Békesi (2016) i. m.

17 Lásd a 2011. évi CLXI. törvény VI. és VII. fejezetét.

18 A bírói hatalmi ág közreműködését a bíróságok irányításában eredetileg a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat írta le alkotmányos követelményként. Az Alaptörvény e szabálya lényegében ehhez igazította az alkotmányos környezetet.

19 Lásd részletesebben: Balogh-Békesi (2016) i. m.

20 Lásd: Európa Tanács Velencei Bizottsága 2012. márciusban elfogadott CDL(2012) 001. számú, 2012. októberében elfogadott CDL-AD (2012) 20. számú véleményét.

választás miatt erős legitimációval rendelkező OBH-elnök maga is bíró, tevékenysége fölött a 15 bíróból álló OBТ felügyeleti jogot kapott. Külföldi és hazai kritikák alapján az igazgatási modell annyiban módosult, hogy az OBТ felügyeleti jogosítványait erősítették (pl. bírói pályázat elbírálásánál az OBТ egyetértési joga szükséges, ha a pályázati rangsortól el szeretne térni az OBH elnöke).²¹

Jelentős változás, hogy az Alaptörvény 2013. szeptember 26-ai ötödik módosítása az Alaptörvénybe emelte a bíróságok igazgatásának konkrét modelljét. A 25. cikk kiegészült azzal a szabállyal, hogy „[a] bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi. Az Országos Bírói Tanács felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.” Az OBТ mint szervezet és feladata alkotmányos szintre emelkedett, a modell az Alaptörvényt tiszteletben tartó és jogalkalmazó bírák számára adott.

Az OBH elnökéhez telepített, OBТ által kontrollált modell törvényi szabályait vizsgálta az Alkotmánybíróság a 3/2013. (VI. 17.) AB határozatában. Az Alkotmánybíróság szerint az OBТ hatásköreire is figyelemmel nem vezethető le annak szükségessége a bírói függetlenség alkotmányos elvéből, hogy a bíróságok központi igazgatása felett felügyeletet gyakorló testületnek feltétlenül lennie kell más hatalmi ágaktól származó, szavazati joggal rendelkező tagnak is. A Velencei Bizottság azonban a második jelentése szerint továbbra is úgy vélekedett, hogy az OBТ összetételének „pluralisztikusnak” kell lennie, és nem csak bíróból kellene állnia. Fontos, hogy ezt a pluralisztikus összetételt nem csupán nem bíró személyek vendégként való meghívásán keresztül ériék el, hanem utóbbiak teljes jogú, szavazati joggal rendelkező tagok legyenek.²²

Az OBH elnökének és az OBТ-nek a viszonya eredetileg kiegyensúlyozott volt. A modell – azaz az OBТ ellenőrzési funkciója – megmutatta más arcát az OBТ-tagok választását (kicserélődését) követően. Amíg az OBH elnökét kilenc évre választja az Országgyűlés, addig az OBТ tagjainak megbízatása hat évre szól. Ez az időbeli eltérés eredményezte az új választást és a korábbtól eltérő tagságú OBТ létrehozását. Az új összetételű OBТ tevékenysége az OBH elnökének ellenőrzésében – mondjuk így – igen progresszív volt, számos anomália keletkezett, amely az igazságszolgáltató hatalmi ág külső megítélésére is hatott.

Újabb konfliktust idézett elő egyes OBТ-tagok lemondása. A bíróságok szerkezetéről és igazgatásáról szóló törvény szerint az OBТ bíró tagjává egy ítélőtáblai, öt törvényszéki, hét járásbírói és egy közigazgatási és munkaügyi bírói bírót választ.²³ A probléma abból adódott, hogy olyan bíró mondott le, aki egyedül képviselte az adott szintet – mert kérdésként merült fel, hogy ilyenkor az OBТ egésze működésképtelen, vagy az a szabály érvényesül, hogy az OBТ akkor határozatképes, ha

21 Lásd a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 18. § (4)–(5) bekezdését.

22 Lásd a CDL-AD (2012) 20. számú vélemény 34. pontját.

23 2011. évi CLXI. törvény 91. § (1) bekezdés.

az ülésén tagjainak legalább kétharmada jelen van.²⁴ A törvény erre az estre nem tartalmazott rendelkezést. Az egyik értelmezés szerint a törvény a határozatképességhez nem fűzi azt, hogy minden választási kategóriákból legalább egy-egy bírónak jelen kell lenni, illetve más módon sem utal az összetételre, a határozatképes kétharmad összetételére. A törvény az OBK összetétele vonatkozásában egyfajta arányosságot kíván biztosítani a bírósági szinteket képviselő bírák számának meghatározásával. A szabályozás azt tiltja, hogy a törvényben tételesen meghatározott felső határt bírósági szintenként és összességében is átlépjék (jellemzően, ha a bíró bírósági szintre történő beosztása megváltozik), azonban azt nem zárja ki, hogy ha az adott bírósági szint kiüresedik, akkor az OBK ne működhessen tovább. Ezzel ellentétes vélemény szerint a szintek szerinti képviseletnek garanciális jelentősége van, ha az adott bírósági szint egyáltalán nem képviselteti magát, sérül az a törvény által létrehozni kívánt megoldás, amely szerint minden bírósági szintnek legyen legalább egy bírója az OBK-ben. Mindez az OBK működőképességét érinti, ha egy szint nem képviselteti magát, az OBK működésképtelen. Jelenleg a póttagválasztások eredményeként a fenti működési zavar (kérdése) megoldottnak látszik.

Az OBK elnök – OBK kettősén alapuló modell létrehozása óta több arcát is megmutatta. Ez az igazgatási modell finomítással, bizonyos jogositványok tisztításával, áthelyezésével, hosszú távon mégis csak működtethető központi igazgatási konstrukciónak tűnik, bár mind a külső (az igazságügyi igazgatáson alapuló), mind a vegyes rendszer (a bírói önigazgatás elemeit is magán viselő, de külső tagokból is álló modell) ismert és elfogadható megoldás. A jelenlegi rendszer Alaptörvényben rögzített volta azonban annak elfogadását nem teheti vitássá.

3. A bírói függetlenség egyes „gyakorlatias” kérdései

3.1. Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése akként foglalja össze a bírói függetlenséget, hogy „[a] bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

Nyilvánvaló, hogy a bírói függetlenség nem önmagáért való függetlenség. Ahogy megfogalmazást nyert: „[A] függetlenségnek van két áthághatatlan korlátja: a bírák nem dönthetnek önkényesen és soha nem változtathatják meg a jogszabályokat, ideértve azt is, hogy nem ronthatják le a jogszabályok észszerű tartalmának érvényesülését. [...] A függetlenség ugyanis nem a bíróságokért önmagukért van, hanem a törvényhozó hatalom által hozott törvények érvényesítése (objektív oldal) és a törvényekben biztosított alanyi jogok megvédése (szubjektív oldal) érdekében. A füg-

²⁴ 105. § (3) bekezdés.

getlenség tehát alkotmányos célhoz kapcsolódik, nemcsak valamitől, hanem valami érdekében független az igazságszolgáltatás.”²⁵

Hozzá kell ehhez tenni, hogy a bírói függetlenség nem a bíró személyes előjoga,²⁶ hanem a bírói hatalmi ág jogállami működésének garanciája. A bíró a törvény alá van rendelve, a törvény irányítja és programozza a bírói tevékenység tartalmát. A törvény alá rendeltség alapja a jogállamiság, a jog minden állami cselekvés mértéke. A bíró az államot képviseli, ezért egyben az egyéni alapjogok érvényesíthetőségének kötelezettje, aki az Alaptörvény I. cikk alapján védi az alapjogokat is. Felelősséggel terhes függetlenség ez.

A bírói függetlenség megfogalmazódik úgy is, mint a bírói hatalmi ág államszerkezeti függetlensége. Ez az intézményi függetlenség, amibe nemcsak az tartozik bele, hogy a bírák tevékenységének függetlennek kell maradni más hatalmi ág befolyásolásától, hanem az is, hogy függetlennek kell maradni a nem állami szféra befolyásától is. A bírói függetlenség megjelenik úgy is, mint a bíró ítélkezési tevékenységének függetlensége a bíróságok igazgatásától. A bírói függetlenség a bírósági szervezeten belül is érvényesül. S a bírói függetlenség újabb dimenziója a bíró személyes meggyőződése védelmében, de egyben az ítélkezéssel szemben fennálló személyes felelősségében ölt testet. Ide vehetjük a jogértelmezési függetlenséget és felelősséget.²⁷ S mindehhez hozzátartozik, hogy „minden szinten” nemcsak pártatlannak kell lenni, hanem annak is kell látszani.²⁸

3.2. Az Alaptörvény a bírói függetlenség körében a politikai tevékenység tilalmának kiemelésével a politikamentes jogalkalmazás követelményét első helyre teszi. De hiába pártatlan a bíró, hiába hoz szakmai szempontból makulátlan döntést, nem egyszer azt tapasztaljuk, hogy az elfogultság vádja éri, vagy az a vád, hogy nem a társadalom elvárása szerint döntött. Hogyan lehetséges ez? A továbbiakban ezt a kérdést érintjük.

3.2.1. A bíró törvény alá rendelt. A jogi szabályozásban vannak olyan normák, amelyeket aktuális politikai törekvések szültek, s vannak olyan normák, amelyek politikai szempontból közömbösek. Ez természetes jelenség, minden jogrendszerben így van. Megfigyelhető azonban az a tendencia, hogy minél inkább politika által motivált az adott alkalmazandó jog(szabály), az azon alapuló döntés pártatlansága is annál inkább kétségbe vonódik, holott a bíró nem volt elfogult, az adott normát csupán alkalmazta. A túlpolitizált jogi normák és az azok között bukdácsoló bírák kapcsó-

25 Varga Zs. András: Tíz gondolat a jogegységről és a precedenshatásról. *Magyar Jog*, 67. (2020), 2. 81–87.

26 A bírói függetlenség és az azzal összefüggő alanyi jogok kapcsolata külön elemzést igényelne. A független bíróhoz való jog felfogható úgy, hogy a felek számára biztosított alanyi jog, de magának a bírónak ez nem „joga”. A bírói függetlenség a bíró oldaláról alanyi jogként nem fogható fel, ha „jogiasítani” kellene legfeljebb „szervi” jogról beszélhetnénk (de ez is messzire vezetne, ha pl. a jogérvényesítésre gondolunk).

27 A jogértelmezési függetlenséget illetően lásd Varga Zs. András idézett művét. Varga Zs. (2020) i. m.

28 A bírói függetlenséget sokan, több szempontból elemezték, értékelték. Ez az írás nem vállalkozik sem a történeti előzmények, sem a különböző nézetek, finom eltérések bemutatására. De arra igen, hogy a bírói függetlenség megkérdőjelezésének néhány aspektusát felvillantssa.

lata nem új keletű, az ilyen normák (ügyek) alkalmazásának kivédésre a történelem során számos megoldás született.²⁹ Azonban a formális jogállam követelménye azt közvetíti, hogy a demokratikus legitimitációval rendelkező jogalkotó által, a jogalkotási eljárás garanciális szabályainak betartásával megalkotott jogszabályokat a bírónak alkalmazni kell, akkor is, ha a norma egyébként politikailag motivált, azaz olyan kéréseket szabályoz, amelyben a politikai szereplők éles szembenállása tapasztalható. Ugyanakkor a bíró nem teljesen eszköztelen, ha ítélező tevékenysége során a norma alkalmazhatóságát kétségbe vonja. A bíró fordulhat az Alkotmánybírósághoz, kérheti az alkalmazandó norma alkotmányossági vizsgálatát. Önkormányzati norma törvényellenessége esetén kérheti a Kúria Önkormányzati tanácsának eljárását. A bírói kezdeményezés lehetősége a bírói függetlenség vívmánya,³⁰ kifejezi, hogy a bíró ugyan a törvénynek van alárendelve, de csak az alkotmánnyal (Alaptörvénnyel) összhangban lévő törvénynek.³¹ Azonban annak a jogszabálynak az alkalmazása, amely kiállta az alkotmányosság próbáját nem vonható kétségbe, függetlenül a szabályozást ért egyéb kritikáktól. Továbbá amennyiben az alkalmazandó norma az Európai Unió jogának értelmezése körében bizonytalan, a bíró előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezhet az Európai Unió bíróságánál. Tehát a fentiek alapján számos lehetősége van a bírónak az alkalmazandó jogszabály tekintetében.

3.2.2. A bírói ítélezés kétségbe vonódhat akkor is, ha olyan jogvitában kell döntenie a bírónak, amelyre vonatkozóan a jogi szabályozás hiányos.³² A bíró ebben az esetben van a legnehezebb helyzetben. A szabályosan előterjesztett kérelem alapján az eljárási szabályok értelmében határozni kell akkor is, ha döntésének jogszabályi behatárolása homályos, a jogszabályi keretek nem egzaktak. Ilyenkor „kisegítő” elvek bevonásával lehet egzaktabbá tenni a döntést: egykor például a szokásjog,³³ később a korábbi hasonló döntések láncolatának segítségül hívásával, vagy értelmezési klauzulák, az észszerűség követelményének bevonásával lehet megnyugtató(bb) döntést

29 Lásd pl. Észak-Amerikában a politikai kérdések doktrínáját (*political question doctrine*), amelynek értelmében a bíró csupán abban az esetben jár el, ha a jogvitában illetékes, kéri a döntését, és az adott eset elbíráható (*justiciable*) és nem politikai ügy. Azonban, hogy mi a politikai ügy, azt a bíróság dönti el – ezáltal azonban a primátus a bíróságok felé csúszik át, ami nem kevésbé veszélytelen.

30 Lásd: Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pont, Abtv. 24. cikk (2) bekezdése – megjegyzendő, hogy garanciális okokból indokolható lenne az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 24. § (2) bekezdése teljes szövegének – a bírói kezdeményezés lényege leírásának – is az alaptörvényi szintre emelése, mint ahogy azt pl. a litván alkotmány 110. cikk (2) bekezdése tartalmazza.

31 Európai alkotmányozási tendenciákat figyelembe véve a szöveg úgy lenne pontos, hogy „a bírák függetlenek, csak az Alaptörvénynek és a törvénynek vannak alárendelve” – lásd pl. az Észt Alkotmány 146. cikkét vagy a görög alkotmány 87. cikk (2) bekezdését.

32 Meg kell jegyezni, hogy sem a korábbi, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény, sem a most hatályos Abtv. alapján a bíró – az alkotmánybírósági értelmezés szerint – az előtte lévő eljárás felfüggesztése mellett nem kezdeményezheti mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását az Alkotmánybíróság előtt. Ez a gyakorlat álláspontunk szerint megérett az újragondolásra.

33 Lásd pl. a törvénytől szokásjogról: Szabó István: Az ősi alkotmány. In Csink Lóránt – Schanda Balázs (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 83–122.

hozni. Ebben az esetben a bíró akkor jár el helyesen, ha a szokásánál alaposabban indokol, s a jogi érveket lehetőleg olyan indokokkal támasztja alá, amelyek nyilvánvalóak, széles körben ismertek.

3.2.3. Szinte mindig előkerül a pártatlanság kérdése, ha a bíróságnak olyan ügyben kell döntenie, amelyben politikai szereplő közvetlenül érintett, vagy direkt politikai kérdésről van szó, vagy olyan ügyről, amelyre vonatkozóan a jogi szabályozás nem tükrözi a társadalmi elvárást (vagy azzal épp ellentétes).³⁴ De ezek az ügyek is hozzátartoznak az ítékezés mindennapjaihoz, a döntésnek olyannak kell lennie, hogy szakmai szempontból kifogástalan legyen, se eljárási kérdésekben sem az anyagi jogi szabályok alkalmazásában ne vonódjon (semmilyen vonatkozásban) kétségbe annak szakmai helyessége.

A bírói függetlenség kétségbe vonása kapcsán gyakran hangoztatott érv, hogy hiába dönt a bíróság több ezer ügyben pártatlanul, ha a politikai érdeklődésre számon tartott egy-két ügyben kétségbe vonható döntés születik. A bírónak olyan döntést kell hozni, hogy az ilyen jellegű vád fel se merülhessen. A gyakorlatban előfordulnak olyan eseteket is, amikor a nehéz helyzetek kombinálódnak: nincs megfelelő szabályozás, de egyben a közérdeklődés, politikai érdeklődés középpontjában áll az ügy.

3.2.4. Felvethető egy szervezeti kérdés is. „A bírói függetlenség az ítékezésre vonatkozik, a további, státuszbeli és szervezeti garanciák is a független ítékezéshez szükségesek” – hangsúlyozta az Alkotmánybíróság.³⁵ A bírói függetlenség mindenre kiterjedő függetlenség, ideértve a bírósági igazgatásban betöltött szerepet is. Ha nem így lenne, a bírói tevékenység nem független része támadási felületet teremtene a függetlenség egészére. Elvárás tehát, hogy a bíróra a nem ítélezési feladatok átruházása ne teremtsen semmilyen lehetőséget az ítékezés külső befolyásolására, továbbá az igazgatási eszközök és azok alkalmazása ne teremtsenek alkalmat még a pártatlanság látszatának a kétségbevonására sem.

3.2.5. S végül néhány szót érdemes szólni az ítékezés függetlensége és a sajtó kapcsolatáról. A sajtó befolyásoló szerepe a hatalommegosztás rendszerében már 1947-ben felmerült Bibó István akadémiai székfoglalójában. Nem államhatalmi ág, de a sajtó olyan tényező, amelynek „véleményformáló hatása egyszerre döntő tényezője a tömegműveltség emelkedésének és ugyanakkor a hatalomkoncentráció minden eddigi mértéket meghaladó növekedésének”.³⁶ Mára az írott és elektronikus sajtó, illetve az azóta belépő internet véleményformáló hatása több százszorosa a Bibó által feltételezett egykori szerepének. Nézzük a mai szerepeket az igazságszolgáltatás szemszögéből.

Az, hogy a bíró nem nyilatkozhat az eljárásról, nem magyarázhatja döntését, inkább a bírói függetlenséget védi. Önkorlátozást igényel azonban a bírótól, ha nyilvánvalóan félreértik a döntését, szándékkal félremagyarázzák, vagy a leginkább előfor-

34 A közvélemény ítékezésre gyakorolt nyomásával összefüggésben lásd: Varga Zs. András: *A jog több-rétegűsége*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 88.

35 Lásd: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

36 Lásd: Bibó István: Államhatalmak elválasztása gyakor és most. *Vigília*, 45. (1980), 8. 533–546.

duló eset, hogy a sajtó – a döntést kommentáló – nem közli a döntést meghatározó olyan jogi tényt vagy tényállási körülményt (csak a kritikát), ami egyébként észszerű magyarázatot ad, hogy miért úgy határozott a bíróság, ahogy. A bíróságok által esetenként kiadott közlemény – mondjuk így az igazságszolgáltatás védekezése – sok esetekben nem alkalmas eszköz a véleményformáló nagy médiumok állításainak cáfolatára. Más eszköz pedig nincs.

Az ítélezés és a sajtó kapcsolatát tekintve különbséget kell tenni a döntés meghozatala előtti és a döntés utáni reakciók között. Az ítélet kihirdetése előtt a nyilvános tudósításnak és véleményközlésnek annyira visszafogottnak kell lenni, hogy a bíróra a függetlenséget fenyegető semmilyen nyomást ne fejtessen ki. Ezt követeli meg a bíróság befolyásolásának tilalma. A bírósági ítéletek ellenőrzése csak utólagos lehet s ez csak a jogorvoslati eljárásban képzelhető el – a hatalommegosztás elve tiltja a nem bírósági típusú szerv által végzett állami ellenőrzést. Az ítélet után a politikailag motivált tartalmi kritikák és politikai reakciók természetesen, de az nem torkolthat a bíró elleni személyeskedésbe. A nem tudományos sajtó és más médiumok elemzéseinek, a bírósági döntések vitatásának határt szabhat a bíróságok tekintélyének fenntartásához fűződő érdekek.

A sajtó és a bíróságok funkcióinak összevetése igazi alapjogi mérlegelési helyzetet eredményez. A sajtó alkotmányos feladata a közvélemény tájékoztatása. A sajtószabadság, a véleménynyilvánítási szabadság igen magas értéktartalmú jogok. Ugyanakkor a kommunikációs alapjogok sem korlátlanok, nemzetközi egyezményben elismert korlátja, hogy a joggyakorlás nem járhat a bíróság tekintélyének sérelmével.³⁷ E korlát betartása egyébként (hosszú távon) azoknak is érdeke, akik a bíróságokat, az ítélezést érintő sajtóhíreket fogalmazzák, a sajtókiadványokat szerkesztik.

4. Utószó

Az igazságszolgáltató hatalmi ág államszervezeti helyének, funkcióinak, alapelveinek elméleti megközelítése fontos, mert ezáltal látunk rá az egészre. Fontos a nemzetközi összehasonlítás is, mert ezáltal látjuk a standardoknak való megfelelést, ötleteket nyerhetünk. Ugyanakkor számos olyan írás és vélemény fogalmazódik meg a bírói hatalmi ágról, számos olyan sommás állítás lát napvilágot, amely az igazságszolgáltatás mindennapjainak ismerete alapján árnyaltabb kellene hogy legyen.

Nehéz műfaj alkotmányos szabályokat „alulnézetből” vizsgálni, különösen úgy, hogy a konklúzió valahogy mégis felérjen az alkotmány szintjére. A tanulmány valami ilyesmire vállalkozott.

Az Alaptörvény tíz éve van hatályban. A bírói hatalmi ágra vonatkozó alaptörvényi szabályok más helyeken is módosultak, mint amit e tanulmány érintett, ezen szabályokról is lehetne hasonló elemzést készíteni.³⁸ E tanulmány az egyes kérdések

37 Lásd az Emberi Jogok Európai Egyezményének (kihirdette az 1989. évi XXXII. törvény) 10. cikk 2. pontját.

38 Lásd a közigazgatási bírósággal kapcsolatos hetedik, majd nyolcadik módosítást.

kapcsán arra próbált rávilágítani, hogy a magyar igazságszolgáltatási rendszer működése a jogállami kritériumoknak megfelel, a korrekciós mechanizmusok – akár a jogalkotásra, akár az alkotmánybírószági eljárásokra, akár a jogértelmezésre gondolunk – működése alkalmas az esetleges diszfunkciók kiküszöbölésére.

Irodalomjegyzék

- Balogh-Békesi Nóra: „Marbury felmentése”. Alkotmánybírószági hatáskör-elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül. *Jogtudományi Közöny*, 67. (2012), 10. 420–427.
- Balogh-Békesi Nóra: A bírói hatalmi ág az Alaptörvény rendszerében. *Iustum Aequum Salutare*, 12. (2016), 4. 9–19.
- Bibó István: Államhatalmak elválasztása egykor és most. *Vigília*, 45. (1980), 8. 533–546.
- Czoboly Gergely: A polgári perek elhúzódása. In Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2016. 758–776. Online: https://jog.tk.hu/uploads/files/28_Czoboly_Gergely_perek.pdf
- Patyi András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai VIII. kötet. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Szabó István: Az ősi alkotmány. In Csink Lóránt – Schanda Balázs (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 83–122.
- Varga Zs. András: *A jog többrétegűsége*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020.
- Varga Zs. András: Tíz gondolat a jogegységről és a precedenshatásról. *Magyar Jog*, 67. (2020), 2. 81–87.

Amikor a bíró visszaél a függetlenségével¹

Az önkényes/contra legem bírói döntések alkotmánybírói megítélésének evolúciója

HÖRCHERNÉ MAROSI ILDIKÓ² – KOVÁTS BEÁTA³

Az Alaptörvény által bevezetett alkotmányjogi panasz, a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatának lehetősége újradimenzionálta az Alkotmánybíróság és a bírói hatalmi ág viszonyát. Olyan új kérdéseket vetett fel, mint hogy vannak-e az Alkotmánybíróság tevékenységének igazságszolgáltatási elemei, a bírói igazságszolgáltatás belső kontrollmechanizmusának és az alkotmányossági felülvizsgálatnak az egymáshoz való viszonya, vagy éppen mi lehet az alkotmányossági felülvizsgálat helyes iránya és annak tartalma („eredmény-” vagy „jogértelmezéskontroll”).

E kérdések elemzésének keretében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert processzuális alapjog szolgál, amelynek tartalmát az alkotmánybírói esetjog egy sor új elemmel gazdagította az elmúlt időszakban. A vizsgálat középpontjában tartalmi oldalról a contra legem, illetve az önkényes bírói döntés mibenlétének kérdése áll.

Kulcsszavak: alkotmányjogi panasz, alkotmányossági felülvizsgálat, bírói igazságszolgáltatás belső kontrollmechanizmusa, *contra legem* bírói döntések

When the Judge Misuses His Independence

The Evolution of Constitutional Jurisdiction Concerning Arbitrary/Contra Legem Judicial Decisions

The constitutional complaint, introduced by the Fundamental Law, which is the option of constitutional review of judicial judgements, has repositioned the relationship of the Constitutional Court and the judicial branch. It has brought up new questions, like whether there are jurisdictional elements in the activity of the Constitutional Court, how do the internal control mechanism of judge-made jurisdiction and constitutional review relate to

1 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [23].

2 1991 óta bíró. A magyar bírósági szervezet több szintjén polgári és közigazgatási ügyeket tárgyalt. A Kúria bírójaként 2016-ban választotta a magyar Országgyűlés az Alkotmánybíróság tagjává.

3 Az Alkotmánybíróság főtanácsadója.

each other, or what can possibly be the right direction and content of constitutional review (“result” or “interpretation control”).

To analyse these questions, the procedural fundamental right provides the framework, which is recognised in section (1) of Article XXVIII of the Fundamental Law. Its content has been made much more nuanced by a series of new elements introduced by the Constitutional Court recently. The question of the nature of contra legem and that of the arbitrary judicial decision stand in the centre of the investigation.

Keywords: constitutional complaint, constitutional review, internal control mechanism of judicial justice, contra legem judicial decisions

1. Előzmények

1.1. A hagyományos jogorvoslati szerep Alkotmánybíróság általi elutasítása

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a által bevezetett „valódi”, azaz a bírói döntésekkel szemben kezdeményezett alkotmányjogi panasz intézménye kihívás elé állította a korábban ilyen hatáskörrel nem rendelkező Alkotmánybíróságot, össze kellett ugyanis egyeztetni a bírósági ítélezésben megnyilvánuló jogalkalmazási függetlenséget az Alkotmánybíróság által gyakorolt külső, alkotmányossági kontrollal.

Az esetjog konzekvensen alakult azt illetően, hogy a bírói döntések alaptörvénykonformitását vizsgáló Alkotmánybíróság tartózkodott attól, hogy szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon.⁴ Ennek megfelelően visszatérő fordulat a visszautasító végzésekben a „szuperbírói” és a hagyományos jogorvoslati szerep elutasítása általánosságban és kifejezetten az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljárásból való jog kapcsán is. A gyakorlattá szilárdult kiindulópont lényege szerint az Alkotmánybíróság „akkor vizsgálhatja érdemben a bírói jogértelmezés hibájára alapított alkotmányjogi panaszt, ha az eljáró bíróság az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával”.⁵ Egyebekben a „jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. [...] A bíró bármely ténybeli

4 Elsőként: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; legutóbb: 3296/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [22]

5 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53].

vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.”⁶

E megközelítés arra vezethető vissza, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogot az Alkotmánybíróság *nem az objektíve helyes eredményt védő, hanem az eljárás során a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelentő, úgynevezett processzuális alapjognak* tekinti, amely a bírói döntés tartalmi kritikájára önmagában nem nyújt lehetőséget.⁷ Ezért amennyiben az alkotmányjogi panaszt pusztán a bizonyítási eljárást érintő és/vagy jogszabályalkalmazási kérdésekre alapítják – arra, hogy a bíróság rosszul döntött (nem megfelelően állapította meg a tényállást, a tényekből levont következtetése nem megalapozott) vagy döntése adott esetben *contra legem* (az alkalmazandó jog kiválasztása vagy értelmezése hibás) – a kérelmet érdemben nem bírálják el.⁸ Az ilyen jellegű sérelmek orvoslására nem az alkotmányjogi panasz, hanem a bírói igazságszolgáltatás keretei közötti belső kontrollmechanizmusok szolgálnak – ideértve végső fokon a Kúria rendkívüli jogorvoslati eljárásában gyakorolt kasszációs jogkörét is. A testület hatásköri önértelmezése szerint az alkotmányjogi panasz eljárás egyedüli célja a bírói döntés és az Alaptörvény összhangjának a megteremtése. Az Alkotmánybíróság valódi alkotmányjogi panasz eljárásban sem ismételt felülbírálati fórum.⁹

Az Alkotmánybíróság tehát hatáskörében eljárva nem bármely, az igazságszolgáltatás ma ismert rendszerének keretei között kiküszöbölhetetlen sérelmek, csupán az alkotmányossági tévedések korrekciójára vállalkozik. Emellett főszabályként meghagyja a bírónak úgy a törvényértelmezés szabadságát, mint a tévedés „lehetőségét”.

1.2. Az indokolt bírói döntéshez való jog

Az ismertetett restriktív megközelítéstől való minimális elmozdulást először a 7/2013. (III. 1.) AB határozat jelentett, amely a tisztességes eljáráshoz való jog Alaptörvényben nem nevesített, de abból levezethető részjogosítványaként nevesítette az indokolt bírói döntéshez való jogot.

Az a követelmény, hogy a bírónak a kérelembe foglalt, az ügy lényeges körülményeit érintő kérdéseket meg kell vizsgálnia, és vizsgálatának eredményéről az eljárás

6 Először: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]. Kiemelés a szerzőktől.

7 Az Alkotmánybíróság többször megerősített döntése szerint a „fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás »méltánytalan« vagy »igazságtalan«, avagy »nem tisztességes«” [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91 95.].

8 Például: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]; 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [30]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]; 3182/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [30]–[35].

9 Lásd például: 3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [35].

rési törvényeknek megfelelően számot kell adnia, a *döntés tartalmi felülbírálatát továbbra is kizárta ugyan, de bizonyos szempontból a tartalmi jellegű vizsgálat felé mutatott.*¹⁰ Az indokolási kötelezettség négylépcsős tesztje értelmében ugyanis vizsgálni kell: 1. a jogvita természetét, 2. az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, 3. a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint 4. az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket,¹¹ ami már nem teszi lehetővé a szakjogi kérdéseknek a vizsgálatból való teljes körű kizárását. Még akkor is így van ez, ha az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „[a] bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó szubjektív elvárásait kielégítő mélysgű érvrendszer bemutatása.”¹²

2. Az önkényes bírói döntés fogalmának genezise – az alkalmazandó jog időállapota és az indokolási kötelezettség

Arra, hogy a jogszabályi rendelkezések – értelmezésen túlmutató – felülrása, kitágítása a bíróságok részéről alkotmányossági aggályt vethet fel, a bírói döntések alkotmányjogi panasz alapján történő vizsgálatára feljogosított Alkotmánybíróság viszonylag korán utalt. Kezdetben úgy tűnt, hogy a normatív alapját veszített, a törvényszövegtől eloldódott, adott esetben kirívó jogértelmezési hibában szenvedő bírói döntéssel összefüggésben elsősorban *jogállamisági-jogbiztonsági* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés],¹³ illetve *hatalommegosztási* problémát [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés]¹⁴ azonosít a testület. Ezzel viszont éppen az alkotmányjogi panasz alapján történő eljárást zárta volna ki, mivel ezek a rendelkezések – a B) cikk (1) bekezdése esetében a visszaható hatály tilalmát és a kellő felkészülési idő követelményét

10 A tartalmi jellegű vizsgálatra a Alkotmánybíróság döntéseiben is hivatkozott:

„Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének megítélését minden esetben tartalmi vizsgálathoz kötötte: mint ahogyan jelen ügyben is, elemezte az alapjog állított sérelmére vezető jogszabályi környezetet és bírói döntést, a szabályozás célját és a konkrét ügy tényállását, majd pedig – mérlegelés eredményeként – mindezekből vont le következtetéseket az adott esetre nézve megállapítható alapjogsérelemre nézve.” {3102/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [18]}.

11 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34].

12 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]; 3183/2017. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [14].

13 „A zárt szabályok felülrása, »kitágítása« a bíróságok részéről ebben az ügyben már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelentett volna, ami felvetette volna a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét is. A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás.” {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]}. Lásd hasonlóan: 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [52].

14 „[A]laptörvény-ellenessé azzal válhatna egy meghozott jogegységi határozat, ha a Kúria kilépne a jogegységessítő szerepéből és – a jogalkotót a jogalkotási folyamatból kihagyva – önállóan, a tételes jogi rendelkezéseket kibővítve, azokon túlhaladva, attól »eloldódva« jogot alkotna.” {11/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.

kivéve – nem tartalmaznak Alaptörvényben biztosított jogot, így rájuk alkotmányjogi panasz sem alapítható.¹⁵ Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből akár levezethető lett volna egy harmadik Alaptörvényben biztosított jog is, de az Alkotmánybíróság nem ezt az utat választotta.

Jóllehet elvi szinten felvetődött korábban is, hogy a *contra legem* döntéseket akár az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján is vizsgálni lehet, úgynevezett kirívó jogértelmezési hiba esetében,¹⁶ a fordulópontot a 20/2017. (VII. 18.) AB határozat jelentette, amely döntésében az Alkotmánybíróság markánsnak mondható alkotmányos határt szabott a törvénysértő, jogbeli tévedésben szenvedő, másképpen megfogalmazva: a törvényi alapjaitól eloldódott – az alkalmazandó jogot figyelmen kívül hagyó vagy az alkalmazandó jogszabályt helytelenül alkalmazó –, azaz önkényes bírói döntések számára.

E határozat végérvényesen eldöntötte, hogy az Alkotmánybíróság a bírói törvényértelmezésre mint aktusra (műveletre) nem anyagi jogi, szubsztantív jellegű minősítendő tényként tekint. Eszerint a bíró törvényhez kötött ítélkező tevékenysége elsődlegesen nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamisággal, az annak részeként érvényesülő jogbiztonság elvével áll összefüggésben. *Azt alapjogi oldalról, azon belül eljárási kérdésként ragadja meg, és ennek megfelelően a bírói jogértelmezés és jogalkalmazás alkotmányosságát a tisztességes bírósági eljáráshoz való processzuális jog függvényében vizsgálja.*

A döntés alapjául szolgáló ügyben a vadászható állat által gépjárműben okozott kárért (úgynevezett vadkár) való felelősség kérdését elbíráló bíróság a veszélyes üzemek találkozására vonatkozó kárfelelősség szabályait alkalmazta annak ellenére, hogy az erre vonatkozó szabály a baleset idején már nem, az eredeti szabállyal harmonizáló törvényt módosítás pedig még nem volt hatályban. A bíróság úgy ítélte meg, hogy a már kihirdetett új rendelkezés az egyébként is irányadó bírói gyakorlatot emelte törvényi szintre. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben megállapította, hogy e hivatkozás „nem egészen helytálló”, mert a baleset időpontjában azon jogszabályi rendelkezéseket, amelyekre a korábbi bírói gyakorlat épült, a jogalkotó már hatályon kívül helyezte, és a bírói gyakorlattal ellentétes tartalmú jogszabályi rendelkezések voltak hatályban, amely ténnyel a bíró tisztában volt. A levont következtetés értelmében – az adott ügyben – a vitatott másodfokú döntésnek nem volt törvényi alapja. Az „a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel”.¹⁷ A testület összekapcsolta a jogszabályi alapot nélkülöző bírói ítéletet a bírói függetlenséggel is, amikor megállapította, hogy „a jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja”.¹⁸

15 Vö. 3115/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [27]–[33].

16 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [52]–[54].

17 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [23].

18 20/2017. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [23].

A határozat ugyanakkor utalt arra, hogy a *contra legem* jogalkalmazás *nem minden esetben emelkedik fel az alkotmányossági sérelem szintjére*. A konkrét ügyben az alkalmazandó jog időállapotának a kiválasztása jelentette a *contra legem* elemet, a *contra constitutionem* jelleg pedig három körülmény együttes fennállása miatt volt megállapítható: 1. a bíróság „az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolta meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazta”, 2. „a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem vette figyelembe”, és 3. döntését egy, már hatályon kívül helyezett jogi normához kapcsolódó joggyakorlatra alapította.¹⁹ A vizsgálat ebből következően kétlépcsős: elsődlegesen azt kell vizsgálni, hogy a támadott bírói döntés valóban *contra legem*-e, ezt követően pedig azt, hogy ez eléri-e az alaptörvény-ellenesség szintjét. A *contra legem* és *contra constitutionem* döntések alapvetően az *indokolt bírói döntés követelményének figyelembevételével, a jogalkalmazói önkény fennállása alapján* különíthetők el, tehát a pusztá jogértelmezési hiba, tévedés – még ha egyértelmű, esetleg kirívó is – nem releváns.²⁰

Annak kifejezett kimondására nem került sor, hogy a tartalmilag hibás bírói konklúzió miatt interveniált volna az Alkotmánybíróság, formálisan az indokolási kötelezettség megsértését és ezzel összefüggésben a jogalkalmazás önkényességét róta fel a bíróságnak. Ezzel együtt a döntésnek az alkalmazandó jog időállapota és ehhez kapcsolódó értelmezése tekintetében az alapügy kimenetelére kiható módon történő felülbírálata kétségekívül felülírta a tisztességes eljáráshoz való jog addigi gyakorlatát. Belátható, hogy valójában – hivatkozása ellenére – nem az indokolt bírói döntéshez való jog gyakorlatát fejlesztette tovább az Alkotmánybíróság, hanem *terra incognitán* járt, és a 7/2013. (III. 1.) AB határozat által bevezetett tesztől elszakadva – az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése és a 28. cikke jogértelmezési szabályának közvetítésével – megkezdte egy, a *contra legem* bírói döntések vizsgálhatóságára és ezen belül az *önkéntes jogalkalmazás tilalmára vonatkozó új teszt* kidolgozását, amely a bírói döntés tartalmi kritikájára is módot nyújtva egyértelmű elmozdulást jelentett a tisztességes eljáráshoz való jog processzuális jellegének felfogásától.

A 20/2017. (VII. 17.) AB határozat mindenképpen hiánypótló jellegű, mivel a korábbiakban nem létezett egyértelmű külső kontroll a jogszabályi alapot nélkülöző, a jogon belül nem igazolható, másképpen fogalmazva: a nem „szabályvezérelt [bírói] döntésekkel”²¹ szemben. A határozat erénye továbbá, hogy a *contra constitutionem* döntés *differentia specificájaként* nem a jogértelmezés hibájának kirívó jellegét jelöl-

19 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [29].

20 Később a 3128/2019. (VI. 5.) AB határozat is erre utalt, amikor deklarálta a vizsgálat első lépéseként tekintett a döntés *contra legem* jellegének a mérlegelésére: az „alaptörvény-ellenesség megállapítása során mindenekelőtt abban a kérdésben kellett döntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy az indítványozói állításoknak megfelelően valóban *contra legem* jogalkalmazás történt-e” (Indokolás [29]).

21 Fröhlich Johanna: Az Alkotmánybíróság és a Kúria alkotmányértelmezése: az Alaptörvény R) és 28. cikkei. In Gábor Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 355.

te meg, megerősítve, hogy *önmagában a bírói tévedés (vagy annak nyilvánvalósága, esetleg súlyossága) nem okoz alaptörvény-ellenességet.*

A határozat kritikájaként értékelhető azonban egyrészt, hogy a konkrét ügyben akár a fennálló gyakorlat megváltoztatása nélkül is lehetőség lett volna az ügy eldöntésére: megfelelő indokolással – és az alapjogi jogvédelem oldaláról is védhető módon – a kérdéskör kezelhető lett volna a jogállamiság/jogbiztonság oldaláról, a B) cikk (1) bekezdésének alapján. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének jogállamisági követelménye a gyakorlat szerint a visszaható hatályú jogalkotás mellett a visszaható hatályú jogalkalmazást is tiltja.²² Mivel alapvetően egy, még nem hatályos jogszabályi előírás alkalmazása – az alkalmazandó jog időállapotának a kiválasztása – körül forogott a vita, a B) cikk (1) bekezdésének a sérelme is aggálytanul megállapítható lett volna.

Másrészt nem egyértelmű, hogy miért volt szükség a XXVIII. cikk (1) bekezdésén belül kifejezetten az indokolt bírói döntéshez való jog körében kezelni az ügyet akkor, amikor a 7/2013. (III. 1.) AB határozat tesztjének alkalmazására nyilvánvalóan nem volt lehetőség vagy szükség, hiszen a döntés kifejezetten tartalmazott indokolást az alkalmazandó jog tekintetében, csak azt az Alkotmánybíróság *contra legemnek*, sőt önkényesnek tartotta.

Harmadrészt, ha el is fogadjuk azt az alaptételt, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé – függetlenül attól, hogy ezt jogállami vagy a tisztességes eljáráshoz való jogra visszavezethető követelménynek tekintjük –, a határozat hiányossága, hogy a döntés hordereje és új gyakorlatot megalapozó jellege ellenére nem adott egyértelmű választ a jogalkalmazói önkény mibenlétének a kérdésre. Érezhető az a törekvés, hogy a testület értelmezésében az *önkény fogalmát valamilyen módon a jogalkalmazói (jogértelmezési) kötelezettség szándékos megszegéséhez* kell kapcsolni, és nem pusztán a jogalkalmazás eredménye alapján kell az önkényességet megítélni. De kétséges maradt az, hogy alkotmányossági oldalról mi a felismerhető kritériumon alapuló különbség a bírói tévedés – amelynek lehetőségét az „igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza” – és az alkotmányosan megengedhetetlen bírói önkény között.

3. A jogszabályi célhoz kötött jogértelmezési alapelv (Alaptörvény 28. cikk) figyelmen kívül hagyása

A 23/2018. (XII. 28.) AB határozat („MNB-ügy”) már nem az alkalmazandó jog időállapotának oldaláról, hanem a jogszabály-értelmezés tekintetében adott támpontot az önkényesség értelmezéséhez.

²² Lásd először elvi jelleggel: 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [16]. Az elv gyakorlati alkalmazására példa a 3221/2019. (X. 11.) AB határozat, amely kifejezetten az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét állapította meg hasonló ügyben, tehát amikor a bíróság egy, még nem hatályos jogszabály alkalmazásával döntött (Indokolás [24]). Hasonlóan lásd: 3136/2020. (V. 15.) AB határozat.

A határozat szerint az *Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése* „természetes fogalmi egységet alkotnak”, és a „jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek.”²³ Ebből következően az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok – a konkrét ügyben a jogszabály céljának – kifejezett figyelmen kívül hagyása önkényesség megállapítására vezethet. A jogszabályi célhoz kötött jogértelmezési alapelv figyelembevételének kötelezettsége azonban nem abszolút, mert az Alaptörvény 28. cikke „nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a *jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja*, már alaptörvény-ellenesnek minősül.”²⁴ A megsemmisítés indoka ebben az ügyben az volt, hogy a bíróság a kiadmányozás fogalmának értelmezésekor az alkalmazandó jogszabályi előírás szövegét egyértelműnek tekintve nem látott lehetőséget az Alaptörvény 28. cikkében írtak alkalmazására. A döntés első sorban emiatt a *kifejezett beismerés* – az Alkotmánybíróság értelmezésében: *szándékos mellőzés* – miatt volt önkényes (*contra constitutionem*).

Bár a döntés tartalmilag mintegy továbbfejlesztette a 20/2017. (VII. 18.) AB határozattal megalapozott gyakorlatot, itt már – helyesen – még említés szintjén sem került szóba az indokolt bírói döntéshez való jog. Az Alkotmánybíróság nem azt rótta fel a bíróságnak, hogy nem indokolta meg a döntését, hanem hogy *kilépett abból a jogértelmezési keretből, amelyet számára az Alaptörvény előírt*: figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakra, a bírói jogértelmezés szerves részét kell hogy képezze az alkalmazandó jog kiválasztása mellett az alkalmazandó jog autentikus forrásból – 2018. január 1-jétől kezdődően az Alaptörvény értelmében egyebek mellett a miniszteri indokolásból – táplálkozó céljának vizsgálata. Ez az elvárás a bírói jogértelmezéssel szembeni minimális alkotmányossági követelménnyé vált.

Ez közvetve igazolja, hogy a jogalkalmazói önkény esete valójában eredetileg sem az indokolt bírói döntés mint a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványa közvetítésével, hanem közvetlenül kapcsolódott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez.²⁵

A gyakorlat formálása közbeni útkeresésre utal, hogy e döntésében az Alkotmánybíróság nem alkalmazta, vagy ha tetszik, megfordította/összeolvasztotta a 20/2017. (VII. 18.) AB határozat kétlépcsős tesztjét: a támadott bírósági döntés

23 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [26]. A szövegrész szerzői kiemelés.

24 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [30]. A szövegrész szerzői kiemelés.

25 Ettől függetlenül az indokolási kötelezettségre hivatkozás sem tűnt el a gyakorlatból, a 20/2017. (VII. 18.) AB határozat előtti gyakorlatra emlékeztető módon általában az érdemi vizsgálat akadályaként jelenik meg az az érv, hogy a bíróság „a támadott döntését részletesen megindokolta, kiemelve, hogy melyek voltak az adott jogkérdésre irányadó normák, és azokat miért az adott értelmezés mellett alkalmazta”, és a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája nem azonosítható {3164/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [38]–[39]}.

az Alaptörvény 28. cikkének szándékos figyelmen kívül hagyása miatt volt önkényes, és kvázi az emiatt előállt hibás jogszabály-értelmezés okán vált *contra legem*mé.²⁶

A határozat a 20/2017. (VII. 18.) AB határozattal szemben már szemernyi kétséget sem hagyott afelől, hogy melyik az egyedül helyesnek – alkotmányosnak – tekintett jogszabály-értelmezés.²⁷ Ez az alapügy tartalmi felülbírálata irányába történő hangsúlyos elmozdulást jelentett. Emellett arra enged következtetni, hogy a bírói mérlegelés detektált tartalmi hibája volt a megsemmisítés valódi indoka, ami az alkotmányossági és a törvényességi vizsgálat közötti alapvető különbség elmosódásának veszélyét hordozza, és egyúttal a *tisztességes eljáráshoz való jog processzuális jellegének végleges feladását vetíti előre*. Amennyiben az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezést nemcsak akkor vizsgálja, ha a jogértelmezésnek van alapjogi (Alaptörvényben biztosított jogi) vonatkozása, hanem a tisztességes eljáráshoz való jog önmagában is lehetőséget ad a bírói döntés irányának felülvizsgálatára, ez végső soron a helyes, jogszabályszerű (igazságos?) jogalkalmazáshoz való jog elismeréséhez vezethet.

4. Kirívó jogalkalmazási hiba

4.1. Hatályon kívül helyezett jogegységi határozat bevonása az alkalmazandó jog értelmezésébe

A 3088/2019. (IV. 26.) AB határozat esetében az Alkotmánybíróságnak a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben egy, már hatályon kívül helyezett jogegységi határozat alkalmazását kellett megvizsgálnia. Hasonlóan tehát a 20/2017. (VII. 18.) AB határozathoz, az alkalmazandó jog időállapota állt az ügy fókuszában. Konklúziója szerint a korábban hatályos jogegységi határozatban kifejtett érvek figyelembevétele nem tekinthető önkényes jogértelmezésnek, mert a hatályon kívül helyezés indoka a jogszabályi alap megszűnése volt, nem pedig az, hogy érdemben változott volna a joggyakorlat megítélése.

A 20/2017. (VII. 18.) AB határozat esetében – ha formálisan is – az indokolt bírói döntés sérelme teremtette meg a kapcsolatot a tisztességes eljáráshoz való joggal, a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat esetében pedig az Alaptörvény 28. cikkébe foglalt jogértelmezési szabály figyelmen kívül hagyása. A hivatkozott határozat jelentősége viszont abban áll, hogy ebben az ügyben az Alkotmánybíróság először utalt az önkényes jogértelmezés tilalmára mint a tisztességes bírósági eljárásból közvetlenül

26 Hasonló összemosódás figyelhető meg a 3354/2020. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]-ben is. A *contra constitutionem* jelleg azonosítását nehezíti továbbá, hogy egy későbbi döntés szerint viszont „[a] nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabályi rendelkezésen alapuló, a jogszabály szövegéhez képest nem *contra legem* jogértelmezés nem róható a jogalkalmazók terhére és nem minősíthető utóbb sem jogellenesnek” {4/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [31]}.

27 „Ezen megfontolások figyelembe vételével az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, észszerű és gazdaságos célra vonatkozó jogszabály-értelmezési kötelezettségeknek az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának azon értelmezése felel meg, amely lehetővé teszi a PST érintett hatósági döntései meghozatalának delegálását.” {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [31]}.

fakadó, önállóan vizsgálható követelményre.²⁸ A mérlegelés lényegében közvetlenül arra irányult, hogy a jogalkalmazás ebben a formában megalapozott (helyes) vagy önkényes (helytelen) volt-e.

4.2. Az alkalmazandó jog kiválasztásának problematikája

A 24/2020. (X. 15.) AB határozat akként szintetizálta az önkényes bírói döntés problematikáját, hogy „[a] bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája merül fel akkor, ha a bíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolja meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazza”. Az alaptörvény-ellenességet pedig azzal okozta a bíróság, hogy nem vette figyelembe az Alkotmánybíróság által feltárt jogszabályi rendelkezéseket, „és nem is indokolta azt, hogy az indítványozó ügyében a konkrét jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazta, jöllehet a mellőzött jogi normák [...] a korábban megállapított ellátás összege tekintetében az alkotmányos elvárásoknak megfelelő indok nélküli csökkentés akadályát képezik”.²⁹

Nem lebecsülhető e megfogalmazás jelentősége a formálódó gyakorlat szempontjából.

Az alapügy tartalmi felülvizsgálatára irányuló utalást nem tekinthetjük újdonságnak, a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat is megfogalmazott a konkrét ügy megoldására vonatkozó iránymutatást. Ezzel szemben a *bírói jogértelmezés hibájára – a jogalkalmazói tévedésre* – történő egyértelmű utalás olyan *novum*, amely aggályos módon *eloldja a vizsgálatot az önkényesség* eddig megkerülhetetlennek tekintett kritériumától, és attól a fentebb idézett alapvetéstől, hogy „[a] bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza”.³⁰ Eddig, ha az Alkotmánybíróság nem tudott azonosítani önkényességet – a jogalkalmazói (jogértelmezési) kötelezettség szándékos, a bírósági döntés indokolásából kimutatható megszegését –, az esetleges jogalkalmazói tévedések korrekcióját nem végezte el a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére alapított panasz alapján. E gyakorlat esetleges megváltozásának rendkívüli jelentősége lehet.

A határozat másik újítása, hogy kifejezetten az *alkalmazandó jog megválasztásával összefüggésben bírálta felül a bíróságot* (egy konkrét előírás alkalmazásának a hiányát problematizálta), ami messze túlmutat az alkalmazandó jog időállapotával vagy értelmezésével kapcsolatos, eddig felmerült kérdéseken, és a korábban elutasított, hagyományos jogorvoslati szerepkör felé mutat.

28 3088/2019. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [26]–[28].

29 24/2020. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [29], [34].

30 Előszór: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15].

4.3. Józan ész mint jogértelmezési alapelv figyelmen kívül hagyása

A jogalkalmazói tévedés vizsgálhatóságára vonatkozó irányváltást megerősítette a 3002/2021. (I. 14.) AB határozat is, amely szerint „fogalmilag nem lehet tisztességes az a bírósági eljárás, amely a józan ész követelményét figyelmen kívül hagyja. [...] Ellenkező esetben a bírósági jogalkalmazás pusztán automatizmus-sá válik, ami a bírósági eljárás tisztességtelenségét okozza.”³¹ Az indítványozó tehát önmagában az alkalmazandó jogszabály értelmezésének a helyességét vitatta, és az Alkotmánybíróság – eltávolodva alapjogvédelmi szerepkörétől, új tartalommal töltve meg a tisztességes eljáráshoz való jogot és annak viszonyát a 28. cikkel – lényegében perorvoslati fórumként felülbírált a támadott és jogalkalmazási szempontból hibásnak minősített bírói döntést. A határozat kizárólag a jogalkalmazás eredménye, egyértelműsége alapján állapította meg a tisztességes eljárás sérelmét, az önkényesség – mint a jogalkalmazói (jogértelmezési) kötelezettség szándékos megszegése – nem volt része a mérlegelésnek.

A bírói jogértelmezés komplex intellektuális tevékenység, amelynek egyik alkotmányos mércéje minden bizonnyal a „józan ész” kell hogy legyen. Ugyanakkor egyedüli mérceként alkalmazva az igazság objektivitásának látszatát kelti. Azaz olyannyira szubjektív, hogy bizonyosan nem alkalmas a *contra legem* ügyek közül a *contra constitutionem* esetek azonosítására.

A testület többségi döntésének az a lényege, hogy a bíróság jogi tévedése, hibája – például az alkalmazandó jog helytelen megválasztása a 24/2020. (X. 15.) AB határozat esetében, vagy a józan észsel össze nem férő, egyértelmű jogértelmezési hiba a 3002/2021. (I. 14.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben – önmagában, kifejezett jogalkalmazói önkény azonosítása nélkül megvalósítja a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét. Ez viszont annak a veszélyével járhat, hogy végső soron minden jogalkalmazói jogsértés alapjogsértésként is manifesztálódhat. Ez az irány pedig azt jelentheti, hogy az Alkotmánybíróság – hatáskörét túllépve – hagyományos jogorvoslati, felülbírálati fórummá válik.³²

5. Konklúzió

Összességében ismételten célszerű rámutatni arra, hogy az Alkotmánybíróság alapjogi jogsértésnek tekinti azt, ha a bíró figyelmen kívül hagyja a perben alkalmazandó jogot vagy annak helyes értelmezését. Ez a mulasztás bizonyos esetekben „felér” az Alaptörvény szintjéig. Különösen ekként kezeli a testület azt a helyzetet, amikor a bíróság ítéletének indokolásából nem olvashatók ki alkotmányos megfontolások. Sőt, éppen ellenkezőleg, abból akár az Alaptörvény vagy Alaptörvényben rögzített értelmezési követelmény szándékos negligálása is lehetséges következtetésnek tűnik.

31 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, Indokolás [52]. A szövegrész szerzői kiemelés.

32 Vesd össze: Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybírónak a 3002/2021. (I. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása (Indokolás [76]–[80]).

A testület tehát „alapjogiasította” az önkényes bírói döntések megítélését, amikor a kérdéskört a XXVIII. cikk (1) bekezdésének keretei között tartja. Ez a helyzet tovább gazdagította az amúgy lassan az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséhez (jogállamisági klauzula), vagy 70/A. §-ához (diszkrimináció tilalma) hasonló eseti döntésdömpinggel körülírt alaptörvényi rendelkezés tartalmát.

A XXVIII. cikk (1) bekezdésének „használata” a vonatkozó alapjogi dogmatika alkalmazását veti fel. Ebben az összefüggésben – figyelemmel a fentiekben hivatkozott határozatokra is – az a következtetés adódik, hogy ha egy bírói döntés „önkényes”, akkor a bírói eljárás egészében, generálisan válik alaptörvény-ellenessé. Azonban ahhoz, hogy megállapítható legyen a bíró alkalmazott jogban való tévedése, az Alkotmánybíróságnak magának is vizsgálnia kell az ügyet, és – bírói talárba bújva – meg kell határoznia a perben alkalmazandó jogot, annak tartalmát, értelemszerűen a megfelelő időállapottal együtt. A jog „megtalálása” és a megsemmisítő döntés meghozatala – figyelemmel az alkotmánybírói egyedi határozatok *erga omnes* hatályára is – lényegileg egyet jelent a (peres) ügy megoldásával. A végső szót, az „igazságot” ma már nem a bíróság, hanem az Alkotmánybíróság mondja ki. Ahogy azt is az Alkotmánybíróság által kimunkált és alkalmazott teszt alapozza meg, hogy mely ügyek „érnek fel” az alkotmányellenesség szintjére, azaz a bíró melyik jogbeli tévedése lesz az, amely egyben *contra constitutionem* értelmezésnek is tekintendő. Mindazonáltal főszabályként ma is igaz az, hogy „[a] »jogot« végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg”³³

Nem kétséges az, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez fűzött, fejlődő joggyakorlat, annak evolúciója alapvető hatást gyakorol a bírói jogértelmezés elvi megközelítésére és főként annak gyakorlati kérdéseire. De tágabb értelemben vizsgálatra érdemes módon értelmezi újra a bírósági eljárásokban alkalmazott jogorvoslati jogok tartalmát. Meddig terjed a bíróság, konkrétan a Kúria törvényességi felülvizsgálata, és mikortól veszi kezdetét az Alkotmánybíróság alkotmányossági kontrollja, mi a két kontroll tartalma és azok lehetséges keretei?

Összességében a legfontosabb kérdés azonban a bíróságok (bírói hatalmi ág) és az Alkotmánybíróság Alaptörvényben rögzített viszonyának keretei és tartalma: változott-e ez a viszony 2012. január 1-jétől, és ha igen, mennyiben?

Irodalomjegyzék

Fröhlich Johanna: Az Alkotmánybíróság és a Kúria alkotmányértelmezése: az Alaptörvény R) és 28. cikkei. In Gábor Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 342–364.

³³ Lásd legutóbb: 3309/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [20].

Hivatkozott alkotmánybírósági határozatok

6/1998. (III. 11.) AB határozat
3003/2012. (VI. 21.) AB végzés
3268/2012. (X. 4.) AB végzés
3325/2012. (XI. 12.) AB végzés
3392/2012. (XII. 30.) AB végzés
7/2013. (III. 1.) AB határozat
3028/2014. (II. 17.) AB végzés
3037/2014. (III. 13.) AB határozat
3098/2014. (IV. 11.) AB végzés
30/2014. (IX. 30.) AB határozat
3026/2015. (II. 9.) AB határozat
11/2015. (V. 14.) AB határozat
3173/2015. (IX. 23.) AB határozat
3173/2015. (IX. 23.) AB határozat
3051/2016. (III. 22.) AB határozat
3107/2016. (V. 24.) AB végzés
3115/2016. (VI. 21.) AB határozat
3182/2016. (X. 4.) AB végzés
20/2017. (VII. 18.) AB határozat
3183/2017. (VII. 14.) AB végzés
20/2017. (VII. 18.) AB határozat
23/2018. (XII. 28.) AB határozat
3088/2019. (IV. 26.) AB határozat
3128/2019. (VI. 5.) AB határozat
3164/2019. (VII. 10.) AB határozat
3221/2019. (X. 11.) AB határozat
4/2020. (I. 29.) AB határozat
3136/2020. (V. 15.) AB határozat
3296/2020. (VII. 17.) AB végzés
3309/2020. (VII. 24.) AB határozat
3354/2020. (X. 14.) AB határozat
24/2020. (X. 15.) AB határozat
3002/2021. (I. 14.) AB határozat

A véleményszabadság alkotmányos védelme az Alaptörvény első évtizedében

KOLTAY ANDRÁS¹

Az áttekintés a magyar Alkotmánybíróság véleményszabadsággal összefüggő gyakorlatának változásait követi nyomon az Alaptörvény hatálya alatt, azaz a 2012. január 1-je óta született határozatok fényében. Következtetése szerint a kisebb-nagyobb következetlenségek ellenére a vizsgált évek alatt jelentős előrelépés történt a véleményszabadság alkotmányos tartalmának meghatározásában. A közügyek vitái úgy maradtak széles körben szabadok, hogy közben az emberi méltóság sem maradt védtelen. A bíróságok több esetkör – elsősorban a személyiségi jogok védelme – tekintetében világos mércéket kaptak, és a gyakorlat olyan kérdéseket is érint, mint a híresztelés vagy a képmásvédelem, amelyekről korábban az AB nem szólhatott.

Kulcsszavak: véleményszabadság, sajtószabadság, hírnév- és becsületvédelem, magánélet védelme, gyűlöletbeszéd

The Constitutional Protection of Freedom of Expression in the first Decade of the Fundamental Law of Hungary

The overview traces the changes in the Hungarian Constitutional Court's jurisprudence in the context of freedom of expression under the now decade-old Fundamental Law, that is, in the light of the decisions adopted since 1 January 2012. It concludes that, despite some inconsistencies, significant progress has been made in defining the scope and limits of freedom of expression over the years under review. Public debates have remained widely protected, while human dignity has not been left defenceless. The courts have been given clear standards in a number of areas, in particular the protection of personality rights, and the case law has extended to issues such as press reports or the protection of image rights, which were previously excluded from the jurisdiction of the Constitutional Court.

Keywords: freedom of expression, freedom of the press, protection of reputation and honour, privacy, hate speech

1 Rektor, egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem és egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, e-mail: Koltay.Andras@uni-nke.hu
A szerző köszöni Reményi Édua szerkesztői segítségét, valamint Szikora Tamás, Szomora Zsolt, Téglási András, Török Bernát és Udvari Erzsébet Xénia szakértő megjegyzéseit, amelyeket a kézirat korábbi változatához fűztek.

1. Bevezető megjegyzések

A következőkben az Alkotmánybíróság (AB) véleményszabadsággal összefüggő gyakorlatának változásait kívánjuk nyomon követni az Alaptörvény hatálya alatt, azaz a 2012. január 1-je óta született határozatok fényében. Az AB gyakorlata természetesen csak az egyik fontos tényező a véleményszabadság jogi határainak azonosításában – legyen mégoly fontos is –, de önmagában is sokat elárul egy állam alkotmányos kultúrájáról, jogrendszere felfogásáról az alapjogok tekintetében, és képes befolyásolni mind a jogalkotást, mind pedig a bíróságok általi jogalkalmazást.

Ez utóbbira az AB-nak az Alaptörvény hatálya alatt jóval nagyobb lehetősége van: a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése nyomán az AB felülvizsgálja az egyedi bírói döntéseknek az Alaptörvénnyel való összhangját.² Az új hatáskör bevezetéséből egyes területeken az AB esetjogának expanzív gyarapodása következett, így számos olyan kérdés is a testület elé került, amelyet korábban absztrakt normakontroll keretében nem vizsgálhatott. Az AB hatásköre mindazonáltal nem a vizsgált bírósági döntések „helyességére”, hanem az azok által a döntés során alkalmazott szempontrendszer alkotmányos megfelelőségére terjed ki; az AB tehát nem újabb fellebbezési fórum, hanem az Alaptörvény által megkövetelt bírói mérlegelés öre. A később tárgyalt egyes határozatok némelyikének indokolása megmutatja, milyen nehéz ezen a vékony palón végigmenni, ügyelve arra, hogy a testület csak a döntés alkotmányos kereteit szabja meg a bíróságok számára, meghagyva számukra a tényállás sajátosságaiból fakadó mérlegelés lehetőségét, és ne döntse el helyettük az adott ügyet.

Fontos, hogy az Alaptörvény csak részleges cezúrát jelentett az alkotmányos gyakorlat számára, és a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat nyomán az Alaptörvény szerint hatályukat veszített korábbi AB határozatok is irányadók maradhatnak az Alaptörvény hatálya alatt is, ha az Alaptörvény érintett rendelkezése az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú, és a korábbi határozatban foglalt érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználását a testület kellő részletességgel indokolja.³ A jelen áttekintésben azonban csak a legindokoltabb esetben hivatkozunk 2012 előtti AB-döntésre, akkor, ha az újabb döntések előidézte változások megértéséhez az szükséges. Áttekintésünk nem törekedhet a teljességre; a választási kampányidőszakban speciális eljárásban született döntések jó részét – bár nem mindegyikét – például figyelmen kívül hagyjuk,⁴ de ezzel együtt is alapos és átfogó képet próbálunk adni az AB véleményszabadsághoz kapcsolódó gyakorlatáról. Vezérfonalunk, amelyhez e gyakorlatot mérni igyekszünk, a nyilvános kommunikáció szabadsága és az általa megsérteni képes emberi méltóság védelme közötti egyensúly

2 Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) bekezdés d) pont.

3 13/2013. (VI. 17.) AB határozat [28]–[34] bek.

4 Azokra nézve lásd Badó Katalin – Lovassy Ádám – Téglási András: Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (1990–2017). In Téglási András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről. A Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport kutatási eredményei (2017–2018)*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 303–470.

megtalálásának célkitűzése. Hiú ábránd ez, hiszen az egyes ügyek esetében – mivel azokat el kell dönteni – ilyen egyensúly fogalmilag nem létezhet: vagy a szabadság, vagy a méltóság védelme kerekedik felül. De összességében, a joggyakorlat egésze törekedhet arra, hogy a két versengő érték között egyensúlyt keressen, egyszerre biztosítva mindkettőt és korlátozva érvényesülésüket. Az áttekintés végére reményeink szerint képet kapunk arról, hogy ez a zsonglőrmutatvány – amelynek kivitelezését az AB a feladatául kapta – az eddigiekben mennyire volt sikeres.

2. Az Alaptörvény IX. cikke

Az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdései rendelkeznek a vélemény és a sajtó szabadságáról, a jelenlegi (6) – elfogadáskori (3) – bekezdés pedig az egyes kapcsolódó szabályozási tárgykörök sarkalatos jellegéről. Ha a 2010 nyara előtti Alkotmány 61. §-ával vetjük össze e rendelkezéseket, akkor lényeges különbségeket fedezhetünk fel, de ha a IX. cikket a 2010 nyara és 2012. január 1. közötti másfél év alatt hatályos normaszöveggel hasonlítjuk össze, akkor az eltérések már nem annyira szembeötlők. A sajtó sokszínűsége és a demokratikus közvélemény szabad tájékoztatásának biztosítása a sajtószabadság vonatkozásában 2010 nyara óta az állami szervek többletkötelezettségeként jelenik meg az alkotmányszövegekben.⁵

Az Alaptörvény IX. cikk jelenlegi (3)–(5) bekezdései utólag, 2013-ban kerültek a szövegbe, és egyedi törvényalkotási igények alkotmányos alátámasztását szolgálják, emiatt általános érvennyel nem is hatnak ki a véleményszabadság értelmezésére. A (3) bekezdés a politikai reklámok választási kampányidőszakban való és ingyenes közléséről rendelkezik, a (4) bekezdés rögzíti, hogy a véleményszabadság gyakorlása nem célozhatja az emberi méltóság megsértését, az (5) bekezdés pedig a meghatározott közösségeket érő gyűlölködő véleményekkel szembeni magánjogi igényérvényesítés útját kívánja alkotmányosan megalapozni.

Míg a (3) bekezdés a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott törvény előzetes normakontrollja során az 1/2013. (I. 7.) AB határozattal megsemmisített, a politikai reklámokra vonatkozó szabályra, addig a (4)–(5) bekezdések a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos korábbi AB-gyakorlatra adott reflexióknak tekinthetők, illetve a (4) bekezdésben rögzített méltóságvédelmi szabály a személyiségi jogi relevanciájú ügyekben is irányadó. De, amint Szomora Zsolt utal rá az 1/2015. (I. 16.) AB határozat kapcsán, a véleményszabadság és a méltóságvédelem közötti mérlegelés eredménye az AB korábbi gyakorlatából fakadóan a IX. cikk (4) bekezdése nélkül is ugyanaz lehet, mint az új alkotmányszöveg mellett⁶ – ezen észrevétele pedig megítélésünk szerint általános érvényű, túlmutat az általa elemzett

5 Lásd: Koltay András: Az Alkotmány új 61. §-a. A vélemény- és sajtószabadság új ruhában. *Közjogi Szemle*, (2010), 3. 1–9.

6 Szomora Zsolt: A véleményszabadság büntetőjogi korlátai az Alaptörvény hatályba lépése után, különös tekintettel a becsületvédelemre. In Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016. 535.

döntésen. Az (5) bekezdés egyértelműen a szintén 2013-ban elfogadott Ptk. rendelkezéseinek alkotmányos alátámasztására szolgál.⁷ Összességében kérdés – amelynek megválaszolásához talán közelebb kerülhetünk a továbbiakban –, hogy az Alaptörvény szövege mennyiben befolyásolja az AB gyakorlatát vagy tágabban, a joggyakorlatot.

3. A vélemény szabadság hatálya és védelme

Az újabb alkotmánybírói gyakorlat fontos elemei a vélemény szabadság hatályának kérdését feszegető döntések.⁸ A jogrendszernek különbséget kell tennie a vélemény szabadság hatályának (hatókörének) terjedelme és a hatálya alá tartozó beszéd védelmének ereje között. Amely kifejezés vagy tett kívül reked a vélemény szabadság hatályán, azzal kapcsolatban az alkotmányos védelem lehetősége fel sem merül. Ha ellenben egy megnyilvánulás a hatálya alá tartozik, annak vonatkozásában vizsgálni lehet, hogy az alapjog alkotmányos védelme kiterjed-e rá. A vélemény szabadság korlátainak meghatározása csak az alapjog gyakorlásának minősülő esetek összefüggésében értelmezhető.

A 3132/2018. (IV. 19.) AB határozat rögzítette, hogy a rongálás vétségét megvalósító magatartás is a vélemény szabadság körébe vonható. Az indítványozó a budapesti Szabadság téren emelt német megszállási emlékmű mellett álló, a szobor felállításán dolgozó építőipari cég tulajdonában álló ponyvára festett rá, mindez „az indítványozó azon véleményét közvetítette, hogy nem ért egyet az említett emlékmű felállításával”⁹ A testület szerint azonban a cég tulajdonjogának védelme a konkrét esetben alapot ad a vélemény szabadság korlátozására, azzal együtt is, hogy ez utóbbi közügyet érintett.¹⁰

Az AB 1/2019. (II. 13.) AB határozatában a vélemény szabadság hatályán kívül esőnek tekintette ugyanakkor a szintén Szabadság téri szovjet hősi emlékmű festékekkel való leöntését. A cselekedetet egy jogszerű tüntetés után követték el, azzal vélhetően a magyar és az orosz kormányzat tárgyalásaival, közeledésével szemben kívántak tiltakozni. A kétségtelenül expresszív jelleget is hordozó magatartás megítélésének bizonytalansága azonban alapot adott arra, hogy a testület azt a vélemény szabadság körén kívül esőnek minősítse.¹¹ Az AB e döntésében fontos megállapításokat tett a vélemény szabadság hatályával kapcsolatban – ezek a következőképpen összegezhetők:

7 *Háttéranyag az Alaptörvény negyedik módosításához.* é. n. 18–19.

8 A 2018 előtti AB-gyakorlat elemzéséről Lásd: Török Bernát: A közlések alkotmányos alapértéke a szólásszabadság magyar koncepciójában. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 2.* Budapest, Wolters Kluwer, 2015. 203–224.

9 3132/2018. (IV. 19.) AB határozat [36] bek.

10 3132/2018. (IV. 19.) AB határozat [39]–[42] bek.

11 1/2019. (II. 13.) AB határozat [44]–[45] bek.

- a véleményszabadság csak a nyilvánosságnak szánt közlésekre terjedhet ki;¹²
- tetteges – azaz nem szavakban kifejezett – megnyilvánulás is lehet véleménynyilvánítás;¹³
- a véleményszabadság körébe nem a köznapi értelemben vett megszólalások tartoznak, hanem azt kell vizsgálni, hogy mely aktusok állnak kapcsolatban az alapjog alkotmányos igazolásával, az önkifejezés és a demokratikus nyilvánosság értékeivel;¹⁴
- a cselekményt elkövető a véleménye kifejezése céljából cselekedjen;¹⁵
- „a közlés választott formája objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője legyen gondolatok közlésének”;¹⁶
- a cselekedet „a nyilvánosság előtt értelmezhető közlés” legyen, azaz a nyilvánosság tagjai értsék, hogy vélemény közlését valósítja meg.¹⁷

A fenti kritériumlista jelentős előrelépés a véleményszabadság körvonalaira vonatkozó fogalmi tisztázáshoz, két eleme azonban vitatható. Egyrészt nem vagyunk biztosak abban, hogy a véleményszabadság valóban csak a nyilvánosság előtt tett közléseket védi, ilyen megszorítás nem következik az Alaptörvényből. Egy magánlevélben is szerepelhet, vagy szűk körű beszélgetésen is elhangozhat védett vélemény. Másrészt bár az AB-döntés indokolása nem rögzíti e kérdésben alkotott álláspontját teljes pontossággal, arra lehet belőle következtetni, hogy a testület csak azon megnyilvánulást tekinti a véleményszabadság körébe tartozónak, amely nem csupán véleményként azonosítható, hanem amelynek tartalmát, mondanivalóját azok, akik azt érzékelik, értik is. Az AB az irányadó alkotmányos szempontrendszerrel összhangban állónak ítélte meg az ügyben korábban eljáró másodfokú bíróság jogértelmezését,¹⁸ a bíróság pedig világossá tette, hogy azért nem tekinti az emlékmű leöntését a véleményszabadság körébe tartozónak, mert szükségesnek tartja, hogy az azt észlelők számára annak jelentése, motivációja, célja értelmezhető legyen.¹⁹ Megítélésem szerint ez tévedés. Számos példát lehetne hozni a művészet- és az irodalomtörténetből a kortárs közönség értetlenkedésére, a műalkotások vagy irodalmi művek jelentésének, üzenetének befogadásával kapcsolatos problémákra.²⁰ A véleményszabadság hatálya alá vonáshoz elegendőnek tűnik, hogy egy magatartás véleményként értelmezhető legyen, a véle-

12 1/2019. (II. 13.) AB határozat [29] bek.

13 1/2019. (II. 13.) AB határozat [30] bek.

14 1/2019. (II. 13.) AB határozat [31] bek.

15 1/2019. (II. 13.) AB határozat [36] bek.

16 1/2019. (II. 13.) AB határozat [36] bek.

17 1/2019. (II. 13.) AB határozat [44] bek.

18 1/2019. (II. 13.) AB határozat [45] bek.

19 1/2019. (II. 13.) AB határozat [5] bek.

20 A művészet és a véleménynyilvánítás szabadságának terjedelmét pedig – dacára az Alaptörvényben történő önálló nevesítésüknek – a magyar jogrendszerben azonosnak tekintem, a példa ezért lehet találó. Erre nézve lásd: Koltay András: Dorian Gray képmásához való jog: a művészet szabadságának önálló alapjogi jellegéről. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* 3. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 53–99.

mény tartalmának megértése ahhoz nem szükséges. A konkrét ügyben nem vitatható, hogy a tüntető valamit ki akart fejezni, még ha nem is egészen érthető, hogy mit. Ezzel együtt az emlékműhöz fűződő tulajdon- és kegyeleti jogok védelme még a véleményszabadság hatályán belül értelmezett cselekedettel szemben is alapot adhatnak a korlátozásra.²¹

A 14/2019. (IV. 17.) AB határozat szerint viszont a közterületnek minősülő út- vagy járdaszakaszon könnyen eltávolítható festékekkel elhelyezett feliratok, színezések minősülhetnek a véleménynyilvánítás jogának hatálya alá eső megnyilvánulásnak. A festést egy ellenzéki politikai párt követte el, a járda elhanyagolt állapota elleni tiltakozásul. „A konkrét cselekmény tehát az objektív értékelés szerint a nyilvánosság számára értelmezhető közlés volt.” A testület többsége egy fontos kiegészítő szemponttal is gazdagította a véleményszabadság alkotmányos gyakorlatát: mint az indokolás említi, „a cselekmény megítélésekor az eljáró szervek józan humorérzékére is szükség van”²² – ezzel mélyen egyetérthetünk.

A 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat szintén a véleményszabadság hatókörét érintette. Az indítványozók több bank ügyfélterében helyeztek el egy-egy kisebb, papírba csomagolt fahasábot, amelynek egyik oldalára az „Elég volt a kifosztásból! Fordíts!” szöveget, míg a másik oldalára Petőfi Sándor *Föltámadott a tenger* című versének egy részletét írták (a vers szövege csak akkor vált láthatóvá, ha a csomagot valaki felvette és megfordította). Az AB ezt a tettet a véleményszabadság körébe tartozónak tekintette.²³ A bankban jelen lévők a letett fadarabokat robbanóanyagként nézhatték, így a cselekedet a bíróságok közveszéllyel fenyegetésnek minősítették. A véleményszabadság védelmének kérdésében az AB döntésének indokolása kissé félreérthető. A testület szerint „bár az indítványozók cselekményének volt azonosítható kommunikációs üzenete, az összességében mégsem tekinthető védett alapjog-gyakorlásnak, mivel az indítványozók [...] cselekményének kommunikációs üzenete azért nem volt azonosítható a külső szemlélő számára, mivel a vizsgált cselekmény sértette a közbiztonság fenntartásának alkotmányosan védett értékét”²⁴ Ebből az következik, hogy a cselekmény véleményjellege nem volt a jelenlévők számára értelmezhető, azaz a 1/2019. (II. 13.) AB határozat logikája szerint az nem minősülhetett volna a véleményszabadság körébe tartozónak. Sőt, az újabb ügyben vizsgált magatartás rögtön két, a korábbi döntésből levezethető kritériumot sem teljesített: nem volt véleményként értelmezhető, ezzel összefüggésben pedig értelemszerűen a vélemény tartalmát sem érthették a jelenlévők. Ezt az ellentmondást a későbbi határozatokban majd tisztázni szükséges. Megítélésem szerint az előbbi két kritériumból csak az egyik megléte

21 A határozat elemzését lásd: Mészáros Ádám Zoltán: Szimbolikus szólás kontra dologrongálás. Azaz a véleménynyilvánítás szabadsága és a tulajdonhoz való jog határvitája büntetőjogi szempontból. *Jogtudományi Közlöny*, 75. (2020), 2. 74–78.

22 14/2019. (IV. 17.) AB határozat [36] bek.

23 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat [32] bek.

24 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat [38] bek.

szükségtelen a véleményszabadság hatálya alá kerüléshez: a véleményjelleg érzékelése fontos, de a vélemény tartalmának megértése már nem.

4. Személyiségvédelem és a közügyek vitái

A személyiségi jogok védelmének terjedelme az AB gyakorlatában – a valódi alkotmányjogi panasz lehetőségének köszönhetően – a leggyakrabban felmerülő olyan problematika, amely a véleményszabadság határait érinti. A kérdéskör komplex: magánjogi és büntetőjogi eljárások útján is az AB elé kerülhetnek vitás kérdések, mindkét jogágban többféle tényállás alkalmazása nyomán, ráadásul két új kódex is született, illetve lépett hatályba a tárgyalta időszakban.

4.1. Az új jogági kódexek rendelkezései

Az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – nemcsak a véleménynyilvánítás szabadságát, hanem a jó hírnév és a magánélet védelmét is alapvető jogként tételezi. Az ezt rögzítő VI. cikk (1) bekezdése azonban második mondatában 2018 óta a korábbinál határozottabb megfogalmazást tartalmaz: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.” Egyelőre e rendelkezés még nem idézett elő módosulást az AB személyiségi jogokat érintő gyakorlatában, ahogyan a 2012 óta megszületett két új jogági kódex által bevezetett jogszabályváltozások hatása is csekélynek nevezhető. A Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) rágalmozást és becsületsértést tiltó tényállásait²⁵ a kódex a régi Btk.-ból szöveghűen átvette.²⁶ A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) – 1959-es elődjével ellentétben – magában foglalja a becsülethez való jog megsértésének a joggyakorlatban kikristályosodott tényállását,²⁷ illetve kisebb mértékben módosította a képmásvédelem szabályait is.²⁸ Érdemi változást jelent a magánjogi kódexben a magánülethez való jog nevesített védelme,²⁹ valamint a 2:44. §-ban található, a közügyek vitáinak szabadságának biztosítását, egyúttal a közéleti szereplők személyiségi jogai védelmének szűkítését célzó generálklauzula. Ez utóbbival kapcsolatban született meg a későbbi AB-gyakorlat számára kulcsfontosságú 7/2014. (III. 7.) AB határozat.

A Ptk. 2:44. §-a a kódex elfogadásakor így szólt: „A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét

²⁵ Btk. 226–227. §.

²⁶ A rágalmozás és becsületsértés tényállásainak átfogó és összehasonlító elemzését lásd: Tóth J. Zoltán: *A büntetőjogi rágalmozás és becsületsértés*. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2017.

²⁷ Ptk. 2:45. § (1) bek.

²⁸ Ptk. 2:48. §.

²⁹ Ptk. 2:43. § b) pont.

méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.” A normaszövegben szereplő, a csökkentett személyiségvédelem egyik feltételeként meghatározott „méltányolható közérdek” szövegrészt az Alapvető Jogok Biztosa a rendelkezés hatálybalépése előtt alkotmánybíróági indítványban támadta meg. Ezt követően az AB a 7/2014. (III. 7.) AB határozatával megsemmisítette az érintett szövegrészt. Az emberi méltóság védelmével kapcsolatban a határozat megállapította, hogy az a véleményszabadság korlátja lehet, de bármely sérelme „nem igazolhatja a véleményszabadság korlátozását. Ellenkező esetben a véleményszabadság tartalma kiüresedne. [...] Az emberi méltóság védelméhez való jog csak az emberi státusz jogi meghatározójaként korlátozhatatlan.”³⁰

Az alkotmányos probléma és az AB számára rendelkezésre álló nem túl széles mezsgye könnyedén azonosítható. Az Alaptörvény II. cikke és a Ptk. 2:42. § (2) bekezdése kifejezetten védi az emberi méltóságot, az előbbi annak sérthetlenségét is kinyilvánítja, ami azonban nem jelent korlátozhatatlanságot is. A véleményszabadság az emberi méltósághoz hasonlóan alkotmányos jog, amely szintén nem korlátozhatatlan, de korlátozása – hasonlóan minden más alapjoghoz – csak szűk körben lehetséges.

Az emberi méltóság és a véleményszabadság alkotmányos kollíziója nem új keletű probléma. A Ptk. 2:44. §-a úgy kíván többletvédelmet nyújtani a véleményszabadságnak – a közügyek vitatásának szélesebb körét biztosítva –, hogy egyúttal (a szélesebb védelem egyik objektív korlátjaként) megtiltja az emberi méltóságot sértő vélemények közzétételét. Ennek megfelelően, ha azt feltételezzük, hogy ez utóbbi rendelkezés nem lehetetlenítheti el a véleményszabadság gyakorlását – hiszen bármely sérelmes vélemény szükségszerűen egyben az emberi méltóságot is sértheti, így elvben szankcionálható lenne –, akkor az emberi méltóság védelmének a vizsgált rendelkezés alkalmazása tekintetében olyan alkotmányos értelmezést kell adni, amely útmutatásul szolgálhat a jogalkalmazás számára is.³¹

A döntés leszögezi, hogy az „emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusa csak az emberi státuszt alapjaiban tagadó véleménynyilvánítások egészen szűk körében jelenti a véleményszabadság abszolút határát.”³² A vélemények, értékítéletek – főszabály szerint – nemcsak a büntető, hanem a polgári jogi felelősségre vonásnak sem lehetnek az alapjai; e tekintetben a határozat visszautal a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat egyik leglényegesebb elemére, a becsületsértő vélemények teljes büntetlenségének követelményére. De, ellentétben az 1994-es döntéssel, a testület 2014-ben nem tekintette ezen értékítéleteket minden esetben alkotmányosan védettnek. Mint az indoklás rögzíti, a közügyek nyílt vitatásának biztosítása:

30 7/2014. (III. 7.) AB határozat [43] bek.

31 Lásd: Koltay András: Az „általános személyiségi jog” azonosítása felé. Alkotmányjogi, magánjogi és büntetőjogi vizsgálódás. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 4.* Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 267–296.

32 7/2014. (III. 7.) AB határozat [61] bek.

„Nem jár az érintettek emberi méltósága, magánélete és jó hírneve védelmének [...] kiüresedésével. A közhatalmat gyakorló személyeket és a közszereplő politikusokat is megilleti a személyiségvédelem, ha az értékítélet a személyüket nem a közügyek vitatása körében, nem közéleti tevékenységükkel, hanem magán- vagy családi életükkel kapcsolatban érinti. Indokolt lehet a polgári jogi felelősségre vonás abban a szűk körben is, amikor a megfogalmazott vélemény az érintett személy emberi státuszának teljes, nyilvánvaló és súlyosan becsmérő tagadásaként már nem az új Ptk. 2:43. §-ában foglalt nevesített személyiségi jogokba, hanem a 2:42. §-ban foglalt emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusába ütközik. A korábban kifejtettek figyelembevételével továbbá a közéleti szereplők is igényelhetnek jogi védelmet a hamis tényállításokkal szemben.”³³

Ezzel a testület választ ad arra a kérdésre is, hogy miként kell értelmezni alkotmányos szempontból az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdését, amely szerint „a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának megsértésére”. Az AB fent összefoglalt értelmezése alapján ez az alkotmánybeli szabály sem tekinthető a véleményszabadság abszolút korlátjának.

A határozat érdeme, hogy megkísérel a jogalkalmazásban mindeddig csak igen töredékesen alkalmazott, önálló értelmezést adni az emberi méltóság személyiségi jogának. Az AB döntéséből e tekintetben az következik, hogy:

- a közügyekre, közéleti szereplőkre vonatkozó vélemények, értékítéletek különleges védelmet élveznek,
- amely azonban nem terjed ki a közéleti személyiségek magán- vagy családi életére vonatkozó értékítéletekre (ha azok nincsenek összefüggésben a közügyekkel),
- valamint szintén nem terjed ki azon véleményekre, amelyek az érintett emberi státuszának teljes, nyilvánvaló és súlyosan becsmérő tagadását valósítják meg (emberi mivoltát vonják kétségbe, a közügyek vitatásától elrugaszkodva, emberi minőségében becsmérlik, gyalázzák).

Ez utóbbi esetben már nem is a Ptk. 2:45. §-ben foglalt becsülethez való jog sérül (annak megsértése lehetőségét a 2:44. § által a közügyekben megfogalmazott vélemények számára biztosított védelem a kiemelt közszereplők – politikusok, a közhatalom gyakorlói – vonatkozásában akár teljes egészében ki is zárhatná), hanem az emberi méltóság joga.³⁴ Vagyis az emberi méltóságnak – ellentétben a polgári bíróságok korábbi felfogásával – az alkotmánybírói döntés értelmében a becsülethez és a jóhírnévhez való jogon túli, sajátos és önállóan alkalmazható tartalma van. Ez pedig egyben a vélemények teljes körű védelmét és korlátozhatatlanságát illetően az 1994-es határozatban foglaltak kiegészítését és részbeni elvetését is jelenti.

³³ 7/2014. (III. 7.) AB határozat [62] bek.

³⁴ Ptk. 2:42. § (2) bek.

A tényállítások tekintetében a határozat úgy foglalt állást, hogy „a bizonyíthatóan hamis tények önmagukban nem állnak alkotmányos védelem alatt”,³⁵ kissé homályosan arra célozva ezzel, hogy bizonyos esetekben a valótlan tényállítások is részesülhetnek a véleményszabadság védelmében. A határozat később megállapítja, hogy „még az alkotmányos értékkel egyébként nem bíró, utóbb hamisnak bizonyult tények esetében is indokolt, hogy a jogi felelősségre vonás során a felróhatóság és az esetleges joghátrányok mértékének meghatározása körében figyelembe vegyék a közéleti viták minél szabadabb folyásának érdekét”.³⁶ A „méltányolható közérdekből” szövegrész azonban a vélemény- és a sajtószabadság szükségtelen korlátozásának minősül, hiszen „[a] közügyek vitatása körében a közéleti szereplők személyiségi jogai védelmének a véleményszabadság gyakorlását biztosító korlátozása is minden esetben alkotmányos érdek és követelmény”,³⁷ a véleményszabadság „korlátozhatóságát kizárólag más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében teszi lehetővé. Az új Ptk. szerinti, közelebről nem meghatározott és nem nevesített »méltányolható közérdek« nem tartozik ebbe a körbe.”³⁸

4.2. Közügyek és közszereplők

Az elmúlt évtized AB-gyakorlata és a nyomában formálódó bírósági esetjog jobbra erősíti azon értelmezést, amely szerint a véleménynyilvánítással érintett ügy „közügy”-jellege az elsődleges szempont a személyiségvédelem csökkentett terjedelmének megállapításakor, nem pedig a közlés által érintett személy közszereplői státusa (vagy annak hiánya). A gyakorlat ugyanakkor nem egészen mentes az ellentmondástól, és ez elbizonytalaníthatja a világos választ kereső szemlélőt.³⁹

A 7/2014. (III. 7.) AB határozat rögzíti a közügyek azonosításának elsődlegességét, mindazonáltal jelzi, hogy a közszereplői státus is fontos – bár a közügyjelleghez képest másodlagos – szempont lehet a személyiségvédelem mértékének megállapításánál. A közügyek hatással vannak az általuk érintett szereplők személyiségi jogainak érvényesülésére, ha pedig e személyek közéleti szereplőnek is számítanak, akkor jogaik még tovább szűkülhetnek, amelynek mértéke közszereplői státusuk jellegétől függ (a politikustól a celebig).

„A jogalkalmazás során mindenekelőtt arra kell tekintettel lenni, hogy mivel a politikai véleményszabadság fókuszában elsősorban maguk a közügyek, nem pedig a közszereplők állnak, a közügyekre vonatkozó szólások mindegyike fokozott védelem alá tartozik, és ezáltal korlátozza az általa érintettek személyiségi jogainak

35 7/2014. (III. 7.) AB határozat [49] bek.

36 7/2014. (III. 7.) AB határozat [50] bek.

37 7/2014. (III. 7.) AB határozat [65] bek.

38 7/2014. (III. 7.) AB határozat [66] bek.

39 Az AB kapcsolódó gyakorlatáról lásd még: Balogh Éva: A megkülönböztetés művészete: bírói mérlegelés a közszereplőkkel kapcsolatos közlések szabadsága kapcsán. *Fundamentum*, (2016), 1. 22–38.; Balogh Éva: Alkotmánybíróság ütvészében. *Fundamentum*, (2018), 2–3. 80–99.

védelmét. A személyiségvédelem korlátozottsága tehát nem csupán a hivatásszerűen közszereplést vállalók esetében érvényesülő szabály, hiszen a közügyek vitatása adott esetben – a konkrét társadalmi vita erejéig – annál szélesebb személyi kört érinthet. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azonban a megszólalással érintett személy státuszát sem: a közhatalmat gyakorló személyek és a közszereplő politikusok esetében a személyiségvédelem korlátozottsága mindenki máshoz képest szélesebb körben minősül »szükségesnek és arányosnak.«⁴⁰

Ez a megközelítés nyer megerősítést a 14/2017. (VI. 30.) AB határozatban is: „[A] munkaügyi jogvita alapját jelentő tevékenység, vagyis az internetes portál tartalma és az ott közzétett írások döntő részükben szakmai jellegűek és nem mutatnak olyan közéleti kötődést, amely ezt a tevékenységet egyértelműen a közügyek szabad vitatásának körébe sorolja.”⁴¹ A 8/2018. (VII. 5.) AB határozat alapján a magas egyházi tisztséget betöltő személyekre vonatkozó véleménynyilvánítás esetén is a közügyekkel való kapcsolódás határozza meg az érintettek személyiségi jogait illetően alkalmazandó mércét, e tekintetben nincs jelentősége annak, hogy ők nem gyakorolnak közhatalmat, és nem politikusok.⁴² Az önkormányzati jegyzőre vonatkozó állítások főszabályként nem vonhatók ki a közügyek vitájának köréből, „a közügyek alakítóinak személyiségét, hitelességét érintő megnyilvánulások általában a közügyek vitájának védett körébe tartoznak.”⁴³ A politikai tanácsadó nyaralásáról közzölt információk és képek is a közügy vitájához való hozzájárulásnak minősülhetnek, sőt az illető közszereplő státusáról vagy annak hiányáról zajló, nyilvánosság előtti diskurzus maga is egy közéleti vita, így arra nézve a csökkentett személyiségvédelem alkalmazása alkotmányosan indokolt.⁴⁴ A 3030/2019. (II. 13.) AB határozat alapügyének terheltje az ellene indított büntetőeljárásban a bíróság előtt megismételte, sőt újabb erősen kritikus értékítéletekkel gazdagította az indítványozóval kapcsolatos véleményét („szarkupac”, „gyalázat, civilizációs mótely”, „nyilvános hullarabló”). Az alapügyben őt becsületsértés vétsége miatt elítélték, de a tárgyaláson elhangzottak terhelt általi – saját közösségi-média-felületein való – közzététele miatt indult újabb ügyben a bíróság felmentette. Az AB elutasította az ennek okán benyújtott alkotmányjogi panaszt azon az alapon, hogy a büntetőeljárásról szóló tájékoztatás közügy.⁴⁵

Az AB gyakorlata azonban nem teljesen ellentmondásmentes, amint arra két határozat is rámutat. Az 1/2015. (I. 16.) AB határozat előzményeként szolgáló ügyben a sérelmezett vélemények magántermészetű vitában hangzottak el, azaz a közügyek vitáiban alkalmazandó mércét az itt vizsgált ügyben nem kellett alkalmazni. Ezért is megkérdőjelezhető, hogy az AB nem elsősorban a vitatott véleménynyilvánítás

40 7/2014. (III. 7.) AB határozat [57] bek.

41 14/2017. (VI. 30.) AB határozat [40] bek.

42 8/2018. (VII. 5.) AB határozat [20]–[25] bek.

43 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat [43] bek.

44 26/2019. (VII. 23.) AB határozat [29]–[34] bek.

45 3030/2019. (II. 13.) AB határozat [38]–[40] bek.

kontextusát, hanem a sértett státusát vizsgálta. Az ügyvédként dolgozó sértettel összefüggésben pedig leszögezte, hogy „[a]z ügyvédként eljáró személy azonban önmagában ügyvédi minősége miatt nem tekinthető sem közhatalmat gyakorló személynek, sem közszereplő politikusnak”.⁴⁶ Ebből indirekte az következik, hogy az AB – a 7/2014. (III. 7.) AB határozatát követően, annak indokolásában foglaltaktól eltérve – visszatért a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat szűkebb közszereplő-meghatározásához, holott nem elsősorban a személy státusát, hanem azon ügy „közügy”-jellegét szükséges vizsgálni, amellyel kapcsolatban a vitatott vélemény elhangzott. A 3145/2018. (V. 7.) AB határozat többségi indokolása pedig kissé összekuszálja a közügy és a közszereplő szempontjai közötti viszonyt:

„Abban az esetben, ha a nyilvános közlés a közügyek szabad vitatását érinti, az alkalmazandó alkotmányjogi mérce megállapításához szükséges annak további vizsgálata, hogy a közléssel érintett személy – az adott helyzetben – közszereplői minőségben érintett-e. Önmagában ugyanis az a tény, hogy egy nyilvános közlés közéleti jellegű, nem vonja automatikusan maga után azt, hogy az érintett személyek személyiségvédelme lecsökken. A közszereplői minőség megállapítása mindig egyedi mérlegelés tárgya. [...] A megszólalás tárgya (közéleti kérdés) ugyanakkor nem az egyedüli szempontja a nyilvános közléssel érintettek személyi minőségének megállapításához. Elengedhetetlen annak vizsgálata is, hogy az érintett önkéntes elhatározása folytán váljon a közélet alakítójává. A véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése ugyanis kizárólag azokban az esetekben igazolható, amelyekben a résztvevők a saját döntésük alapján váltak a közügyek másoknál aktívabb alakítóivá, vállalva ezzel az érintett közösség nyilvánossága előtti értékeléseket és bírálatokat is. A közügyek vitatása körében ezért az őket érintő vagy minősítő, a személyüket támadó véleménynyilvánításokat nagyobb türelemmel kell tűrniük.”⁴⁷

Az indokolás, túl azon, hogy tévesen ítéli meg a közügyjelleg és a közszereplői státusz szempontjainak egymáshoz való viszonyát, elfogadja a rendőrképmás-ügyekben a Kúria által alkalmazott azon megközelítést, amely szerint „[a] joggyakorlat és a jogirodalom meghatározása szerint szereplésnek, ezen belül közszereplésnek az egyén önkéntes elhatározásán, autonóm döntésén alapuló olyan politikai, társadalmi, művészeti tevékenység, megnyilvánulás tekinthető, amelyet egy meghatározott cél, szűkebb vagy tágabb értelemben a helyi közösség vagy a társadalom életének befolyásolása érdekében fejt ki”⁴⁸. Az AB a rendőrképmás-határozatokban a közszereplés szükségszerűen önkéntes jellegének cáfolatát végül elkerülte, és a rendőrök szűkített jogát képmásuk védelméhez nem azon az alapon tekintette igazoltnak, hogy ők a Ptk. 2:48. § (2) bekezdése szerinti nyilvános közéleti szereplést végeznek, hanem a nyilván-

46 1/2015. (I. 16.) AB határozat [39] bek.

47 3145/2018. (V. 7.) AB határozat [44], [48] bek.

48 1/2012. számú BKMPJE határozat, III. pont.

nosság érdekének alkotmányos szempontjára alapozta e döntéseket (bővebben lásd később). Ettől még az a megközelítés, amely szerint a közszereplés minden esetben önkéntes elhatározáson alapul, egyértelműen téves, túlzottan szűkítő, amint arra Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása is világosan mutat rá, példáját az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlatából véve:

„Azt már a hazai gyakorlat is leszögezte, hogy a szólásszabadság fokozott védelme tágabb körben irányadó, mint a »hivatásos közszereplők« köre [ld. 7/2014. (III. 7.) AB határozat]. Arra pedig már a strasbourgi gyakorlat iránymutatása világít rá, hogy a sajátos mércék alkalmazásához adott esetben semmilyen, az érintetteket legalább *ad hoc* önkéntes közszereplővé minősítő körülmény azonosítására nincs szükség: az ominózus eset egyszeri norvég fókavadászainak például eszük ágában sem volt, hogy önkéntesen »közszereplést« vállaljanak vagy közvita érintettjévé váljanak – a fókavadászok kegyetlenségeiről legitim módon folyó társadalmi vitában személyiségvédelmük mégis korlátozottabbá vált [EJEB, *Bladet Tromsø és Stensaas kontra Norvégia* (21980/93), 1999. május 20.]. Más kérdés, hogy a személyiségvédelem az érintettektől függően különböző mértékben lehet korlátozott, de ez már a közügyek vitáján belüli mércék kérdése, nem pedig a szólásszabadság fokozottan védett területének lehatárolásáról szóló mérlegelés.”⁴⁹

4.3. A hírnév és a becsület védelme – tények és vélemények

A 36/1994. (VI. 24.) AB határozatból következően a jó hírnév és a becsület megsértésére alkalmas közlések megítélésekor külön kell választani a tényállításokat és a véleményeket. Ezek további szempontok szerint differenciálандók. A Ptk. ezt már törvényi szinten is rögzíti, így a 2:45. § szerint a jó hírnevet tényközléssel, a becsületet véleményközléssel lehet megsérteni. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat pedig szintén rögzíti azt, hogy a valótlan tények és a szélsőséges vélemények szabadsága, illetve korlátozhatósága eltérő alkotmányos mércék szerint ítélandó meg.

Az AB döntései szerint a tényállítások esetében különbséget kell tenni a valós (a bíróság előtt bizonyított) és a valótlan (nem bizonyított) tényállítások között. A valótlan tényállításoknál pedig további különbséghez vezethet a szándékosan vagy a közlő hivatása vagy foglalkozása szabályai szerint tőle elvárható körülmekintés elmulasztásával, illetve a szakmai szabályok betartása mellett közzétett állítások eltérő megítélése. Bár az AB határozatai ilyen megkülönböztetést nem írtak elő, a joggyakorlat a véleményközlések esetében különbséget tesz a ténybeli alappal rendelkező vélemények és az ilyen alappal jellegükénél fogva nem rendelkező – indulatból fakadó, érzelmeket tükröző vagy csak egyéni, szubjektív értékítéletet magában foglaló – vélemények között. Ha az előbbi tekintetében a ténybeli alap valóságát a bíróság előtt sikerül bizonyítani, akkor a vélemény közlője mentesül a jogi felelősségre vonás alól,

⁴⁹ 3145/2018. (V. 7.) AB határozat [105] bek.

legyen véleménye mégoly szélsőséges vagy bántó is. A ténybeli megalapozással nem rendelkező vélemények ellenben korlátozhatók maradnak, ha azok – a bírói gyakorlatban kialakult, bevett fordulatokat használva – indokolatlanul bántók, sértők, lealázók (gyalázkodások).

A 13/2014. (IV. 18.) AB határozatában az AB – általános érvénnyel, a büntetőjogon túlnyúlva – megállapította azon szempontokat, amelyek alapján a rágalmazási ügyek egyik legfőbb kérdésében, azaz a tényállítások és vélemények differenciálása során a bíróságoknak figyelembe kell venniük:

„[az] a kérdés igényel választ az eljáró bíróságoktól, hogy a publicisztika tényállításnak, avagy értékítéletnek minősül-e. Ennek során figyelemmel kell lenni arra, hogy az inkriminált mondat a teljes szöveg kontextusában nyer értelmet, amelynek célja az önkormányzat vagyongazdálkodásának kritikája volt, vagyis az írás az irónia és a túlzás eszközével élve bírálta a városi vagyongazdálkodást. Szükséges továbbá értékelni a publicisztika *vélemény kontextusát*, amely a helyi közösségen belül tapasztalható vagyoni egyenlőtlenségekre és a pazarló költségvetési gazdálkodásra hívta fel a közélet figyelmét. Mindezek alapján lehet dönteni abban a kérdésben, hogy a publicisztika tartalmaz-e egyáltalán olyan konkrétumot, amelynek igazságtartalma igazolható, ellenőrizhető lenne, vagy az írás egy olyan bírálatot kifejező értékítélet, amelynek éppen a lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.”⁵⁰

A fenti szempontrendszer magánjogi jogvitákban is alkalmazható. A tényállítások és vélemények elhatárolása a konkrét ügyekben ezzel együtt is nehéz feladat. Egy ilyen bonyolult elhatárolási kérdéssel találkozott az AB két történész közötti vita ügyében.⁵¹ Az alapügy alperese azt nyilatkozta az indítványozóról, hogy amit az mondott, „egy szélsőjobboldali politikai provokáció, ami [...] törvényes eszközökkel is büntethető lenne, hiszen relativizálja a holokausztot, súrolja a holokauszt tagadását”. Az indítványozó szeme előtt „két alapvető cél lebeg [...]: az új [...] intézet új ideológiai megfontolásaival függ össze, az új tekintélyuralmi rendszer tisztára kell, hogy mossa elődjét, a Horthy-rendszert. Teljesen nyilvánvaló, hogy ez a dolog erről szól, és igyekszik kimosni magát Horthyt is a népirtás bűnéből, de nem lehet.” Az alperes az indítványozóra utalva megjegyezte, hogy „csak azokat az embereket lehet megbízni ilyen kormányintézetek vezetésével, akik szakmailag, erkölcsileg, politikailag a szélsőjobboldal irányába nyitottak, a Horthy-rendszer restaurációjában gondolkodnak szellemileg”. A fentiek átmenetet képeznek a tényállítás és a véleményközlés között, az AB is megosztott volt abban a kérdésben, hogyan minősítse az elhangzottakat. A többség azonban véleményeknek tekintette azokat. A kritikai elem, a bírálati jelleg tette – a többség megítélése szerint – véleménnyé az elhangzottakat, amelyekre így kevésbé szigorú mércét kellett alkalmazni, az alkotmányjogi panaszt pedig a testület elutasította.

50 13/2014. (IV. 18.) AB határozat [49] bek.

51 3001/2018. (I. 10.) AB határozat.

A 3145/2018. (V. 7.) AB határozat két bulvárszereplő jogvitája összefüggésében rögzítette, hogy valakit egy vita során „pszichopátának” nevezni nem tényállítás, ha a közlő a kifejezést nem orvosi értelemben használja, hanem a köznyelvben bevetté vált minősítésként.⁵² A 3374/2019. (XII. 19.) AB határozat szerint pedig az a parlamenti vita során elhangzó közlés, amely szerint a Magyar Nemzeti Bank (MNB) elnöke „családjával együtt közpénzt lopott az MNB alapítványainak létrehozásával”,⁵³ nem tényállítás, hanem vélemény,⁵⁴ ráadásul olyan, amelyet az érintett túrni köteles. (Megjegyzendő, hogy az öttagú tanácsból két alkotmánybíró vitatta ezt az értelmezést, és az idézett szövegrészben foglaltak tényállításnak minősítését támogatták volna.)

4.4. A hírnév és a becsület védelme – a tőrészküszöb a közügyek vitáiban

Az AB feladata a „tőrészküszöb” meghatározásában nehéz és hálátlan. A testületnek meg kell kísérelni megtalálni a középutat, amely a demokratikus nyilvánosság szabadságára és – a legszélsőségesebb vélemények, valamint a valótlan állítások jó része esetére – fenntartja az emberi méltóság védelmének lehetőségét is.⁵⁵ Az AB kétségtelenül szűk mezsgyét keres döntéseiben, amellyel sem a korlátlan véleményszabadság hívei, sem a közbeszéd minőségéért aggódók vagy a személyiségi jogokat védtelenül hagyottként érzékelő közszereplők nem maradéktalanul elégedettek. Talán éppen ez jelzi azt, hogy a testület jó úton jár. A kérdést, hogy pontosan milyen mértékben húzódik vissza a személyiségvédelem szabályainak érvényesülése a közügyek vitái során, és milyen magasnak kell lennie a közéleti szereplők és a közügyekben érintettek „tőrészküszöbének”, első ízben a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat kísérelte meg meghatározni,⁵⁶ amely mércét 20 év elteltével a 7/2014. (III. 7.) AB határozat – a fentiekben rögzítettek szerint – pontosította és módosította. A polgári bíróságok ítéleteivel szembeni alkotmányjogi panaszok nyomán született AB határozatok pontosan követik ezen utóbbi határozat mércéjét. Ennek megfelelően pszichopátának nevezni

52 3145/2018. (V. 7.) AB határozat [81] bek.

53 3374/2019. (XII. 19.) AB határozat [2] bek.

54 3374/2019. (XII. 19.) AB határozat [32] bek.

55 Lásd: Juhász Imre: Fiat libertas, pereat mundus? *Alkotmánybírói Szemle*, (2016), 1. 88–107.; Navratyl Zoltán: Az emberi méltóság magánjogi szerepe és a véleménynyilvánítás szabadsága. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* 3. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 121–152.; Téglási András: Véleményszabadság vs. emberi méltóság– Egy rejtélyes alaptörvény-módosítás nyomában. *Acta Humana*, 3. (2015), 6. 25–47.; Molnár Hella: A közéleti szereplők személyiségi jogainak védelme. In Görög Márta – Menyhárd Attila – Koltay András (szerk.): *A személyiség és védelme. Az Alaptörvény VI. cikkelyének érvényesítése a magyar jogrendszeren belül*. Budapest, ELTE ÁJK, 2017. 15–32.

56 Nem túlzott sikerrel, mivel a bírói gyakorlat csak ritka esetben alkalmazta ténylegesen az AB 1994-es mércéjét. Szomora Zsolt: Az alkotmányos követelmények hivatkozási tipológiája becsületstírtési és rágalmozási ügyekben hozott büntetőítéletekben. *Jogtudományi Közlöny*, 69. (2014), 10. 469–476.

egy médiaszemélyiséget,⁵⁷ vagy parlamenti vitában lopással vádolni az MNB elnökét⁵⁸ nem haladja meg a közügyek vitájában irányadó tűrésküszöböt.⁵⁹

Ami a büntetőjogi relevanciájú döntéseket illeti, a helyzet hasonlóan alakul. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat büntetőjogi párja, a 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, részben megerősítette a büntetőjog számára megfogalmazott 1994-es ismervet, amely a valótlan tényállításokat érinti: „A közügyeket érintő véleménynyilvánítás szabadsága a valónak bizonyult tények tekintetében korlátlanul, míg a hamis tény állításával vagy híresztelésével szemben már csak akkor véd, ha a híresztelő nem tudott a hamisságról, és a foglalkozása által megkívánt körültekintést sem mulasztotta el. Az ilyen becsületsértésre alkalmas tényállítások a rágalmozás bűncselekményének törvényi tényállási elemei közé illeszkednek, így büntetendők.”⁶⁰ A vélemények, értékkételemek szabadságával kapcsolatban azonban a 7/2014. (III. 7.) AB határozatot idézte: „A véleményszabadság már nem nyújt védelmet az olyan öncélú, a közügyek vitatásának körén kívül eső, így a magán- vagy családi élettel kapcsolatos közlésekkel szemben, amelyek célja a pusztá megalázás, illetve a bántó vagy sértő kifejezések használata, vagy más jogsérelem okozása. [...] Ezenkívül nem védelmezi a közéleti vitában kifejtett véleményt sem, ha az abban megfogalmazottak az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sértik, így az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos becsmerlésében öltenek testet.”⁶¹

A büntetőbíróóságok ítéleteivel szembeni alkotmányjogi panaszok nyomán született AB határozatok jobbra pontosan követik a 13/2014. (IV. 18.) AB és a 7/2014. (III. 7.) AB határozatok mércéjét.⁶² A városi főjegyzőről azt írni, hogy „egy hazudozó, aljas, hitvány ember”, aki „törvénytípró”, a véleményszabadság által védett megnyilvánulás.⁶³ Egy másik város jegyzőjét érintően úgy nyilatkozni, hogy „rasszizmus, diszkrimináció van, és nekünk, lakosoknak, ehhez még jó pofát is kell vágni. Kérem, hogy sújtsanak le már erre a rasszista képviselő testületre és jegyzőnőre”, illetve „számomra olyan, mintha adócsalók lennének, és ennek részese a helyi jegyző is”, és „a roma származású embereket megkülönböztet[i], hátrányos helyzetbe hozza”, továbbá „aki sorozatos jogtalanságok részese, az ne legyen a törvény betartója!”, szintén a véleményszabadság által védett körbe tartozik.⁶⁴

57 3145/2018. (V. 7.) AB határozat.

58 3374/2019. (XII. 19.) AB határozat.

59 Hasonlóképp lásd még a 3308/2020. (VI. 24.) AB határozatot.

60 13/2014. (IV. 18.) AB határozat [41] bek.

61 13/2014. (IV. 18.) AB határozat [40] bek.

62 A 13/2014. (IV. 18.) AB határozat elemzését lásd: Szomora Zsolt: Az Alkotmánybíróság büntetőítéletet megsemmisítő döntése a közszereplők büntetőjogi becsületvédelméről. *Jogesetek Magyarázata*, 5. (2014), 3. 13–22.; Szomora (2016) i. m.

63 3329/2017. (XII. 8.) AB határozat.

64 Miután a Kúria az AB határozata ellenére – újbóli mérlegelést követően – fenntartotta hatályukban a korábbi jogerős bírósági döntéseket, az AB újra, nyomatékosan jelezte, hogy mivel a közölt vélemény nem sértette az emberi méltóságot, azt a bíróságok alkotmányosan nem minősíthetik személyiségi jogot sértőnek. Lásd: 29/2019. (XI. 4.) AB határozat, [39]–[45] bek. Az ügy elemzéséről lásd: Botos Mihály Bálint – Gál Andor: Az Alkotmánybíróság határozata a véleményszabadság

A 3159/2018. (V. 16.) AB határozat alapjául szolgáló tényállás szerint a tanár foglalkozású indítványozókról azt nyilatkozta egy város polgármestere, hogy ők „szakmailag a leggyengébbek”, akiket emiatt bocsátottak el. A Kúria a felülvizsgálati eljárásban felmentette a polgármestert a becsületsértés vétsége miatt emelt vád alól. Az AB e döntéssel szembeni panaszt elutasította, de eközben nem hivatkozott a 2014-es döntéseire.

A 8/2018. (VII. 5.) AB határozat alapján viszont egy újságcikk címe önmagában is rágalmazó lehet, ezért ha valótlan állítást tartalmaz (a konkrét ügyben a cím: „Kényszerítés miatt nyomoznak [...] püspök ellen” volt), akkor annak véleményszabadság által védett vagy védtelenül hagyott jellegét külön is, a cikk szövegétől elválasztva is értékelni kell:

„[A] cikk címe műfajából és az említett szerepéből adódóan természetes módon tartalmazhat leegyszerűsítést, pontatlanságot: mind a figyelemfelkeltés indokolt mértéke, mind a tartalom lényegi megragadásának szüksége behatárolja a címadás pontosságát. Az így előálló leegyszerűsítések, pontatlanságok jogszerűségének kérdése azonban nem azon múlik, hogy a cikk többi, kifejtő része ellensúlyozza-e azokat, hanem azon, hogy önmagukban véve olyan pontatlanságnak tekintendők-e, amelyek nem félrevezetőek vagy megtévesztők valamely lényeges információ tekintetében. A cikk egésze szempontjából fontos körülménnyel kapcsolatban ugyanis a sajtócikk címében – sajátos szerepe miatt – önmagában sem szerepelhet lényeges, megtévesztő pontatlanság, valótlanosság.”⁶⁵

Az AB a 3263/2018. (VII. 20.) AB határozatában a becsülethez való jog értelmezését a közügyek szabad vitatása fényében végezte el, kiemelve, hogy a becsülethez való jog a közügyek vitájában nemigen nyújt védelmet, és csak azon kijelentések szankcionálhatók, amelyek túllépnek a becsület sérelmén, és már az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusát sértik.⁶⁶

A 3333/2018. (X. 26.) AB határozat példát mutat az AB 2014-ben rögzített mércéinek alkalmazása mellett jogsértőnek minősülő, a véleményszabadság határait túllépő megszólalásra. Az ügyben a Központi Nyomozó Főügyészség főügyész-helyetteséről tették közzé egy videomegosztó portálon a véleményt, miszerint „lehetséges, hogy a cionista törpe a diplomáját a tel-avivi nagybani piacon cserélte egy köszvényes kóser libáért”.⁶⁷ Bár e kijelentés közügy vitájában elhangzó véleménynek minősült, a főügyész-helyettes pedig státusára tekintettel is magasabb tőrésűszöveggel rendelkezik,

büntetőjogi korlátját tévesen megállapító bírósági döntések megsemmisítéséről: A valóságbizonyítás formalizált eljárásban történő lefolytatása mint a szólásszabadsághoz való jog érvényesülésének követelménye. *Jogesetek Magyarázata*, 11. (2020), 1-2. 7–14.; 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat.

65 8/2018. (VII. 5.) AB határozat [32] bek.

66 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat [40]–[41] bek.

67 3333/2018. (X. 26.) AB határozat [3] bek.

a vele szemben megfogalmazott értékítélet túllépett a véleményszabadság védett határain.⁶⁸

A 3030/2019. (II. 13.) AB határozat pedig azt rögzítette, hogy az előzményi ügyben egyébként becsületsértőnek minősülő kifejezések („szarkupac” és egyebek, lásd fent) újból közölhetők, ha az a kifejezések miatt induló, és a vita jellegére tekintettel közügynek minősülő bírósági eljárásról való tudósítás keretei között ismétlődnek meg. A közzététel ebben az esetben nem öncélú, nem a sértett emberi méltósága ellen, hanem az eseményről szóló tájékoztatásra irányul.⁶⁹

A 3322/2019. (XI. 26.) AB határozat azt követően született, hogy az egyik megyei önkormányzat képviselője feljelentést tett amiatt, mert az indítványozó a képviselő közösségi oldalán őt egy kommentben „buzinak” nevezte. Az AB tanácsa szerint a megjegyzés minősítése a bíróságok által az alkotmányos szempontokat figyelembe véve született meg. E körben az AB fontosnak tartotta azon körülményeket, hogy az közügyre vonatkozott, közéleti szereplőt érintett, és a bíróságok a lehető legenyhébb szankciót alkalmazták.⁷⁰

A 3357/2019. (XII. 16.) AB határozat a kesznyéteni gyámhivatallal kapcsolatban megfogalmazott, a gyámhivatal munkatársai általi súlyos visszaélésekre és jogsértésekre utaló újságcikk nyomán állapította meg, hogy annak az ügyben érintett tartalmát megfelelően minősítette tényállításoknak, és azok bizonyításának elmaradása okán joggal állapította meg a rágalmazás megvalósulását.⁷¹

A 3048/2020. (III. 2.) AB határozat előzményeként az indítványozó a sértett közösségi oldalán az általa a helyi ravatalozó tervezési folyamatával kapcsolatban terjesztett álláspontot „vírusnak” nevezte. Ezzel arra kívánt utalni, hogy a sértett befolyásolta mások, köztük önkormányzati képviselők magatartását, így a megszólalás nem öncélú, a személyt sértő gyalázkodás, „hanem a sértett – személyét kétség kívül sértő, de – magatartásának közösségi hatására vonatkozó utalás”.⁷² Ebből eredően a bíróságok támadott döntései, amelyek megállapították a becsületsértés megvalósulását, sértette a véleménynyilvánítás szabadságát.

A 3465/2020. (XII. 22.) AB határozat megállapította, hogy „a jogi személyek is joggal tarthatnak igényt arra, hogy tevékenységüket vagy személyiségüket az állam védje az öncélú gyalázkodással szemben”.⁷³ Ez annak ellenére van így, hogy az emberi méltóság értelemszerűen csak az emberi mivolthoz kötődhet. Mindazonáltal a konkrét esetben egy városi ingatlankezelő és vagyongazdálkodó zrt.-vel szemben megfogalmazott vélemények („a magánvádló felelőtlenül gazdálkodik, a város lakáspolitikája felelőtlen, [...] a magánvádló hűtlen és hanyag kezeléssel vádolható, és felelős »életveszély fenntartásáért, cselekvőképtelen és kiskorú személyek veszélyeztetéséért is«”),

68 3333/2018. (X. 26.) AB határozat [36]–[38] bek.

69 3030/2019. (II. 13.) AB határozat [40] bek.

70 3322/2019. (XI. 26.) AB határozat [30] bek.

71 3357/2019. (XII. 16.) AB határozat [37]–[39] bek.

72 3048/2020. (III. 2.) AB határozat [30] bek.

73 3465/2020. (XII. 22.) AB határozat [36] bek.

amelyeket a bíróságok rágalmazásként értékelték, az indítványozó által eltérni köteles megszólalásnak minősültek, így a bírósági döntés nem fér össze a véleményszabadság védelmével.⁷⁴

Azonban az utolsóként tárgyalt büntetőjogi vonatkozású ügyben született 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat egy fontos ponton eltért a valótlan tényállítások közlésével megvalósuló rágalmazásra vonatkozó 1994-es – és 2014-ben megerősített – mércétől. Az indokolás megállapította, hogy mivel a rágalmazás bűncselekménye csak szándékosan követhető el, a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban felállított mérce egyik fontos eleme, amely szerint az is büntethető, aki „azért nem tudott [a becsületet csorbító tényállítás] valótlanágáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta”, nem tartható fenn tovább: „Az Alkotmánybíróság különös jelentőséget tulajdonított annak, hogy a jogalkotó a hatályos Btk.-ban sem rendeli büntetni a rágalmazás bűncselekmény gondatlan alakzatát. Erre, valamint a [34/2004. (IX. 28.) AB határozat] Indokolásában kifejtettekre tekintettel megállapította: a rágalmazás gondatlansággal is megvalósítható alakzatához kapcsolódó alkotmányos elvárás a továbbiakban nem tartható fenn.”⁷⁵

Az említett 34/2004. (IX. 28.) AB határozat valóban tartalmaz idevágó fejtegetést. De megítélésem szerint sem ott, sem a 3328/2017. (XII. 8.) AB határozatban nem megfelelő a kiindulópont: az 1994-es határozat nem kívánta bevezetni a rágalmazás gondatlan elkövetési alakzatát, mindössze az adott állítás valóságtartalmának feltárása érdekében tanúsított magatartás tekintetében írt elő követelményt a mentesüléshez. Amint a 2004-es határozat helyesen megállapítja: „[a régi] Btk. 179. §-ában foglalt rágalmazás bűncselekménye kizárólag szándékosan követhető el, és a szándékosság megállapításához elegendő, ha az elkövető tudata átfogja: az állított tény alkalmas a becsület csorbítására.” A szándékosság tehát csak a sértő állítások közzétételére vonatkozik, nem arra, hogy csak szándékos hazugság lehet rágalmazó. Az elkövetőnek azt kell tudnia, hogy amit állít, az alkalmas arra, hogy a megcélzott személy társadalmi megítélését hátrányosan befolyásolja. Ez lehetséges valós tényállításokkal is, amelyek bizonyítását a bíróság megengedheti.⁷⁶ Ha a bíróság nem engedi a bizonyítást, akkor az egyébként igaz állítás is rágalmazó lehet. Az pedig, aki nem a kellő alaposággal járt el a valóságtartalom feltárásakor, elég, ha annyit tud, hogy a közlése hátrányos következménnyel járhat az általa érintett személyre nézve, és így elkövetési magatartása szándékos lesz. A rágalmazás bűncselekményét eshetőleges szándékkal is el lehet követni.⁷⁷ Ebből eredően a 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat indokolása e ponton nem helytálló, és kérdéses az is, hogy egyáltalán alkalmazza-e majd az AB a jövőbeni,

74 3465/2020. (XII. 22.) AB határozat [35]–[40] bek.

75 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat [63] bek.

76 Btk. 229. §.

77 Szomora Zsolt: Az emberi méltóság és egyes alapvető jogok elleni bűncselekmények. In Karsai Krisztina (szerk.): *Kommentár a Büntető törvénykönyvhöz*. Budapest, CompLex, 2013. 475.

büntetőjogi relevanciájú ügyekben. Amennyiben igen, az akár a véleményszabadság érvényesülési körének szűküléséhez is vezethet, hiszen az 1994-es határozatban rögzített, fent idézett alkotmányos követelmény nem a felelősség megállapításának feltételeit, hanem éppen az az alóli mentesülési okokat határozta meg. Azaz ha a gondossági kötelezettségek betartása a jövőben nem adhat mentesülést a rágalmazás megállapítása alól, akkor a valótlan tény szándékos közzététele önmagában elegendő lesz ahhoz.

4.5. A hírnév és a becsület védelme – híresztelés

A híresztelés a Ptk., a Btk. és a kapcsolódó joggyakorlat szerint a mástól származó információ továbbadását jelenti, és főszabályként azonos megítélés alá esik a közlőtől származó – azaz nem mások közléseként továbbított – valótlan és sértő tényállításokkal. A híresztelés a jóhírnév-védelem,⁷⁸ a sajtó-helyreigazítás,⁷⁹ valamint a rágalmazás⁸⁰ tényállásában is szerepel – az előbbi két esetben, ha megvalósul, polgári per alapja lehet. A sajtó-helyreigazítással foglalkozó – még jócskán az 1959-es Ptk. hatálya alatt született, de a Ptk., valamint a 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.) alkalmazása körében is megfelelően irányadó – PK 14. sz. állásfoglalás szerint „[a]kkor is szükség van a valótlan tényállítás helyreigazítására, ha a közlés idegen forrásból származik. A jogszabály ezért nemcsak a közvetlen észleleten alapuló közlés, hanem a mástól szerzett értesülések továbbadása, közlése, vagyis a híresztelés esetében is lehetővé teszi a sajtó-helyreigazítást. Sajtó-helyreigazításának tehát az olyan valótlan tartalmú, a való tényeket hamis színben feltüntető sajtóközlemény miatt is helye van, amely egyébként híven közli más személy (szerv) tényállítását, nyilatkozatát, vagy átveszi más szerv (sajtószerv) közleményét” (I. pont).

Ez a tétel rögzíti tehát a főszabályt, és ennek érvénye kiterjeszhető a jóhírnév-védelem tényállásának értelmezésére is. A média régóta vitatja e szabály összeegyeztethetőségét a sajtószabadság jogával. A közügyekről, a nyilvános eseményekről adott beszámoló közzétételének érdeke ütközhet a hírnévvédelem, illetve a valós állítások közzétételének érdekével. A médiának számos esetben nincs vagy erősen korlátozott az ideje, lehetősége az információ valóságtartalmának ellenőrzésére. Önmagában a hamis állítások közéleti szereplők általi közzététele is hírértékű, a közügyekről való beszámoló e nélkül nem is képzelhető el. Továbbá a média szakkérdésekben nem dönthet a szemben álló álláspontok között, és nincs minden esetben lehetősége meghallgatni a másik felet, bár alapvető sajtóetikai elvárás, hogy törekedjen rá.

Az Alaptörvény hatálya alatt már három, a híresztelés kérdését érintő AB határozat született. Ezek közül az első, a 34/2017. (XII. 11.) AB határozat megállapította, hogy a sajtószabadság jogából fakadó „alkotmányos követelmény, hogy a közéleti szereplők sajtótájékoztatóján a közügyek vitájában egymást érintően tett kijelentésekről hűen,

78 Ptk. 2:45. § (2) bek.

79 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól (Smtv.) 12. §.

80 Btk. 226. §.

saját értékelés nélkül tudósító, a közlések forrását egyértelműen megjelölő és a jóhírnevet esetleg sértő tényállításokkal érintett személy cáfolatának is helyet biztosító (vagy a válaszadás lehetőségét felkínáló) médiatartalom-szolgáltató tevékenységét nem lehet a személyiségi jogsértés polgári jogi szankcióit megalapozó híresztelésként értékelni.⁸¹ Az AB szerint a bíróságoknak vizsgálniuk kell, hogy a sajtó megfelelően járt-e el a tudósítás elkészítésekor, illetve annak tartalmát tekintve.⁸² A döntés kiemeli, hogy a sajtó elsődleges feladata a közéleti kérdésekről szóló információk nyilvánosságához közvetítése, amelynek releváns eleme a közéleti szereplők megszólalásainak, álláspontjainak terjesztése, ugyanakkor e tevékenység ellátása során sem járhat el korlátozás nélkül.

Az újságírók egyik alapvető felelőssége a közölt hírek, információk hitelességének ellenőrzése, ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a valótlan tényállításokért viselt felelősség kérdését minden esetben azonos szempontok alapján kellene megítélni, az alkotmányossági megfontolások mérlegelését figyelmen kívül hagyva. Az AB szerint ilyen körülménynek kell értékelni a közügyekre vonatkozó információk áramlásának érdekét, valamint a sajtó viszonyát az általa közölt kijelentésekhez, ekképpen például a közéleti szereplők sajtótájékoztatóiról szóló tudósítás esetén e szempontok különös súllyal veendőek számításba.⁸³ Ugyanakkor a sajtó tájékoztató tevékenységének szabadsága nem lehet korlátlan. Az újságírók egyik fő feladata az általuk közölni kívánt hírek valóságának ellenőrzése.⁸⁴ A média felelősséggel tartozik a közéleti vitákban elhangzottak nyilvánosságához való eljuttatásáért, egyúttal, mivel ilyen esetben inkább közvetítő eszközként (csatornaként), semmint önálló véleményformáló szereplőként lép fel, a jogsértő állítások továbbításáért fennálló felelőssége korlátozott.⁸⁵

Az AB döntése rögzíti, hogy a bírói gyakorlat meghatározta azt az esetkört, amelyben a sajtó mentesülhet a mások közléseiben megfogalmazott jogsértő állításokért viselt felelősség alól. A polgári jogi híresztelés fogalma kapcsán kialakult gyakorlat kezdetben ilyennek tekintette a büntetőeljárással kapcsolatos hivatalos információk közlését, majd fokozatosan kiszélesedett a hasonló elbírálás alá eső ügyek köre más bírósági és hatósági eljárásokról szóló tudósításokra. Az AB döntése az esetkörökkel azonos megítélés alá tartozónak ítélte a közéleti szereplők sajtótájékoztatójáról szóló tudósítást is, hangsúlyozva, hogy ez nem érinti a sajtónak az általa közölt tények valóságtartalmának ellenőrzésére vonatkozó általános kötelezettségét, csupán az abból fakadó felelősség alóli mentesülés egyik esetkörét jelöli ki.⁸⁶

A felelősség alóli mentesülés korlátozottsága tekintetében az AB döntése meghatároz olyan feltételeket, amelyek teljesülése esetén a sajtó nem követ el jóhírnév-sértést a közéleti szereplők sajtótájékoztatóján elhangzottak továbbadása (híresztelése)

81 34/2017. (XII. 11.) AB határozat rendelkező rész, 1. pont.

82 34/2017. (XII. 11.) AB határozat [32] bek.

83 34/2017. (XII. 11.) AB határozat [41] bek.

84 34/2017. (XII. 11.) AB határozat [42] bek.

85 34/2017. (XII. 11.) AB határozat [46] bek.

86 34/2017. (XII. 11.) AB határozat [47] bek.

esetén. E követelmények: a sajtótájékoztatón elhangzottak valóság-hű közlése, a közlés forrásának azonosíthatósága (egyértelmű megjelölése) és a saját értékelés megfogalmazásától való tartózkodás. Ezen túlmenően az AB a vizsgált esetben a felelősség alóli mentesülés körében értékelhető feltételek közé tartozónak ítélte a megszólalással érintett ellenérdekű fél álláspontjának a vitatott cikkhez kapcsolt közzétételét. A testület egyúttal leszögezte, hogy a valóság bizonyítása alóli mentesülés lehetőségével szembeni visszaélésként értékelendő a fenti feltételek bármelyikétől való tudatos eltérés, amely a felelősség megállapíthatóságának következményét vonhatja maga után, de az adott tényállás tekintetében más releváns körülmény is utalhat ilyen visszaélésre.⁸⁷

A határozat kétségtelenül előremutató, és alkalmas arra, hogy a megmerevedett joggyakorlatot a vélemény szabadság javára fellazítsák, de kritikával is illethető. A határozatban rögzített alkotmányos követelmény kiemeli a médiatartalom-szolgáltatókat, így a híresztelés esetén az objektív felelősségi alakzat alkalmazása alóli kivétel csak rájuk (a „sajtóra”) alkalmazható, azonban e megközelítés túlzottan szűkítő. A vélemény szabadság a legtöbb esetben a beszélő személyétől függetlenül védi a közlés tartalmát (lásd például a személyiségvédelem vagy a gyűlölködő kifejezések vonatkozó szabályait), és a Ptk. sem tesz különbséget a megszólalók között. Ezért ha valaki egy közéleti szereplő sajtótájékoztatójáról tudósít – felelősen eljárva –, akkor attól függetlenül kellene számára biztosítani a mentességet, hogy médiatartalom-szolgáltató-e, vagy csak egyéni megszólaló (blogger, közösségimédia-felhasználó stb.). A vélemény szabadság és a Ptk. dogmatikai rendje nem engedi e kettő szétválasztását a híresztelés vonatkozásában: a sajtónak nem kötelezettsége a közérdek szolgálata a közügyek vitáinak bemutatásával, viszont e szolgálatot más – „nem-sajtó” – is elláthatja.

Szintén felvethető, hogy az alkotmányos követelmény abban a tekintetben is szűkítő, hogy kizárólag a közéleti szereplők által tartott sajtótájékoztatókról szóló tudósításokra terjeszti ki a kivételi kört. A sajtótájékoztató ugyan fontos és gyakori módja az információszerzésnek, de korántsem az egyetlen. A közügyekben közzétett álláspontokról szóló beszámoló ugyanakkor a sajtó és a közönsége számára általában véve – a közlés módjától függetlenül is – fontos. A jogalkalmazói gyakorlat további formálódásakor indokolt lesz majd megvizsgálni annak lehetőségét, hogy a közéleti szereplők által közöltek pontos és részletes bemutatása, a másik fél megszólalási lehetőségének biztosítása, valamint a közlő megnevezése esetén a sajtó (illetve az előbbieket szerint bármely beszélő) általánosan mentesülhessen a híresztelés miatti felelősség alól.

A híresztelés tárgyában másodikként született döntés, a 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, egy hónappal az elsőt követően rögtön szűkítette az abban foglalt alkotmányos követelmény érvényesülési körét, újabb alkotmányos követelmény rögzítése nélkül. Az ügyben a média egy közéleti kérdéssel kapcsolatban tett közzé cikket (futballszurkolók rasszista megnyilvánulásai egy konyári iskola előtt), amely tartalmazott

⁸⁷ 34/2017. (XII. 11.) AB határozat [48] bek.

egy linket is. A linkről elérhető volt egy olyan felvétel, amelyen a helyi roma önkormányzat elnöke – a per I. rendű alperese – a cselekményt a Jobbik politikai párttal hozza összefüggésbe („Bejött a Jobbik, bejött egy busszal”). A többségi vélemény azt állapította meg, hogy a média csak abban az esetben mentesül a híresztelt – a konkrét ügyben linkelt tartalomként közvetve elérhetővé tett – valótlan tényállításért viselt felelősség alól, ha az adott médiatartalom kizárólag a közügy vitájában részt vevő személyek megnyilvánulását tartalmazza, és azon felül semmi más.

„Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint – figyelemmel a 34/2017. (XII. 11.) AB határozatban megállapított alkotmányos követelményre – egy sajtótudósítás akkor esik kívül a híresztelés értelmezési körén, ha a médiatartalom fókuszában kizárólag a közéleti vitában részt vevő személyek megnyilvánulásainak naprakész és hiteles becsatornázása áll. Az adott esetben a sajtótudósítás fókuszában nem az I. rendű alperes nyilatkozata állt, hanem az eseményekkel összefüggésben álló, egymásnak ellentmondó információk bemutatása. Ebből következően az adott esetben vizsgált sajtótudósítás híresztelésnek minősül.”⁸⁸

Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet alapjául szolgáló médiatartalom – amint arra a Kúria is felhívta a figyelmet ítéletében – tényfeltáró írás, oknyomozó cikk volt, ebből következően „az eseményekkel összefüggésben álló, egymásnak ellentmondó információk bemutatása” is megvalósult benne. Azonban álláspontom szerint a többségi indoklás úgy utal a 34/2017. (XII. 11.) AB határozatba foglalt alkotmányos követelményre, hogy valójában eltér attól. A 2017-es döntés azon tudósításokat vonja ki a híresztelés főszabálya alól, amelyek „a közéleti szereplők sajtótájékoztatóján a közügyek vitájában egymást érintően tett kijelentésekről hűen, saját értékelés nélkül tudósít[anak], a közlések forrását egyértelműen megjelöl[ik] és a jóhírnevet esetleg sértő tényállításokkal érintett személy cáfolatának is helyet biztosít[anak]”. Ebből nem következik az, hogy – mint azt a 3002/2018. (I. 10.) AB határozat elvárná – a médiatartalom ne törekedhetne „az eseményekkel összefüggésben álló, egymásnak ellentmondó információk bemutatás[ára]”.

Megkockáztatom, hogy a 34/2017. (XII. 11.) AB határozatban rögzített „saját értékelés” tilalma sem a tudósítást tartalmazó médiatartalom egészére, hanem a sajtótájékoztatón elhangzottak pontos közvetítésére vonatkozik. Azért gondolom ezt, mert nem életszerű és a médiától nem is elvárható az olyan tudósítás, amely kizárólag a közéleti szereplő által mondottakat tartalmazza, mindenféle ehhez társuló, további szöveg nélkül. Ha mást nem is, címet, *leadet*, feliratokat kell fűzni a tudósításhoz, amely már önmagában az elhangzottakhoz való alkotó hozzájárulást igényel a média részéről. Ha a média felvállalja az AB által alkotmányos küldetéseként meghatározott tájékoztató szerepet, és így a feladatának azt tekintjük, hogy az igazságot mutassa be, járja körül, keresse azt meg, ne pedig egy, a saját tartalmával szemben

88 3002/2018. (I. 10.) AB határozat [77] bek.

passzivitásra kötelezett kommunikációs felület legyen, akkor – a szemben álló nézetek bemutatása után – állást kell foglalnia az igazság és a hamisság kérdésében. De ekkor is felelősen kell eljárnia, és mások közléseit pontosan kell becsatornáznia, amely esetben mentesül a híresztelés miatti felelősség megállapítása alól. Megítélésem szerint a 34/2017. (XII. 11.) AB határozat alkotmányos követelménye ezt irányozza elő, nem általában véve, hanem a hivatalos sajtótájékoztatók vonatkozásában.

A 3002/2018. (I. 10.) AB határozat érvelése ezenkívül egy ponton egyértelműen szembe megy a korábbi határozattal. Az „egymásnak ellentmondó információk” bemutatását a mentesülés elleni érvként említi, miközben a korábbi döntés a szemben álló érdekelt felek megszólítását vagy a megszólalásuk lehetőségének felajánlását a sajtó felelős megatartásának megállapításához szükséges feltételként rögzíti. Világos, hogy ha a médiatartalom kizárólag egy érdekelt nyilatkozatának közléséből áll, akkor a média csak részlegesen tölti be demokratikus szerepét. Ugyanakkor a 3002/2018. (I. 10.) AB határozat nem szűkíti a felelősség alóli mentesülés elvi lehetőségét a sajtótájékoztatón elhangzottak közlésére, így az elvben bármely, közügyet érintő megnyilvánulásra kiterjedhet, igaz, csak a fenti megszorításokkal (azaz ellentmondó információk és a média saját álláspontja nélkül).

A Magyar Jeti Zrt. v. Hungary ítélet⁸⁹ az AB e döntése által érintett ügy nyomán született meg. A kérelmező az EJEB előtt arra hivatkozott, hogy a magyar hatóságok megsértették a véleményszabadsághoz fűződő jogát. Az ügy külön érdekessége, hogy a híresztelés egy internetes link cikkbe ágyazásával történt, így az internetes kommunikáció által lehetővé tett újfajta közlési mód jogi megítéléséről is szólt: lehet-e jogsértő egy olyan link pusztá közzététele, amelyről egy jogsértő, valótlan állítást tartalmazó szöveg, videó érhető el? Az EJEB megállapítása szerint amennyiben az újságíró, illetve az általa készített médiatartalom nem fejezte ki egyetértését a jogsértő tartalommal, illetve jóhiszeműen, kellő gondossággal, a szakmai etika szabályainak betartásával járt el, a link közzététele önmagában nem valósít meg hírnévsértést. Figyelembe kell venni emellett a jogsértő tartalom kontextusát, hogy milyen ügyben jelent meg a nyilvánosságban, és kire vonatkozik. A kiemelt közéleti szereplők (jelen esetben egy parlamenti párt) tőrészküszöbe az ilyen esetekben is magasabban kell legyen az átlagosnál.⁹⁰ Az ügyben született jogerős döntéssel tehát Magyarország megsértette a kérelmező véleményszabadsághoz fűződő jogát.

Az AB egy következő, a híresztelés kérdését érintő döntésében, a 3217/2020. (VI. 19.) AB határozattal, elutasította a kúriai ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt, mert úgy látta, hogy az megfelelően alkalmazta a 34/2017. (XII. 11.) AB határozatban foglalt alkotmányos követelményeket. A 3466/2020. (XII. 22.) AB határozat ugyanerre a következtetésre jutva szintén elutasította a panaszt. Az ügyben vitatott cikk úgy tudósított egy politikai sajtótájékoztatójáról, hogy nem adott lehetőséget az ott megnevezett másik fél, az indítványozó reakciójának közlésére. Az AB szerint ez azért maradt a jogszerűség

⁸⁹ Magyar Jeti Zrt. v. Hungary, no. 11257/16., 2018. december 4-i ítélet.

⁹⁰ Magyar Jeti Zrt. v. Hungary, no. 11257/16., 2018. december 4-i ítélet. 77–82. bek.

keretein belül, mert a sajtótájékoztató elhangzó, az indítványozóval kapcsolatban megfogalmazott állítások már korábban napvilágot láttak, azokra az indítványozónak volt lehetősége reagálnia.⁹¹

4.6. A hírnév és a becsület védelme – internetes kommentek

Az egyes online tartalmakhoz fűzött kommentekkel (tartalomszolgáltatói moderálás mellett vagy anélkül, egy adott cikkhez, bejegyzéshez stb. az „olvasó” – felhasználó – által valamely internetes felületen közzétett hozzászólással) összefüggő kérdések nem voltak új keletűek az AB eddigi egyetlen komment-határozatának megszületésekor. A jogalkalmazási vita fő kérdése az, hogy a kommentelés lehetőségét biztosító platformok felelősségére vonatkozóan az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvényt (Ekertv.) vagy a polgári jog általános szabályait kell alkalmazni, azaz a jogsértő – személyiségi jogot sértő – kommentről való tudomás-szerzést követően a gyors eltávolítás mentesüléshez vezet-e, vagy a jogsértő tartalom közzétételében való részvétel esetén az objektív felelősség alapján a jogsértés ténye a felelősség megállapításához vezet.

Az Ekertv. értelmében ugyanis a tárhelyszolgáltató, noha főszabály szerint felelősséggel tartozik a jogsértő információkért, egyrészt nem köteles ellenőrizni az általa csak továbbított, tárolt vagy hozzáférhetővé tett információt, másrészt bizonyos feltételek teljesülése a felelősség alóli mentesülést eredményezi. A tárhelyszolgáltató akkor mentesül a felelősség alól, ha nem volt tudomása a tartalom jogsértő jellegéről, továbbá amint értesült róla, haladéktalanul intézkedett annak hozzáférhetetlenné tételéről. (A kommentelést biztosító tartalomszolgáltatást az Ekertv. fogalmi rendszere alapján lehetséges tárhelyszolgáltatásnak tekinteni.) Ezzel szemben mind az 1959-es Ptk., mind a hatályos Ptk. vonatkozó előírásai szerint a személyiségi jogot sértő tartalom közzétételének ténye az egyedüli döntő mozzanat, és az esetleges, jelzésre történő azonnali eltávolítás sem eredményez mentesülést az objektív jogkövetkezmények alól.

Az AB eddigi egyetlen, internetes kommentet érintő döntése, a 19/2014. (V. 30.) AB határozat, számos kritikát váltott ki.⁹² Az adott ügyben a felek között a jogsértés ténye nem volt vitatott, azt a honlap üzemeltetője sem vonta kétségbe – így e tekintetben az AB sem folytatott le érdemi vizsgálatot –, mindössze azt kifogásolta,

91 3466/2020. (XII. 22.) AB határozat [51] bek.

92 Lásd pl.: Balogh Éva: Egy lépést hátra. A magyar Alkotmánybíróság döntése az internetes hozzászólásokért való felelősségről. *Pro Futuro*, 5. (2015), 1. 142–150.; Grad-Gyenge Anikó: *Commentare necesse est* – néhány gondolat az Alkotmánybíróság „komment-határozatáról”. *Glossa Iuridica*, 2. (2015), 1–2. 122–142.; Klein Tamás: A tárhelyszolgáltató „omnipotens” felelőssége mint alkotmányjogi problematika: A harmadik személy tartalmáért való szolgáltatói felelősség az interneten. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* 3. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 349–374.; Koltay András: Az Alkotmánybíróság határozata az internetes kommentek polgári jogi megítéléséről. *Jogesetek Magyarázata*, 6. (2015), 1. 9–21.

az Ekertv.-re alapozva érvelését, hogy őt bármilyen „nem saját” tartalomért felelősség terheli, függetlenül attól, hogy a bejegyzést értesítésre haladéktalanul eltávolította.⁹³ A határozat szerint a honlap üzemeltetőjének felelőssége kizárólag a jogsértés tényén alapul, egyéb körülmény nem lehet döntő szempont, a jogsértés bekövetkezése esetén nem tehető különbség a különböző internetes oldalak, illetve az üzemeltető jogi felelőssége között.⁹⁴

A határozat indokolása több tekintetben is ellentmondásos, és abból a – hagyományos médiától eltérő logika mentén működő, de a közügyek vitái számára egyre fontosabb – online nyilvánosság alkotmányos sajátosságaira vonatkozóan általánosan is alkalmazható megközelítések nem olvashatók ki.⁹⁵ De ezzel együtt is megjegyzendő, hogy a jogsértő kommentek miatti felelősség megítélésének kérdésében, ami a határozat által eldöntendő legfontosabb kérdés volt, az AB által alkalmazott megközelítés nem példa nélküli, összhangban volt a döntés idején irányadó magyar joggyakorlattal, és utóbb az EJEB sem tekintette azt – ti. a személyiségi jogok megsértése miatti általános polgári jogi felelősségi szabályok alkalmazását – az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkével összeférhetetlennek. Így rendelkezett az EJEB az AB döntést megelőzően a Delfi v. Estonia ügyben⁹⁶ és később, az AB határozat alapjául szolgáló ügy folyamányaként elé kerülő MTE and Index v. Hungary ügyben is.⁹⁷ Magyarország marasztalását ez utóbbi esetben nem önmagában a polgári jogi felelősség alkalmazása, hanem a kommentek tartalmának eltérő megítélése okozta, mivel az EJEB szerint azokat nem lehetett volna jogsértőnek minősíteni. A fő kérdés tekintetében tehát az AB által alkalmazott megközelítés kompatibilisnek minősült az Egyezmény 10. cikkére vonatkozó strasbourgi gyakorlattal, így a fő kérdést illetően sem az AB döntését érintő heves kritikák, sem Magyarország EJEB általi marasztalását követő triumfálások nem tekinthetők megalapozottnak, még akkor sem, ha az AB-határozat indokolása valóban több tekintetben is zavaróan pontatlan vagy ellentmondásos.⁹⁸

4.7. A képmás védelme

A Ptk. 2:48. §-a szerint: „(1) Képmás vagy hangfelvétel elkészítéséhez és felhasználásához az érintett személy hozzájárulása szükséges. (2) Nincs szükség az érintett hoz-

93 19/2014. (V. 30.) AB határozat [56] bek.

94 19/2014. (V. 30.) AB határozat [64] bek.

95 Az indokolás bővebb és informálisabb kifejtését lásd a határozat előadó bírójától: Bragyova András: Szólásszabadság és sajtószabadság az internetes kommentek példáján. In Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum cuique: Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2016. 473–490.

96 Delfi v. Estonia, no. 64569/09, 2015. június 16-i ítélet [Nagykamara].

97 MTE and Index v. Hungary, no. 22947/13, 2016. február 2-i ítélet.

98 Az MTE-döntést elemző higgadt értékelésekre nézve lásd: Sepsí Tibor: No comment? Az internetes hozzászólásokért való jogi felelősség. *Fundamentum*, (2015), 4. 106–110.; Szigeti Tamás – Simon Éva: A hozzászólás szabadsága: a közvetítő szolgáltatói felelősség aktuális kérdéseiről. *Fundamentum*, 20. (2016), 2–4. 113–124.

zárulására a felvétel elkészítéséhez és az elkészített felvétel felhasználásához tömegfelvétel és nyilvános közéleti szereplésről készült felvétel esetén.” A szövegből úgy fest, hogy nem a közügyek, hanem a közszereplők, pontosabban a közszereplés azonosítása az egyedüli fontos szempont, és a nyilvános közéleti szereplésen kívül nincs mód a csökkentett személyiségvédelem alkalmazására – esetleg a 2:44. § alkalmazása segíthet valamelyest. Ehhez képest az alkotmánybírósági gyakorlat a „rendőrképmás”-ügyekben a 2:44. § figyelmen kívül hagyásával jutott el oda, hogy a véleményszabadság, illetve a tájékozódáshoz való jog szempontja a 2:48. § alkotmányos értelmezésében is irányadó.⁹⁹

A sajtó gyakran közöl álló- és mozgóképeket, amelyeken rendvédelmi dolgozók arccal, felismerhetően láthatók. E felvételek valamely közérdekű ügyről szóló beszámolót kísérnek, tehát a rendőrök képmása nem önmagában hírértékű. Az érintettek ezzel együtt is képmáshoz való joguk, magánszférájuk megsértéseként tekinthetnek e felvételek közlésére, kiemelve, hogy felismerhető ábrázolásuk nem hordoz többletinformációt, az általuk illusztrált, közügyet érintő beszámoló tartalmához érdemben nem „tesznek hozzá”.

Elsőként a 28/2014. (IX. 29.) AB határozat foglalkozott a rendőrökről készült felvételek összefüggésében konfliktusba kerülő képmásjog és a véleményszabadság egyensúlyának felállításával. A konkrét ügyben egy internetes hírportál „Rendvédelmi szakszervezet tüntetése” címmel jelentetett meg cikket, amelyhez egy „képgaléria” kapcsolódott. E képgyűjtemény két darabján egyedileg felismerhető módon, két-két rendőr volt arccal felismerhetően látható a másokat is ábrázoló csoportképeken. A rendőrök szolgálati feladatukat látták el, a tüntetést biztosították, a képen passzívan álltak, magatartásuk önmagában nem volt különös vagy a sajtó számára bármely okból érdekesnek tekinthető. A tudósításhoz a képek többletinformációt nem adtak hozzá, de nem is ábrázolták sértő, bántó, lealacsonyító módon vagy eltorzítva az érintett rendőröket.

Fontos megjegyezni, hogy az AB nem a Ptk. által biztosított kivételek egyikébe próbálta beeróltetni a tényállást. Az inkriminált képek nem voltak tömegfelvételek, és az AB elkerülte azt, hogy a rendőrök közterületen való munkavégzését, szolgáltatelljesítését nyilvános közszereplésnek minősítse, hiszen nem is tekinthető annak. Korábban a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozata a közszereplői státus hiányával érvelt a rendőrképmások védelme mellett, de a rendőr főszabályként – bár közhatalmat gyakorol – nem közszereplő, a nyilvánosság előtt végzett munkája pedig nem közszereplés.¹⁰⁰

A rendőr vagy más rendvédelmi dolgozó tevékenységéről való beszámoló azonban fogalmilag közügyet érint, éppen a közhatalom gyakorlásának átláthatósága,

99 A képmáshoz való jog gyakorlatának átfogó bemutatását lásd: Boronkay Miklós: A képmáshoz és a hangfelvételhez fűződő jog. In Csehi Zoltán – Koltay András – Navratyl Zoltán (szerk.): *A személyiség és a média a polgári és a büntetőjogban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 11–56.

100 A rendőrök közszereplői státusa elleni érvelést lásd: Pokrócos György: A rendőr képmásának nyilvánosságra hozatala. *Belügyi Szemle*, 67. (2019), 2. 89–108.

bíráhatósága miatt, ezért nem elegendő azt igazolni, hogy ők nem közszereplők.¹⁰¹ Az AB általános érvénnyel – azaz nem csak a rendvédelmiekre, sőt nem csak a közhatalom gyakorlóira vonatkozóan – mondta ki, hogy a képmás szabadon közölhető, „[a] nyilvános helyen készült, nem sértő, az érintett személyt tárgyilagosan ábrázoló felvétel általában nyilvánosságra hozható engedély nélkül, ha az a közérdeklődésre számot tartó tudósításhoz kapcsolódik és a jelenkor eseményeiről való szabad tájékoztatásához kötődik”¹⁰² Így kell megítélni a rendőri intézkedésről készült képfelvételeket is.¹⁰³ A Kúria utóbb elfogadta e megközelítést: „[a]mennyiben a közhatalmat gyakorló személy fellépésére a közéletet befolyásoló események során kerül sor, a képmáshoz való személyiségi jogainak gyakorlása, azok korlátozhatósága az általános, azaz a közéleti eseményeken pusztán jelenlévő magánszemélyek jogvédelmének szabályaihoz képest eltérő megítélés alá eshet.”¹⁰⁴

Az AB döntése nyomán tehát a Ptk. értelmezésébe be kell vonni az alkotmányos szempontokat is, amelyek a szabad tudósításhoz, az információkhoz való hozzájutáshoz, azaz a vélemény- és sajtószabadsághoz kapcsolódnak. Az AB és a Kúria az egyedi ügyekben e szempontot egy ideig még nem egységesen mérlegelte, amint azt a valódi alkotmányjogi panaszok után született újabb AB-határozatok igazolják, amelyek újra megerősítették a nyilvánosság érdekeihez fűződő szempont mérlegelésének jelentőségét.¹⁰⁵

Mivel a Kúria az AB döntése nyomán meghozott újabb ítéletében is jogsértőnek minősítette a képek közlését, újból az AB elé került az ügy. A Kúria abból indult ki, hogy a passzívan ácsorgó rendőrök képmásának közlése nem hordozott többletinformációt, ezért az AB által előírt mérlegelés eredményeképpen a bíróság joggal jut arra a következtetésre, hogy a képek közlése nem szükséges a megfelelő tájékoztatáshoz, így azok közzététele jogsértő. De ez az AB döntésének félreértése, amint azt a 3/2017. (II. 25.) AB határozat egyértelművé teszi. A kiindulópont ugyanis nem az, hogy csak a tájékoztatási tevékenység szempontjából releváns többletinformáció közlése esetén szorul vissza a képmáshoz való jog, éppen ellenkezőleg: az csak akkor érvényesíthető, ha a közlés visszaélészerű, öncélú, eltorzított. A vélelem tehát amellett szól, hogy a rendőrképmások közlése nyilvános eseményről való tudósításhoz kapcsolódóan megengedett.

„A bíróságok ilyen körülmények felmerülése esetén az Smtv. és az Mttv. hatálya alá tartozó sajtószerv esetén vizsgálhatják a tudósítás egészének tisztességességét

101 A kérdésben benne rejlő alkotmányos problematikára nézve lásd: Balogh Adrienn – Hegyi Szabolcs: A Kúria jogegységi határozata a közhatalmat gyakorlókról készült képmás és hangfelvétel nyilvánosságáról. Közszereplő-e a nyilvános helyen szolgálatot teljesítő rendőr? *Jogesetek Magyarázata*, 5. (2014), 2. 29–35.; Somody Bernadette: A rendőrcépmás-ügy mint az alapjogi ítélkezés próbája. *Fundamentum*, 20. (2016), 1. 103–112.

102 28/2014. (IX. 29.) AB határozat [44] bek.

103 28/2014. (IX. 29.) AB határozat [43] bek.

104 1/2015. számú BKMPJE határozat, IV. 3. pont.

105 Lásd: 16/2016. (X. 20.) AB határozat és 17/2016. (X. 20.) AB határozat.

és jóhiszeműségét, amely vizsgálat során azonban a feleknek – perbeli jóhiszeműségük tudatában – lehetőséget kell adni az ilyen állítások megtételére, a bizonyítékokkal való alátámasztására, cáfolatára. Ha ilyen körülmény nem merült fel azonban – mint ahogy a perbeli esetben soha nem volt kérdéses, a felperesek sem állították, hogy a tudósítás hamisan, ebből következően öncélúan ábrázolta volna jelenlétüket és szerepüket a tudósítással érintett eseménynél –, a bíróságok az Alaptörvény Alkotmánybíróság által a [28/2014. (IX. 29.) AB határozatban] meghatározott értelmezési tartományának megfelelően a jelenkori események bemutatásához fűződő alkotmányos érdek primátusát kötelesek érvényesíteni.”¹⁰⁶

Más hivatásrendek képviselőiről is készülhet nyilvános eseményen, akaratukon kívül képfelvétel. A 3021/2018. (I. 26.) AB határozat a tárgyaláson eljáró jogi képviselők – a perben a rendőrség képviseletét ellátó jogtanácsosok – képmáshoz való jogát érintette. A jogtanácsosok a tárgyaláson nem járultak hozzá, hogy róluk képfelvétel készüljön, a bíróság ezt követően rendelkezett arról, hogy kép- és hangfelvétel kizárólag a per felperesi oldaláról és magáról a bíróságról készülhet. Az AB határozat egyik indítványozója mégis készített felvételeket, amelyen a jogtanácsosok egyedileg felismerhetően szerepeltek. A később közzétett felvételen bemutatták az ítélet nyomtatott változatát is, amelyen olvasható volt a jogi képviselők neve is, az alábbi kommentár kíséretében: „Megdöböntő igazából az, amilyen alamuszi módon és hát elvtelen módon védik a pintéri rendőrséget jogtanácsosai.”

Az AB nem látta indokát a kúriai döntés megsemmisítésének, amely jogsértőnek minősítette a felvétel elkészítését és közzétételét. Fontos szempontnak minősült az, hogy a felvételek egy bírósági tárgyaláson készültek, amelynek nyilvánosságára speciális szabályok vonatkoznak, illetve hogy e szabályok alapján az eljáró bíró jogszerűen, végzésben tiltotta meg a felvételkészítést.¹⁰⁷ Mind a kontextus, mind az érintettek szerepe elhatárolja ezen ügyet a rendőrképmás-ügyektől, „a képfelvételeknek a bírósági végzés tiltása ellenére történő rögzítése és nyilvánosságra hozatala – a bírói mérlegelés nyilvánvaló megalapozatlanságának hiányában – nem tekinthető a sajtószabadság megfelelő, visszaéléstől mentes gyakorlásának.”¹⁰⁸

A 23/2019. (VII. 18.) AB határozat indítványozója egy televíziós szolgáltató, amely a híradójában tudósított egy, a Kúria előtt folyó tárgyalásról, amelynek során a vádlottat kísérő büntetés-végrehajtási dolgozó arcát nem takarta ki, őt felismerhetően

106 A rendőrképmás-ügyekről és az általuk felvetett kérdésekről átfogóan lásd: Fejes Erik: A rendvédelmi testületek hivatásos állományába tartozó személyek képmáshoz fűződő jogának korlátozhatósága. In Görög–Menyhárd–Koltay (2017) i. m. 143–161.; Papp János Tamás: Az Alkotmánybíróság két újabb határozata a rendvédelmi dolgozók képmásának nyilvánosságáról. *Jogesetek Magyarázata*, 7. (2016), 4. 5–11.; Papp János Tamás: A rendőrök képmáshoz való jogának kérdése. In Görög–Menyhárd–Koltay (2017) i. m. 119–142.; Sándor István: A képmáshoz való jog és a sérelemdíj bírósági gyakorlatának tendenciái. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 4. 53–69.; Tóth J. Zoltán: Rendőrképmás: sajtószabadság és képmáshoz való jog a polgári jogi és az alapjogi jogosultságok kereszttűjén. *Pro Futuro*, 7. (2017), 2. 110–128.; 3/2017. (II. 25.) AB határozat [25] bek.

107 3021/2018. (I. 26.) AB határozat [24] bek.

108 3021/2018. (I. 26.) AB határozat [30] bek.

bemutatta. Az ügyben az AB a rendőrképmás-ügyek tényállásától egy fontos ponton eltérő kérdést kellett hogy megítéljen: a közhatalmat gyakorló, bírósági tárgyaláson – azaz nem közterületen – jelen lévő személy képmása közzétehető-e a tudósítás keretében?¹⁰⁹ A testület megállapította, hogy az ügyben született bírósági döntések a képmáshoz való jog védelméből indultak ki, ugyanakkor nem rögzítették a tudósítás egyetlen olyan elemét sem, amely az érintett méltóságát sértette volna. Azonban „közhatalmat gyakorló személy e minőségében folytatott tevékenységének képi bemutatása csak akkor ütközik akadályba, ha ennek külön alkotmányos indoka van. Az igazságszolgáltatás rendje és a bíróság függetlensége igazolhatja a sajtószabadság korlátozását a tárgyalóteremben, de önmagában a felismerhetővé válás nem ilyen ok. A közhatalmat gyakorló személy – összhangban a [28/2014. (IX. 29.) AB határozatban] levont következtetésekkel – a bírósági tárgyaláson sem hivatkozhat az emberi méltóság védelmére amiatt, mert egy médiatartalomban felismerhetővé válik.”¹¹⁰

Az AB gyakorlata kiterjed a közéleti és a politikai szereplők képmásának közlésével összefüggő alkotmányos kérdésekre is. A 3313/2017. (XI. 30.) AB határozat alapján a bírósági tárgyaláson a politikai szereplő terheltről készült kép – még ha utóbb az eljárásban fel is mentették – közérdeklődésre tarthat számot, a terhelt közéleti szereplői minőségéhez kapcsolódik. A média objektív módon, képi eszközökkel is tudósíthat egy büntetőeljárás állásáról, ha a tudósítás összhangban áll az adott eljárás aktuális állásával, és tiszteletben tartja az ártatlanság vélelmének alkotmányos alapelvét. Önmagában a képi bemutatás nem sérti ezen elvet, és a terhelttel szemben alkalmazott fizikai kényszerítő eszközök (bilincs) bemutatása sem minősül eleve visszaélészerűnek vagy méltóságot sértőnek.¹¹¹ A személyiségi jogsértésre hivatkozó indítványt az AB ennek megfelelően elutasította.

A 3348/2018. (XI. 12.) AB határozat egy másik politikai közszereplő terhelt képmásának közlését követően indult. Az indítványozó internetes hírportál cikkének illusztrációjaként egy, az illetőről korábban, egy bírósági büntetőeljárás során, egy másik hírportál számára készült képet használt. Fontos körülmény, hogy az érintett közszereplő a kép közzétételét követően korábban az elkészítő hírportállal szemben polgári pert nyert, sikerrel hivatkozva a képmásával való visszaélésre. Az AB azonban a jelen ügyben rögzítette, hogy ezzel együtt is, a kép felhasználásának alkotmányossága a konkrét esetre nézve, külön vizsgálható.¹¹² A kép szorosan összefügg az újabb cikk tartalmával és az ott bemutatott, közérdeklődésre számot tartó bírósági eljárással, amely a korábbi politikus közéleti szereplői minőségéhez, tisztségéhez kapcsolódott. Továbbá a fénykép nem ábrázolja őt megalázó helyzetben, súlyosan bántó vagy az emberi méltóság korlátozhatatlan, az emberi státuszt meghatározó lényegét sértő módon.¹¹³ Ennek megfelelően a képmás közzététele nem minősül a sajtószabad-

109 23/2019. (VII. 18.) AB határozat [29]–[30] bek.

110 23/2019. (VII. 18.) AB határozat [41] bek.

111 3313/2017. (XI. 30.) AB határozat [51]–[62] bek.

112 3348/2018. (XI. 12.) AB határozat [36] bek.

113 3348/2018. (XI. 12.) AB határozat [37] bek.

ság jogával való visszaélésnek, az ettől eltérően döntő ítéletábrái ítélet Alaptörvény-ellenes.¹¹⁴

A 26/2019. (VII. 23.) AB határozat előzményeként a nyilvánosságot jobbra kerülő politikai tanácsadóról külföldi nyaralásán készütek felvételek, amelyeket az általa meglátogatott szórakozóhely megbízásából készütek. Fontos körülmény, hogy az intézmény általános szerződési feltételei szerint a tanácsadó hozzájárult ahhoz, hogy reklámcélra a személyére is kiterjedő felvétel készüjön, és azt a szórakozóhely a saját tevékenysége során felhasználja. E felvételeket közölte újra egy magyar internetes hírportál. Az AB elutasította az alkotmányjogi panaszt, mert a tanácsadó nyaralásáról készült beszámoló közügynek minősült, és amennyiben „a sajtó közügyek vitatásával kapcsolatos ügyben, közszerepléssel összefüggésben tesz közzé képmást, a »képmásvédelem« csak akkor lehet a sajtószabadság valós korlátja, ha a képmás közzététele – a felismerhetővé váláson túlmutatóan – valamilyen alapjog sérelmét (különösen az emberi méltóság vagy a magánélethez való jog megsértését) okozza”¹¹⁵ A cikk és képi illusztrációja nem volt hírnév- vagy becsületsértő, és „a sajtó a közügyek vitatásával összefüggésbe hozhatóan osztott meg médiatartalmat a közéletre hatást gyakorló magánszemély magánéletéről. Mivel jelen esetben épp a magánélet (az érintett vagyoni helyzete, életvitele) volt a demokratikus vita tárgya, az indítványozó a felvétel elkészítéséhez és promóciós célú megosztásához hozzájárult, ezért helyesen értelmezte a bíróság, hogy ennek az információnak a széles közvéleménnyel való megosztása nem jelenti az indítványozó emberi méltóságának vagy magánéletéhez való jogának a megsértését.”¹¹⁶

A 3467/2020. (XII. 22.) AB határozat egyik indítványozója egy politikus, a másik pedig annak nem közszereplő házastársa. A támadott bírósági döntés elutasította a képmáshoz való joguk védelmére vonatkozó igényüket. Az ügy tényállása szerint egy internetes hírportál közölte a politikus fényképeit, valamint a közösségimédia-fiókjához illesztett profilképét, amelyen házastársával együtt látható. Az AB megállapította, hogy a politikusról készült képek egyike sem tekinthető magánéleti esemény ábrázolásának.¹¹⁷ A feleség ugyan alappal hivatkozhatna a magánélethez fűződő jogai megsértésére képmása közzététele esetén, de a konkrét esetben a profilképről – annak kis mérete és felnagyíthatatlansága miatt – nem vált felismerhetővé, így alapjogának sérelme sem következett be.¹¹⁸

A 3019/2021. (I. 28.) AB határozat azt követően született, hogy az egyik internetes portál olyan cikket tett közzé, amely azt elemzi, hogy egy megyei jogú város polgármesteréhez milyen kapcsolat fűz egy családot, és tagjainak vagyoni helyzete miképp alakult, emellett más médiaszolgáltatóktól származó fényképfelvételeket is közölt

114 3348/2018. (XI. 12.) AB határozat [38] bek.

115 26/2019. (VII. 23.) AB határozat [40] bek.

116 26/2019. (VII. 23.) AB határozat [42] bek.

117 3467/2020. (XII. 22.) AB határozat [69] bek.

118 3467/2020. (XII. 22.) AB határozat [72] bek.

a polgármesterről és a családtagokról.¹¹⁹ A bíróságok megállapították a képmáshoz való jog megsértését. Az AB döntésének fontos szempontja volt, hogy a közölt felvételek nem a cikk illusztrálása céljából, hanem egy korábbi közszereplés alkalmával készültek. A cikk tartalma ugyanakkor közügyet érintett.¹²⁰ Az AB mérlegelést követően alkotmányosnak fogadta el a bíróságok azon döntését, amely „a fényképfelvétel közlését a nem közhatalmat gyakorló érintett hozzájárulásához köti az olyan esetekben, amikor a felvétel nem kapcsolódik ahhoz a közszerepléshez, amiről a közlés szól”.¹²¹ Az AB a megsemmisítésre irányuló indítványt elutasította.

4.8. A magánélet és a személyes adatok védelme a Ptk.-ban

A magánélet védelme a Ptk.-ban nevesített személyiségi joggá vált (2:43. § *b*) pont), amelynek önálló tartalmát a bírói gyakorlat alakítja. E személyiségi jog terjedelme is a közügyek nyílt vitatásának érdekében keresztül határozandó meg, akárcsak a magánülethez való általános joggal szükségszerűen átfedésben lévő személyes adatok védelméhez való jog.¹²²

A Quaestor vállalatcsoport körüli botrányval kapcsolatban egyazon magán-személy hét AB-döntésben is szerepelt indítványozóként.¹²³ Az előzményképpen perbe fogott lapkiadó, televíziós médiaszolgáltató és internetes hírportálok kiadói a Quaestor-botrányval kapcsolatban közöltek cikkeket, amelyekben az indítványozó hozzájárulása nélkül nyilvánosságra hozták nevét, korábbi munkahelyeinek megnevezését, élettársi kapcsolatának tényét és élettársának nevét, valamint élettársa családi kapcsolatait, ezen keresztül az indítványozó tágabb értelemben vett családjával kapcsolatos adatokat. (Az indítványozó magánszemély, aki a Quaestornál dolgozott, élettársa pedig a legfőbb ügyész lánya. A cikkek ezen információkból következtek arra, hogy az ügyben az ügyészség fellépésének állítólagos késlekedéséhez a munkatársi és családi kapcsolatoknak köze lehetett. Ezen sugalmazás valóságtartalmát a cikkek nem próbálták meg bizonyítani.) Az előzményi döntésekben a Kúria azon korábbi bírósági ítéleteket hagyta helyben, amelyek teljes egészében elutasították a magánülethez és a személyes adatok védelméhez fűződő személyiségi jogok megsértésnek megállapítására irányuló igényt. A hét döntés közül e tekintetben egy kivétel akad, amelyben – mivel a bíróság első- és másodfokon is megállapította a magánélet és a személyes adatok védelméhez fűződő jog sérelmét, amit a Kúria is hatályában

119 3019/2021. (I. 28.) AB határozat [2] bek.

120 3019/2021. (I. 28.) AB határozat [36] bek.

121 3019/2021. (I. 28.) AB határozat [38] bek.

122 A „magánülethez való jog” mint személyiségi jog értelmezéséről, lehetséges tartalmáról lásd: Menyhárd Attila: A magánülethez való jog a szólás- és médiaszabadság tükrében. In Csehi-Koltay-Navratyl (2014) i. m. 177–226.; Görög Márta: A magánülethez való jog mint a személyiségi jog újabb, magánjogi kódexben nevesített vonatkozása. In Balogh (2016) i. m. 51–63.

123 3209/2020. (VI. 19.) AB határozat, 3210/2020. (VI. 19.) AB határozat, 3211/2020. (VI. 19.) AB határozat, 3212/2020. (VI. 19.) AB határozat, 3213/2020. (VI. 19.) AB határozat, 3214/2020. (VI. 19.) AB határozat, 3215/2020. (VI. 19.) AB határozat.

fenntartott – az AB elutasította a panaszt.¹²⁴ A bíróságok ezen utóbbi döntés előzményeképpen az indítványozó nevének közlését ítélték jogsértőnek, és megállapították, hogy az élettársi kapcsolat tényének és élettársa családi kapcsolatainak nyilvánosságra hozatalával nem sérült a felperes magánélet védelméhez fűződő személyiségi joga, az AB pedig ezzel egyetértett.

Az AB valamennyi döntésében megállapította, hogy a közügyben való érintettség, a közügy jelentőségére is tekintettel, szükségessé teheti a nem közszereplő indítványozó személyes adatainak védelméhez fűződő jogának korlátozását¹²⁵ – az egyszerűség kedvéért a továbbiakban csak az első határozatra hivatkozunk, de az érvelés lényegében mindegyikben azonos volt.

Ami a név közzétételét illeti, a megfelelő tájékoztatás név nélküli (anonim) tudósítással is elvégezhető lett volna, így a sajtó magatartása sérti az indítványozó magánszféráját.¹²⁶ A korábbi munkahelyének a hozzájárulása nélküli közzététele nem minősült jogsértőnek.¹²⁷ A Quaestor vezetőjével fennálló munkakapcsolat, valamint az indítványozót a legfőbb ügyészhez fűző magánéleti kötődés olyan, „a közérdeklődésre számot tartó ügyszhez kapcsolódó személyes adat, amelyek nyilvánosságra hozatala az érintett közügy megvitatása érdekében nem tekinthető sem önkényes, sem indokolatlan közlésnek, az a véleménynyilvánítási szabadság magasabb szintű oltalmát élvezti”.¹²⁸ A családi kapcsolatokról való beszámoló vonatkozásában az AB is a sajtó tájékoztatáshoz fűződő feladatának tulajdonított nagyobb súlyt a magánszféra védelmével szemben.¹²⁹

A 3308/2020. (VI. 24.) AB határozat indítványozója egy gyermekek üdültetésére létrejött alapítvány főtitkára volt, akiről egy cikket tettek közzé, illusztrációként fotó- és videófelvételt is közzölve az általa bérelt luxusvilláról, annak kertjéről és egy kitakart rendszámú autóról. Az AB leszögezte, hogy „a sajtószabadság nem ad általános felhatalmazást más ingatlanjának fényképezésére”.¹³⁰ Az otthon, a magánlakáshoz fűződő jogok alkotmányosan védettek, az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése által. De e rendelkezés nem magát az ingatlant, hanem az egyén magánszféráját védi.¹³¹ A közzölt képek azonban nem ábrázoltak olyat, ami a magánélettel kapcsolatba hozható; a bérlemény tulajdonosa pedig már korábban hozzáférhetővé tette az ingatlan címét és az arról készült képeket. „Az indítványozó abban a tudatban választotta magánélete ideiglenes színhelyéül a nyaralót, hogy tudhatta, arról hozzáférhetőek felvételek. Hasonló felvételek újbóli megjelenése miatt nem hivatkozhat magánéletének sérelmére.”¹³²

124 3214/2020. (VI. 19.) AB határozat.

125 [3209/2020. (VI. 19.) AB határozat [48] bek.

126 3209/2020. (VI. 19.) AB határozat [51]–[52] bek.

127 3209/2020. (VI. 19.) AB határozat [54] bek.

128 3209/2020. (VI. 19.) AB határozat, [57] bek.

129 3209/2020. (VI. 19.) AB határozat, [60] bek.

130 3308/2020. (VI. 24.) AB határozat [34] bek.

131 3308/2020. (VI. 24.) AB határozat [36] bek.

132 3308/2020. (VI. 24.) AB határozat [36] bek.

5. „Politikai” beszéd

A „politikai” beszédnek ezen áttekintésben azt tekintjük, amikor valamely sajátos helyzetből fakadóan kizárólag politikusok, illetve politikai pártok tehetik közzé véleményüket, amely mások – elsősorban más politikusok – jogait sérthetik; ilyenek a választási kampányban közzétett megnyilvánulások, a politikai reklámok a médiában és a parlamenti képviselők beszédei az országgyűlés plenáris vagy bizottsági ülésein.

5.1. Véleményszabadság a választási kampányban

A valódi alkotmányjogi panasz lehetőségének köszönhetően az AB-gyakorlat a választási kampányok során tett megszólalásokkal kapcsolatban is kialakulhatott. A 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat alapjául szolgáló ügy kérelmezőjének politikai reklámfilmjét a médiaszolgáltató nem közölte. A filmben „egy katonai egyenruhába bújt majomnak öltözött ember szerepel, aki korábbi magyar miniszterelnökök hangjára tátog”.¹³³ A Kúria álláspontja szerint „az állattal való azonosítás mindenkor dehumanizálja az érintett személyt, és ez az adott esetben alkalmas lehet az emberi méltóság megsértésére”.¹³⁴ Az AB – egyetértve a Kúriával – azt fejtette ki, hogy „[a]z Alaptörvény által védett véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos vélemények esetében tágabb, mint más személyeknél, az emberi méltóságuknak az ő esetükben is van egy olyan lényegi, érinthetetlen magja, amelyet az esetleges kritikát megfogalmazó személyek is kötelesek tiszteletben tartani. Jelen választási ügyben az érintetteknek állatokként történő, megalázó módon megvalósított ábrázolása ezt a lényegi tartalmat – és ezzel az Alaptörvény II. cikkét és a IX. cikk (4) bekezdését – sérti meg.”¹³⁵

Álláspontom szerint vitatható, hogy az ügyben szereplő ábrázolás megvalósította-e az emberi méltóság sérelmét. A Kúria és az AB döntése sem tér ki arra a kérdésre, hogy a szatíra, paródia mennyiben élvezi a véleményszabadság védelmét. Kétséges, hogy önmagában az a körülmény, hogy közéleti szereplők képletesen állatok „bőrébe bújnak”, „állattal való azonosításként” értelmezhető-e, aminek megítélése az ügy lényegét érinti, ezért bővebb kifejtése indokolt lett volna. A választási kampány időszakában a közéleti szereplőknek tűrniük kell a kemény, olykor szélsőséges kritikát. Azt józan ésszel senki nem gondolhatja, hogy az érintett kiemelt közéleti szereplőket a film készítői nem tekintik a *homo sapiens* fajába tartozóknak, így a film, bár szó szerinti értelmezéssel valóban állatokként ábrázolt közszereplőket, paródiajellege miatt nem valósíthatta meg „az érintett személy emberi státuszának teljes, nyilvánvaló és súlyosan becsmérlő tagadását”.¹³⁶

133 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat [2] bek.

134 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat [3] bek.

135 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat [17] bek.

136 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat [62] bek.

A tényállítások és a vélemények elhatárolásához is fontos adalékul szolgál a választási kampányokban közzétettekkel kapcsolatban formálódó bírósági és alkotmánybírói gyakorlat, amely ráadásul kapcsolódást mutat a Ptk. vonatkozásában kialakuló alkotmányos értelmezéshez. A 31/2014. (X. 9.) AB határozatban a testület magától értetődően vette alapul a közszereplők személyiségvédelme kapcsán kialakult gyakorlatát: „Választási kampányban tipikusan a közszereplők egymás közti kontextusában kell értelmezni és megítélni a véleménynyilvánítási szabadságot, illetve annak korlátait.”¹³⁷ Ez a megközelítés vitatható; a 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (Ve.) 2. § (1) bekezdés e) pontja „jóhiszemű és rendeltetésszerű” joggyakorlást ír elő, azaz a szóban forgó ügyekben ennek mércéjét szükséges megtalálni (mikor lehet jóhiszeműen valótlan állítást tenni, elvben lehetséges-e szélsőséges, bántó véleményt jóhiszeműen közzétenni, illetve melyek a rendeltetésszerű joggyakorlás keretei egy választási kampányidőszakban).

A személyiségi jogok védelmével kapcsolatban kialakult mércék más tényállások alkalmazásával függenek össze, így nem magától értetődő, hogy a Ve. kontextusában is irányadók lehetnek. Ugyanakkor nem meglepő, hogy a Kúria és az AB is ezekhez nyúlt, tekintettel arra, hogy a tényállásokban több analógia fedezhető fel, például ami a közszereplők érintettségét, a tényállítások és vélemények szükséges elhatárolását és a közügyek vitatását illeti. A konkrét ügyben az AB lényegében felülbírálta az ítéletét: „A bírói döntés azt sem vette figyelembe, hogy a panaszos véleményként fejtette ki mondandóját. Az értékítélet, illetve a tényállítás közötti különbségtételnek úgyszintén lehet alkotmányossági relevanciája. [...] A véleménynyilvánítás szabadsága tehát fokozottan érvényesül olyan értékítéletekkel kapcsolatban, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzók és felfokozottak.”¹³⁸

Az AB döntésében meghatározhatta volna a tényállítások és a vélemények elhatárolásának alkotmányos kereteit. A választék ráadásul nem szűkül le a tényállítás és a vélemény kettősére, ezért ennél differenciáltabb megközelítésre van szükség, és el kell határolni egymástól a tényállításokat (ezek lehetnek valóságok és valótlanok), a vizsgálható ténybeli alappal rendelkező véleményeket (amelyek ténybeli alapja lehet valóságos vagy valótlan), valamint a teljesen szubjektív, ténybeli alappal nem rendelkező véleményeket, értékítéleteket.

Az 5/2015. (II. 25.) AB határozat indítványozója egy, a budapesti Kossuth téren tartott demonstráción magát egy időközi országgyűlési választás egyedüli baloldali jelöltjének nevezte. Szó szerint azt mondta: „A Fidesznek van 11 jelöltje, 11 különböző mezben. Kamu jelöltekkel és az ellenzéki szavazók megosztásával és készülő kalandorokkal állt fel a Fideszes csapat. [...] Február 22-én le fogom győzni a Fidesz jelöltjeit Veszprémben.” Az ügy eldöntésének alkotmányos háttérét ezúttal is a közszereplők hírnév- és becsületvédelmére vonatkozó 36/1994. (VI. 24.) és 7/2014. (III. 7.) AB határozat adta. Az AB ezúttal is a bíróságtól eltérően ítélte meg a közzétettek tényállítás-

137 31/2014. (X. 9.) AB határozat [28] bek.

138 31/2014. (X. 9.) AB határozat [29]–[30] bek.

vagy véleményjellegének kérdését: „A jelen ügyben vizsgált bírói döntés ugyanakkor, megragadva a kijelentés direkt tartalmánál, nem vette figyelembe, hogy az indítványozó véleményként fejtette ki mondandóját.”¹³⁹ Az AB helyesen ítélte meg azt, hogy a szóban forgó kijelentés vélemény, és a leírtakat nem szó szerinti jelentésük alapján kellett értelmezni: nyilvánvaló, hogy egy párt nem állíthat 11 különböző – egymással is versengő – jelöltet egyazon választóközterben. De a tényállítások és a vélemények elhatárolásának szempontjait az AB döntése nem határozta meg.

Egy másik ügyben egy jelölt szervezet közösségi oldalán osztott meg egy videót, amely szerint az országgyűlési időközi választás egyik rivális jelöltje, aki a MAL Zrt. felügyelő bizottságának tagja volt a vörösiszap-katasztrófa bekövetkeztét követően, felelős lehet a balesetért. A videó szerint „[a] cég vezetői között ott ült P. F.”, továbbá „P. F. dolga az lett volna, hogy megakadályozza a katasztrófát, de ő semmit sem tett”.¹⁴⁰ A Kúria valótlán tényállításnak minősítette az elhangzottakat, részletesen, jogszabályi hivatkozások kíséretében kifejtve, hogy egy felügyelőbizottsági tag nem tekinthető az adott cég „vezetőjének”. Az AB határozatában ezt elutasítva véleménynek minősítette a videóban elhangzottakat.¹⁴¹

Az 5/2015. (II. 25.) AB határozat esetében jelzett kritika itt is érvényes. A tényállítások és a vélemények elhatárolásának alkotmányos szempontjait a határozat nem azonosítja, és az sem érthető teljesen, hogy miért tekinti véleménynek az AB az adott kijelentést (megítélés szerint tévesen). Kétségtelen, hogy bizonyos esetekben a tényállítások és a vélemények elhatárolása nehéz, és szükségszerűen szubjektív döntést is feltételez, de az AB döntésében magyarázatot kellett volna adni a bíróságokétól eltérő értelmezés okaira, annál is inkább, mert ebben a döntésében a Kúria igyekezett valóban indokolni az elhangzottak tényállításként való értelmezését.

A 3107/2018. (IV. 9.) AB határozat egy olyan választási szórólap nyomán született, amelyen a következő állítás szerepelt: „Az Ön képviselője, T. B. 2014 óta egyszer ejtette ki Fót nevét az Országgyűlésben.” A kijelentés tényállítás- vagy véleményjellegével kapcsolatban az indokolás ezúttal részletes és megalapozott elemzést tartalmaz, kifejezetten a választási kampánybeli kommunikáció jellegzetességeire tekintettel.

„[A] politikai vitának a választási kampány során különösen is felfokozott körében a tényállítások meghatározása nem történhet önmagában a bizonyíthatósági teszt köznapi értelemben vett automatikus alkalmazásával, azaz nem szorítkozhat kizárólag a vizsgált kijelentés szó szerinti tartalmának értékelésére. A közügyek intenzív vitájában résztvevők jogi felelősségre vonásához nem elegendő annak kimutatása, hogy a vizsgált megszólalás bizonyos elemei ténylegesen, objektív módon cáfolhatók. A vitatott kijelentés értékelését arra is figyelemmel kell elvégezni, hogy a kijelentés a választási kampány speciális szituációjában milyen valódi jelentést hordoz a kampányüzenetek címzettjei, a választópolgárok számára. Ennek

139 5/2015. (II. 25.) AB határozat [27] bek.

140 9/2015. (IV. 23.) AB határozat [3] bek.

141 9/2015. (IV. 23.) AB határozat [43] bek.

az értékelésnek a szemléletét az határozza meg, hogy a közügyek demokratikus vitája során a vita érintettjei a politikai történéseket a maguk összefüggéseiben értelmező polgárok, akik tisztában vannak a pártpolitikai véleménynyilvánítások, különösképpen a kampányolás figyelemfelkeltésre és túlzásokra hajlamos jellemzőivel. [...] Mindezzel összhangban kell döntenie arról, hogy az egyébként kijelentő módon megfogalmazott kijelentés az alkotmányjogi mérlegelésben valóban tényállításnak minősül-e. Ha a megnyilatkozásnak a közügyek vitája, kiváltképp a kampány sajátosságaira tekintettel észszerűen tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a közlést a választók az érintett múlt- vagy jövőbeli politikájára vagy a jelölt alkalmasságára vonatkozó politikai véleményként (nem pedig szó szerint) értelmezik, akkor a közéleti vita legitenzívebb szférájának szabad alakulása érdekében ebből kell kiindulni.¹⁴²

Egyértelmű, hogy a közügyek vitájának szabadsága a tényállítások és vélemények elhatárolása rugalmas, a közbeszéd állapotát figyelembe vevő, az elhangzott kijelentés kontextusára is figyelő döntést igényel az egyedi ügyekben. Választási ügyekben hosszabb távon pedig érdemes lenne végiggondolni, hogy a Ve. alkalmazásakor a közügyek vitájára általánosan érvényes személyiségvédelmi szabályok analógiája igazolható-e, vagy lehetséges olyan sajátosságokat azonosítani egy választási (népszavazási) eljárás kapcsán, amelyek indokolják az azoktól való eltérést. Ez a feladat nem könnyű, mert kézenfekvőnek mutatkozik az analógia alkalmazása, mivel itt is, ott is közéleti szereplők érintettek, és közügyekről – sőt a legerőteljesebben vitatható közügyekről, egy választási eljárásban folyó vitákról – van szó, ahol a felek tényállításokat tesznek és véleményeket fogalmaznak meg. Ezzel együtt a Ve. által elvárt jóhiszeműségi mérce és a rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó követelménynek a személyiségvédelmi szabályokra vonatkozó alkotmányos elvárásokkal összeférő, de azzal nem teljes egészében azonos értelmezése elvben nem elképzelhetetlen. Csak egy példa a lehetséges eltérésre: még a szükséges gondosság tanúsítása¹⁴³ esetén is felhozhatók érvek a valóltan tényállítások védelmével szemben, mert azok a Ve. kontextusában nem személyiségi jogsértést, hanem a választók félrevezetését eredményezik.¹⁴⁴

5.2. Véleményszabadság és a politikai reklám szabályozása

Az 1/2013. (I. 7.) AB határozat megállapította, hogy a választási eljárásról szóló, 2012-ben elfogadott, de ki nem hirdetett törvény azon rendelkezése, amely szerint választási kampányidőszakban kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető

142 3107/2018. (IV. 9.) AB határozat [28]–[29] bek.

143 Lásd: 36/1994. (VI. 24.) AB és 7/2014. (III. 7.) AB határozatok.

144 Az AB gyakorlatának elemzésére nézve lásd: Tóth J. Zoltán: A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése és érvényesítése a választási eljárásokban: az Alkotmánybíróság gyakorlata a választási ügyben hozott bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz alapján indult ügyekben. *Jogtudományi Közlöny*, 71. (2016), 1. 1–18.

közzé politikai reklám, azaz amely minden más médiaszolgáltatásban megtiltja a politikai kommunikáció e fajtáját, alaptörvény-ellenes, mert azzal a következménnyel járna, hogy a politikai reklámozás lehetősége éppen a társadalomhoz legszélesebb körben eljutó médiumok esetében szűnik meg. E korlátozásnak az AB nem találta meg az Alaptörvénnyel összeférő indokait.¹⁴⁵ Az ezt követően elfogadott új szabályozás, a Ve. ezen alkotmányossági problémákat orvosolta, a politikai reklámok kötelező ingyenessége pedig az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésébe is bekerült.

5.3. Parlamenti szólásjog

Az AB gyakorlata kiterjed a parlamenti képviselők szólásszabadságát korlátozó intézkedések alkotmányossági vizsgálatára is.¹⁴⁶ A 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (Ogytv.) a parlament tárgyalási rendjének fenntartása, az ülések zavartalan lefolytatásának biztosítása és az egyes személyek, közösségek méltóságának védelme érdekében a plenáris vagy a bizottsági ülést vezető elnök számára fegyelmi jogköröket biztosít.¹⁴⁷

A parlamenti szólásjogot korlátozó törvényi előírásokkal az AB két döntésében foglalkozott, és az egyes rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasította.¹⁴⁸ A parlamenti szólásjog mint a véleményszabadság sajátos célú és formájú gyakorlása tekintetében az AB megállapította, hogy „[a] szabad véleménynyilvánítás érvényesülésének kiemelten fontos helyszíne az Országgyűlés, az a terep, ahol az ország sorsát közvetlenül érintő ügyekben érvek és ellenérvek felsorakoztatását követően döntést hoznak a képviselők”.¹⁴⁹ A képviselői szólásszabadság korlátozhatósága kapcsán ugyanakkor az AB megközelítése szerint „különbséget kell tenni a véleménynyilvánítás szabadsága és a véleménynyilvánítás megjelenésének formája, módja között. [...] [A]z Országgyűlésnek jogában áll olyan (ön)korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálják a testület méltóságát és zavartalan működését.”¹⁵⁰

145 1/2013. (I. 7.) AB határozat [92]–[100] bek. A határozat elemzését lásd: Badó–Lovassy–Téglási (2019) i. m. 444–449.

146 A parlamenti képviselők szólásjogának emberi jogi jellegéről az EJEB által eldöntött magyar ügyek összefüggésében lásd: Sente Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről. *Állam- és Jogtudomány*, 56. (2015), 2. 74–90.

147 Ogytv. 45–52/H. §.

148 3206/2013. (XI. 18.) AB és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozatok. A döntésekről lásd: Smuk Péter: Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai. *Közjogi Szemle*, 6. (2013), 2. 25–34.

149 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat [21] bek.

150 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat [25]–[26] bek. Megjegyzendő, hogy az Ogytv. rendelkezéseinek alkalmazásával összefüggésben több magyar vonatkozású EJE-döntés is született, amelyek a képviselőkkel szembeni fegyelmi intézkedések alkalmazását az Egyezmény 10. cikkével ellentétesnek minősítette, lásd: Karácsony and Others v. Hungary, no. 42461/13, 2014. szeptember 16-i ítélet; Szél and Others v. Hungary, no. 44357/13, 2014. szeptember 16-i ítélet, illetve a két ügyben született összevont nagykamari döntést 2016. május 17-én, továbbá lásd: Szanyi v. Hungary, no. 35493/13, 2016. november 8-i ítélet. A Karácsony- és a Szél-ügyek elemzéséről lásd: Smuk Péter: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozata az Országgyűlés fegyelmi intézkedéseiről. *Jogesetek*

6. A gyűlöletbeszéd korlátozása

A valamely közösséggel, személyek csoportjával szembeni gyűlölködő megnyilvánulásokat összefoglaló „gyűlöletbeszéd” problémáját a jogrendszer komplexen kezeli. Idetartozik több büntetőjogi tényállás,¹⁵¹ a médiaszabályozásban szereplő gyűlöletkeltés és a kirekesztés tilalma,¹⁵² valamint a Ptk.-ban rögzített magánjogi tilalom.¹⁵³ A közösség elleni uszítás tényállásával összefüggésben 1992 és 2008 között született négy különböző AB-döntés alaposan leszűkítette az utat a jogalkotás számára,¹⁵⁴ feltehetően ezért is nyitott a jogalkotó a polgári jog felé. Az önkényuralmi jelképek használatának és a népirtások tagadásának tilalma összességében a közéleti viták szabadsága szempontjából marginálisabb kérdések, de az AB általi megítélésük fontos elemekkel gazdagíthatja a véleményszabadság alkotmányos doktrínáját.

6.1. Az Alaptörvény és a Btk. módosítása

A Btk. az elfogadásakor csak kisebb korrekciókat végzett a „közösség elleni izgatás”¹⁵⁵ korábbi tényállásán. A bűncselekményhez fűződő joggyakorlat sem gyarapodott, és 2008 óta az AB sem hozott új büntetőjogi gyűlöletbeszéd-döntést. Az első ilyen, a 30/1992. (V. 26.) AB határozat alapján gyűlöletre uszítás miatt azok a gyűlölködő kifejezések voltak büntethetők, amelyek aktív, ellenséges magatartás, indulat felkeltésére alkalmasak. A gyűlölet felkeltésének szándéka irreleváns, és az sem kell a bűncselekmény megvalósulásához, hogy a tényállásban elkövetési magatartásként szereplő „uszítás” kifejezetten „tevékeny gyűlöletre” mozgósítson, de az elkövető tudatának át kell fognia azt, hogy magatartása eredményeképpen erőszakos cselekményeket követhetnek el. Az AB később, a 18/2004. (V. 25.) AB és a 95/2008. (VII. 3.) AB határozataiban úgy döntött, hogy – hasonlóan az amerikai szövetségi Legfelső Bíróság által kidolgozott *clear and present danger* doktrína¹⁵⁶ lényegéhez – kizárólag „az erőszakcselekmény nyilvánvaló, közvetlen veszélyével és az egyéni jogok sérelmével fenyegető cselekmények”¹⁵⁷ büntetőjogi szankcionálását tekinti alkotmányosan megengedettnek. A szigorú mércéből fakadóan a gyűlölködő megnyilvánulások a büntetőjog által jobbra érinthetetlennek bizonyultak.

Magyarázata, 6. (2015), 1. 63–68.; Kazai Viktor Zoltán: Strasbourgi manifesztum a liberális demokrácia védelmében. *Fundamentum*, 19. (2015), 2–3. 95–106.

151 A közösség elleni uszítás (Btk. 332. §), az önkényuralmi jelkép használata (335. §), a nemzetiszocialista vagy a kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása (333. §) és a nemzeti jelkép megsértése (334. §).

152 Smtv. 17. § (1)–(2) bek.

153 Ptk. 2:54. § (5) bek.

154 Lásd: Koltay András: A nagy magyar gyűlöletbeszéd-vita: a „gyűlöletre uszítás” alkotmányos mércéjének azonosítása felé. *Állam- és Jogtudomány*, 54. (2013), 1–2. 91–123.

155 A Btk.-ban módosult néven: „közösség elleni uszítás”, 332. §.

156 Lásd: Koltay András: A „*clear and present danger*” elv fordulatos története az Egyesült Államokban és Magyarországon. *Magyar Jog*, 56. (2009), 7. 418–423.

157 95/2008. (VII. 3.) AB határozat III.2.1.

Az Európai Unió Tanácsának a rasszizmus és az idegengyűlölet visszaszorítását célzó kerethatározata elvárja,¹⁵⁸ hogy az EU tagállamai egységesen tilalmazzák a közösségek ellen irányuló erőszakra vagy gyűlöletre izgatást. A kerethatározat elfogadását követően nyolc évvel később, 2016-ban született törvénymódosítás eredményeképpen a Btk. hatályos rendelkezései büntetni rendelik nemcsak a csoportok, hanem az egyes csoportok tagjai elleni – a csoporthoz tartozásukra tekintettel való – elkövetést, illetve ami ennél fontosabb, az elkövetési magatartás a „gyűlöletre uszításon” túl kiegészült az „erőszakra uszítással”. Amennyiben a korábban a „gyűlöletre uszítás” magatartásával kapcsolatban kialakult értelmezéseket jövőben az „erőszakra uszítás” elkövetési magatartására kell alkalmazni – erre utal a Btk.-módosítás javaslatához fűzött indokolás –, akkor kérdéses, hogy a „gyűlöletre uszításnak” a joggyakorlat milyen új értelmezést fog adni, és miként határolja majd el azt az „erőszakra uszítástól”.

6.2. A polgári jogi gyűlöletbeszéd-tilalom

Mivel a büntetőjogi gyűlöletbeszéd-tilalom alkotmányos értelmezése lényegében elzárta az utat a gyűlölködő megnyilvánulások büntetése elől, már 2013 előtt is több ízben felmerült annak a lehetősége, hogy a polgári jog területén szülessen olyan szabály, amely a gyűlöletbeszéddel szemben alkalmazható.¹⁵⁹ A Ptk.-ban egy ezt célzó rendelkezés is szerepel.¹⁶⁰ A tényállás azt célozza, hogy meghatározott közösségre nézve sértő megnyilvánulások esetén a közösség bármely tagja számára lehetővé tegye – saját személyiségi jogai megsértésére hivatkozva – a perindítást. Azaz a Ptk. úgy tekinti, hogy a tényállásban rögzített „nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezőmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem”, amely egy közösséggel szemben fogalmaz meg véleményt, az egyén személyiségi jogainak megsértését okozhatja. A polgári jogi személyiségvédelem rendszeréből kilógó megoldás ez, de mivel az egyén sérelme a személyiségi jogok körében mindenféleképpen objektivizált mércék alapján ítélandó meg, azaz jórészt eltávolodik a jogorvoslatot kereső egyén tényleges (szubjektív) sérelmétől, végeredményben nem feltétlenül megengedhetetlen dogmatikai bakugrás az, ha a közösség megtámadása esetében a törvény lehetővé teszi a közösségbe tartozó egyén sérelmének megállapítását. Hiszen a konkrétan azonosítható egyén személyiségi jogi sérelme is egy személyes adottságaitól, képességeitől, helyzetétől jórészt elválasztott mérce alapján nyer védelmet, aminek nem feltétlenül lesz szoros kapcsolódása hozzá mint felpereshez. Tehát a sérelem megtörténtének vizsgálatakor a bíróságnak hasonló szempontokat kell mérlegelnie az egyéni becsület és a közösség sérelmére való felperesi hivatkozáskor: alkalmas volt-e a közlés a sérelemokozásra

158 A Tanács 2008/913/IB kerethatározata (2008. november 28.) a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről.

159 Lásd: Koltay András: A gyűlöletbeszéd korlátozása a magyar jogrendszerben. In Koltay András (szerk.): *A gyűlöletbeszéd korlátozása Magyarországon. Alkotmányos és jogalkalmazói megközelítések, európai kitekintéssel*. Budapest, CompLex, 2013. 157–172.

160 Ptk. 2:54. § (5) bek.

(„átsugárzott-e” a közösséget ért támadás az egyénre), illetve a közlés az alkotmányosan védett vélemények közé tartozik-e?

A Ptk.-tényállás alkotmányossági aggályokat is felvető értelmezési nehézségeiről máshol részletesen írtam, ezek összefoglalása meghaladná a jelen írás kereteit. Összességében fenntartom, hogy a tényállásnak több olyan tisztázatlan eleme van, amely alapot adna az alaptörvény-ellenesség megállapítására.¹⁶¹ Ezzel együtt is lehetséges olyan kapcsolódó joggyakorlat kialakítása, amely a konkuráló alkotmányos jogok között megfelelő egyensúlyt talál. Ilyen döntéseknek tekinthetők az azonos napon kihirdetett két „blaszfémia”-határozat.

A 6/2021. (II. 19.) AB határozat előzményi ügye 2016-ra datálódik, amikor is a budapesti lengyel nagykövetség előtt tüntetés szerveződött a lengyel abortusztörvény ellen, amelyen a résztvevők egyike püspöki jelmezben „Járuljatok szentáldozáshoz!” felhívást intézett a jelenlévőkhöz, majd áldoztató papi tevékenységet imitálva, egy jól láthatóan címkézett, „abortusztábla” feliratú zacskóból, „Krisztus teste” kijelentés kíséretében, fehér tablettákat helyezett az elébe járulók nyelvére.¹⁶² A Kúria (és a Törvényszék) döntése az előadást is a véleményszabadság védett körébe utalta, de az AB megsemmisítette a bírósági ítéleteket.

A testület döntése szerint a vizsgált cselekmények ugyan a katolikus egyházzal szembeni állásfoglalásként jelentek meg, de azok nemcsak az egyháznak a közéleti kérdésekben aktív, hanem a nyilvánosság előtti vitában részt nem vevő tagjait is sértette. Egy vallási közösség tagjai méltóságának védelme nem korlátozható az adott vallási közösség közszereplést vállaló képviselőinek személyiségi jogainak korlátozásához hasonló módon. Amint azt az AB rögzíti, még a közszereplő politikusokat is megilleti a személyiségvédelem, ha az értékítélet a személyüket magán- vagy családi életükkel kapcsolatban érinti;¹⁶³ „ehhez hasonlóan a vallási közösségek tagjai sem kötelesek a közösségük hitelveit, szertartásait és gyakorlatait – a közügyek vitatásától függetlenül, öncélúan – sértő vagy bántó közléseket eltűrni”.¹⁶⁴

Egy fontos kérdésben a testület indokolása vitatható: az AB felrója az eljáró bíróságoknak, hogy nem vizsgálták meg azt a kérdést, miszerint a performansz egyáltalán véleménynek, illetve valamely közügy megvitatásának tekinthető-e.¹⁶⁵ E felvetésben impliciten benne foglaltatik a nemleges válasz lehetősége is. Megítélésem szerint ezzel szemben egy, a performansz véleményjellegére irányuló alapos vizsgálatnak e kérdésekre mindenképpen igennel kell válaszolnia, azaz a magatartás a véleményszabadság

161 Lásd: Koltay András: A gyűlölet magánjogi korlátozása. A Ptk. és a gyakorlat kezdeti tapasztalatai. In Molnár Gábor Miklós – Koltay András (szerk.): *Bonus iudex. Ünnepi tanulmányok Varga Zoltán 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Kúria – Pázmány Press, 2018. 197–225. A Ptk.-tényállás kritikájára nézve lásd továbbá: Gárdos-Orosz Fruzsina – Pap András László: Gondolatok a gyűlöletbeszéd polgári jogi szabályozásának jogi és jogpolitikai környezetéről. *Allam- és Jogtudomány*, 55. (2014), 2. 3–26.; Gárdos-Orosz Fruzsina: Az új polgári jogi gyűlöletbeszéd-szabályozásról. *Fundamentum*, 14. (2013), 3. 21–38.

162 6/2021. (II. 19.) AB határozat [2] bek.

163 Lásd: 7/2014. (III. 7.) AB határozat.

164 6/2021. (II. 19.) AB határozat [34] bek.

165 6/2021. (II. 19.) AB határozat [34]–[36] bek.

hatályán belül helyezkedik el, de ebből még természetesen nem következik az, hogy ne lenne korlátozható.

A 7/2021. (II. 19.) AB határozat kiindulópontja a *HVG* című hetilap 2014. évi karácsonyi címlapja, amely a „Nagy Harácsony” felirattal jelent meg, rajta pedig vezető politikusok képmásai egy 17. századi németalföldi festmény módosított változatán voltak láthatók. A címlapkép Gerard van Honthorst *A pásztorok imádása* címet viselő festményének felhasználásával készült, és eredetileg Máriát, az újszülött Jézust ábrázolta a pásztorok társaságában; a karikatúra a képbe beillesztett kormányzati politikai szereplők anyagi javakat hajszoló jellemére kívánhatott utalni.

A címlap ügyében az utolsó bírósági döntést hozó Kúria elutasította a kérelmet, és megállapította, hogy a vizsgált tartalom a véleményszabadság által védett, és a keresztény hívek személyiségi jogait nem sértette. Az AB jóváhagyta az e döntés mögötti szempontrendszer megalapozottságát, és ennek megfelelően elutasította a bírósági ítélet megsemmisítését kezdeményező alkotmányjogi panaszt. A testület is politikai, nem pedig a vallást kritizáló véleményt látott a címlapban.¹⁶⁶ Döntése szerint a tartalom nem irányult a keresztények megsértésére, a vallási jelképrendszer felhasználása a politikai véleménynyilvánításra pedig nem eleve jogellenes.¹⁶⁷ Megjegyzendő persze, hogy a híveket az elsődlegesen valóban politikai véleményként megjelenő tartalom e jellegétől függetlenül is sérthette, de e szempont figyelembevételéből sem szükségszerűen következik az, hogy a konkrét politikai vélemény korlátozható lenne.

A 7/2021. (II. 19.) AB határozat megjegyzi, hogy a sértő vagy bántó beszédre nem elsősorban a peres eljárás kezdeményezése, hanem a még több beszéd, azaz a bántalomra adott reakció, vita a kézenfekvő válasz.¹⁶⁸ Ezzel a megközelítéssel, valamint a szabadság és a méltóság védelme közötti egyensúlyteremtést célzó két AB döntés lényegi érvelésével egyetértünk. A demokrácia fontos értéke, hogy az egyes közösségek, így az egyházak is kiléphetnek a közéletbe, hallathatják hangjukat, részt vehetnek a vitákban, állást foglalhatnak fontos kérdésekben, mint amilyen például az abortusz megengedettsége és korlátai. Ha az egyház vagy hívei jogaikkal élve kilépnek a nyilvános térbe, akkor vállalniuk kell az ebből fakadó, rájuk nézve hátrányos következményeket is. Aki közéleti szerepet vállal – az egyházak pedig ezt teszik, állást foglalnak közéleti kérdésekben, helyesen –, annak a bántó, sértő, megalapozatlan kritikát is tűrnie kell. De ha az a nyilvánosságba ki nem lépő hívő jogait is hátrányosan érinti, akkor a véleményszabadság korlátozása már nem megengedhetetlen. A tüntetésen előadott performansz jogi megítélése a kritikával kapcsolatos tűrés kötelezettség határait mutatja meg. A címlapkép pedig ahhoz képest ilyen fokú sérelmet nem valósított meg, az közszereplők – a mai közbeszéd megszokottá vált extremitásaihoz képest nem is túl szélsőséges – kritikájának tekinthető. A vallásos tartalom ez utóbbinál csak eszköz volt, és nem maga a céltábla.

¹⁶⁶ 7/2021. (II. 19.) AB határozat [37] bek.

¹⁶⁷ 7/2021. (II. 19.) AB határozat [41] bek.

¹⁶⁸ 7/2021. (II. 19.) AB határozat [40] bek.

A hetilapcímlapra vonatkozó döntést éles vita előzhette meg a testületben, erre utal az, hogy öt alkotmánybíró is különvéleményt fűzött a többségi indokoláshoz, azaz a Kúria döntésének megsemmisítését látta volna helyesnek. Többen közülük az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának azon részletére hivatkoztak, amely a kereszténység történelmi szerepére utal. E szerep elismerése – amely végeredményben egy tény, mégpedig a magyar államiság szempontjából alapvető fontosságú tény rögzítése – és a vallási érzékenységet is sértő kritikus vélemények védelme azonban egyáltalán nem összeegyeztethetetlen. Mint Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolásában megjegyzi, a címlapkép maga ad bizonyítékot arra, hogy Magyarországnak van keresztény kultúrája, mert ellenkező esetben a kép tartalma értelmezhetetlen lenne.¹⁶⁹

6.3. Az önkényuralmi jelkép használatának tilalma

Bár a 14/2000. (V. 12.) AB határozat alkotmányosnak minősítette az önkényuralmi jelképek használatának általános tilalmát rögzítő Btk.-tényállást, a későbbi sorozatos peresztességek az EJEb előtt¹⁷⁰ arra indították a testületet, hogy – miután egy alkotmányjogi panasz arra alkalmat adott – átértékelje a korábbi álláspontját.

A 4/2013. (II. 21.) AB határozatban a testület újból megvizsgálta az 1978-as Btk. 269/B. § (az önkényuralmi jelképek használatát tiltó rendelkezés) alkotmányosságát, és ezúttal, a korábbi határozatával ellentétesen, megsemmisítette a tényállást. A testület úgy vélte, hogy a bűncselekmény alkotmányossági szempontú megítélését önmagában az, hogy a 14/2000. (V. 12.) AB határozat ezt célozta, még nem tette ítélt dologgá, mert a körülmények megváltozása – elsősorban a Vajnai v. Hungary ügyben született EJEb-döntés, másodsorban a kialakult, nem egészen következetes büntetőbírói gyakorlat – lehetővé teszi az újbóli vizsgálat elvégzését.

A döntés az alkotmányellenesség indokául a tényállás túlzott szélességét jelöli meg: „Az Alkotmánybíróság [...] megállapította, hogy a[z 1978-as] Btk. 269/B. § (1) bekezdése túl tágan határozza meg a büntetendő magatartások körét, mert nem differenciál, hanem a jelképhasználatot általában rendeli büntetni, jóllehet a célzat, az elkövetési módok vagy a kiváltott eredmény figyelembevétele az egyes szimbólumok esetében elengedhetetlen lehet. A jelképhasználat általános büntetendővé nyilvánítása ahhoz vezet, hogy olyan magatartások is büntetendők minősülnek, amelyek bűncselekménnyé nyilvánítása aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát.”¹⁷¹

A testület leszögezi, hogy az önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi korlátozása továbbra is indokolt, és döntésében szinte felhívta a jogalkotót egy

169 7/2021. (II. 19.) AB határozat [75] bek.

170 Lásd: Vajnai v. Hungary, no. 33629/06, 2008. július 8-i ítélet; Fratanoló v. Hungary, no. 29459/10, 2011. november 3-i ítélet; Vajnai v. Hungary (No. 2.), no. 6061/10, 2014. szeptember 23-i ítélet; Horváth and Vajnai v. Hungary, no. 55795/11 és 55798/11, 2014. szeptember 23-i ítélet; Noé, Vajna and Baló v. Hungary, no. 24515/09, 24539/09 és 24611/09, 2014. szeptember 23-i ítélet.

171 4/2013. (II. 21.) AB határozat V.2.2. pont.

új, immár alkotmányosnak tekinthető tényállás megalkotására. Az újraszabályozás 2013-ban megtörtént. Azóta a Btk. 335. §-a nem általában véve tiltja az önkényuralmi jelképek használatát, hanem csak akkor, ha az a köznyugalom megzavarására alkalmas, és ennek külön kiemelt esete az önkényuralmi rendszerek áldozatai emberi méltóságának vagy kegyeleti jogának sértése; azaz a jogalkotó az elkövetés módja és eredménye szempontjából szűkíti a korábbihoz képest a tényállás alkalmazhatóságát.¹⁷²

6.4. A népirtások tagadása

A holokauszt és más népirtások, emberiség elleni bűntettek tagadásának tiltása egyes súlyos bűntetteket, tragédiákat kiemel az emberiség történelmének szövetéből, és speciális védelmet nyújt az azokkal kapcsolatban ismerhető történelmi tények számára a megkérdőjelezésükkel szemben. Az EU Tanácsának már említett, a rasszizmus és az idegengyűlölet visszaszorítását célzó kerethatározata¹⁷³ kifejezetten előírja az EU tagállamainak, hogy iktassák törvénybe az emberiség elleni bűntettek vagy népirtások, illetve háborús bűncselekmények tagadásának szankcionálását. A tényleges cél, a holokauszt tagadásának tilalma, átviláglik a szövegen, mivel az külön is említi a II. világháború lezárását követően, az 1945. augusztus 8-i Londoni Egyezmény által meghatározott, később a Nürnbergi Törvényszék által vizsgált – faj, bűrszín, vallási hovatartozás, etnikai vagy nemzetiségi eredet alapján elkövetett – bűncselekmények tagadását, jelentőségük csorbítását, amelyeket az EU tagállamaiban legfeljebb háromévi szabadságvesztéssel kell büntetni. Bár a kerethatározat lehetőséget ad a tagállam alkotmányos hagyományaira hivatkozással a kötelezettségek alóli kibújásra, Magyarország 2010-ben büntető törvénykönyvébe iktatta először a holokauszt tagadását, majd – a parlamenti választásokat követő gyors törvénymódosítást követően – a nemzetiszocialista vagy a kommunista rendszerek által elkövetett népirtás vagy más, emberiség elleni cselekmények tagadását.¹⁷⁴

Az AB a 16/2013. (VI. 20.) AB határozatában nem ítélte alkotmányellenesnek az 1978-as Btk. e rendelkezését: „[A] nemzetiszocializmus és a kommunizmus bűneinek tagadása a véleménynyilvánítás szabadságával való olyan visszaélésnek tekintendő, ami nem csupán az áldozatok közösségének, de a velük közösséget vállaló, demokratikus értékek mellett elkötelezett állampolgárok méltóságát is súlyosan sérti. Az áldozatok hozzátartozói, az áldozatokkal közösséget vállaló személyek méltóságának védelme lehetővé teszi, illetőleg szükségessé teszi tehát az olyan cselekmény büntetőjogi szankcióval történő fenyegetését, amely a XX. századi totalitárius rendszerekben megtörtént tragikus és történelmileg meghatározó események tagadását valósítja meg.”¹⁷⁵

172 Az AB döntés elemzésére nézve lásd: Tóth J. Zoltán: Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja? *Jogelméleti Szemle*, (2013), 2. 178–196.

173 A Tanács 2008/913/IB kerethatározata.

174 1978-as Btk. 269/C. §, a hatályos Btk.-ban: 333. §.

175 16/2013. (VI. 20.) AB határozat [50] bek.

A testület tehát – a 14/2000. (V. 12.) AB határozathoz (az első önkényuralmi jelkép-határozathoz) hasonlóan – a közösségek méltóságát jelölte meg védett jogi tárgyként, amelybe valamennyi, a „demokratikus értékek mellett elkötelezett állampolgár” beletartozik, tehát nem kizárólag a tényállásban megjelölt cselekmények áldozatai vagy azok hozzátartozói. Ezzel az AB megerősítette azon, 2000 óta formálódó gyakorlatát, miszerint a gyűlöletbeszéd általános – és csak szigorú alkotmányos garanciák megléte mellett korlátozható – esetéhez képest léteznek speciális esetek, és ezek közé tartozik a vizsgált tényállás is; ez utóbbiak tekintetében a véleményszabadság alkotmányos védelme gyengébb lehet, mint a gyűlöletbeszéd alapesetében. Az említett 2000-es és az e határozat indokolása közötti kapcsolat abban az értelemben figyelemre méltó, hogy a korábbi, 2000-es döntésének indokolását az ott vizsgált kérdés vonatkozásában a 4/2013. (II. 21.) AB határozat (a második önkényuralmijelkép-határozat) felülírta, azaz a korábbi érveket 2013-ban az utóbbi határozatban már maga a testület sem tartotta önmagában elégségesnek a szóláskorlátozás alkotmányos alátámasztására. Ettől függetlenül a 2000-es határozatból a 16/2013. (VI. 20.) AB határozat által idézett elvi tétel („alkotmányosan büntetőjogi korlátozás alá vonható a közösségek méltóságát sértő, köznyugalmat veszélyeztető magatartás is”) érvényessége fenntartható.

A 16/2013. (VI. 20.) AB határozat az emberi méltóság (tehát az egyéni jogok) védelme mellett fontosnak tartotta a köznyugalom védelmét is. Az indokolás szerint:

„A XX. századi európai totalitárius rendszerek során az emberiség ellen elkövetett rémtetteket nem csupán a közvetlenül, avagy közvetett módon érintettek, de valamennyi, az alkotmányos értékeket elfogadó és tiszteletben tartó állampolgár megkérdőjelezhetetlen bűnnek tekinti és evidenciaként kezeli. Nem vitás ezért, hogy a fenti ténnyel és általános társadalmi meggyőződéssel ellentétes, nagy nyilvánosság előtt kifejezett álláspont, az igazságérzetet és az áldozatok méltóságát sértő vélemény arra is alkalmas lehet, hogy közfelháborodást keltve, másokat megbotránkoztatva olyan indulatot gerjesszen, amely a köznyugalom megzavarásához vezethet. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az 1978-as Btk. 269/C. §-a által büntetni rendelt magatartás magában hordozza a köznyugalom megzavarásának kockázatát is, az ilyen vélemények és álláspontok nyilvános artikulálásának korlátozását e körülmény is megalapozza, ezért szükséges.”¹⁷⁶

A határozat elkerüli annak a kérdésnek az alapos elemzését, hogy mi az elvi indoka a gyűlöletbeszéd körébe tartozó egyes vélemények megkülönböztetésének, azaz mi indokolja ezek csekélyebb mértékű alkotmányos védelmét a gyűlöletbeszéd alapesetéhez képest. „Az áldozatok közösségét” és „a velük közösséget vállaló, demokratikus értékek mellett elkötelezett állampolgárokat” ugyanis a gyűlöletbeszéd bármely megnyilvánulása ugyanúgy sértheti, és nem csak a speciális esetek megvalósulása. Másrészt míg az 1978-as Btk. 269. § vonatkozásában a köznyugalom súlyos veszélye

176 16/2013. (VI. 20.) AB határozat [52] bek.

lenne csak – önmagában – a véleménykorlátozás alapja, a 16/2013. (VI. 20.) AB határozatban csak a köznyugalom megzavarásának elvi lehetőségét említik, igaz, nem a szóláskorlátozás egyetlen elvi alapjaként.¹⁷⁷

7. A médiaszabályozás gyakorlata

Az Smtv. és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) számos rendelkezését – még az Alaptörvény hatálybalépése előtt – alkotmányossági vizsgálat alá vette a 165/2011. (XII. 16.) AB határozat,¹⁷⁸ azonban 2012 óta mindössze egyetlen eljárás indult az AB előtt valódi alkotmányjogi panasz nyomán.

A 3264/2016. (XII. 14.) AB határozat a médiaszabályozás egy összességében marginális jelentőségű szabályának alkotmányos értelmezését érintette. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményén túl a médiaszabályozás arra vonatkozóan is előírás tartalmaz, hogy az egyes hír- és politikai tájékoztató műsorszámokban a bemutásra szánt vélemények, értékelő magyarázatok közzétételére milyen keretek között kerülhet sor. Az Mttv. 12. § (3)–(4) bekezdéseiben foglalt követelmények azt a célt szolgálják, hogy a közönség tagjai egy adott közéleti kérdésben ne csak a releváns álláspontok birtokában, hanem a médiaszolgáltató befolyásától is mentesen alakíthassák ki álláspontjukat. Ennek egyik módja, hogy a médiaszolgáltató közéleti, aktuális eseményekről való tájékoztatást tartalmazó műsorszámaiban rendszeresen szereplő személyek (bemondók, riporterek, műsorvezetők stb.) a politikai hírekhez saját véleményét, értékelő magyarázatot – a hírmagyarázat kivételével – nem fűzhetnek. Ezen előírás ugyanakkor nem jelenti az egyes vélemények megjelenésének aránytalan korlátozását, ugyanis nem állít abszolút tilalmat a vélemények közzététele elé. Az Mttv. 12. § (4) bekezdése a médiaszolgáltatásban közzétett hírek és a vélemények, értékelő magyarázatok viszonyát, közzétételének módját szabályozza, megkövetelve, hogy amennyiben ilyen véleményt (értékelő magyarázatot) ismertetnek, az e minőség megjelölésével és szerzőjének megnevezésével, a hírektől megkülönböztetve jelenjen meg.

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa megállapította az Mttv. 12. § (3)–(4) bekezdéseiben foglaltak sérelmét arra tekintettel, hogy a médiaszolgáltató hírolvasója a Jobbik Magyarországért Mozgalmat „szélsőjobboldali” jelzővel illette. A Kúria helybenhagyó döntésével szemben a médiaszolgáltató alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Az AB megállapítása szerint a Kúria nem alkalmazott olyan értelmezést, amely a sajtó- és a véleménynyilvánítási szabadságot a törvényi korlátokon túl, indokolatlanul megszorító értelmezést valósítana meg, ezért a panaszt elutasította.¹⁷⁹ Ami a tények és a vélemények elhatárolási kérdését illeti, az AB megítélése szerint

¹⁷⁷ A kérdés európai kontextusba ágyazott tárgyalásához lásd: Smuk Péter: Az önkényuralmi rendszerek jelképei és a használatukat tiltó jogi szankciók rendszere. *In Medias Res*, 8. (2019), 2. 230–252.

¹⁷⁸ Lásd: Koltay András – Polyák Gábor: Az Alkotmánybíróság határozata a médiaszabályozás egyes kérdéseiről. *Jogesetek Magyarázata*, 3. (2012), 1. 11–48.

¹⁷⁹ 3264/2016. (XII. 14.) AB határozat.

azon jelzők használata minősülhet tényközlésnek, „amelyek tekintetében a társadalmi konszenzus olyan mértékű, amely esetben a tényjelleg megkérdőjelezhetetlen”. Ezzel szemben a „politikatudomány és a köznyelv olyan minősítései, amelyek nem jelentenek egzakt kategóriákat, sem vitathatatlan tényeket, általában a személyes vélemény jellegével bírnak”.¹⁸⁰ Az effajta, akár széles körben elterjedt jelzős szerkezetek alkalmazásának a közvélemény befolyásolására gyakorolt hatását tekintve a testület rögzítette, hogy „a közvélekedés időszakosan és körülményektől függően változó jellegűt mutat, ezáltal a kialakult közvélekedésre is lehetséges erősítő vagy gyengítő hatást gyakorolni egy jelző – adott esetben akár ismétlő – hangsúlyozásával”,¹⁸¹ ez pedig könnyen a hiteles és objektív hírszolgáltatás csorbulását okozhatja. A törvényi előírás a hírösszefoglalókhöz történő véleményfűzéssel szemben messze nem fogalmaz meg teljes tilalmat, a „tudósítás az abban megjelenő vélemény közvetítése mellett is lehet tárgyilagos, ha a hír hallgatói számára nyilvánvalóvá válik, hogy az mint médiatartalom nem azonos a hír közlőjének véleményével”.¹⁸² Az egyedi ügy vizsgálatánál pedig a jogalkalmazónak (hatóság, bíróság) minden esetben figyelembe kell venni a jogszabály célját és a védendő értékeket, azaz a hiteles és tárgyilagos tájékoztatás követelményének érvényesülését.

Az ügy végül az EJEB-hez is eljutott, és a strasbourgi bíróság az ATV v. Hungary ügyben¹⁸³ megállapította a 10. cikk megsértését, a tények és a vélemények differenciálásának bizonytalanságára alapozva, amelyből fakadóan a kérelmező médiaszolgáltató nem láthatta előre cselekedete következményeit.¹⁸⁴ Az indokolás, mondjuk úgy, mondvacsinált, de világos, hogy az EJEB nem mulaszthatta el a lehetőséget az Európa-szerte sokat támadott magyar médiaszabályozás kritikájára, amikor – még ha egy ilyen apró jelentőségű ügyben is – végre alkalma nyílt állást foglalni annak tartalma felől.

8. A rémhírterjesztés tilalma

A „koronavírus elleni védekezésről” szóló törvényjavaslat elfogadását követően 2020 tavaszán a Btk. is módosult, és egy második rémhírterjesztési tényállás került a törvénybe: „337. § (2) Aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tény vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, büntetett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Az AB 15/2020. (VII. 8.) AB határozatában úgy ítélte meg, hogy az új tényállás nem alaptörvény-ellenes, az általa használt fogalmak mindegyike az alkotmányos

180 3264/2016. (XII. 14.) AB határozat [47] és [52] bek.

181 3264/2016. (XII. 14.) AB határozat [56] bek.

182 3264/2016. (XII. 14.) AB határozat [53] bek.

183 ATV v. Hungary, no. 61178/14, 2020. április 28-i ítélet.

184 44–55. bek.

követelményekkel összhangban lévő jelentéssel ruházható fel a jogalkalmazás során.¹⁸⁵ A határozat részletekbe menően elemzi a szándékos elkövetés követelményét, azaz hogy pontosan mire kell az elkövető szándékának kiterjednie a valótlan tény közlésékor.¹⁸⁶ Az indokolás részletesen kitér a közéleti viták szabadságának kérdéseire is: „A tiltás [...] csak a tudottan valótlan (vagy elferdített) tényállításokra vonatkozik, kritikus véleményekre nem. Kiforrott joggyakorlat van arra vonatkozóan, hogy ezeket a védett vélemények körébe kell utalni, és mivel a járványügy jelenleg a legfontosabb közügyeink közé tartozik, ezért a tételes jogi normák keretei között a legszigorúbb védelmet kell az e tárgyat érintő közéleti viták számára biztosítani.”¹⁸⁷

A tiltás a tényállításoknak csak egy bizonyos körére vonatkozik. A védekezés eredményességét akadályozni képes (valótlan) információk köre relatíve szűk, legalábbis jóval szűkebb, mint a különleges jogrend bevezetését indokló veszéllyel kapcsolatos valamennyi közzétett tényállítás. A tiltott cselekedetnek objektíve alkalmasnak kell lennie arra, hogy a védekezés – kormányzati vagy más állami, önkormányzati vagy akár magánszemélyek összefogásából származó cselekvés – eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa.¹⁸⁸

A jogalkalmazás számára nyújtott segítségként a határozat alkotmányos követelményt rögzít, amely az érintett tényállások egy körére vonatkozik, és a véleményszabadság védelmét erősíti. Arról az esetről van szó, amikor a közlésben szereplő tényállítás igazságtartalma a közlés idején még nem állapítható meg, azonban utóbb hamisnak bizonyulhat: „[A] tényállítás csak az olyan tény közlését fenyegeti büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis, vagy amelyet maga ferdített el, és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas.”¹⁸⁹

9. A tőkepiaci törvény és a véleményszabadság

A valós tények közléséből eredő vitás jogi helyzetek nem csak a személyiségvédelem területén fordulhatnak elő – akár a piacfelügyeleti szabályok idevágó elemei is érintetik a média szabadságát. Erre példa a 3/2015. (IV. 2.) AB határozat által érintett eset. Egy internetes sajtótermék „Norvégia is figyelheti a Hernádi-ügyet” címen megjelent cikke arról szóló tájékoztatást tartalmazott, hogy a MOL Nyrt.-ben 1,64%-os tulajdonrészrel rendelkező norvég állami olajalap fontolóra veheti a részvényeinek eladását. A cikkben olvasható volt továbbá, hogy a MOL felügyelőbizottságának elnöke a korábban meglévő közel 55 ezer részvényéből 15 ezer darabot eladott. A cikk

185 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [43] bek.

186 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [46] bek.

187 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [49] bek.

188 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [53], [60], [63] bek.

189 15/2020. (VII. 8.) AB határozat rendelkező rész, 1. pont. A rémhírterjesztés tényállásának alkotmányos értelmezéséről bővebben, valamint a 18/2000. (VI. 6.) AB határozat és a 15/2020. (VII. 8.) AB határozat érvelésének összevetéséről lásd: Koltay András: A rémhírterjesztés büntetethetőségének alkotmányosságáról. *In Medias Res*, 9. (2020), 2. 322–338.

miatt az MNB mint hatóság hivatalból piacfelügyeleti eljárást indított, amely során megállapította, hogy a kiadó megsértette a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (Tpt.) piacbefolyásolást tilalmazó rendelkezését. A jogszabály értelmében piacbefolyásolásnak minősül a „megalapozatlan, félrevezető, hamis információ közlése, híresztelése, nyilvánosságra hozása vagy nyilvános közlése, feltéve, hogy az információt terjesztő személy az információ hamis vagy félrevezető mivoltának tudatában van, vagy az adott helyzetben elvárható gondossággal eljárva tudatában kellett volna lennie”.¹⁹⁰ Azaz piacbefolyásoló lehet akár valós tényállítások közlése is. Az MNB határozatát a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság helybenhagyta, amely döntés megsemmisítése iránt a sajtótermék kiadója alkotmányjogi panaszt nyújtott be az AB-hoz – többek között a vélemény- és a sajtószabadság sérelmére hivatkozással.

Az AB az ügyben alkalmazott jogszabályi előírás kapcsán leszögezte, hogy a Tpt. említett rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni annak érdekében, hogy az ne korlátozza a sajtót demokratikus feladatainak ellátásában.¹⁹¹ Az eljárás tárgyát érintő cikket – témájára figyelemmel – a testület a közéleti vitákhoz szorosan kapcsolódó megszólalásnak tekintette, így azt a vélemény- és a sajtószabadság által fokozottan védett megnyilvánulások körébe tartozónak minősítette.¹⁹² A konkrét tartalom kapcsán az AB megállapította, hogy „[a] »megalapozatlan, félrevezető« jelleg megállapítására egyébként valós (tényekkel alátámasztott) információk kapcsán csak kivételesen, a sajtó rosszhiszemű eljárása esetén van lehetőség”.¹⁹³ Emellett pedig azt is leszögezte, hogy a félrevezető jelleggel kapcsolatos tudati állapot, illetve az elvárható gondosság feltételeit „szintén a szabad tájékoztatást támogató tartalommal, megszorítóan kell értelmezni”.¹⁹⁴ Nem az jelentett alkotmányossági problémát, hogy a bíróság tévesen minősítette a cikk tartalmát piacbefolyásolónak, hanem hogy elmulasztotta elvégezni a fenti mérlegelési műveletet. Az AB így a bíróság ítéletét – az MNB határozatát nem érintve –, annak alaptörvény-ellenességére tekintettel, megsemmisítette.¹⁹⁵

190 Tpt. 202. § d) pont.

191 3/2015. (IV. 2.) AB határozat [26] bek.

192 3/2015. (IV. 2.) AB határozat [27] bek.

193 3/2015. (IV. 2.) AB határozat [28] bek.

194 3/2015. (IV. 2.) AB határozat [29] bek.

195 A határozat kritikájára nézve Lásd: Hörcherné Marosi Ildikó – Kormányos Zoltán:

Az Alkotmánybíróságnak a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság piacfelügyeleti bírsággal kapcsolatos ügyben hozott ítéletét megsemmisítő döntése. *Jogesetek Magyarázata*, 6. (2015), 3. 5–16. [az elemzés megítélésem szerint tévesen tekinti a sajtó által a konkrét esetben közzétett tartalmat kereskedelmi célú beszédnek (*commercial speech*), amelyre nem terjed ki a véleményszabadság teljes erejű védelme]. A döntéssel egyetértő elemzést Lásd: Török Bernát: Alkotmányjogi tesztek hálójában. A sajtószabadság esete a tőkepiaccal. In Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum cuique: ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2016. 671–684.

10. „Alvó” jogszabályok

A 2012 utáni jogfejlődés egy sajátos jellegzetessége szerint bizonyos jogszabályokat nem, vagy csak igen csekély mértékben alkalmaznak a gyakorlatban. Ezen „alvó” jogszabályok egy része ráadásul átfedésben van más törvényi rendelkezésekkel. Ez a jogszabályi túlbujánzás a gyakorlati alkalmazás, illetve a joggyakorlat által kijelölt önálló tartalom hiányában zavaró.

Még az Alaptörvény 2013-as negyedik módosításáról is elmondható, hogy csak csekély jelentősége van az AB gyakorlatának alakulása tekintetében. A IX. cikk (4) bekezdése a módosítási tervezet kísérő háttéranyag tanúsága szerint eleve „az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát emeli alkotmányos szintre”.¹⁹⁶ Az AB gyakorlata tehát a normaszöveg támogatása nélkül is kialakult már a módosítás elfogadásának idejére. A IX. cikk (5) bekezdése, ahogy említettem, a magánjogi gyűlöletbeszéd-tilalom alátámasztását szolgálta, amely viszont – függetlenül a Ptk.-beli rendelkezés problémáitól – az AB korábbi gyakorlata fényében szükségesnek tekinthető, ha a jogalkotó a törvényi rendelkezés alkotmányos jellegét biztosítani kívánja.

A rágalmozás és a becsületsértés tényállásai fényében redundánsnak tekinthető a képmás és a hangfelvétel speciális védelmét célzó két Btk.-beli bűncselekményi tilalom, a „Becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítése”¹⁹⁷ és a „Becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel nyilvánosságra hozatala”.¹⁹⁸ A gyakorlatban szintén csak elvétve fordul elő a Pp. speciális eljárása, a képmáshoz és a hangfelvételhez való jog érvényesítése érdekében indítható per lehetőség.¹⁹⁹

Az AB – és a polgári bíróságok – gyakorlata a Ptk. 2:44. §-a nélkül is megfelelően biztosítja a közügyek vitájának szabadságát, illetve párhuzamosan szűkíti a közszereplők személyiségi jogainak érvényesülését. Azonban 2018-ban több fontos jogszabályváltozás is történt, amelyek alapvetően érintik a közügyek vitáinak szabadságát és a személyiségi jogok magánjogi érvényesülését. A magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény 8. § (1) bekezdése szerint „[a] magánélet tiszteletben tartásához való jog célja, különösen a névviseléshez való jog, a személyes adatok, a magántitok, a képmás és hangfelvétel, a becsület és a jó hírnév védelme”. A 7. § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy „[a] közéleti szereplő magán- és családi életét, valamint otthonát a közéleti szereplőnek nem minősülő személlyel azonos védelem illeti meg”. A két rendelkezés összeolvasásából arra is juthatunk, hogy a magánülethez való jog része a jó hírnévhez és a becsülethez, valamint a képmáshoz és a hangfelvételhez való jog, és a közéleti szereplők e jogai ugyanakkora terjedelműek, mint a magánszemélyeké. Ezen értelmezés azonban nem elfogadható, egyfelől azért, mert, ahogy az AB gyakorlatából láthattuk, e jogok érvényesülése tekintetében az elsődlegesen releváns

196 *Háttéranyag az Alaptörvény negyedik módosításához.* (é. n.) i. m. 17.

197 Btk. 226/A. §.

198 Btk. 226/B. §.

199 Pp. 502–504. §.

kategória nem a közéleti szereplő, hanem a közügy, másfelől pedig ugyanezen törvény módosította a Ptk. 2:44. §-át, amely rögzíti a személyiségi jogok érvényesülésének csökkentett erejét a közügyek vitái tekintetében. Az új törvény mindazonáltal nem kreál olyan új tényállást, amely a közügyek vitáiban érvényesülő szólásszabadság-mércékre hatással lehet, így a „jó hírnév” vagy a „magánélet” sérelme továbbra is csak a Ptk. tényállásai és az azok talaján formálódó AB- és bírósági gyakorlat figyelembevételével lesz megállapítható. (A családi élet, az otthon és a kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jogok megsértésének ezzel szemben önálló tényállásait határozza meg a törvény.)

A Ptk. 2:44. §-ának 2018 nyara óta hatályos rendelkezései szerint:

„(1) A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja; azonban az nem járhat a magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.

(2) A közéleti szereplőt a közügyek szabad vitatásának körén kívül eső közléssel vagy magatartással szemben a nem közéleti szereplővel azonos védelem illeti meg.

(3) Nem minősül közügynek a közéleti szereplő magán- vagy családi életével kapcsolatos tevékenység, illetve adat.”

Az (1) bekezdés betoldott új szövegrésze („Azonban az nem járhat a magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével”) valószínűsíti, hogy a Ptk. szövegéből a magánélet fogalmának szűkítő értelmezése következik, azaz abban a jó hírnév és becsület joga nem foglaltatik benne. Az (1) bekezdés egészéből továbbra is az derül ki, hogy a közügyek vitáiban a hírnév-, a becsület-, a képmás- és a hangfelvétel-védelem csökkentett erővel érvényesül, és e vitákban közzétett, e jogokat hátrányosan érintő vélemények önmagukban e jellegük miatt nem jogsértők, azok a Ptk. korábbi gyakorlata és a szólásszabadság alkotmányos értelmezése szerint ítélandók meg. Az új (2) bekezdés lényegében a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban rögzítettek egy részét kodifikálta, a közügyek vitatása körén kívül eső közlések tekintetében a közéleti szereplőknek is a magánszemélyekhez azonos erejű védelmet nyújtva. A szintén új (3) bekezdés esetében pedig különösen fontos, hogy azt a bíróságok majd az Alaptörvény IX. cikkében biztosított szólásszabadságra tekintettel értelmezzék: közéleti szereplő magánélete is lehet közérdeklődésre számot tartó, amennyiben összefüggésben van közéleti tevékenységével vagy érintkezést mutat valamely közüggyel.

A 2018. évi LIII. törvény olyan jogszabály, amelyet nehezen lehet megnyugtatóan elhelyezni a jogrendszer szövetében, elsősorban azért, mert jórészt megismétli az Alaptörvény, a Ptk. és az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény egyes rendelkezéseit, némely ponton kiegészítve azokat, a Ptk. szankciórendszerét alkalmazni rendelve a megsértése esetére. Értelmezése és önálló normatív tartalmának azonosítása a bíróságokra és majdan

az AB-ra marad; egyelőre e törvény is csendben várja, hogy rendelkezései a gyakorlatban életre keljenek.

11. Következtetések

A fenti áttekintésből néhány általános következtetés is levonható, annak ellenére, hogy az AB gyakorlata szükségszerűen folyamatosan formálódik. Talán elegendő idő telt már el ahhoz, hogy alapvető megközelítések kikristályosodjanak e gyakorlatból. Az alábbiakban ennek megfelelően bizonyos következtetések levonására teszek kísérletet.

- Az Alaptörvény szövege – ideértve a 2013-as negyedik módosítást is – csak mérsékelt hatást gyakorol az AB döntéseire. A vélemény- és sajtószabadság alkotmányos tartalmát szükségszerűen továbbra is az AB döntései határozzák meg.
- A 7/2014. (III. 7.) AB határozat bátran tekinthető a véleményszabadság „alaphatározatának”, amelynek általános tételei túlmutatnak a döntésben felmerült konkrét alkotmányossági kérdésen. Ez a döntés ráadásul a joggyakorlat számára is irányadó lehet, jóval inkább, mint a 2012 előtt, jobbra absztrakt normakontroll-eljárások során született, a véleményszabadság teoretikus meghatározását több tekintetben elvégző, de a gyakorlat számára alkalmazandó – és a bíróságokat kötelező – mércéket meghatározni nem képes AB-gyakorlat.
- Az emberi méltóság a véleményszabadság legfőbb és legáltalánosabb korlátja, amely a véleményszabadság bármely lehetséges korlátozásánál megfelelő súllyal figyelembe veendő szempont; az AB gyakorlata kerüli azon korábbi megközelítéseket, amelyek – például a büntetőjogi rágalmozás vagy a gyűlöletbeszéd esetében – az emberi méltóság védelmét nem tekintették kellő alapnak a szóláskorlátozáshoz. Az AB gyakorlata a rivalizáló értékek közötti egyensúly megtalálását célozza, megítélésem szerint összességében – az egyes döntések közötti kisebb koherenzavarok ellenére – sikerrel.
- Az alkotmányos véleményszabadság szempontja a magánjogi jogvitákban is figyelembe veendő, akkor is, ha a Ptk. szövege kifejezetten nem irányozza ezt elő. Erre a legkézenfekvőbb példát a rendőrképmásokat érintő ügyek adják, amelyekben az alkotmányos megközelítés a nyilvánosság tájékoztatásának érdekét mint a képmás felhasználásához való jogosulti hozzájárulás főszabálya alóli kivételt szinte „beleírta” a Ptk. képmásvédelmi szabályai közé.²⁰⁰
- A gyűlöletbeszéd problematikájához kapcsolódó kérdésekben – önkényuralmi jelképek és népirtások tagadásának tilalma, illetve magánjogi gyűlöletbeszéd-

200 Az alapjogok magánjogi jogviszonyokban való alkalmazhatóságának, azaz horizontális hatályának (*Drittwirkung*) kérdéséhez lásd: Gárdos-Orosz Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban*. Budapest, Dialóg Campus, 2011.; Téglási András: *Az alapjogok hatása a magánjogi jogviszonyokban*. In Tóth J. Zoltán (szerk.): *A jog többrétegűsége*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, 2020. 177–186.

tilalom – az AB eltért a Btk.-beli „közösség elleni uszítás” tényálláshoz kapcsolódó korábbi mércéktől, a véleményszabadság érvényesülésének szűkülését eredményezve, ami az emberi méltóság fokozottabb védelmére tekintettel elfogadható.

- Egyes, önmagában talán kevésbé fontos, de szimbolikussá emelkedett kérdésben – mint például a rendőrképmások ügye – az AB és a bíróságok éles értelmezési vitákba bocsátkoztak, amelyek szükségszerűen az előbbi javára dőltek el. Ez a jelenség az alkotmányjogi panasz kiforrott gyakorlatának kialakulásához vezető elkerülhetetlen szülőfájdalmaknak, nem pedig az alkotmányos rendszer diszfunkciójának tekinthető.
- 2012 óta több, a gyakorlat számára nem alkalmazott, vagy egyéb jogszabályi rendelkezések mellett egyenesen szükségtelennek tekinthető törvényi szabály született, beleértve a Ptk. jelentős újítását, a közügyek vitáinak szélesebb szabadságát előíró 2:44. §-t. Az AB és a bíróságok által nem alkalmazott, más rendelkezésekkel átfedésben lévő szabályok léte inkább zavaróan hat.

Megítélésem szerint minden kisebb-nagyobb – és a fentiekben jelzett – következetlenség vagy egyéb probléma ellenére, a vizsgált évek alatt jelentős előrelépés történt a véleményszabadság alkotmányos tartalmának meghatározásában. A közügyek vitái úgy maradtak széles körben szabadok, hogy közben az emberi méltóság sem maradt védtelen. A bíróságok több esetkor – elsősorban a személyiségi jogok védelme – tekintetében világos mércéket kaptak, és a gyakorlat olyan kérdéseket is érint – mint a híresztelés vagy a képmásvédelem –, amelyekről korábban az AB nem szólhatott. Az AB 2012 óta úgy újította meg és tette a gyakorlat számára is alkalmazhatóvá a véleményszabadsággal összefüggő gyakorlatát, hogy a maga tevékenységét az 1992 óta eltelt két évtizedes gyakorlatára alapozta, nem habozván eltérni attól, ha úgy szükséges, még ha nem is tette minden esetben könnyen felismerhetővé az eltérést.

Záró következtetésemben egyetértésemet fejezem ki Schiffer Andrással, aki szerint az AB döntései által érintett problémakörök tekintetében az AB „jogfejlesztő tevékenysége stabilizálta a vélemény- és sajtószabadság helyzetét. Ennyiben – paradox módon – 2012 óta a vélemény- és sajtószabadság alkotmányos biztosítékai még szilárdabbá is váltak.”²⁰¹ A vizsgált időszakban folyamatosan tapasztalható polarizált közéleti-politikai viták forgatagában ez sokszor nem kellő mértékben tudatosuló, másszor egyenesen eltagadott, de a demokratikus nyilvánosság számára ezzel együtt is mindenképpen örömteli fejlemény.

201 Schiffer András: A véleményszabadság alkotmánybíróági esetjoga a megváltozott közjogi környezetben. *Alkotmánybíróági Szemle*, (2018), 1. 48.

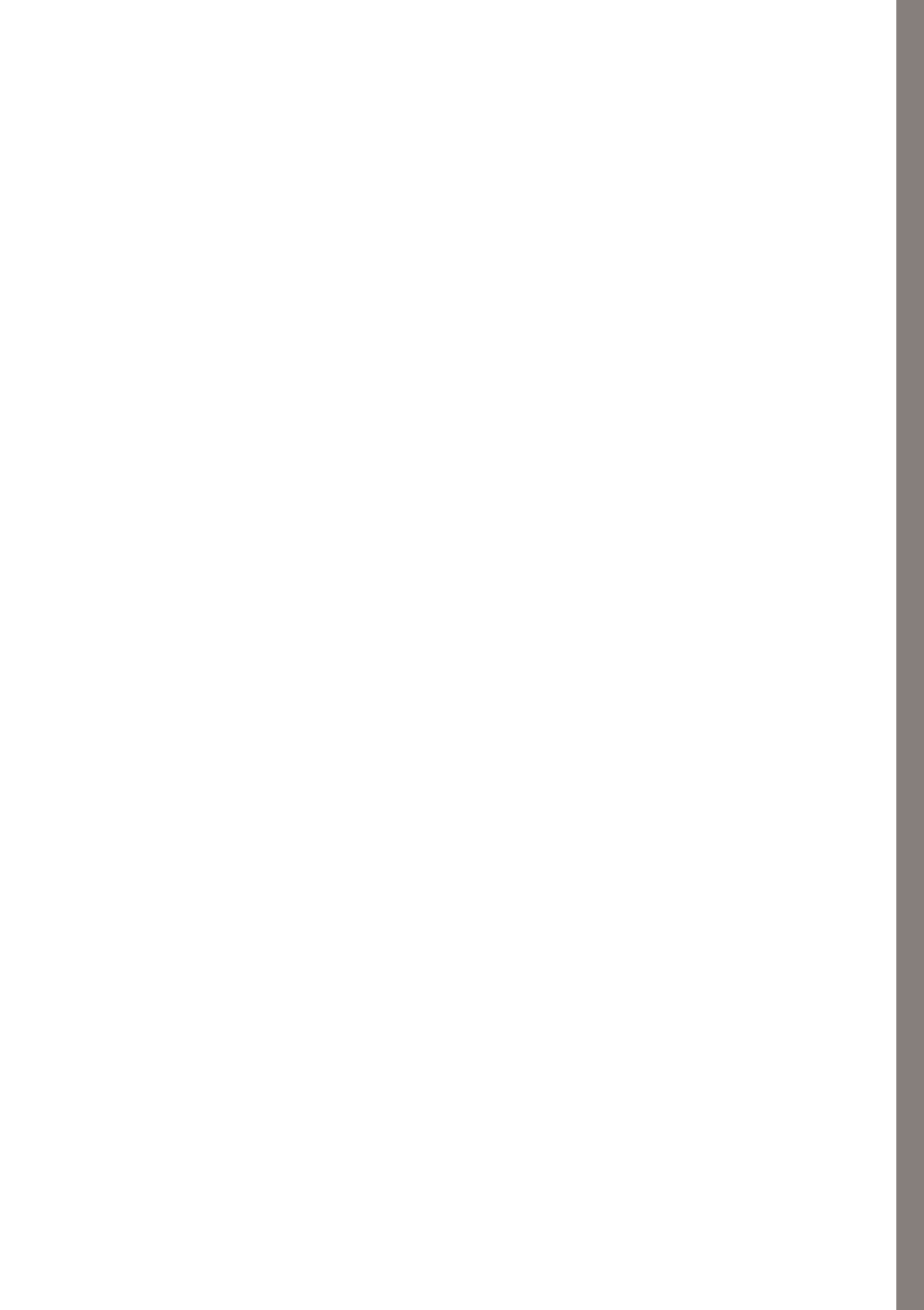
Irodalomjegyzék

- Badó Katalin – Lovassy Ádám – Téglási András: Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (1990–2017). In Téglási András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről. A Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport kutatási eredményei (2017–2018)*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 303–470.
- Balogh Adrienn – Hegyi Szabolcs: A Kúria jogegységi határozata a közhatalmat gyakorlókról készült képmás és hangfelvétel nyilvánosságáról. Közszereplő-e a nyilvános helyen szolgálatot teljesítő rendőr? *Jogesetek Magyarázata*, 5. (2014), 2. 29–35.
- Balogh Éva: Egy lépést hátra. A magyar Alkotmánybíróság döntése az internetes hozzászólásokért való felelősségről. *Pro Futuro*, 5. (2015), 1. 142–150. Online: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2015/1/5466>
- Balogh Éva: A megkülönböztetés művészete: bírói mérlegelés a közszereplőkkel kapcsolatos közlések szabadsága kapcsán. *Fundamentum*, (2016), 1. 22–38.
- Balogh Éva: Alkotmánybíróság útvesztőben. *Fundamentum*, (2018), 2–3. 80–99.
- Boronkay Miklós: A képmáshoz és a hangfelvételhez fűződő jog. In Csehi Zoltán – Koltay András – Navratyil Zoltán (szerk.): *A személyiség és a média a polgári és a büntetőjogban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 11–56.
- Bragyova András: Szólásszabadság és sajtószabadság az internetes kommentek példáján. In Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum cuique: Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2016. 473–490.
- Grad-Gyenge Anikó: *Commentare necesse est* – néhány gondolat az Alkotmánybíróság „komment-határozatáról”. *Glossa Iuridica*, 2. (2015), 1–2. 122–142.
- Botos Mihály Bálint – Gál Andor: Az Alkotmánybíróság határozata a véleményszabadság büntetőjogi korlátját tévesen megállapító bírósági döntések megsemmisítéséről: A valóságbizonyítás formalizált eljárásban történő lefolytatása mint a szólásszabadsághoz való jog érvényesülésének követelménye. *Jogesetek Magyarázata*, 11. (2020), 1–2. 7–14.
- Fejes Erik: A rendvédelmi testületek hivatásos állományába tartozó személyek képmáshoz fűződő jogának korlátozhatósága. In Görög Márta – Menyhárd Attila – Koltay András (szerk.): *A személyiség és védelme. Az Alaptörvény VI. cikkelyének érvényesülése a magyar jogrendszeren belül*. Budapest, ELTE ÁJK, 2017. 143–161.
- Gárdos-Orosz Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban*. Budapest, Dialóg Campus, 2011.
- Gárdos-Orosz Fruzsina: Az új polgári jogi gyűlöletbeszéd-szabályozásról. *Fundamentum*, 17. (2013), 3. 21–38.
- Gárdos-Orosz Fruzsina – Pap András László: Gondolatok a gyűlöletbeszéd polgári jogi szabályozásának jogi és jogpolitikai környezetéről. *Állam- és Jogtudomány*, 55. (2014), 2. 3–26.
- Görög Márta: A magánélethez való jog mint a személyiségi jog újabb, magánjogi kódexben nevesített vonatkozása. In Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016. 51–63.
- Háttéranyag az Alaptörvény negyedik módosításához* Online: tinyurl.com/5eycz72t
- Hörcherné Marosi Ildikó – Kormányos Zoltán: Az Alkotmánybíróságnak a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság piacfelügyeleti bírsággal kapcsolatos ügyben hozott ítéletét megsemmisítő döntése. *Jogesetek Magyarázata*, 6. (2015), 3. 5–16.
- Juhász Imre: Fiat libertas, pereat mundus? *Alkotmánybírósági Szemle*, (2016), 1. 88–107.

- Kazai Viktor Zoltán: Strasbourgi manifesztum a liberális demokrácia védelmében. *Fundamentum*, 19. (2015), 2–3. 95–106.
- Klein Tamás: A tárhelyszolgáltató „omnipotens” felelőssége mint alkotmányjogi problematika: A harmadik személy tartalmáért való szolgáltatói felelősség az interneten. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* 3. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 349–374.
- Koltay András: A „clear and present danger” elv fordulatok története az Egyesült Államokban és Magyarországon. *Magyar Jog*, 56. (2009), 7. 418–423.
- Koltay András: Az Alkotmány új 61. §-a. A vélemény- és sajtószabadság új ruhában. *Közjogi Szemle*, (2010), 3. 1–9.
- Koltay András: A gyűlöletbeszéd korlátozása a magyar jogrendszerben. In Koltay András (szerk.): *A gyűlöletbeszéd korlátozása Magyarországon. Alkotmányos és jogalkalmazói megközelítések, európai kitekintéssel*. Budapest, CompLex, 2013. 157–172.
- Koltay András: A nagy magyar gyűlöletbeszéd-vita: a „gyűlöltre uszítás” alkotmányos mércéjének azonosítása felé. *Allam- és Jogtudomány*, 54. (2013), 1–2. 91–124.
- Koltay András: Az Alkotmánybíróság határozata az internetes kommentek polgári jogi megítéléséről. *Jogesetek Magyarázata*, 6. (2015), 1. 9–21.
- Koltay András: Dorian Gray képmásához való jog: a művészet szabadságának önálló alapjogi jellegeről. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* 3. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 53–99.
- Koltay András: Az „általános személyiségi jog” azonosítása felé. Alkotmányjogi, magánjogi és büntetőjogi vizsgálódás. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* 4. Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 267–296.
- Koltay András: A gyűlölet magánjogi korlátozása. A Ptk. és a gyakorlat kezdeti tapasztalatai. In Molnár Gábor Miklós – Koltay András (szerk.): *Bonus iudex. Ünnepi tanulmányok Varga Zoltán 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Kúria – Pázmány Press, 2018. 197–225.
- Koltay András: A rémhírterjesztés büntetőségének alkotmányosságáról. *In Medias Res*, 9. (2020), 2. 322–338.
- Koltay András – Polyák Gábor: Az Alkotmánybíróság határozata a mediaszabályozás egyes kérdéseiről. *Jogesetek Magyarázata*, 3. (2012), 1. 11–48.
- Menyhárd Attila: A magánélethez való jog a szólás- és mediaszabadság tükrében. In Csehi Zoltán – Koltay András – Navratyl Zoltán (szerk.): *A személyiség és a média a polgári és a büntetőjogban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 177–226.
- Mészáros Ádám Zoltán: Szimbolikus szólás kontra dologrongálás. Azaz a véleménynyilvánítás szabadsága és a tulajdonhoz való jog határvitája büntetőjogi szempontból. *Jogtudományi Közlemények*, 75. (2020), 2. 74–78.
- Molnár Hella: A közéleti szereplők személyiségi jogainak védelme. In Görög Márta – Menyhárd Attila – Koltay András (szerk.): *A személyiség és védelme. Az Alaptörvény VI. cikkelyének érvényesülése a magyar jogrendszeren belül*. Budapest, ELTE ÁJK, 2017. 15–32.
- Navratyl Zoltán: Az emberi méltóság magánjogi szerepe és a véleménynyilvánítás szabadsága. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* 3. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 121–152.
- Papp János Tamás: A rendőrök képmásához való jogának kérdése. In Görög Márta – Menyhárd Attila – Koltay András (szerk.): *A személyiség és védelme. Az Alaptörvény VI. cikkelyének érvényesülése a magyar jogrendszeren belül*. Budapest, ELTE ÁJK, 2017. 119–142.

- Papp János Tamás: Az Alkotmánybíróság két újabb határozata a rendvédelmi dolgozók képmásának nyilvánosságáról. *Jogesetek Magyarázata*, 7. (2016), 4. 5–11.
- Pokrócos György: A rendőr képmásának nyilvánosságra hozatala. *Belügyi Szemle*, 67. (2019), 2. 89–108. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.2.6>
- Sándor István: A képmáshoz való jog és a sérelemdíj bírósági gyakorlatának tendenciái. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 4. 53–69. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.4.2>
- Schiffer András: A véleményszabadság alkotmánybírósági esetjoga a megváltozott közjogi környezetben. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2018), 1. 34–48.
- Sepsi Tibor: No comment? Az internetes hozzászólásokért való jogi felelősség. *Fundamentum*, (2015), 4. 106–110.
- Smuk Péter: Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai. *Közjogi Szemle*, 6. (2013), 2. 25–34.
- Smuk Péter: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozata az Országgyűlés fegyelmi intézkedéseiről. *Jogesetek Magyarázata*, 6. (2015), 1. 63–68.
- Smuk Péter: Az önkényuralmi rendszerek jelképei és a használatukat tiltó jogi szankciók rendszere. *In Medias Res*, 8. (2019), 2. 230–252.
- Somody Bernadette: A rendőrcsképmás-ügy mint az alapjogi ítélkezés próbája. *Fundamentum*, 20. (2016), 1. 103–112.
- Szente Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről. *Állam- és Jogtudomány*, 56. (2015), 2. 74–90.
- Szigeti Tamás – Simon Éva: A hozzászólás szabadsága: a közvetítő szolgáltatói felelősség aktuális kérdéseiről. *Fundamentum*, 20. (2016), 2–4. 113–124.
- Szomora Zsolt: Az emberi méltóság és egyes alapvető jogok elleni bűncselekmények. In Karsai Krisztina (szerk.): *Kommentár a Büntető törvénykönyvhöz*. Budapest, CompLex, 2013. 451–481.
- Szomora Zsolt: Az Alkotmánybíróság büntetőítéletet megsemmisítő döntése a közszereplők büntetőjogi becsületvédelméről. *Jogesetek Magyarázata*, 5. (2014), 3. 13–22.
- Szomora Zsolt: Az alkotmányos követelmények hivatkozási tipológiája becsületsértési és rágalmasági ügyekben hozott büntetőítéletekben. *Jogtudományi Közlöny*, 69. (2014), 10. 469–476.
- Szomora Zsolt: A véleményszabadság büntetőjogi korlátai az Alaptörvény hatályba lépése után, különös tekintettel a becsületvédelemre. In Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016. 521–537.
- Téglási András: Véleményszabadság vs. emberi méltóság – Egy rejtélyes alaptörvény-módosítás nyomában. *Acta Humana*, 3. (2015), 6. 25–47.
- Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi jogviszonyokban. In Tóth J. Zoltán (szerk.): *A jog többretegűsége*. Budapest, KGRE, 2020. 177–186.
- Tóth J. Zoltán: Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja? *Jogelméleti Szemle*, (2013), 2. 178–196.
- Tóth J. Zoltán: A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése és érvényesítése a választási eljárásokban: az Alkotmánybíróság gyakorlata a választási ügyben hozott bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz alapján indult ügyekben. *Jogtudományi Közlöny*, 71. (2016), 1. 1–18.
- Tóth J. Zoltán: *A büntetőjogi rágalmasági és becsületsértés*. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2017.
- Tóth J. Zoltán: Rendőrképmás: sajtószabadság és képmáshoz való jog a polgári jogi és az alapjogi jogosultságok keresztútján. *Pro Futuro*, 7. (2017), 2. 110–128. Online: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2017/2/4766>

- Török Bernát: A közlések alkotmányos alapértéke a szólásszabadság magyar koncepciójában. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 2.* Budapest, Wolters Kluwer, 2015. 203–224.
- Török Bernát: Alkotmányjogi tesztek hálójában. A sajtószabadság esete a tőkepiaccal. In Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum cuique: Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére.* Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2016. 671–684.



Az eljárási alapjogok és az eljárási alkotmányosság néhány kérdése az Alaptörvényben

PATYI ANDRÁS¹

Az Alaptörvény jelentős változást hozott a tisztességes eljárások követelményét megfogalmazó alapjogokat illetően. A tisztességes hatósági ügyintézés újszerű, alaptörvényi alapja a „[v]alljuk hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”. Az ehhez, a tételes alkotmánynormában való megjelenésében új alapjoghoz rendkívül szorosan kapcsolódó másik alapjog, a tisztességes eljáráshoz való jog vagy más néven a bírói úthoz való alapjog magyarországi megjelenése korábbra tehető, az Alkotmány 1989-ben bekövetkezett módosításhoz kapcsolódik. Természetesen ez a két alapjog nem meríti ki mindazokat a követelményeket, amelyeket állami (közhatalmi) eljárások lefolytatása kapcsán az alkotmányjogi normák meghatároznak. E követelmények átfogó kerete, forrása a jogállamiság követelménye, a jogállam-klauszula. Az emberi méltóságból (az általános cselekvési szabadságból) levezethető tisztességre vonatkozó igény mellett a jogállam-klauszulából fakadó kiszámíthatóság, a törvényesség, a rendeltetésszerű joggyakorlás és az észszerű időn belül meghozott döntéshez való jog mellett a demokrácia elvéből levezethető a döntéshozó közhatalmi szervek demokratikus legitimitációja, a többségi döntéshozatal és a transzparencia elve.

Kulcsszavak: Alaptörvény, Nemzeti Hitvallás, eljárási alapjogok, tisztességes (hatósági) ügyintézéshez való jog, tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, közigazgatás törvényessége

Some Issues of Procedural Fundamental Rights and Procedural Constitutionality in the Fundamental Law

The Fundamental Law introduced a significant change in the fundamental rights that set out the requirement of fair procedures. The novel, constitutional basis of fair administration is: “We hold that democracy is only possible where the State serves its citizens and handles their affairs in an equitable manner, without abuse and impartially.” Another fundamental right, the right to

1 PhD tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszerzői Egyetem Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. A Kúria elnökhelyettese, e-mail: Patyi.Andras@uni-nke.hu

a fair trial, or the right to a court hearing in Hungary, which is closely related to this new fundamental right in its appearance in the constitutional norm, existed earlier, and it is related to the 1989 amendment to the Constitution. Of course, these two fundamental rights do not exhaust all the requirements set out in the constitutional norms in connection with the conduct of state (public authority) proceedings. The comprehensive framework and the source of these requirements is the rule of law requirement, the rule of law clause. In addition to the need for fairness deriving from human dignity (general freedom of action), in addition to the predictability of the rule of law clause, legality, proper exercise of rights and the right to a decision within a reasonable time, the democratic legitimacy of decision-making public authorities, majority decision-making and the principle of transparency can be deduced from the principle of democracy.

Keywords: Fundamental Law, National Avowal, fundamental procedural rights, the right to a fair (official) administration, the right to a fair trial, legality of public administration

1. Az eljárási alapjogok, Alaptörvény és Nemzeti Hitvallás

Nem túlzó azt állítani, hogy az Alaptörvény jelentős változást hozott a tisztességes eljárások követelményét megfogalmazó alapjogokat illetően, sőt a *tisztességes ügyintézéshez* való jog, alapjogi megfogalmazásban az *egészen új*, lényegében az Alaptörvény által bevezetett jogok közé tartozik, annak XXIV. cikkében fogalmazták meg.

Szorosan kötődik ehhez a joghoz a Nemzeti hitvallásban megfogalmazott, annak 20. fordulatába² foglalt, polgárait szolgáló, más kifejezéssel „jól ügyintéző” állam követelménye és deklarációja, amely a jó közigazgatáshoz, a jó ügyintézéshez való jog fogalmi keretében és követelményrendszerében helyezhető el, de egyetértve Erdős Csabával, hangsúlyozandó, hogy a „jól ügyintéző állam tulajdonképpen a joghoz kötött állam, amelynek ügyintézése az önkénynek nem juttat teret”³ A tisztességes hatósági ügyintézés újszerű, alaptörvényi alapja tehát a „[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint pedig a *Nemzeti hitvallás*

2 A Nemzeti hitvallásban szereplő mondatok terminológiai megnevezésének dilemmájára (rendelkezés, tézis, fordulat) lásd: Patyi András: Gondolatok a Nemzeti hitvallás értelmezéséről. In Patyi András (szerk.): *Rendhagyó Kommentár egy rendhagyó preambulumról, Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 9.

3 Erdős Csaba: A népuralom újszerű megközelítése a Nemzeti hitvallásban. In Patyi (szerk.) (2019) i. m. 351.

nem csupán egy deklaráció, hanem értelmezési keretként szolgál az Alaptörvény többi, normatív erejű rendelkezésénél.⁴

A korábbi Alkotmány az 1989–90-ben végrehajtott jogállami alkotmányreform után sem tartalmazott hasonló jogot, bár az Alkotmánybíróság néhány, ma már az ezzel a joggal kapcsolatba hozható követelményt fogalmazott meg más rendelkezések, főleg a jogállam-klauzula felhasználásával.⁵ A XXIV. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott követelmény egyértelműen a *közhatalom-gyakorlás* cselekvő szegmensét, a *közigazgatást* érinti elsősorban, hiszen e cikk szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a *hatóságok* részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, illetve hogy a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni, és ez kiegészül a hatóságok által feladatuk teljesítése során jogellenesen okozott kár megtérítésére vonatkozó alapjogi rendelkezéssel.

Az ehhez, a tételes alkotmánynormában való megjelenésében új alapjoghoz rendkívül szorosan kapcsolódó másik alapjog, a *tisztességes eljáráshoz* való jog vagy más néven a *bírói úthoz való* alapjog magyarországi megjelenése korábbra tehető, az Alkotmány 1989-ben bekövetkezett módosításhoz kapcsolódik, ekkor került be a korábbi 57. § (1) bekezdése (amely még arról rendelkezett, hogy a Magyar Népköztársaságban az állampolgároknak joguk van az élet, a testi épség és az egészség védelméhez) helyére. Az új szöveget a Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (amelynek egyébként módosított és egységes szövegét az 1972. évi I. törvény állapította meg, azaz később már csak ezt lehetett alakítani) módosításáról rendelkező 1989. évi XXXI. törvény 34. §-a állapította meg.⁶ Az alkotmánymódosító törvény 34. §-hoz fűzött Indokolása szerint „[a]z emberi jogokról szóló nemzetközi egyezmények, mint Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya elismerésével Magyarország kötelezettséget vállalt az általános emberi jogoknak mint alapvető értékeknek az elismerésére. A javaslat az egyezmények szellemében újrászabályozza az alapvető jogokat

4 Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

5 „Az Alkotmány (az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény) ugyan a tisztességes eljárás fogalmát *expressis verbis* nem ismerte, azonban azt az Alkotmánybíróság a jogbiztonságból fakadó eljárási garanciák [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] és a pártatlan bírósághoz való jog [Alkotmány 57. § (1) bekezdése] egymásra vonatkoztatása révén levezette az Alkotmányból. Az Alkotmánybíróság ennek során figyelemmel volt az – Alkotmány 57. § cikkéhez egyébként mintát nyújtó – nemzetközi egyezményekre is, mind a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának (a továbbiakban: Egyezségokmány) (14. Cikk), mind az EJEE (6. cikk) vonatkozó rendelkezéseire.” 21/2014. (VII. 15.) AB határozat Indokolás [57].

6 Az AB idézett határozatában felhívja a figyelmet, hogy a tisztességes eljárás követelménye korábbra eredeztethető, a Kiegyezés utáni polgári átalakulás során hozott eljárásjogi kódexek (a polgári törvénykezési rendtartás, a későbbi polgári perrendtartásról szóló, a bünvádi perrendtartás) biztosították a bírósághoz fordulás jogát, a kizárási és összeférhetlenségi szabályokon keresztül a bírák pártatlanságát és függetlenségét, valamint a jogorvoslathoz való jogot. Az Alkotmányban és az Alaptörvényben rögzített tisztességes eljáráshoz való jog elemeiben jelen volt a történeti alkotmány időszakának jogrendszerében is. Vö. 21/2014. (VII. 15.) AB határozat Indokolás [57].

és kötelezettségeket.”⁷ Az Indokolás rögzítette továbbá, hogy „[k]ülönös jelentőséggel bírnak azok a bírósági eljárások, amelyek valaki bűnösségéről vagy ártatlanságáról hivatottak dönteni. Ezért az Alkotmányban kell kimondani, hogy minden személy ügyében független és pártatlan bíróság dönt. Az Alkotmány megfogalmazza az igazságosság és nyilvánosság követelményeit is, illetőleg kiemelten foglalkozik az ártatlanság vélelmével, amely szerint mindenkinek joga van arra, hogy mindaddig ártatlannak tekintsék, amíg bűnösségét a bíróság jogerősen nem állapította meg.”⁸

Egyébként az *Alkotmány eredeti szövege a tisztességes eljáráshoz* vagy (az Európai Emberi Jogi Egyezmény megfogalmazása szerint) a *tisztességes tárgyaláshoz* való jogot *nem tartalmazta*, és általában is kevés szót ejtett a bíróság előtti egyenlőségről is. Az eredeti 1949-es Alkotmány 49. § (1) bekezdését kell említeni, amely 1972 után a 61. § (1) bekezdésébe került; ez mindössze azt rögzítette, hogy „[a] Magyar Népköztársaság állampolgárai a törvény előtt egyenlők, és egyenlő jogokat élveznek”. A tisztességes eljáráshoz való jog hiánya nemcsak a keletkezés körülményeire vagy éppen a mintául szolgáló sztálini-buharini alkotmány szövegére vezethető vissza (amely mindössze demokratikus díszleteket tartalmazott a szovjet típusú hatalmi szerkezet szabályozása mellett, és döntő hatást gyakorolt a II. világháború utáni szocialista alkotmányok szerkezetére és tartalmára),⁹ hanem arra a tényre is, „hogyan az angolszász eredetű garanciát csak az 1950-es Egyezmény tette ismertté nemzetközi szinten”.¹⁰ Ehhez az Egyezményhez Magyarország ugyan csak az 1990-es évek elején csatlakozott, de annak szövege nyilván ismert volt az 1972-es nagy alkotmányrevízió idején is. Sem ez a tény, sem pedig az akkor már megszületett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) nem volt hatással az Alkotmány 1972-es módosítással létrejött szövegére, amely a tisztességes eljáráshoz (tárgyalás-

7 Indokolás 1. pont.

8 Indokolás 4. pont.

9 A magyar 1949. évi Alkotmánynak mintát jelentő 1936-os szovjet alkotmány kapcsán lásd: Kovács István: *Magyar alkotmányjog I.* Szeged, JATE, 1990. Nyikolaj Buharin szerepére az alkotmány kidolgozására a 86., míg az alkotmány hatására a 87.

10 Hollán Miklós et alii: Szövegtörténet, 57. § [Bírósági eljárási garanciák]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest, Századvég, 2009. 2005–2124. A Magyarországon csak az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény szövege szerint: „6. Cikk – Tisztességes tárgyaláshoz való jog 1. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné.”

hoz) való jogot továbbra sem tartalmazta. Igaz, hogy a PPJNE-hez csak 1974-ben csatlakozott az ország, és a kihirdetése is csak 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel történt meg.¹¹

Mindez amiatt is fontos, mert az 1989-ben megállapított 57. § (1) bekezdés szövege szinte szó szerint *egyeznek* a PPJNE 14. Cikk rendelkezései vonatkozó részével. A 14. Cikk szerint: „A bíróság előtt mindenki egyenlő. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.” Az alkotmány 57. § (1) bekezdése ezt minimálisan átfogalmazva tartalmazta: „A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő és mindenkinek joga van ahhoz [...]” Az ennek megfelelő rendelkezés, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése *egy fordulattal kevesebbet* tartalmaz, a törvény előtti egyenlőséget a XV. cikk (1) bekezdése rögzíti. A tisztességes eljárás részletes követelményei kapcsán viszont *egy fordulattal ugyanakkor többet* mond ki, rögzítve, hogy a bíróságnak „ésszerű határidőn belül” kell elbírálni a perbe vitt jogokat vagy a vádat.

Természetesen ez a két alapjog nem meríti ki mindazokat a követelményeket, amelyeket állami (közhatalmi) eljárások lefolytatása kapcsán az alkotmányjogi normák meghatároznak. E követelmények átfogó kerete, forrása a jogállamiság követelménye, a jogállam-klauzula.¹² Ugyan az eljárások alkotmányosságának vagy az eljárási alkotmányosságának a követelményei és alapelvei az egyes eljárásfajtákhoz igazodóan eltérők, többfélék lehetnek, de az egyenlőség elve, a tisztességes eljárás elve (alapjoga), a hatékony jogérvényesítés lehetősége nélkül demokratikus alkotmányi eljárásjogról nem beszélhetünk. Az emberi méltóságból (az általános cselekvési szabadságból) levezethető tisztességre vonatkozó igény mellett a jogállam-klauzulából fakadó kiszámíthatóság, a törvényesség, a rendeltetészerű joggyakorlás és az ésszerű időn belül meghozott döntéshez való jog mellett a demokrácia elvéből levezethető a döntéshozó közhatalmi szervek demokratikus legitimitációja, a többségi döntéshozatal és a transzparencia elve.¹³

11 A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa megerősítő okiratának letétbe helyezése az Egyesült Nemzetek Főtitkáránál 1974. január 17-én történt meg, az Egyezségokmány a 49. Cikk 1. bekezdése értelmében 1976. március 23-án lépett hatályba.

12 A jogállam-fogalom átfogó elemzésére lásd például: Varga Zs. András: *Eszményből bálvány. A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015. A mértékadó jogállam-meghatározásokra különösen a 93–108. oldal; továbbá: Györfi Tamás et alii: 2. § [Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog]. In Jakab András (szerk.) (2009) i. m.

13 Az eljárási alkotmányosság részletes bemutatására lásd: Chronowski Nóra – Petrétei József: Alkotmányi eljárásjog, alkotmányi eljárások, eljárási alkotmányosság. *Iustum Aequum Salutare*, 12. (2016), 3. 63–94., valamint Chronowski Nóra: A jogállamiság elvének védelme és az eljárási alkotmányosság követelménye. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Tanulmánykötet, Budapest, HVG-ORAC, 2019. 19–34.

2. A tisztességes (hatósági) ügyintézéshez való jog mögötti alkotmányos hagyomány

A *tisztességes hatósági eljáráshoz* vagy másként a *tisztességes ügyintézéshez* való jog alapvetően a közigazgatási működéssel szemben támaszt követelményeket és ad – elsősorban eljárási természetű, azaz a közhatalom-gyakorlás mikéntjére, módjára vonatkozó – garanciákat. Mint említettem már, az alapjog megjelenése előtt is az Alkotmánybíróság több határozata érintett kifejezetten eljárásjogi jogszabályt. Ezeknek a jogrendszerben és az eljárásjogban elfoglalt szerepe meghatározó, lényegében az eljárásjogok új minőségét alakították ki, számos garanciával gazdagították azokat. Például a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát, a szabálysértési jog újrakodifikálását, a hatóság hallgatásával szembeni valódi és hatékony jogorvoslat megteremtését is az Alkotmánybíróság kényszerítette ki.¹⁴ Ugyancsak alkotmánybírósági határozat rendelkezett a bírósági kontrollt *formailag* ugyan lehetővé tevő, de az érdemi és hatékony jogorvoslat *korlátozó* jogorvoslati rendszer kérdéséről.¹⁵ Az Alkotmánybíróság több döntése érintette a közigazgatási hatósági ügy fogalmi és érvényesülési körét, vagyis a hatósági eljárás tárgyi hatályát. Alkotmányossági kérdéssé vált az is, hogy a tartalmilag (jellemzői alapján) hatósági természetű ügyfajtákat a jogalkotó nem vonta a hatósági eljárásról szóló törvény hatálya alá. Ugyanakkor ez az alkotmányossági kérdés a hatóságok – és az azt felülvizsgáló bíróság – téves (megszorító) jogértelmezése folytán is előállhat. Ennek most már a tényleges alkotmányossági felülvizsgálati lehetőségét is megteremtette az Alaptörvény az úgynevezett valódi alkotmányjogi panasz – mint az Alkotmánybíróság egyik új hatáskörének – bevezetésével.

A *közigazgatás törvényességének* az Alkotmánybíróság gyakorlatában nélkülözhetetlen követelménye, hogy a közigazgatás *jogilag szabályozott* eljárási keretek között, a törvények keretei között működjön, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényileg pontosan meg kell határozni.¹⁶ Miközben az alapjog elsősorban az érintett jogalanyok számára ad garanciákat, az ő jogaikat védelmezi, a közigazgatási ha-

14 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

15 39/2007. (VI. 20.) AB határozat.

16 Eredeti megfogalmazásban: „[A] közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.]. Az eredeti megfogalmazást megerősítve és kiegészítve: „A jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.” 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90., 94.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321., 353. Az Alaptörvény hatálybalépése utáni határozatokból: „A közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. A társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.” 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [72], valamint 25/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [20].

tározatok törvényessége *jogállami érdek*, ennek a közigazgatási eljárásjog is köteles eleget tenni, méghozzá *az ügyféli érdektől függetlenül*.¹⁷ A közigazgatás jogalkalmazó (hatósági) tevékenysége ugyanis nemcsak az alanyi jogok és a tárgyi jog által védett egyéni érdekek, hanem a jog által védett közérdek vagy valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, és olyan általánosan védett jogi tárgyak, mint a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését is szolgálja. Ha tehát egy határozat törvényt sértő, akkor nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult érintett fél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérülnek a tárgyi jog által védett közösségi érdekek és jogok is. Végső soron a törvényt sértő határozat magát az Alaptörvényt is sérti, hiszen az Alaptörvény alapján nem adható felhatalmazás a törvénnyel ellentétes döntések meghozatalára. A nem törvényes határozat azt jelenti, hogy a közigazgatás abban a határozatban nem a törvénynek alárendelten járt el. A két szempont, a közösségi érdek és az egyéni érdekek egymással szembe is kerülhetnek, születhetnek az egyénnek kedvező, de a törvénnyel ellentétes határozatok is.¹⁸ „Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (például a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).”¹⁹ A közigazgatásnak kötelessége a törvényben meghatározott esetekben *határozatot hozni*, a kiszámíthatóság érdekében erre *határidőknek* kell vonatkozniuk, és ezeket a határidőket be kell tartani.²⁰ A közigazgatási eljárásban is érvényesülnie kell a *tisztességes eljárás* garanciáinak, így különösen nem lehet a hatóság a saját maga ügyfele, a két szerepet szét kell választani;²¹ az érdekelt felet meg kell hallgatni (amennyiben az élni akar ezzel a jogával); stb. Ezek a garanciák gyengébbek, mint a bírósági eljárásban, de a legalapvetőbbeknek a közigazgatási eljárásban is érvényesülniük kell. A másik oldalról azonban az eljárási garanciák és a közigazgatás törvényességének kívánalma mellett figyelembe kell venni a jogbiztonság elvének megfelelően a jogerős határozattal lezárt jogviszonyok és a szerzett jogok védelmét.²²

Amint utaltunk már rá, az Alkotmánybíróság a magyar alkotmányosság kulcsfogalmának számító jogállamiság elvéből (a jogállam-klauzulából) vezette le a közigazgatás működésére vonatkozó legalapvetőbb követelményeket. Az Alkotmánybíróság három évtized alatt kialakult, állandó gyakorlata a jogállamiság egyik elemének tekinti

17 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25., 28–29.

18 Herbert Küpper – Patyi András: 50. § [A bíróságok feladatai és függetlenségük]. In Jakab András (szerk.) (2009) i. m. 1763.

19 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25., 28.

20 72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 351., 354.

21 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123., 147.

22 349/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1241., 1273.

a közigazgatás törvény alá rendeltségét a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan.²³

Ezek az alkotmánybíróági határozatok – és a tanulmányban szereplő alkotmánybíróági határozatok többsége – értelemszerűen a korábbi Alkotmány szövegén alapultak, és nem az Alaptörvény szövegén. Felhasználásuk során nemcsak arra voltam figyelemmel, hogy a negyedik Alaptörvény-módosítással az Alaptörvény hatálybalépése előtt született alkotmánybíróági határozatok hatályon kívül helyezéséről az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.”²⁴ Arra is tekintettel voltam, hogy e követelmények, a már idézett okokból, a történeti alkotmányhoz is szorosan kötődnek, azaz egyfajta *alkotmányossági hagyományt* hordoznak. Érdeemes ezt a hagyományt az Alaptörvény új rendelkezései kapcsán is hangsúlyozni.

A „jól ügyintéző”, „szolgáltató” államot érintően tehát a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a *közhatalommal rendelkező szervek* a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási tevékenység törvény alá rendelését tehát a jogállamiság alkotmányos tételéből vezette le, rögzítve, hogy az Alkotmány szabályai az egész jogrendszert áthatják, így a köz-

23 A már idézett és még idézendő 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.; 31/2010. (III. 25.) AB határozat, ABH 2010, 178., 191., 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011, 181., 200.

24 {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]} Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Alaptörvény jogállami jelleget megállapító B) cikk (1) bekezdése és a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdése tartalmilag megegyezik, és az Alaptörvény értelmezési szabályaiból sem vonható le az Alkotmánybíróság korábbi álláspontjával ellentétes megállapítás {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [70]} Ezért a jogállamisággal összefüggésben hivatkozott korábbi alkotmánybíróági határozatokban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket továbbra is alkalmazandónak tartom. Az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban hivatkozott gyakorlatot az Alaptörvény hatálybalépését követően kifejezetten megerősítette az 5/2013. (II. 21.) AB határozat (Indokolás [36]). Az Alkotmánybíróság gyakorlatát a korábbi Alkotmány alapján született határozatainak felhasználhatóságával összefüggésben lásd: Téglási András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 317–339.; Téglási András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. *Közjogi Szemle*, 8. (2015a), 2. 17–23.; Téglási András: The protection of fundamental rights in the jurisprudence of the Constitutional Court of Hungary After the New Fundamental Law entered into force in 2012. In Sente Zoltán – Mandák Fanni – Fejes Zsuzsanna (szerk.): *Challenges and pitfalls in the recent Hungarian constitutional development. Discussing the new Fundamental Law of Hungary*. Paris, L'Harmattan, 2015b. 77–93.

igazgatási aktusok joghoz kötöttsége is egyrészt az egész jogrendszerhez, másrészt az Alkotmány szabályaihoz, elsősorban az alkotmányos jogokhoz való kötöttséget jelenti.²⁵ A közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye az Alkotmánybíróság értelmezése szerint azt jelenti, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.²⁶ Mindez azt jelenti, hogy a közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatoknál a közigazgatási *eljárás-jog intézményrendszerének* a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jobbiztonság követelménye érvényesülését egyaránt biztosítani kell. Az Alkotmánybíróság a közigazgatás törvény alá rendeltségét olyan jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a *bíróságoknak* kell biztosítaniuk.²⁷ A közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét az Alkotmánybíróság elsősorban a közhatalom birtokában hozott közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének követelményeként fogalmazta meg.²⁸ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is alapelvként kezelte a közigazgatás jognak alárendelt tevékenységére vonatkozó jogállami előírást.²⁹ Az Alkotmánybíróságnak a bírósági ellenőrzést érintő három legjelentősebb határozata a hatósági jellegű határozatok felülvizsgálatával volt összefüggésben. Mind a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, mind a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat és a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat olyan közigazgatási döntések ellenőrzése-felülvizsgálata körül forgott, amelyek hatósági jellegűek.

A 32/1990. (XII. 22.) AB határozat szerint a bírósági ellenőrzés *mindenfajta közigazgatási határozatra kiterjed*, még azokra is, amelyek nem keletkeztek alapvető jog megsértése miatti igényt, vagy nem alapvető kötelezettségek teljesítésével összefüggésben születtek. Ez az alkotmánybírósági határozat a hatósági államigazgatási ügyekben a bírósági felülvizsgálatot egy szűk körű felsorolásra korlátozó törvényi

25 Az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban (ABH 1991, 454., 456.) a konkrét alkotmányszövegtől (és az alapot képző alkotmányossági problémától, miszerint egy fővárosi kerületi önkormányzat elmulasztotta a szervezeti és működési szabályzatának megalkotását) egyébként függetlenedett szöveg valódi normává vált, egyike a legtöbbet hivatkozott, idézett fordulatoknak: több mint 50 határozat használja döntési alapként (ratio decidendiként), több különvélemény rá alapítja álláspontját, s mindössze egyszer került obiter dictum helyzetbe idézése során. Amint Sólyom László emlékeztet rá: ha a frázisból formula lesz, akkor a tényből pedig fikció. Lásd: Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 717.

26 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456. A 2/2000. (II. 25.) AB határozat egyébként úgy hivatkozta az eredeti szöveget, mintha már ezzel a tartalommal mondta volna ki a Testület korábban, módosult tehát a „frázis”. ABH 2000, 25., 28. Lásd továbbá: 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [72]; 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [23].

27 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85]; 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [24].

28 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49., 79.

29 5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85], 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [32].

és minisztertanácsi rendeleti előírásokat megsemmisítette. E meghatározó jelentőségű határozat szerint a minisztertanácsi rendeletnek a felülvizsgálatot lehetővé tevő egyes rendelkezései önmagukban nem alkotmányellenesek. Az viszont alkotmányellenes, hogy a felülvizsgálatot csak e jogszabály által felsorolt államigazgatási határozatok esetében teszik lehetővé. A 32/1990. (XII. 22.) AB határozat alapján az Országgyűlés végül is megalkotta a *közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvényt*. Ez azonban a szabálysértési határozatokat és eljárásokat „érintetlenül hagyta”, ugyanis a pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozatot kivéve nem tette lehetővé a jogerős szabálysértési határozatok bíróság előtti megtámadását. Az Alkotmánybíróság szerint azonban „[a] szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatnak minősülnek. Amennyiben a szabálysértési hatóság döntésének tartalma, illetve a törvényi tényállás jellege szerint közigazgatás-ellenes magatartást rendel büntetni, a határozat törvényességének ellenőrzésére a közigazgatási bíráskodás szabályai szerint kell lehetőséget biztosítani.”³⁰ Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a *címzettek alapjogait érintő* döntést hoz.³¹ Azt, hogy ez a jogilag szabályozott keret tartalmilag milyen legyen, további alkotmányos körülmények is meghatározzák. Így különösképpen az Alaptörvényben szabályozott alapvető jogok.

30 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1997, 365., 368.

31 Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a köztisztviselő, a kormánytisztviselő felmentéséről a munkáltatói jogok gyakorlója a munkáltató közigazgatási szerv nevében hoz olyan döntést, amely a tisztviselő alkotmányos jogait érinti. E döntéssel szemben a közigazgatás törvény alá rendeltségéből fakadó követelmény az, hogy törvény határozza meg a munkáltatói döntés anyagi jogi kereteit. A közigazgatás törvényhez kötöttségéből a közigazgatási feladatokat ellátó tisztviselők jogállásának szabályozására származnak kötelezettségek. A közigazgatási döntések törvényességének biztosítása megkívánja, hogy a törvényhozó a döntést hozó tisztviselők munkajogi helyzetének szabályozása során is teremtsen meg azokat a garanciákat, amelyek biztosítják, hogy a közigazgatás nevében eljáró tisztviselők magas szakmai színvonalon, pártpolitikai szempontból semleges módon, minden befolyástól mentesen, pártatlanul, kizárólag a törvények alapján hozzák meg döntéseiket. Ennek a garanciarendszernek egyik eleme a közszolgálati jogviszonyok viszonylagos stabilitásának biztosítása. Az Alkotmánybíróság ebből kiindulva állapította meg, hogy a törvényi feltételek és garanciák, valamint az indokolás nélküli munkáltatói döntés lehetősége sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti joghoz kötöttség követelményét. 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79–80. Megerősítette az Alaptörvény hatálybalépését követően az 5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37]. Az indokolás nélküli felmentés lehetősége emellett sérti a közigazgatási döntések pártpolitikai semlegességét, befolyástól való függetlenségét, pártatlanságát és ezzel együtt törvényességét is veszélyezteti. 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011, 181., 200.

3. A tisztességes (hatósági) ügyintézéshez való alapjog Magyarországon Alaptörvényében

Az Alaptörvény tehát alapvető jogként garantálja mindenkinek számára a *tisztességes hatósági ügyintézés jogát*, vagyis azt, hogy „ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”. Az Alaptörvény ezzel (amint a következőkben ismertetendő alkotmánybírói döntésekből is kiderül) lényegében *alkotmányi szintre emelte* a közigazgatási *eljárás* legfontosabb *alapelveit*. Ezáltal az Alaptörvény a tisztességes közigazgatási eljárásnak a Helyes Magatartás Európai Kódexével indult, majd az Alapjogi Chartának a lisszaboni szerződéssel európai uniós alapkövetelménnyé vált folyamatába kapcsolódik be. Az alapjogból következő „elvek összefüggésben állnak a jó közigazgatás fogalmával, valamint a közigazgatási eljárás-jog közös európai elveivel”.³² Lényegében az előzőekben ismertetett jogállami követelményrendszer megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a *fair* hatósági eljárásához való jogot. Az *ügyintézés alapjogaként* elismert *tisztességes hatósági eljárásához való jog* magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, az iratokat megismerje, és az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják.³³ A XXIV. cikk szerinti alapjogi jogvédelem kiterjed továbbá a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és ésszerű határidőn belüli ügyintézésére,³⁴ valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére.³⁵

A tisztességes hatósági ügyintézéshez való alapjog *alánya az ügyfél*, tehát az a természetes vagy jogi személy, illetve szervezet, akinek/amelynek a jogát vagy jogos érdekét az ügy *közvetlenül érinti*.³⁶ A közigazgatási működés leglényegesebb alkotmányjogi háttérét képező jogállami keretek között a „*tisztességes*” jelleg minden, közhatalom erejével felruházott eljárással szemben alapvető alkotmányos követelmény. Ezért az Alkotmánybíróság szerint a közigazgatási eljárásra jellemző sajátosságok figyelembevétele mellett, de „[a] hatósági eljárásban is meg kell jelennie a *fair* eljárás követelményeinek, amely követelményeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig mércéje.”³⁷ A tisztességes ügyintézéshez való jog, azaz a tisztességes hatósági eljárás követelménye bár *nem abszolút karakterű, de általános, másként megfogalmazva mindenre kiterjedő* jellegű, az Alkotmánybíróság szerint „egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jöllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokban, azok sajátosságaira

32 3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [26].

33 3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [26], [28].

34 Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.

35 Vö. Alaptörvény XXIV. cikk (2) bek. 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [29].

36 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [57].

37 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [28].

tekintettel”.³⁸ Az alapelvek feltétlen érvényesüléséhez hasonlóan „a tisztességes eljáráshoz való jog alapján az egyes eljárási garanciák olyan értéket jelentenek, amelyek megszegése vagy be nem tartása kihat az ügy érdemére, az ügy kimenetelétől függetlenül”.³⁹ Az Alaptörvényből levezethető követelményeknek ugyan figyelemmel kell lenniük az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira, és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog részének tekintett részjogosítványok mint eljárási garanciák érvényesülésének korlátozása eljárástípusonként vizsgálható, de azonos alapjogkorlátozási tesztet kell alkalmazni. A tisztességes bírósági eljáráshoz való (más néven a bírói úthoz való) jogot rögzítő XXVIII. cikk (1) bekezdésének a tartalmával ellentétben tehát a tisztességes ügyintézéshez való alapjog kapcsán rendszerszintű tartalmat és abszolút jogot az Alkotmánybíróság nem mutatott ki. Ezzel szemben számos olyan, az alapjog tartalmához tartozó részjogosítvány – korábban törvényben garantált jog – *alapjogi jellegét* állapította meg, amelyek az ügyfelet helyezik a középpontba, és amelyek érvényesítése, a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. Ezek az alapjogi jelleggel felruházott részjogosítványok a korlátozhatóságuk szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjogkorlátozási rezsím alá tartoznak. Melyek ezek a részjogosítványok? A 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat szerint ilyen, az észszerű határidőn belül meghozott döntéshez való részjogosítványként tekintett az Alkotmánybíróság a hatóság eljárásának *időbeli dimenziójára*,⁴⁰ bár az egyik alapként hivatkozott határozat az úgynevezett *erős értelemben vett mérlegelési jogkör* vagy más néven a „mérlegelés nélküli diszkrecionális döntés” biztosítása miatt tartotta az adott (vizsgált) szabályozást alkotmányellenesnek.⁴¹ „A jogorvoslati lehetőség igénybevételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybe vételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és ésszerű határidő követelményével.”⁴² Bár az Alkotmánybíróság nem a közigazgatási eljárási törvények hatálya alatt álló eljárástípus kapcsán, hanem a választási eljárásokra mondta ki, de kétségtelenül a hatósági eljárások alapjogilag is értékelt elemének minősítette a *határozat közlését*. A tesztet rögzítette, hogy mind az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, mind a XXVIII. cikk (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy a törvényalkotó a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek biztosítják, hogy a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság közölje

38 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [34].

39 3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [34].

40 3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [33], idézi: a 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [71]–[77] pontjait; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [108].

41 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [75]–[76].

42 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [108].

a határozatát mindazokkal, akikre a választási jogorvoslati eljárás során hozott határozat rendelkezést tartalmaz.⁴³ Ugyancsak alapjogi jellegű részjogosítványként értékelte az Alkotmánybíróság a közlés módját, leszögezve, hogy „nem kényszeríthetők a közigazgatási cselekmények megtételére jogosultak általánosságban arra, hogy maguk kövessék figyelemmel a közigazgatási szereplők, különösen a hatóságok cselekményeit, hacsak ezt valamely nyomós ok (például nagyszámú vagy ismeretlen lakhelyű érintett) nem indokolja. Az ismert érdekeltnek személyes tájékoztatásának elmaradása a jogaik gyakorlására okot adó körülményekről és a cselekményük megtételére nyitva álló határidőről [...] kifejezetten megnehezíti e jogosultak helyzetét, mégpedig úgy, hogy ez semmilyen alkotmányos joggal vagy értékkel nem hozható összefüggésbe.”⁴⁴ A XXIV. cikk (1) bekezdése részének tekinthető a *fegyveregyenlőség* elve is az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak.⁴⁵ Az alapvető jog érvényesülése azonban nem függetleníthető a közigazgatási hatósági eljárásokra általában jellemző *sajátosságoktól*. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta azt a megállapítását, miszerint „a hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások”. Az alapjog érvényesülése szempontjából lényeges körülmény, hogy a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól a kötelező *vizsgálati jelleg* különbözteti meg. A döntés alapját képező tényállást és annak valóságát az eljárásban egyéni (személyes) érdekelttség nélkül részt vevő, de a köz érdekében fellépő hatóság köteles feltárni és bizonyítani. A hatósági ügyben a közigazgatási szerv dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges, és melyek az irreleváns tényállási elemek. Az alapjogból és a jogállam követelményéből fakadóan azonban a közigazgatási hatósági eljárások esetében sem írható elő a *fair* eljáráshoz való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rend.⁴⁶ Másként megfogalmazva, a „közigazgatási szerv a jogalkalmazás során, a konkrét eljárásaiban sem hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél jogait, egyidejűleg kell teljesítenie közérdekvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkcióját”. Az eljárás (az ügy intézése) során az érintettek joggyakorlása és a kötelezettségeik teljesítése alapvető *információkhoz* kötött: az ügyfélnek, érintettnek tudnia kell arról, hogy milyen ügyben, mely tények és jogszabályok vonatkozásában érintett ügyfélként vagy egyéb szereplőként. Ebben az értelemben helyezte alapjogi védelmi

43 6/2017. (III. 10.) AB határozat, rendelkező rész. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből és a XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az következik, hogy a másodfokú választási bizottságnak a fellebbezés folytán hozott határozatát, valamint a bíróságnak a felülvizsgálat során hozott határozatát közölnie kell azzal is, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat, annak ellenére, hogy a választási jogorvoslati eljárás korábbi szakaszában, illetve szakaszaiban hozott döntést, illetve döntéseket vele nem kellett közölni.” Indokolás [37].

44 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109], megerősítette: 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27], 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [33].

45 10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[63].

46 Vö. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478., 520.; megerősítette: 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13], továbbá 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [30]–[31].

szintre a döntések közlésével összefüggő követelményeket az Alkotmánybíróság. Önmagában a döntés közlése azonban nem teljesítheti az alapjogból fakadó összes követelményt, ehhez az ügy hatóságnál fellelhető iratainak teljes megismerése is szükséges lehet. Az *iratbetekintés* alapvetően ahhoz a követelményhez igazodik, hogy az ügyfél jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja. A – szintén az alapjog részeként értelmezett – fegyveregyenlőség elvéből is fakadóan a vizsgálati típusú eljárásokban e jog biztosítja, hogy a hatóság jogi álláspontjával szemben az ügyfél szükség szerint ki tudja alakítani a nyilatkozatai, észrevételei, indítványai tartalmát, illetve ami ennél is fontosabb, a hivatalból indított, felelősséget megállapító hatósági eljárásokban a *védekezését*. Ennek megfelelően a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak szerves részét képezi a nyilatkozattételhez és – olyan szakigazgatási eljárásokban, amelyek retrospektív jellegű ellenőrzést folytatnak le, és hátrányos jogkövetkezmények alkalmazásához, bírság kiszabásához is vezethetnek – a *védekezéshez való jog*.

A *nyilatkozattételhez és védekezéshez való jog* érvényesülése feltételezi, hogy az ügyfél megismerheti a hatóság bizonyítási eljárását, az annak keretében beszerzett okirati és egyéb bizonyítékokat, amelyekre a hatóság az ügyfelet érintő döntéseit alapozza. Az iratbetekintés jogának érvényesülése nemcsak a közigazgatási szerv jogszerű működésének egyik törvényi garanciája, hanem egyben megalapozza az ügyfelek hatósági eljárásban való hatékony részvételét is. Éppen „[e]miatt a nyilatkozattételhez és védekezéshez való jogon keresztül a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog értelmezési tartományához is szükségképpen hozzátartozik”.⁴⁷ A *hatékony védekezéshez való jog* tehát egyértelműen a tisztességes hatósági eljárás részjogosítványa,⁴⁸ ezért például az iratbetekintés jogának a sérelme annyiban a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog korlátozását jelenti, amennyiben az ügyfél nyilatkozattételhez és védekezéshez való jogát csorbítja.

A jogszerűség ellenőrizhetőségének és az önkényesség elkerülésének nélkülözhetetlen feltétele az, hogy a jogalkalmazó szervek indokolják a döntéseiket.⁴⁹ Magyarország Alaptörvénye a tisztességes hatósági eljárás alapjogi szintre emelése mellett a hatóságok indokolási kötelezettségét is alkotmányos szintre emeli. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés második mondata szerint ugyanis a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Mindez azt jelenti, hogy amennyiben a hatóságok nem indokolják a döntéseiket, azzal nemcsak törvénysértést, hanem alkotmányellenességet is előidéznek, aminek kiküszöbölésére a rendes bíróságok mellett így végső fokon az Alkotmánybíróság előtt is indítható eljárás. Az indokolási kötelezettség mindezekon túl a jövőbeli jogalkalmazói döntések előreláthatósága miatt is fontos,⁵⁰ vagyis a jogbiztonság (és ezáltal a jogállamiság) érvényesülését is elősegíti. Albert Venn Dicey megfogalmazása óta a jogállamiság (pontosabban a Dicey által használt joguralom) összetevőjét jelenti az államnak

47 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [37].

48 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [36]–[37], [59].

49 Györfi et alii (2009) i. m. 164.

50 Györfi et alii (2009) i. m. 164. oldal, 127. lábjegyzet.

az a kötelezettsége, hogy bíróság előtt feleljen minden olyan jogsértésért, amellyel magánszemélyeknek kárt okozott.⁵¹ A hatósági kárfelelősség szabálya az Alaptörvény hatálybalépésével emelkedett alkotmányos rangra. Az Alaptörvény kimondja, hogy mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatok teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.⁵² A felelősség nem objektív, hanem vétkességi (felróhatósági) alapú, de a jogellenesség megállapítása esetén, ha az általában elvárhatóságra alapozott kimentés sikertelen, a kártérítési felelősség megállapítása nem kerülhető el.

4. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog hagyománya

Az előzőekben vázolt, több évtizedes alkotmányos hagyományt konkrét alaptörvényi rendelkezésekben folytatató és jelentősen továbbfejlesztő, így a jogvédelmet kifejezetten erősítő tisztességes ügyintézéshez való jog konkrét alkotmánybírósági eljárásokban gyakran kapcsolódik össze a *tisztességes eljáráshoz* való joggal. Főleg ha az alkotmánybírósági eljárást közigazgatási és bírósági eljárás (tipikusan közigazgatási per) is megelőzte. Mindkét alapjog hagyományosan szoros összefüggésben van a jogorvoslathoz való joggal is egyébként, hiszen közigazgatási eljárást követően vagy éppen annak hiánya esetén bírósági eljárásban kerülnek mérlegre az ügyfél jogai, a hatósági szerv döntései. Ez utóbbi két jog a (tisztességes ügyintézéshez való jogot külön nem ismerő) régi Alkotmány alapján kiadott alkotmánybírósági döntésekben is sokszor szerepelt egymás mellett.

A bevezető gondolatok között kifejtettek szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz (tárgyaláshoz) való jog ugyancsak a jogállamiság része volt és maradt is, abból levezethető alkotmányos követelmény. Bár ez az alapjog értelemszerűen *nemcsak a közigazgatási perekre* vagy más közigazgatási bírósági eljárásokra vonatkozik, ez a rendelkezés a közigazgatási döntések bíróságok általi felülvizsgálatának „anyagjoga”, és ezáltal közvetlen hatása van a hatósági eljárás mikénti szabályozására. Az Alkotmánybíróság *már 1997-ben* kimondta, hogy a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket a tisztességes eljárás feltételeinek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő

51 A joguralom gondolata Albert Venn Dicey megfogalmazásában vált közismertté a világon, így Magyarországon is. Dicey szerint a joguralom fogalmának az alábbi *három alapvető összetevője* ismerhető fel. Egyrészt a kormánynak nincs önkényes hatalma, vagyis a jog elsődleges a hatalommal szemben, és ez intézményes garanciákat igényel. Másrészt a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jognak mindenki alá van vetve, vagyis a törvény előtt mindenki egyenlő (tisztviselők sem mentesek a rendes bíróság előtti elszámoltathatóságtól, és ebből fakadóan döntéseik megítélésére nincs elkülönült közigazgatási bíróság). Harmadrészt pedig az alkotmányjog általános szabályai az ország rendes jogának folyamánai, vagyis az alkotmány (a bíróságok előtt) az egyéni jogokért folytatott küzdelem eredménye. Albert Venn Dicey: *A jog uralma*. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest, Osiris, 1995. 21–31.

52 Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdés.

szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.⁵³ A döntés lényegét az Alaptörvény hatálybalépése óta is többször megerősítette már az Alkotmánybíróság. A tisztességes eljáráshoz fűződő alapjog legfontosabb garanciális elemeinek, kiemelten a nyilvános tárgyaláshoz való jog követelménye érvényesülésének összefoglaló értékelését az Alkotmánybíróság egy 2018-as határozatában elvégezte.⁵⁴ Egyébként, mivel az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése hasonló eljárási elvek és megközelítések mentén garantálja a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, mint az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. cikk 1. bekezdése, az Alkotmánybíróság nyomon követi az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az ehhez kapcsolódó joggyakorlatát, és azt rendszeresen figyelembe veszi.⁵⁵ Az eljárási garanciák érvényesülésén túlmenően a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye is. Eszerint alkotmányos követelmény olyan jogi szabályozás kialakítása, amely alapján a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthet. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye ezért magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is, ami alapvetően attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül.

Mint már említettük, a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben bírálhassa el. Az Alkotmánybíróság által következetesen megkövetelt *alapparadigma* szerint a közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak ezért megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése emiatt alkotmányosan *nem korlátozódhat* a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs és alkotmányosan nem is lehet a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az állan-

53 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263. Az eljárás tisztességének alkotmányos követelményrendszerét rögzítő alapjogot a 2011. december 31-éig hatályban volt régi Alkotmány 57. § (1) bekezdése úgy fogalmazta meg, hogy: „A bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezéseit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.” Az alapjog lényeges tartalmát tekintve 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szinte szó szerint azonosan rendelkezik, amikor kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” A két rendelkezés lényegi egyezése miatt a korábbi AB döntések továbbra is alkalmazhatók.

54 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [16]–[27].

55 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [15].

dóan követett alkotmánybírói gyakorlat szerint nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.⁵⁶ A közigazgatási döntésekkel szembeni hatékony bírói jogvédelem követelményén keresztül a tisztességes (bírói) eljáráshoz való jog tehát rendkívül szoros *kapcsolatban áll a jogorvoslathoz való joggal*, amelyre a legfontosabb alkotmánybírói megállapítások a következőkben foglalhatók össze. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Ez a jog az érdemi határozatoknál a *más szervhez* vagy ugyanazon *szervezetben belüli magasabb fórumhoz fordulás* lehetőségét jelenti,⁵⁷ azaz a jogorvoslathoz való alapjog biztosítását teszi lehetővé, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.⁵⁸ Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁵⁹ A különböző eljárásokban a jogalkotó eltérő jogorvoslati formákat, jogorvoslatot elbíráló fórumokat állapíthat meg, valamint azt is eltérően határozhatja meg, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet. Ennek megfelelően a jogorvoslati eljárás egyfokú kialakítása az Alaptörvény kívánalmainak teljességgel eleget tesz.⁶⁰ Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat biztosításának követelménye az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e.⁶¹ A jogorvoslathoz való jog *tényleges és hatékony jogorvoslat* lehetőségének a biztosítását követeli meg, így nemcsak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták,⁶² hanem akkor is,

- 56 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91., 98–99., megerősítette: 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101., 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116., 118–120., 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199., 211. Az Alaptörvény hatálybalépése után: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24], 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [86]–[88], 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [19].
- 57 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27., 31.; megerősítve: 35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16], 10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [67].
- 58 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 731., 734.
- 59 23/1998. (VI. 9.) AB határozat ABH 1998, 182., 186., megerősítve: 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15], 10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [68].
- 60 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453., 454.; hasonlóan: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95], 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95], 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [68].
- 61 1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 515., 516.; 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27., 31.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48., 74.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488., 502., 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [66].
- 62 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61].

ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni, így például ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák meg, ezáltal üresítve ki, illetve téve formálissá a jogorvoslathoz való jogot.⁶³ Mindezek mellett a jogorvoslathoz való jogból mint alapjogból természetesen nem következik az, hogy az elbíráló szerv köteles a kérelemnek minden körülmények között helyt adni, az viszont feltétlenül következik, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák, és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják.⁶⁴

A fentiekben ismertetett alapjogi rendelkezések és alkotmányossági követelmények kapcsán lényeges korszakhatárt jelentett az Alaptörvény és azzal együtt az új Abtv. 2012. január 1-jei hatálybalépése. Azt megelőzően az alkotmánybíróvási utólagos absztrakt normakontrollt bárki kezdeményezhette, vagyis minden személyes érintettség nélkül akárki kezdeményezhette bármilyen jogszabály utólagos alkotmányossági felülvizsgálatát. Emellett ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak még az úgynevezett alkotmányjogi panasz eljárásban sem volt meg a konkrét, támadott bírósági ítélet megsemmisítésének hatásköre, ilyen eljárásban is csak a normát vizsgálhatta. Az Alaptörvény hatálybalépésével az absztrakt utólagos normakontroll bárki általi indítványozása megszűnt, de az Alkotmánybíróság új hatáskört is kapott: a bírósági döntések jogértelmezésének alkotmányossági szempontú felülvizsgálatát.⁶⁵ Miközben tehát *2012. január 1-jéig* az Alkotmánybíróság konkrét ügy kapcsán *csak az alkalmazandó jogszabály* alkotmányosságát vizsgálhatta felül, az Alaptörvény hatálybalépését követően azonban az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet már egy alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben is alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz akkor, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az ő Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Mindez a közigazgatás szempontjából azt jelenti, hogy már nemcsak a közigazgatás jogalkotó tevékenységével szemben áll fenn az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági kontroll lehetősége, hanem a hatósági jogalkalmazó szervek konkrét döntéseivel, illetve az ezt törvényességi szempontból felülvizsgáló bírósági döntésekkel szemben is. Az Alkotmánybíróság pedig egy bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált közigazgatási döntéseket is. Az utóbbi években számos alkotmánybíróvási határozat születik hatósági jellegű (ezen belül kiemelten közigazgatási hatósági) döntések felülvizsgálata tárgyában hozott bírósági

63 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [28]–[31].

64 9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [21], 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [69].

65 Az Alkotmánybíróság 1990 és 2011 között mindössze egy alkalommal, működésének kezdeti szakaszában bírált felül egy konkrét bírósági döntést annak ellenére, hogy erre az akkor hatályos jogszabályi keretek között nem volt hatásköre. Az Alkotmánybíróságnak ez az 57/1991. (XI. 8.) AB határozata a jogirodalomban sok kritikát kapott. Lásd: Pokol Béla: Bevezető megfontolások a jogforrások jogelméleti elemzéséhez. *Jogelméleti Szemle*, 1. (2000), 1.

döntésekkel összefüggésben, ezek jelentős részét a korábbi bekezdések során hivatkoztuk is. Számos *jelentős határozat* is született.⁶⁶

5. Van-e tanulsága mindennek?

Az új alkotmánybíróági hatáskör már így is jelentősen átalakította az eljárási alapjogok megítélését és formálta azok értelmezését, amely értelmezések immár nem a jogalkotó által törvénybe iktatott új eljárási szabályok által közvetített módon, hanem közvetlenül az alkotmánybíróági döntéssel épülnek be az egyedi jogviszonyokba és az alkotmányossági követelmények rendszerébe. Ezt akár forradalmi változásnak is nevezhetjük, ha a jogrendszer átalakításánál helyénvaló lehet egy ilyen kifejezés. A tanulmányban többször hangsúlyoztam a hagyomány jelentőségét. Úgy érzem, hogy sikerült bemutatni azokat az alkotmányos követelményeket, amelyek a precedensszerűen egymásra épülő és ezzel egymást erősítő alkotmánybíróági döntésekből igazi hagyománnyá, mondhatni vívmánnyá álltak össze. Igen komoly változást jelentett ebben a rendszerben az új alapjog és a Nemzeti hitvallás „jól ügyintéző” állameszményének megjelenése. De kiderült vagy kideríthető ezekről, hogy milyen mélyen gyökereztek a dualizmuskori régi és a rendszerváltozás utáni újabb jogállami eszmékben, követelményekben. Ezért talán leginkább az a tanulság, hogy az alkotmányjogi panasz bevezetése, a régi és az egyre szigorúbb rendbe szerveződő új követelmények közvetlen kikényszeríthetősége és alkotmánybíróági kikényszerítése hozza, hozta a valódi vagy másként teljes újdonságot az eljárási alkotmányosság hagyományaiiba. Ez az alkotmánybíróági hatáskör erősítette meg azt a meglehetősen erős tapasztalatot, hogy az eszmény, a norma és az alapjog intézményi (jelen esetben az Alkotmánybíróóságban megtestesülő hatásköri és szervezeti) erők segítségével töltik be igazán rendeltetésüket az alkotmányos és jogi állam hétköznapijaiban.

66 A 20/2018. (XI. 14.) AB határozat az alkotmányos követelmény megállapítása mellett a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletét is megsemmisítette hasonló tényállás mellett, mint a 18/2018. (XI. 12.) AB határozat, amely a Budapest Környéki Törvényszék 24. Kf.20.623/2016/3. számú ítéletét semmisítette meg. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, 3311/2018. (X. 16.) AB határozat a Kúria Kfv.II.37.070/2016/7. számú ítélete megsemmisítéséről, 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 35.Kpk.46.443/2016/4. számú végzése megsemmisítéséről (ügyvédi hivatás gyakorlása), illetve választási szervek döntései kapcsán kiemelendő a 3093/2018. (III. 26.) AB határozat a Kúria Kvk.IV.37.251/2018/3. számú végzése elleni alkotmányjogi panasz (választási ügy, mentelmi jog felfüggesztése) elbírálása tárgyában, a 3130/2018. (IV. 19.) AB határozat a Kúria Kvk.VI.37.414/2018/2. számú végzése megsemmisítéséről (választási ügy, választási plakát) elbírálása kapcsán, a 3154/2018. (V. 11.) AB határozat a Kúria Kvk.V.37.466/2018/2. számú végzése megsemmisítéséről (választási ügy, választási kampány, tájékoztatás levélben).

Irodalomjegyzék

- Chronowski Nóra – Petrétei József: Alkotmányi eljárásjog, alkotmányi eljárások, eljárási alkotmányosság. *Iustum Aequum Salutare*, 12. (2016), 3. 63–94.
- Chronowski Nóra: *A jogállamiság elvének védelme és az eljárási alkotmányosság követelménye. In Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata.* Tanulmánykötet, Budapest, HVG-ORAC, 2019. 19–34.
- Dacey, Albert Venn: A jog uralma. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam.* Budapest, Osiris, 1995. 21–31.
- Erdős Csaba: A népuralom újszerű megközelítése a Nemzeti hitvallásban. In Patyi András (szerk.): *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról, Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 347–360.
- Gyórfi Tamás – Jakab András – Salát Orsolya – Sonnevend Pál – Kovács Mónika – Tilk Péter: 2. § [Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest, Századvég, 2009. 127–237.
- Hollán Miklós – Lőrík József – Osztovits, András – Varga István – Végvári Réka: Szövegtörténet, 57. § [Bíróági eljárási garanciák]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest, Századvég, 2009. 2005–2124.
- Kovács István: *Magyar alkotmányjog I.* Szeged, JATE, 1990.
- Küpper, Herbert – Patyi András: 50. § [A bíróságok feladatai és függetlenségük]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest, Századvég, 2009. 1737–1852.
- Patyi András: Gondolatok a Nemzeti hitvallás értelmezéséről. In Patyi András (szerk.): *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról, Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 9–13.
- Pokol Béla: Bevezető megfontolások a jogforrások jogelméleti elemzéséhez. *Jogelméleti Szemle*, 1. (2000), 1.
- Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Budapest, Osiris, 2001.
- Téglási András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon.* Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet, 2014. 317–339.
- Téglási András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. *Közjogi Szemle*, 8. (2015a), 2. 17–23.
- Téglási András: The protection of fundamental rights in the jurisprudence of the Constitutional Court of Hungary after the new Fundamental Law entered into force in 2012. In Sente Zoltán – Mandák Fanni – Fejes Zsuzsanna (szerk.): *Challenges and pitfalls in the recent Hungarian constitutional development. Discussing the New Fundamental Law of Hungary.* Paris, L'Harmattan, 2015b. 77–93.
- Varga Zs. András: *Eszményből bálvány. A joguralom dogmatikája.* Budapest, Századvég, 2015.

Jogforrások

32/1990. (XII. 22.) AB határozat
1437/B/1990. AB határozat
1636/D/1991. AB határozat
56/1991. (XI. 8.) AB határozat
5/1992. (I. 30.) AB határozat
513/B/1994. AB határozat
72/1995. (XII. 15.) AB határozat
39/1997. (VII. 1.) AB határozat
63/1997. (XII. 12.) AB határozat
6/1998. (III. 11.) AB határozat
23/1998. (VI. 9.) AB határozat
2/2000. (II. 25.) AB határozat
10/2001. (IV. 12.) AB határozat
349/B/2001. AB határozat
39/2007. (VI. 20.) AB határozat
8/2011. (II. 18.) AB határozat
38/2012. (XI. 14.) AB határozat
5/2013. (II. 21.) AB határozat
36/2013. (XII. 5.) AB határozat
3/2014. (I. 21.) AB határozat
21/2014. (VII. 15.) AB határozat
22/2014. (VII. 15.) AB határozat
3064/2014. (III. 26.) AB határozat
17/2015. (VI. 5.) AB határozat
24/2015. (VII. 7.) AB határozat
6/2017. (III. 10.) AB határozat
9/2017. (IV. 18.) AB határozat
10/2017. (V. 5.) AB határozat
30/2017. (XI. 14.) AB határozat
14/2018. (IX. 27.) AB határozat
3223/2018. (VII. 2.) AB határozat
3311/2018. (X. 16.) AB határozat
3027/2018. (II. 6.) AB határozat

Az alkotmánybíráskodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében

Kompromisszumok, identitás és jogfejlesztés

SCHANDA BALÁZS¹

Az alkotmánybíráskodás a rendszerváltozáskor előzmények nélkül jelent meg a magyar jogrendszerben és rövid idő alatt meghatározó jogalakító szerepre tett szert. Az Alaptörvény a politikától távolabb, az igazságszolgáltatáshoz közelebb hozta az intézményt. Ugyanakkor az elmúlt évtized gyakorlata is mutatja – például a szólásszabadság vagy az egészséges környezethez való jog tekintetében –, hogy az Alkotmánybíróság továbbra is jelentős jogalakító szerepet tölt be. Az elmúlt évtized gyakorlatát az is jellemzi, hogy az Alkotmánybíróság kompromisszumokkal old fel kényes kérdéseket, és a nemzeti identitás védelme és az uniós együttműködés kötelezettsége között is egyensúlyt keres.

Kulcsszavak: alkotmánybíráskodás, alkotmányos identitás, jogfejlesztés, szólásszabadság, környezetjog

*The New Role of Constitutional Justice in the Decade before the Basic Law
Compromises, Identity and Legal Development*

Constitutional jurisdiction has been a new element of the Hungarian legal system upon the democratic transition and soon it has gained a determinative role in shaping the legal system. The Fundamental Law has reduced the political impact of the institution by placing it closer to the judiciary. The jurisprudence of the last decade shows that the Constitutional Court continues to have a significant role in shaping the legal system – free speech cases or issues concerning environmental law could serve as examples. The practice of the Constitutional Court is characterised by searching for compromises and finding a balance between the protection of national identity and the cooperation in the European Union.

Keywords: constitutional justice, constitutional identity, legal development, freedom of expression, environmental law

¹ Egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, e-mail: schanda.balazs@jak.ppke.hu

Bevezető

Az Alkotmánybíróság 1990-ben előzmények nélkül kezdte meg működését, és széles – és főként absztrakt, konkrét jogvitákhoz nem kapcsolódó – hatásköreivel élve az 1990-es években a „jogállami forradalom paradoxonának letéteményesévé” vált.² A rendszerváltozás mélyreható átalakulása során az Alkotmánybíróság szinte valamennyi, a közélet számára is fontos kérdésben „talált” olyan ügyet, amely alakító közreműködését lehetővé tette, és ettől nem függetlenül az 1990-es évek során jelentős hazai és nemzetközi tekintélyre tett szert.³ Az ezredforduló után az ügyszám emelkedése mellett a széles közönség számára is megszokottá vált az intézmény, a megszűlő döntések visszhangja csökkent, ugyanakkor az intézmény jelentősége vitathatatlanná vált.

Az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként határozza meg. Az elmúlt évtized során az Alkotmánybíróságról, illetve az Alkotmánybíróság működéséről számos, a közjogi átalakulással kapcsolatos megosztottsággal párhuzamos kritika látott napvilágot a jogtudományi szakirodalomban is, ezek – a méltató álláspontok figyelmen kívül hagyásával – az intézmény teljes illegitimitásától⁴ a beszűkült mozgástér felelősségteljes kihasználásra történő tanácsig⁵ terjednek.

A jelen írás az Alkotmánybíróság elmúlt években végzett tevékenységének néhány eleme alapján azt mutatja be, hogy az Alkotmánybíróság miként találta meg a helyét az Alaptörvény által meghatározott közjogi rendszerben. A hatásköri változások szerepe megkerülhetetlen, hiszen ezek nyomán az Alkotmánybíróság bírósággá vált, anélkül, hogy a bírósági szervezeti rendszer részévé vált volna. Talán a kényes ügyek kezelésén érzékelhető leginkább a jelenlegi testület stílusa, kompromisszumkeresése. Ennek kitüntetett kérdésköre a szuverenitással kapcsolatos viták kérdése, a nemzeti alkotmány és az Európai Unió joga közötti viszony kérdése. Végül a szólásszabadság mint klasszikus alapjog és a környezetjog mint új jogterület lehetnek kiragadott példái annak, hogy az Alkotmánybíróság jelenleg is figyelemre méltó jogfejlesztő szereppel bír.

Nézőpontom a testület tagjaként biztosan nem az elfogulatlan külső szemlélő nézőpontja, ahogy tartózkodnom kell az egyes döntések bírálatától is. Korántsem gondolom, hogy az Alkotmánybíróság tevékenysége ne lehetne kritika tárgya és ne születnének vitatható és vitatandó döntések. Ugyanakkor az áttekintés is azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság a megváltozott alkotmányjogi feltételek között is kiegyenlítő és jogszerűítő szerepet tölt be.

2 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

3 Jelzésértékű, hogy 1996-ban már Budapesten rendezték az Európai Alkotmánybíróságok tízedik konferenciáját.

4 *Fundamentum* 2019, 1–2., 134.

5 Jakab András: Mít tehet az alkotmányjog a demokrácia és a jogállamiság eróziója ellen? A demokrácia és a jogállamiság védelmének elválaszthatatlanságáról. *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020), 3. 74–96.

1. A hatásköri változások hatása

Az Alkotmánybíróság elmúlt évtizedének elemzése általában a közpénzügyi törvényekre vonatkozó hatásköri korlát bírálatával kezdődik.⁶ Az Alaptörvényben foglalt korlátozás⁷ két lényeges szempontból eltér a 2010 novemberében elfogadott rendelkezéstől:⁸ egyrészt egyes alapvető jogok tekintetében újra megnyitja az alkotmányossági vizsgálat lehetőségét, másrészt az Alaptörvény maga jelzi, hogy egy rendkívüli, átmeneti korlátozásról van szó, ami csak a túlzott és leküzdendő eladósodottság idejére szól. Azzal, hogy az Alaptörvény feltételhez kötötte a hatáskörkorlátot, az alkotmányozó jelezte, hogy a fennálló helyzetet anomáliának tartja. Ugyanakkor a sokat vitatott hatásköri korlátozás szerepe korlátozott. Nem pusztán az emberi méltóság kiterjesztő értelmezése ad lehetőséget közpénzügyi törvények felülvizsgálatára,⁹ hanem – ahogy rokkantnyugdíjügy mutatja – a nemzetközi szerződésbe ütközés egyes esetekben helyettesítheti e hatáskör hiányát.¹⁰

Az absztrakt hatáskörök szerepének csökkenése – különösen az *actio popularis* alapján indítható utólagos normakontroll megszűnése –, illetve a „valódi”, alkotmányellenes bírói ítéletek elleni alkotmányjogi panasz bevezetése önmagában azzal jár, hogy az Alkotmánybíróság a politikumtól távolabb, az igazságszolgáltatáshoz közelebb került. Jellegadó hatáskörre az alkotmányjogi panasz vált, és így az Alkotmánybíróság tényleges jogorvoslati fórumként működik. Néhány év után az Európai Emberi Jogi Bíróság is elismerte, hogy az alkotmányjogi panasz – hasonlóan a németországi eljárásrendhez – az Európai Emberi Jogi Egyezmény alkalmazása szempontjából hatékony jogorvoslatnak minősül, és ha egy ügyben alkalmas a jogsérelem orvoslására, akkor a panasz kimerítése feltétele annak, hogy a panaszos az Európai Emberi Jogi Bírósághoz forduljon (értelemszerűen olyan jog esetében, amelyet mind az Alaptörvény, mind az Egyezmény védelemben részesít).¹¹ Ugyanakkor az is látható, hogy az alapvető jogok biztosának szerepfelfogása, indítványai vagy ezek hiánya határozhatják meg az utólagos normakontroll intézményének szerepét.

2. Kényes ügyek az Alkotmánybíróság előtt

Míg a rendszerváltozást követő első évtizedben az Alkotmánybíróság meghatározó szerepet játszott a legfontosabb közpolitikai kérdések eldöntésében, sőt néha maga fogalmazta meg a változások kereteit, az Alaptörvény első évtizede során ilyen szerepről nem beszélhetünk. Változatlanul az Alkotmánybíróság elé kerülnek fontos, akár megosztó kérdések, azonban jellemzően ezeknek csupán egy-egy részletkérdése

6 Súlyom László: Ezen a lejtőn nehéz megállni! *Iustum Aequum Salutare*, 6. (2010), 4. 5–9.

7 Alaptörvény 37. cikk (4).

8 2010. évi CXIX. tv.

9 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

10 21/2018. (XI. 14.) AB határozat.

11 Szalontay v. Hungary, App. no. 71327/13 (ECHR 4 April 2019).

a vizsgálat tárgya. Az ügyek megváltozott jellege mellett az Alkotmánybíróság szerepfelfogásának változását is jelezheti, hogy nem egy esetben az Alkotmánybíróság sajátos kompromisszummal old fel vitatott ügyeket. Néha nagyon hasonló érvelés vezethet jogszabály megsemmisítéséhez és az ehelyett számításba vehető enyhébb eszközök alkalmazásához, így alkotmányos követelmény megállapítására vagy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására – bár e döntések az indítvány elutasítását tartalmazzák, az alkotmányos követelmény tartamilag a támadott jogszabály részleges megsemmisítésnek is tekinthető, mulasztás megállapításánál pedig tényleges alkotmányértést állapít meg az Alkotmánybíróság. Előbbire jó példa lehet a jogellenes bevándorlás elősegítésével kapcsolatos határozat, amely szerint a jogellenes bevándorlás támogatása kriminalizálható, azonban alkotmányos követelmény, a tényállás alkalmazása nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra.¹² Ehhez hasonló jellegű döntés született a különleges jogrend idején elkövetett rémhírterjesztés tényállásával kapcsolatban: „[Cs]ak az olyan tény közlését fenyegeti büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis, vagy amelyet maga ferdített el, és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas.” Ha a közölt tény vita tárgyát képezte, vagy csak a későbbiekben bizonyult hamisnak, közlöje nem vonható felelősségre.¹³ A hajléktalansággal kapcsolatban – annak erőteljes hangsúlyozása mellett, hogy a hajléktalan létállapot maga nem egyeztethető össze az emberi méltósággal – az életvitelszerűen közterületen tartózkodás szankcionálhatóságának alkotmányos követelményeként rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy a szabálysértési szankció alkalmazására csak akkor kerüljön sor, „ha a hajléktalan személy ellátórendszerben való elhelyezése a cselekmény elkövetésekor igazolhatóan biztosított volt. A szabálysértési szankció alkalmazásának meg kell felelnie az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalma alkotmányos céljának, az elesett, magukról gondoskodni nem tudó személyek ellátórendszerbe vonásának.”¹⁴ Ezek a döntések meghatározó módon formálták az érintett törvények gyakorlati alkalmazását. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának jogalakító szerepére példa lehet annak rögzítése, hogy valamennyi vallási közösség lehessen a személyi jövedelemadó 1%-ának felajánlásánál kedvezményezett.¹⁵ A döntést követő törvénymódosítás elejét vette további vitáknak. Más esetekben akár a döntés halogatása is a kompromisszumkeresés jele lehet. Természetesen nem állítható, hogy az alkotmányos követelmény vagy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása szabadon választható alternatívája lenne a támadott jogszabály megsemmisítésének, az Alkotmánybíróság nem „válogathat” szabadon döntéseinek lehetséges jogkövetkezményei közül. Az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt az Alkotmánybíróság kö-

12 3/2019. (III. 7.) AB határozat.

13 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

14 19/2019. (VI. 18.) AB határozat.

15 17/2017. (VII. 18.) AB határozat.

teles megsemmisíteni.¹⁶ Mégis úgy tűnhet, hogy az Alkotmánybíróság többsége egyes esetekben – akár a megsemmisítés és az elutasítás mellett érvelő különvélemények között is – kompromisszumot keresett.

Az alkotmányos követelmény meghatározásával – német mintára – az Alkotmánybíróság megszerkeszti a jogszabály alkalmazásának hipotetikus esetét.¹⁷ Általánosan üdvözölt fejlemény volt, hogy e lehetőség kifejezetten bekerült az új törvénybe.¹⁸ Olyan eszközről van szó, amely az alkotmányos értelmezési tartomány kijelölésével lehetséges értelmezéseket bennefoglaltan alkotmányellenesnek nyilvánít. Sokszor kommunikáció kérdése, hogy az ilyen döntést a közélet szereplői „győzelemként” értékelik-e. Az elmúlt évek legnagyobb közfigyelmet nyert ügyeiben többször élt e lehetőséggel az Alkotmánybíróság.¹⁹ Így hajléktalanság (életvitelszerű közterületen tartózkodás) szankcionálása esetére különleges körütekintést követel meg az alkotmányos követelmény, szankció csak akkor alkalmazható, ha igazolhatóan biztosított volt, hogy az eljárás alá vont személy ellátórendszerben történő elhelyezése biztosított lett volna.²⁰

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása – amely az új Abtv. alapján csak hivatalból történhet – szintén „puha” eszköznek tűnhet. Bár ilyenkor maga a vizsgált jogszabály alkotmányos (pontosabban fogalmazva: az adott szempontból vizsgálva nem bizonyul alkotmányellenesnek), ugyanakkor az ilyen határozat lényegéhez tartozik, hogy tényleges alkotmánysértés megállapítására is sor kerül, még ha az Alkotmánybíróság a jogalkotó számára nyit is teret/kötelezettséget új, az Alaptörvénnyel összhangban álló szabályozás megalkotására. Kikényszerítési lehetőség természetesen nem állhat az Alkotmánybíróság rendelkezésére, azonban a teljesítetlen jogalkotói mulasztások nyilvántartásának üzenetértéke van.²¹

3. Szuverenitás – Magyarország részvétele az Európai Unióban

Az Európai Unió mint sajátos nemzetek feletti szervezet jogrendszere – az uniós jog (alkalmazási) elsőbbségének kérdése – és az Uniót létrehozó és alkotó tagállamok alkotmányainak, szuverenitásának viszonya minden európai jogrendszert kihívás elé állít. Az Európai Unióról szóló Szerződés elismeri, hogy a tagállamok identitásának kell hogy legyen egy védett, integrációálló magja:

16 Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pont.

17 Sólyom László: Kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon. In Sólyom László (szerk.): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 201., 213.

18 Sólyom már 2000-ben üdvözölte a kodifikációs szándékot: Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulójára*. In Sólyom (szerk.) (2001) i. m. 223., 239.

19 Szakály Zsuzsa: Alkotmányos követelmények a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában 2012 után. *Iustum Aequum Salutare*, 16. (2020), 4. 163–179.

20 19/2019. (VI. 18.) AB határozat.

21 *Jogalkotói mulasztások* (2020. október 1.).

4. cikk (2) „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

Ugyanakkor az, hogy a nemzeti identitás mennyiben azonosítható az alkotmányos identitással, nyitott kérdés maradt.²² Az alkotmányos identitás védelmét nagy erővel mondta ki az Alkotmánybíróság,²³ ezzel bizonyos tekintetben a német Szövetségi Alkotmánybíróság által kimunkált integrációálló alkotmánymag teóriáját recipiálva.²⁴ Az Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalmát Magyarország alkotmányos önazonosságával azonosította, tartalmát pedig az Alaptörvény normaszövegén túl nyitva hagyta: esetről esetre bontható ki az alkotmányértelmezés R) cikk (3) bekezdésében rögzített szempontok figyelembevételével, hogy mit jelent az alkotmányos önazonosság – egyúttal, hogy melyek a magyar alkotmányjog integrációálló elemei. 2016-ban példalódzó jelleggel történeti alkotmányunk vívmányaiként ilyen értékként jelenik meg „a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a jogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme”. A köztársasági államforma említése jól mutatja, hogy a vívmányok körét dinamikus értelmezés határozhatja meg, hiszen a köztársasági államformát legalább annyira tekinthetnénk a történeti alkotmányunkkal történő szakításnak, mint a magyar alkotmányfejlődés szerves eredményének. Ugyanakkor Magyarország alkotmányos önazonosságára úgy tekint a határozat, mint a természetjog az emberi jogokra: az alkotmányos önazonosság adott, nem az Alaptörvény hozza létre, az Alaptörvény csak elismeri. Ebből az következik, hogy az alkotmányozó hatalom sem mondhat le az alkotmányos önazonosságról, azt csak az államiság megszűnése szüntethetné meg.

Az alkotmányos önazonosság védelmének különös erővel megfogalmazott parancsa nem jelent elzárkózást az uniós együttműködés elől. Ebben a tekintetben a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatára utal a határozat, elfogadva azt, hogy „az Alkotmánybíróság részére fenntartott felülvizsgálati lehetőséget az együttműkö-

22 Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció.* Budapest, HVG-ORAC, 2014. 73.; Stumpf István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás.* Budapest, Gondolat – Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2020. 230.; Varga Zs. András: *Az alkotmánybíróságok szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében.* *Iustum Aequum Salutare*, 14. (2018), 2. 21–28.

23 22/2016. (XII. 5.) AB határozat.

24 Varga Zs. András: Magyarország szuverenitása In Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk): *A magyar közjog alapintézményei.* Budapest, Pázmány Press, 2020. 257–267.

dési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni”²⁵

A szabályozási kompetenciákkal kapcsolatos viták elkerülhetetlenek az Unió sajátos struktúrájában. Amikor az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy „az Alaptörvény B) cikkéből, E) cikk (2) és (3) bekezdéséből, valamint az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a bíróság európai uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti”²⁶ azzal benne foglaltan az is megállapítja, hogy európai uniós jogi érintettség esetén az uniós jog alkalmazása nem vita tárgya.

Tekintettel arra, hogy az Európai Unió Működéséről szóló szerződés az Európai Unió Bírósága számára az előzetes döntéshozatali eljárásan keresztül jogértelmezési monopóliumot biztosít, az Alkotmánybíróság az Európai Unió Bírósága (EUB) előzetes döntéshozatali eljárását az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló intézményesített együttműködés részének tekintette. Az, hogy az uniós jog értelmezése kapcsán az eljáró bíróság az Európai Unió Bíróságához fordulhat, nyilvánvalóan következik az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdéséből és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 267. cikkéből – bár e lehetőséggel az Alkotmánybíróság eddig nem élt,²⁷ azonban ezt adott esetben megtehetné.²⁸ Erre tekintettel, ha az eljáró bíróság ténylegesen kezdeményezte az előzetes döntéshozatalt, akkor ennek elbírálása során az EUB is törvényes bírónak minősül.²⁹ Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése semmiképpen sem tekinthető szuverenitást veszélyeztető lépésnek, hanem éppen az előmozdítandónak tartott párbeszéd intézményes megnyilvánulása. Az Alkotmánybíróság az uniós jog és a nemzeti identitás védelme között „méltányos egyensúlyt” keres.³⁰

Az Európai Unión belüli együttműködési kötelezettségre hivatkozott az Alkotmánybíróság akkor, amikor két, jelentős közfigyelmet élvező ügyben az eljárást felfüggesztette az Európai Bíróság előtt folyó (később indult) párhuzamos eljárások befejezéséig.³¹ Az Alkotmánybíróság észlelte az ügyek közötti szoros összefüggést (az ügyek alapját

25 Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány*, 60. (2019), 2. 63–91.

26 11/2020. (VI. 3.) AB határozat.

27 Gyeney Laura – Szabó Marcel: A magyar alkotmányjog az Európai Unióban. In Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 143–192.; Vincze Attila: Előzetes döntéshozatal és alkotmánybíráskodás, *Alkotmánybírósági Szemle*, (2018), 1. 22.

28 Orbán Endre: Uniós jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2019), 2. 36–44.

29 26/2020. (XII. 2) AB határozat.

30 Sulyok Tamás – Deli Gergely: A magyar nemzeti identitás az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2019), 1. 57–59.

31 A sajtóban gyakran „Lex CEU”-ként említett, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény alkotmányosságának vizsgálatával kapcsolatos eljárást a IV/1810/2017. végzés, a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvény („civil törvény”) alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatos eljárást a II/1460/2017. végzés függesztette fel, 2018. június 4-én.

részben az Alaptörvényben és az Alapjogi Chartában egyaránt rögzített jogok jelentették), és az Európai Unió Bíróságának döntését olyan eljárásnak tekintette, amelynek befejezése az Alkotmánybíróság érdemi eljárását is befolyásolja. Való igaz, hogy azzal, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió Bíróságát „maga elé engedte”, megmaradt annak a lehetősége, hogy későbbi döntésében maga is figyelembe vegye a luxembourgi döntést. Ugyanakkor ennek érdemi szerepe csak abban az esetben lehet (lehetett volna), ha az Európai Unió Bírósága nem találja uniós jogba ütközőnek a magyar szabályozást.³²

Az Alaptörvény egyidejűleg törekszik a nemzeti identitás védelmére, és rögzíti Magyarország elkötelezettségét az európai integráció iránt. E két érték nem állítható egymással szembe: csak az önazonosságukat megőrző tagállamok jelentenek valós gazdagodást a közösség egésze számára.

4. A szólás- és sajtószabadság határkérdései

Az elmúlt években viszonylag nagy számban kerültek az Alkotmánybíróság napirendjére a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos ügyek, és ezek többször erősen megosztották a testületet. A vélemény- és sajtószabadság terén (például a közszereplői minőség differenciálása, illetve a közügy előtérbe helyezése a közszereplői minőséggel szemben, a szólásszabadság határainak tisztázása a választási kampányban, a sajtó objektív felelősségének határkérdései) az Alkotmánybíróság az elmúlt években a kritikusok által is elismert jogfejlesztő szerepet töltött be, az általános hatáskörű bíróságok egységes és alapjogokat tisztelgetően tartó tevékenységét is előmozdította. Sajátos módon kritikus megfigyelők is úgy tekintenek erre a gyakorlatra, ami a vélemény- és sajtószabadság alkotmányos biztosítékait szilárdabbá tette.³³ A testület többsége feloldhatónak látja az alapjogi és a büntetőjogi megközelítés közötti feszültséget. Amennyiben egy cselekmény alapjogilag védett, büntetőjogi szempontból bizonyosan hiányzik a társadalomra veszélyessége, azaz abban az esetben sem lehet büntethető, ha a formailag kimerített valamilyen büntetőjogi tényállást.

4.1. A tetteges véleménynyilvánítás kérdése

A tetteges véleménynyilvánítás tekintetében fontos szempontnak tűnik, hogy a gesztusnak értelmezhető kommunikációs tartalma legyen. Az Alkotmánybíróság megerősítette: a közügyekről folytatott vitában a polgárok változatos módokon vesznek részt, nem csupán írott vagy szóbeli formában, azaz az Alaptörvény a politikai vélemény másokhoz való eljuttatását védi, annak megjelenési formájára tekintet nélkül. Fontos azonban annak megítélése, hogy az adott cselekmény valóban a szólásszabadság körébe tartozik-e: ehhez nemcsak az szükséges, hogy a cselekményt elkövető a véleménye

32 Hasonló felfüggesztő végzések: 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés.

33 Schiffer András: A véleményszabadság alkotmánybírósági esetjoga a megváltozott közjogi környezetben. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2018), 1. 34–48.

kifejezésének céljából cselekedjen, hanem az is, hogy cselekménye a nyilvánosság által értelmezhető közlés legyen.

Így a Szabadság téri szovjet emlékmű meggyalázása azért esett a véleménynyilvánítás körén kívül, mert az észlelők számára nem volt egyértelmű, hogy a tett mire irányult. Az emlékművek sajátossága, hogy közösségnek szóló üzenetüket fizikai formát öltve fejezik ki, az emlékmű letakarható, leleplezhető, megkoszorúzható stb. Az emlékművet érintő ellenérzéseket, tiltakozásokat is lehetséges fizikai formába önteni. Egy emlékmű megcsúfítása, például eltávolítható festékekkel leöntése bizonyos körülmények között a közéleti véleménynyilvánítás körébe tartozhat, de csak akkor, ha a cselekmény mind a „véleménynyilvánító” személy szubjektív szándéka, mind az objektív értékelés szerint a nyilvánosság által értelmezhető közlés. Ilyen esetben külön vizsgálendő kérdés lenne, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának vagy a közrend védelmének kell-e teret engedni a konkrét esetben.³⁴

Közveszély látszatának keltésére alkalmas tárgy (bankfiókban elhelyezett becsomagolt fahasáb) elhelyezése is véleménynyilvánítás körébe vonható, amennyiben van kommunikációs üzenete, azonban a véleménynyilvánítás szabadságának védett körén kívül esik, közbiztonságot veszélyeztető volta miatt.³⁵

Ugyanakkor nem elfogadható a töredezett járda négyzínfestésének szankcionálása – tekintettel arra is, hogy a közterület egyéb, véleménynyilvánításnak nem tekinthető igénybevetését a hatóságok tolerálják. A járda kiszínezése „inkább derűtlenséget okoz a járókelőkben, és így a cselekmény megítélésekor az eljáró szervek józan humorérzékére is szükség van”. Az útburkolathibára történő figyelemfelhívás nem tekinthető köztisztasági szabálysértésnek.³⁶ Amennyiben valamilyen megnyilvánulás vagy magatartás valamelyik bűncselekmény vagy szabálysértés törvényi tényállását kimeríti, azonban a véleménynyilvánítás védett körébe tartozik, akkor az alapjoggyakorlás önmagában kizárja a társadalomra veszélyességet, így nem szankcionálható.

Az álláspontok megosztottsága már önmagában annak jelentőségét is aláhúzza, hogy az Alkotmánybíróság a védelmi körön kívül eső tetteges véleménynyilvánítást véleménynyilvánításként elismerje. Adott kérdésekben a testület egyes tagjai a tetteges véleménynyilvánítás fogalmát is tagadják, míg van, aki a többséggel szemben az emlékmű festékszennyezését védelem alá helyezte volna, de a járda tekintetében éppen ellenkező álláspontot foglalt el.

4.2. A sajtó szabadságának határkérdései

A sajtó objektív felelősségét árnyalja az, hogy „az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt sajtószabadságból fakadó alkotmányos követelmény, hogy a közéleti szereplők sajtótájékoztatóján a közügyek vitájában egymást érintően tett kijelentésekről hűen, saját értékelés nélkül tudósító, a közlések forrását egyértelműen

34 1/2019. (II. 13.) AB határozat.

35 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat.

36 14/2019. (IV. 17.) AB határozat.

megjelölő és a jóhírnevet esetleg sértő tényállításokkal érintett személy cáfolatának is helyet biztosító (vagy a válaszadás lehetőségét felkínáló) médiatartalom-szolgáltató tevékenységét nem lehet a személyiségi jogsértés polgári jogi szankcióit megalapozó híresztelésnek értékelni. [...] Nem minősül híresztelésnek, ha a sajtó úgy tudósít közéleti szereplők közügyekről szóló sajtótájékoztatójáról, hogy a tudósítás pontosan megfelel a megfogalmazottaknak, nem tartalmaz saját értékelést, egyértelműen megjelöli a közlések forrását, valamint a jó hírnevet esetleg sértő tényállításokkal érintett személy cáfolatának is helyet biztosít, vagy felkínálja neki a válaszadás lehetőségét.”³⁷ A sajtó objektív felelőssége eszerint nem terjed ki arra, ha közszereplő a sajtótájékoztatón hazudik – csupán a közszereplő maga tartozik felelősséggel kijelentéseirért.

Egy sajtócikk címében foglalt megtévesztő, pontatlan vagy valótlan közlés önmagában is vizsgálendő, akkor is, ha maga a cikk összességében valós tájékoztatást tartalmaz. Ha a sajtócikk egésze összességében valós tájékoztatást nyújt, akkor a cikk egyes mondataiban vagy fordulataiban fellelhető kisebb pontatlanságok, valótlanságok nem nyújtanak alapot jogi felelősségre vonásra. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a személyiségvédelem szempontjait külön kell érvényesíteni egy cikk címének megítélésakor. A cím nem csupán egy, a cikkben szereplő gondolatok közül, hanem az olvasók figyelmének felkeltésében és az írás tartalmának megragadásában központi szerepet játszó kiemelés. Adott ügyben, ha a cím arra utal, hogy egy konkrét megnevezett személy ellen nyomozás folyik, akkor ez önmagában megalapozhatja a személyiségi jogok megsértésének megállapítását akkor is, ha egyébként a cikket elolvasók számára kiderül, hogy nem került sor az érintett meggyanúsítására.³⁸

4.3. Választási kampány – túlzó kijelentések

Egy választási kampány jellemzően olyan helyzet, ahol közszereplők egymás közötti közlései ütköznek, és ennek során a politikai programokról és a jelöltek alkalmasságáról akár túlzó, felfokozott megfogalmazásokat – és az ezekkel kapcsolatos ellenvéleményeket is tőrniük kell az érintetteknek. A másik jelöltet negatív színben feltüntető kijelentések a véleménynyilvánítási szabadság körébe tartoznak, ha ezzel a választópolgárok döntési lehetőségét kívánják elősegíteni.³⁹

Egyes esetekben a közlés nem pusztán a „direkt tartalma” alapján minősíthető tényállításnak vagy véleménynek: a tényállítás fogalmának szűk értelmezése a túl-

37 34/2017. (XII. 11.) AB határozat. Hasonló érvelést követ: 3240/2019. (X. 17.) AB határozat; Smuk Péter: Szólásszabadság a választási kampányban – túl a kampányfinanszírozáson. Érvek az amerikai Legfelső Bíróság ítéleteiből és a magyar kampányszabályozás gyakorlata. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 4.* Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 488.

38 8/2018. (VII. 5.) AB határozat.

39 31/2014. (X. 9.) AB határozat.

zó megfogalmazások türéseire kötelez, ezzel a minél szabadabb vitát téve lehetővé.⁴⁰ Ez azt jelenti, hogy a kampány felfokozott ideje alatt önmagában a bizonyíthatóság nem jelenti, hogy egy közlés tényállításnak tekinthető. „A vitatott kijelentés értékelését arra is figyelemmel kell elvégezni, hogy a kijelentés a választási kampány speciális szituációjában milyen valódi jelentést hordoz a kampányüzenetek címzettjei, a választópolgárok számára. Ennek az értékelésnek a szemléletét az határozza meg, hogy a közügyek demokratikus vitája során a vita érintettjei a politikai történéseket a maguk összefüggéseiben értelmező polgárok, akik tisztában vannak a pártpolitikai véleménynyilvánítások, különösképpen a kampányolás figyelemfelkeltésre és túlzásokra hajlamos jellemzőivel. [...] Ha az egymásra tett kijelentések közvetlenül a közéleti szereplők politikai tevékenységére, programjára vagy közéleti hitelességére, alkalmasságára vonatkoznak, akkor – még ha kijelentő módban fogalmazták is meg őket – vélelmezhető, hogy a választópolgárok a közléseket véleményként értékelik. Szintén védelem alá tartozhat a kritika túlzó, meghökkentő megfogalmazása, akkor is, ha a túlzás esetleg ténybeli kérdést is érint. Kétség esetén ráadásul a mérlegelés arra is támaszkodhat, hogy egyes részletek tényszerű cáfolatára a kampányban széles körű lehetőség nyílik.”⁴¹

4.4. *Értékítélet vagy tényállítás?*

„A nyilvános közlés megítélése során elsőként arról szükséges dönteni, hogy az adott közlés a közügyekben való megszólalást, közérdekű vitában kifejtett álláspontot tükröz-e, vagyis a közügyek szabad vitatásával áll-e összefüggésben. Ennek megítéléséhez pedig elsődlegesen a közlés megjelenésének módját, körülményeit és a vélemény tárgyát, kontextusát szükséges figyelembe venni. Így a közlést érintően vizsgálni kell a médium típusát, a közlés apropóját adó eseményt, illetve az arra érkező reakciókat és az adott közlésnek ebben a folyamatban játszott szerepét. További szempontként szükséges értékelni a kijelentés tartalmát, stílusát, illetve a közlés aktualitását, valamint célját. Amennyiben e körülmények értékelésével az állapítható meg, hogy a közlés a közügyek szabad vitatását érinti, úgy a közlés automatikusan a véleménynyilvánítási szabadság nyújtotta magasabb szintű oltalmat élvezi. [...] Ezt követően hasonló szempontok alapján abban szükséges dönteni, hogy a közlés értékítéletnek vagy tényállításnak tekinthető-e. A véleményszabadság gyakorlásának határai a közügyeket érintő kérdésekben aszerint különböznek, hogy az adott közlés értékítéletnek, avagy tényállításnak minősül-e. Vagyis e minősítésnek azért kell összhangban állnia az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleményszabadság követelményeivel, mert egyben döntően és közvetlenül befolyásolja annak határait is, így az alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését. A véleményszabadság nemcsak bizonyos felfo-

40 5/2015. (II. 25.) AB határozat; Török Bernát: A közügyek vitáinak körvonalai a véleményszabadság magyar doktrínájában. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 4.* Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 447.

41 3106/2018. AB határozat; Hasonló érvelést tartalmaz: 3240/2019. (X. 17.) AB határozat.

gások vagy eszmék, hanem magának a véleménynyilvánításnak a lehetősége előtt nyit szabad utat. Ebből következik, hogy a közügyeket érintő értékítéletek szabad folyása biztosított, hiszen a tényállításokkal szemben az értékítéletek közös sajátossága, hogy igazságtartalmuk nem ellenőrizhető és nem igazolható. [...] Az értékítéletekkel szemben a tényállítások mindig olyan konkrétumokat tartalmaznak, amelyek valósága bizonyítás útján igazolható, ellenőrizhető. Így a közügyeket érintő véleménynyilvánítás szabadsága a valónak bizonyult tények tekintetében korlátlanul, míg a hamis tény állításával vagy híresztelésével szemben már csak akkor véd, ha a híresztelő nem tudott a hamisságról és a foglalkozása által megkívánt körültekintést sem mulasztotta el. Az ilyen becsületsértésre alkalmas tényállítások a rágalalmazás bűncselekményének törvényi tényállási elemei közé illeszkednek, így büntetendők. Az Alkotmánybíróság e körben jegyzi meg, hogy az értékítéletek és a tényállítások közötti különbségtétel a közügyeket nem érintő vélemények minősítésekor is döntő jelentőségű. E minősítés határozza meg ugyanis az adott véleménnyel szemben megengedhető tolerancia határait. Míg az értékítéletet megjelenítő vélemények nagyobb toleranciát követelnek, addig a tényeket állító, avagy híresztelő kifejezések esetében fokozottabb gondosság követelhető meg. Az értékítéletek és a tényállítások eltérő megítélése tehát korrelál a közügyeket vitató és az egyéb ügyeket érintő szólások tekintetében.”⁴² A tényállítás fogalma nem értelmezhető kiterjesztő módon: esetenként a nyelvtani értelemben tényállításnak minősülő kijelentések tartalmilag értékítéletként értékelendők.

4.5. Rendőrképmás-ügyek

Az elmúlt évtizedet végigkísérték a rendőrképmás-ügyek, az általános hatáskörű bíróságok nehezen fogadták el az Alkotmánybíróság megközelítését, ami abból indult ki, hogy: „Valamely jelenkori eseménnyel kapcsolatban a nyilvánosság figyelme elé került személyről készült képmás általában az eseménnyel összefüggésben az engedélyük nélkül nyilvánosságra hozható.

Rendőri intézkedésről készült képfelvétel hozzájárulás nélkül is nyilvánosságra hozható, ha a nyilvánosságra hozatal nem öncélú, vagyis az eset körülményei alapján a jelenkor eseményeiről szóló vagy a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatásnak, közügyet érintő képi tudósításnak minősül. Rendőri bevetés demonstrációkon minden esetben a jelenkor eseményének minősül, még akkor is, ha a rendőrök nem igazi »résztevői« a történésnek. Ezért az arról készült felvétel a képen lévők hozzájárulása nélkül közvetíthető a nyilvánosság felé, kivéve, ha ez a rendőr emberi méltóságának – mint az emberi mivolt benső lényegét feltétlenül megillető védelemnek – sérelmét jelenti; ilyen lehet például a hivatása gyakorlása során megsérült rendőr szenvedésének bemutatása.”⁴³ A nyilvános helyen készült, nem sértő, az érintett személyt tárgyilagosan ábrázoló felvétel általában nyilván-

42 13/2014. (IV. 18.) AB határozat; Koltay András: A közügyek vitáinak szabadsága és a személyiségi jogok védelme. *Pázmány Law Working Papers*, (2019), 4. 1–23.

43 28/2014. (IX. 29.) AB határozat.

nosságra hozható engedély nélkül, ha az a közérdeklődésre számot tartó tudósításhoz kapcsolódik, a jelenkor eseményeiről való szabad tájékoztatásához kötődik. A bíróságok vonakodása nyomán az Alkotmánybíróság ismételten megerősítette a személyiségi jogok védelmével szemben a szélesebb nyilvánosság melletti álláspontját.⁴⁴

A bírósági tárgyaláson megjelenő fegyőr tekintetében hasonló álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság (azzal, hogy az értékelés tekintetében mindegy, hogy rendőr vagy büntetés-végrehajtási alkalmazott foganatosítja). Ebben az esetben nem beszélhetünk közéleti eseményről, mivel a tárgyalóterem nem a közéleti vita terepe, és a tárgyalás nyilvánossága sem jelenti a sajtónyilvánosságot. Adott esetben az Alkotmánybíróság nem érzékelt olyan elemet, amely az érintett indítványozó emberi méltóságának sérelmére utalhatna. „Az igazságszolgáltatás rendje és a bíróság függetlensége igazolhatja a sajtószabadság korlátozását a tárgyalóteremben, de önmagában a felismerhetővé válás nem ilyen ok. A közhatalmat gyakorló személy [...] a bírósági tárgyaláson sem hivatkozhat az emberi méltóság védelmére amiatt, mert egy médiatartalomban felismerhetővé válik.”⁴⁵

4.6. Közzereplők és magánszféra – differenciáltan

A magánszféra védelmével kapcsolatban „[a]z Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése nem magát az ingatlant, hanem a magánszférát védi. Az alapjog sérelme csak akkor állapítható meg, ha az otthon sérelme legalább közvetetten a magánélethez való jog megsértését eredményezi. Ilyen sérelem jelen ügyben két okból sem állapítható meg. Egyrészt a közölt felvételek – a bírósági döntésekben meghatározottak szerint – nem ábrázoltak sem magánszemélyt, sem személyes használati tárgyat, azaz nem ábrázolnak olyat, ami a magánélettel kapcsolatba hozható. Másrészt pedig a bérlemény tulajdonosa már korábban hozzáférhetővé tette az ingatlan címét és arról képeket. Az indítványozó abban a tudatban választotta magánélete ideiglenes színhelyéül a nyaralót, hogy tudhatta, arról hozzáférhetőek felvételek. Hasonló felvételek újbóli megjelenése miatt nem hivatkozhat magánéletének sérelmére.”⁴⁶

Egymást gyalázó médiaszemélyiségek vitája kapcsán arra az álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság, hogy a közéleti kérdések köre szélesebb a politikai szólásnál, illetve a közhatalmat gyakorló személyek tevékenységének bírálatánál, és a celebeket a kivételes közzereplők közé sorolja. „Az Alkotmánybíróság ezért hangsúlyozza, hogy a közzereplői minőség megállapításának nem az a döntő szempontja, hogy az érintettnek mi a státusza, hanem az, hogy a közügyeket érintő, illetve közéletinek minősülő nyilvános vitában résztvevők önkéntes elhatározásuk folytán váltak-e a közügyek, a közélet alakítójává, rendszeres vagy időszakonként megjelenő szereplőjévé.”⁴⁷ Az ügy is felveti annak a kérdését, hogy a magánszférát szűkítő szempontok közül

44 16/2016. (X. 20.) AB határozat; 17/2016. (X. 20.) AB határozat; 3/2017. (II. 25.) AB határozat.

45 23/2019. (VII. 18.) AB határozat.

46 3308/2020. (VII. 24.) AB határozat.

47 3145/2018. (V. 7.) AB határozat.

elsőként azt kellene vizsgálni, hogy a közlés közügyre vonatkozik-e, majd ezt követően azt, hogy közszereplők vitájáról van-e szó. Párhuzamos indokolásban jelenik meg a strasbourgi gyakorlatra való utalás: „[A]z ominózus eset egyszeri norvég fókavadászáinak például eszük ágában sem volt, hogy önkéntesen »közszereplést« vállaljanak vagy közvita érintettjévé váljanak – a fókavadászat kegyetlenségeiről legitim módon folyó társadalmi vitában személyiségvédelmük mégis korlátozottabbá vált [EJEB, Bladet Tromsø és Stensaas kontra Norvégia (21980/93), 1999. május 20.]. [...] A jogalkalmazóknak az előttük fekvő ügy valamennyi körülménye – köztük az érintettek közhatalom-gyakorló, illetve (hivatásos vagy eseti) közszereplő minősége – alapján arról kell dönteniük, hogy az értékelendő véleménynyilvánítás a közügyek vitájához tartozik-e. Ha erre a kérdésre igenlő választ adnak, akkor a szólásszabadság alkotmányos szempontjai felerősödnek, és a véleménynyilvánítással érintettek személyiségvédelme mindenképp – azaz önkéntes közszereplésre utaló tényezők lététől függetlenül – korlátozottabbá válik. A közszereplő politikusok vagy épp a reflektorfényt untalan kereső médiaszemélyiségek esetében persze jóval nagyobb mértékben, mint a fókavadászkoknál, de ez már a közügyek vitáján belüli finomhangolt tesztek, nem pedig az alapvető kategorizálás kérdése.” Ezek szerint valaki szándékán kívül is részesévé válhat egy közügyeket érintő vitának.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közhatalmat gyakorló személyekkel és közszereplő politikusokkal szemben, közügyekkel kapcsolatban megfogalmazott értékítélet főszabály szerint nem lehet jogi felelősségre vonás alapja, azonban őket is megilleti a személyiségvédelem, ha az értékítélet a személyüket magán- vagy családi életükkel kapcsolatban érinti, illetve akkor is, ha a megfogalmazott vélemény az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sérti. Az emberi méltóság korlátozhatatlan tartománya kétféleképpen sérthető meg. Egyrészt úgy, ha az érintett emberi mivoltát vonják kétségbe, másrészt úgy, ha a megszólaló öncélúan támadja a személyiség és az identitás lényegét alkotó vonásokat. Ez a jogsértés olyan objektív alapot teremt, amelyre a bíróságok a becsületsértés büntetőjogi értékelésekor is hivatkozhatnak. Adott esetben a véleménynyilvánítás büntetőjogi eszközökkel történő korlátozását az Alkotmánybíróság nem tartotta alkotmányosnak.⁴⁸

Az Alaptörvény a közszereplők méltóságát és magánszféráját is védi, ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek azt, hogy a Kúria a közhatalmat nem gyakorló, kivételes közszereplőkre vonatkozó közéleti kérdések tekintetében a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jog legmagasabb szintű védelméből indult ki.⁴⁹

Egy védőnő hátrányos helyzetű romákkal szemben ellenséges magatartását állító közlés miatt indított rágalmazási pere nyomán az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy közfeladatot ellátó személlyel kapcsolatos, közéleti vita tárgyát képező ügyében az eljáró bíróságok az Alaptörvény keretei között maradtak, amikor

48 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat.

49 26/2019. (VII. 23.) AB határozat.

a szerzőket elmarasztalták, tekintettel arra, hogy a cikk nemcsak véleménynyilvánítást tartalmazott, hanem valótlan tényeket állított.⁵⁰

„A közéleti vita nemcsak a szűkebb értelemben vett politikai vitát jelenti, hanem valamennyi társadalmi jelentőségű kérdés megvitatása is ebbe a körbe sorolandó. Alkotmányosan az vizsgálendő, hogy az adott közlésnek (a médiatartalom megjelenítésének) van-e bármilyen köze egy adott közéleti vitához, illetve közszerepléshez. Amennyiben igen, akkor csak a kivételes esetekben igazolható a sajtó véleménynyilvánítási szabadságának a korlátozása. Egy természetes személy életkörülményei, ide értve azt is, hogy hol nyaral és milyen szórakozóhelyre jár, az Alaptörvényben védett magánéletének részei.” Ugyanakkor az adott ügyben „a magánélettel kapcsolatos információ megosztása (többszörözése) a közügyek vitatásához hozzájárul [...]. A pusztán információs érdek (a közvélemény kíváncsisága, hogy az illető hol nyaral) nem szolgálhatja alapot az Alaptörvény II. és VI. cikkeinek korlátozására, a demokratikus vita lehetőségének biztosítása viszont igen. [...] Az Alaptörvény IX. cikkének fokozottabb védelme nem korlátozódik a közhatalmat gyakorló személyek tevékenységének bemutatására; a közügyek szabad megvitatásához hozzájárulhat olyan személyek magatartása is, akik egyébként közhatalmat nem gyakorolnak.”⁵¹

5. Környezetjogi jogfejlesztés

Az egészséges környezethez való jog mint önállósult, alapjogi rangú intézményvédelem az Alkotmánybíróság korai éveivel, „hőskorához” kötődik. Ekkor mondta ki az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmát a természetvédelem terén – pontosabban a természetvédelem elért szintjének csökkentését az alapjog-korlátozás tesztje alá vonta.⁵² Míg az 1990-es években a környezetvédelem ügyének előmozdítása alkotmánybírói aktivizmust igényelt, az Alaptörvény a természeti erőforrások iránti erőteljesebb felelősséggel⁵³ jó alapot adott arra, hogy az Alkotmánybíróság a környezetvédelmi-termesztvédelmi ügyekben változatlanul erőteljes gyakorlatot folytathat. Az elmúlt évek markáns alkotmánybírói gyakorlatához több tényező is hozzájárult. Előremutató döntésekhez komoly indítványokra van szükség: az indítványozók szerepe a környezetvédelmi ügyekben különösen szembeötlő. A joggyakorlat alakításához a köztársasági elnök (így a kútúrás liberalizációja esetében),⁵⁴ valamint az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékek érdekeiért felelős helyettese (így az erdőtörvény 2017-es módosítása tekintetében)⁵⁵ és bírák (így a Hungaroring zajszennyezése esetében)⁵⁶ is hozzájárultak indítványaikkal. Az indítványozó tekintélye

50 3357/2019. (XII. 16.) AB határozat.

51 26/2019. (VII. 23.) AB határozat.

52 28/1994. (V. 20.) AB; Sólyom (2001) i. m. 612.

53 Bándi Gyula: *Környezetjog*. (Második, átdolgozott kiadás), Budapest, Szent István Társulat, 2014. 115.

54 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

55 14/2020. (VII. 6.) AB határozat.

56 17/2018. (X. 10.) AB határozat.

és a laikusoktól érkező alkotmányjogi panaszoknál sokkal kimunkáltabb indítványok érdemben kihathatnak az eredményességre.

Az Alaptörvény P) cikke jelentős újítás: a jövő nemzedékekre tekintettel rendeli védeni, megőrizni és fenntartani a kulturális és természeti örökséget, külön nevesítve a termőföldet, az erdőket, a vízkészletet, a biológiai sokféleséget és a honos növény- és állatfajokat.

A visszalépés tilalma megszilárdult elvnek tűnik:⁵⁷ „[H]a egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást [...]”⁵⁸, sőt a visszalépés tilalma alanyi jogi tartalommal rendelkezik.⁵⁹ A visszalépés tilalma – pontosabban alkotmányos indokokhoz kötése – mellett megjelent az elővigyázatosság és megelőzés elve is.⁶⁰ A visszalépés tilalmán túl a természeti erőforrások védelme, fenntartása és hosszú távú megőrzése önálló tartalommal is megtölthető. Olyan generációk közötti szövetségről van szó, amelyre a Nemzeti hitvallás is utal. A nemzedékek közötti méltányosság hosszú távú tervezést és szakpolitikát igényel.⁶¹ Az erőforrásokkal való takarékos gazdálkodás szintén alkotmányos követelmény – sőt: a takarékosagra való ösztönzés hiánya sérti a P) cikk (1) bekezdését.⁶² Az elővigyázatosság elve is levezethető a P) cikkből.⁶³ Önmagában a természeti állapot tényleges romlásának a kockázata is alaptörvény-ellenes helyzet.⁶⁴ A megelőzés elvéhez is kapcsolódik, hogy az engedélyezési eljárás helyett szankcionálási rendszer bevezetése nem pusztán közigazgatási modellváltás kérdéseként értékelhető.⁶⁵ Összességében megállapítható, hogy a P) cikknek az Alkotmánybíróság olyan normatív tartalmat tulajdonít, amelyből konkrét, érvényesíthető kötelezettségek is levezethetők.⁶⁶ Abból, hogy a környezetvédelmi ügyek megítélése tekintetében a testület általában nem egységes, önmagában nem következik, hogy környezetvédelem iránti elkötelezettségben megosztott lenne. A témakör jó példája lehet annak, hogy az Alaptörvény által hozott újítást az alkotmánybíróági értelmezés elkezdte tényleges tartalommal kitölteni.

57 Bándi Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése. *Iustum Aequum Salutare*, 13. (2017), 2. 159–181.

58 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

59 17/2018. (X. 10.) AB határozat.

60 17/2018. (X. 10.) AB határozat.

61 28/2017. (X. 25.) AB határozat.

62 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

63 27/2017. (X. 25.) AB határozat; 28/2017. (X. 25.) AB határozat.

64 16/2015. (VI. 5.) AB határozat.

65 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

66 Sulyok Katalin: A környezet védelme és az Alaptörvény P) cikke az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybíróági Szemle*, (2019) 1. 20–31.

Összegzés

A nézőpontok ütköztetése az alkotmánybíráskodás lételeme. A különvélemények, párhuzamos indokolások betekintést engednek a döntések mögötti vitákba, sajátos módon a kisebbségi vélemények léte is az intézményt erősíti. Ahogy a testületen belüli nézetkülönbségek, úgy a döntéseket követő szakmai viták is hasznosak. Ahogy a végzetesen megosztott közélet – vele a szakmai közvélemény – képtelen volt arra, hogy az Alaptörvény kompromisszumos, konszenzuskereső jellegét értékelje,⁶⁷ úgy az Alkotmánybíróság határozatai is ebben az értelmezési mezőben jelennek meg. A testület a nem szakmai kritikákról nem vehet tudomást: önbeteljesítő hittel kell a demokratikus jogállamot, Magyarország Alaptörvényét védenie.

Az Alkotmánybíróság az elmúlt 30 évben a magyar állam működésének fontos, alkotó intézményévé vált. Mint minden bíróság működésének, az Alkotmánybíróság tevékenységének is sajátos hatása lehet a társadalom békéjének szolgálata, feszültségek feloldása, tompítása – ugyanakkor a bírászkodás sajátos természetéből fakadóan szerény a ráhatása arra, hogy a társadalmi közeg mennyiben nyitott erre a hangra. Az Alkotmánybíróság az elmúlt évtizedben, az Alaptörvény és az új alkotmánybírási törvény hatálybalépése nyomán is alapvetően be tudta tölteni ezt a szerepet.

Irodalomjegyzék

- Bándi Gyula: *Környezetjog*. (Második, átdolgozott kiadás), Budapest, Szent István Társulat, 2014.
- Bándi Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése. *Iustum Aequum Salutare*, 13. (2017), 2. 159–181.
- Gyenyey Laura – Szabó Marcel: A magyar alkotmányjog az Európai Unióban. In Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 143–192.
- Jakab András: Mit tehet az alkotmányjog a demokrácia és a jogállamiság eróziója ellen? A demokrácia és a jogállamiság védelmének elválaszthatatlanságáról. *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020), 3. 74–96.
- Koltay András: A közügyek vitáinak szabadsága és a személyiségi jogok védelme. *Pázmány Law Working Papers*, (2019), 4. 1–23. Online: https://plwp.eu/files/PLWP_2019_04_Koltay.pdf
- Orbán Endre: Uniós jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírási Szemle*, (2019), 2. 36–44.
- Pócza Kálmán: Kontroverse Verfassunggebung mit Kompromisslösung? Text und Kontext des ungarischen Grundgesetzes. In Ellen Bos – Kálmán Pócza (Hrsg.): *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien. Neubeginn oder Verfall eines politischen Systems?* Baden-Baden, Nomos, 2014. 211–231. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845251363-211>

67 Pócza Kálmán: Kontroverse Verfassunggebung mit Kompromisslösung? Text und Kontext des ungarischen Grundgesetzes. In Ellen Bos – Kálmán Pócza (Hrsg.): *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien. Neubeginn oder Verfall eines politischen Systems?* Baden-Baden, Nomos, 2014. 211–231.

- Smuk Péter: Szólásszabadság a választási kampányban – túl a kampányfinanszírozáson. Érvek az amerikai Legfelső Bíróság ítéleteiből és a magyar kampányszabályozás gyakorlata. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiaajog a 21. század elején 4.* Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 464–500.
- Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Budapest, Osiris, 2001.
- Sólyom László: Kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon. In Sólyom László (szerk.): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Budapest, Osiris, 2001. 201–222.
- Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulójára. In Sólyom László (szerk.): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Budapest, Osiris, 2001. 223–247.
- Sólyom László: Ezen a lejtőn nehéz megállni! *Iustum Aequum Salutare*, 6. (2010), 4. 5–9.
- Stumpf István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás.* Budapest, Gondolat – Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2020.
- Sulyok Katalin: A környezet védelme és az Alaptörvény P) cikke az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybíráskodási Szemle*, (2019), 1. 20–31.
- Sulyok Tamás – Deli Gergely: A magyar nemzeti identitás az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybíráskodási Szemle*, (2019), 1. 57–59.
- Schiffer András: A véleményszabadság alkotmánybíráskodási esetjoga a megváltozott közjogi környezetben. *Alkotmánybíráskodási Szemle*, (2018), 1. 34–48.
- Szakály Zsuzsa: Alkotmányos követelmények a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában 2012 után. *Iustum Aequum Salutare*, 16. (2020), 4. 163–179.
- Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció.* Budapest, HVG-ORAC, 2014.
- Török Bernát: A közügyek vitáinak körvonalai a véleményszabadság magyar doktrínájában. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiaajog a 21. század elején 4.* Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 425–460.
- Varga Zs. András: Magyarország szuverenitása In Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei.* Budapest, Pázmány Press, 2020. 257–287.
- Varga Zs. András: Az alkotmánybíráskodások szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. *Iustum Aequum Salutare*, 14. (2018), 2. 21–28.
- Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány*, 60. (2019), 2. 63–91. Online: http://real.mtak.hu/103096/1/AJT_2019-02_63-91_Varnay-tanulmany.pdf
- Vincze Attila: Előzetes döntéshozatal és alkotmánybíráskodás. *Alkotmánybíráskodási Szemle*, (2018), 1. 22–30.

Internetes forrás

- Jogalkotói mulasztások* (2020. október 1.). Online: https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2020/10/mulasztasok_2020_oktober_1.pdf

Az alkotmányozás dilemmái – 10 év múltán

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ¹

„Magyarország új Alaptörvénye viharban született.”² Jogi és politikai szenvedélyek viharában. Az Alaptörvény születését övező viták természetes következményei lettek volna bármely olyan új alkotmánynak, amely olyan államban születik, amely az EU-csatlakozást követően (a 2004-ben újonnan csatlakozott tagállamok közül elsőként) vállalkozik ilyen feladatra. A 2010-ben megindult magyar alkotmányozás egyfajta minilaboratóriumi közeg volt. Az Európai Unió egyes intézményeinek, demokrácia-központú figyelmének a középpontjába kerültünk. Ezenfelül, Magyarország esetében azt láthattuk, hogy szinte valamennyi jelentős nemzetközi szervezet (ENSZ, Európa Tanács) úgy vélte, hogy véleményt kell formálniuk a magyar Alaptörvényről.

Kulcsszavak: alkotmányozás, nemzetközi szervezetek, kritika, Alaptörvény, Velencei Bizottság, Európai Unió, Európai Bizottság, Európai Parlament, demokrácia, történeti alkotmány, alkotmánymódosítás, alkotmányozó hatalom

The Dilemmas of Constitution-making – After 10 Years

“The new Fundamental Law of Hungary was born in a storm.”³ In the storm of heavy legal and political sentiments. The debates surrounding the birth of the Fundamental Law would have been a natural consequence of any new constitution being born in a state that undertook such a task after EU accession (the first of the new Member States that joined in 2004). The Hungarian constitution-making, which started in 2010, was a sort of mini laboratory medium. We landed in the centre of the democracy-focused attention of some of the institutions of the European Union. In addition, we have seen that almost all significant international organisations (UN, Council of Europe) considered that they should form an opinion on the Hungarian Fundamental Law.

- 1 EP-képviselő, egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; a Velencei Bizottság tagjaként számos európai alkotmányjogi kérdésben folytatott nemzetközi vizsgálat tanúja volt, többek között a magyar Alaptörvény vonatkozásában is.
- 2 Trócsányi László: Nemzeti alkotmányok, európai integráció és alkotmányos identitás. In Tóth Judit (szerk.): *Tanulmányok Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2015. 323.
- 3 Trócsányi (2015). i. m.

Keywords: constitution-making, international organisations, criticism, Fundamental Law, Venice Commission, European Union, European Commission, European Parliament, democracy, historical constitution, constitutional amendment, constitution-making power

Bevezető

Amikor a magyar Alaptörvény tíz évéről kell véleményt mondanom, akkor egyszerre három minőségemben kívánok fogalmazni. Egyrészt, mint az alkotmányjog professzora és volt alkotmánybíró, másrészt mint egykori diplomata, harmadsorban pedig mint volt igazságügyi miniszter. Mindhárom minőségemben tanúja lehettem az új alkotmánnyal – az Alaptörvénnyel – kapcsolatos vitáknak.

Egyetemi oktatói, professzori, majd alkotmánybírói szerepkörben átélhettem az 1949. évi XX. törvény, az ideiglenes alkotmány agóniáját. Előadásaimban sokat beszéltem a korábbi alkotmány ideiglenes jellegéről, értéksemlegességéről, alkotmánybíróként pedig igyekeztük az alkotmányos rendet védeni akkor is, amikor a *Magyar Közlöny* tudatosan olyan „ünnepi számot” jelentetett meg 2009. október 23-án, amely az alkotmány megsúfolását jelentette.⁴ Mindazonáltal a korábbi alkotmány teljesítette azt a feladatát, hogy a rendszerváltozás sikeresen megtörténjék Magyarországon. Az új alkotmány megszületését hosszú vívódás előzte meg, amelyet majd alább részletesen kifejtetek.

Diplomataként, a párizsi magyar nagykövet székéből szembesültem azzal, hogy egy értetlen nemzetközi közösséggel kell megértetnem azokat az értékválasztásokat, amelyek az addig megszokott *mainstream* kánonnal adott esetben szembementek, az új Alaptörvény például a történeti alkotmánnyal, határon túli nemzettestekkel, házasság- és családfogalommal összefüggő rendelkezései kapcsán. Ha tetszik, ellenséges közegben kellett védelmembe vennem az alkotmányt. Pár évvel később, a viták már javában folytak az Alaptörvény nagy vihart kavart negyedik módosítása kapcsán, amikor a párbeszéd híveként, Martonyi János akkori külügyminiszter felkérésére több nemzetközileg elismert jogtudóst kértem fel egy szakvélemény megfogalmazására.

Azért felütésként említtem mindezt az értékelés elején, mert a három professzor⁵ által adott szakvéleménnyel homlokegyenest eltérő véleményt fogalmazott meg a Velencei Bizottság a mindkét grémium által elemzett alkotmányi rendelkezésekről.

4 Vö. Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció.* Budapest, HVG-ORAC, 2014. 39.

5 Pierre Delvolvé, Paris 2 Panthéon-Assas professzora, Eivind Smith az oslói egyetem professzora, és Francis Delpérée a Louvain-la-Neuve-i Katolikus Egyetem emeritus professzora.

Mindez még ma is azt jelenti számomra, hogy óvatosnak kell lenni az értékítéletekkel, így a nemzetközi szervezetek véleményeit is kritikai szemlélettel kell befogadni.⁶ Az Alaptörvény első éveinek értékelése során még egy-két részletre ezzel kapcsolatban kitérek majd alább is.

Harmadik minőségemben, *igazságügyi miniszterként*, még az előbbieknél is közelebb kerültem az alkotmányhoz, nem a tanítása, értelmezése vagy magyarázata volt a feladatom, hanem azoknak a szabályozásoknak az előkészítése, amelyek a hazai joggyakorlatban és a nemzeti és nemzetközi biztonság területén azonosított különleges körülményekre való reakcióként két módosításban (hatodik és hetedik) öltöttek testet. Ezekről is fogok néhány szót szólni majd az alábbi értékelés részeként.

Korábbi írásaimban, felszólalásaimban mindig azt hangoztattam, hogy még nem telt el elegendő idő ahhoz, hogy az Alaptörvénnyel életbe léptetett alkotmányos rendet, az „alkotmány gyakorlatát” értékelhessük. Az Alkotmány Jakab András-féle 2009-es kommentárjában szerzőtársammal – Sulyok Mártonnal – együtt az 1989-es alkotmányozás összefüggéseiben úgy fogalmaztunk, hogy az alkotmányozásnak is rendelt ideje van,⁷ s így rendelt ideje van az értékelésnek is. Az Alaptörvény „tízéves” születésnapja is egy ilyen rendelt idő.

Az alkotmányozással kapcsolatban felmerülő számomra legfontosabb dilemmákról először 2014-ben értekeztem egy hosszabb monográfia keretében,⁸ értékelve az alkotmányjog régi fogalmainak új tartalmát (szuverenitás, demokrácia, hatalommegosztás, alapjogvédelem), az alkotmányozás menetét, az alkotmány stabilitásának és módosításának kérdéseit, valamint az EU és az ET intézményrendszerével folytatott párbeszédben érintett fontosabb közjogi kérdéseket.

Az Alaptörvény (At.) értékelésére elfogadásának ötödik évfordulóján tettem először kísérletet, akkor azt mondtam, hogy bár öt év nem hosszú idő, „mégis alkalmas arra, hogy megálljunk, megnézzük, hogy meddig jutottunk. Tanuljunk a vitákból, a dilemmákra közösen keressük a megoldást.”⁹ 2016-ban ismét megállásra kényszerültem, amikor az addig eltelt igen eseménydús két év eredményeivel és tapasztalataival ismét végeztem egy helyzetértékelést.¹⁰

6 A három professzor véleményét *Az alkotmányozás dilemmái* című könyvem melléklete tartalmazza magyar nyelven.

7 Sulyok Márton – Trócsányi László: Preambulum. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. 2. kiadás, Budapest, Századvég, I. kötet, 2009. 52–60.

8 Trócsányi (2014) i. m.

9 Trócsányi László: Az Alaptörvény értékrendje. In Vízkelety Mariann (főszerk.): *5 éves az Alaptörvény*. Válogatás az ünnepi konferenciasorozat beszédeiből. Budapest, Magyar Közlöny-és Lapkiadó, 2017. 108.

10 László Trócsányi: *The Dilemmas of Drafting the Hungarian Fundamental Law. Constitutional Identity and European Integration*. Passau, Schenk Verlag, 2016. Ebben az évben egyébként hasonló értékelést, számadást végzett az At. rendelkezéseivel kapcsolatban kialakult gyakorlatról és kapcsolódó elméleti tételekről az SZTE ÁJTK oktatói kara egy 38 tanulmányt felvonultató számadásban. Lásd: Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*. Budapest, Magyar Közlöny-és Lapkiadó Kft., 2016.

A jelen sorok, ezúttal négy év után, köszönettel az erre irányuló szerkesztői felkérésnek is, arra szolgálnak tehát, hogy az At. elfogadása óta eltelt tizedik év végén értékeljem azokat a körülményeket és vitákat, amelyek a magyar alkotmány jelenlegi tartalmához és formájához vezettek. Értelemszerűen a jelen írásban az At. „törzsszövege”, annak koncepciója és az ahhoz az elfogadást és hatálybalépést követően fűzött egyes módosítások kapcsán felvetődő fontosabb vitakérdéseket és ezek magyarázatait tekintem át.

Természetesen minden értékelésre hatással van az értékelő nézőpontja és szubjektuma, és úgy vélem, hogy az At. megítélésében nem kerülhetem meg azokat a nemzetközi vitákat, amelyek visszahatottak saját nézőpontjaimra is, és amelyeket közelebbről is volt alkalmam átélni nagyköveti, majd később igazságügyi miniszteri tisztségeimben.

„Magyarország új Alaptörvénye viharban született.” – írtam korábban.¹¹ Sőt azt is mondhatnám, hogy jogi és politikai szenvedélyek viharában. E viharos viták természetesen abból az adottságból következtek, amely feltehetően bármely olyan ország új alkotmányát jellemezte volna, amely az EU-csatlakozást követően szánja el magát (elsőként az újonnan csatlakozott tagállamok közül) az Alaptörvény elfogadásához hasonló feladatra: egy új alkotmány létrehozására.

A 2010-ben megindult magyar alkotmányozás egyfajta minilaboratóriumi közeg volt, számos nemzeti és nemzetközi mikroszkóp fordult felénk. Az Európai Unió egyes intézményei (Bizottság, Európai Parlament) demokrácia-központú figyelmének a központjában – hatáskör hiányában is – a volt szovjet befolyás alatt álló országok állnak, Magyarország esetében pedig ez különösen igaz 2010 óta. Joggal vethető fel a kérdés, hogy egy nemzeti alkotmány megalkotása mennyire egy független országnak a „belügye”, és mennyiben van abba beleszólási joguk külső erőknél. Magyarország esetében azt láthattuk, hogy szinte valamennyi jelentős nemzetközi szervezet (ENSZ, Európa Tanács, Európai Unió) úgy vélte, hogy véleményt kell formálniuk a magyar Alaptörvényről. Elsőként a Velencei Bizottság¹² (amelynek akkor még tagja voltam), majd később az Európai Parlament (amelynek most tagja vagyok) vizsgálta kritikai élel az Alaptörvény (At.) elfogadását és az elfogadás körülményeit, az ahhoz vezető utat.¹³

Egy állam alkotmánya az ország jogi, társadalmi és gazdasági alaprendjének legfontosabb dokumentuma, amely saját szuverenitása körében szabadon végzett „alkotmánymérnökösödéssel” (*constitutional engineering*) fogadhat el, azzal kapcsolatban a nemzetközi figyelem tipikusan már annak elfogadott állapotában, normaként érvényesül, mondjuk a Velencei Bizottság által végzett alkotmányos tanácsadás

11 Trócsányi (2015) i. m. 323.

12 CDL-AD(2011)001 (28 March 2011) on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary and CDL(2011)032 (6 June 2011) Draft Opinion on the New Constitution of Hungary.

13 Lásd pl.: European Parliament: European Parliament resolution of 5 July 2011 on the Revised Hungarian Constitution. vagy az ún. European Parliament: Tavares Report. 2013.

(*constitutional assistance*) keretében.¹⁴ Ezen alkotmányos tanácsadási tevékenység is legtöbbször abból indul ki, hogy a megértés szándékával feltérképezi a norma születéséhez vezető utat és a történeti kontextusokat, ha azok befolyással lehetnek annak keletkezésére. Magyarország esetében a Velencei Bizottság azonban nemcsak az At. elfogadásának körülményeit vizsgálta, hanem kritikai élel viszonyult annak egyes cikkeihez is. Mint a Velencei Bizottság egykori tagja jómagam mindig óvatos voltam, amikor egy konkrét országot alkotmányának módosítására szólított fel a Velencei Bizottság.¹⁵ Az alkotmányozó hatalom forrása ugyanis a nép, ezért a nemzetközi szervezeteknek csak azt lehet vizsgálniuk, hogy egy ország alkotmánya nem sért-e nemzetközi kötelezettségvállalásokat (például kisebbségvédelem).

Mіндеzen bevezetés után röviden tekintsük át azt a történeti kontextust¹⁶ – ezúttal 1989 utánra vonatkoztatva –, amely az At. elfogadásához vezetett.

Prológus – Máig élő történelem?

A rendszerváltáskori magyar alkotmányozás sajátossága volt – talán a „tárgyalásos forradalom” során is tanúsított és magyaroktól nem idegen „fontolva haladás” eszméje által vezérelve –, hogy az érintett szereplők nem teljesen új alkotmány elfogadása mellett döntöttek, ezzel egyedülként maradván az ekkor már posztsovjet kelet-közép-európai országok között.

A NEKA-tárgyalások (Nemzetközi Kerekasztal) eredményeként tulajdonképpen egy (legitimációs krízissel küzdő)¹⁷ extraparlamentáris alkotmányozás valósult meg, amely megeremtette a legfontosabb alkotmánybiztosítékokat, létrehozta – többek között – az államfői tisztséget és az Alkotmánybíróságot. E folyamat eredményeit az első szabadon választott parlament pusztán megerősítette, jóváhagyta – azonban meghagyta az 1949-es alkotmány számozását, talán a kontinuitás hangsúlyozásának szándéka által vezérelve. Az alkotmány megfelelt az európai standardoknak, de nem kívánt válaszolni arra a kérdésre, hogy kik vagyunk, honnan jöttünk és merre tartunk, mi a helyünk a világban. Azaz a társadalmi kohézió erősítését nem tudta szolgálni. Ezenfelül az alkotmányra nehezedett a rendszerváltás szimbolikus terhe

14 Maartje de Visser: A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform. *American Journal of Comparative Law*, 63. (2015), 4. 963–1008.

15 CDL-AD(2013)018-e, Opinion on the balance of powers in the Constitution and the Legislation of the Principality of Monaco. 2013.

16 Hosszabban lásd: László Trócsányi – Márton Sulyok: The Birth and Early Life of the Basic Law of Hungary. In András Zs. Varga – András Patyi – Balázs Schanda (eds.): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary: A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Clarus Press, 2015. 1–10.

17 Mivel hazánkban az alkotmányozó és törvényhozó hatalom nem különül el egymástól, így a rendszerváltás idején a NEKA legitimációs krízise abból fakadt, hogy nem volt szoros értelemben vett felhatalmazásuk az alkotmányozásra, és formailag végül az első szabadon választott országgyűlés fogadta el a módosításokat. Az alkotmány elfogadásával kapcsolatos legitimációs deficit kérdése – elsősorban politikai aspektusból – természetesen az At. kapcsán is felmerült számos alkalommal, de jogi értelemben véve az At. szövegének kidolgozása, megvitatása és elfogadása parlamenti keretek között, az alkotmányozó hatalom által történt.

is, nevezetesen, hogy preambulumban önmagát deklarálta ideglenesnek azzal, hogy „az új Alkotmány elfogadásáig” szólt.

A régi és az új politikai elit osztozott abban a téves feltevésben, hogy képesek lesznek a rendszerváltást követően egy ilyen új alkotmányt elfogadni, és erre nem is került sor – kompromisszumok ellenére (például 119/1996 [XII. 21.] OGY határozat a Magyar Köztársaság új alkotmányának szabályozási elveiről) sem – a pártok közötti megegyezés hiánya okán. Ennek is köszönhető az, hogy az 1990 és 2010 közötti időszakban az alkotmányozás ügye változó intenzitással ugyan, de folyamatosan belső viták tárgyát képezte.

1990 és 1994 között a szükséges többség hiányában, valamint a rendszerváltozás miatt szükséges jogalkotási dömping miatt nem is lehetett érdemi előrelépés az alkotmányozás ügyében. 1994 és 1998 között pedig baloldali kétharmados többségű törvényhozás mellett felállt az első alkotmány-előkészítő parlamenti bizottság. Az alkotmányozást azonban a pártok közötti konszenzus megszűnése miatt (MSZP–SZDSZ ellentét) ismét nem rendezték. 1998 és 2002 között a jobbközép Orbán (I) kormány nem rendelkezett a kétharmados alkotmányozó többséggel, és az alkotmányozás addigi kudarcai miatt megváltozott belpolitikai klímában pusztán a szent istváni államalapítás emlékééről szóló 2000. évi I. törvény elfogadása és az ebben kifejtett történeti narratíva jelezte azt, hogy az új alkotmány elfogadása nem elfeledett ügy. Ekkortájt következett be az a változás is, hogy a rendszerváltáskor felállott Alkotmánybíróság által addig épített „láthatatlan alkotmány”¹⁸ helyett egy normatívabb megközelítés kezdte jellemezni a testület működését, talán tekintettel az összetételében bekövetkezett változásokra is.

A 2002 és 2010 közötti baloldali kormányok ciklusai alatt voltak ugyan óvatos kísérletek az alkotmányozásra, de a konszenzus továbbra is fennálló hiányában nem rendelkeztek az elfogadáshoz szükséges parlamenti többséggel. Míg az ezt megelőző időszakokban a kancellárdemokrácia természetének megfelelően a miniszterelnök közhatalmi szerepe volt hangsúlyosabb, addig ebben a periódusban az „elnöki hatalom” és tekintély, értsd az államfői pozíció hangsúlyai voltak erősebbek (Mádl Ferenc óvatosan, Sólyom László személyében erőteljesen), akik túlterjeszkedtek elődeik és utódaik az „államszervezet demokratikus működése felett örökdő” archetípusain. Ezen időszak egy részében az Alkotmánybíróság tagjaként részese lehettem számos olyan döntésnek, amelynek szellemisége az Alkotmánybíróság első ciklusa időszakának döntéseit vette alapul.

Ezzel a kettős aktivizmussal együtt ébredt fel ismét az alkotmányozás szele, tekintettel arra a 2000-es évek közepén tapasztalható politikai, gazdasági és morális krízisre, amely ekkoriban volt tapasztalható. Az 1949-évi XX. törvény egyre kevésbé

18 Létrejöttékör a láthatatlan alkotmány koncepciója Sólyom László elhíresült párhuzamos indoklásában a halálbüntetést alkotmányellenessé nyilvánító 23/1990 (X.31) AB határozatban maga is utalt egyébként hazánk új alkotmányának elfogadására, és arra, hogy a láthatatlan alkotmány „az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal, vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe”.

jelentett nyugalmi helyzetet, érlelődött egy új alkotmány elfogadásának szükségessége. A 2010. áprilisi parlamenti választások révén alkotmányozó parlamenti többséget szerző jobboldali kormánykoalíció pedig beváltotta azt az ígéretét, hogy választási győzelem esetén nekilát hazánk új alkotmánya elfogadásának, amelyet végül 2011. április 25-én írt alá a köztársasági elnök, egy héttel annak elfogadását követően.

Az alkotmányozás módszertana formátumában ugyan hasonlított a NEKA munkabizottságok felépítésére és szerkezetére, de természetesen már a 1994–1998 közötti módszerrel, eseti parlamenti bizottság felállításával indult meg a munka, amely nem egész egy év alatt el is készítette az alkotmány szabályozási elveit (2010. június 29 – 2011. március 11.). 2011. április 18-án pedig az Országgyűlés elfogadta Magyarország Alaptörvényét.

A nemzetközi figyelem és viták első fókusza a fentiek kapcsán a folyamat meglehetősen rövidnek ítélt időtartama volt. Az azonban biztos, hogy ebben az időszakban nemcsak a nemzeti szinten, de a nemzetközi szinten is megnövekedett figyelem irányult a magyar alkotmányozás ügyére tudományos konferenciákon keresztül. Az új At. számos rendelkezése az érdeklődés homlokterébe került, azonnal látható volt, hogy az alkotmány szellemiségében el kíván térni a II. világháborút és elsődlegesen az 1968-as párizsi diáklázadást követő időszak nemzeti alkotmányainak nézeteitől. Egyszerre sokkolta és mozgósította az At. a nemzetközi szervezeteket (EU, ENSZ, EBESZ és nemzetközi nem kormányzati szervezeteket), így az új magyar alkotmány ügye európai-nemzetközi ügygé vált. Többen éltek kritikával, mint elismeréssel. A támadásoknak, kritikáknak alapvetően ideológiai természetük volt, miután az állam-szervezet alapvetően nem változott.

Ami a folyamat érdekessége, hogy az alkotmányozás tartalmi kérdéseivel egyet nem értő ellenzéki pártok – hasonlóan a NEKA-tárgyalások általában vett módszeréhez – parlamenten kívüli eszközökkel szerettek volna érvényt szerezni álláspontjuknak. Hátrahagyva az alkotmányozás feladatát, nemzetközi szervezetekkel ismertették ellenvéleményeiket. Ezzel azonban csak azokat a folyamatokat erősítették, amelyek korábban már – a konszenzus hiánya miatt – az alkotmányozás kudarcához vezettek, még olyan esetekben is, amikor a baloldali kormányok rendelkeztek alkotmányozó többséggel. A párbeszédre való hajlandóság hiánya ezért az At. elfogadását szimbolikus teherrel nehezítette el, még ha nem is az ideiglenesség terhével, ahogy ez a korábbi Alkotmány esetében történt.

Nagyköveti éveim alatt Párizsból vettem vigyázó szemem a magyar alkotmány ügyére, és a számos feladat, amellyel szembesültem, nagyköveti visszaemlékezéseimben¹⁹ is helyet kapott. Négyéves kiküldetésem alatt nagyobb érdeklődést kapott az alkotmányozás ügye, mint a magyar uniós vagy külpolitika. A francia politikusoknak állást kellett foglalniuk, hogy miként viszonyuljanak a magyar At. egyes rendelkezéseéhez (a nemzet egysége, a határokon kívül élő közösségekhez való viszony, a házasság fogalma, a kereszténység nemzetmegtartó szerepe stb.), amelyek Franciaországban is

19 Trócsányi László: *Párizsi Napló*. Budapest, Századvég, 2018.

égető jogi és politikai kérdések voltak már akkoriban is). Egyszerre kaptunk kritikákat és csöndes elismeréseket.

E periódusom első felében a Velencei Bizottság tagjaként (2013-ig) közvetlen rálátásom volt arra a tevékenységre is, amely az At. szövegére, majd az azzal kapcsolatban elfogadott módosításokra irányult. A jelen terjedelmi keretek között lehetetlen lenne minden vizsgált módosítással kapcsolatban minden érvet és ellenérvet felsorolni, így csak néhány kérdésre térnék ki, két csokorba szedve a tárgyalt módosításokat.

- (i) Az első három tulajdonképpen technikai jellegű szövegváltoztatásokat tartalmazó módosítás után, az At. elfogadását követően 2013-ban az At. negyedik módosításával erősödött fel a nemzetközi figyelem a magyar alkotmányos rendszer működése vonatkozásában, majd e viták nyugvópontra jutását követően került sor az ötödik módosítás elfogadására (*Első felvonás*).
- (ii) Ezt követően, három év kihagyás után, 2016 és 2019 között fogadták el a soron következő három módosítást, és jelenleg küszöbön áll egy kilencedik (*Második felvonás*).

Első felvonás

Először az At. körüli viták 2010 és 2013 közötti szakaszát tekinteném át röviden. E folyamatokat egész Európában politikai és ideológiai motivációk árnyalták. Elsődlegesen az egypárti alkotmányozás, a Nemzeti Hitvallás és az At. bizonyos rendelkezései voltak napirenden, de pár esetben volt példa arra is, hogy egyes nemzetközi szervezetek véleményét félreértések orientálták.

Jellegzetes példa volt (még 2011-ben) a Velencei Bizottság és a magyar állam közötti egyszerűen elkerülhető félreértésekre az, hogy a „törvény” kifejezés angol megfelelőjével kapcsolatban egy könnyedén elkerülhető fordítási hibából született konfliktus. A Bizottság kifogásai szerint az At. Európa Tanács részére megküldött angol nyelvű fordításában a „*special Acts*” (különleges törvények) kifejezés szerepelt az I. cikk (3) bekezdésében az alapvető jogok és kötelezettségek körében, amely nem tartalmaz bővebb iránymutatást és korlátozást e különleges törvények alkalmazási körére nézve.²⁰

A magyar szöveget ismervén nyilvánvaló volt a fordítási hiba, és jól tudtam, hogy akkoriban három-négy párhuzamos angol nyelvű fordítása forgott közkézen az At.-nek (például Kormány, AJBH, AB), amely jogbiztonsági és normavilágossági szempontból nem igazán volt jó döntés, tekintettel a nemzetközi vitákra is. Az ezzel a félreértéssel kapcsolatos egyeztetések során előadtuk, hogy ebben az esetben az angol fordítás helytelen, míg a francia helyes volt, és egyértelműen az Országgyűlés által elfogadott (egyszerű) törvényekről van szó. Levontam a megfelelő következtetéseket a helyzetből, és talán ezért sem véletlen, hogy igazságügyi miniszteri programom részeként az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda tevékenységére is különös fi-

²⁰ Council of Europe: CDL-AD(2011)016, Opinion on the New Constitution of Hungary, para. 59.

gyelmet fordítottam, hogy a hasonló félreértéseket az At. és az annak végrehajtására született jogszabályokkal kapcsolatos nemzetközi párbeszédben elkerülhessük.

Ha már a „törvényeknél” tartunk, akkor az At. elfogadásával kapcsolatos nemzetközi viták részét képezte kezdetben a „sarkalatos törvények” kérdése is. Az elfogadáskor 39, jelenleg 32 sarkalatos törvényi tárgykört megnevező alkotmány kapcsán e tárgykörök magas száma volt a kritikák tárgya. Megjegyzendő azonban, hogy a sarkalatosság minősített többségi elfogadást jelent, és az 1949. évi alkotmányunk is 33 ilyen tárgykört tartalmazott már. Önmagában tehát az, hogy a sarkalatos törvényhozási tárgykörök száma magas, nem ok a kritikára, az egyetlen valós félelem az lehet, hogy a mindenkori kétharmados parlamenti többséggel rendelkező politikai párt képes egymaga eldönteni és alakítani e szabályok tartalmát. Ez azonban politikai ok és nem valamely jogi kritériumnak való megfelelés hiánya a jogalkotás szabályozása tekintetében. Kevésbé okozott volna talán problémát a helyzet akkor, ha az At. által előírt kétharmados minősített többséget e szabályok elfogadásához nem egy politikai párt birtokolta volna.

Az At. elfogadását megelőző 20 évben, ahogy arra a bevezetőben is utaltam, két kormánynak volt kétharmados többsége a parlamentben, és politikai akarat esetében az összes kétharmados (sarkalatos) tárgykörben megszülettek e szabályok akkor is. De lehetséges lett volna-e az alkotmányozás ezen jogalkotás-technikai szabály kikerülésével? Erről is érdemes lett volna a Bizottság jelentésében vitát kezdeményezni vagy álláspontot elfoglalni. Vitathatatlan, hogy ebben az esetben egy jóval részletesebb, hosszabb At.-nek kellett volna születnie, de az alkotmányozó szándéka a kezdetektől egy úgynevezett magalkotmány (*Kernverfassung*)²¹ elfogadása volt, és a sarkalatos tárgykörök magas számát – amelyeket a részletszabályok meghatározására vezettek be – feltehetően a praktikum indokolta, és a tartalmilag rugalmatlan alkotmány elkerülésének igénye. A sarkalatos törvények praktikus voltára és azok ilyen számú szükségességére az elfogadott jogszabályok normatív tartalma, stabilizáló hatásuk, szerepük vonatkozásában folytatott viták tudtak és tudnak a jövőben is rávilágítani majd. (Egy példa erre az At. harmadik módosításával 2012 decemberében a termőföldtulajdon megszerzésével kapcsolatosan előírt sarkalatos törvényi szabályozás kapcsán folyt vita.) Ezekben a vitákban pedig döntő szerepe volt, van és lesz annak, hogy a politikai pártok mennyiben és milyen mértékben vesznek részt majd a jogalkotási javaslatok parlamenti vitáiban, és hogy milyen lesz a pártok közötti egyeztetések mélysége és gyakorisága. Ha konstruktivizmus és konszenzuseresés vezeti ezeket a folyamatokat, akkor elkerülhető, hogy az elfogadott sarkalatos törvények további kihívásokat szüljenek, amelyek a nemzetközi színtér további figyelmét is kihívhatják majd.

A parlamenti jogalkotás feletti kontroll szabályozása is beleillik azon viták összefüggéseinek ismertetésébe, amelyek az At. elfogadása kapcsán felmerültek, és azóta foglalkoztatják a nemzetközi közvéleményt. Az At. ugyanis, az azzal egyidőben hatályba lépő új Abtv. rendelkezéseivel kiegészülve, megreformálta az Alkotmánybíróság

21 Varga Zs. András: A mag-alkotmány védelmében. *Pázmány Law Working Papers*, (2011), 2. 1–15.

(AB) összetételét, megválasztását, hatásköreit és eljárását is. A sarkalatos törvények sorából kiemelve a pénzügyi tárgyúakat, az At. korlátozta az AB az ezek felett gyakorolható utólagos normakontroll hatásköreit; megszüntetve a parttalan *actio popularis*, általánosságban is változtatásokat eszközölt a normakontroll-hatáskörökön és mélységében átalakította az alkotmányjogi panasz szabályozását is.²²

Visszatekintve, az idő próbáját az alkotmányjogi panasz eljárások rendszerének és szabályozásának átalakítása úgy tűnik, hogy kiállja, ugyanis 2019-ben két típusú panasz esetében is úgy határozott az Emberi Jogok Európai Bírósága,²³ hogy az előttük folyó eljárás szempontjából szükséges és hatékony nemzeti jogorvoslatnak minősül a közvetlen és a valódi alkotmányjogi panasz eljárás a tisztességes eljáráshoz való jogot védelmező 6. cikkkel kapcsolatos kérelmek (egyéni panaszok) vonatkozásában. Azt a tényt azonban nem szabad elfelejteni, hogy a Bíróság maga is rögzíti a Szalontay ügyben, hogy „kész megváltoztatni álláspontját a kérdéses jogorvoslatok potenciális hatékonyságával kapcsolatban, amennyiben a nemzeti hatóságok gyakorlata ezirányba mutatna”.²⁴

Az AB hatáskörei és eljárása kapcsán azonban még egy fontos vitapontot szeretnék említeni. Ez pedig az At. hatálybaléptetésével összefüggésben 2011. év végével elfogadott úgynevezett Átmeneti rendelkezések (Ár.) kérdése, amely nemcsak a hazai szakmai közvéleményben,²⁵ hanem a nemzetközi porondon is vitákat váltott ki, különösen annak utóéletére tekintettel, amely az At. negyedik módosításához vezetett. Az Ár. számos rendelkezését az AB elhíresült 45/2012 (XII. 29.) sz. AB határozatában kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal megsemmisítette, azon az alapon, hogy azok „közjogi érvényessége kérdőjeleződött meg”, és utalt arra a korábbi gyakorlatában kimunkált tételre, hogy „nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna”.

Az alkotmányozó hatalom azonban úgy határozott, hogy e világos döntés ellenére a vitatott rendelkezéseket mégis elhelyezi az At. szövegében. Így született meg az At. negyedik módosítása, amellyel kapcsolatban az Európai Bizottság vizsgálatot indított (Barroso elnök levelet küldött a miniszterelnöknek),²⁶ a Velencei Bizottság pedig különvéleményt fogadott el 2013 júniusában,²⁷ amelynek tartalma mindenki

22 E kérdést már a Velencei Bizottság korábban idézett CDL(2011)011. számú véleménye is érintette, s a nemzetközi testület a változtatások döntő részével támogatólag egyetértett.

23 Lásd: *Mendrei v. Hungary* (kérelemszám: 54927/15, ítélet: 2018. július 5.), *Szalontay v. Hungary* (kérelemszám: 71327/13, ítélet: 2019. április 4.)

24 Lásd: *Szalontay v Hungary*, para. 39.

25 Lásd: bővebben: Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: *Egy alkotmány margójára – Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat, 2012. 140–156.

26 Vö. European Commission: *The European Commission reiterates its serious concerns over the Fourth Amendment to the Constitution of Hungary*. Press release, 2013.

27 Council of Europe: CDL-AD (2013)012, Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. 2013.

előtt ismeretes. Az Európai Bizottsággal és a Velencei Bizottsággal folytatott közel féléves tárgyalások lezárását követően pedig megszületett az At. ötödik módosítása 2013. szeptember 16-án, azon problémák kijavítását célozva, amelyeket e nemzetközi szervezetek azonosítottak. A módosítás érintette a vallásgyakorlás, a politikai reklámok, a bírósági igazgatás és a Magyar Nemzeti Bank feladatainak egyes kérdéseit, illetve ezekkel összefüggésben hatályon kívül helyezett néhány alkotmányi rendelkezést, többek között például az OBH elnökének az ügyáthelyezésre vonatkozó jogát konkrét ügyek vonatkozásában.

E sorok írása közben már a kilencedik módosítás előszobájában vagyunk,²⁸ kilenc évvel az At. elfogadását követően. Ezért úgy vélem, hogy nem tehetem meg, hogy nem reflektálok a viták ismertetésének intermezzójaként arra a módosítások gyakorisága kapcsán előkerülő érvre, amely az alkotmány stabilitására²⁹ összpontosít. Ebből a szempontból egy egységként kezelem az első öt módosítást, hiszen azokat nem egészen két év alatt fogadták el az At. hatálybalépésének dátumától számítva. Az alkotmány stabilitásával és az új alkotmány szükségességével kapcsolatban magam is már számos alkalommal hivatkoztam azokra a jól ismert álláspontokra, amelyek a „folyamatos alkotmánymódosítás”³⁰ hasonlatával írták le az 1989 és 2010 közötti folyamatokat. Ha most retrospektíven a 2010–2020 közötti időszak vonatkozásában megvizsgáljuk ezt a kérdést, ugyanezt a mintát látjuk kirajzolódni.

A viták természetesen fontosak, és akkor hatékonyak, ha párbeszédre tudnak épülni. Alkotmányos párbeszéd folyik természetesen a nemzeti intézmények között, de a nemzeti és nemzetközi intézmények között is. Ezen viták egyik központi kérdése például az volt, hogy az alkotmányozó hatalom felülírhatja-e az alkotmányértelmező hatalom által alkotmányellenesség okán megsemmisített alkotmányi rendelkezéseket (adott esetben alkotmánymódosítást)³¹ az alkotmány szövegébe való „betonozás” által. A francia Alkotmánytanács például egy döntésében kimondta, hogy „az alkotmányozó hatalom szuverén”, és ennek alapján nem is csoda, hogy Franciaországban

28 A T/13647. számú törvényjavaslatot 2020 novemberében nyújtotta be az igazságügyi miniszter az At. kilencedik módosítása tárgyában.

29 Ahogy Szakály fogalmaz: „Egy adott ország alkotmányának stabilitása legalapvetőbben abban nyilvánul meg, hogy milyen gyakran változik maga az alkotmány szövege, milyen időközönként érzi szükségét az alkotmányozó/alkotmánymódosító a változtatásnak, vagyis a gyakorlati tapasztalatok alapján milyen időközönként sikerül a változtatáshoz szükséges feltételeket teljesíteni.” (Szakály Zsuzsa: *Az alkotmány stabilitását védő garanciák*. Doktori értekezés, Szeged, 2018.)

30 Vö. Halmi Gábor: Alkotmányos értékek és demokratikus konszolidáció. *Fundamentum*, 13. (2009), 3. 31–48.; Balázs Zoltán: A magyar alkotmányossági trend és a 2010–11-es alkotmányozás. Jakab András – Körösnéyi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest, MTA TK Politikatudományi Intézet – Új Mandátum, 2012. 242–262.; Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 22. (2013), 3. 56–57.

31 Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások alkotmánybírósági felülvizsgálatának igen széles hazai és nemzetközi irodalmi bázisa van (szemelvényezi legutóbb részletesen: Szakály [2018] i. m. 177–182.), de az foglalkoztatja természetesen a nemzetközi szervezeteket is. A Velencei Bizottság tárgyi véleményében [lásd Council of Europe: CDL-AD(2010)001 Report on constitutional amendment. 2009. para. 194–196.] leszögezi, hogy számos ország az Alkotmánybíróságok kötelező szerepvállalását rögzíti alkotmánymódosítási eljárásokban.

az alkotmányozó hatalom számos alkalommal épített be az Alkotmánytanács által alkotmányellenessé nyilvánított szabályokat az alkotmányba.³² A 2003-as belga alkotmánymódosításról maga a Velencei Bizottság mondta azt, hogy lehet, hogy ellentétes volt az alkotmánybíróság döntésével, de attól még az alkotmányozó hatalom jogában állt a módosítás elfogadása. A Bizottság azonban azt is kifejtette, hogy ha az alkotmányozó túl gyakran lép ebbe a folyóba, akkor az alkotmányos kultúra hiányának kérdését veti fel, amely áttételesen egyébként az alkotmánybíróság tekintélyének és autoritásának megkérdőjelezéséhez is elvezet.³³

Második felvonás

Az At. módosításainak 2016–2019 (2020) közötti időszakát az új típusú kihívások időszakaként aposztrofálom, amelyben azonban szintén helyet kaptak technikai jellegű módosítások (nyolcadik) a nemzetközi vitákra reflektálva, valamint nagyobb rendszerszintű módosítások is (hatodik és hetedik). Mint igazságügyi miniszter fontosnak tartottam az At. stabilitásának megőrzését, mégis hivatali időm alatt két alkalommal sor került annak módosítására.

Az At. ebben az időszakban véghez vitt módosításainak kettős kontextusa volt, amelyekről érdemes röviden szót ejteni:

- (i) Egyrészt befolyásolták azt a nemzetközi migrációs nyomásra és az ezzel párhuzamosan, de nem közvetlenül és kizárólag ebből fakadóan megnövekedett terrorizmusveszélyre – mint új típusú kihívásokra – adott európai és nemzeti válaszok, illetve az ezek kapcsán kialakult párbeszéd.
- (ii) Másrészt pedig a magyar igazságszolgáltatási rendszer reformjával kapcsolatos azon elképzelés nyomán kialakult nemzetközi párbeszéd, amely az elkülönült közigazgatási bíráskodás rendszerét kívánta volt bevezetni hazánkban. Ezen folyamatokra, nagyköveti éveimet követően, számomra is új típusú kihívások keretében volt alkalmam rálátást szerezni, hiszen Magyarország igazságügyi minisztereként tevékenykedtem és voltam felelős az ezekre a kihívásokra adott jogalkotási válaszok megfogalmazásáért.

Az első fent felvázolt kontextus kapcsán fogadták el az At. hatodik módosítását 2016. június 14-én, amely a különleges jogrendi rendelkezések közé iktatta be a „ter-

32 Lásd pl.: Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 sur la Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 sur la Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux.

33 Lásd: Council of Europe: CDL-AD (2012)016. *Avis relatif à la révision de la Constitution de la Belgique*, para. 67.; Council of Europe: CDL-AD (2013)012. *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, para. 78–87.

rorveszélyhelyzet” fogalmát.³⁴ Természetesen nem hazánk az első olyan ország, amely ezen új típusú kihívással szembesült, Franciaországban, nagyköveti megbízatásom ideje alatt, két esetben is közlelről voltam tanúja súlyos terrorcselekményeknek, amelyek Toulouse-ban antiszemita, valamint Párizsban a Charlie Hebdo szerkesztősege ellen elkövetett radikális iszlamista támadások voltak.³⁵

Természetesen a 2010-es évek közepén Franciaországban már megindult egy olyan alkotmánymódosítási hullám, amely a különleges jogrendi helyzetek cizellálását szolgálta, és vannak nemzetközi szervezetek részéről írott elemzések, amelyek azt a magyar At. hatodik módosítása által bevezetett szabályozással párhuzamba állítva – kritikai éllel – értékelik.³⁶ A francia szabályozás reformjának terve³⁷ azért volt megalapozott, mert az alkotmány rendelkezései történetileg és hagyományosan³⁸ csak nagyon szűk körben engedélyezik különleges jogrendi eszközök alkalmazását, és így az vált szükségessé, hogy a 2015-ben fél évre kihirdetett szükségállapotot folyamatosan kellett meghosszabbítani, amely így magában hordozta – az egyébként alkotmányellenes – „permanens szükségállapot” kialakulásának veszélyét.

Az alkotmánymódosítás ügye³⁹ végül jelentős nemzetközi kritikai visszhangra csak a sajtóban talált, és inkább belpolitikai konfliktusokhoz vezetett, amelyek kapcsán az igazságügyi miniszter (Christiane Taubira) lemondásra kényszerült. Végül azért bukott el az ezirányú alkotmánymódosítás, mert a rendelkezések között helyet kellett volna kapjon egy olyan rendelkezés, amely megfosztotta volna francia állampolgárságtól a terrorizmus vádjával elítélt kettős állampolgárokat. Ezt, bár támogatták a szükségállapot szabályok alkotmányba helyezését, a francia törvényhozás már nem

34 Ma, a kilencedik módosítás előszobájában, gazdagodva a Covid-19-pandémia (mint új típusú kihívás) és az ennek nyomán bevezetett különleges jogrend gyakorlati működésének tapasztalataival, szintén az alkotmány stabilitását érintő kérdés az is, hogy mennyiben rajzolja át a különleges jogrendi szabályozást három év múltán az újabb reform. (A különleges jogrendi tapasztalatokat a Covid-védekezés tükrében európai szinten vizsgálja: Ungvári Álmos – Hojnyák Dávid: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle*, 15. (2020), 1. 122–138.

35 Bár a párizsi támadásnak kintlétem alatt nem volt halálos áldozata, 2015 januárjában ismételt bombatámadás érte az épületet, több ember halálát okozva. Személyes élményeim e merényletekkel kapcsolatban nagyban formálták azt a látásmódot, amellyel a terrorveszély mindennapi életre gyakorolt hatásához és a terrorizmus elleni küzdelem alkotmányos szabályozásához a mai napig hozzáállok. Lásd pl.: Trócsányi (2018) i. m. 219–220. (Toulouse.)

36 Olivier Duhamel: Terrorism and Constitutional Amendment in France. *European Constitutional Law Review*, 12. (2016), 1. 1–5.; Katalin Dobias: 6. The role of constitutional identity in the responses to the terror attacks in France and the refugee-management crisis in Hungary. In *Annual Review of Constitution-Building Processes: 2015*. Strömsborg, International IDEA, 2016. 101–120.; Szekeres Tamás: Európai kihívásokra válasz a terrorveszélyhelyzet Alaptörvénybe emelése. *Szeged Ma*, 2016.

37 Lásd: Duhamel (2016) i. m.

38 A francia szabályozás történetének elemzését lásd: Olivier Beaud – Cécile Guérin-Bargues: *L'état d'urgence: Une étude constitutionnelle, historique et critique*. 2é ed. L.G.D.J. – Lextenso Editions, 2018.

39 Idris Fassassi: *France: The wrong path? The limits of constitutional reform in response to terrorist attacks*. Constitutionnet, 2016.

kívánta megszavazni, és a reakciókat látván Hollande elnök letett az alkotmánymódosítás ügyéről.

Hazánkban az At. különleges jogrendi rendelkezései között a módosítást megelőzően nem szerepelt hasonló rendelkezés, és bár a bevezetett terrorveszélyhelyzeti rendelkezés lényegét tekintve hasonló a szintén e rendelkezések között található megelőző védelmi helyzet logikájához (annak „belbiztonsági megfelelője”), hogy a haderő alkalmazása kapcsán jóval szűkebb felhatalmazást ad az állam biztonságának védelmébe történő beavatkozásra. A módosítás általános indokolása szerint „[a] kialakult biztonsági környezetre figyelemmel a módosítás az Alaptörvény különleges jogrendi szabályainak kiegészítését szolgálja a terrorizmus új típusú biztonsági kihívásainak megelőzése és kezelése érdekében, tekintettel arra, hogy az elmúlt időszakban az ilyen típusú – fegyveres és nem fegyveres – fenyegetések fokozódtak Európában”⁴⁰

A terrorizmus kapcsán a nemzetbiztonságot mint védendő közérdeket egy olyan kontextusban még az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése is megemlíti, amely az At. hetedik módosítása kapcsán kulcsfontosságú kérdéssé válik Magyarországon is. Ez pedig az alkotmányjogi irodalomban „alkotmányos identitás”⁴¹ néven elhíresült fogalom kontextusa, amelynek kapcsán az EUSZ megfogalmazza, hogy az Unió „[t]iszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”⁴² Talán ennek is betudható, hogy különösebb nemzetközi vita nem övezte a hatodik módosítást, ahogy a hasonló francia alkotmánymódosítási kísérleteket sem.

Az At. hetedik módosítása⁴³ kapcsán ez azonban már nem mondható el. Az alkotmányos identitás (önazonosság) védelmére életbe léptetett alkotmányreform ugyanis számos hazai és nemzetközi vitát váltott ki, a fogalom jellegére és elméleti értékére

40 Országgyűlés Hivatala: Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása.

41 A teljesség igénye nélkül egy válogatás a mértékadó hazai és külföldi irodalomból: Martin Belov: The Functions of Constitutional Identity Performed in the Context of Constitutionalization of the EU Order and Europeanization of the Legal Orders of EU Member States. *Perspectives on Federalism*, 9. (2017), 2. 72–97.; Pietro Faraguna: Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword? *German Law Journal*, 18. (2017), 7. 1617–1640.; Orbán Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Közjogi Szemle*, (2018), 3. 1–13.; Chronowski Nóra – Vincze Attila: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? In Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 93–126.; Stumpf István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Budapest, Gondolat, 2020.

42 A magyar szöveget lásd: Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.; Az elemzésről bővebben: Hermann-Josef Blanke – Stelio Mangiameli: Article 4 [The Relations Between the EU and the Member States]. In Hermann-Josef Blanke – Stelio Mangiameli (eds.): *The Treaty on European Union (TEU) A Commentary*. Heidelberg – New York – Dordrecht – London, Springer, 2013. 185–253.

43 A Velencei Bizottság ezzel foglalkozó véleményét lásd: Council of Europe: CDL-AD(2019)004, Opinion on the Law on Administrative Courts.

tekintettel ezek azonban inkább a jogtudomány területére korlátozódtak.⁴⁴ A módosítás végleges szövege végül nem használja magát az alkotmányos identitás kifejezést, csak annyit jelent ki, hogy „történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége” (Hitvallás), illetve ezt konkrét normatív rendelkezés formájában kicsit másképp megfogalmazva: „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.” [R] cikk (4) bek.]

Ha pedig az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével uniós összefüggésből jutottunk el a hetedik módosítás önazonossági rendelkezéséig, akkor nem szabad meglepednünk arról sem, hogy a módosítás az alkotmány úgynevezett Európa-klausuláját is módosította, illetve további mélységi változtatásokat is eredményezett. Ezek – többek között a magán- és családi élethez való jogot, valamint az otthon nyugalmát vették védelemben a véleménynyilvánítás egyes formáival megvalósuló alapjogi kollíziókra tekintettel, illetve a bíróságok ítélkező tevékenysége vonatkozásában vezettek be teleologikus értelmezési szabályt orientáló olyan rendelkezéseket, amelyek inkább a hazai mintsem a nemzetközi szakmai közvélemény számára adtak alapot a továbbgondolásra. (Ti. „A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indoklását kell figyelembe venni.” – Az At. 28. cikkének kiegészítéseként.)

A hetedik módosítás nemzetközi vitákra reflektáló és azokat kiváltó vonatkozása természetesen a bevándorlással volt összefüggésben. A magyar kormány ekkor már egy ideje nemzetközi vitákban állt az európai integráció számos szervezetével az úgynevezett relokációs kvóták vonatkozásában, amelyekre alapozva 2016 októberében a Kormány egy népszavazást is kezdeményezett, amely sikertelenül zárult. Mindazonáltal – az alacsony részvételi arány melletti nagyon magas, a kvótát elutasító válaszadási arány miatt – e kezdeményezés politikai legitimitációt adott arra, hogy az újabb módosítást az Országgyűlés elé terjesszék. A szükséges parlamenti többség hiányában azonban ezt nem fogadták el, az csak ismételt szavazást követően, 2019. január 1-jén lépett hatályba.

Ne feledkezzünk meg azonban arról sem a hetedik módosítás kapcsán, hogy egy nagyon fontos feladatot is el kellett végeznünk ezzel kapcsolatban. Nevezetesen, reflektálnunk kellett az AB 2016-os gyakorlatában⁴⁵ azonosított azon jogalkotói mulasztásokra, amelyek olyan helyzetekhez vezethettek, hogy az alkotmányértelmező nem tudott megfelelő egyensúlyt teremteni az úgynevezett konkuráló alapjogi pozíciókban lévő, jogaikat egymással szemben érvényesíteni kívánó jogosultakkal szemben. Így a magánélethez való jog és a véleménynyilvánításhoz való jog olyan „ütközőzónái” jöttek létre a fizikai és az online térben is, amelyek kezelésére a jogszabályi környezet, megfelelő alkotmányos alapok híján nem volt képes.

44 Legújabbán lásd: Drinóczi Tímea: Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach. *German Law Journal*, 21. (2020), 2. 105–130.

45 Lásd pl.: 13/2016 (VII. 18.) AB határozat.

Módosult tehát az At. VI. cikke a magánélet vonatkozásában, védelem alá helyezve az otthon nyugalmát és a családi életet, és kimondta, hogy „[a] véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével”. (Ezen az alapon már meg lehetett teremteni azokat a szakjogi szabályokat, amelyek a 2018. év során a magánéletvédelmi törvény és a gyülekezési jogról szóló törvény formájában öltöttek testet, de most nem ezek bemutatása, hanem az Alaptörvény első tíz évének értékelése a feladatom.)

2017-ben nem volt napirenden az At. módosítása, az eddig szunnyadó alkotmányos konszolidáció egy újabb szakaszába lépett, egészen addig, amíg két évvel és két héttel az utolsó módosítás után a soron következő – főként technikai módosításokat tartalmazó – szabályozással (nyolcadik módosítás) egészült ki az alkotmány. Ezt a módosítást azonban többéves, nagyívű jogalkotási munka előzte meg, azzal a céllal, hogy nemzetközi mintákra építve és nemzetközi szervezetek véleményének⁴⁶ birtokában, tanácsokkal felvértezve alakítsuk ki az alapvetően francia mintára szerveződő, elkülönült közigazgatási bírászkodás intézményrendszerét. Mondhatnám, hogy igazságügyi miniszterként számomra ez nem volt új típusú kihívás, de a praxis azt mutatta, hogy igenis vannak váratlan megpróbáltatások egy olyan területen is, amelynek egy szakember saját tudományos életművének jelentős részét szenteli.⁴⁷

A közigazgatási bírászkodás reformját célzó jogalkotási munkának a teret maga az At. hetedik módosítása teremtette meg egyébként azzal, hogy az At. 1., 9. és 26. cikkeibe beépítette a Közigazgatási Felsőbíróság elnökére vonatkozó szövegrészeket. A kodifikációs munkák a nemzetközi szervezetek véleménye mellett az igazságügyi tárca és Andrassy Egyetem együttműködésében, a European Public Law Organization támogatásával szervezett nemzetközi konferencia tudományos eredményeire is épített, de a nemzetközi szakmai és alkotmányos párbeszéd eredményeit a kormányzat politikai döntése alapján nem lehetett alkalmazni, ugyanis meghatározatlan időre elhalasztották a közigazgatási bírászkodás reformját. A helyzet érdekessége, hogy mindezt az európai alkotmányos párbeszéd szellemében, reagálva a magyar jogállamisággal kapcsolatban folytatott eljárásokra tették, tehát a gyakorlat azt mutatja, hogy az egymásra odafigyelő párbeszédben rejlő kétirányú hatásmechanizmusok⁴⁸ működnek, és megfelelő helyiértéken kezelve akár a nemzeti alkotmány módosításának is képesek útját állni a nemzeti intézmények szuverén döntése alapján.

46 Lásd: Council of Europe: CDL-AD(2019)004, Opinion on the Law on Administrative Courts.

47 Első munkámat a közigazgatási bírászkodásról és annak mélységi kutatásáról 1992-ben írtam (Trócsányi László: *Milyen közigazgatási bírászkodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992.), és egyik legújabb írásom is ezzel foglalkozik, immáron „jogalkotási kísérletként” aposztrofálva azt, a *Magyar Jog* hasábjain. [Trócsányi László: A közigazgatási bírászkodás: de lege lata és de lege ferenda – Adalék egy jogalkotási kísérlethez. *Magyar Jog*, 67. (2020), 2. 88–94.]

48 Kukorelli sokat idézett zárógondolata e vonatkozásban úgy szól az At. és az Unió kapcsolatáról, hogy: „A történet ebben az új államkapcsolatban is az alkalmazkodásról, az együttműködésről, a kölcsönhatásokról szól. A kétirányú hatásmechanizmusokban helye van a szuverenitást védő filozófiának is. Ha az alkalmazkodás nem egyoldalú, és nem megkésett, hanem konstruktív és előrelátó, akkor helyben vagyunk Európában.” Kukorelli István: *Az Alaptörvény és az Európai Unió. Pro Publico Bono*, (2013), 1. 4–11.

Ahogy majd csak sokkal később tudjuk értékelni azt, hogy sikerrel vezetik-e be az At. nyolcadik módosításával a „napirendről levett” közigazgatási bírászkodást Magyarországon, úgy azt is csak később tudjuk majd megítélni, hogy milyen lesz az At. nemrég nyilvánosságra hozott és fentebb már említett kilencedik módosításának nemzetközi fogadtatása. Mivel a kézirat lezárása idején még csak a javaslat szövege ismeretes, ezért a végleges normaszövegről és annak hatásáról még nem lehet véleményt nyilvánítani, s ha ismernénk is a végleges formát, az értékelés bevezetőben már említett „rendelt ideje” még nem érkezett el.

Meggyőződésem, hogy az időszaki önértékelés azonban nemcsak az embereknek, de az államoknak és az alkotmányozóknak is fontos felelőssége, így időszakonként célszerű megállni és megnézni, hogy hova jutottunk. Nem akarom ismételni a bevezetőben leírtakat, de nagyon fontos, hogy „az alkotmány nyomában”⁴⁹ haladva ez olyan értékelés legyen, amely konstruktív kritikával szemléli a szöveget, annak tartalmát és az annak elfogadása mögött megbújó lehetséges nézőpontokat.

Irodalomjegyzék

Ablonczy Bálint (szerk.): *Az Alkotmány nyomában*. Budapest, Elektromédia, 2011.

Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 22. (2013), 3. 48–70.

Balázs Zoltán: A magyar alkotmányossági trend és a 2010–11-es alkotmányozás. In Jakab András – Körösi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest, MTA TK Politikatudományi Intézet – Új Mandátum Kiadó, 2012. 242–262.

Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*. Budapest, Magyar Közlöny- és Lapkiadó Kft., 2016.

Chronowski Nóra – Vincze Attila: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? In Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és állami-ság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 93–126. Online: www.eltereader.hu/media/2017/09/Chronowski-Szuverinitas_READER.pdf

Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: *Egy alkotmány margójára – Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*, Budapest, Gondolat, 2012.

Beaud, Olivier – Cécile Guérin-Bargues: *L'état d'urgence: Une étude constitutionnelle, historique et critique*. 2é ed. L.G.D.J. – Lextenso Editions, 2018.

Belov, Martin: The Functions of Constitutional Identity Performed in the Context of Constitutionalization of the EU Order and Europeanization of the Legal Orders of EU Member States. *Perspectives on Federalism*, 9. (2017), 2. 72–97. Online: <https://doi.org/10.1515/pof-2017-0010>

Blanke, Hermann-Josef – Stelio Mangiameli: Article 4 [The Relations Between the EU and the Member States]. In Hermann-Josef Blanke – Stelio Mangiameli (eds.): *The Treaty on European Union (TEU) A Commentary*. Heidelberg – New York – Dordrecht – London, Springer, 2013. 185–253. Online: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-31706-4_5

Dobias, Katalin: 6. The role of constitutional identity in the responses to the terror attacks in France and the refugee-management crisis in Hungary. In *Annual Review of Constitution-Building*

⁴⁹ Lásd: Ablonczy Bálint (szerk.): *Az Alkotmány nyomában*. Budapest, Elektromédia, 2011.

- Processes: 2015*. Strömsborg, International IDEA, 2016. 101–120. Online: www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/annual-review-of-constitution-building-processes-2015/annual-review-of-constitution-building-processes-2015-chapter-6.pdf
- Drinóczi Tímea: Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach. *German Law Journal*, 21. (2020), 2. 105–130. Online: <https://doi.org/10.1017/glj.2020.1>
- Duhamel, Olivier: Terrorism and Constitutional Amendment in France. *European Constitutional Law Review*, 12. (2016), 1. 1–5. Online: <https://doi.org/10.1017/s1574019616000067>
- European Commission: *The European Commission reiterates its serious concerns over the Fourth Amendment to the Constitution of Hungary*. Press release, 2013. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_327
- Faraguna, Pietro: Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword? *German Law Journal*, 18. (2017), 7. 1617–1640. Online: <https://doi.org/10.1017/s207183220002246x>
- Fassassi, Idris: France: *The wrong path? The limits of constitutional reform in response to terrorist attacks*. Constitutionnet, 2016. Online: <http://constitutionnet.org/news/france-wrong-path-limits-constitutional-reform-response-terrorist-attacks>
- Halmi Gábor: Alkotmányos értékek és demokratikus konszolidáció. *Fundamentum*, 13. (2009), 3. 31–48.
- Kukorelli István: Az Alaptörvény és az Európai Unió. *Pro Publico Bono*, (2013), 1. 4–11. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/3129/2379>
- Orbán Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Közjogi Szemle*, (2018), 3. 1–13. Online: https://hvgorac.hu/talozo/Orban_Endre_Quo_vadis_alkotmanyos_identitas
- Stumpf István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Budapest, Gondolat, 2020.
- Sulyok Márton – Trócsányi László: Preambulum. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. 2. kiadás, Budapest, Századvég, I. kötet, 2009. 52–60.
- Szakály Zsuzsa: *Az alkotmány stabilitását védő garanciák*. Doktori értekezés, Szeged, 2018. Online: <https://doi.org/10.14232/phd.9702>
- Szekeres Tamás: Európai kihívásokra válasz a terrorveszélyhelyzet Alaptörvénybe emelése. *Szeged Ma*, 2016. Online: <https://szegedma.hu/2016/01/europai-kihivasokra-valasz-a-terrorveszelyhelyzet-alaptorvenybe-emelese>
- Trócsányi László: *Milyen közigazgatási bíraskodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992.
- Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC, 2014.
- Trócsányi László: Nemzeti alkotmányok, európai integráció és alkotmányos identitás. In Tóth Judit (szerk.): *Tanulmányok Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2015. 319–328. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/45281/1/juridpol_078_319-328.pdf
- Trócsányi, László: *The Dilemmas of Drafting the Hungarian Fundamental Law. Constitutional Identity and European Integration*. Passau, Schenk Verlag, 2016.
- Trócsányi László: Az Alaptörvény értékrendje. In Vízkelety Mariann (főszerk.): *5 éves az Alaptörvény. Válogatás az ünnepi konferenciasorozat beszédeiből*. Budapest, Magyar Közlöny- és Lapkiadó, 2017. 108.
- Trócsányi László: *Párizsi Napló*. Budapest, Századvég, 2018.
- Trócsányi László: A közigazgatási bíraskodás: de lege lata és de lege ferenda – Adalék egy jogalkotási kísérlethez. *Magyar Jog*, 67. (2020), 2. 88–94.

- Trócsányi, László – Márton Sulyok: The Birth and Early Life of the Basic Law of Hungary. In András Zs. Varga – András Patyi – Balázs Schanda (eds.): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary: A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Clarus Press, 2015. 1–10. Online: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10136/The%20Basic%20Law%20of%20Hungary.pdf?sequence=1&isAllowed=y%2075>
- Ungvári Álmos – Hojnyák Dávid: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle*, 15. (2020), 1. 122–138. Online: http://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/2020/07/Miskolci-Jogi-Szemle_Hojny%C3%A1k-Ungv%C3%A1ri_t%C3%B6rdelt.pdf
- Varga Zs. András: A mag-alkotmány védelmében. *Pázmány Law Working Papers*, (2011), 2. 1–15. Online: <https://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-02.pdf>
- Visser, Maartje de: A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform. *American Journal of Comparative Law*, 63. (2015), 4. 963–1008. Online: <https://doi.org/10.5131/ajcl.2015.0029>

Jogforrások

13/2016 (VII. 18.) AB határozat

CDL-AD(2011)001 (28 March 2011) on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary and CDL(2011)032 (6 June 2011) Draft Opinion on the New Constitution of Hungary.

Council of Europe: CDL-AD(2013)018-e, Opinion on the balance of powers in the Constitution and the Legislation of the Principality of Monaco. 2013. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)018-e)

Council of Europe: CDL-AD(2011)016, Opinion on the New Constitution of Hungary. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e)

Council of Europe: CDL-AD(2010)001 Report on constitutional amendment. 2009. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)001-e)

Council of Europe: CDL-AD (2012)016, Avis relatif à la révision de la Constitution de la Belgique. 2012.

Council of Europe: CDL-AD (2013)012, Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. 2013. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)012-e)

Council of Europe: CDL-AD(2019)004, Opinion on the Law on Administrative Courts. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)004-e)

Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 sur la Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France

Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 sur la Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux

European Parliament: European Parliament resolution of 5 July 2011 on the Revised Hungarian Constitution. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0315_EN.html

European Parliament: Tavares Report. 2013. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0229_EN.html?redirect

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=HU>

Országgyűlés Hivatala: Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása. Online: www.parlament.hu/irom40/10416/10416.pdf

T/13647. számú törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításáról. Online: www.parlament.hu/irom41/13647/13647.pdf

Az Alaptörvény jelentősége Magyarország szuverenitásának védelmében¹

VARGA ZS. ANDRÁS²

A 21. század elején a vesztfáliai békére visszavezethető szuverenitáson alapuló világrendet a globalizáció néven összefoglalt komoly és hosszú kihívás éri. Ez nem kizárólag politikaelméleti kérdés, hanem legalább ennyire alkotmányjogi is. Az állam által gyakorolt hatalom és a hatalom gyakorlásának módja az Európai Unió keretei között is bonyolult. Lényeges ezért, hogy Magyarország ott, ahol hatalma van, vagyis saját állami keretei között hangsúlyozza, hogy nem azért van magyar alkotmányosság, mert azt egy, az akaratából létrejött, vagy legalábbis hozzájárulásával működő nemzetközi intézmény elismeri, hanem azért van magyar alkotmányosság, mert korábban is volt. Állami szuverenitás nélkül csak intézményi autoritás marad, az alkotmány és az alkotmányosság elenyészik. Ez ellen szolgál erős eszközzel az Alaptörvény. Az alkotmányos identitás, a mai alkotmányosság normatív összekapcsolása a Magyarország állami létét végigkísérő történeti alkotmányossággal és az alkotmányos állami folytonosságot megtestesítő Szent Koronával olyan eszközök, amelyek alkalmasak a szuverenitás védelmére.

Kulcsszavak: Alaptörvény, alkotmányosság, hatáskör, identitás, Nemzeti hitvallás, Szent Korona, szuverenitás, történeti alkotmány, vívmány

The Significance of the Fundamental Law in the Protection of Hungary's Sovereignty

At the beginning of the 21st century, the world order based on sovereignty traced back to the Peace of Westphalia faces a serious and long-term challenge summed up as globalisation. This is not only a matter of political theory, but at least as much a matter of constitutional law. The power exercised by the state and the way in which it is exercised are also complicated within the framework of the European Union. It is important, therefore, that Hungary emphasises, where it has power, that is, within its own state, that it does not have Hungarian constitutionality because it is recognised by an international

1 A cikk az elmúlt években részben az Alaptörvényt ért kritikákra adott válaszok, részben Magyarország szuverenitása és Európai Unió tagsága körüli vitákhoz írt hozzászólások összefoglalása.

2 Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, e-mail: varga.zs.andras@jak.ppke.hu

institution created of its own will, or at least with its consent, but because there has been a Hungarian constitutionality for a long time. Without state sovereignty, only institutional authority remains, the constitution and constitutionality fade away. The Fundamental Law serves as a strong tool against this. Constitutional identity, the normative connection of today's constitutionality with the historical constitutionality that accompanies the existence of Hungary as a state, and the Holy Crown, which embodies the continuity of the constitutional state, are tools that are suitable for the protection of sovereignty.

Keywords: Fundamental Law, constitutionality, competence, identity, National Avowal, Holy Crown, sovereignty, historical constitution, achievement

1. A szuverenitás jelentősége és alkotmányjogi fogalma

Magyarország számára a 30 éves háborút lezáró vesztfáliai béke (1648) akkori és mostani hatása miatt is fontos. Akkor, 1648-ban a – török megszállás miatt még csak részben – Habsburg hatalom alatt álló királyság a 30 éves háborúnak részese, a békének pedig alanya volt. Ma pedig az Európai Unió és a nemzetállami szuverenitás határainak kijelölése miatt az akkor kialakult világrend szereplője és haszonélvezője.³ Az pedig, hogy a 21. század elején a szuverenitáson alapuló világrendet a globalizáció néven összefoglalt komoly és hosszú kihívás éri,⁴ fontosságát nem csökkenti, hanem éppen fokozza. Fokozza, miként az is, hogy a vita nem kizárólag politika-elméleti kérdés, hanem legalább ennyire jogi, pontosabban közjogi, (nemzetállami) alkotmányjogi is. A vita ugyanis nem ritkán közjogi elvek és – újabban – értékek ütközése és érvényesülése formájában jelenik meg a nemzeti alkotmányjogi diskurzusokban.⁵

3 Pongrácz Alex: A szuverenitás-fogalom változásának 21. századi fejleményei. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 2. 128–153.

4 Eric C. Ip: Globalization and the future of the law of the sovereign state. *International Journal of Constitutional Law*, 8. (2010), 3. 636–655.; Pongrácz Alex: Szuverenitás és Alkotmányosság a globális erőterben. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2016), 1. 108–119.; Benoit Coeuré: *Taking back control of globalisation: Sovereignty through European integration*. Fondation Robert Schuman, European Issues N°468. 2018; Tina Oršolić Dalessio: The Issue of Sovereignty in an Ever-closer Union. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 10. (2014), 1. 67–88.; Eörsi Márton: Alkotmány és szuverenitás az Európai Unióban, 2000, (2003), 7–8. 1.

5 Csak néhány fontosabb szerzőt említve: Drinóczi Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd*. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet – Opten, 2017; Rixer Ádám: *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus, 2018; Chronowski Nóra – Vince Attila: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? In Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE-Eötvös, 2017. 93–126.; Láncoș Petra Lea: Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája. *In Medias Res*, 2. (2013), 1. 153–170.; Miklós Könczöl: Dealing with the Past in and around the Fundamental Law of Hungary. In Uladzislau Belavusau – Aleksandra Gliszczyńska-Grabias (eds.): *Law and Memory. Towards Legal Governance of History*. Cambridge, Cambridge University Press,

Az állam által gyakorolt hatalom – mint ténykérdés – és a hatalom gyakorlásának módja – mint jogkérdés – összefüggései ma sem vitathatók. Az Európai Unióval és a helyi önkormányzatokkal megosztott hatalomgyakorlás⁶ keretei között működő alkotmányos berendezkedésekre vonatkozó legújabb kutatások szerint is „minden, a jogra vonatkozó teória mögött fellelhető az államra vonatkozó teória”.⁷ Ezzel együtt a közhatalom gyakorlása egyre inkább jogkérdéssé válik, vagyis egyre inkább a jog által szabályozott tevékenység formájában jelenik meg. Az állam tényleges cselekvési hatalmát korlátozzák az emberi jogokra vonatkozó törvények.⁸ Az Alaptörvény mint alkotmány tehát végső soron az állami szuverenitás korlátait határozza meg, azaz egyre inkább úgy kell kezelnünk a jogot, mint egy olyan keretet, amely által az állam szuverén akaratnyilvánítása megnyilvánul, nem pedig kizárólag úgy, mint az állam szuverén akaratának megnyilvánulását (azaz: cselekvési keret a cselekvés eredménye helyett vagy mellett).⁹

Hozzá kell azonban ehhez tenni azt is, hogy lehetetlen jogról beszélni, ha nem áll mögötte azt kikényszeríteni képes hatalom: „A gyenge kormányzat aláássa a szuverenitás princípiumát, a posztvesztfáliai nemzetközi rend alapelvét”, ezért: „nincs más lehetőségünk, mint az, hogy visszatérjünk a szuverén nemzetállamhoz, és újra megkíséreljük megérteni, hogyan lehetne azt erőssé és hatékonyá tenni. [...] Manapság viszont ragaszkodunk a demokrácia, az önkormányzatiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásához, és minden, mások feletti uralomra irányuló erőfeszítést csupán átmenetinek, nem pedig birodalmi ambíciónak tekintünk. Az, hogy az európaiak tényleg jobban tudják-e az amerikaiaknál, hogyan kell a kört négyszögesíteni, majd még kiderül. Bárhogy legyen is azonban, az államépítés művészete a nemzeti hatalom kulcsfontosságú alkotóeleme lesz éppen úgy, mint a világrend fenntartását célzó hagyományos katonai erő bevetésének képessége.”¹⁰ Az Alaptörvény B) cikkének

2017. 246–262.; Erdő Péter: Keresztény kultúra és katolikus egyetem. *Iustum Aequum, Salutare*, (2018), 3. 5–8.; Fejes Zsuzsanna: Az Európai Unió államtani jellege. *Acta Universitatis Szegediensis: forum: Acta Juridica et Politica*, 4. (2014), 1. 55–67.; Sergio Bartole: Comparative Constitutional Law – An Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law. *European Constitutional Law Review*, 13. (2017), 4. 601–610.; Kaarlo Tuori: *European Constitutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015; Csaba Cservák: The ideal system of government. In Gianluca Meschini (ed.): *Constitutionality across the globe: Constitutionality Around the World*. Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2018. 32–36.; Rigó Anett: Szuverenitás és legitimitás. *Jog – Állam – Politika*, (2009), 1. 40–60.

6 Nicholas Bamforth – Peter Leyland: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2003. 12.; Adam Tomkins: What is Parliament for? In Bamforth–Leyland (2003) i. m. 53–78.

7 Carol Harlowra és Richard Rawlingsra hivatkozással idézőjelben közli: Bamforth – Leyland 1., lásd még: Carol Harlow: European Governance and Accountability. In Bamforth–Leyland (2003) i. m. 79–102.

8 Bamforth–Leyland (2003) i. m. 4., 9.

9 Bamforth–Leyland (2003) i. m. 11.; Martin Loughlin: Constitutional Law: the Third Order of the Political. In Bamforth–Leyland (2003) i. m. 41., 50.

10 Francis Fukuyama: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. Budapest, Századvég, 2005. 125., 155.

(1) bekezdése, R) cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint T) cikkének (3) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus *jogállam*, jogrendszerének mindenki-re kötelező alapja az Alaptörvény, amellyel a szintén kötelezően betartandó jogszabályok nem lehetnek ellentétesek. A jogrendszer és ennek közvetítésével a magyar szuverenitás jellemzője tehát az *alkotmányosság, az összhang az Alaptörvénnyel*.

2. Nemzeti szuverenitás és az Európai Unió: végleges szuverenitás- vagy korlátozott hatáskörtranszfer?

A szuverenitás fogalmának tisztázása során tett megállapításaink szerint, ha a (nép) szuverenitást az alkotmányosság szükségképpen összetevőjének tekintjük, márpedig annak tekintjük, akkor az alkotmányozó nemzet a szuverenitás hordozója. Szuverén nép/nemzet nélkül¹¹ ezért tartalmi értelemben, alkotmány nélkül pedig közjogi (formális) értelemben nem beszélhetünk államiságról.

2.1. Szuverenitás – Európai Unió – Magyarország

Az Európai Unió nem állam. Nincs saját alkotmányozó nemzete, nincs alkotmánya, ezért nincs saját (eredeti) szuverenitása. Tagjai – a szuverén tagállamok – akarataból létezik, amelyek tételesen nem a szuverenitásukat, hanem csak a szuverenitásból eredő egyes hatásköreiket ruházták át.¹² Ebben a kérdésben világosan és egybehangzóan fogalmaz az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 1. cikke:

„E szerződéssel a Magas Szerződő Felek egymás között létrehozzák az Európai Uniót (a továbbiakban: az Unió), amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak.”

Nem mondott mást eredeti formájában Magyarország Alaptörvénye E) cikkének (2) bekezdése sem (a hetedik módosítás által beiktatott kiegészítésre később kitérünk):

„(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.”

11 A két fogalmat az egyszerűség kedvéért most szinonimaként kezeljük, nem felejtve, hogy nem azonosíthatók. Lásd: Zlinszky János: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest, Szent István Társulat, 2005.; Kenneth Janda – Jeffrey M. Berry – Jerry Goldman: *Az amerikai demokrácia*. Budapest, Osiris, 1996.

12 Szabó Marcel – Láncoș Petra Lea – Gyeney Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat, 2014a. 45., 61., 77.; Kecskés László: *EU-jog és jogharmonizáció*. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 289., 291., 619., 629–631.

Az át nem ruházott hatáskörök a tagállamoknál maradnak, az Unió pedig tiszteletben tartja a tagállamokat megillető nemzeti identitást és az alapvető állami funkciókat, köztük a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét (EUSZ 4. cikk). A hatáskörök tekintetében az átruházás elvéből következően a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó, és az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl – még az átruházott hatáskörök tekintetében sem – azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges (EUSZ 5. cikk). Ezt biztosítja Magyarország tekintetében az Alaptörvény E) cikkének (4) bekezdése, amely szerint a hatáskör-átruházó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Unió tehát egyrészt bizonyosan nem szuverén,¹³ a szuverenitást a tagállamok fenntartották maguknak, másrészt viszont a hatáskör-átruházás folytán a szuverenitásból eredő egyes felségjogok gyakorlása, így a jogalkotás is megoszlik a tagállamok és az Unió között.¹⁴

2.2. Az átruházott hatáskörök és gyakorlásuk elvi korlátai

A tagállamot – így Magyarországot – kötő elv az uniós és a tagállami jog ütközése esetén az uniós jog primátusa. Eszerint az Európai Bíróság által minden helyzetben érvényesíteni próbált elv szerint az uniós jog a belső (hazai) jogrend fölött áll a jogforrások alkalmazási vitájában (praktikusan: a hierarchiában), vagyis kollízió esetén a hazai jognak kell meghátrálnia. Ezt állítja saját jogrendjéről az Európai Unió (egészen pontosan az Európai Bíróság mondta ki ezt a *Van Gend en Loos* ügyben¹⁵). A tényleges helyzet ennél mégis bonyolultabb.

Először a másodlagos jogforrások egy része – az irányelv – kifejezetten igényli a hazai jogalkotást. Ilyenkor az alkotott hazai jog érvényessége két másik jogforrásból nyeri érvényességét, egyrészt a magasabb szintű hazai jogszabályból (Alaptörvény), másrészt az Európai Unió irányelvéből. A két jogrend tehát ilyenkor összekapcsolódik. Másodszor a két jogrend teljes önállóságának próbaköve a belső jog csúcán álló Alaptörvény. Kérdés, hogy az Európai Unió jogrendje fölötté áll-e az Alaptörvénynek? Sokan úgy vélik, hogy a *Van Gend en Loos* ügy folytán a válasz egyszerű igen. Csakhogy ebben az esetben az Alaptörvény elveszítené pozitív jogi alkotmány jellegét, másfelelől többé nem lehetne tagállami szuverenitásról beszélni. A kérdés pontosan, és pedig

13 Megjegyzést érdemel, hogy ezen a francia és a holland népszavazáson elbukott alkotmányozási kísérlet (*Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról*, kihirdetve az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* 2004. december 16-án (C sorozat, 310. szám), I. Luxembourg, Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2005) sem változtatott volna, minthogy annak I-1. cikke sem szuverenitás-, hanem csak hatáskörök átruházásáról rendelkezett volna. Ennek ellenére a tagállamok a szuverenitásukat fenntartották, lásd: Tuori (2015) i. m. 345.

14 Touri i. m. 347, Fejes (2014) i. m. 57.; Fekete Balázs: Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában. In Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiség az Európai Unióban*. Budapest, ELTE–Eötvös, 2017. 9–26.

15 Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris, 2002. 559.

nemlegesen megválaszolható az Alaptörvény E) cikke alapján. E rendelkezés szerint ugyanis Magyarország Alaptörvénye (miként korábban az Alkotmány is) egyes rendelkezései vonatkozásában „maga fölé engedte” az Európai Unió jogrendjét, de az Alaptörvény egészéről ez nem mondható el. Lennie kell egy alkotmányos minimumnak, amely mindig fölötte marad az Európai Unió jogrendjének, amíg Magyarország tagállamként rendelkezik szuverenitással.¹⁶ Az Alaptörvény hetedik módosítása ezt 2018. június 29-ei hatállyal világossá is tette. Az E) cikk (2) bekezdése ugyanis kiegészült a következő rendelkezéssel:

„Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

Lényegében tehát a német jogban kimunkált integrációálló alkotmánymag teóriáját tükrözi a magyar Alaptörvény (hetedik módosítás előtti és utáni szövege) is. Mindazonáltal az Európai Unió primátusának határai a hazai joggal szemben korántsem világosak. A szuverenitás és a processzuális kollíziófeloldás oldaláról is csak a lehetséges megoldási irányok kristályosodtak ki. A legfontosabbak ezek közül: az Alkotmánybíróság lehetséges döntései a belső és az EU-jog kollíziója esetén, a tanácsadó vélemény, megsemmisítés, felhívás az összhang megteremtésére, jogalkotói mulasztás megállapítása, alkotmányjogi panasz elbírálása,¹⁷ illetve a primátus és a szuverenitás összefüggései, a szuverenitás és önazonosság primátusa,¹⁸ az egyes államok szuverenitásra épülő kompromisszumos megoldások, illetve kísérletek egy újabb szuverenitásfogalom megtalálására.¹⁹ Végső soron persze a kérdés az Európai Unió tényleges és jogi identitásától (integráció/konföderáció/föderáció), illetve ennek változásától függ.²⁰

A felmerülő vitás helyzetek az EUSZ és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) szabályai szerint három tárgykörre bonthatók. Az első körbe az Unióra átruházott kizárólagos hatáskörök tartoznak (EUMSZ 3. cikk), amelyek

16 Jakab András vitatja ennek érvényesíthetőségét, lásd: Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007. 111–112., 184–188. Az érinthetetlen „mag” gondolatát ellenzi továbbá: Vörös Imre: *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 106–109. Lásd még: Blutman László – Chronowski Nóra: *Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában* (I.). *Európai Jog*, (2007), 2. 10.

17 Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2005. 265.; Blutman–Chronowski (2007) i. m. 10–14.

18 Blutman–Chronowski (2007) i. m. 3–4., 10., 12.; Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC, 2014.

19 Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. *Európai Jog*, 6. (2006), 2. 3–14.

20 Szuper József: Föderalizmus-dilemmák az európai alkotmányozásokban. *Európai Jog*, 6. (2006), 6. 9–17.

tekintetében kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza (főként irányelv formájában), vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása [EUMSZ 2. cikk (1) bekezdés].²¹ Ebben a körben tehát a tagállam mozgásteret mindaddig, amíg az EUSZ és EUMSZ hatályban van, rendkívül korlátozott, vita esetén az EU jogának primátusa, az Európai Unió Bíróságának (EUB) esetleges döntése lényegében nem vitatható. A második körbe a megosztott hatáskörök sorolandók (EUMSZ 4. cikk). Ezek tekintetében az Unió és a tagállamok is alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat, de a tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió a sajátját nem gyakorolta, vagy úgy határozott, hogy lemond gyakorlásáról [EUMSZ 2. cikk (2) bekezdés].²² Ezt a kört egészítik ki azok a hatáskörök, amelyekről a tagállamok nem mondtak le, viszont amelyek esetén az Unió támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések megtételére jogosult [EUMSZ 2. cikk (4)–(6) bekezdés és 6. cikk], és amelyekre az EUMSZ további részletes szabályokat tartalmaz. Ez utóbbi hatáskörök esetén már a tagállam is vitathatja saját joga szerint (vagyis akár a saját Alkotmánybírósága előtt) az Unió támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseinek összhangját a saját jogával, minthogy az ezekre vonatkozó hatáskör a tagállamnál maradt.

Végezetül van egy harmadik tárgykör is, mégpedig azok a hatáskörök, amelyeket a tagállamok egyáltalán nem ruháztak át az Unióra. Az EUSZ és az EUMSZ rugalmas értelmezést engedő megfogalmazásai folytán ez a tárgykör ténylegesen nagyon szűk, mivel a legtöbb tagállami hatáskör valamilyen mértékben részét képezi legalább az átruházott, vagy a támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedésekkel segített hatásköröknek. Erre a rugalmas megfogalmazásra talán a legjobb példa a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó megosztott hatáskör [EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés j) pontja]. Az elvi jellegűnek mutató hatáskört részletes politikák konkretizálják, így az EUMSZ 67–89. cikkeiben szabályozott kérdések: a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentessége, a menekültügy, a bevándorlás, a külső határok ellenőrzése, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzése, a rendőri, igazságügyi és egyéb hatáskörű hatósági koordináció, büntető- és polgári jogi együttműködés, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés.²³ Valójában tehát igen sok klasszikusan a szuverenitás lényegét érintő tárgykörre terjed ki valamilyen mértékben az Unió hatásköre.

A már leírtak szerint azonban – mindaddig, amíg a szuverenitás a tagállamé, és az Unió a tagállamok akaratából létezik – az erre a tárgykörre vonatkozó tagállami hatáskör nem ürülhet ki teljesen. A tagállami mozgásteret biztosítja az a körülmény is, hogy formálisan a tagállamok nem mondtak le a saját jogrendjük elsődlegességéről az Unió joga javára, ez az egyik lényeges különbség az EUSZ–EUMSZ, valamint

21 Szabó–Láncos–Gyenyey (2014a) i. m. 78.

22 Szabó–Láncos–Gyenyey (2014a) i. m. 78–79.

23 Szabó Marcel – Láncos Petra Lea – Gyenyey Laura: *Uniók szakpolitikák*. Budapest, Szent István Társulat, 2014b. 176–220.

a lemondási formulát tartalmazó, elbukott Alkotmányszerződés között.²⁴ Az Unió jog primátusa tehát változatlanul az EUB döntésén alapul, amely nyilván vita esetén megkísérelheti érvényesíteni azt, mégis itt a tagállamoknak komoly ellenállási lehetősége van.

A fenntartott hatáskörök meghatározása során abból lehet kiindulni, hogy a tagállamok az alkotmányos identitásukat nem engedték át az Uniónak.²⁵ Elfogadtak ugyan egy olyan ünnepélyesnek látszó formulát az EUSZ 2. cikkében, amely által az alkotmányos berendezkedésük és annak részletei fölötti kontroll mégiscsak az uniós intézményekhez került, de ez az identitás vita esetén védhető.

Az EUB uniós jogot védő és kiterjesztő aktivizmusa ellenére nem állítható, hogy a tagállamoknak, így a saját alkotmányukat védeni hivatott bíróságoknak (alkotmánybíróságok) minden esetben meg kellene hátrálniuk. Ha a nemzetközi együttműködés hangsúlyossá válását a nemzeti identitással szemben, illetve a törvényhozói jogállam helyébe lépő bírói jogállam fejlődését együtt vizsgáljuk, nem lesz meglepő az a tapasztalat, hogy a bíróságok szerepe egyre nagyobb, és a közös európai hagyomány és a nemzeti identitás fogalmi bírósági döntésekben tűntek fel először. Egyrészt a közös hagyományokat mint nemzetközi és nemzetek feletti értékeket az ECJ továbbra is védelmezni fogja, ami várhatóan az EU jogának a tagállami alkotmányokkal szembeni elsődlegességének hangsúlyozását fogja jelenteni. Másrészt viszont az EUSZ nagyon komoly alapot biztosít ahhoz a felfogáshoz, amely szerint a közös európai hagyományt nem lehet szembeállítani a nemzeti alkotmányos identitással és fordítva. A két értékrendnek valamiképpen egyensúlyban kell maradnia.

Ez azt is jelenti, hogy az egyes nemzetek alkotmányos önazonossága nem oldható fel valamiféle mesterségesen létrehozott közös birodalmi megközelítésben. A közös értékekhez az tartozik, ami közös, a nemzeti értékekhez pedig az, ami nem közös. Viszont a nem közös értékek is értékek, mégpedig európai értékek, ebből kifolyólag ezek is bírósági védelemre szorulnak. Ha ugyanis az alkotmányos önazonosságok eltűnnek, a közös értékek alapja is megszűnik, és nem marad más, mint a birodalmi rend.

Intézményi oldalról nézve ez azt jelenti, hogy ha a közös európai hagyományt nemzetközi és nemzetek feletti bíróságok, az ECJ és az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) védelmezik, akkor az egyensúly megköveteli az alkotmányos identitás hasonló bírósági védelmét. Ezt a védelmet az EU és az Európa Tanács tagállamainak alkotmánybírósági biztosíthatják. Az alkotmánybíróságok rendelkezhetnek tehát különféle hatáskörökkel, de elsődleges küldetésük nem lehet más, mint a saját alkotmányos identitásuk védelmezése. Ez pedig nemcsak a hazai jogon, hanem – hacsak nem tagadjuk az EUSZ jelentőségét – az EU jogán is alapszik, nemcsak nemzeti, hanem egyszersmind európai küldetés is. Még határozottabb megfogalmazásban: a nemzeti identitás védelmezése az egyes nemzeti alkotmánybíróságok közös európai küldetése.

²⁴ Szabó–Láncos–Gyenyey (2014a) i. m. 95.

²⁵ Trócsányi (2014) i. m.

A magyar Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozattal indult el ezen az úton.²⁶ A következőképpen foglalt állást:

„Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésakor (fenntartott szuverenitás védelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása [...]

A magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki [...]

Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik. [...]

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Ebből következően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni” {Indokolás [60], [64]–[65], [67]}.

26 A döntés értékeléséről lásd: Drinóczi (2017) i. m.; Rixer (2018) i. m.; Gárdos-Orosz Fruzsina:

Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE-Eötvös, 2017. 75–92.; Chronowski–Vincze (2017) i. m.

3. Az Alaptörvény és a szuverenitás történeti alapja

A magyar Alkotmánybíróság tehát kifejezetten az Alaptörvény szövegére támaszkodva tett kísérletet a jogi szuverenitásvédelem elveinek megfogalmazására. Az eredmény, amelyet a határozat meghozatala óta eltelt rövid időben máris részletesen elemezték,²⁷ néhány fontos megállapításra épül. Mindenekelőtt a nemzeti identitás fogalmát (anélkül, hogy utalna az EUSZ-ra) Magyarország vonatkozásában az alkotmányos önazonossággal (tehát jogi és nem szociológiai formulával) azonosítja. Ezt tekinti a szuverenitás jogi fogalma központi elemének, olyan alapvető jogi ténynek – értéknek –, amely nem az Alaptörvény mint norma szabadon választott eleme („nem az Alaptörvény hozza létre”), az Alaptörvény azt csak elismeri. Jogi jellegét pedig a történeti alkotmány (újra csak, mint jogi tény) adja. Ebből az Alaptörvény előtti jogitény-jellegből következik, hogy az alkotmányos önazonosságról nemzetközi szerződéssel (így értelemszerűen az Európai Unióhoz csatlakozásról szólóval vagy az EUSZ-szal) sem lehet lemondani, amíg Magyarország szuverén. Ezekon az érveken nyugszik a fenntartott szuverenitás vélelme, amely pedig hatásköri vita esetén kiindulópontként szolgálhat. A döntés tehát Magyarország történeti alkotmányának vívmányai segítségével jut el a szuverenitásvédő vélelemhez. A döntés jelentőségét felismerve az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom az Alaptörvény hetedik módosításával a fentiek szerint megalapozott alkotmányos önazonosság fogalmát beemelte a Nemzeti hitvallásba („történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége”) és az R) cikk (4) bekezdésébe („Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége”).

3.1. Magyarország történeti alkotmánya és a 2011-es alkotmányozás

Az Alaptörvény egyik nem várt megoldása az, ahogy megoldotta a történeti alkotmányunk és a jogfolytonosság, valamint a kartális alkotmány paradoxonát.²⁸ Az Alaptörvény ezt irrelevánssá tette. Nem a történeti alkotmány hatályos jogként alkalmazását veti fel, hanem az R) cikk (3) bekezdésében „történeti alkotmányunk vívmányairól” mint értelmezési keretről rendelkezik. Ez egyrészt kógens, másrészt azonban tartalma szerint nem hatályba léptető (vagy hatályt meghatározó) szabály. A történeti alkotmányra hivatkozás így elsősorban *identitási elem*,²⁹ másodsorban *értelmezési keret* minden alaptörvényi rendelkezés számára, és ilyenként is *vívmá-*

27 Drinóczi (2017) i. m.; Rixer (2018) i. m.; Blutman László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, (2017), 1. 2–14.; Bakó Beáta: Láthatatlan után inkoherens alkotmány: A korlátlan alkotmánymódosító hatalomról. *Magyar Jog*, 64. (2017), 2. 102–116.

28 Ennek jelentőségét az Alaptörvény ötéves évfordulója alkalmából már megírtam: Varga Zs András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezésében. *Iustum Aequum Salutare*, 12. (2016), 4. 83–89.

29 Rixer Ádám: *A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmi*. Jesz.hu No. 47.; Rixer Ádám: *A történeti alkotmány helye mai jogunkban*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, 2012.

nyai közvetítésével. A „történeti alkotmányuk vívmányai” önmagukban ma már nem vagy nem feltétlenül hatályos normák, de a hatályos normák értelmezését azokkal összhangban kell elvégezni. Reflektálni kell rájuk – el lehet térni a korábbi megoldásoktól, de legalább a másodlagos jogi diskurzusokban (azaz nem a jogszabályokban, hanem a törvényjavaslatok miniszteri indokolásában, a jogirodalmi leírásokban, az Alkotmánybíróság vagy a Kúria döntéseinek indokolásaiban) ki kell fejteni ennek okait.

Sajnos a formula első alkotmánybíróági alkalmazása, a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat (bírák elmozdíthatatlansága) leegyszerűsítően érvel. A különvélemények közelebb állnak a helyes jogi megközelítésekhez. Nem véletlen, hogy ugyanabban a kérdésben az Európai Unió Bírósága elméleti értelemben sokkal támadhatatlanabb döntést hozott,³⁰ pedig nem a történeti alkotmányunk alapján áll. Az újabb alkotmánybíróági gyakorlat már jóval árnyaltabb,³¹ a már tárgyalt 22/2016. (XII. 5.) AB határozat pedig végleg megtalálta a megfelelő érveket.

Mindebből következően az mondható el, hogy *a priori* nem határozható meg, hogy mi tartozik a történeti alkotmányunk vívmányai közé. Az érvényesség problémái miatt történeti korok nem zárhatók ki az alkotmányfejlődésből, ezért a vívmányok hordozói lehetnek, legfeljebb egyes jogszabályok, szokásjog, döntések zárhatók ki. Minél általánosabb egy „vívmány” annál kevésbé vitatható ez a minősége. Mindez tulajdonképpen rendelkezik előképekkel. Eddig is alkalmaztuk egyes jogterületeken a történeti alkotmány hatálya alatt keletkezett jogelveket. Így például a Kúria jogelődje, a Legfelsőbb Bíróság verbális bűncselekményekkel kapcsolatos gyakorlata annak ellenére élt tovább, hogy a büntető törvény már régen más. Idesorolható természetesen az egyes intézmények identitása (példaként: az ügyészség a kiegyezés korától számítva modern történetét,³² még ha az nyilván régebbi is).

3.2. Szuverenitás, alkotmányos önazonosság és a Szent Korona

Miután bemutattuk, hogy az Alkotmánybíróság a „történeti alkotmányunk vívmányai” formulára támaszkodva hogyan dolgozta ki az alkotmányos önazonosság doktrínáját, majd azt hogyan emelte szuverenitásvédő vélelemmé, egy ezzel összefüggő kérdést még tárgyalnunk kell. A sokszor és hosszan elemzett Nemzeti hitvallás³³ egyik

30 Judgment in Case C-286/12, Commission v Hungary.

31 34/2014. (XI. 14.) AB határozat; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat; 29/2015. (X. 2.) AB határozat; 2/2016. (II. 8.) AB határozat.

32 Horányi Miklós (szerk.): *Fejezetek az ügyészség 130 éves történetéből 1871–2001*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2002; Nánási László: *A magyar királyi ügyészség története*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2011.

33 Horkay-Hörcher Ferenc: A Nemzeti hitvallásról. In Jakab András – Körösi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*. Budapest, MTA TK Politikatudományi Intézet – Új Mandátum, 2012. 287–309.; Fekete Balázs: Történeti elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban. In Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban*. Budapest, CompLex, 2011. 33–45.; Jakab András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *JeMA*, (2011),

értékkijelentése (posztulátuma) ugyanis megfogalmazza a Szent Korona szerepét a magyar alkotmányos rendszerben, és az Alkotmánybíróság erre még nem reflektált. A korábbi, ideiglenes Alkotmány ilyen rendelkezést nem tartalmazott, habár a „Szent Korona” fogalmat 1990. július 11-étől (ettől kezdődően változatlan formában) használta³⁴ a címerleírásban. Az Alaptörvény új megfogalmazása már kiegészíti (a kizárólag nyelvtani változást eszközlő) a címerelemként használt szabályt, mégpedig közjogi jelentőséget adva a Szent Koronának. A Nemzeti hitvallás tizenhetedik értékkijelentése – amely az R) cikk (3) bekezdése folytán kötelező értelmezési kerete az egész Alaptörvénynek, illetve a 28. cikk folytán végső soron a teljes jogrendszernek – normatív erővel állapítja meg, hogy:

„Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.”

A Szent Korona-szabály közvetlen előzménye a 9/2011. (III. 9.) OGY határozat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről,³⁵ (Koncepció) amely két helyen is említi a Szent Koronát. Egyrészt szükségesnek tartja, hogy az új alkotmány preambuluma utaljon rá, mégpedig a magyar államisággal összefüggésben, másrészt az alapvető rendelkezések között első helyen, a hatalom forrásának és hordozójának leírása körében tartja szükségesnek a hivatkozást a Szent Koronára.

„1. Magyarországon minden hatalom forrása a politikai nemzet, azaz a nép, melynek egymásért felelősséggel tartozó tagjai egyenlő és elidegeníthetetlen méltósággal bírnak. Magyarország alkotmányos állami folytonosságát a Szent Korona fejezi ki. A nemzet hatalmával választott képviselői útján, illetve kivételes esetekben közvetlenül él. Magyarország felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért.”

A Koncepció mellett további előzményeket is találunk, ilyen a Szent Koronáról szóló, ma is hatályos 2000. évi I. törvény, amely szerint:

4. 86–94.; Chronowski Nóra: Globális alkotmányjog – nemzeti alkotmányozás. In Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): *Alkotmány – alkotmányosság*. Budapest, Martin Opitz, 2014. 81–105.; Mezei Balázs: A nemzeti hitvallás jogi-filozófiai tartalmai. *Magyar Nemzet*, (2011), április 9.; Szmodis Jenő: Alkotmány és szakralitás. *Polgári Szemle*, 6. (2010), 6.; Tóth Zoltán József: Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés. *Polgári Szemle*, 9. (2013), 275–278.; Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, (2016), 4. 44–57.

34 Ezt a címerleírást a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XLIV. törvény 1. §-a iktatta be, amely az ideiglenes Alkotmány 76. §-át módosította.

35 A koncepciót a Bizottság nem tájékoztató jelleggel, hanem szabályozási elvekként nyújtotta be az Országgyűlésnek. Lásd még: Patyi András – Szalay Péter – Varga Zs. András: Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, (2011), 31. 1–24.

„A Szent Korona a magyar állam folytonosságát és függetlenségét megtestesítő ereklyeként él a nemzet tudatában és a magyar közjogi hagyományban.”

A hivatkozott szövegek nem magyarázó jellegűek, így homályban maradt az a kérdés is, hogy a Szent Koronának milyen jogi jelentősége van, illetve elválasztható-e a Szent Korona-tantól. Nem kétséges, hogy a 20. század társadalmi, politikai és közjogi változásai folytán a Szent Korona-tan³⁶ eredeti változata már nem alkalmas az alkotmányos rend kifejezésére. Szabó István ugyanakkor kimutatja, hogy amint a történeti alkotmányunk, annak foglalatja, a Szent Korona-tan is folyamatosan változott.³⁷ Nincs tehát akadálya annak, hogy megkíséreljük aktuális újrafogalmazását az Alaptörvényre támaszkodva. Ennek fényében pedig még inkább jelentősége van annak, hogy a Szent Korona mint tárgy mégis megkerülhetetlen, közjogi jelentőséggel rendelkezik. Az Alaptörvény által a „történeti alkotmányunk vívmányai” és a Szent Korona között létrehozott konjunktív kapcsolat következtében sem Magyarország jogrendje, sem államisága nem választható el a történeti alkotmányunktól.

A történeti alkotmányosság ad jogi jelentőséget a Szent Koronának, mivel a Szent Koronát nemcsak az állami folytonosság tárgyi valóságaként határozza meg, hanem jogi tényként rendeli tiszteletben tartani. Ha az Alaptörvény a hazai jogrendszeren belül a jogalkotás korlátja (*norma normans*), akkor a Nemzeti hitvallás tizenhetedik posztulátuma és az R) cikk (3) bekezdése folytán a „történeti alkotmányunk vívmánya” fordulat és a vele összefüggő, már az Alaptörvény által is használt „alkotmányos önazonosságunk” mint valóságos értékek minden más hazai vagy nemzetközi jogszabály normája, ideértve az Alaptörvényt is. Ez tehát – az Alkotmánybíróság értelmezése szerint minden jogi szabály tekintetében *norma normans non-normata*. A jog ténybeli valóság- és egyben jogi értéktartalma, amely minden jogi aktus számára érinthetetlen.

A Nemzeti hitvallás tizenhetedik posztulátuma a Szent Koronát az „és” kötőszó használatával hozzákapcsolja történeti alkotmányunk vívmányaihoz, vagyis a jogi értelmezés során a két érték elválaszthatatlan egymástól. Mindaz a tisztelet, amely megilleti történeti alkotmányunk vívmányait, megilleti a Szent Koronát is, és fordítva. Az előzőekben írtak alkalmazásával az következik ebből, hogy az Alkotmánybíróság által megfogalmazott értelmezés vonatkozik a Szent Koronára is. A legfontosabb elemeket *mutatis mutandis* megismételve: a Szent Korona maga is „olyan alapvető”

36 Eckhart Ferenc: *A szentkorona-eszme története*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1941; Bódi Stefánia: A Szent Korona-eszme jelentősége a magyar közjogi gondolkodásban, különös tekintettel Werbőczy Tripartitumára. In Csehi Zoltán et alii (szerk.): *A Hármaskönyv 500. évfordulóján*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 55–74.; Bódi Stefánia: A Szent Korona-eszme különbségei Eckhart Ferenc, Timon Ákos és Bartoniek Emma felfogásában. *Polgári Szemle*, 11. (2015), 1–3. 327–341.; Horváth Attila: A Szentkorona Tan története. In Arató Balázs (szerk.): *Jogalkotási tükkör 2010–2018*. Budapest, Patrocínium, 2018. 45–70.; Bódiné Beliznai Kinga et alii: A feudális állam szervei. In Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 2003.

37 Szabó István: Az ősi alkotmány. Történeti előzmények. In Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András: *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 83–122.

érték, amely kiemelkedik a jog által befolyásolható (jogi szabályban megállapítható vagy abból törölhető) egyéb értékek közül, ami még az Alaptörvénnyel szemben is védetté teszi. A Szent Korona is része alkotmányos önazonosságunknak, amelyről nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, mert a Szent Korona mint valóságos érték minden más hazai vagy nemzetközi jogszabály normája, ideértve az Alaptörvényt is. Minden jogi szabály tekintetében *norma normans non-normata* jellegű, minden jogi aktus számára érinthetetlen.

Mivel a Nemzeti hitvallás posztulátuma tárgyi valóságot jelöl, az Országházban őrzött Szent Korona mint tárgy (a saját történetével) a valóság, és annak jogi hatása lesz a szimbólum. Ezért mondható, hogy a Szent Korona az Alaptörvény kontextusában jogi tény. Az Alaptörvény és más jogszabály ennek a jogi ténynek tulajdonít (mivel bármilyen korlátozás nélkül tulajdoníthat) jelentőséget, de magát a tárgyi valóságot nem változtathatja meg. E körülmény folytán tartozik a Szent Korona is a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat alkotmányos önazonosságunk megváltoztathatatlan kategóriái közé, sőt tárgyi mivolta miatt jogi eszközökkel még azoknál is „megváltoztathatatlanabb”.

Megismételve és összefoglalva a kifejtetteket: a Nemzeti hitvallás tizenhetedik posztulátuma összekapcsolja az államiságot, annak alkotmányosságát a konkrét történeti alkotmánnyal, a nemzet egységével és a Szent Koronával. A Szent Korona pedig mint jogi tény Magyarország állami, mégpedig az alkotmányos állami folytonosságával azonos. Még rövidebben: a Szent Korona Magyarország alkotmányos önazonosságának, ezért szuverenitásának megváltoztathatatlan közjogi eleme. Megkockáztatjuk azt a kijelentést, hogy a Nemzeti hitvallás tizenhetedik posztulátuma tulajdonképpen nem is változtatható meg (még ha ennek pozitív jogi akadálya nem is lenne). Megváltoztatása ugyanis nemcsak az Alaptörvény alapjának elvetését, hanem Magyarország alkotmányos önazonosságának, következésképp szuverén államiságának feladását jelentené.

4. Eltérő szuverenitásfelfogások – állami szuverenitás versus intézményi autoritás

4.1. Kérdőjelek a szuverenitás körül

Úgy tűnhet, hogy az eddig írtak evidenciák. Minden közjogi tankönyv tartalmazza a szuverenitásfogalom leírását. Megtanítjuk a hallgatóknak, hogy mit jelent, mikor és hogyan alakult ki, milyen történeti szálai és hangsúlyváltozásai vannak. Ugyanakkor a komolyabb tudományos irodalomban egyre gyakrabban jelenik meg az a gondolat, hogy ezt így felejtjük el, hogy ma, a 21. században, különösen az integrált világban, különösen föderalizálódó világban, a megosztott hatáskörök alapján történt hatalomgyakorlás világában nem szerencsés a szuverenitásról beszélni. Legfrissebben az al-

kormányjog nyelvéről írt könyvében Jakab András bemutatja, hogy sokak szerint nem feltétlenül szerencsés az egész alkotmányosságot a szuverenitásfogalomra felfűzni.³⁸

Úgy tűnik, ennél aktuálisabb kérdés talán nincs is. Válaszolnunk kell arra, hogy létezik-e szuverenitás. Sőt arra is, hogy a szuverenitásnak – ha létezik – van-e köze az alkotmányossághoz vagy feloldható valamiféle hazai és nemzetközi intézményi autoritásra, intézményi hatáskörökre és intézményi hatáskörök technikai gyakorlására vonatkozó formáljogi gondolkodásban? Amikor erre választ kísérünk adni, nem állíthatjuk, hogy az ezzel ellentétes nézeteket ne lehetne megalapozni.

4.2. A szuverenitásfogalom változásai más nézőpontból

Láttuk, hogy a legkorábbi korszakban a szuverenitás fogalma nem is volt használatos, mégis valószínűleg ekkor működött igazán az, amit ma takar. Nagyon régi, Egyiptomtól, Izraeltól, Nagy Sándor birodalmától, Rómától a középkor végéig felismerhető az a tartalom, amit ma tulajdonítunk a fogalomnak. Két egyszerű tulajdonságról van szó, egyrészt a képességről a hatalom tényleges, fizikai gyakorlására, másrészt a képességről a törvényadásra, vagyis a hatalom alatt álló területen, hatalom alatt álló népesség számára a törvény megfogalmazására. Ezt foglalta egybe a kétféle hatalom forrása, spirituális eredete.³⁹ Tulajdonképpen ez azonos az akkoriban szintén nem használt alkotmányosságfogalom tartalmával. Amit tehát ma alkotmányosságon nagyjából értünk, azt ez a szuverenitástartalom rejtette.

Aztán megjelent a szuverenitásfogalom, ami közelebb van hozzánk. Alig néhány száz év választ el attól, amikor megjelenik a személyes szuverenitás vagy uralkodói szuverenitás gondolata, aztán ebből alakult ki az absztraktabb állami szuverenitás, majd a nemzeti szuverenitás. Jakab András mutatja be azt a folyamatot, ahogy ezt a nemzeti szuverenitást Európa kitalálta, majd be is „zárta”. A nemzet, a francia *nation* nem a nép tagjainak megszámlálható együttese volt, hanem egy absztrakt fogalom. Az absztrakt fogalom nevében persze a választott képviselők gyakorolták a hatalmat. Másik megoldás az angol *sovereignty of the King in the Parliament*, itt a rendek és az uralkodó közös kezelésébe, őrzésébe adják a szuverenitást, mindenki mást távol tartanak tőle. A Szent Korona-tan is tulajdonképpen ennek a korszaknak a terméke, az is ugyanebbe a sorba illik.⁴⁰ A nemzet és az uralkodó közös szuverenitása a Parlamentben a megfelelője – természetesen a mi megfogalmazásunkban írt megfelelője és Egyed István által igencsak értékelt megfelelője – a Szent Korona-gondolat.

Ennek egyfajta amalgámja a mai állami hatalomgyakorlás, vagyis a szuverenitás állami gyakorlása. Uralkodó sok helyen nincs, de államfő van, és az államfő nem mindenhol gyakorol széles körű hatalmat, holott a szuverenitást elvileg megszemélyesíti.

38 Jakab András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016. 113–120.

39 Joseph Ratzinger: *A liturgia szelleme*. Budapest, Szent István Társulat, 2002. 16.

40 Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. *Európai Jog*, 6. (2006), 2. 3–14.

A hagyományos parlamentáris berendezkedésű országokban megszemélyesíti ugyan, de a belső kormányzást és a külkapcsolatokat nem ő irányítja. Ezért ez a személyes államfői szuverenitás nyomokban, teoretikusan megvan, de ténylegesen nem ezt érzékeljük. Ezzel szemben a nemzet szuverenitását már érzékeljük is, amikor népszavazunk, még ha ez viszonylag ritka is, vagy négyévente a választásokon, ami tulajdonképpen egyfajta népszavazás. A mindennapokban viszont az állam, az állam intézményei, az állam szervei által gyakorolt szuverenitással találkozunk.

Mindezek után javasolják a már hivatkozott iskolák, hogy ne foglalkozunk a szuverenitással. Tehát ne azt kérdezzük meg, hogy miért léphet fel kényszerrel az állam, hanem azt nézzük meg, van-e rá hatásköre. Ha van hatásköre, van felhatalmazottsága, akkor rendben van minden. Ha mégsem tetszik, amit tesz, akkor fordulhatunk a közigazgatási bírósághoz. Ezzel a processzuális megközelítéssel próbáljuk megkerülni a hatalomgyakorlás alapkérdését. Az állam marad, de a szuverenitás fogytokozik.

4.3. A szuverenitástól az intézményi autoritásig

A 20. század második felében nemzetköziesedni kezdett a szuverenitás gyakorlása, amint már utaltunk rá. Ha visszaemlékezünk arra, hogy a szuverenitás része eredendően a képesség a hatalom gyakorlására, akkor azt is tudjuk, hogy a hatalom fizikai gyakorlásának képességét mi biztosította: a védelmi erő, a hadsereg. A 20. század második felére kialakul a két nagy blokk. Európában egyik ország sem egyedül védte magát, vagy biztosította a saját területi biztonságát, a saját szuverenitásának alapjait. Nyugaton a NATO, Keleten a Varsói Szerződés közösen biztosította ezt. Tehát nem ok nélkül érezzük azt, hogy a szuverenitás elkezdett feloldódni. Régóta nem kristálytiszt a szuverenitás tükre, hogy „enyém a hatalom, kezemben a jogar, fejemen a korona”. Valójában, az államok és az államok akaratából létrejött intézmények között valamilyen közös szuverenitásgyakorlás alakult ki. Aztán jött az Európa Tanács, majd befejezőként a jól ismert folyamattal – Montánunió, Európai Szén- és Acélközösség – eljutottunk az Európai Unióhoz.

Érdeemes vetni egy pillantást arra, hogy mindez hogyan működik, mivel ezek nem természetes hatalomgyakorlási formák. A NATO, a Varsói Szerződés, amíg létezett, az Európa Tanács, az Európai Unió nem természetesen jött létre, mint ahogy egy nép állama kialakult. Az intézményt nem előzte meg a közösség. Az állam kialakulásának vagy kialakításának folyamatát az Amerikai Egyesült Államok esetén figyelemmel tudjuk kísérni, mert ott alakult ki ténylegesen saját állam más állami előzmény nélkül. A nemzetközi intézményeknél ilyen minta nincs. A nemzetközi intézmények mindig meghatározott akaratból jönnek létre, mégpedig – elvileg legalábbis – szuverének akaratából.

Ha pedig szuverének akaratából jönnek létre a nemzetközi intézmények, akkor vajon hogyan tudnak működni? Úgy, hogy van egy rögzített írásos szöveg, amely meghatározza a mozgásterüket. Nemzetközi intézmény írott nemzetközi jogi forrás nélkül nincs, egyik sem a nemzetközi szokásjog alapján jön létre. Következésképpen

ezen az írott alapokon a nemzetközi intézmények tekintetében formai értelemben ugyanolyan szerepet töltenek be, mint az államok esetén az alkotmányok. Az egyetlen különbség tartalmi jellegű. Míg az alkotmányok a szuverenitás foglalatjai, a nemzetközi alapító dokumentumok a szuverenitások, a szuverének akaratából létrehozott, tehát másodlagos intézményi alapszövegek. Mindez azt jelenti, hogy ha a nemzetközi intézmények saját szuverenitásukra nem hivatkozhatnak, de mégis van egy vagy több dokumentumuk, amely ugyanazt a szerepet tölti be az intézmény legitimálása szempontjából, mint az alkotmány, mint a szuverenitás írott alapja, hagyományosan fenntartott változata az államok esetén, akkor erre és csak erre az alapidokumentumra támaszkodhatnak. Az alapidokumentumnak pedig nincs történeti támasza.

Mindez oda vezet, hogy a nemzetközi intézmények nem beszélhetnek saját szuverenitásukról, mert az nincs, a tagállami szuverenitással pedig nem foglalkozhatnak, mert azt mintegy fölöttük áll. Ennek eredményeként szóhasználatukból kimarad a szuverenitás fogalma. Helyette az összes nemzetközi intézmény, a saját legitimitását, a saját *raison d'institutionját*, saját intézményi fennmaradásának érdekében próbálja megalapozni. Ehhez nyilván a saját alapítószerződéseitől indul el, a saját alapítódokumentumára hivatkozik, amikor a cselekvési jogát meg kívánja magyarázni. Közben pedig folyamatosan tágítja a saját hatáskörét, mert folyamatosan növelni próbálja a saját jelentőségét. Ezt a folyamatot, ahogy a nemzetközi intézmények egyre inkább a saját fontosságuk látszatának és a tartalmának fenntartására koncentrálnak, kiválóan leírja Matthew Parrish.⁴¹

A szuverenitást háttérbe szorító új irány a globalizáció jogi leképződése, amelynek egyik eszköze a szuverén alkotmányozást korlátozó nemzetközi kötétségek hangsúlyozása, a szuverenitás háttérbe szorulása, a hálózativá válás. Ezt mutatja be szemléletesen Pongrácz Alex:

„Az ún. alkotmány feletti normák köre a modern jogtudományi álláspont szerint a szuverén alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom általános korlátjaként érvényesül, azaz tartalmi kötétségeket felállító, az alkotmányozást bizonyos tartalmi keretek közé szorító karakterrel rendelkezik.”⁴²

Ezt a folyamatot, amely végső soron a nemzetek feletti bíróságok számára biztosít meghatározó befolyást az államok saját akaratával szemben, a jogállmaiságról szóló részben részletesen bemutatjuk. Megismétlése helyett most egy másik összetevőjét emeljük ki, mégpedig a szuverenitás absztrakt, de mégis fizikai valósághoz kötött fogalma helyett a jóval absztraktabb fogalmak megjelenését a jogszabályok szintjén és a jogi érvelésben. Jól ismert az a fejlődési irány, amely a kazuisztikus szabályoktól a jogi absztrakciók egyre magasabb szintje felé mutat. A folyamatot a 20. század közepéig, a jogszabályok általános részének (általános szabályok, általános szerződésfogalom)

41 Matthew Parrish: *Mirages of International Justice*. Cheltenham, Elgar, 2011.

42 Pongrácz (2016) i. m. 111. Lásd még: Pongrácz Alex: A szuverenitás-fogalom változásának XXI. századi fejleményei. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 2. 128-153.

elterjedéséig részletesen bemutatja Vékás Lajos.⁴³ Tovább folytatja az alkotmányok még elvontabb fogalmainak előtérbe kerülését bemutatva Pokol Béla.⁴⁴ A következő lépést, a jogállam normatívvá válását már említettük, a legújabb jelenségek pedig ezt is elhelyezik az *értékek* még absztraktabb fogalmában. Lánzos Petra szerint:

„Etekintetben a Lisszaboni Szerződés nyújt fogalmi fogódzót, hiszen ezzel a szerződés módosítással az uniós „alkotmányozó hatalom” az Európai Unióról Szóló szerződés korábbi 6. cikkében foglalt elveket az EUSZ hatályos szövegének 2. cikkében értékek névére nevezte át, egyben jelentősen kibővítette azok körét az eredeti elveket konkretizáló, további értékekkel. Ebből a szempontból az értékek csupán az Unió korábbi elveinek „átnevezéseiként” jelennek meg; az Unió új értékeinek jellege és szerepe a korábbi elvekhez képest nem változott. Ugyanakkor e fogalmi distinkció mögött az uniós alkotmányozó hatalomnak az a megfontolása is állhatott, hogy az eltérő megnevezéssel fogalmilag is kihasználja az Unió jogrendjében kiemelkedő szereppel bíró értékeket az Unió egyébként szélesebb kört átfogó elveinek sorából.”⁴⁵

Az Armin von Bogdandy megközelítésére⁴⁶ támaszkodó levezetés nyilvánvalóan arra a helyettesítésre épül, amely az állami szuverenitás rangjára emelte az intézményi autoritást (lásd lejjebb).⁴⁷ Lánzos a folyamatot világosan láttatja, ugyanis kimutatja, hogy az értékeket közrendi minimumként kikényszeríthetővé teszi az EUSZ 7. cikke⁴⁸ (amelynek hatására a jogállamisággal összefüggésben szintén utaltunk).

Hasonlóképpen ebbe a folyamatba illik az a reakció is, amely a történeti érvet (konkrétan Magyarország tekintetében a történeti alkotmányra hivatkozást) elfogadhatatlannak tartja. Sergio Bartole – hasonlóképpen Karlo Tuorihoz⁴⁹ – a nemzetközi alkotmányosságot tartja a fejlődés kikerülhetetlen irányának, amelyet az önkényuralmi tendenciák egyetlen ellenszereként mutat be. Az önkényuralmi tendenciákat pedig közvetlen összefüggésbe hozza a tagállami szuverenitás hangsúlyozásával és a tagállami alkotmányok történetiségére épülő érveléssel.⁵⁰

A szuverenitás nélküli államfelfogások legfontosabb érve szerint azáltal, hogy a jogalkotói hatáskör egyre inkább átkerül az Európai Unióhoz és más nemzetközi/nemzetek feletti intézményekhez, még a nemzetállam formális jogi szuverenitása is megszűnik. Sőt az állam elveszíti a meghatározó politikaalakító funkcióját is.⁵¹

43 Vékás Lajos: *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977.

44 Pokol Béla: *A jog szerkezete*. Budapest, Gondolat, 1991 és Pokol Béla: Alkotmányjogi ellenállás. In Arató Balázs (szerk.): *Jogalkotási tükrök 2010–2018*. Budapest, Patrocínium, 2018. 15–31.

45 Lánzos (2013) i. m. 155.

46 Armin von Bogdandy: *Founding Principles*. In Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (eds.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart Publishing, 2009.

47 Ugyenezt a folyamatot mutatja be Ip (2010) i. m. 646–648.

48 Lánzos (2013) i. m. 157–158.

49 Tuori (2015) i. m.

50 Bartole (2017) i. m. 606., 608–609. Hasonló következtetésre jut Orsólić Dalessio (2014) i. m. 88.

51 Rigó (2009) i. m. 41–42.; Chronowski–Vincze (2017) i. m.

4.4. Feledésbe merül-e a szuverenitás?

Itt érhető tetten a konfliktus a szuverének és a szuverének akaratából létező nemzetközi intézmények között. A globalizáció az Európai Uniót is egyre inkább hatékony beavatkozásra kényszeríti, csak hogy ezáltal szembekerül a tagállamok (és konkrétan az azokat alkotó nemzetek) akaratával.⁵² Ennek kiegyensúlyozását célozza az európai nép és európai szuverenitás iránti igény.⁵³

Ebben a folyamatban a nemzetközi intézmények természetesen nem tűrhetik, hogy a szuverének folyamatosan megmondják nekik, hogy hol van a létük és működésük korlátja, ezért megpróbálják a saját szemléletüket, jogi kérdések esetén a saját *jurisdictiójukat* rákényszeríteni az őket létrehozó államokra. Az Európai Unió esetén – mint láttuk – ennek a csatornái is megvannak, hiszen közös hatáskörgyakorlásról van szó, és ennek feltételeként szép lassan a szuverenitásfogalom végleg kikopik az államok szóhasználatából is. Ha ugyanis a nemzetközi intézményeket még egy saját bírósággal is megtámogatjuk, mint az Európa Tanácsot az Emberi Jogok Európai Bíróságával, vagy az Európai Uniót az Európai Unió Bíróságával, akkor nyilván a bíróságok előtti eljárásban nem lehet a saját állami jogi nyelvezetet használni. Nyilván hiába próbálna egy tagállam pusztán, minden más érv nélkül a saját szuverenitására hivatkozva menekülni az írott nemzetközi jog előírásának teljesítésétől. Ez ugyanis a bíróság *jurisdictiójának*, végső soron a nemzetközi jog kötelező erejének megtagadását jelentené. Ehelyett a nemzetközi jog szabályaira alapozott érveket kell használni, és bekövetkezik a szuverenitás elmaradása a tagállamok szóhasználatából is.

Mindennek sajátos változata, amikor a nemzetközi bíróságok, esetünkben Luxemburg és Strasbourg kifejezetten jelzi is, hogy nem fogadja el, ha a tagállamok a saját alkotmányosságukra, saját szuverenitásukra hivatkoznak. Ennek pedig az lesz a következménye, hogy ezek a nemzetközi intézmények egyre inkább a tagállami politikai hatalomgyakorlástól, a szuverenitás fizikai gyakorlásától elválasztott igazságszolgáltatási intézményeket kezdik „előszeretni”, a legfelsőbb bíróságokat, alkotmánybíróságokat. Ezek ugyanis jogalkalmazó intézmények. Egy bíróság, alkotmánybíróság csak nagyon nehezen tudja függetleníteni magát attól, ami le van írva a nemzetközi szerződésben. Az nem tehető félre vagy nem semmisíthető meg, mint az önkormányzati rendelet, vagy a Kormány rendelete vagy egy törvény. Legfeljebb alkalmazási tilalma mondható ki. Ennek pedig az az eredménye, hogy nemzetközi segédlettel a bíróságok is egyre inkább elfelejtik a szuverenitásfogalmat, és helyette maguk is saját hatásköreikre, a saját intézményi autoritásukra hivatkoznak. Ezt az állapotot nevezi Pokol Béla *jurisztokráciának*.⁵⁴

52 Nagy Mariann Veronika: Szuverenitás és európai kormányzás. In Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Esemény és/vagy valóság*. Budapest–Győr, Gondolat – MTA TK Jogtudományi Intézet – Szegeci Egyetem DFK, 2015. 322–431.

53 Coeuré (2018) i. m. 5–6.

54 Pokol Béla: A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései. *Pázmány Law Working Papers*, (2016), 8. 1–13.

Ennek viszont az a következménye, hogy a szuverenitás elhagyhatónak látszik a nemzeti közjog fogalomtárából is. Ennek viszont az a következménye, hogy végül a szuverenitás gyakorlását, vagyis a saját alkotmány alakítását is átengedik a nemzetközi intézményeknek. Végül nemcsak elfelejtjük a szuverenitást, hanem az tényleg eltűnik, feloldódik a nemzetközi autoritásban. Igaz, a tapasztalat azt mutatja, hogy ez nem megy könnyedén.⁵⁵ Nem véletlen, hogy a történeti érv elfogadhatatlansága mellett érvelőkkel szemben más kutatások a kérdést árnyaltabban közelítik meg, és ennek eredményei arra utalnak, hogy a jelenlegi nemzetközi rend nem helyezhető légüres térbe, nem szakítható el létrehozóitól, a nemzetállamoktól.⁵⁶ Erre a következtetésre jut Fejes Zsuzsanna is: „A 21. század Európájában a személyiség sokféle identitásának van összetartó ereje, a hierarchia legtetején azonban még mindig a nemzeti identitás áll.”⁵⁷ Az identitás és szuverenitás összekapcsolására pedig világos okot ad Rigó Anett:

„A szuverenitás feladata és igazolása nem elsősorban materiális célok megvalósításában áll, hanem az individuális és kollektív önmeghatározás sikeres politikai megszervezésében, amelyből a megfelelő intézményi formák is származnak. Az önmeghatározás nem egyszerűen az állam feladatainak egyike, hanem minőségileg is a többi cél felett áll. A politikai autonómiának ez az elve, az önmagának törvényt adó társadalom igazolja a gazdasági, politikai és társadalmi döntéseket [...] azaz a társadalom a saját maga akaratának és ne partikuláris vagy idegen akaratoknak legyen alávetve.”⁵⁸

Végül pontosabb indokát a szuverenitás fogalmához és magához az állami autonómiához való ragaszkodásnak nem tudjuk adni, mint amit Erdő Péter akadémikus – nem elhanyagolható tapasztalattal, a nemzetek feletti, de mégis nemzetekre épülő Katolikus Egyház bíborosaként és az egyházjog professzoraként – megfogalmazott az állam–szuverenitás–társadalom–jog–érték összefüggéséről. Álláspontja megerősíti azt, aminek kifejtésére a fentiekben törekedtünk: az érték, miként a társadalom és maga az állam is a jog mögötti és nem a jog által létrehozott kategória:

„Amikor azonban konkrét kérdésekben való törvényhozásról van szó, megnő az igény arra, hogy valamilyen kritériumot találjunk, valamilyen erkölcsi alapelvet, egy olyan értéket, amelyet jogilag védelmezni lehet. Igaz, hogy az európai államok általában nem felekezeti, nem vallási államok, de ugyanígy igaz az is, hogy az állam egy bizonyos jogi struktúrát jelent, sőt talán a társadalom jogi kifejezésének is tekinthető. Ez legalábbis azokra az országokra érvényes, amelyek valódi és nem csu-

55 Ip (2010) i. m. 655.

56 Belavusau – Gliszczyńska-Grabias (2017) i. m., vagy Thierry Baudet: *A határok jelentősége*. Budapest, Századvég, 2015.

57 Fejes (2014) i. m. 66.

58 Rigó (2009) i. m. 57., 58.

pán névleges szuverenitással rendelkeznek. A nem szuverén országokban ugyanis lehetséges, hogy a jog egy másik társadalom szerkezetét, igényeit tükrözi. A társadalom viszont elválaszthatatlan a kultúrától.”⁵⁹

Lényeges ezért, hogy Magyarország ott, ahol hatalma van, vagyis saját állami kerekei között hangsúlyozza, hogy nem azért van magyar alkotmányosság, mert azt egy, az akaratából létrejött, vagy legalábbis hozzájárulásával működő nemzetközi intézmény elismeri, hanem azért van magyar alkotmányosság, mert korábban is volt. Ezt az alkotmányosságot évszázadokon át alakítottuk, kiegészítettük, máskor kihagytunk belőle részeket. Ez az alkotmányosság és ez a szuverenitás ma is. Az alkotmány jogi diszciplína tárgya ugyan, de nem ez a legfontosabb jellemzője. Az alkotmány és az alkotmányosság nem választható el a szuverenitástól mint ténykérdéstől, erre pedig féltékenyen vigyázni kell. Állami szuverenitás nélkül csak intézményi autoritás marad, az alkotmány és az alkotmányosság elenyészik.

Ez ellen szolgál erős eszközzel az Alaptörvény. A nemzeti identitás alkotmányos identitáskénti megfogalmazása [az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozata közrehatásával], a mai alkotmányosság normatív összekapcsolása Magyarország állami létét végigkísérő történeti alkotmányossággal, és az alkotmányos állami folytonosságot megtestesítő a Szent Koronával olyan eszközök, amelyek önmagukban és az Európai Unióról szóló Szerződés keretei között is alkalmasak a szuverenitás védelmére az ezt megkérdőjelező vagy legalábbis minimumra korlátozni kívánó jogi vitákban.

Irodalomjegyzék

- Bakó Beáta: Láthatatlan után inkoherens alkotmány: A korlátlan alkotmánymódosító hatalomról. *Magyar Jog*, 64. (2017), 2. 102–116.
- Bamforth, Nicholas – Peter Leyland: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2003. Online: <https://doi.org/10.1080/10854681.2003.11427265>
- Bartole, Sergio: Comparative Constitutional Law – An Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law. *European Constitutional Law Review*, 13. (2017), 4. 601–610. Online: <https://doi.org/10.1017/s1574019617000293>
- Baudet, Thierry: *A határok jelentősége*. Budapest, Századvég, 2015.
- Belavusau, Uladzislau – Aleksandra Gliszczyńska-Grabias (eds.): *Law and Memory. Towards Legal Governance of History*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017. Online: <https://doi.org/10.1017/9781316986172>
- Blutman László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, (2017), 1. 2–14.
- Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.). *Európai Jog*, (2007), 2. 3–16.

59 Erdő (2018) i. m.

- Bódi Stefánia: A Szent Korona-eszme jelentősége a magyar közjogi gondolkodásban, különös tekintettel Werbőczy Tripartitumára. In Csehi Zoltán – Szabó István – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A Hármaskönyv 500. évfordulóján*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 55–74.
- Bódi Stefánia: A Szent Korona-eszme különbségei Eckhart Ferenc, Timon Ákos és Bartoniek Emma felfogásában. *Polgári Szemle*, 11. (2015), 1–3. 327–341.
- Bódiné Beliznai Kinga – Horváth Attila – Mezey Barna – Stipta István: A feudális állam szervei. In Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 2003.
- Bogdandy, Armin von: Founding Principles. In Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (eds.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart Publishing, 2009.
- Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2005.
- Chronowski Nóra – Vince Attila: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? In Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE-Eötvös, 2017. 93–126.
- Chronowski Nóra: Globális alkotmányjog – nemzeti alkotmányozás. In Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): *Alkotmány – alkotmányosság*. Budapest, Martin Opitz, 2014. 81–105.
- Coeuré, Benoît: *Taking back control of globalisation: Sovereignty through European integration*. Fondation Robert Schuman, European Issues N°468. 2018.
- Cservák, Csaba: The ideal system of government. In Gianluca Meschini (ed.): *Constitutionality across the globe: Constitutionality Around the World*. Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2018. 32–36.
- Drinóczi Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd*. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet – Opten, 2017.
- Eckhart Ferenc: *A szentkorona-eszme története*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1941.
- Eörsi Márton: Alkotmány és szuverenitás az Európai Unióban. 2000, (2003), 7–8. 1.
- Erdő Péter: Keresztény kultúra és katolikus egyetem. *Iustum Aequum, Salutare*, (2018), 3. 5–8.
- Fejes Zsuzsanna: Az Európai Unió államtani jellege. *Acta Universitatis Szegediensis: forum: Acta Juridica et Politica*, 4. (2014), 1. 55–67.
- Fekete Balázs: Történeti elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban. In Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban*. Budapest, CompLex, 2011. 33–45.
- Fekete Balázs: Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában. In Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE-Eötvös (2017), 9–26.
- Fukuyama, Francis: *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században*. Budapest, Századvég, 2005.
- Gárdos-Orosz Fruzsina: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE-Eötvös, 2017. 75–92.
- Harlow, Carol: European Governance and Accountability. In Nicholas Bamforth – Peter Leyland: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2003. 79–102.
- Horányi Miklós (szerk.): *Fejezetek az ügyészség 130 éves történetéből 1871–2001*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2002.
- Horkay-Hörcher Ferenc: A Nemzeti hitvallásról. In Jakab András – Körösenyi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*. Budapest, MTA TK Politikatudományi Intézet – Új Mandátum, 2012. 287–309.

- Horváth Attila: A Szentkorona Tan története. In Arató Balázs (szerk.): *Jogalkotási tükrök 2010–2018*. Budapest, Patrocínium, 2018. 45–70.
- Ip, Eric C.: Globalization and the future of the law of the sovereign state. *International Journal of Constitutional Law*, 8. (2010), 3. 636–655. Online: <https://doi.org/10.1093/icon/moq033>
- Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. *Európai Jog*, 6. (2006), 2. 3–14.
- Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007.
- Jakab András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *JeMA*, (2011), 4. 86–94.
- Jakab András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016.
- Janda, Kenneth – Jeffrey M. Berry – Jerry Goldman: *Az amerikai demokrácia*. Budapest, Osiris, 1996.
- Kecskés László: *EU-jog és jogharmonizáció*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.
- Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris, 2002.
- Könczöl, Miklós: Dealing with the Past in and around the Fundamental Law of Hungary. In Uladzislau Belavusau – Aleksandra Gliszczyńska-Grabias (eds.): *Law and Memory. Towards Legal Governance of History*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017. 246–262. Online: <https://doi.org/10.1017/9781316986172>
- Láncos Petra Lea: Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája. *In Medias Res*, 2. (2013), 1. 153–170.
- Loughlin, Martin: Constitutional Law: the Third Order of the Political. In Nicholas Bamforth – Peter Leyland: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2003. 50.
- Mezei Balázs: A nemzeti hitvallás jogi-filozófiai tartalmai. *Magyar Nemzet*, (2011), április 9.
- Nagy Mariann Veronika: Szuverenitás és európai kormányzás. In Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság*. Budapest–Győr, Gondolat – MTA TK Jogtudományi Intézet – Szegedi Egyetem DFK, 2015. 322–431.
- Nánási László: *A magyar királyi ügyészség története*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2011.
- Oršolić Dalessio, Tina: The Issue of Sovereignty in an Ever-closer Union. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 10. (2014), 1. 67–88. Online: <https://doi.org/10.3935/cyelp.10.2014.180>
- Parish, Matthew: *Mirages of International Justice*. Cheltenham, Elgar, 2011. Online: <https://doi.org/10.4337/9780857931184>
- Patyi András – Szalay Péter – Varga Zs. András: Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, (2011), 31. 1–24.
- Pokol Béla: *A jog szerkezete*. Budapest, Gondolat, 1991.
- Pokol Béla: A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései. *Pázmány Law Working Papers*, (2016), 8. 1–13.
- Pokol Béla: Alkotmányjogi ellenállás. In Arató Balázs (szerk.): *Jogalkotási tükrök 2010–2018*. Budapest, Patrocínium, 2018. 7–44.
- Pongrácz Alex: Szuverenitás és Alkotmányosság a globális erőtérben. *Pro Publico bono – Magyar Közigazgatás*, 4. (2016), 1. 108–119.
- Pongrácz Alex: A szuverenitás-fogalom változásának 21. századi fejleményei. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 2. 128–153.
- Ratzinger, Joseph: *A liturgia szelleme*. Budapest, Szent István Társulat, 2002.
- Rigó Anett: Szuverenitás és legitimitás. *Jog – Állam – Politika*, (2009), 1. 40–60.
- Rixer Ádám: *A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai*. *Jesz.hu* No. 47. Online: <http://jesz.ajk.elte.hu/rixer47.html>

- Rixer Ádám: *A történeti alkotmány helye mai jogunkban*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, 2012.
- Rixer Ádám: *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Szabó István: Az ősi alkotmány. Történeti előzmények. In Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András: *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 83–122.
- Szabó Marcel – Lánchos Petra Lea – Gyeney Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat, 2014a.
- Szabó Marcel – Lánchos Petra Lea – Gyeney Laura: *Uniók szakpolitikák*. Budapest, Szent István Társulat, 2014b.
- Szmodis Jenő: Alkotmány és szakralitás. *Polgári Szemle*, 6. (2010), 6. 84–94.
- Szuper József: Föderalizmus-dilemmák az európai alkotmányozásokban. *Európai Jog*, 6. (2006), 6. 9–17.
- Tomkins, Adam: What is Parliament for? In Nicholas Bamforth – Peter Leyland: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2003. 53–78. Online: <https://doi.org/10.5040/9781472559494.ch-003>
- Tóth Zoltán József: Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés. *Polgári Szemle*, 9. (2013), 275–293.
- Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC, 2014.
- Tuori, Kaarlo: *European Constitutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316091883>
- Varga Zs András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezésében. *Iustum Aequum Salutare*, 12. (2016), 4. 83–89.
- Vékás Lajos: *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977.
- Vörös Imre: *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. Budapest, HVG-ORAC, 2012.
- Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, (2016), 4. 44–57.
- Zlinszky János: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest, Szent István Társulat, 2005.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, a Szociális Karta és a környezeti jogok

BÁNDI GYULA¹

Az Emberi Jogok Európai Egyezményét 70 éve fogadták el, ami egyben meghatározza azt is, milyen tárgyi kört fognak át az ott tárgyalt emberi jogok. Az Egyezmény létrejöttének körülményeit, tartalmát és fontosságát számos forrás tárgyalja, nem hagyva kétséget afelől, milyen történelmi pillanatban, történelmi alapokra építve volt szükség két évvel az ENSZ hasonló dokumentumát követően a regionális megjelenésre is, nagyobb hangsúlyt adva az emberi jogok kérdésének azon a kontinensen, amelyik a legközvetlenebbül volt és maradt abban az időszakban is érintett.

Kulcsszavak: Emberi Jogok Európai Egyezménye, környezetvédelem, környezeti jogok, Szociális Karta, bírói joggyakorlat – környezeti jogok

The European Convention on Human Rights, the Social Charter and Environmental Rights

The European Convention on Human Rights has been in force for 70 years, which also defines the scope of the human rights discussed there. The circumstances, content and importance of the Convention have been discussed by a number of sources, leaving no doubt as to the historic moment at which a regional appearance was needed two years after a similar UN document, with greater emphasis on human rights on the continent that was and remained most directly affected during that period.

Keywords: European Convention on Human Rights, environment, environmental rights, social charter, case law

1 Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, e-mail: bandi.gyula@jak.ppke.hu

1. Előzmények

A környezetvédelem újkori történetével sokan foglalkoztak, aki tehát alaposabban kívánja megismerni ennek alapjait, azt megteheti könnyen. Egy találmányra kiválasztott oktatási anyag² a *környezetvédelem történetét négy nagy korszakra* bontja:

1. A környezetvédelem előtörténete;
2. A rádöbbenés korszaka (1960-as évek);
3. A környezetvédelem intézményesülésének, hivatalos elismerésének korszaka (1970-es évek);
4. A hatékony intézkedések, programok, nemzetközi együttműködések korszaka (1980-as évektől).

A *második – rádöbbenés – korszakról* ezt írja: „A lakosság környezeti értékelésében az 1960-as évek elején következett be változás. Az első, az egész világon hatalmas megdöbbenést okozó felfedezés az volt, amikor kiderült, hogy az általánosan alkalmazott rovarirtó szerek (DDT, HCH) hosszú időn keresztül nem bomlanak le, így az élő szervezetekben (köztük az emberben is) felhalmozódnak és egészségkárosodást, súlyosabb esetben rákot okoznak.” Talán említést érdemel, hogy a kérdéses DDT alkalmazása kapcsán írt kötet – Rachel Carson *Néma tavasz* című műve – 1962-ben jelent meg, és máig ható jelentőségű volt.³

A környezetvédelem e szakaszának rövid áttekintését az Alkotmánybíróság is fontosnak tartotta az Alaptörvény elfogadását követő első, a megváltozott, új helyzetben meghatározó jelentőségű határozatában,⁴ mintegy a maga és minden érintett számára kijelölve a további vizsgálódás alapjait: „[69] 1. Bár a természeti környezet egyes gazdasági- vagy létfenntartási szempontból fontos elemeinek (erdők, vizek, vadászat, halászat) törvényi védelme évezredes múltra tekint vissza, a mai értelemben vett átfogó környezetvédelmi szemléletről, gondolkodásról és értékrendről csak a 20. század 70-es éveitől beszélünk. Ennek kiváltó okai: a népességrobbanás, a gyors ipari termelésbővülés és fogyasztásnövekedés, a szennyezőanyag-kibocsátás és hulladéktermelés, természetidegen vegyi anyagok használata, a természeti javak visszafordíthatatlan károsítása, illetve felélése. Összefoglalóan: a biológiai értelemben vett élet (az élővilág) – részeként az emberi élet – természeti alapjainak veszélyeztetése és károsítása.” Majd e bevezető gondolatokat követően több pontban – a [70] ponttól a [78] pontig – *felvázolta a fejlődés főbb menetét*, visszacsatolva a gondolatmenetet a határozat érdemi részéhez a következőképpen: „[79] A felvázolt fejlődésvonalba szervesen, sőt úttörő módon illeszkedett a magyar törvényhozás és az alkotmányos jogfejlődés is.”

2 Lásd: http://kornyeztvedelem.ektf.hu/hu/html_files/tudomanytortenet/tudomanytortenet.html

3 A kötet letölthető: <https://gutenberg-galaxis.hu/rachel-carson-nema-tavasz-pdf/>

4 16/2015. (VI. 5.) AB határozat.

Az *Emberi Jogok Európai Egyezményét*⁵ (Egyezmény) a fent felidézett, áttörést jelentő („rádöbbenés”) felismerések előtt egy évtizeddel, 70 éve fogadták el, ami egyben meghatározza azt is, milyen tárgyi kört fognak át az ott tárgyalt emberi jogok. Az Egyezmény létrejöttének körülményeit, tartalmát és fontosságát számos forrás⁶ tárgyalja, nem hagyva kétséget afelől, milyen történelmi pillanatban, történelmi alapokra építve volt szükség két évvel az ENSZ hasonló dokumentumát⁷ követően a regionális megjelenésre is, nagyobb hangsúlyt adva az emberi jogok kérdésének azon a kontinensen, amelyik a legközvetlenebbül volt és maradt abban az időszakban is érintett.

Ha ebben az Egyezményben a környezetvédelmet keressük, aligha találunk rá közvetlenül, sem elfogadásakor, sem azóta. „Az Emberi Jogok Európai Egyezményét 1950-ben írták alá, 1953-ban lépett hatályba, mielőtt a környezeti problémákat felismerték volna és a környezet védelme megjelent volna a nemzetközi jogban. Éppen ezért a környezeti jogok nem lehettek az Egyezmény részei.”⁸ Ez azzal sem változott, hogy ma már 15 jegyzőkönyv egészíti ki a rendszert.⁹ A jegyzőkönyvek mellett számunkra különösen fontos lesz az 1961-ben aláírt *Európai Szociális Karta* (Karta), annak 1996. évi módosításával egyetemben.¹⁰ Harmadikként pedig még egy emberi jogi egyezmény csatlakozott – Egyezmény a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről¹¹ –, amely számunkra nem releváns. Valójában az egyezmények jelentették az Egyetemes Nyilatkozatot, illetve némileg a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányát,¹² és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya¹³ számos eleme pedig megjelent a Kartában.

Sem az Egyezmény, sem a Karta, sem a jegyzőkönyvek egyike sem foglalkozik tehát környezetvédelemmel közvetlen módon – a közvetett megoldásokra hamarosan rátérek. Világos az Európa Tanács szakértőinek konklúziója: „Sem az Egyezményt, sem a Kartát nem tervezték úgy, hogy a környezet számára általános védelmet jelentsen,

5 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

6 Pl. Daniel Moeckli – Sangeeta Shah – Sandesh Sivakumaran (eds.): *International human rights law*. Oxford, Oxford University Press, 2010; Dinah L. Shelton: *Regional protection of human rights*. Oxford, Oxford University Press, 2010; Thomas Buergenthal: *The Evolving International Human Rights System*. *American Journal of International Law*, 100. (2006), 4. 783–807.; Peter Leuprecht: *Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is enlargement compatible with reinforcement? Transnational law and contemporary problems*. In Christina M. Cerna (ed.): *Regional human rights system*. Routledge, 2014. 313–336; vagy itthon: Kardos Gábor: *Emberi jogok európai védelme*. In Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2008. 155–189.; és még hosszan sorolhatnánk.

7 Az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 1948. I.

8 Svitlana Kravchenko – John E. Bonine: *Human rights and the environment*. Carolina Academic Press, 2008. 23.

9 European Court of Human Rights: *Protocols of the European Convention on Human Rights*. 1950.

10 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről.

11 Strasbourg, 1987. november 26., kihirdette a 1988. évi 3. törvényerejű rendelet.

12 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

13 1976. évi 9. törvényerejű rendelet.

és nem biztosítja kifejezetten a megfelelő, csendes és egészséges környezethez való jogot.”¹⁴

2. Erőfeszítések a mai napig

Tekintsük át röviden, mivel is kell szembesülnünk: „Fejlődésre képes minőségük ellenére a nemzetközi emberi jogi egyezmények (az Afrikai Kartát kivéve¹⁵) még ma sem védik a megfelelő és elfogadható környezethez való jogot anélkül, hogy az ne vonatkozna egyes egyének jogaira. Ehelyett olyan emberi jogi nézőpontjuk van, amely elfogadja az élet, egészség, magánélet, illetve vagyoni sérelmeket, ha az egyes egyénekre vonatkozik, a környezetre vonatkozóan azonban nem.”¹⁶

Az alapállás formailag azóta sem változott, érdemben *nincs napirenden sem az Egyezmény módosítása, sem kiegészítése egy újabb jegyzőkönyvvel*, noha valóban voltak erre lépések, nem túl sok sikerrel. „Az első kísérlet még 1973-ban történt, amikor a német munkacsoport javaslatot tett egy, az Egyezményhez füzendő jegyzőkönyv elfogadására e körben [...] a Miniszterek Tanácsa úgy határozott, hogy nincs közvetlen szükség arra, hogy az Egyezményt az egészséges környezethez való joggal egészítsék ki. Ezt követően számos jogtudós érvelt azért, hogy legyen az Egyezményben környezethez való jog, számos esetben még szöveges javaslatot is adva. 1999-ben, 2003-ban és 2009-ben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése javaslatot is tett, amelyben a Miniszterek Tanácsát felszólították, hogy szövegezzon kiegészítő jegyzőkönyvet az Egyezményhez, amely az egészséges és élhető környezethez való jogot elismeri. [...] Mindeneddig ezen felhívásokra érdemi válasz nem érkezett.”¹⁷

A két utóbbi példát a fenti három kísérlet közül pár szóval bemutatunk. Az első,¹⁸ 2003-ból javaslatot tett a tagállamoknak (9.2. pont), hogy lehetőleg alkotmányos szinten „ismerjék el az egészséges, élhető és megfelelő környezethez való jogot olyannak, amely az állam objektív kötelezettségeinek egyike”, illetve a Miniszterek Tanácsának (10.1. pont), hogy „alakítsanak ki az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez egy kiegészítő jegyzőkönyvet, ami elismeri az egyének eljárási jogait a környezetvédelem érdekében, amint azt az Aarhusi Egyezmény is tartalmazza”. Az ajánlások tehát az érdemi környezeti jogok tekintetében inkább a tagállamokra vonatkoztak.

14 Council of Europe: *Manual on human rights and the environment*. CoE Publishing, 2012.

15 African (Banjul) Charter on Human and People's Rights, 1981, amelynek 24 cikke kimondja: „Minden embernek joga van egy általános, kielégítő minőségű környezethez, amely kedvező a fejlődésük számára.”; lásd: <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights>

16 Francesco Carelli: Enforcing a Right to a Healthy Environment in the ECHR System: the 'Cordella v. Italy' Case. *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, (2019), 4. 3.

17 Jonathan Verschuuren: Contribution of the case law of the European Court of Human Rights to sustainable development in Europe. In Werner Scholtz – Jonathan Verschuuren (eds.): *Regional Environmental Law: Transregional Comparative Lessons in Pursuit of Sustainable Development*. Edward Elgar Publishing Ltd., 2015. 367–368.

18 Council of Europe: Recommendation 1614 (2003): Environment and human rights.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése – azóta világossá vált, hogy hiába – ismételten *javaslatot tett a környezethez való jog kodifikálására*.¹⁹ „A Közgyűlés rámutat arra, hogy az egészséges környezethez való jogot számos nemzeti alkotmány vagy regionális charta már elismerte kisebb vagy nagyobb mértékben, és az Emberi Jogok Európai Bírósága maga is közvetetten alkalmazza az egészséges környezethez való jogot gyakorlatában. [...] Ennek megfelelően a Közgyűlés felhívja a Miniszterek Tanácsát, hogy készítsék el az Európai Emberi Jogi Konvenció kiegészítő jegyzőkönyvét, elismerve az egészséges és élhető környezethez való jogot.”

Az Európa Tanács Környezetvédelmi, Mezőgazdasági, Önkormányzati Bizottsága vezetésével a Közgyűlés a fentit megelőzően, 2009-ben hosszan tárgyalta a környezethez való jog kérdését, számos megállapítást és javaslatot téve ennek irányában, mégpedig az „egészséges és élhető” környezethez való jog elismerése érdekében. E javaslatokban²⁰ szerepel, egyebek között:

- „1. A Parlamenti Közgyűlés erősítse meg elkötelezettségét a környezettel kapcsolatos kérdésekben, elfogadva, hogy nem csupán alapvető joga a polgároknak, hanem kötelezettsége is, hogy egészséges környezetben éljenek. [...]
9. Tudomással van arról, hogy a társadalom, mint egész és minden egyes tagja egészséges és élhető környezetet kell átadjon a jövő generációknak, a generációk közötti szolidaritás szellemében...”

A magyarázat – amelyet José Mendes Bota jegyzett²¹ – kiindulási pontja szerint:

- „B.I.1. Az alapvető jogok és a környezet minősége között közeli kapcsolat áll fenn, és ezen jogok élvezetét veszélyeztetheti a környezet romlása. A környezetvédelem alapvető feltétele ezen jogok megvalósulásának. Ez különösen igaz az egészséghez való jogra, a tulajdonjogokra, illetve a személyi és családi élethez való jogokra. Alá kell húzni a környezetvédelmi és más emberi jogok kapcsolatát, mint az információhoz való jog, az igazságszolgáltatáshoz való jog.
2. Ez a közeli kapcsolat a környezet és emberi jogok között világosan utal ezek összefüggésére és elválaszthatatlanságára. [...]
9. Bármennyire ambiciózus és dinamikus is az Európai Emberi Jogi Bíróság joggyakorlata, meg kell jegyezni, hogy szükségképpen nem lehet teljes az egészséges környezethez való jog biztosítása tárgyában. [...]

19 Council of Europe Parliamentary Assembly: Doc. 12003. *Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment*. 11 September 2009.

20 Council of Europe Parliamentary Assembly: Recommendation 1885 (2009) *Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment*.

21 Council of Europe Parliamentary Assembly: Doc. 12003.

10. Az egészséges környezethez való jog felvétele az Emberi Jogok Európai Konvenciójába teszi csak lehetővé az egyéneknek, hogy erre a jogra hivatkozva éljenek a jogorvoslattal, függetlenül más, az Egyezményben feltűnő emberi jogoktól.”

Ugyancsak a jelentéstevő magyarázatként és a kötelezettségekre való kifejezett hivatkozás mintegy elvi alátámasztásaként hozzáfűzte: „12. Manapság tanúi vagyunk annak, amit az alapvető jogok negyedik generációjának nevezhetünk, vagy a jogok és kötelezettségek generációjának, amelyek a jövő társadalmára vonatkoznak. [...] Ez egyszerűen csak a generációk közötti szolidaritás.” A környezettel kapcsolatos emberi jogokat a harmadik generációs, úgynevezett szolidaritási jogok között tárgyaljuk, egy negyedik generáció megjelenésének gondolata ezért újdonságot jelent, noha az a harmadik generációs jogok esetében sem meglepő, hogy a kötelezettség oldaláról közelítenek.

Azóta érdemi lépések tehát továbbra sem történtek. A legutóbbi fejlemények között említést érdemel az Európa Tanács emberi jogi tanácsosának véleménye²² egy évvel ezelőtt, 2019-ben, ami különösen azért meglepő, mert *az nem az Európa Tanácsot ösztökéli a környezeti jogok formális elismerésére, hanem a tagállamokat, illetve különösen az ENSZ intézményeit*. Némi rövid környezeti elemzésből két következtetést von le: „Elsősorban az a környezeti teher, amelynek nap mint nap ki vagyunk téve emberi jogaink – mint az élet, egészség, otthon – nagyon súlyos és folyamatos sérelméhez vezethetnek; Másodsorban az emberi jogok védelméhez sürgetően komolyan kell vennünk, hogy figyeljünk arra a környezetre, amelyben élünk. [...] Végezetül arra ösztönözném az Európa Tanács tagállamait, hogy támogassák azokat az erőfeszítéseket, amelyek az ENSZ szintjén az egészséges környezethez való jog kifejezett elismerésére irányulnak.”

A környezettel kapcsolatos jog észszerű elvárás mivoltának *elvi-etikai alátámasztása* érdekében egy-két gondolatot érdemes aláhúzni, szemelvényt kiemelni, mert arra utalnak, hogy a környezettel összefüggő jogok a többi emberi jog megvalósulásához szolgálnak nélkülözhetetlen alapként. Időrendben elsőként hivatkozhatunk az ENSZ 1972-es Stockholmi Környezetvédelmi Világértekezlete 1. számú alapelvére, amely – az életminőséget állítva középpontba egy fogyasztói társadalmi túlsúly ellenében – kimondja: „Az embernek alapvető joga van a szabadsághoz, egyenlőséghez és a megfelelő életfeltételekhez egy olyan minőségű környezetben, amely emberhez méltó és egészséges életre ad lehetőséget, ugyanakkor pedig ünnepélyes kötelezettsége, hogy e környezetet a jelen és jövő nemzedékek számára megóvja és javítsa.”²³ Jog és kötelezettség egységben, illetve a klasszikusnak mondható emberi jogok mint kiindulási pont – ezek jellemzik ezt a megközelítést.

22 Human Rights Comment: *Living in a clean environment: a neglected human rights concern for all of us*. Strasbourg, Council of Europe, 2019. I.

23 United Nations: *Report on the United Nations Conference on the human environment*. Stockholm, 5–16 June 1972.

II. János Pál pápa egy teljes béke világnapi üzenetet szentelt az emberi jogoknak, kiindulási pontnak tekintve – az emberi jogi dokumentumokhoz hasonlóan – az emberi méltóságot, ezért a 10. pont kiváltképpen hangsúlyos lehet: „10. Az emberi méltóság elősegítése az egészséges környezethez való joggal összefügg, mert e jog rávilágít az egyén és a társadalom közötti viszony dinamikájára. Nemzetközi, regionális és nemzeti normák fokozatosan jogi formába öntik ezt a jogot. A jogszabályok azonban önmagukban nem elégségesek.”²⁴

Nem csoda tehát, ha az erkölcsi megközelítés egyik meghatározó példaként a *Katolikus Egyház társadalmi tanításának Kompendiuma* világosan kijelenti: „A környezetért való felelősségnek megfelelő módon kell jogilag kifejeződni” és ugyanebben a pontban, az Egyház „a biztonságos és egészséges természeti környezethez való jog” gondolatát mint szükséges realitást emeli ki.²⁵

Egy harmadik elvi alap lehet a sok más lehetőségből a *Bős–Nagymaros-ügyben Weeremantry különvéleménye*:²⁶ „A környezet védelme szintén alapvető része az emberi jogok jelenleg érvényes doktrínájának, hiszen számos emberi jognak, így például az egészséghez, illetve az élethez való jognak előfeltétele. Aligha szükséges ezt részletesebben kifejteni, mivel a környezetet ért károk az Egyetemes Nyilatkozatban és egyéb emberi jogi okmányokban említett összes emberi jogot csorbíthatják, illetve alááshatják.”

Mindezek tudatában kellene tehát továbbfejleszteni az emberi jogok különféle katalógusait a 21. században.

3. A bírói joggyakorlat esete a környezeti jogokkal

Az ENSZ Stockholmi Nyilatkozata már 1972-ben adottnak vesz valamilyen alapjogi vonatkozást, és 20 évvel később, a Riói Nyilatkozat²⁷ 1. számú alapelve valójában megismétli a fentieket: „Az emberek állnak a fenntartható fejlődés középpontjában. Joguk van az egészséges és produktív életre a természettel harmóniában.” Ez persze nem jelenti, hogy az ENSZ emberi jogi rendszere automatikusan befogadta volna ezt az új jogot, de legalább létezik olyan hivatkozás ebben a globális körben, amely használható. Az Afrikai Karta,²⁸ mint az európai regionális egyezmények megfelelője, már 1981-ben inkorporálta ezt a jogot, az amerikai San Salvador Jegyzőkönyv²⁹ 1988-ban

24 II. János Pál pápa: *Az emberi jogok tisztelete az igazi béke titka*. Üzenet a béke világnapja alkalmából. (Message of his Holiness Pope John Paul II for the celebration of the World Day of Peace. 1999.)

25 Az Igazságosság és Béke Pápai Tanácsa: *Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma*. Budapest, Szent István Társulat, 2007. 468. pont, 236–237.

26 A Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-i ítélete, Magyarország és Szlovákia jogvitája, Christopher Weeramantry alelnök különvéleménye.

27 Részletes ismertetést lásd: http://real.mtak.hu/65984/1/1992Rioi_konferencia_1992_u.pdf

28 African (Banjul) Charter on Human and People's Rights, 1981.

29 Additional Protocol to the American Convention on Human Rights – elfogadva az amerikai államok találkozóján, San José, Costa Rica, 1969. Hatályba lépett 1978. július 18-án – in the area of Economic, Social and Cultural Rights “Protocol of San Salvador”, elfogadva San Salvadorban (El Salvador) 1988-ban, hatályba lépett 1999. november 16-án.

pedig így fogalmaz 11. cikkében: „1. Mindenkinek joga van egészséges környezetben élni és a közszolgáltatásokhoz hozzáférni. 2. Az államok hozzájárulnak a környezet védelméhez, megőrzéséhez és javításához.” *Hol marad tehát Európa?*

Az nem is lehetett kétséges, hogy a jogkereső polgárok, akiknek emberi jogi sérelmei közvetlenül vagy némi áttétellel környezeti ártalmakhoz, szennyeződésekhez, veszélyekhez kapcsolódnak, keresik és megtalálják a jogérvényesítés lehetőségét, végső soron, ha a szükség úgy hozza, az európai jogszolgáltatási rendszerben (aminek részleteiről, intézményeiről és eljárásáról nem tisztem szólni). Ez az igény, ez a nyomás mind jobban növekszik, amint a környezeti problémák sokasodnak, nem is beszélve arról, hogy ilyen jogkeresők kiváltképpen ott fordulnak elő nagyobb számmal, ahol a jogbiztonság, jogállamiság még erősítésre vár, illetve ahol a környezetvédelmi jogi szabályozás maga vagy éppen a jogalkalmazás nem mondható példaértékűnek. Az Emberi Jogok Európai Bírósága vonatkozó összegzése³⁰ szerint 60 év alatt az ítéletek 40%-a három országgal volt kapcsolatos – Törökország, az Orosz Föderáció és Olaszország, de Ukrajna vagy Románia is az első öt között található. És az sem lehet kétséges, hogy a jogkeresőket nem tartja vissza az a tény, hogy az Egyezmény vagy a Karta nem sorolja fel a jogok között a környezethez való jogot, bármely minősítő jelzőt – emberhez méltó, egészséges, biztonságos, csendes, zavartalan stb. – is használunk erre. De miért is lenne ez az elmaradó kodifikálás visszatartó erő akkor, amikor a világot évtizedek óta foglalkoztatja a környezeti problémák sora, és az emberi jogi sérelmek egyre nagyobb hányada éppen ennek tudható be?

Ha azonmód bele is vágunk, akkor legjobb egy áttekintéssel kezdeni, ami az elmúlt évtizedek során mára kialakult állapotot tükrözi. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága 1982-ben határozott elsőként környezetvédelemhez kapcsolódó témában az *Arrondale*-ügyben,³¹ amelyben a Gatwick repülőtér működése kapcsán állapította meg a Bizottság, hogy noha a zajt és az ebből eredő kárt nem az eljárásban az államot képviselő Légügyi Hatóság okozta, de mégis felelős a repülőtér és a kifizető megfelelő tervezéséért és építéséért. Ennek folytatását jelenti nem sokkal később az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB, Bíróság) gyakorlata.

Megfordítva kissé a vizsgálatot, kezdeném egy összegzéssel, amelynek eredményeképpen világosabban el kell határolnunk, mivel is foglalkozzunk részletesen, mit tekinthetünk valóban kiemelkedően fontos jogi alapoknak. Az *Európa Tanács által kiadott, környezeti jogokra vonatkozó Kézikönyv*³² a legismertebb olyan hivatkozás, amely az EJEB által időszakonként (legutóbb 2020 márciusában) kiadott összefoglalójának³³ is megfelelően, az Egyezmény egyes cikkeinek gyakorlatán keresztül bemutatja, miként is jelennek meg a lehetséges környezetvédelmi összefüggések. Ez utóbbi-

30 Erre nézve kiváló statisztikák találhatóak az Emberi Jogok Európai Bírósága összegzésében: European Court of Human Rights: *Overview 1959–2018*. Strasbourg, Council of Europe, 2019.

31 *Arrondale v. UK* 7889/77.

32 Council of Europe (2012) i. m.

33 European Court of Human Rights: *Environment and the European Convention on Human Rights*. March 2020.

nak „mottója” is figyelemre méltó: „Noha az Európai Emberi Jogok Egyezménye nem ismeri el a tiszta környezethez való bármiféle sajátos jogot, az Emberi Jogok Európai Bírósága indíttatást érzett, hogy esetjogát a környezeti ügyek irányában alakítsa, annak a ténynek betudhatóan, hogy az Egyezmény egyes jogainak gyakorlását alááshatja a környezetben okozott kár és a környezeti kockázatoknak való kitettség.”

A két anyagból a *következő lehetőségeket, egyes emberi jogokat* sorolhatjuk fel:

- az élethez való jogot (2. cikk);
- az embertelen vagy lealacsonyító bánásmód (3.cikk);
- szabadság és biztonság (5.cikk);
- a tisztességes eljáráshoz és bírósághoz forduláshoz való jogot (6. cikk);
- a magán- és családi élet, az otthon joga (8. cikk);
- az információs jogok (10. cikk);
- a gyülekezési és egyesülési jog (11. cikk);
- a hatékony jogvédelemhez való jogot (13. cikk), illetve
- a birtoklás zavartalanágához való jogot (1. sz. jegyzőkönyv 1. cikke).

Ugyancsak említést érdemel a Kézikönyv szerint az Európai Szociális Charta 11. cikke, az egészséghez való jog védelméhez kapcsolódóan. De erre külön pontban térek vissza.

Ugyanakkor hiába listázhatunk az Európai Konvencióból több lehetőséget, amelyek a környezethez való jog közvetett védelmében felhasználhatók, mindez nem változtat azon a fent már említett tényen, amit a Kézikönyv maga is megállapít: „Sem a Konvenció, sem a Charta nem szolgál arra, hogy a környezet általános védelmét biztosítsa, és kifejezetten nem garantálják a megfelelő, csendes és egészséges környezethez való jogot. Mindenesetre, mind a Konvenció, mind a Charta közvetett módon lehetőséget ad a környezeti kérdésekkel kapcsolatos bizonyos védelemre, amit jól bizonyít a Bíróság fejlődő esetjoga vagy a Szociális Jogok Bizottságának e téren született határozatai.”³⁴

Ugyancsak a kézikönyvből kiemelve egy rövid áttekintést:³⁵ „A környezeti tényezők az egyének számára biztosított egyezményben biztosított jogokat három különböző úton érinthetik:

- elsősorban a Konvencióban foglalt jogokat közvetlenül sérti a környezeti állapot [...]
- másodsorban a környezeti problémák az érintettek számára eljárási jogokat generálhatnak [...]
- harmadsorban a környezetvédelem más emberi jogokba való beavatkozás kapcsán jelenthet jogi alapot.”

Mindez azért nyer különös fontosságot, mert az EJEB nem nézhette tétlenül, hogy a nem létező közvetlen jogalap, a nem létező konkrét emberi jog hiányában a 20. szá-

34 Council of Europe (2012) i. m. 7.

35 Council of Europe (2012) i. m. 8.

zad végén nem lehet foglalkozni környezetvédelmi ügyekkel. Ez nem lenne más, mint a tehetetlenség bizonyítéka, talán nem túlzás azt állítani, hogy a bírák alkalmasságának is fokmérője. Mit tehetünk jogértelmezéssel, analógiával, meddig juthatunk el az emberi jogok tartalmának formálásában? Látni fogjuk azt is, hogy ennek a jogértelmezési gyakorlatnak szükségképpen van határa, ami egyben az Egyezmény jelenleg adott keretei végső határának is tűnik.

Az *EJEB kezdeményezéseit e téren a szakma osztatlan támogatása kísérte*: „Az Emberi Jogok Európai Bírósága nagy aktivitást mutatott a tiszta és egészséges környezethez való jog a létező polgári és politikai jogok közötti megformálása terén”, illetve „[a] bíróság közvetett módon élesztette fel a környezeti jogokat, saját jogértelmezésén keresztül, a más jogoknak biztosított védelem alkalmazásával”.³⁶ „Annak ellenére, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendelkezéseit nem kifejezetten a környezet védelmére tervezték, az egyének alkalmanként kereshetik az igazságukat a környezeti kérdésekben, keresetüket az EJEB (Strasbourg) elé terjesztve. És nem egyszer sikeresen.”³⁷ „Ami a közös ezekben a kezdeményezésekben, az nem mást, mint az a cél, hogy segítse az emberek érdekeit érvényesülni olyan téren, mint az egészség, a jólét vagy a szennyezés különböző formáinak elkerülése; Olyan cél, amely nem tér el igazán az emberi jogoktól.”³⁸ Ugyanitt, a konklúziók között: „Alappal feltételezhetjük, hogy az Egyezmény kiterjesztése egyes környezeti kérdésekre nem annyira ellentmondásos, és jól illeszkedik az Egyezmény intézményeinek érdekei közé, amelyek hatékony Egyezményt szeretnének látni, amelyik reagál a társadalmi kihívásokra.”³⁹

Visszatérve a fenti felsoroláshoz, jelen tanulmány keretében nem tárgyalhatom valamennyi cikkhez kapcsolódó joggyakorlatot, annál is inkább, mert nem is lenne erre szükség. A felsorolt cikkek érintettsége nem egy esetben csak marginális, és akkor sem egyedül, hanem más – mondhatni, karakterisztikusabb – cikkekkkel együtt jelenik meg. Nem mondható jellemzőnek tehát a 3. cikk és az 5. cikk. A további cikkek joggyakorlata két alapvető szempont köré csoportosítható: a) *a környezethez kapcsolható érdemi emberi jogi kérdések* – a szubsztancia –, vagy másként *a környezetvédelem és emberi jogi kapcsolat anyagi joga*. A 2. cikk, az. 1. számú jegyzőkönyv 1. cikke és különösképpen a 8. cikk sorolható ebbe a körbe, és bizony e körben a jogértelmezésnek sok akadályt kell leküzdenie; b) *a környezetvédelmi érdekek érvényesülését elősegítő eljárásjogi kérdések*: a 6. cikk, 10. cikk, 11. cikk és a 13. cikk. Az eljárásjogi keretek helyzete egyszerűbb, a kapcsolódás a meglévő jogokhoz gyakorlatilag evidencia.

36 Malgosia Fitzmaurice: Environmental Degradation. In Moeckli–Shah–Sivakumaran (eds.) (2010) i. m. 628.

37 Building expertise, sharing good practises, improving access to justice in environmental matters – 161 Italian citizens won before the European Court of Human Rights, News / 6 February 2019, Analysis from Malgorzata Kwiedacz-Palosz, ClientEarth (Official page of the ATOJ EARL project, funded by the European commission LIFE programme Access to justice for a Greener Europe).

38 Ole W. Pedersen: The Ties that bind: The environment, the European Convention on Human Rights and the Rule of Law. *European Public Law*, 16. (2010), 4. 571–595.

39 Pedersen (2010) i. m. 36–37.

A következőkben elsősorban az első, anyagi joginak mondott, kérdésekre fordítok figyelmet, röviden említést téve csupán az eljárási jogi jellegű jogokról. Ehhez érdemes felidézni a kérdéses három cikket:⁴⁰

„2. cikk: Élethez való jog

1. A törvény védi mindenkinek az élethez való jogát. Senkit nem lehet életétől szándékosan megfosztani, kivéve, ha ez halálbüntetést kiszabó bírói ítélet végrehajtása útján történik, amennyiben a törvény a bűncselekményre ezt a büntetést állapította meg.

8. cikk: Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog

1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

1. sz. jegyzőkönyv

1. cikk – Tulajdon védelme

Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.”

3.1. A 8. cikk

A három kiemelt cikk közül a 8. cikkel kezdem, hiszen ez jelenti az EJEB-joggyakorlat legnagyobb részét (az idén márciusi „factsheet” – amely minden cikkre kitér – felét elfoglalva), illetve ebben tér el talán legjobban az adott cikk eredetileg tervezett céljától, érdemben és jelentősen tágítva azokat. Egyebekben pedig a 8 cikk gyakran szerepel a már jelzett más cikkek mellett hivatkozási alapként. Ha valakit a 8. cikk mostani állapotának kialakulási története érdekel, az elolvashatja azt Pedersennél.⁴¹

40 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

41 Pedersen (2010) i. m.

A 8. cikk jelen értelmezését a már említett *Arrondale*-ügy kezdte, de érdemben az első a *López Ostra v. Spanyolország* ügy⁴² volt. A *López Ostra*-eset egy, a panaszosok lakása közvetlen közelében lévő, illegális szilárd és folyékony hulladékokat kezelő létesítmény által okozott környezeti károokra alapozódott. A tényállás rövid tartalma emellett a spanyol hatóságok és bíróságok elmarasztalására is irányul, amelyek nem tettek meg mindent a panaszosok védelme érdekében. A Bíróság elfogadta az Emberi Jogok Európai Konvenciójának 8. cikkét mint jogalapot, amely a magán- és családi élet védelmét szolgálja. Az állam felelősségét – amelyet a 8. cikk 2. bekezdése követel meg – pedig nem aktív magatartásban, hanem abban látták, hogy valóban nem védte meg a panaszosokat, mert az állam részéről a jogsértés nem csupán az aktív beavatkozásban, hanem annak hiányában is áll. A konklúzió a 8. cikk tekintetében: „58. Figyelemmel a fentiekre, nem feledkezve meg az érdekelt állam számára nyitva álló cselekvési (mérlegetési) lehetőségekről, a Bíróság úgy találja, hogy az államnak nem sikerült megfelelő egyensúlyt találnia a város gazdasági jóléte – hogy tehát legyen hulladékkezelő létesítménye – és a kérelmező azon igénye között, hogy megfelelően élvezze az otthon, illetve magán- és családi élet tiszteletét.” A kérelmezők a listánkban ugyancsak felsorolt 3. cikkre is hivatkoztak, amit a Bíróság nem talált megalapozottnak. „60. [...] Azok a körülmények, amelyek között a család az évek során élt valóban nagyon nehezek voltak, de nem érték el az embertelen bánásmód 3. cikkbeli értelmét.”

Hasonlóan végződött a másik ismert esetben – *Guerra és társai v. Olaszország* (a határozat 1998. február 19-én született) – a Manfredoniában élő 420 lakos panaszja az Enichem mezőgazdasági kemikáliákat előállító üzem szennyezésével kapcsolatban. Valójában az olasz kormány már régóta foglalkozott a helyzettel, de – akárcsak Spanyolországban – nem történt semmi érdemleges, noha még polgári és büntetőjogi eljárásokat is indítottak, de ezek sem hoztak eredményt. Két cikk volt a hivatkozási alap: az információ megismerése és közlése, tehát a 10. cikk. Ezzel kapcsolatban a határozat leszögezi, hogy: „53. [...] Ez a szabadság nem jelenti azt, hogy az államot – olyan körülmények között, mint a jelenlegi eset – pozitív irányú kötelezettség terhelné, hogy saját elhatározásából gyűjtsön és közreadjon információkat.” A 8. cikk viszont megállja a helyét, mert a toxikus anyagok kibocsátása a családi és magánélet veszélyét jelenti. Ismét bebizonyosodott, hogy az államnak vannak pozitív kötelezettségei is az ilyen jogok védelmére.⁴³

A Bíróság ezen ítéleteket követően több hasonló ügyet tárgyalt, amelyekből az elsőt tíz évvel követő *Fadeyeva*-ügy⁴⁴ az, ami voltaképpen egyben összegzi is az eddigieket. A kérdéses ügyben felperesek szintén a 8. cikkre hivatkoztak, az otthonuk közelében lévő fémfeldolgozó üzem egészséget és jólétet veszélyeztető mivolta miatt. A megállapítások legfontosabbjai: „70. Ennek megfelelően, a 8. cikkely érintett sége megállapításához a környezeti zavarással összefüggésben be kell bizonyítani,

42 *López Ostra v. Spain*, Application no. 16798/90. A határozatot 1994. december 9-én fogadták el.

43 *Guerra v. Italy* (116/1996/735/932) 1998. ítélet 58. pont.

44 *Fadeyeva v. Russia* (55723/00) határozat, 2005. június 9-én.

hogy először a felperes magánszférájába történt tényleges beavatkozás, másodszor, hogy a súlyosság bizonyos szintjét is elérték.” A hatóságok felelőssége az adott ügyben abban áll, hogy lehetőségük volt értékelni a káros hatást és megtenni a szükséges intézkedéseket ezek megelőzése és csökkentése érdekében (92.). A Bíróság azt is megállapította, hogy a környezetvédelem egyre növekvő módon a közérdeklődés homlokterébe került. Ennek következtében az államok az ipari tevékenységek káros hatásainak csökkentésére számos megoldást fogadtak el. Ugyanakkor minden ilyen ügyben *a nemzeti hatóságok nyilvánvaló hibáját, mulasztását kell megtalálni*, amikor a különböző magánérdekek közötti versengő érdekek közötti egyensúly kialakítására törekednek. Jelen esetben az állam nem biztosított semmilyen hatékony megoldást annak érdekében, hogy a felperes elköltözhessen erről a területről, sőt nem is látszik, hogy tervezne olyan intézkedést, amely a helyi lakosok érdekében állana, és a szennyezés elfogadható korlátok közé szorítását célozná (133.). Így, noha az államnak széles körű mérlegelési joga van az intézkedésre, mégsem próbálta meg a megfelelő egyensúlyt kialakítani a közösség és a felperes érdekei védelmében, amely az otthon és a személyes élet megfelelő élvezetét hatékonyan biztosíthatná (134.).

A fenti – és számos más – mellett a *Moreno Gomez*-ügy⁴⁵ megfogalmazása is kiemelt jelentőségű:

„53. A Konvenció 8. cikke az egyének jogait védi a magán- és családi élet tekintetében, az otthon és a levelezés kérdésében. Az otthon általában az a hely, amely fizikailag körülírható és ahol a magán- és családi élet fejlődik. Az egyének joga van otthonának tiszteletben tartására, nem csupán a tényleges fizikai terület vonatkozásában, hanem e terület csendes élvezetében. Az otthon tiszteletben tartásához való jog megsértése nem korlátozható konkrét vagy fizikai sérelmekre, mint egy arra fel nem hatalmazott személy belépése a személy otthonába, hanem olyan sérelmeket is takar, amelyek nem konkrétak és nem fizikaiak, mint a zaj, a szennyezőanyag-kibocsátás, szag vagy a zavarás más formája. Egy súlyos jogsértés a személy otthonának tiszteletben tartására vonatkozó jogát sértheti meg, mert megakadályozza az otthon előnyeinek élvezetében.” A következtetés pedig már ismert: „57. Jelen ügyben nem a közigazgatási szervek beavatkozása jelent meg az otthon tekintetében, hanem ezek abbéli mulasztása, hogy nem léptek fel a kérelmező jogainak harmadik személy általi megsértése ellenében. [...] 62. Ezen körülmények között a Bíróság úgy találja, hogy az alperes állam nem teljesítette pozitív irányú kötelezettségét a kérelmező otthonához és magánélethez való jogának biztosítása érdekében, a Konvenció 8. cikkét megsértve.”

A továbbiakban csak egyes jellemző pontokat emelek ki egyes meghatározó ítéletekből, de ennek előtte mindenképpen szólnunk kell a két magyar vonatkozású ügyről, amelyekben voltaképpen az EJEB vonatkozó gyakorlatának alapvető megállapításait

⁴⁵ *Moreno Gomez v. Spain* (4143/02), 2005. február 16.

összegzik. Az egyik (*Deés*) az M5 autópálya létesítése kapcsán megnövekedett járműforgalommal összefüggésben került Strasbourgba,⁴⁶ és a kérelmező javára hozott eredményt.⁴⁷ A másik a MÁV által előidézett megemelkedett zajszintre alapozott ügy (*Bor*) volt,⁴⁸ amelynek ítéletét kiválóan lehet felhasználni az EJEB eljárására irányadó legfontosabb jellemzők bemutatására, hiszen addigra számos tapasztalat halmozódott fel, amelyeket itt összegezve látunk:

„24. A Bíróság emlékeztet arra, hogy az *Egyezmény nem biztosít kifejezett jogot a csendes környezethez*, de ha egy egyént közvetlen módon és súlyosan érint valamilyen zaj, akkor felmerülhet a 8. cikk alá tartozó kérdés [...] Attól függetlenül, hogy az ügy az állam arra vonatkozóan fennálló pozitív kötelezettsége szempontjából kerül elemzésre, hogy minden észszerű és megfelelő intézkedést megtegyen a kérelmező 8. cikk 1. bekezdése alapján fennálló jogainak biztosítására, vagy pedig abból a szempontból kerül megvizsgálásra, hogy a hatósági beavatkozás a 2. cikk alapján igazolt volt-e, az alkalmazott elvek nagyon hasonlóak. Mindkét összefüggésben figyelemmel kell lenni arra, hogy megfelelő egyensúlyt kell teremteni az egyén, illetve a közösség egészének versengő érdekei között; s mindkét kontextusban az állam bizonyos terjedelmű mérlegelési jogkörrel rendelkezik az Egyezménynek való megfelelés biztosítása érdekében megteendő lépések meghatározása során. Továbbá, a szükséges egyensúly megteremtése során a 8. cikk 2. bekezdésében említett céloknak még az 1. bekezdésből fakadó pozitív kötelezettségek vonatkozásában is lehet relevanciája. [...] A Bíróság korábban már megállapította, hogy a jogszabályban lefektetett határértékeket jelentősen meghaladó olyan zaj, amellyel kapcsolatosan a kormány nem tett megfelelő válaszigintézkedéseket önmagában is az Egyezmény 8. cikke megsértésének minősülhet.”

Tovább folytatva az alapkérdések összegzését:

„27. A Bíróság elfogadja, hogy a 8. cikkben biztosított jogok védelmére hivatott szabályozási és egyéb intézkedések meghatározása során az Egyezménynek való megfelelés biztosítása érdekében megteendő lépések kiválasztása terén az állam bizonyos terjedelmű mérlegelési jogkörrel rendelkezik (ld. fent hivatkozott *Deés* kontra Magyarország, 23. bekezdés). Hangsúlyozza azonban, hogy a szankciórendszer megléte nem elegendő, ha az nem kerül megfelelő időben és hatékonyan alkalmazásra. Ezzel kapcsolatosan a Bíróság ismételtén felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy a hazai hatóságok tizenhat éven keresztül semmilyen végrehajtandó

46 *Deés v. Magyarország* ügy, (2345/06. sz. kérelem), 2010. november 9.

47 „24. Ilyen körülmények között a Bíróság úgy véli, hogy közvetlen és súlyos zavarás állt fenn, amely érintette azt az utcát, amelyben a kérelmező él, és a szóban forgó időszakban megakadályozta a kérelmezőt otthonának élvezetében. A Bíróság úgy találja, hogy az alperes Állam nem teljesítette azon pozitív kötelezettségét, hogy garantálja a kérelmező lakásának és magánéletének tiszteletben tartásához fűződő jogát. Ezért az Egyezmény 8. cikkét megsértették.”

48 *Bor v. Magyarország* (50474/08. sz. kérelem), 2013. június 18.

intézkedésről nem határoztak annak érdekében, hogy a kérelmező ne szenvedjen aránytalan egyéni terhet.

28. Ezért a Bíróság azt a következtetést vonja le, hogy az állam nem tett eleget a kérelmezőt az otthona tiszteletben tartása tekintetében megillető jog biztosításával kapcsolatos pozitív kötelezettségének. Ezért az Egyezmény 8. cikkét megsértették.⁴⁹

Ígéretemhez híven most már csak egyes, eddig kevésbé vagy nem tárgyalt vonatkozásokra hívnám fel a figyelmet a számos jogesetből, méghozzá időrendben:

- A Heathrow repülőtér éjszakai repülések miatt indult eljárásában⁵⁰ (*Hatton*) ismét az állam pozitív kötelezettségei kerültek szóba, ahol a kötelezettségekre vonatkozóan az EJEB megállapítja: „119. [...] a környezeti ügyekben az állam felelőssége abban is megmutatkozhat, hogy nem szabályozza megfelelően a magángazdaságot, olyképpen, ahogy azt az Egyezmény 8. cikke elvárja.” A kérdés tehát az állam kötelezettségei mellett a gazdasági és környezeti érdek közötti egyensúly megtalálása is. Figyelemmel azonban az állam folyamatos lépéseire, a pozitív kötelezettség hiánya nem volt megállapítható. A 96. pont kiemeli, hogy „[n]incs az Egyezményben a tiszta és csendes környezetre vonatkozó jog, noha amennyiben egy egyén közvetlenül és súlyosan érintett a zaj vagy más szennyezés által, a 8. cikkre hivatkozhat”. Különösen fontos kérdésre világít rá ismét az EJEB, amikor aláhúzza: „97. Ugyanakkor a Bíróság ismételtel felhívja a figyelmet az Egyezmény alapvetően szubszidiárius szerepére. A nemzeti hatóságoknak közvetlen demokratikus felhatalmazásuk van és emellett – amint erre a Bíróság rámutatott több esetben – jobb helyzetben is vannak, mint egy nemzetközi bíróság annak megítélésében, milyenek a helyi szükségletek és feltételek.”
- A környezet védelme jelentősen erősödő szempont, ami a közösség, és éppen ezért a közigazgatási hatóságok érdeke is egyben (*Hamer*). „A pénzügyi szempontok és még egyes más alapjogok sem – mint a tulajdon – nem kaphatnak prioritást a környezetvédelmi megfontolásokkal szemben [...] a hatóságoknak ezért feltételezzük a felelősségét.”⁵¹
- Miközben nem találta befogadhatónak a kérelmet (*Furlepa*), az EJEB az elutasításon belül tett néhány fontos értelmezési megjegyzést tesz vagy ismételt meg az egész megközelítés érdemére nézve:⁵² „[E]zzel összefüggésben a Bíróság emlékeztet arra, hogy nincs az Egyezményben a tiszta és csendes környezetre vonatkozó jog, noha amennyiben egy egyén közvetlenül és súlyosan érintett a zaj vagy más szennyezés által, a 8. cikkre hivatkozhat [...] ami a súlyos környezeti szennyezéssel összefüggésben merülhet fel, amikor az érinti az egyén jólétét

49 Bor v. Magyarország 27. és 28. bek.

50 Hatton v. UK (Application no. 36022/97), 8 July 2003.

51 Hamer v. Belgium (Application no. 21861/03), 27 November 2007. 79. pont.

52 Furlepa v. Poland (Application no. 62101/00), 18 March 2008.

és megakadályozza otthona élvezetében oly módon, ami magán- és családi életét hátrányosan érinti, anélkül is, hogy egészségét súlyosan veszélyeztetné.”

- A bíróság nem vonta kétségbe, hogy lennie kell egy olyan európai vagy egyetemes felfogásnak, amely védi a *kulturális örökséget (Ahunbay)*. Mindez ma a kisebbségek, őslakosok jogaival összefüggésben létezik a jogvédelem szintjén. Ilyen általános egyéni jog nincs.⁵³
- Az egyik legutóbbi jelentős ügy⁵⁴ (*Cordella*) az olasz Ilva acélmű szennyezését ismerte el olyanak, amely 180 panaszos, illetve az egész környék életét megnehezítette, és ahol az állam nem teremtette meg a *közérdek és az egyéni érdek közötti megfelelő egyensúlyt*.

3.2. A 2. cikk

Talán nem túlzás azt állítani, hogy a 8. cikk és a 2. cikk alkalmazása közötti egyetlen igazi különbség, hogy az utóbbi esetben sajnálatos módon haláleset is bekövetkezett, amivel az egyébként *jobbára azonos tartalom egy fokozottabban súlyos szintre jutott*. Az alapok – tehát az okozat, az állam kiemelt felelőssége, mégpedig pozitív irányban megnyilvánuló lépések révén – itt is megjelennek. A hatás súlyossága e téren sajnálatos módon adott. Az is lényegi elem, hogy a 8. cikk valójában szinte minden esetben együtt értelmezhető a 2. cikkel, bár a hangsúly itt eltérő.

A legismertebb – lévén érdemben első ebben a tárgykörben – jogeset az *Öneryildiz v. Törökország* eset,⁵⁵ amelyben egy 1993. április 28-i baleset játszott főszerepet. A tényállás szerint a panaszosok családjának egyes tagjai – és sokan mások – halálát okozta egy Isztambul külvárosában működő nem megfelelő műszaki állapotú hulladéklerakó, amely több évtizede a hatóságok jóváhagyásával működött. A lerakóban felgyülemelő metángáz robbanása következtében a lerakó egy része, illetve vele a domboldal leomlott az alatt fekvő nyomornegyed házaira, 39 emberre végzetesen. A lerakó műszaki állapotát már korábban is kifogásolták, de nem történtek lépések annak lezárására. A kérdéses nyomornegyed házai pedig illegális telepítésnek számítottak, ugyanakkor a hatóság által ismert és megtúrt módon.

Az élethez való jog jelentette az elsődleges hivatkozási alapot, amellyel kapcsolatban a Bíróság egybek között megállapította: „A Konvenció 2. cikk 1. bekezdésének első mondata értelmében az államnak nem csupán tartózkodnia kell az élet szándékos és illegális kioltásától, hanem biztosítania is kell az élethez való jogot általában, és egyes jól meghatározható esetekben mindez olyan kötelezettséget is ró az államra, amely szerint tegye meg azokat az intézkedéseket, amelyek a joghatósága alatt élők életének megóvásához szükségesek.” (62.) *A hatóságok jelen esetben tudtak vagy legalábbis tudhattak volna az életet is fenyegető veszélyről, és „elmulasztották megtenni azokat az intézkedéseket, amelyek hatalmukban álltak volna, és amelyek révén a koc-*

53 Ahunbay és Tsai v. Törökország (6080/06), 21. 06. 2016.

54 Cordella and Others v. Italy (application nos. 54414/13 and 54264/15), 24. 01. 2019.

55 Öneryildiz v. Turkey (application no. 48939/99), 2002. június 18-i ítélet.

kázatok elkerülhetők lettek volna”. (63.) Mindezek összefüggésbe hozhatók a környezeti kérdésekkel. „Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az európai elvárások legutóbbi fejlődése e tekintetben aláhúzza a nemzeti közigazgatási hatóságok kiterjedt figyelmének szükségességét a környezeti területen, különösen olyan létesítmények esetében, amelyek a települési hulladék tárolására szolgálnak és amelyek működtetése jelentős kockázattal jár.” (64.) A hatóságok magatartása esetében „nem indokolt különbséget tenni a tevékenység, mulasztás vagy »gondatlanság« között, amikor azt vizsgáljuk, megfeleltek-e kötelezettségeiknek”. (65.)

Ez az eset a többi hasonlóra nézve is meghatározó maradt, érvelési rendszere megállta az idők próbáját. Alább a 8. cikkhez hasonlóan röviden utalok egyes jellemző esetekre, ugyancsak – a határozathozatal szerinti – időrendben:

- Földcsuszamlások és ezek következtében halállal is járó következmények jelentek meg egy oroszországi (Tynauz) esetben⁵⁶ (*Budayeva*). Az EJEB itt is – ahogy máshol is – utalt arra, hogy a gondolatmenet, a követelmények az állam vonatkozásában a 2. és a 8. cikk esetében (133.) „nagyban fedik egymást”. *Az államnak számos lehetőség áll rendelkezésére, amelyek között választhat.* A hatóságoknak tudatában kell lenniük, milyen veszélyes a terület, és gondoskodni kell megfelelő monitoringról is, hogy jelezni tudják a várható veszélyeket, hogy fel tudjanak készülni. Az EJEB érdemi vizsgálatot is folytatott, mert a hatóságok ezt nem tették meg.
- A máltai hajógyári munkások panaszában⁵⁷ (*Brincat*) ugyancsak találkozik a 2. és 8. cikk. A munkások az 1950-es évek és a 2000-es évek eleje között erős azbesztszennyezésnek voltak kitéve. Ismét felmerül *az állam pozitív irányú felelőssége*, amely egyebek között a megfelelő jogi és igazgatási keretek megteremtésére terjed ki, valamint a gyakorlati intézkedésekre és a megfelelő információra. Természetesen itt is, ahogy minden más esetben az állam mérlegelési szabadságát emelik ki. Számos lehetősége lett volna az államnak, amivel nem élt. Ezzel a 2. cikkel kapcsolatos pozitív kötelezettségeit szegte meg azok irányában, akik már nem élnek. A 8. cikk pedig azokra terjed ki, akik ma is élnek.
- Elviékben jelentős *egészségkárosodás* – leukémia – lehet az Ilva üzem szennyezéseinek következménye⁵⁸ (a Cordella-ügyben is ez az üzem volt a felelős), ami elviékben alapot adhat a 2. cikk alkalmazására, de a panaszos nem tudta bizonyítani, hogy a tudomány jelenlegi állása alapján az állami szervek súlyos mulasztást követtek volna el (*Smaltini*).
- Törökország egy földrengésveszélyes övezetében épült ház egy esemény következtében összedőlt, 9 halott maradt a helyszínen⁵⁹ (*Özel*). A következtetés

56 Budayeva and Others v. Russia (applications nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02), 29. 09. 2008.

57 Brincat and Others v. Malta (applications nos. 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11, and 62338/11), 24. 07. 2014.

58 Smaltini v. Italy (application no. 43961/09), 16. 04. 2015.

59 Özel and Others v. Turkey (applications nos. 14350/05, 15245/05 and 16051/05), 17. 11. 2015.

elsősorban az, hogy a *természeti katasztrófák esetében is van az állam magatartására nézve elvárás*, a felkészítés, tájékoztatás, ellenőrzés, például a rendezési tervek felügyelete, amely akár az engedélyezési folyamatokra is kiterjed (építési engedély). Ez akkor is alapvető kérdés, ha amúgy eljárási okokból érdemben nem foglalkoztak az ügygel.

3.3. Az 1. sz. jegyzőkönyv 1. cikke

Az *Öneryildiz*-esetben az élet mellett a *birtoklás kérdése* különös jelentőségre tesz szert, hiszen az áldozatok egyfajta „bádogvárosban” laktak a lerakó körül, tehát jószereivel háznak sem nevezhető építményekben, amelyeket nem saját tulajdonú telekre húztak fel. A Bíróság e tekintetben is – a birtoklási módok közötti bármiféle megkülönböztetés nélkül – az állam pozitív kötelezettségeit emelte ki (145.), méghozzá a következők szerint: „Annak megítélése terén, hogy létezik-e ilyen pozitív kötelezettség, tisztességes egyensúlyt kell teremteni a közösség érdekei és az egyén érdekei között. [...] Ez a kötelezettség kétséget kizáróan fennáll, többek között akkor, amikor közvetlen kapcsolat van azon intézkedések között, amelyet a kérelmező joggal vár el a hatóságoktól és a birtokláshoz való jog gyakorlása között.” A Bíróság következtetése szerint „a közigazgatási hatóságok mulasztásainak láncolata, amelyek a metángáz robbanás kockázatának elkerülésére lettek volna szükségesek és a kérdéses földcsuszamlás ugyancsak ellentétben áll az 1. sz. Jegyzőkönyv 1. cikke szerinti a jog »gyakorlati és hatékony« védelméhez szükségesek. Ez a helyzet a nyugodt »birtoklás« jogának egyértelmű megsértése, és a kérelem első részének vizsgálati céljai szerint, megfelel a »beavatkozás« fogalmának.” (146.)

A birtoklás – itt tulajdon – kérdése a *Budayeva* esetben is napirendre került. Amiért ez az ügy kiváltképpen tanulságos, az a *különbségtétel az érintett alapjogok között*, mégpedig a *birtokláshoz való jog egyértelműen kisebb jelentőségűnek tekinthető, mint az élethez való jog*. „175. Ezért a Bíróság úgy véli, hogy a jelen ügy céljainak megfelelően különbséget kell tenni az Egyezmény 2. cikkével, illetve az 1. sz. jegyzőkönyv 1. cikkével kapcsolatos kötelezettségek között. Amíg az élethez való jog alapvető fontossága megköveteli, hogy a 2. cikkel kapcsolatosan megjelenő pozitív kötelezettségek értelmében minden meg kell tenni, ami a hatóság hatalmában áll a természeti katasztrófa elkerülésére érdekében ezen jog védelmére, addig a békés birtokláshoz való jog nem abszolút jog, ezért nem terjedhet tovább, mint ami az adott körülmények között észszerű. Ennek megfelelően a hatóságok mérlegelési lehetősége is nagyobb, mint az emberi életek megvédése esetében.” Ebből eredően lesz majd a kártérítés összege is meghatározható.

4. Az Európai Szociális Karta és a környezet

Az Európai Szociális Karta az Egyezmény által közvetlenül nem érintett kérdést, *az egészség védelmét állíthatja csatasorba a környezeti érdekek védelmére*. Az Egyezmény szól

az élethez való jogról, ami több, mint az egészség, illetve az otthon, a magán- és családi élet védelméről, ami pedig jelenthet átfedést, de mégis kissé más, mint az egészség, tehát voltaképpen kiegészíti a másik kettőt, betölti az űrt talán éppen a legfontosabb kérdéssel.

I. rész 3. „Minden dolgozónak joga van a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez.”

(Ezt megismétli a 3. cikk is.)

11. Cikk Az egészség védelméhez való jog

„Az egészség védelméhez való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy akár közvetlenül, akár a köz- vagy magánszervezetekkel együttműködve megfelelő intézkedéseket tesznek.”

A körülmények tisztázásaként annyit mindenképpen érdemes megjegyezni, hogy a Kartát 1961-ben írták alá, hatályos szövege az 1996-os módosítás eredménye. Az Egyezménnyel ellentétben a Karta nem feltétele a Tanács tagságának. Fontos eleme a Bizottság, amelyik egyfajta kiegészítője az EJEB-nek – jelentősen eltérő hatáskörrel természetesen –, részben ellenőrzi a Karta végrehajtását, részben panaszokkal foglalkozik. Ez utóbbi lehetőség alapja az 1995-ben aláírt és 1998-ban hatályba lépett jegyzőkönyv a kollektív igényekről (panaszokról), amely – ellentétben az EJEB-bel, ahol kizárólag egyéni panaszok vizsgálatára kerülhet sor – egyes NGO-któl fogad panaszokat, a részes állam Kartát sértő magatartásaival kapcsolatban. A végső szót a Miniszterek Bizottsága adja ezen ügyekben is.

A Szociális Ügyek Bizottsága két jelentős, valóban előremutató ügyben hozott figyelemre méltó döntést. Mindkettő Görögországgal volt kapcsolatos, és mindkettő azonos eredményre jutott, sőt egyre több lépést tettek az elfogadás irányában.

A *Marangopoulos*-ügyben⁶⁰ a kiváltó ok egy hosszú ideje működő lignitbánya, és a hozzá kapcsolódó, a lignitet fűtőanyagként használó erőművek kérdése, mindkét esetben azon okból, hogy nem vették kellő módon figyelembe a környezetre ható következményeket, illetve ezeket nem mérsékeltek. A Bizottság alaposan körüljárta a kérdést, kiváltképpen *nagy figyelmet fordított az EU környezeti jogi rendelkezéseire, illetve a kapcsolódó joggyakorlatra, valamint a klímavédelemmel kapcsolatos nemzetközi elvárásokra*. Ez az ügy volt az első, amely *hangsúlyt adott a környezetvédelemnek*, kiindulva abból, hogy „194. A Bizottság rávilágít, hogy a Karta egy élő szervezet, amelynek célja a jogok védelme, nem csupán elméleti szinten, hanem tényszerűen is [...] Ennek megfelelően a Kartában megjelenő jogokat és szabadságokat az aktuális viszonyokra vonatkoztatja.” A következmény tehát: „195. A Bizottság ennek következtében figyelembe vette azon növekvő számú kapcsolatokat, amelyeket azon államok, amelyek tagjai a Kartának és más nemzetközi szervezeteknek, manapság megteremtene az egészség és az egészséges környezet védelme között, amiért a Karta

60 *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece*, Complaint no. 30/2005, Adoption: 6. December 2006.

11. cikkét (az egészség védelméhez való jog) úgy értelmezik, mint ami magába foglalja az egészséges környezethez való jogot.” A Karta 11. cikke és az Egyezmény 2. cikke között olyan viszonyt lehet felfedezni, amely egymást szervesen kiegészíti (202.).

A határozat számos alapvető kérdést tárgyal, amelyeket itt – helytakarékossági célból – nem kívánok részletesen elemezni, mindenesetre kiterjedt felsorolást ad a nemzeti hatóságok kötelezettségeire nézve (203.), megállapítja az is, hogy a fentiek mellett a Karta 3. cikke, ami a biztonságos és egészséges munkakörnyezetre vonatkozik – tegyük hozzá, hogy ez egy szűkebb kört jelentő védelmi tárgykör, mint az egészséges környezet – *az ember integritása védelmének egy része*. Mindezek számos elemmel segítik elő az egészséges környezethez való potenciális jog majdani alapozását.

A 2011-es ügyben (FIDH)⁶¹ az Asopos folyóban elhelyezett hulladék és az abból származó szennyezés emberi egészségre gyakorolt hatásait panaszolta fel, ugyancsak a 11. cikkre hivatkozással. Ami különösen lényegi szempont volt ebben az ügyben is, hogy a Bizottság *kifejezetten részletesen foglalkozott EU-joggal* és az uniós szervek – így a Bíróság – eljárásaival is, amelyeket kiemelten fontos hivatkozási alapként kezelt. Mindebben a Bizottság teljes mértékben támaszkodik a megelőző, fentebb ismertetett döntésre, amelynek világos konklúziója tehát: „51. A Bizottság szerint a Karta 11. cikkében biztosított egészséghez való jog, amelyik kiegészíti az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkét (a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog), amint azt az Emberi Jogok Európai Bírósága értelmezte. Ez utóbbi értelmében a súlyos környezetszennyezés hátrányosan befolyásolhatja az egyének jólétét, így megvalósítja a 8. cikk sérelmét.”

Mindezek és az itt meg nem ismételt értelmezés mellett, ebben a határozatban megjelenik egy fontos újabb elem, amely a környezetvédelem jogi kérdéseinek egyik legjellemzőbb *differentia specificája*, ez pedig *az elővigyázatosság elve*. „150. Ami az egészséghez való jog védelmének érvényesülését jelenti, a Bizottság figyelembe veszi, hogy azon esetekben, amikor az előzetes tudományos értékelés arra utal, hogy észszerűen feltételezhető, hogy az emberi egészségre várhatóan káros hatások jelennek meg, az államok elővigyázatossági intézkedéseket kell tegyenek, a 11. cikkben jelzett magas szintű védelemnek megfelelően.” A döntés 153. pontja pedig megállapítja a jogsértést, az ott felsorolt indokokra tekintettel.

A bizottsági határozatok kapcsán számos kapcsolódó kommentárt találhatunk, közülük emelek ki egyet:⁶² „Ami kiváltképpen figyelemre méltó a bizottsági érvelésben az az »egészséges környezethez való jog« kifejezett elismerése, ami az egészséghez való jogon belül jelenik meg és összefüggés az EJEB élethez való jogával.” „A Bizottság határozata ezért úgy értékelhető, mint a környezeti ügyek előremutató módon történő befogadása az európai emberi jogi intézmények részéről.”

61 International Federation for Human Rights (FIDH) v. Greece, Complaint no. 72/2011 European Committee of Social Rights, Adoption: 23 January 2013.

62 Mirja Trilsch: European Committee of Social Rights: The right to a healthy environment. *International Journal of Constitutional Law*, 7. (2009), 3. 529–538.

Ez év februárjában a grúz elnökség által 2020. februárban rendezett magas szintű konferencián elhangzott bizottsági elnöki hozzászólás⁶³ leszögezi annak fontosságát, hogy „lépéseket kell tenni az Európai Szociális Karta mellett olyan jegyzőkönyv megfogalmazására, amelyik elismeri (ahogy az amerikai kontinensen már megtörtént) a környezeti kérdések emberi jogi védelem alá helyezését. Ebben a tekintetben úgy vélem, hogy az Európai Szociális Karta lenne erre a legalkalmasabb jogi keret, inkább, mint az Emberi Jogok Európai Egyezménye, amelyik közismerten a polgári és politikai jogokra koncentrálna egy »egyéni jogvédelmi« megközelítéssel.” Megindult tehát egy olyan mozgalom, hogy a Szociális Karta vigye el a pálmát, amelyre mindenképpen nagyobb esély mutatkozik, mintsem az Egyezmény módosítására.

5. Az eljárási jogok útján

A környezethez való jog érvényesülésének megoldási módjai, a kérdéses jog elhelyezkedésének minél egyszerűbb megoldásai a kezdetektől foglalkoztatják a jogirodalmat, és a lehetőségek nem is igen változtak az évek során. Egy ma is ugyanúgy aktuális – hiszen a nemzetközi jog adós maradt a kodifikálással – tanulmány ennek kiváló összegzését adja:⁶⁴ „Három megközelítési módról van szó: először a meglévő jogokat mobilizálni környezeti célokra; másodsor környezeti szempontból újraértelmezni a meglévő jogokat; és harmadszor, kifejezetten környezeti szempontú jogokat alkotni.” Ezen belül a harmadik opció esetében is két megoldás lehetséges: az eljárási jogok útja és az anyagi jogi lehetőség. Az előbbi egyszerűbb választás: „[N]agyon nehéz egyetlen pontos megfogalmazását adni a megfelelő környezethez való anyagi jognak. Ezért a rugalmasabb, áttekinthetőbb, célra-irányozott megközelítés, ha az embereket felvértezzük erőteljes eljárási jogokkal, amelyek erősíthetik a nyílt és alapos érdemi vitákat.”

Az eljárási jogi megközelítést másképpen a társadalmi részvétel elemeinek tekinthetjük, amely évtizedek óta folyamatosan része a nemzetközi és nemzeti környezeti jogoknak. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint a 1992-es Riói Nyilatkozat,⁶⁵ amely 10. elvében már adottnak tekinti, hogy: „A környezeti ügyeket a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével a megfelelő szinten lehet kezelni.”⁶⁶ A társadalmi

63 *Intervention by Giuseppe Palmisano, President of the European Committee of Social Rights. High-level Conference “Environmental Protection and Human Rights”, Organised under the aegis of the Georgian Presidency of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Strasbourg, 27 February 2020.*

64 Anderson, Michael R.: *Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview*, in *Human Rights Approaches to Environmental Protection 2–10*, (A Boyle – M. Anderson ed. 1996), közreadta: *Environmental Protection and Human Rights*, Donald K. Anton and Dinah L. Shelton Cambridge University Press, 2011. 134–137.

65 *Részletes elemzés: Az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájának Magyar Nemzeti Bizottsága: Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája: Tények és adatok.* Budapest, 1992. magyar nyelvű szövege: *Riói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről.*

66 A 10. elv folytatása: „Nemzeti szinten minden egyénnek biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, melyekkel a közhivatalok és a hatóságok rendelkeznek;

részvétel, így az eljárási jogok hatékony érvényesítése érdekében Európában, az ENSZ EGB égisze alatt, nem sokkal később megalkották a 2001. évi LXXXI. törvénnyel hazánkban is kihirdetett „a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról” szülő, *Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott egyezményt*. Ennek 1. cikkelye, a környezethez való jogra is utalva egyben, kimondja és egyben a fenti 10. elv lényegi tartalmát is megismétli: „A jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, ezen Egyezményben Részes valamennyi Fél garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben.”⁶⁷

Az Egyezmény, a fentiekben felsorolt cikkeinek bizonyossága szerint sokkal közvetlenebbül foglalkozik ezekkel az eljárási típusú jogokkal – még ha természetesen nem „társadalmi részvételi jogok a környezetvédelemben” címszó alatt is –, mint magával a környezeti jogokkal, igazolva azt az előzetes feltételezést, hogy *sokkal egyszerűbb az eljárási jogokat megfogalmazni, mint érdemi megközelítést megformázni a környezeti jogok terén*. A következő néhány példában nem az Egyezmény cikkei alapján, hanem a társadalmi részvétel előbb bemutatott három pillérére alapozva mutatom be az EJEB vonatkozó jogértelmezését:

- Az információval kapcsolatos jogok között kiváló példát szolgáltat a *Guerra és társai* eset,⁶⁸ ahol a hatóságok nem informálták megfelelően a társadalmat az üzem potenciális káros hatásairól, ezzel a 8. cikket sértették meg, mert az ott lakók nem lehettek képesek felmérni azokat a kockázatokat, amelyek a közelben lakás miatt rájuk hárultak. „60. [...] A kérdéses esetben a kérelmezők, egészen a műtrágyagyártás 1994-es megszűnéséig várnak arra, hogy megfelelő információt kapjanak, ami alapján fel tudják mérni annak kockázatát, ha ők és családjuk tovább élnek Manfredoniában, egy olyan városban, amely különösen kitett az üzem baleseti kockázatának.”
- A *Tatar-ügy*⁶⁹ a tiszai cianidszennyezés miatt ismert Baia Mare bánya esetéhez kapcsolódó jogi igényeket tárgyalta, sikerrel. Az EJEB szerint a 2000. januári baleset kapcsán a város polgárait értesíteni kellett volna, feltárva a környezetegészségügyi kockázatokat (101.), és a 8. cikk megsértésének egyik oka ezen

beleértve a veszélyes anyagokra és az állampolgárok közösségeit érintő tevékenységekre vonatkozó információt; és lehetővé kell tenni a döntéshozatali folyamatban való részvételt. Az államok segítsék elő és bátorítsák a lakosság tudatosságát és részvételét azzal, hogy széles körben hozzáférhetővé teszik az információkat. Hatékony hozzáférést kell biztosítani a bírósági és igazgatási eljárásokhoz, beleértve a jóvátételt és helyreállítást.”

67 Számos információt és részletet találhatunk az Egyezmény kiadványában: United Nations Economic Commission for Europe: *The Aarhus Convention. An implementation guide*. 2014.

68 *Guerra v. Italy* (116/1996/735/932), 1998.

69 *Tătar c. Roumanie* (Requête no 67021/01), 27 janvier 2009.

információ elmaradása, ahogyan vizsgálatokat sem végeztek időben a következményekről, illetve később azok eredményeit sem ismertették (113.).

- A már ismert *Öneryildiz*-esetben⁷⁰ kiemelték, hogy a kormányzati szervek tudtak a lerakó környékének nyomornegyedeiről (Ümraniye), azt megtűrték, és nem akadályozták meg, hogy a hulladéklerakó közelében telepedjenek le, sőt inkább elősegítették az illegális telep működését (85.). Mindeközben a hatóságok a legkisebb erőfeszítéseket sem tették meg, hogy az érintetteket a veszélyekről felvilágosítsák (86.).
- A *Budayeva*-ügy⁷¹ sem marad adó az információ fontosságának kérdésével, hiszen az állam pozitív irányú kötelezettségei tartalmi és eljárási kérdésekre is kiterjednek, így az életveszélyes katasztrófa helyzetről való megfelelő tájékoztatásra (131.).

A *döntéshozatali részvétel* összefüggésében is vannak tanulságok:

- A *Hatton*-ügy⁷² számos tanulsága közül az egyik, hogy a kormányzati szerveknek megfelelő vizsgálatokat és tanulmányokat kell folytatni (és ez meg is történt), hogy megfelelő alapozást kapjanak az érdekek közötti megfelelő súlyozáshoz (128.).
- A *Tatar*-ügyben az engedélyezési folyamatban sem adtak megfelelő lehetőséget, sem a megismerésre, sem a döntésekbe való beleszólásra, nem voltak megfelelő tanulmányok és vizsgálatok sem, illetve minden döntéssel kapcsolatban biztosítani kellett volna a jogorvoslati jogokat is (88.).
- Az *Öneryildiz*-esetben hangsúlyossá vált, hogy olyan jogi és igazgatási kereteket kell kialakítani, amely alkalmas arra, hogy megfelelő védelmet nyújtson az életet fenyegető veszélyek ellen (89), beleértve az engedélyezési, biztonsági, ellenőrzési feladatokat is, és ezekkel kapcsolatban eljárási jogokat is kell biztosítani (90.).

A *független fórumokhoz fordulás lehetősége* – ez főként bíróságot jelent – is sok esetben erősen hiányos.

- Az *Öneryildiz*-esetben a fenti folytatásaként a már említett jogi és igazgatási feltételek mellett a megfelelő jogorvoslati lehetőségek – bírói vagy igazgatási – sem maradhatnak el (91.). A bírósági lehetőségeknek az eljárás megfelelő kivizsgálásához független és pártatlan kereteket kell biztosítaniuk – akár a büntetőeljárásig terjedően (94.).
- A *Taskin*-ügy⁷³ a Tatarhoz némileg hasonlóan aranybánya engedélyezésével foglalkozott Bergamában (Izmir), amely bánya szennyezése és zaja sokak életét

70 *Öneryildiz v. Turkey* (application no. 48939/99), 2002. június 18-i ítélet.

71 *Budayeva and Others v. Russia* (applications nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02), 29. 09. 2008.

72 *Hatton v. UK* (Application no. 36022/97), 8 July 2003.

73 *Taşkin and Others v. Turkey* (Application no. 46117/99), 10 November 2004.

megnehezítette. A már ismert információs jogok hangsúlyozása mellett kifejezetten követelményként merült fel a döntések, tevékenységek és mulasztások ellen a bírósághoz fordulás lehetősége (119.). Az is lényegi kérdéssé vált, hogy a végül eljárás Izmiri Közigazgatási Bíróság döntéseit megfelelő határidőben nem hajtották végre a hatóságok (137.).

6. Következtetések

A „nagy”, 70 éven túljutott vagy most évfordulót ünneplő emberi jogi egyezmények nem tartalmaznak semmilyen értelemben sem közvetlenül környezettel kapcsolatos jogokat. Ez még akkor is igaz, ha a későbbi egyezségokmányok vagy karták is vizsgálatunk tárgyát jelentik, hiszen ezekkel kibővítve sem változott a helyzet. A kulcs legegyszerűbben az időzítés, a sok évtized. Ugyanakkor a sok évtized önmagában nem ad feltétlenül magyarázatot arra, miért is nem módosítják, vagy jegyzőkönyvvel vagy anélkül egészítik ki ezen dokumentumokat, holott erre nézve számos lépés jutott el az ajánlattételhez, de nem tovább. A probléma tehát ennél sokkal összetettebb:

- a) Ennek csak egyik, legegyszerűbb oka lehet az, hogy nem rugalmas az egyezmények struktúrája, nehezen engedi a kiegészítéseket.
- b) A környezetre vonatkozó érdemi követelmények, anyagi jogi elvárások egyszerű és világos megfogalmazásának nehézségei sem könnyítenek a helyzeten, különösen annak ismeretében, hogy még ma is vannak szkeptikusok, a környezeti hatások súlyát kisebbítők.
- c) A környezethez kapcsolódó jogok eleve nehezen határozhatók meg egyéni jogokként, hanem sokkal inkább kollektív jogok, ami például az európai Egyezményben eleve kizáró ok.
- d) Arról nem is beszélve, hogy ezek a kollektív jogok egész generációkat is felölelnek – inter- és intragenerációs jogokról beszélünk –, ahol a jövő nemzedékek sem maradhatnak ki a jogosultak sorából, ami kiváltképpen bonyolult kérdés, teljes személtváltást igényel.
- e) És – különösen a jövő generációkra gondolva – egyre inkább a jogok kötelezetti oldala felől kell közelíteni, alkalmanként a jog erőltetése értelmezési nehézségeket okozhat.
- f) Végül nem feledkezhetünk meg arról, amiről eddig nem is ejtettünk szót, hogy a jogok gondolati körébe az ember, a természetes személy mellé mindinkább be kell emelni a környezetet, mint védett jogtárgyat, ennek is nem egy esetben esztétikai szempontjait, ami ugyancsak további nehézségekkel terheli az „emberi” jogga minősítés lehetőségét.

Az európai Egyezményre is mindez igaz, de van egy komoly különbség, ami ebben az esetben feltétlenül előnyt jelent, mégpedig elsősorban az EJEB, amelynek működése lehetőséget ad az esetleges párhuzamok, analógiák viszonylagos rugalmassága révén az egyes jogok kiterjesztett értelmezésére. Ehhez még a Karta is hozzászámít,

noha annak tényleges hatóköre – például a kevesebb számú elfogadás okán – korlátozottabb. Pillanatnyilag mindez nem elég ahhoz, hogy a fent felsorolt nehézségeken úrrá tudjunk lenni. Az EJEB és a Karta Bizottsága sem lépheti túl tehát saját korlátait. Különösen a 2. cikk, a 8. cikk, az 1. jegyzőkönyv 1. cikk és a Karta cikkeit (3. és 11.) együttesen szemlélve az alábbiak a legfontosabb összetevők:⁷⁴

- Az Egyezmény egyéni jogokat véd, tehát sem közösségek, sem a környezet képviselőiben nem járhatnak el mások, az viszont nem kizárt, hogy egyének közösen lépnek fel, de akkor is egyenként vizsgálják a befogadhatóságot. Környezethez való jog semmilyen formában nem kerül szóba, a gyakorlat is világossá tette, hogy nincs ilyen jogosítvány, minden esetben keresni kell az egyéni jogsérelmet.
- Az Egyezmény szubszidiárius módon jelenhet meg csupán, amikor az állami szervek hiányosságai, mondhatni alkalmatlansága bizonyossá válik. Addig az Egyezményre semmiképpen sem lehet, még a következőkben leírt korlátozott módon sem hivatkozni, a mérlegelési jog kiterjedtsége nem teszi lehetővé.
- A Karta viszont nem foglalkozik egyéni kérelmekkel, hanem az arra jogosított társadalmi érdekképviselői szervek járnak el, általában nagyobb közösséget érintő ügyekben, de a környezet mint védett jogtárgy ide sem illeszthető be.
- A 2. cikk alkalmazásához kifejezetten életellenes cselekménynek és végzetes következménynek kell történnie, itt tehát nem lesz érdemben vizsgálendő szempont a súlyosság, mert az már adott. A halálos következmény miatt ez talán az értelmezés legszűkebb keresztmetszete.
- A 8. cikk alkalmazása során ki kell mutatni a magán- és családi élet vagy az otthon közvetlen sérelmét, amely tehát az egyénre vonatkoztatható. Ez a sérelem származhat környezeti terhekből, szennyezésekből, de csak akkor jöhetnek ezek számításba, ha az átlagostól eltérő, a mindennapi élet terhelésein túlmutató, súlyos, jelentős környezeti szennyezés (a legtágabb értelemben vizsgálva) volt a kiváltó ok. Ennek megfelelően a folyamatos, de veszélyes vagy káros terhelések, szennyezések kívül esnek az EJEB vizsgálati körén, ami azt jelenti, hogy éppen a legjellemzőbb, leggyakoribb negatív környezeti történéseket, eseményeket nem tudjuk vizsgálni. Igaz, a súlyosság nem abszolút fogalom. Ezzel együtt is a 8. cikk adja a legszélesebb védelmi kört.
- A szennyezés szűken vett fogalmán túl a nyugodt, csendes környezet védelme, illetve sérelme is alapot adhat az eljárásra, amennyiben arra egyébként a már leírt feltételek érvényesülhetnek.
- Az 1. sz. jegyzőkönyv 1. cikkének alkalmazására érdekes duális szemlélet irányadó: amíg a birtokláshoz való jog tekintetében lazábbak az elvárások, azok a tényszerű birtoklást és nem a jogszerűt védik csupán, addig a mérce ebben

74 Egy akkor futó ügy (Dubetska v. Ukrajna – Application No. 30499/03, Judgment of 10 February 2011) kapcsán összegezte hasonlóan a 2. és 8. cikkhez kapcsolódó kérdéseket cikkében Malgosia Fitzmaurice: The European Court of Human Rights, environmental damage and the applicability of Article 8 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. *Environmental Law Review*, 13. (2011), 2. 108–109.

az esetben magasabb, a mulasztásoknak e körben nagyobb súlyúaknak kell lenniük, mert a 2. cikk vagy a 8. cikk ebben a tekintetben némileg enyhébb, a védett jogtárgy nagyobb fontossága miatt.

- Minden esetben az állam esetleges közvetlen cselekvései mellett, vagy sokkal inkább azok helyett, az állam nem cselekvése, mulasztása, a jogok elmaradt védelme jelenti a jogsértést – nem tette meg, amit megtehetett volna, ami módjában volt. Ehhez járul a már említett szubszidiáriusság.
- Az állam széles körű mérlegelési jogkörrel, mozgástérrel rendelkezik részben abban a tekintetben, mit tesz a mulasztás elkerülése érdekében, de különösen az egyéni és a közösségi érdek közötti megfelelő egyensúly mérlegelésében. Így tehát a mérlegelés, súlyozás kisebb anomáliái bocsánatos bűnnek számítanak, ez kevésbé igaz az élet sérelme esetében, ott magasabb a mérce.
- Az állam cselekvéseit, pozitív kötelezettségeinek lehetőségeit több jogesetben tételesen kifejtik, a jogalkotástól a megfelelő vizsgálatok elvégzésén át az engedélyezésig, ellenőrzésig vagy éppen a szankcionálásig terjedően.
- A gazdasági érdekek és a környezeti érdekek súlyozása során a prioritás a környezeté, ugyanakkor ez távolról sem teljes, hiszen elismerik a nemzetgazdasági szempontokat, mint mégis az egyensúly eltérítésére alkalmas tényezőt.
- Az eljárási jogok esetében a helyzet egyszerűbb, hiszen valójában teljes körben érvényesülnek, de a környezeti elem ehhez nem igazán ad sok újat, itt bevált gyakorlati megoldások mutatkoznak az információhoz jutás, a döntéshozatali részvétel vagy éppen a jogorvoslat és ott is a független – többnyire bírói – fórum tekintetében.
- A Karta joggyakorlata viszont elismeri a környezethez való jog létét, az egészséghez való jogon keresztül, tehát mégiscsak korlátozottabb módon, mint ami a teljes környezeti jogi megközelítéshez elegendő lenne. Az „egészséges környezethez való jog” vélhetően főként környezet-egészségügyi problémákat takar. Viszont pluszként megjelenik az elővigyázatosság elve is.

A gyakorlat így előbbre van, mint a szabályozás, amelyik a közeli jövőben aligha fogadja be a – bármilyen jelzős szerkezettel is ellátott – környezeti jogot. Az nem kizárt, hogy végül erre a Kartának nagyobb esélye lesz, mint az Egyezménynek, bár ott is csak jegyzőkönyv formájában. Ez nyilván nem képes átfogni a kérdéses jog valós tartalmát, szükségképpen korlátozott marad, mind lényegét, mind hatókörét illetően, tehát nem jelent valós megoldást.

Irodalomjegyzék

- Anderson, Michael R.: Human rights approaches to environmental protection: An overview. In Alan Boyle – Michael Anderson (eds.): *Human rights approaches to environmental protection*. 1996. 2–10.
- Anton, Donald K. – Dinah L. Shelton: *Environmental protection and human rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511974571>

- Buergenthal, Thomas: The Evolving International Human Rights System. *American Journal of International Law*, 100. (2006), 4. 783–807. Online: <https://doi.org/10.1017/s0002930000031894>
- Carelli, Francesco: Enforcing a right to a healthy environment in the ECHR System: The 'Cordella v. Italy' case. *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, (2019), 4. 1–14.
- Council of Europe: *Manual on human rights and the environment*. CoE Publishing, 2012. Online: www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_Environment_2012_ENG.pdf
- Council of Europe Parliamentary Assembly: Doc. 12003. *Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment*. 11 September 2009. Online: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12279&lang=EN>
- Council of Europe Parliamentary Assembly: Recommendation 1885 (2009) Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment. Online: <https://pace.coe.int/en/files/17777/html>
- Council of Europe: Recommendation 1614 (2003): Environment and human rights. Online: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17131&lang=en>
- Az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájának Magyar Nemzeti Bizottsága: *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája: Tények és adatok*. Budapest, 1992. Online: http://real.mtak.hu/65984/1/1992Rioi_konferencia_1992_u.pdf
- Environment and the European Convention on Human Rights, March 2020. Online: www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf
- European Court of Human Rights: *Overview 1959–2018*. Strasbourg, Council of Europe, 2019. Online: www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592018_ENG.pdf
- European Court of Human Rights: *Protocols of the European Convention on Human Rights*. 1950. Online: www.echr.coe.int/Documents/Archives_evolution_Convention_ENG.pdf
- Fitzmaurice, Malgosia: Environmental degradation. In Daniel Moeckli – Sangeeta Shah – Sandesh Sivakumaran (eds.): *International human rights law*. Oxford, Oxford University Press, 2010. 590–610.
- Fitzmaurice, Malgosia: The European Court of Human Rights, environmental damage and the applicability of Article 8 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. *Environmental Law Review*, 13. (2011), 2. 107–114. Online: <https://doi.org/10.1350/enr.2011.13.2.122>
- Human Rights Comment: *Living in a clean environment: a neglected human rights concern for all of us*. Strasbourg, Council of Europe, 2019. Online: www.coe.int/en/web/commissioner/-/living-in-a-clean-environment-a-neglected-human-rights-concern-for-all-of-us
- Az Igazságosság és Béke Pápai Tanácsa: *Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma*. Budapest, Szent István Társulat, 2007.
- Intervention by Giuseppe Palmisano, President of the European Committee of Social Rights*. High-level Conference “Environmental Protection and Human Rights”, Organised under the aegis of the Georgian Presidency of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Strasbourg, 27 February 2020.
- Kravchenko, Svitlana– John E. Bonine: *Human rights and the environment*. Carolina Academic Press, 2008.
- Leuprecht, Peter: Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is enlargement compatible with reinforcement? Transnational law and contemporary problems. In Christina M. Cerna (ed.): *Regional human rights system*. Routledge, 2014. 313–336.

- Message of his Holiness Pope John Paul II for the celebration of the World Day of Peace. 1999. Online: www.vatican.va/content/john-paul-ii/en/messages/peace/documents/hf_jp-ii_mes_14121998_xxxii-world-day-for-peace.html
- Moeckli, Daniel – Sangeeta Shah – Sandesh Sivakumaran (eds.): *International human rights law*. Oxford, Oxford University Press, 2010.
- A Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-i ítélete, Magyarország és Szlovákia jogvitája, Christopher Weeramantry alelnök különvéleménye. Online: www.icj-cij.org/en/case/92/judgments
- Ríói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről. Online: www.nyf.hu/others/html/kornyezettud/megujulo/Fenntarthato%20fejlodes/A%20Roi%20Nyilatkozat.htm
- Shelton, Dinah L.: *Regional protection of human rights*. Oxford, Oxford University Press, 2010.
- Trilsch, Mirja: European Committee of Social Rights: The right to a healthy environment. *International Journal of Constitutional Law*, 7. (2009), 3. 529–538. Online: <https://doi.org/10.1093/icon/mop019>
- United Nations Economic Commission for Europe: *The Aarhus Convention. An implementation guide*. 2014. Online: www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf
- United Nations: *Report on the United Nations Conference on the human environment*. Stockholm, 5–16 June 1972. Online: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1
- Verschuuren, Jonathan: Contribution of the case law of the European Court of Human Rights to sustainable development in Europe. In Werner Scholtz – Jonathan Verschuuren (eds.) *Regional Environmental Law: Transregional Comparative Lessons in Pursuit of Sustainable Development* Edward Elgar Publishin Ltd., 2015. 363–385. Online: <https://doi.org/10.4337/9781781951781.00021>

A környezeti jogok értelmezése az Emberi Jogok Európai Egyezményébe foglalt jogok körében

KECSKÉS GÁBOR¹

Jelen tanulmány a környezeti jogok, elsősorban az egészséges környezethez való jog kérdésével foglalkozik az idei évben 70 esztendőős Emberi Jogok Európai Egyezményébe foglalt jogok kapcsán, az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. A tanulmány számba veszi, hogy mely nevesített emberi jogok értelmezésében nyertek elismerést az egyének számára biztosított környezeti jogok.

Kulcsszavak: szelvényjog, élethez való jog, tisztességes tárgyaláshoz való jog, magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog, mérlegelési szabadság

Interpretation of Environmental Rights within the Practice of the European Court of Human Rights

The present study deals with environmental rights, especially the right to a healthy environment within the rights included into the celebrated European Convention on Human Rights (at its 70th anniversary) and within the practice of the European Court of Human Rights. This article analyses those explicitly recognised rights of the Convention which are interpreted as the frames of the (explicitly non-recognised) individual environmental rights.

Keywords: derivative rights, right to life, right to a fair trial, right to respect for private and family life, margin of appreciation

1. Bevezetés

Az 1970-es években meginduló környezeti-környezetjogi tárgyú nemzetközi jogalkotás az „emberi környezet” és önmagában a „környezet” védelmét volt

1 Egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet (Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely), e-mail: kecskesg@ga.sze.hu

hivatott biztosítani. E két jogalkotási filozófia *implicit*e megkülönböztette a környezetet mint az ember életterét, amelyet az ember érdekében szükséges védelem alá helyezni (*antropocentrikus megközelítés*), valamint döntően a flóra és fauna alkotta környezetet, amelyet az ökológiai egyensúly, a természeti integritás érdekében (*ökocentrikus megközelítés*) kell megőrizni. A környezeti jogalkotás felgyorsulása, fontossága mellett sem mondható azonban, hogy az ököcentrikus megközelítés felülírhatja az antropocentrikus nézetet, e paradigma az emberiség történetét minden bizonnyal végigkíséri – és nem kizárólag az emberi jogok vonatkozásában, hanem az ember és környezete között fennálló kapcsolat számos releváns pontjának szabályozásakor.

Az emberi környezet mint integratív szemlélet kontextusában a tanulmányban vizsgált kérdéskör szoros összefüggésben áll az emberi jogok 1945 utáni védelmével, amely a környezeti jogalkotással homlokegyenest eltérő módon, *hard law* normákban tételezett és hatékony jogvédelmi mechanizmusokkal felvértezett területté, önálló jogalkotási és jogalkalmazási dogmatikával rendelkező nemzetközi „jogággá” fejlődött néhány év alatt.² Az emberi jogi fórumok ítélezésében a környezeti kérdés valójában az emberi életminőség és a környezet összefüggéseinek viszonyrendszerében jelent meg. Az a felfogás, miszerint az emberi jogok élvezete csak az emberi életminőség biztosítására alkalmas környezetben és biológiai rendszerekben teljesül, a gondolat axiómatikus megállapításán túl fokozatosan az emberi jogi fórumok joghatósági előfeltételeként, egyben döntési vezérlőelvként nyert általános elfogadást.³ Ebből következően a környezeti kár már önmagában jelenthet emberi jogsértést, hiszen egy káresemény előidézhet olyan környezeti állapotot, emberi környezetet, amely nem teszi lehetővé az emberi jogok gyakorlását, élvezetét, vagy a káresemény volumene az emberi életminőség súlyos csorbítását is okozhatja. Eme jelenségek tömegessé válása a jövőben igen jelentős kihívások elé állíthatja a nemzetközi közösséget, amelynek az emberi jogok nemzetközi védelme és előmozdítása szemszögéből is vizsgálni kell a kérdést.

2. A környezeti kérdések, környezetjogok az alkotmányokban és a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban

Az egészséges környezethez való jogot, illetve bizonyos „zöldjogokat” (azaz a környezetvédelmet és különösen a jövő generációk érdekeinek előtérbe állítását célzó törekvéseket) a mai alkotmányok emberi jogként vagy jellemzően államcélként nevesítik.⁴

2 A kérdéskör legátfogóbb és legújabb áttekintését lásd: Donald Anton – Dinah Shelton: *Environmental Protection and Human Rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

3 Fitzmaurice a környezet minőségének az emberi jogokkal való kapcsolatát a környezetvédelem terén bekövetkezett változások egyik hangsúlyos kérdéseként aposztrofálja. Lásd Malgosia Fitzmaurice: *Environmental protection and the International Court of Justice*. In Vaughan Lowe – Malgosia Fitzmaurice (eds.): *Fifty years of the International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996. 294.

4 Ezekről lásd bővebben Alan Boyle: *Human Rights and the Environment: Where Next? European Journal of International Law*, 23. (2012), 3. 613–642.; Alan Boyle: *Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. Fordham Environmental Law Review*, 18. (2007), 3. 471–511.

Elismerésüket és biztosításukat nagyban megnehezíti, hogy pontos jelentéstartalmuk nem ismert, államonként, de még államon belül is nagyban eltérhet például az egészséges környezet minősége és jelentéstartama. A 20. században jelentkező, a szakirodalomban – Karel Vašak generációs felosztása nyomán⁵ – úgynevezett harmadik generációs emberi jognak, más – és talán pontosabb – kifejezéssel szolidaritási vagy globális jognak tekintett egészséges környezethez való jog nemzetközi szerződésben való elismerése és nevesítése sem történt meg, így a kötelező erejű dokumentumok közül az egészséges környezethez való jogot nem említi sem az 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, sem pedig az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, illetve a szintén 1966-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya sem.⁶ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye sem tartalmaz kifejezett utalást e jogra, azonban az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB, Bíróság) jogfejlesztő tevékenysége révén a koherens strasbourg-i esetjog a környezeti kérdéseket elsősorban az Egyezmény 8. cikkébe foglalt magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való jog szelvényjogaként, azaz annak részeként ismeri el. Az EJEB ítélkezési gyakorlata szerint a súlyos környezeti ártalmak (elsődlegesen környezet-szennyezések, közöttük például a zaj- és légszennyezés) az egyének magánszférájába, azaz magán- és családi életébe olyan káros behatásokkal járhatnak, amelyek e jog megsértését jelentik.⁷

A környezeti ártalmak és az emberi jogok kapcsolata azonban eljárási vonatkozásokban hangsúlyosan megjelenik az 1998-ban aláírt aarhusi egyezményben. A zöld demokráciaegyezménynek is nevezett nemzetközi szerződés – amelyhez Magyarország,⁸ illetve maga az Európai Unió is csatlakozott – három eljárási típusú jogot biztosít az egyén számára, amelyek a) a környezeti információhoz való hozzáférés, b) a környezetet érintő közösségi döntéshozatalban való részvétel és c) a környezeti ügyekben

5 Karel Vašak a polgári és politikai jogokat az *első generációs emberi jogok közé*; a gazdasági, szociális és kulturális jogokat a *második generációs emberi jogok* csoportjába, míg a szolidaritási vagy globális jogokat az *emberi jogok harmadik generációjába* sorolta. Karel Vašak: Human rights: A thirty year struggle. The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. *UNESCO Courier*, 30. (1977), 11. 29–32.

6 Megemlíthető viszont, hogy az 1972-ben elfogadott *Stockholmi Nyilatkozat az Emberi Környezetről* (nem kötelező erejű, legfeljebb csak ajánlásnak tekinthető az államok számára) 1. elvében szól arról, hogy „[a]z embernek alapvető joga van a szabadsághoz, egyenlőséghez és a megfelelő életfeltételekhez egy olyan minőségű környezetben, amely emberhez méltó és egészséges életre ad lehetőséget, ugyanakkor pedig ünnepélyes kötelezettsége, hogy e környezetet a jelen és jövő nemzedékek számára megóvja és javítsa”. A 20 évvel később, 1992-ben elfogadott – szintén nem kötelező erejű – *Riói Nyilatkozat a Környezetről és Fejlődésről* 1. elve szerint „[a]z emberek állnak a fenntartható fejlődés középpontjában. Joguk van az egészséges és produktív életre a természettel harmóniában”.

7 A legelső ilyen tartalmú ítélet 1994-ben született (*López Ostra v. Spanyolország*, levegő- és környezetszennyezés állt az ügy hátterében). Érdemes megjegyezni, hogy magyar vonatkozású ügyben is döntött már hasonlóan a Bíróság (*Deés v. Magyarország*, amikor zaj- és légszennyezés állt az eset hátterében).

8 Kihirdetését lásd: 2001. évi LXXXI. törvény.

való bírósághoz fordulás joga. Ezek klasszikusan eljárási típusú, de alanyi jogként is érvényesülő és érvényesíthető emberi jogok.⁹

Az egészséges környezethez való jog (és általában a környezeti ártalmak elleni védelmet és a természeti erőforrások fenntartható használatát előtérbe helyező „zöld-jogok”) elismerését és pontos tartalmának meghatározását számos tényező nagyban megnehezíti. *Egyrészről* a környezetvédelem fiatal és jelentős múlttal, esetjogi megalapozással nem rendelkező terület, amely ráadásul tele van puhajogi, soft law normákkal, amelyek kikényszerítése nehézkes; *másodsorban* a természettudományos ismeretek változása, fejlődése erőteljesen befolyásolja a környezet védelmével kapcsolatos felfogásokat, állami célokat és az egyének lehetőségeit; *harmadrészt* e területen az államok nemzetközi összefogására van szükség (az egészséges környezet egy állam által nem biztosítható); *negyedrészt* az inkább állami célként definiálандó jogok tartalma és bizonyos esetekben címzettjei (például a jövő generációk feltételezett érdekeinek védelme a jelen generációk által) sem pontosan ismertek.

Az államok alkotmányai az egészséges környezethez való jogot, illetve egyéb környezeti vonatkozású jogokat, kötelezettségeket alapvetően a) *alapjogként* (klasszikus emberi jogként); b) *elérendő állammélcélként*, c) *egy elismert alapjog szelvényjogaként* (például az információs jogok esetében a környezeti vonatkozású adatokhoz való hozzáférés joga) vagy d) egyéb megoldásként, így például egyéni és/vagy közösségi kötelezettségként (környezeti örökség megőrzése és környezeti károkozás tilalma mint általános kötelezettség) vagy esetlegesen a jövő generációk érdekeiként szabályozhatnak.

A környezetvédelmi tárgyú, nemzetközi bírói fórumok előtt zajló eljárások közül kiemelt jelentőséget kell tehát tulajdonítanunk az egészséges környezethez való emberi jogokkal kapcsolatos ítélezésének.¹⁰ A környezeti implikációjú és általánosan elfogadott emberi jogok közül az egészséges környezethez való jog egyébként „zászlóshajója” a harmadik generációs emberi jogoknak, tekintve, hogy jogi jellege még nem kristályosodott ki, globális-kooperatív jellege azonban vitathatatlan, miközben kötelezettjeinek és jogosultjainak köre nem egyértelmű. Ezek mindegyike egyben a harmadik generációs emberi jogok sajátja. Relevanciája azonban főként abban mutatkozik meg, hogy az imént említett sajátosságokkal rendelkező szolidaritási-globális jogok közül az egészséges környezethez való jog a legjobban kidolgozott és a legkevésbé vitatott,¹¹ még annak tükrében is, hogy a legtöbb, az emberi jogvédelmi mecha-

9 Erről lásd bővebben: Pánovics Attila: Környezeti szelvényjogok három jogrendszer metszéspontjában. In Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012. 138–148.

10 Kardos Gábor szerint az egészséges környezethez való emberi jog elismeréséhez köthető a nemzetközi környezetvédelmi jog negyedik szakasza. Az ehhez hasonló típusú emberi jogokkal való összevetésben e jog sokkal szélesebben elismert a „puha egyezmények” mellett, a nemzetközi szerződési jogban is. Lásd: Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán*. Budapest, T-Twins, 1995. 54–58.

11 Vö. Masenkó-Mavi Viktor: Környezetvédelem és emberi jogok az 1990-es években: Változatlan összefüggések, változó prioritások. *Állam- és Jogtudomány*, 45. (2004), 3–4. 263.

nizmus alapját képező emberi jogi szerződések a fogalmat mint nevesített, explicit emberi jogot nem ismerik – noha számos egészségspecifikus és környezetegészségügyi rendelkezés megtalálható a szövegekben. Az ENSZ Közgyűlése egyébiránt 1990-ben fogadott el egy nem kötelező erejű határozatot (*U.N.G.A. Res. 45/94 – Need to ensure a healthy environment for the well-being of individuals*), amelyben minden egyes embert megillető (expliciten nem használja e körben az emberi jog kifejezést, az államoktól azonban elvárja, hogy e kérdéskört vessék össze az emberi jogi vonatkozásokkal), egyben minden állam kötelezettségét jelentő fajsúlyos kérdésként nevesíti az egészséges környezethez való hozzáférést.

Az emberi jogi bírói fórumok viszont az esetek nagy részében bizonyos emberi jogok szelvényjogaként tekintenek a környezeti implikációkra, ezáltal küszöbölve ki az emberi jogi katalógusokban szereplő környezeti vonatkozású emberi jogok hiánya által előidézett problémát. A jelenleg regionális szinten szerveződő és bírói fórum gyakorlatával rendelkező emberi jogi védelmi mechanizmusok az *Emberi Jogok Európai Bírósága*, az *Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága*, valamint az *Ember és Népek Jogainak Afrikai Bírósága* (2009 óta az Afrikai Bírósággal egybeolvasztva – *African Court of Justice and Human Rights* néven), amelynek ítélkezési gyakorlata egyelőre szegényes, mivel rendkívül kevés ügy került a testület, illetve jogutódja elé) joggyakorlatában vizsgálhatók.¹² Voltaképpen mindegyik bírói fórum az antropocentrikus megközelítés elvét alkalmazza, ami azzal a gyakorlati következménnyel jár, hogy a környezeti károk kérdése kizárólag abban az esetben releváns és megítélhető, ha ez egyidejűleg explicit emberi jog sérelmét jelenti. A regionális védelmi mechanizmusokra ugyanis egyaránt jellemző, hogy az emberi jogi szerződések nem követelik meg kifejezetten a címzett államoktól a környezet védelmét, ellenben a környezeti hatások miatt komoly veszélynek kitett emberi jogok fokozott védelme már hangsúlyos. A környezeti kárfelelősség témája tehát csak akkor értelmezhető az emberi jogi bíróságok szintjén, ha ez konkrét emberi jog sérelmével jár együtt.

Ezért a következő lépésként említést tesztek azon emberi jogok köréről, amelyek értelmezésében, értelmezési tartományában – a bírói fórumok által több ügyben elismerten – hangsúlyos szerepet játszik a környezetiség gondolata. Az emberi jogi bírói fórumokra egyébként jellemző a szerződések progresszív, azaz fejlesztő értelmezése, amely a környezetiség figyelembevételének nagyon kedvez, hiszen például ebből az attitűdből vezethető le az úgynevezett szelvényjog-elmélet is, amelyet az emberi jogi bíróságok számos döntése bizonyít. A szelvényjog-elmélet valójában az egyes normák evolutív fejlődésével áll összefüggésben, amely az originalista szemlélettel ellentétben egy adott emberi jognak az aktuális politikai, társadalmi, kulturális aktuális körülményekhez való igazítását szolgálja, hiszen minden egyes emberi jog bizonyos

12 Ezekről lásd bővebben: Raisz Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében – avagy nemzetközi környezetjog bírói szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. (2011), 1. 90–108. és Karen Hulme: International environmental law and human rights. In Scott Sheeran – Nigel Rodley (eds.): *Routledge handbook of international human rights law*. London, Routledge, 2013. 285–302.

részjogokból, „szelvényekből” tevődik össze, amelyek a jog érvényesüléséhez nélkülözhetetlen tényezőnek bizonyulnak.

3. Emberi Jogok Európai Bírósága és a környezeti jogok kapcsolata

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában több környezeti vonatkozást érintő ügyben született már döntés, anélkül azonban, hogy a környezethez való emberi jog, így különösen az egészséges környezethez való jog a Bíróság juriszdikciójának alapját képező dokumentumban megjelenne.¹³ A strasbourgi székhelyű bírói fórum joghatósága az Emberi Jogok Európai Egyezménye¹⁴ és az ahhoz csatlakozó jegyzőkönyvek értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos minden ügyre kiterjed, amelyet bizonyos eljárási feltételek mellett elé terjesztenek. Az európai, az Európa Tanács égisze alatt létrejött jogvédelmi mechanizmus szerint a környezeti károk, a környezeti implikációjú ügyek elsősorban olyan emberi jogok sérelméhez kapcsolódnak, mint a 2. cikk szerinti *élethez való jog*, az egyezmény 6. cikk szerinti *tisztességes tárgyaláshoz való jog*, vagy a 8. cikkbe foglalt *magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való jog*. A Bíróság gyakorlata alapján elmondható, hogy elvi síkon e három első generációs emberi jog szelvényjogai közé sorolja leginkább a Bíróság az olyan környezeti tárgyú ügyeket, mint a szennyezések, ipari károkozások, zajártalom,¹⁵ környezeti veszélyek és érdekek miatti tulajdon- és egyéb korlátozások esetkörét. Itt kell megemlíteni, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján indított első környezeti implikációt magában foglaló kérelme még az Emberi Jogok Európai Bizottsága elé érkezett be. Az X és Y v. Németország ügyben az Emberi Jogok Európai Bizottsága végül a kérelmet nem fogadta be, mivel az egyezmény nem tartalmazott explicit módon környezetjogra vonatkozó alanyi rendelkezést, és a kérelmezők a környezet védelmére, semmint saját emberi jogaik sérelmére hivatkoztak.¹⁶

13 Erről lásd bővebben: Brennan van Dyke: A proposal to introduce the right to a healthy environment into the European Convention Regime. *Virginia Environmental Law Journal*, 13. (1994), 3. 323–373.; Richard Desgagne: Integrating environmental values into the European Convention on Human Rights. *American Journal of International Law*, 89. (1995), 2. 263–294.; Margaret Demerieux: Deriving environmental rights from the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms. *Oxford Journal of Legal Studies*, 21. (2001), 3. 521–561.; Ole Pedersen: The ties that bind: The environment, the European Convention on Human Rights and the Rule of Law. *European Public Law*, 16. (2010), 4. 571–607.; Hermann Veronika: *Az egészséges környezethez való jog átfogó védelme az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016.

14 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

15 Mavi szerint a 8. cikkbe foglalt jogok közül a lakás védelménél sokáig csak a zajártalmat tekintette a Bíróság releváns jogsértésnek, míg az egyéb környezeti ártalmakat még nem minősítette olyan jogsértésnek, amelyek ellentétesek lettek volna a 8. cikk tartalmával. Vö. Masenkó-Mavi Viktor: *Az Európa Tanács és az emberi jogok*. Budapest, Imre László, 1993. 185–187. A helyzet azonban már jelentősen megváltozott, amit az 1990-es évek közepe óta elbírált nagyszámú jögeset és államot marasztaló ítélet is bizonyít.

16 X and Y v. the Federal Republic of Germany, no. 7407/76.

3.1. A 2. cikk szerinti élethez való jog

Az élethez való jog mint anyajog környezeti jogi vetületei a 2000-es években indult ügyekkel jelentek meg a Bíróság előtti eljárásokban, és az emberélet elvesztését okozó környezeti ártalmak miatt lehetőség nyílt az emberi jogi egyezmény 2. cikkére hivatkozni. Az *Öneryildiz v. Törökország* ügyben a kérelmező közelében levő gumilerakóhely veszélyeire Öneryildiz és többek több ízben is felhívták a hatóságok figyelmét, minderre azonban a hivatalos hatóságok nem reagáltak. A lerakóhelyen végül metánrobbanás történt, amelyben a kérelmező több családtagját is elvesztette. A Bíróság megállapítása szerint sérült a 2. cikkbe foglalt élethez való jog, és megállapítható Törökország jogsértése a panaszossal szemben.¹⁷ A 2. cikk szerinti, a környezeti ártalmak által előidézett súlyos sérelmek tárgyában indult másik vezető ügy, azaz a *Budayeva és mások v. Oroszország* esetben pedig egy ipari építkezés következtében súlyos sárlavina okozott jelentős károkat a Kaukázus egyes részein, Tyrnauz városban. A kérelmezők szerint Oroszország a 2. cikk sérelmét valósította meg, amikor nem járt el körültekintően, illetve nem gondoskodott az emberéletek megóvásáról, amikor is a sárlavina következtében 8 személy, köztük az egyik kérelmező férje is életét vesztette. A Bíróság szerint Oroszország megsértette az egyezmény 2. cikkébe foglalt élethez való jogot, annak mind eljárásjogi, mind anyai jogi vetületeit. Először is a hatóságok elmulasztották a megfelelő elővigyázatosságot tanúsítani a sárlavináknak régóta kitett Tyrnauz városban, ezzel pedig a lakosságot halálos veszélynek tették ki, másodsorban pedig Oroszország elmulasztotta kivizsgálni a 8 ember halálát okozó baleset körülményeit, amely szintén a 2. cikk sérelmét jelenti a Bíróság értelmezésében.¹⁸

A 2. cikk alapján indult eljárások esetében tehát le kell szögezni, hogy ugyan nem a környezeti ártalmak, behatások miatti halálesetek „uralják” e jog strasbourgi ítélkezési gyakorlatát, azonban a súlyos és szokatlan mértékű, és a hatóságok által nem vagy nem kellően vizsgált és felülvizsgált környezeti ártalom, hatás és az emiatt (is) bekövetkező halálesetek esetében a 2. cikk szerinti élethez való jog sérelmét a Bíróság mindeddig szinte automatikusan megállapította.

3.2. Az egyezmény 6. cikke szerinti tisztességes tárgyaláshoz való jog

A tisztességes tárgyaláshoz/eljáráshoz való jog és a környezeti jogok kapcsolata esetében a környezetvédelmi területek hatósági védelme és egyes környezeti ártalmak elleni fellépések emberi jogi vetületei relevánsak. Ugyanakkor e kérdésben már korántsem koherens a Bíróság esetjoga, ugyanis államonként, belső jogonként érthető

¹⁷ Öneryildiz v. Turkey, no. 48939/9, 2004. november 30-i ítélet. A kérelmező a 2. cikk mellett a 6. és 8. cikkek szerinti jogok sérelmére is hivatkozott, amelyek vizsgálatát a testület szükségtelennek tartotta, miután a 2. cikk alapján a kérelemnek a Bíróság helyt adott.

¹⁸ Budayeva and Others v. Russia, nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, 2008. március 20-i ítélet.

eltérések mutatkozhatnak például a védelem jellege, a védett terület védelmi szintje és az észszerű idő követelménye vonatkozásában is.

Az *Oerlemans v. Hollandia* ügy¹⁹ például azon kérdésre fókuszált, hogy a kérelmező vitathat-e egy olyan közigazgatási döntést, amellyel a tulajdonát természetvédelmi területnek jelölték ki. A Bíróság az adott ügyben nem állapította meg a tisztességes eljáráshoz, tárgyaláshoz való jog sérelmét, mivel a holland jog alapján lehetőség volt bírósági úton megtámadni a közigazgatási határozatot.

A *Zander v. Svédország* ügyben²⁰ a Bíróság megállapította a tisztességes tárgyaláshoz való jog sérelmét, mivel a kérelmezőnek és más földtulajdonosoknak nem volt lehetőségük jogorvoslással élni egy engedélyező testület által hozott döntés ellen, amely a földjeik közelében lévő – előzetesen a víz szennyezését okozó – személtlerakó működését engedélyezte.

A *Kyrtatos v. Görögország* ügyben a Bíróság szerint Görögország megsértette a felperes állampolgárok 6. cikk szerinti tisztességes tárgyaláshoz való jogát azzal, hogy éveken keresztül zajlott a jogvita a Kyrtatos-család által tulajdonolt lapterület mellett felépített, a környezet esztétikai élvezetét hátrányosan érintő épületek miatt (észszerű idő követelménye).²¹

A 6. cikkbe foglalt tisztességes tárgyaláshoz való jog szerint mindenkinek emberi joga, hogy „ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában”. Ezek az eljárási garanciák a környezeti jogokkal leginkább úgy kerülhetnek érintkezésbe, hogy a védett környezeti érték tárgyában indított közigazgatási vagy bírósági eljárások hossza, az egyénnek járó garanciák hiánya megalapozza eme emberi jog sérelmét.

Azonban – figyelemmel a védett környezeti értékek bonyolult ökológiai, biológiai, földrajzi jellemzőire²² – rendszerint a szakértők bevonása miatt, méltányolható okból jelentősen elhúzódhat egy-egy eljárás, amely megnehezíti a jogsértés megállapítását. Az tehát bizonyos, hogy a 6. cikkben garantált jogok környezeti típusú ügyekre csak igen kivételesen alkalmazhatók a strasbourgi bírói fórum előtt. Más kérdés viszont, hogy számos esetben a 6. cikk mellett a panaszosok egyszersmind a 8. cikk sérelmére is hivatkoznak (lásd például: *Taşkin*-ügy és *Bor*-ügy), amely alapján a Bíróság „magabiztosabban” ítéli meg az egyezmény sérelmét, noha például a fentiekben tárgyalt

19 *Oerlemans v. Netherlands*, no. 12565/86, 1991. november 27-i ítélet.

20 *Zander v. Sweden*, no. 14282/88, 1993. november 25-i ítélet.

21 *Kyrtatos v. Greece*, no. 41666/98, 2003. május 22-i ítélet. Azonban a másik hivatkozott, azaz a 8. cikk szerinti magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog kapcsán nem állapított meg jogsértést az építkezést engedélyező hatóságok és az állam részéről.

22 Csak egyet lehet érteni Sulyok Katalin azon gondolatával, miszerint a „természettudományos szakvélemények inherens módon terheltek tudományos bizonytalansággal, így a tudományos eredményeket összegző valószínűségi kijelentések nem érik el az EJEB által megkövetelt bizonyítottság magas fokát”. Sulyok Katalin: Az államok mozgástera a környezetkárosítás elleni védelem meghatározásánál az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Jogi Tanulmányok*, 17. (2014), 1. 486.

Kyrtatos-ügyben pedig éppen ellentétesen történt, amikor a Bíróság a 6. cikk szerint megállapította az egyezmény sérelmét.

3.3. Az egyezmény 8. cikke szerinti magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog

Az egyezménybe foglalt jogok közül legmarkánsabban az egyezmény 8. cikke szerinti magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog értelmezési körében jelenik meg a környezeti kérdés az emberi jogok vonatkozásában. *Egyrészt* a külső, tulajdonképpen fizikai behatástól mentes magánélet és magánlakás élvezetét helyezi védelem alá, *másrésztől* azonban a nem kifejezetten fizikai jellegű behatás miatt megvalósuló, a nyugalom megzavarására alkalmas szennyezési ártalmak ellen egyaránt fellép.

Az 1994-ben ítélettel zárult *López Ostra v. Spanyolország* ügy az egyik „zászlós-hajója” a környezeti vetületek emberi jogok szintjén való érvényesülésének, amikor a strasbourgi testület az egyének jogainak sérelmét a lakóhely szabad megválasztásához, a testi épséghez és biztonságához fűződő alapvető jog, valamint a magánülethez való jog hármass viszonyrendszerében vizsgálta, úgy, hogy az a környezeti implikációk hallgatólagos elismerését is előrevetítheti a hasonló tárgyú ügyek kapcsán.

A *López Ostra v. Spanyolország* eset²³ háttérben az állt, hogy Gregoria López Ostra és családja Lorca nevű városban élt, néhány száz méterre a városközponttól, ahol több bányász, illetve cserzőműhely működött, amelynek hulladékanyagait a kérelmezők háza közelében épített eröműben kívánták semlegesíteni. A belső jogi jogorvoslatokat kimerítve, a spanyol Legfelsőbb Bírósághoz fordult a kérelmező, amely döntésében megállapította, hogy a kérelmező hivatkozott jogai alapjaiban nem sérültek, a kérelmezőt a hatóságok nem akadályozták, nem kényszerítették, így a kérelmét elutasította. A Bíróság eszerint megállapította az egyezmény 8. cikke szerinti jogok sérelmét.

A *Guerra v. Olaszország* ügy²⁴ háttérben az állt, hogy a Foggia városában élő panaszosok egy, a városban történt vegyi baleset idején az üzem által kibocsátott szennyeződések, valamint a biztonsági intézkedések egy részének elmulasztása révén jelentős sérelem érte. Kifogásolták, hogy Olaszország nem bocsátotta rendelkezésükre az üzem tevékenységével kapcsolatos információkat, megsértve ezzel a tájékoztatáshoz való jogukat. A Bíróság az ítéletben a 8. cikk szerinti jogok sérelmét mondta ki.

Az 1990-es évek végére a *López Ostra*-ügyben (és ennek hatására más ügyekben, ideértve az 1994-es ítéletet, például a *Guerra*-ügyben és a fentiekben tárgyalt *Kyrtatos*-ügyben) hozott ítélet meghozatala után viszont egyértelművé vált, hogy az emberi jogok és a környezet védelme egymással összefüggő, egyszersmind egymástól elválaszthatatlan tényezők, amelyeket az első generációs jogok védelmére hivatott Bíróság kifejezetten együtt, egymással való összevetésben vizsgál. Noha ezek előremutató és tulajdonképpen „jogfejlesztő” lépésnek tekinthetők, az egészséges környezethez

23 López Ostra v. Spain, no. 16798/90, 1994. december 9-i ítélet.

24 Guerra and Others v. Italy, no. 14967/89, 1998. február 19-i ítélet.

való jog egyezményben való *expressis verbis* nevesítése nélkül nem dönthető el közvetlenül, hogy az első generációs emberi jogok és a környezettel, a környezeti értékekkel kapcsolatos jogok minden esetben szorosan összetartoznak-e, vagy sem. Ezért a Bíróságnak a hasonló esetekben *ad hoc* módon, gyakran közvetett, „akadémiai” érveléssel kell e kérdésben állást foglalnia, amely a kiszámíthatóságát és a jogbiztonság követelményét és elvét nagymértékben aláaknázhatja.

A Bíróság a 2000-es években több olyan döntést hozott (*Taşkin és mások v. Törökország*,²⁵ *Fadeyeva v. Oroszország*,²⁶ *Giacomelli v. Olaszország*,²⁷ *Tatar v. Románia*,²⁸ *Deés v. Magyarország*,²⁹ *Bor v. Magyarország*³⁰), amikor is megállapította, hogy az okozott környezeti ártalmak miatt sérült a kérelmezőknek a 8. cikkbe foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joga.

Kiemelt figyelmet érdemel azonban, különösen a 8. cikk szerinti jog vonatkozásában, hogy az államok általi mérlegelési lehetőség, mérlegelési szabadság (*margin of appreciation*)³¹ rendkívül széles értelmezési és cselekvési keretet ad az állam számára, amely azt jelenti, hogy egy bizonyos jog észszerű és indokolt korlátozása nem

- 25 *Taşkin and Others v. Turkey*, no. 46117/99, 2004. november 10-i ítélet. A kérelmezők egy cianidos technikával dolgozó aranybánya dolgozói voltak, akiket emiatt egészségügyi kockázatok értek. A bánya működési engedélyét több ízben vitatták, majd a Bíróság megállapította mind a 6. cikk, mind pedig a 8. cikk szerinti jogsértést a török hatóságok, így Törökország részéről.
- 26 *Fadeyeva v. Russia*, no. 55723/00, 2005. június 9-i ítélet. A kérelmező és családja egy acélipari központ közelében kijelölt zónán belül lakott, és komoly egészségügyi problémák jelentkeztek a család tagjainál. A Bíróság szerint sérült a kérelmezőknek a 8. cikkbe foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joga.
- 27 *Giacomelli v. Italy*, no. 59909/00, 2006. november 2-i ítélet. A kérelmező vitatta egy közelében működő hulladékkezelő üzem működési engedélyét. A gyárból kiáramló kellemetlen szennyezések, az egészségügyi és környezeti kockázatok miatt a Bíróság végül a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog megsértését állapította meg.
- 28 *Tatar v. Romania*, no. 67021/01, 2009. január 27-i ítélet. A kérelmező lakása közelében egy aranybányában cianos technológiával folyt a kitermelés, amely jelentős környezeti ártalmakat és a kérelmező fiának igen súlyos egészségügyi problémákat okozott. A Bíróság szerint sérült a kérelmezők 8. cikk szerinti, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joga.
- 29 *Deés v. Hungary*, no. 2345/06, 2010. szeptember 10-i ítélet. Az ügy háttérében a felperes magyar állampolgár kérelme állt, miszerint lakóhelyén a megnövekedett forgalom (elsősorban kamionforgalom) miatt jelentős hátrányok érték, és észszerű időn belül a magyar hatóságok nem biztosították sem a tisztességes eljáráshoz, sem pedig a jogorvoslathoz való jogát. Emiatt a Bíróság a 8. cikk sérelmét megállapítottak vélte, mivel az állam nem tudta biztosítani számára a magánélet és a magánlakás sérthetetlenségét, annak megzavarása a forgalom következtében folyamatosan megvalósult. Az ügyről lásd bővebben: Fodor László: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a zajterhelés csökkentésére tett intézkedésekről és a bírósági eljárás időtartamáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2. (2011), 3. 86–92.
- 30 *Bor v. Hungary*, no. 50474/08, 2013. június 18-i ítélet. A kérelmező a vasúti forgalom zajszennyezésére panaszkodott, amikor is az 1990-es évek elején dízelmozdonyokra cserélték a régi gőzmozdonyokat. A MÁV számos intézkedése után a panaszos továbbra is azt állította, hogy határértéket meghaladó zajszennyezés miatt sérülnek egyes emberi jogai. A Bíróság szerint a panaszos 6. cikkbe és 8. cikkbe foglalt jogai egyaránt sérültek.
- 31 Erről lásd bővebben: Polgári Eszter: A tagállamoknak biztosított mérlegelési szabadság doktrínája az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Állam- és Jogtudomány*, 58. (2017), 4. 41–53.

jelenti feltétlenül az egyezmény sérelmét. A *Powell és Rayner v. Egyesült Királyság*³² és a *Hatton és mások v. Egyesült Királyság*³³ ügyekben a Bíróság úgy találta, hogy a repterek mellett élők hivatkozása a határértéken felüli reptéri zajszennyezésre olyan környezeti negatív hatásként értékelhető, amelynek alapján felhívható az egyezmény 8. cikkébe foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog. A Bíróság érvelése szerint a határértéket meghaladó zajszennyezés elsősorban az éjszakai járatokra igaz, e körben pedig a jogalkotó több ízben is lépett, amikor 1988-ban, 1993-ban és 1998-ban is korlátozta az éjszakai járatok számát. Másrésztől viszont egy reptér léte olyan közösségi érdek, amely nemcsak a térség, hanem az Egyesült Királyság gazdasága számára kiemelkedő fontosságú, így az állam számára biztosított mérlegelési szabadság jegyében úgy találta, hogy a kérelmezők 8. cikk szerinti emberi joga nem sérült, mivel az Egyesült Királyság szabályozása az egyének és a közösség jogainak és jogos érdekeinek összeegyeztetésén alapult.

Általánosságban viszont igaz azon megállapítás, miszerint egy környezeti érdeksérelem, káresemény esetén a károsultnak valójában keresnie kell egy egyezményben nevesített, döntően polgári vagy politikai emberi jogot, amelynek értelmezésébe beleférhet az adott káresemény, ezután fordulhat csak az Emberi Jogok Európai Bíróságához. Áttekintve a felsorolt ügyeket, egyértelműen kirajzolódik a Bíróság vonatkozó tárgyú gyakorlata, hogy a környezetet (és így az embert) ért károsodások emberi jogi leképeződése az egyezmény 8. cikke szerinti *magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog* formájában fogadható el leginkább, annak érdekében, hogy az egyén védett és egészséges környezetben élhessen (lásd például a *Tatar*-ügyben). A *Kyrtatos*-ügyben ugyanakkor leszögezi a Bíróság, hogy a környezet védelmére utaló általános kötelezettséget sem az egyezmény 8. cikke, sem pedig az egyéb cikkek nem tartalmaznak. Ugyanakkor a 8. cikk vonatkozásában a jogsértés megállapításához elegendő lehet az, ha a szennyződé „alkalmas volt arra, hogy közvetlenül károsítsa az egyén magánszféráját. Ennek megkönnyítése érdekében tett kiemelt jelentőségű lépés a Fadeyeva ügyben felállított vélelem, amely szerint a belső jog határértékeit túllépő szennyezés esetén vélelmezett a súlyos és közvetlen káros hatás”,³⁴ így a Bíróság általában „egyezménysértőnek találja a belső jog szerinti jogellenes állapot fennállását, ha a szennyezés jóval meghaladja a belső jog szerinti határértéket”,³⁵ ezáltal pedig a panaszosok magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogának sérelmét is megállapítja.

4. Konklúziók

Az emberi jogok és a környezetvédelem összekapcsolása tehát a gyakorlatban már elfogadott mechanizmusokat hívott életre, amikor a különböző bírói fórumok – konkrét

32 Powell and Rayner v. The United Kingdom, no. 9310/81, 1990. február 21-i ítélet.

33 Hatton and Others v. The United Kingdom, no. 36022/97, 2003. július 8-i ítélet.

34 Sulyok (2014) i. m. 492.

35 Sulyok (2014) i. m. 489.

nevesítés és szabályozás hiányában – egyes emberi jogok hatálya alatt kezdtek el értelmezni a szennyezések kérdését, a környezetet, természetet, így pedig közvetlenül az embert, az emberi életminőséget érintő negatív hatásokat, amely minden bizonynyal a jogfejlesztés egyik legtipikusabb megnyilvánulásaként minősíthető.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában a nevesített jogok közül a 2. cikk szerinti *élethez való jog*, az egyezmény 6. cikke szerinti *tiszteletes tárgyaláshoz való jog*, vagy a 8. cikkbe foglalt *magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog* alkalmas arra, hogy a környezeti tárgyú egyéni jogok sérelme miatt a Bíróság egy államot elmarasztaljon.

Az állam elsődleges felelőssége annak biztosítása, hogy e jogok az emberhez méltó körülmények között teljesülhessenek, ennek érdekében az államnak konkrét, tevételes kötelezettségei vannak. Ez megnyilvánulhat akár egy szennyező gyárral szemben alkalmazott jogalkotási és adminisztratív eszközökkel egyaránt. Ezek elmaradása esetén bekövetkező, az emberi életet potenciálisan veszélyeztető cselekményekért az állam felelőssé tehető, amely végső soron az emberi jogok biztosításának alapfeltétele.

Ebben tölt be kiemelt szerepet az idén 70. évfordulóját ünneplő Emberi Jogok Európai Egyezménye és az egyezmény alapján eljárni hivatott Emberi Jogok Európai Bíróságának jogfejlesztő tevékenysége.

Irodalomjegyzék

- Anton, Donald – Dinah Shelton: *Environmental protection and human rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- Boyle, Alan: Human rights and the environment: Where next? *European Journal of International Law*, 23 (2012), 3. 613–642. Online: <https://doi.org/10.1093/ejil/chs054>
- Boyle, Alan: Human rights or environmental rights? A reassessment. *Fordham Environmental Law Review*, 18. (2007) 3. 471–511.
- Demerieux, Margaret: Deriving environmental rights from the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms. *Oxford Journal of Legal Studies*, 21. (2001), 3. 521–561. Online: <https://doi.org/10.1093/ojls/21.3.521>
- Desgagne, Richard: Integrating environmental values into the European Convention on Human Rights. *American Journal of International Law*, 89. (1995), 2. 263–294. Online: <https://doi.org/10.2307/2204204>
- Fitzmaurice, Malgosia: Environmental Protection and the International Court of Justice. In Vaughan Lowe – Malgosia Fitzmaurice (eds.): *Fifty years of the International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996. 293–315. Online: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511560101.018>
- Fodor László: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a zajterhelés csökkentésére tett intézkedésekről és a bírósági eljárás időtartamáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2. (2011), 3. 86–92.
- Hermann Veronika: *Az egészséges környezethez való jog átfogó védelme az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016. Online: <https://ajk.pte.hu/sites/ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hermann-veronika/hermann-veronika-vedes-tezisek.pdf>

A környezeti jogok értelmezése az Emberi Jogok Európai Egyezményébe foglalt jogok körében

- Hulme, Karen: International environmental law and human rights. In Scott Sheeran – Nigel Rodley (eds.): *Routledge handbook of international human rights law*. London, Routledge, 2013. 285–302. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203481417.ch17>
- Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán*. Budapest, T-Twins, 1995.
- Masenkó-Mavi Viktor: Környezetvédelem és emberi jogok az 1990-es években: Változatlan összefüggések, változó prioritások. *Állam- és Jogtudomány*, 45. (2004), 3–4. 263–272.
- Masenkó-Mavi Viktor: *Az Európa Tanács és az emberi jogok*. Budapest, Imre László, 1993.
- Pánovics Attila: Környezeti szelvényjogok három jogrendszer metszéspontjában. In Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012. 138–148.
- Pedersen, Ole: The ties that bind: The environment, the European Convention on Human Rights and the Rule of Law. *European Public Law*, 16. (2010), 4. 571–607. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1673125>
- Polgári Eszter: A tagállamoknak biztosított mérlegelési szabadság doktrínája az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Állam- és Jogtudomány*, 58. (2017), 4. 41–53.
- Raisz Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében – avagy nemzetközi környezetjog bírói szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. (2011), 1. 90–108.
- Sulyok Katalin: Az államok mozgástera a környezetkárosítás elleni védelem meghatározásánál az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Jogi Tanulmányok*, 17. (2014), 1. 484–494.
- Van Dyke, Brennan: A proposal to introduce the right to a healthy environment into the European Convention Regime. *Virginia Environmental Law Journal*, 13. (1994), 3. 323–373.
- Vašák, Karel: Human rights: A thirty year struggle. The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. *UNESCO Courier*, 30. (1977), 11. 29–32.

Jogforrások

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről

Felhasznált bírósági határozatok

- X and Y v. the Federal Republic of Germany, no. 7407/76.
- Powell and Rayner v. The United Kingdom, no. 9310/81, 1990. február 21-i ítélet
- Oerlemans v. Netherlands, no. 12565/86, 1991. november 27-i ítélet
- Zander v. Sweden, no. 14282/88, 1993. november 25-i ítélet
- López Ostra v. Spain, no. 16798/90, 1994. december 9-i ítélet
- Guerra and Others v. Italy, no. 14967/89, 1998. február 19-i ítélet
- Kyrtatos v. Greece, no. 41666/98, 2003. május 22-i ítélet
- Hatton and Others v. The United Kingdom, no. 36022/97, 2003. július 8-i ítélet
- Taşkin and Others v. Turkey, no. 46117/99, 2004. november 10-i ítélet
- Oneryildiz v. Turkey, no. 48939/9, 2004. november 30-i ítélet

Fadeyeva v. Russia, no. 55723/00, 2005. június 9-i ítélet

Giacomelli v. Italy, no. 59909/00, 2006. november 2-i ítélet

Budayeva and Others v. Russia, nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02,
2008. március 20-i ítélet

Tatar v. Romania, no. 67021/01, 2009. január 27-i ítélet

Deés v. Hungary, no. 2345/06, 2010. szeptember 10-i ítélet

Bor v. Hungary, no. 50474/08, 2013. június 18-i ítélet

Választójog, választási rendszerek és népszavazások a közjog és a politika határán

Recenzió a *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről* (szerk. Téglási András) című kötetről¹

HORVÁTH ATTILA²

A nyolc tanulmányt felölelő kötet a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás különböző szegmenseit tárgyalja, a magyar szabályozáson kívül a német és a szlovák választási rendszert is érintve. A nagyobb részben jogtudományi, kisebb részben pedig politikatudományi szempontú elemzések nagy hangsúlyt fektetnek a témakörrel kapcsolatos hazai és nemzetközi tapasztalatok, szabályozási modellek, kihívások és dilemmák bemutatására.

Kulcsszavak: választójog, választási rendszerek, választási eljárás, népszavazás

Suffrage, Electoral Systems and Referendum at the Border of Public Law and Politics: Review of the Book Entitled Studies on the Current Issues of Suffrage, Electoral Systems and Referendum (ed. by Téglási András)

The volume, covering eight studies, discusses the various segments of suffrage, electoral systems and referendum; in addition to the Hungarian legal regulations, it also touches upon the German and Slovak electoral systems. The analyses, mostly from the point of view of law and to a lesser extent from the point of view of political science, place great emphasis on outlining the domestic and international experiences, regulatory models, challenges and dilemmas related to the topic.

Keywords: suffrage, electoral system, electoral procedure, referendum

-
- 1 Téglási András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
 - 2 Adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; vezető kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet Közjogi Kutatási Főosztály, e-mail: horvathattila@uni-nke.hu

A Nemzeti Közszerzői Egyetemen 2017–2018-ban működő Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport kutatási eredményeit összegző – a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében megjelent – kiadvány a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás tárgykörében született tanulmányokat tartalmaz. A szerzők között hazai és külföldi egyetemi oktatók és kutatók, gyakorlati szakemberek és PhD-hallgatók is találhatók, vagyis a témakör művelőinek széles köre járult hozzá a kötet megszületéséhez.

Amint a szerkesztői előszóból kiderül, a kutatás egyik célkitűzése az volt, hogy a magyar választójogi szabályozás és a választási rendszer átalakulását kísérő közjogi vitáknak teret adjon, ugyanis az új fejlemények egy része a magyar jogirodalomban még reflektálatlanul maradt. Tekintve, hogy a kutatás 2018 elején zárult, az ez évi országgyűlési választások még nem képezhették a vizsgálódások tárgyát, azonban a 2014-es – immár az új szabályozási környezetben lebonyolított – választások tapasztalatai már számos írásban visszaköszönnek.

Ahhoz képest, hogy egy több mint 500 oldalas kiadványról van szó, mindössze nyolc tanulmányt tartalmaz a kötet, ami abból a szempontból kétségtelenül pozitívum, hogy az egyes témakörök így nagyobb terjedelemben és ennek megfelelően nagyobb alapossággal tárgyalhatók (a tanulmányok többsége 40–70 oldal körül van, ami hozzávetőlegesen 3–6 íves terjedelmet jelent).

Már a kötet tartalomjegyzékét áttekintve megállapítható, hogy a tanulmányokban keverednek a jog- és politikatudományi nézőpontok, az alapjogi és közjogi dimenziók, valamint a hazai és nemzetközi/külföldi fókuszú írások. Mindez természetesen a legkevésbé sem értékelhető negatívumként, hiszen maga a témakör is meglehetősen sok nézőpontból vizsgálható, így a tanulmányok divergenciája, sokszínűsége a kötet erényére válik.

Kukorelli István *A NATO-népszavazás (1997. november 16.)* című tanulmánya a referendum közjogi és politikai kontextusát idézi fel. Ez volt az első olyan népszavazás, amely nem a rendszerváltáshoz kötődött, és egyben az utolsó, amelyet az 1989-es – időközben jelentősen átalakított – népszavazási törvény alapján rendeztek meg. Az írás rámutat a népszavazás kitűzésének bonyodalmaira (a NATO-csatlakozás kérdése „összekeveredett” az ellenzéki pártok termőföldtulajdonnal kapcsolatos népszavazási törekvéseivel) és a népszavazás eredményének megállapítása körüli jogértelmezési zavarokra. A népszavazás eredményének értékelése során a szerző – aki 1997–1999 között az Országos Választási Bizottság (OVB) elnöke volt, így közvetlenül is részese volt a folyamatoknak – az Országgyűlés elé terjesztett OVB-beszámolóiból idézve kiemeli, hogy „[a] népszavazást olyan, az Alkotmánnyal ellentétes törvény alapján kellett lebonyolítani, amelynek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság is megállapította”. A tanulmányból plasztikusan kirajzolódik, hogy milyen komoly közjogi anomáliák övezték a NATO-referendumot, és betekintést nyerhetünk abba is, hogy – a szerző szavaival élve – „zűrös jogi helyzetet” milyen jogértelmezési technikákkal lehetett áthidalni. Álláspontom szerint még több mint két évtized távlatából is nyugtalanító belegondolni, hogy a népszavazásra milyen in-

koherens jogi szabályozás mellett került sor. Mindenesetre tiszta helyzetet csak a következő év elején elfogadott új népszavazási törvény teremtett.

A népszavazás tárgykörében íródott másik tanulmány Gáva Krisztián *Történetek az Agoráról* című munkája, amely a jelenlegi (2013-as) népszavazási törvény jogalkalmazási tapasztalatainak áttekintésére vállalkozik, az athéni népgyűlések megidézése után kiindulópontként azt a kérdést feltéve, hogy: „Vajon napjaink népszavazási intézménye, annak a demokráciában betöltött szerepe is ilyen maradandóan bevésődik majd a közjogtörténetbe, vagy csekély gyakorlati jelentőségénél fogva a történelmi emlékezet homályába vész majd?” A szerző ezt követően a 2014–2017-es időszak tapasztalataira építve veszi számba a törvény egyes jogintézményeit. A népszavazási kezdeményezés megváltozott adminisztratív követelményeinek tárgyalása során rámutat, hogy „a korábbi évek dömpingszerű népszavazási kezdeményezései megtépták a népszavazás jogintézményét”, így szükségessé vált a kezdeményezési feltételek racionalizálása, rendezve egyúttal az olyan kardinális problémákat is, mint például az úgynevezett párhuzamossági moratórium. A potenciális népszavazási tárgykörökkel és a kizárt tárgykörökkel kapcsolatban is számos tapasztalattal gazdagodott a jogalkalmazó (és természetesen a jogalkotó is); az írás ezeket is számba véve mutat rá a felmerülő közjogi dilemmákra. Különösen tanulságos a népszavazási kérdés egyértelműségéről szóló fejezet, amely rávilágít arra, hogy esetenként nem egyszerű feladat megtalálni az egyértelműség mint garanciális elem, valamint a választópolgári akarat érvényre juttatásának elve között. Az aláírás-ellenőrzés folyamata szintén számos gyakorlati problémát vet fel, és a szerző joggal mutat rá, hogy a jogi szabályozás több szempontból is kiegészítésre szorul. A tanulmány összegzése kiemeli, hogy a 2013-as népszavazási törvény (részben a későbbi módosítások nyomán) jelentős előrelépésként értékelhető, ugyanakkor „még mindig több pontatlanság, következetlenség szerepel a törvényben, ezek megnyugtató rendezése további garanciát jelentene a népszavazás iránti tisztelet kiterjesztésére”.

A választójoggal és a választási rendszerekkel foglalkozó tanulmányok közül Mráz Ágoston Sámuel *A német és a magyar választási rendszer jellemzői és csereszabotosságának korlátjai* című – már nem jog-, hanem politikatudományi fókuszú – írása az első. A szerző a két választási rendszer másik országban való adaptálhatóságának kérdését vizsgálja; ennek keretében először a német – „önfejlesztőként” aposztrofált – választási rendszer fejlődését tekinti át, amely köztudomásúlag a kétszavazatos vegyes rendszerek mintaadó modellje. A mai rendszer alapja lényegében az 1950-es évek eleje óta változatlan, azonban a későbbiekben számos kisebb-nagyobb reform módosította a ma is működő szisztémát, sőt további újítási elképzelések is napirenden vannak (ha nem is okvetlenül a jogalkotó részéről). Az elemzésből kiderül, hogy a választási rendszer módosítása Németországban is gyakran járt kiélezett politikai-közjogi vitákkal. A tanulmány az európai viszonylatban meglehetősen bonyolultnak ható választási rendszer működését és következményeit a 2013-as és a 2017-es parlamenti választások példáján mutatja be, kiemelve többek között az úgynevezett szuperarányosításból fakadó visszásságokat. Ezt követően a magyar választási rendszer

jellemzésére kerül sor, a hangsúlyt a 2011-es reformra és a 2014-es választás tapasztalataira helyezve. A szerző jobbára megértő-támogató módon viszonyul az új rendszerhez, és leszögezi, hogy „összefoglalóan megállapítható, hogy a Fidesz haszonélvezője volt a választási rendszernek a győztesprezizálás, a külhoni magyarok szavazata és az egyfordulós választókerületi küzdelmek miatt”. A „Mi lett volna, ha...?” jellegetű kérdésekről maga a szerző is megjegyzi, hogy ezek nem okvetlenül elfogadottak a tudomány világában, azonban ettől függetlenül érdekes gondolat kísérletnek tartom a két választási rendszer hipotetikus adaptációját a másik országra. A magyar rendszer Németországra való „ráhúzása”, illetve a német megoldásnak a 2014-es hazai választásokra történő alkalmazása természetesen számos módszertani kompromisszummal jár, mindenesetre az egyértelműen kirajzolódott a vizsgálatokból, hogy az előbbi esetben a CDU/CSU-nak 2013-ban és 2017-ben is abszolút többsége lett volna a Bundestagban; az utóbbi számítások alapján pedig megállapítható, hogy a Fidesz–KDNP 2014-ben még az abszolút többségtől is elmaradt volna.

A kötet következő tanulmánya M. Balázs Ágnes nevéhez fűződik, aki *A plurális választójog fogalma és megengedhetősége napjainkban* című írásában egy, az egyenlő választójog alapelvét feszegető kérdést jár körül. Bár a plurális választójogra hajlamosak vagyunk jogtörténeti emlékként tekinteni, a valóságban azonban egy ma is élő megoldásról van szó, amely többnyire nem manifeszt módon jelentkezik az egyes országokban, de néhol explicit módon is létezhet (lásd például Szlovéniát, amelyre külön ki is tér a tanulmány). A szerző elsőként a plurális választójog értelmezését végzi el, rámutatva, hogy a fogalom tágabb és szűkebb módon is megragadható, és esetenként burkolt formában is jelentkezhet. Az elméleti háttér tisztázása során nyomon követhetjük a teóriával kapcsolatos vitákat, majd a nemzetközi egyezmények és szervek kapcsolódó rendelkezéseinek a feltárására kerül sor. A témakörnek értelem szerűen megvannak a hazai vonatkozásai is – ebből a szempontból mindenképp a hazai nemzetiségek és a külhoni magyarok választójoga érdemel figyelmet. A szerző az utóbbi kérdést vizsgálja alaposabban – egyben példásan többoldalúan –, teret engedve a fennálló jogi szabályozással kapcsolatban felmerülő tudományos kritikáknak is. Törökország példája arra mutat rá, hogy a külhoni választópolgárok egy kétszavazatos, vegyes rendszerbe való „integrálása” nemcsak hazánkban járt közjogi vitákkal. A tanulmány végezetül egy másik rendkívül megosztó, de annál izgalmasabb kérdésre, a családi választójogra is kitér, ugyanis ez az – egyelőre csak elméletben létező – megoldás is értelmezhető a plurális választójog felől közelítve.

A kötet külföldi szerzői, Ladislav Orosz és Erik Štenpien *A Szlovák Köztársaság választójoga – az inspiráció lehetséges forrása* című tanulmányukkal járultak hozzá a kutatáshoz. A nagyívű, több mint 70 oldalas írás egy átfogó, a választójog és a választási rendszer anyagi és eljárásjogi kérdéseire is kitérő, a parlamenti, az önkormányzati, valamint az államfőválasztásokat is érintő áttekintést nyújt a témakör szlovákiai vonatkozásairól. Magyar szemmel olvasva a szlovák kollégák tanulmánya azért is különösen érdekes, mert az ottani parlamenti választási rendszer szinte minden elemében különbözik a magyar megoldástól: a rendszer tisztán arányos; nincsenek

területi választókerületek; van viszont preferenciális szavazat, illetve a jelöltállítás (ami Szlovákiában a pártok listaállítását jelenti) feltétele – a nálunk megszokott aláírásgyűjtés helyett – az úgynevezett választási kaució megfizetése. (Az államfőválasztásnál pedig a közvetlen választás jelenti a fő eltérést.) A szerzők nem pusztán a jogszabályi környezetet ismertetik, hanem tág teret szentelnek a politikai kontextusnak is, amiből világosan kirajzolódik, hogy a választási szabályok átírása mögött szinte minden esetben kimutatható a politikai (ön)érdek (erre a választási törvény 1998-as, a demokratikus ellenzéki pártok kiszorítását célzó, Mečiar-féle módosítása a legjobb példa). A szerzők az összegzésben leszögezik, hogy véleményük szerint „a Szlovák Köztársaság választójogának szabályozása kiváló minőségűnek mondható, és a nemzetközi szabványoknak megfelel”. A szlovák kollégák ezenfelül – visszautalva a tanulmány címében található „az inspiráció lehetséges forrása” kifejezésre – pontokba szedve kiemelik azon megoldásokat, amelyek álláspontjuk szerint figyelemre méltók lehetnek más országok szakértői részére is. Többek között ebben a körben említik meg az egységes választási kódexet (2014 óta Szlovákiában minden választást – államfői, parlamenti, európai parlamenti, kerületi [megyei], települési – ugyanazon törvényben szabályozza a jogalkotó, ahogyan a népszavazást is) és a preferenciális (más néven elsőbbségi) szavazást is, amely hozzájárul a választás perszonalizációjához, hiszen a választópolgároknak ezáltal arra is van befolyásuk, hogy az általuk választott párt listájáról konkrétan mely jelöltek kerüljenek be a törvényhozásba.

Kurunczi Gábor *Az általános választójog elvének aktuális kihívásai* című munkája nyomán ismét az alapjogi dimenzió válik hangsúlyossá. Az előbbi tanulmányhoz hasonlóan ezúttal is egy hosszabb lélegzetvételű, 70 oldal meghaladó írásról van szó, amely – akárcsak M. Balázs Ágnes dolgozata – szintén a választójog határait vizsgálja, ám míg az előbbi szerző a választójog egyenlőségére (pontosabban egyenlőtlenségére) fókuszált, addig Kurunczi Gábor a választójog általánosságát tárgyalja, mintegy hipotézisként leszögezve, hogy „az általános választójog bővítése mögött az esetek többségében húzódik valamilyen politikai haszonszerzési szándék vagy egyéb politikai cél”. A tanulmány kiválóan illusztrálja azt a tényt, hogy a választójog általánossága közel sem olyan kiforrott, „lezárt” alapelv, mint amilyennek elsőre tűnik, hiszen újabb és újabb kihívások érik (és itt a „kihívás” kifejezés a legkevésbé sem negatív kontextusban értelmezendő). Az általános választójog fogalma és történeti fejlődésének felvázolását követően a szerző két vizsgálati szempontra, a lakóhely követelményére, valamint a „tudatossági” korlátra helyezi a hangsúlyt. Bár természetesen mindkét aspektusnak megvan a közjogi és alapjogi relevanciája, az előbbi sokkal közvetlenebbül összefügg a politikai közösség határmegvonásának dilemmájával, így az ezt övező jogi és közéleti viták is hevesebbek. A külföldi szabályozási modellek és a hazai megoldás összevetését követően a szerző arra a következtetésre jut, hogy a jelenlegi „felszavazatos” rendszer kiállja az alkotmányosság próbáját. Ami a „tudatossági” korlátot illeti, itt nemcsak a gondnokság alatt álló választójogával összefüggő problémákra kell gondolni, hanem az életkori korlát dilemmáira is. M. Balázs Ágnes tanulmánya után ebben az írásban is felmerül a gyerekek választójoga, pontosabban a gyermekek után

járó választójog (más elnevezéssel családi választójog). Az ezzel kapcsolatos alkotmányjogi konfliktusok és lehetséges megoldások összegzése során a szerző azt emeli ki, hogy „a gyermekek választójogának bevezetése újra és újra előkerülő kérdés, de megvalósítási nehézségei miatt máig nem alkalmazott módszer”.

A Badó Katalin, Lovassy Ádám és Téglási András által jegyzett, *Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (1990–2017)* című írás a terjedelménél fogva (közel 170 oldal) akár külön kötet tárgya lehetne. A szerzők itt nem kevesebbre vállalkoztak, mint hogy – kettéválasztva az Alaptörvény előtti és utáni időszakot – a teljesség igényével áttekinthetők az Alkotmánybíróság választási rendszerekkel és választójoggal kapcsolatos gyakorlatát a kezdetektől, tehát 1990-től egészen 2017-ig, a kötet lezárásának időpontjáig. Ennek megfelelően száznál is több olyan alkotmánybírósági döntést dolgoztak fel, amelyek a választójog és a választások különböző aspektusait érintették a parlamenti küszöbtől kezdve a választópolgár önrendelkezési jogán át a választási regisztrációig. Az egyes döntések bemutatásakor ismertetik az adott ügy előzményeit, majd a testület fontosabb megállapításait és az indokolás lényegét foglalják össze közérthető formában a szerzők. A kompiláció elolvasását követően érthető meg igazán, hogy a vizsgált közel három évtizedben milyen jelentős volt az Alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenysége, és az is igazolást nyer, hogy a testület joggyakorlatának ismerete nélkül csak igen korlátozott lehet a választójoggal és a választásokkal kapcsolatos tudásunk.

A kötet zárótanulmánya Cserny Ákos és Téglási András *Választójogi változások – Jogértelmezések, álláspontok és értékelések a 2011–2017 közötti időszak egyes választási kérdéseiről* című tanulmánya. A szerzők célja ezúttal az, hogy egy átfogó képet adjanak a magyar választási rendszer átalakításával kapcsolatos, leginkább kifogásolt szabályozási elemekről, kitérve a magyar jogirodalomban megjelenő pro és kontra szakmai és politikai érvekre, továbbá a kapcsolódó esetjogra is. Az első vizsgálati területet az országgyűlésiképviselő-választás anyagi jogi szabályait érintő módosítások képezik, számba véve az úgynevezett győzteskompenzációval, a külföldi magyarok és a hazai nemzetiségek választójogával, valamint az egyéni választókerületek újrarajzolásával kapcsolatban felmerülő érveket és ellenérveket, illetve a különböző szakmai álláspontokat. A határon túli magyarok választójogával kapcsolatban a szerzők úgy fogalmazzák, hogy „megfontolás tárgyát képezheti a külföldi szavazategyenlőségének biztosítása érdekében a külföldi egyéni virtuális választókerület megeremtése”. A helyhatósági választási szabályok változásáról szóló alfejezet a fővárosi közgyűlési választás reformjára fókuszál, bemutatva a módosítás alkotmányossági problémáit. A vizsgálatok ezt követően a választási eljárással kapcsolatos változásokra térnek rá, érintve többek között a jelöltállítás, a politikai hirdetések közzétételével, a kampányfinanszírozással, a kampánycsend megszüntetésével, valamint a Magyarországon kívüli szavazással kapcsolatos problémákat. Utóbbi illetően a szerzők úgy vélekednek, hogy az elektronikus szavazás valamely módjának fokozatos bevezetése jelentene megoldást. Az új, választási eljárásról szóló 2013. évi

XXXVI. törvény (Ve.) – meglehetősen komplex – jogorvoslati rendszere külön alfejezet tárgyát képezi.

Összegzésként megerősíthető a recenzió elején tett felvetés, miszerint bár a kötetnek a népszavazások és a választások roppant nagy világán belül nincs egy kitüntetett vizsgálati fókusz, azonban ez egyáltalán nem értékelhető fogyatékosággként, hiszen a tanulmánygyűjtemény legfőbb erénye éppen az, hogy a tág értelemben vett választási témakör legkülönbözőbb szegmenseit boncolgatja, méghozzá a szakirodalom meglehetősen széles körét feldolgozva. Külön kiemelendő, hogy a szerzők – amennyiben a témakör jellege megengedte – többoldalú megközelítésben végezték el a vizsgálatokat, helyt adva a különböző – egymásnak esetenként ellentmondó – szakmai álláspontoknak is. A tanulmányok az arányosság problémájától kezdve a családi választójogon át az ideális külhoni szavazási módozatokig számos olyan dilemmát villantottak fel, amelyek meggyőzően illusztrálják, hogy a választójog és a választási rendszerek világa is egy folyamatosan fejlődő-átalakuló terület, amelynek egyik szépségét pontosan az adja, hogy a közjogi vizsgálódások mellett számos szempontból a politikatudományi megközelítésnek is van létjogosultsága.

Mindezek alapján a recenzió tárgyát képező tanulmánygyűjtemény érdekes és értékes adalékként járul hozzá a választójoggal, a választásokkal és a népszavazásokkal kapcsolatos szakmai-közéleti diskurzusokhoz.

Tartalom

ALAPTÖRVÉNY

- BALOGH ZSOLT: *Bírói hatalmi ág az Alaptörvényben – a bírói függetlenség néhány aspektusáról*** 9
- HÖRCHERNÉ MAROSI ILDIKÓ – KOVÁTS BEÁTA: *Amikor a bíró visszaél a függetlenségével*** 23
- KOLTAY ANDRÁS: *A vélemény szabadság alkotmányos védelme az Alaptörvény első évtizedében*** 37
- PATYI ANDRÁS: *Az eljárási alapjogok és az eljárási alkotmányosság néhány kérdése az Alaptörvényben*** 95
- SCHANDA BALÁZS: *Az alkotmánybíráskodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében*** 117
- TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Az alkotmányozás dilemmái – 10 év múltán*** 135
- VARGA ZS. ANDRÁS: *Az Alaptörvény jelentősége Magyarország szuverenitásának védelmében*** 155

TANULMÁNYOK

- BÁNDI GYULA: *Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, a Szociális Karta és a környezeti jogok*** 179
- KECSKÉS GÁBOR: *A környezeti jogok értelmezése az Emberi Jogok Európai Egyezményébe foglalt jogok körében*** 207

RECENZÍÓ

- HORVÁTH ATTILA: *Választójog, választási rendszerek és népszavazások a közjog és a politika határán*** 221