

Varju Márton

JOGÉRTELMEZÉS ÉS KONTEXTUS: AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ÚJABB ALAPJOGI ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATA

BEVEZETÉS

Az elmúlt években az Európai Bíróság (továbbiakban: EUB) – amelyet az Alapjogi Charta pozíciójában megerősített – több nagy horderejű, alapjogokat érintő döntést hozott. Ezek a döntések, bár az Európai Unió (továbbiakban EU) alapjogvédelmi rendszere szempontjából egyenként jelentős új fejleményekkel szolgáltak, megerősíteni látszanak azokat a motivációkat és kényszereket, amelyek eddig is meghatározták az EUB ítélkezési gyakorlatát. Ezek közül kiemelkedő szerepe van az Uniónak – és azon belül az uniós jogrendszernek – érintő rendszerstabilizáló, valamint rendszerkonszolidációs megfontolásoknak, amelyek az ítélkezési gyakorlatban többféle módon is kifejeződhetnek. Az elmúlt évek döntéseiből is következik, hogy az EUB által működtetett, összetett alapjogvédelmi rendszer egyrészt funkcionális és instrumentális, az uniós kormányzás érdekeire is reflektálni képes szempontokat követve értelmezi az alapvető jogok szerepét. Másrészt pedig – az előbbivel összhangban, illetve ezzel párhuzamosan – képes „komolyan venni”¹ az alapvető jogok védelmét az Európai Unióban. Ez az egymást kiegészíteni képes kettősség kényelmes pozícióba helyezi az EUB-ot mint központi szereplőt, ami azt eredményezi, hogy a Bíróság jogi teljesítményén rendkívül nehéz fogást találni.

A tanulmány elsődleges célja, hogy az EUB által működtetett alapjogvédelmi rendszer ismérvei alapján elemezze és értékelje az elmúlt néhány év legjelentősebb luxembourgi döntéseit. Abból a felismerésből indul ki, hogy az EUB alapjogokat érintő ítéleteit elsősorban az azokat befolyásoló motivációkat és kényszereket alapul véve lehet – és kell – vizsgálni. Ennek érdekében a tanulmány először feltárja az EU alapjogvédelmi rendszerét meghatározó, annak tágabb politikai és alkotmányos kontextusából eredő megfontolásokat. Ezt követi az EU Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (továbbiakban EEJE) való csatlakozásának jogi

megengedhetőségéről döntő 2/13. számú vélemény elemzése, majd az uniós adatvédelmi rendszer alapjogi vetületeit taglaló Digital Rights Ireland-, Google Spain-, valamint Schrems-ügyekben hozott ítéletek vizsgálata. Az EEJE-vélemény egyértelmű tanúságát adja, hogy az uniós alapjogvédelmi rendszer az EU saját politikai és alkotmányos kontextusának produktuma. Ugyanez következik az adatvédelmi ügyekben született ítéletekből is, amelyek egyúttal azt is megerősítik, hogy az EUB képes felősen élni alapjogvédelmi hatáskörével.

AZ ALAPVETŐ JOGOK VÉDELME AZ EUB ELŐTT: A JOGÉRTELMEZÉS ÉS A KONTEXTUS DINAMIZMUSA

Az alapvető jogok védelme az Európai Unió jogában – az Alapjogi Charta hatályba lépését megelőzően mindenképpen – elsősorban az EUB jogfejlesztő és jogértelmező tevékenységének eredménye.² Bár a Charta – mint a védelemben részesítendő alapvető jogok listáját, illetve az alapjogvédelem során követhető alkotmányos és jogértelmezési korlátokat tartalmazó jogi dokumentum – képes moderálni az EUB tevékenységét,³ az alapjogvédelem szempontjából továbbra is kiemelkedő jelentősége van az EUB jogértelmezési tevékenységét meghatározó, az uniós politikai és jogrendszerből eredő motivációknak és kényszereknek.⁴ Douglas-Scott értelmezése szerint az Unióban az alapvető jogok „lebegtetett” tartalmúak és felhasználhatóságúak, ami elsősorban azt jelenti, hogy értelmezésük és alkalmazásuk nem független a tágabb politikai és jogi környezettől.⁵ Az

uniós jog központi jogelveit lefedtető alkotmányos ítélkezési gyakorlatát követve,⁶ az EUB az alapvető jogok védelme kapcsán is következetesen érvényesítette a tagállamok integrációs elkötelezettségét adottnak vevő, az uniós jogot az integrációs célkitűzést kiszolgáló képes rendszernek te-

ABBÓL A FELISMERÉSBŐL INDUL KI, HOGY AZ EUB ALAPJOGOKAT ÉRINTŐ ÍTÉLETEIT ELSŐSORBAN AZ AZOKAT BEFOLYÁSOLÓ MOTIVÁCIÓKAT ÉS KÉNYSZEREKET ALAPUL VÉVE LEHET – ÉS KELL – VIZSGÁLNI

kintő megközelítését.⁷ Az alapvető jogok funkcionális és instrumentális értelmezése az uniós rendszer stabilizálása és konszolidációja szempontjából létfontosságú volt,⁸ hiszen az alapvető jogok védelme biztosította az uniós kötelezettségek hatékony kikényszerítését megalapozó eszközök jogi és alkotmányos minőségét,⁹ és ezzel a párhuzamos, tagállami szintű alkotmányos rendszerek felől érkező kihívásokkal szembeni védelem lehetőségét.¹⁰

Ezen keretek között került sor annak az alapvető elvnek a bevezetésére is, amely szerint az Unió (akkor EKG) működése, valamint a tagállamok ahhoz kapcsolódó fellépései során az alapvető jogokat védelemben kell részesíteni.¹¹ Az EUB – észlelve az uniós alkotmányos keret hiányosságait – ennek rögzítésével elsősorban azt kívánta elérni, hogy a jog mint a közös politikák megvalósításának eszköze jogilag érvényesen tölthesse be az integrációs folyamatban számára kijelölt szerepet. Az alapgondolat szerint a jog egyedül abban az esetben tudja kiszolgálni az uniós szakpolitikák hatékony végrehajtásának célját, amennyiben megfelel a jogrendszerekkel szemben támasztott – alapvetően a jogállamiság elvéből eredő – elvárásoknak. Kizárólag az a jogrendszer képes megfelelő módon szolgálni az integrációt, amelynek a jogalkotási és jogalkalmazási jellegű aktusai megfelelnek az alapvető jogoknak, és amely ennél fogva nem támadható, illetve bírálható a jogállamiság elve alapján. A funkcionális, illetve a jogállami megfontolások ilyenén összekapcsolása kényelmes pozíciót biztosít az EUB-nak mint intézményi aktornak, hiszen az alapvető jogok védelméhez kapcsolódó általános jogállami megfontolások, illetve a funkcionális – a tagállamok integrációs elkötelezettségét szigorúan számon kérő, az Unió, illetve egyes szakpolitikák hatékony megvalósulását, így fenntarthatóságát biztosító – elképzelések egymás mellett, akár egymást kiegészítve hívhatók fel. Ez a kettősség ráadásul elejét veheti az Unióval szemben megfogalmazott értékalapú kritikáknak, hiszen sajátosnak tekinthető gazdasági és társadalmi célkitűzései megvalósítására olyan általános értékűnek tekintett elvekre tekintettel kerül sor, mint az alapvető jogok védelme és a jogállamiság.¹²

Az EUB alapjogi ítélkezési gyakorlatának az integrációs célkitűzések megvalósításához kapcsolódó, meghatározóan funkcionális jellegét a jogirodalom régóta felismerte. Az alapvető jogok védelmének EUB általi elismerését elsősorban az uniós jog el-

sőbbségét rögzítő elv tagállami befogadásának biztosítása, illetve az uniós jogrend autonómiájára érkezett elutasító tagállami alkotmányos válaszok kezelése körében értelmezik. Az irodalom szerint az alapvető jogok védelme lehetőséget adott az EUB számára, hogy reagáljon a szuverenitásnak az Unió és a tagállamok közötti megosztásából ('divided sovereignty')¹³ eredő alkotmányos feszültségekre, továbbá ennek révén arra is lehetősége nyílt, hogy hozzájáruljon a kialakulóban lévő, szupranacionális szuverenitással bíró rendszer saját intézményei által történő stabilizálásához és későbbi konszolidációjához.¹⁴ Ahogy Williams is megállapítja, az alapvető jogok védelme – mint az uniós aktusok elismert jogszerűségi feltétele – ahhoz a történelmi folyamathoz kapcsolható, amelynek révén az Unió önálló, alkotmányos és jogi szempontból „hiteles” kormányzási térré vált.¹⁵ Az alapvető jogok védelmét a jogirodalom összekapcsolta az európai integráció jog által vezérelt, tágabb programjával is,¹⁶ amelynek kapcsán rámutatott annak kapcsolatára a jogilag irányított integráció központi elemének számító, az uniós jogrend hatékony érvényesülésének parancsával, valamint más, az uniós kormányzással szemben állított pragmatikus elvárásokkal.¹⁷ A jogtudományi konszenzus szerint az alapvető jogok védelmének elismerésére – legalábbis a kezdeti időszakban – önmagán túlmutató célok érdekében, némiképp instrumentalizáltan került sor.¹⁸ Ennek jellemzője, hogy a vonatkozó ítélkezési gyakorlatot bizonyos, „alacsonyabb rendű”¹⁹ célok vezérelték, valamint az, hogy az EUB ítéleteiben az alapvető jogok felhívására az uniós kormányzás újabb és újabb területekre történő kiterjesztésének szándékával került sor.²⁰

Az alapvető jogok védelmének helyét és szerepét kijelölő korai ítélkezési gyakorlat egyértelműen kifejezi az abban követett motivációk és kényszerek funkcionalitását. Az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben hozott ítélet, valamint a *Hauer*-ügyben hozott – még drámaibb – ítélet²¹ az alapvető jogok uniós védelmét az Unió jogrendjének autonómiájával, az uniós jog elsőbbségének elvével, valamint az ezekhez kapcsolódó funkcionális megfontolásokkal – az uniós jog egységes és hatékony érvényesülésével – kapcsolta össze.²² E jogértelmezési konstrukció szerint az alapvető jogok védelme tudatosan és tervezetten járul hozzá a jognak az európai politikai és gazdasági integrációban betöltött szerepéhez, és ennek következtében az alapvető jogok értelmezése, illetve alkalmazása során nem hagyhatóak figyelmen

KIZÁRÓLAG AZ A JOGREND-
SZER KÉPES MEGFELELŐ MÓ-
DON SZOLGÁLNI AZ INTEG-
RÁCIÓT, AMELYNEK A JOG-
ALKOTÁSI ÉS JOGALKALMA-
ZÁSI JELLEGŰ AKTUSAI MEG-
FELELNEK AZ ALAPVETŐ JO-
GOKNAK, ÉS AMELY ENNÉL-
FOGVA NEM TÁMADHATÓ,
ILLETVE BÍRÁLHATÓ A JOG-
ÁLLAMISÁG ELVE ALAPJÁN

kívül a tágabb politikai és alkotmányos környezetben jelentkező szükségletek. Mindez kifejezetten megjelenik az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben hozott ítéletben, amelyben az EUB kijelentette, hogy az alapvető jogok védelmének a „Közösség céljainak keretei között kell megvalósulnia”.²³

Az alapvető jogok védelmének bírói értelmezését a mai napig meghatározza annak az uniós jog autonómiájával ilyen módon felállított kapcsolata.²⁴ Az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben hozott ítélet jól ismert mondatai máig érvényesen rögzítik, hogy az uniós jog jogszerűségét egyedül saját alkotmányos elvárásai alapján lehet megítélni, mert amennyiben a tagállamok alkotmányos követelményei alapján kerülne sor a megítélésére, az aláásná az uniós jogrendszer belső integritását.²⁵ Az ugyancsak mérföldkőnek számító 2/96. számú vélemény – amely az EEJE-hez való csatlakozás megengedhetőségéről szól – kissé finomított ezen a megközelítésen, amikor részletesen foglalkozott azzal, hogy az uniós alapjogvédelmi rendszert befolyásolni és megváltoztatni képes külső alkotmányos elvárások az uniós jogrendszeren belül milyen alkotmányos jelentőséggel és hatással bírnak.²⁶ A Kadi-ügyben hozott ítéletben, az uniós és a nemzetközi jog alapjogvédelmi standardjai között tett alkotmányos jelentőségű választásra egyértelműen az uniós jogrend integritásának megőrzése érdekében került sor.²⁷ Az uniós jogrend autonómiája az uniós alapjogvédelem külső alkotmányos megítélésben is fontos szerepet játszott. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban EJEB) által felállított ún. „Bosphorus-elv” kialakítását alapvetően befolyásolta az a körülmény, hogy a strasbourgi bíróság szigorúan védendőnek nyilvánította az Európai Unió – mint az államok regionális integrációjának egyik kiemelt formája – jogi és egyéb eredményeit, vívmányait.²⁸

Az ítélkezési gyakorlatot meghatározó, fent említett – nem kifejezetten alapjogvédelmi – szempontok érvényesülésének okát elsősorban abban kell keresni, hogy az uniós alapjogvédelem eltérő, nagy befolyású alkotmányos terek kereszttetszetében, azok közrehatása következtében alakult ki, és alakul mind a mai napig. Már az Internationale Handelsgesellschaft-ügy körülményei is rámutattak arra, hogy az EUB ítélkezési gyakorlatának egy többszintű – a tagállami alkotmányos rendszereket, az EEJE-t és az Uniót magában foglaló – alkotmányos rendszer keretében, az elemek közötti viszonyokra figyelemmel kellett stabilizálnia, majd konszolidálnia az uniós alkotmányos rendszert. Ennek megfelelően az ítélkezési gyakorlat tekintetében fontos mozgatóerőt jelent a párhuzamos alkotmányos aktorok – a nemzeti alkotmánybíróságok és a strasbourgi bíróság –

jóváhagyására való törekvés. Ez a törekvés olyan jogértelmezési gyakorlatokban testesül meg, mint az alapvető tagállami alkotmányos elvárások érvényesülésének elismerése, illetve a strasbourgi ítélkezési gyakorlatból történő szelektív, de megalapozott és rendszeres jogkölcsonzés.²⁹ Az uniós ítélkezési gyakorlatnak erre a „relációs” kifejezéssel illelhető jellegére világosan rámutatnak azok az elméletek, amelyek az alapvető jogok védelmét az Unióban jogi diskurzuson, dialóguson alapulónak tartják.³⁰ Az ilyen, „reciprok jellegű kapcsolatokon” alapuló alapjogvédelmi rendszer – noha ezen kapcsolatai révén képes megteremtteni saját, rendszerszintű stabilitását – azzal az alapvető kritikával illelhető, hogy az alapjogvédelem szempontjából közvetlen relevanciával nem bíró megfontolások befolyása következtében elvileg csak csökkentett szerepet tud biztosítani a tisztán alapjogvédelmi szempontoknak, és nem tudja feltétlenül biztosítani, hogy az alapjogok védelme valódi, és ne pusztán „parazitikus”, illetve „derivatív” jellegű legyen.³¹

Az ítélkezési gyakorlat ilyen jellegű minimalizmusát³² homloktérbe helyező értékelés azonban nem ad teljes képet az alapvető jogok uniós védelmének természetéről. Ahogy de Búrca is megjegyzi, az uniós jog autonómiájának és elsőbbségének védelme nem szolgálhat az alapvető jogok EUB általi védelmének kizárólagos magyarázatául.³³ Ez különösen igaz az uniós jogrendszer alkotmányos konszolidációját követő időszakra, amikor a rendszer stabilizálásának indoka önmagában már csak mérsékelt magyarázó erővel bírhat. Ahogy azt korábban jeleztem, az alapvető jogok védelmének elsődleges szerepe az volt – alapvetően funkcionális és instrumentális megfontolásokat követve –, hogy az uniós jogrendszer megfeleljen a jogállamiság elvárásának, a jog mint eszköz pedig érvényesen, illetve az érvényességét érintő külső támadásoktól védetten, hatékonyan tudjon hozzájárulni az integrációs folyamat célkitűzéseinek megvalósításához. Ebben a konstrukcióban a kapcsolat az integrációs folyamat hatékony megvalósulásának elősegítése, valamint az uniós politikai és kormányzási rendszer jogállami minőségének biztosítása között szükségszerűnek és megkerülhetetlennek tűnik. Ez az átfedés a rendszerstabilizációs, valamint a jogállami megfontolások között már jelzi, hogy az ítélkezési gyakorlatban tisztán alapjogvédelmi elképzelések is érvényesültek. Rendszerstabilizáció alatt az autonóm, a tagállami jogrendszerek szabályaival szemben – elsősorban funkcionális szempontok következtében – elsőbbséget élvező uniós jognak a kívülről érkező jogi és alkotmányos kihívásokkal szembeni, az uniós jog jogállami minőségének megerősítésével elért védelmét ér-

tem. A „jogállami megfontolások” kifejezést pedig olyan értelemben használom, hogy az uniós jogrendszernek érvényesen és jogszerűen kell hozzájárulnia az integrációs folyamat beteljesítéséhez.

Ennek megfelelően az uniós jog egyértelmű alapjogvédelmi elkötelezettségének kinyilvánítása – Williams megfogalmazásában – egy „retrospektív mítoszépítési folyamatban”, az uniós jog mint rendszer felépítéséhez kapcsolódóan, azzal párhuzamosan került sor.³⁴ Ennek a törekvésnek a központi eleme az volt, hogy az alkotmányos elvein keresztül még markánsabb hatalommal felruházott Uniót – a jogállamiság elvének megfelelően – jogi korlátok közé kell szorítani.³⁵ Az elsőbbség, a közvetlen hatály, valamint a beleértett hatáskörök valódi hatalomátruházást megalapozó és biztosító elvei (‘power-shifting doctrines’) az Unió számára kétségtelen hatalomszerzéssel jártak (‘arrogation of power’), ami szükségessé tette, hogy az EUB – az alapjogok uniós védelmét (is) meghirdető – beavatkozásával hatékonyan korlátozható legyen az Unió által gyakorolt hatalom.³⁶ Az alapvető jogok uniós védelmének ilyen tartalmú jelentésével először a Nold-és a Hauer-³⁷ ügyekben hozott ítéletekben találkozhattunk; ezt később a 2/94. számú vélemény is megerősítette, megismételve azt a fordulatot, amely szerint az Unió aktusai csak abban az esetben lesznek jogszerűek, amennyiben megfelelnek az alapvető jogoknak, amelyek érvényesüléséről általában is gondoskodni kell az Uniónak.³⁸ Az EUB Kadi-ügyben hozott ítélete egyértelműen kifejezte, hogy az alapvető jogok bírói védelme alkotmányos tény, az Unió alkotmányosságának egyik alapköve, amelynek szerepe és működése az Unió belső és külső fellépései során nem kerülhet veszélybe.³⁹ Az alapvető jogok védelmének ez az értelmezése politikai befogadást akkor nyert, mikor az Unió (akkor Közösségek) intézményeinek 1977-es közös nyilatkozata rögzítette, hogy az intézmények hatásköreik gyakorlása – és általában az Unió célkitűzéseinek megvalósítása – során tiszteletben kell tartani az alapvető jogokat.⁴⁰ Az elv politikailag is támogatott alkotmányos rangot az EUSz. volt 6. cikkén (jelenleg EUSz. 6. cikk) keresztül nyert, amely változás alapszerződési szintű alkotmányos korlátokat állított az uniós intézmények hatalomgyakorlása számára, illetve ezzel egyidejűleg megalapozta az alapszerződés bírói felülvizsgálatát ellátó EUB hatáskörét az alapvető jogok kikényszerítésére.⁴¹

AZ EUB ALAPJOGVÉDELMI GYAKORLATA AZ EGYÉN, VALAMINT A TÉNYLEGES HATALMAT GYAKORLÓ UNIÓS, ILLETVE TAGÁLLAMI INTÉZMÉNYEK KÖZÖTTI VISZONYT LÉNYEGÉBEN VÁLTOZTATTA MEG

Az egyének jogainak védelme – mint az ítélkezési gyakorlatban felmerülő, fontos narratív elem – tovább erősítette az uniós alapjogvédelem jogállami, alapjogvédelmi szempontokat is kifejező jellegét.⁴² Az EUB alapjogvédelmi gyakorlata az egyén, valamint a tényleges hatalmat gyakorló uniós, illetve tagállami intézmények közötti viszonyt lényegében változtatta meg.⁴³ Az egyének jogi védelmét megalapozandó, az uniós jog elismerte a hatalomgyakorlás (az eljárások) tisztességességének, valamint az egyenlő bánásmód alapvető elveit, továbbá lépéseket tett az egyénekhez köthető értékek védelmének biztosítása céljából.⁴⁴ Ezeknek a viszonylag korlátozott hatású jogi fejleményeknek tágabb politikai relevanciája is volt. Az Unió mint politikai és kormányzási rendszer mélyebb és tágabb politikai és jogi legitimitációja megalapozásának egyik jelentősebb eszköze az egyén uniós keretek közötti helyzetének és szerepének jogi megalapozása volt.⁴⁵ Ebben a folyamatban kiemelkedő jelentősége volt annak a fejleménynek, hogy az uniós polgárság intézménye megjelent az alapszerződések szintjén, ami – az uniós identitás építésére tett politikai kísérlettel párhuzamosan – azzal a következménnyel is járt, hogy az alapvető jogok védelmének negatív, hatalomkorlátozó jellege mellett megjelent az alapjogvédelem pozitív, politikai és alkotmányos közösséget konstituálni képes természete is. A folyamat az alapvető jogok – korábban már említett – alapszerződési (EUSz. 6. cikk) elismerésében csúcspontot ért el: az alapszerződés az alapvető jogokat az Unió által megtestesített politikai közösség értékeiként ismerte el, amelyek védelme a tagállamok közös kötelezettsége.

Az uniós alapjogvédelmi rendszer lényeges – az Unió egyre növekvő, alapvető jogokat érintő szabályozási tevékenységével párhuzamosan megjelenő – sajátossága, hogy a kifejezetten alapjogvédelmi szempontokat követő ítélkezési gyakorlat rendszeresen

az uniós jogalkotó akaratára hivatkozva, az uniós másodlagos jog szabályaiban foglaltakat követve látja el feladatát.⁴⁶ Alkotmányos szempontból ilyen esetekben más jellegű bírói tevékenységgel állunk szemben, mint amikor az EUB az alapvető jogok védelmének általános elvéből kiindulva, illetve az alapvető jogokat általános jogelvként értelmezve foglalkozik alapjogvédelmi kérdésekkel. Az uniós jogalkotói akarat érvényesítésével az EUB a hatalmi ágak megosztására vonatkozó – az uniós keretek között sajátosan alakuló – elvnek tesz eleget, ami az uniós kor-

mányzás többszintű rendszerében nemcsak a Parlament és a Tanács közösen kifejezett akaratának, hanem az uniós jogi aktusok kapcsán kifejezett tagállami jogalkotói akarat követését is magában foglalhatja. Ez utóbbi eshetőség abból következik, hogy az alapvető jogokat érintő uniós szabályok végrehajtása, illetve a szabályokban foglalt alapvető jogok érvényesítése tagállami jogalkotói, illetve jogalkalmazói tevékenységet igényel, ami az EUB számára arra is lehetőséget ad, hogy az uniós szabályok alapvető jogoknak való megfelelésének vizsgálatakor a vonatkozó tagállami jogszabályokra, közigazgatási és bírósági eljárásokra, valamint jogorvoslati mechanizmusokra hivatkozzon.⁴⁷ Az EUB számára abból keletkezhet alkotmányos dilemma, ha észleli, hogy az uniós jogalkotó akarat, illetve az annak eleget tenni kívánó tagállami szintű, végrehajtási jellegű jogi aktus ellentétben áll a Chartában foglaltakkal, illetve az általános jogelvként védett alapvető jogokkal. Ítéletében ilyenkor a vonatkozó uniós aktus érvénytelensége mellett kell döntenie, illetve alapozhat arra a jogértelmezési konstrukcióra, miszerint a vonatkozó uniós szabályt lehetőség szerint úgy kell értelmezni, hogy az uniós jogalkotó akarat nem irányulhatott az alapvető jogok megsértésére.⁴⁸

Összességében az alapvető jogok védelme az Európai Unióban – Miguel Maduro kifejezését kölcsönvéve – „kettős alkotmányos életet”⁴⁹ él. Egyrészt fontos rendszerstabilizációs és rendszerkonszolidációs eszközként alkalmazták, amely révén megtörténhetett az uniós jogrendszer olyan célú jogállamisítása, hogy az alkalmas legyen az integrációs célok kiszolgálására. Másrészt fontos szerepet játszott abban, hogy az uniós jog, először jogi alapelv, majd politikai elvárás, végül alkotmányos követelmény teljesítéseképpen megfeleljen az elsősorban a közhatalom korlátozhatóságát magában foglaló jogállamiság követelményének. Ezen kettőséget jól tükrözi a Charta 47. cikkében elismert, a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal sok közös elemet mutató hatékony bírói jogvédelemhez való jog bírói értelmezése. Az ítélkezési gyakorlat egyértelmű alapjogvédelmi szempontok (pl. az igazságszolgáltatáshoz való jog) érvényesítése mellett, abból a célból is igyekszik érvényre juttani ezt a jogosultságot, hogy a tagállami kötelezettségeket megtestesítő, uniós jog által biztosított alanyi jogosultságok tagállami szintű kikényszerítésével hozzájáruljon a közös politikák hatékony megvalósításához.⁵⁰ Lényeges kérdés, hogy az érvényesítendő megfontolások (a követendő kényszerek és motivációk) sokfélesége, valamint egymást kiegészítő, támogató jellege, amely az EUB-ot mint központi aktort ítélkezési gyakorlata alakítása során kényelmes pozícióba he-

lyezi, illetve amely megnehezíti az ítélkezési gyakorlat kritikus értékelését, vajon milyen körülmények között vezet el oda, hogy az EUB-ot azzal lehessen vádolni, hogy nem veszi komolyan az alapvető jogok védelmét.

AZ ÚJ ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLAT: MÉGIS, MIT VÁRTUNK?

Az elmúlt években az EUB több olyan, nagy jelentőségű döntést hozott, amelyben a bírói érvelésnek érintenie kellett az EU alapjogvédelmi rendszerének fentebb ismertetett alapvetéseit, illetve tanúságot kellett tennie azok érvényességéről és valódiságáról. A 2/13. számú, az Unió az EEJE-hez való csatlakozásának jogi megengedhetőségét tárgyaló véleményében az EUB, miután áttekintette a rendszer alapvető pilléreit, világosan rámutatott az alapvető jogok uniós védelme mögött rejlő kényszerekre és motivációkra, amelyek következtében, annak ellenére, hogy attól az uniós alapjogvédelem megerősítését várták, az EEJE-hez történő csatlakozás meg nem engedhetősége mellett foglalt állást. A *Digital Rights Ireland*-, a *Google Spain*-, valamint a *Schrems*-ügyekben hozott, az adatvédelemhez kapcsolódó alapjogi kérdéseket érintő ítéletek egyértelmű lehetőséget biztosítottak az EUB számára annak bebizonyítására, hogy komolyan veszi az alapvető jogok védelmét. Az ítéletek meghozatala az EUB és az uniós alapjogvédelmi rendszer számára nem volt tét nélküli, hiszen úgy kellett az autonómiájában a 2/13. számú vélemény által megerősített EU alapjogvédelmi rendszert működtetnie, hogy azzal választ adjon az Unió jogalkotási tevékenységével szembeni külső aggályokra.

A 2/13. számú vélemény: rendszerszintű megfontolások és alapjogvédelem

Az EEJE-hez való csatlakozást – az Unió akkori alkotmányos és politikai állapotára tekintettel – hatásköri alapon elutasító 2/94. számú véleményt követően az EUB a Lisszaboni Szerződéssel alkotmányos és politikai szempontból egyaránt átalakított Unió csatlakozásáról is kinyilváníthatta jogi véleményét. A jogi helyzet leginkább abból a szempontból változott, hogy az EUSz. 6. cikk 2. bekezdés alapján az Uniónak alkotmányos kötelessége keletkezett arra nézve, hogy az EEJE-hez való csatlakozás lehetőségét keresse. Az EUB – korábbi ítélkezési gyakorlatát, különösen az uniós alapjogvédelmi rendszer autonómiáját megerősítő, *Kadi*-ügyben hozott ítéletét⁵¹ ismerve – nem okozott meglepetést azzal, hogy úgy

foglalt állást, hogy a csatlakozás jogilag nem megengedhető. Számos hiányosságot felmutatva elsősorban a csatlakozás jogi előkészítettségét találta elégtelennek. Az uniós alapjogvédelem rendszerét érintő leg-
alapvetőbb problémának azt tartotta, hogy a csatlakozás jogi előkészítése során az EUB által az uniós jogrendet, illetve az alapvető jogok uniós védelme kapcsán kialakított jogelveket nem vették kellő al-
possággal figyelembe; illetve azt, hogy nem volt biztosított, hogy a belső, rendszeralkotó jogelvek a csatlakozás következtében nem sérülnek.⁵² Véleményével az EUB egyértelművé tette, hogy az alapvető jogok jogszerű védelme az Unióban csakis a megszo-
kott jogi, politikai, illetve kormányzási kérdéseket is érintő értelmezési keretek között képzelhető el.

A 2/13. számú vélemény – követve a Kadi-ügyben hozott ítélet által az uniós jogrend és a nemzetközi közjog közötti viszonyt illetően megállapítottakat⁵³ – az uniós jogrend egyértelmű autonómiája és sérthetlensége mellett foglalt állást. Ezek az elvek adták az EUB jogi értékelésének alapját, amely szerint az EUB egyedül abban az esetben adta volna meg a hozzájárulást az EEJE-hez való csatlakozáshoz, amennyiben a csatlakozáshoz feltétlenül szükséges kötelezettségek vállalásán túl biztosított lenne az uniós jogrend autonómiája, valamint az ahhoz kapcsolódó, az uniós jog hatékony tagállami szintű kikényszerítését biztosító alapelvek sérthetlensége.⁵⁴ Az EUB külön felhívta a figyelmet arra, hogy az alapvető jogok uniós védelmének érdekében megvalósítandó csatlakozás alá van vetve az alapvető jogok védelmének eredeti – uniós – értelmezési kontextusának, amely az alapvető jogok védelmét az Unió alkotmányos és politikai rendszerének létrehozása, illetve konszolidációja tekintetében lényeges rendszeralkotó eszközként értelmezi.⁵⁵ Mindez a korábbiakban említettek értelmében nem jelenti azt, hogy az alapvető jogok védelme – és ezzel a jogállamiság – alárendelt szerepet játszana az Unióban. Az EUB mindössze azt rögzítette, hogy a rendszerkonszolidációs, illetve az alapjogvédelmi megfontolások közötti összefüggések miatt csak abban az esetben megengedhető az EEJE-hez való csatlakozás, amennyiben az nem veszélyezteti az alapvető jogok uniós védelmének rendszeralkotó és rendszerkonszolidációs aspektusát.

Az előbbieknél megfelelően a vélemény egyértelműen elutasította, hogy az uniós jogrendet, valamint azon belül az alapvető jogok védelmét új alkotmányos – és ezzel együtt új jogértelmezési –

alapokra helyezze. Ez különösen azért ellentmondásos, mert a csatlakozás ösztönzése mögött vélhetően az a jogalkotói szándék húzódik meg, amely a csatlakozás tényével alapvetően pozitív irányban módosítaná – tehát megerősítené – az Unió jogi és alkotmányos alapjait. Az EUSz. 6. cikk 2. bekezdése nem rendelkezik kifejezetten arról, hogy a csatlakozásnak a fennálló alkotmányos keretek megváltoztatása vagy változatlanul hagyása mellett kell-e végbemennie. Az Alapszerződésekbe való beillesztése azonban egyértelműen válaszként szolgált az Unióval mint alkotmányos és politikai rendszerrel szemben támasztott, gyakran értékalapú⁵⁶ kritikákra, illetve kísérletet tett az uniós jogrend egyik jelentős alkotmányos hiányosságának orvoslására.⁵⁷ Ennek kapcsán nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az uniós jogrend integritását védő, illetve az alapvető jogok uniós védelmét szolgáló alapvető elveket egy meghatározott – és alapvetően funkcionális – cél megvalósítása érdekében hívták életre. Az elsőbbség, az autonómia, a közvetlen hatály, valamint a közvetett hatály elveit lefektető EUB-ítéletek – a jogi formalizmus nyelvét beszélve, valamint a jogot mint eszközt az európai gazdasági integráció céljára felajánlva⁵⁸ – a tagállamokat kötelezettségekkel terhelő, közös uniós politikák hatékony tagállami szintű (tagállamokkal szembeni) kikényszerítését szolgálják.⁵⁹ Alkalmazásuk – bár a jogrendszer hatékonyságára való hivatkozás meggyőzőerejét hiba lenne alábecsülni – nem valamely univerzális cél, illetve az értékek szempontjából is kiegyensúlyozott politikai közösség megteremtése érdekében történik. Ennek következtében támadhatónak tűnik az az álláspont, amely a fennálló alkotmányos struktúra megváltoztathatatlanságát védi, és – tévesen – elutasítja az EEJE-hez való esetleges csatlakozás következtében szükségessé váló újrapozicionálását a struktúrának. Az EUB visszakozása természetesen érthető, hiszen egyik önként vállalt feladata az Unió mint rendszer identitásának és integritásának védelme, és ebbe beletartozik a külső – akár az EEJE felől érkező – destabilizációs és dezintegrációs hatások elhárítása is.

A véleményből sajnos nem derül ki, hogy milyen tényleges kockázatok megelőzése érdekében volt szükség csatlakozási folyamat megállítására. Azt sem tudjuk meg, hogy milyen megoldások révén lehetne továbbgörgetni a folyamatot. Nem világos, hogy a csatlakozás milyen konkrét módon gyengítené a tagállami kötelezettségek hatékony kikényszerítését és ezzel a közös politikák

EGY. AZ ÖNKORMÁNYZAT ÁLTAL BIZTOSÍTOTT ADAPTIVITÁS ELŐNYEIT AZ ÁLLAMI SZERVEZÉssel JÁRÓ NAGYOBB KISZÁMÍTHATÓSÁGGAL ÉS EGYENLETESEBB ELLÁTÁSI SZÍNVONALLAL KOMBINÁLÓ BONYOLULTABB SZERVEZÉSI MEGOLDÁS SZERENCSESEBB LETT VOLNA, MINT A TOTÁLIS ÁLLAMOSÍTÁS

hatékony megvalósítását. A vélemény nem részletezi, hogy miként lehetne jogilag úgy levezényelni a csatlakozást – amelynek szükségességét az EUB véleménye nem kérdőjelezte meg –, hogy az uniós jogrend alapelvei ne sérüljenek. Mindebből az következik, hogy az EUB számára csakis olyan csatlakozás lenne elfogadható, amely az uniós alapjogvédelmi rendszer és az EEJE közötti jelenlegi, az uniós jogrend autonómiáját elismerő, valamint az alapvető jogok védelmében nagyfokú szabadságot biztosító helyzetnek felel meg.⁶⁰ Kérdés, hogy egy teljes csatlakozást előirányzó jogi dokumentumban milyen módon lehet kifejezni egy ilyen – harmonikus párhuzamosságot, együttélést preferáló – megoldást. Az EEJE a rendelkezésre álló eszközeivel – különösen a „mérlegelési mozgáster” (margin of appreciation) doktrína alkalmazásával – elvileg képes fenntartani a jelenlegihez hasonló helyzetet, és ez a csatlakozási dokumentumban is elismerhető lehet, ami azonban az EUB számára nem feltétlenül lesz elfogadható, tekintettel arra, hogy a csatlakozás jogi lehetőségét az EEJE adta lehetőségek számításba vétele nélkül, alapvetően belső indokokra alapozva zárta ki. Amennyiben az EUB elsősorban abban látja a csatlakozás kockázatát, hogy az uniós jogrendszer – és azon belül az alapvető jogok védelme – kikerül az EUB által felállított, megszokott értelmezési kontextusokon, az Uniónak az EEJE-hez való csatlakozása nem jöhet létre jogilag érvényesen.

*Komolyan vett alapjogvédelem?
Az EUB újabb adatvédelmi ítélezési gyakorlata*

A Digital Rights Ireland-ügyben hozott ítélet⁶¹ sok szempontból mérföldkőnek számít az EUB alapjogvédelmi ítélezési gyakorlatában. Az Európai Unió története során először került sor arra, hogy az EUB az alapvető jogok és a Charta szigorú és következetes értelmezésével megállapítsa egy fontos uniós jogszabály egészének érvénytelenségét. Az ítélet érvelése nem tartalmaz túl sok radikális megállapítást, hiszen a felülvizsgálat alá vont Adatmegőrzési Irányelv⁶² olyan súlyos hiányosságoktól szenvedett, hogy még a legalapvetőbb jogállami standardoknak sem felelt meg.⁶³ Az EUB dolgát nagyban megkönnyítette, hogy az alapvető jogok sérelmének megállapítása az uniós jogalkotó szándékát követve,⁶⁴ a személyes adatok elektronikus hírközlési ágazatban történő védelmének rendszerét létrehozó 95/46/EK és

2002/58/EK irányelvekre hivatkozva történhetett meg.⁶⁵ Az adatmegőrzési irányelven az sem segített, hogy az uniós jogalkotó élt a vonatkozó standardok tagállami szabályozási kompetenciába történő utalásának eszközével, ami lehetővé tette volna az irányelvnek a tagállami szint felől történő, alapjogvédelmi szempontú megerősítését.

Ugyanakkor, az Adatmegőrzési Irányelv megsemmisítése az EUB számára nem volt teljesen problémamentes, mert egy olyan jogszabály alapvető jogoknak való megfeleléséről volt szó, amelynek elfogadásakor az uniós jogalkotó deklarálta, hogy a rendelkezések összhangban állnak az Alapjogi Chartának a magánélet védelméhez, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jogosultságát biztosító 7. és 8. cikkeivel.⁶⁶ Az EUB-nak választania kellett, hogy az Alapszerződésekben rögzített mandátumának megfelelően biztosítja az alapvető jogok védelmét, vagy – tiszteletben tartva hatásköreinek alkotmányos korlátait, valamint az uniós intézmények közötti egyensúly elvéből eredő (EUSz. 13.

cikk 3. bekezdés) követelményeket – követi a demokratikus felhatalmazással bíró uniós jogalkotó akaratát, amely utóbbi – célja szerint – az alapjogok védelmére is kiterjed. Az EUB alapjogvédelmi hatásköreinek gyakorlása természetesen nem jelenti a szóban forgó jogi aktus automatikus megsemmisítését, hiszen az EUB

hatáskörében eljárva dönthet úgy is, hogy megállapítja, hogy a jogalkotó megfelelő módon biztosította az alapvető jogok védelmét, illetve, hogy az általa az alapvető jogok és az azokkal versenyző más legitim megfontolások között a jogi aktusban megteremtett egyensúly megfelelő volt.⁶⁷

Az Adatmegőrzési Irányelv szabályozási célja az volt, hogy harmonizálja azokat a tagállami rendelkezéseket, amelyek a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szervezetek, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatói által előállított vagy kezelt adatok megőrzését abból a célból szabályozzák, hogy ezen adatok súlyos bűncselekmények megelőzése, kivizsgálása, felderítése és üldözése céljából rendelkezésre álljanak. Az irányelv legellentmondásosabb, 3. cikke alapján az így megőrzött, személyes adatnak minősülő adatokat az illetékes nemzeti hatóságok részére hozzáférhetővé kell tenni. A hatóságok ezen adatok alapján „igen pontos” következtetéseket vonhatnak le az érintett személyek magánéletéről, különösen a napi szokásaikról, állandó vagy ideiglenes tartózkodási helyeiről,

helyváltoztatásairól, tevékenykedéseiről, társadalmi kapcsolatairól, valamint az általuk látogatott társadalmi közegekről.⁶⁸ Annak érdekében, hogy a megőrzés, illetve a hozzáférés biztosítása során ne történjen alapjogsértés, az irányelv rögzítette, hogy az irányelv implementálása során kötelező érvényesíteni az uniós adatvédelmi jogszabályok tartalmát.⁶⁹

Az EUB, miután megállapította az Alapjogi Charta 7. és 8. cikkében foglalt jogokba való beavatkozás tényét,⁷⁰ ítéletét a Charta által felállított igazolási rendszert követve hozta meg.⁷¹ Döntését nagyban befolyásolta, hogy az irányelv által az alapvető jogokba történő beavatkozást általában széles körűnek – és ezért különösen súlyosnak – tekintette; illetve, hangsúlyozta, hogy az irányelv azt az érzést keltheti az érintett személyekben, hogy magánéletük „*állandó felügyelet alatt áll*”.⁷² Az EUB azonban általános jelleggel azt is elismerte, hogy az irányelv rendelkezései nem sértik a magánélet védelméhez való jog lényeges tartalmát, mivel az adatmegőrzés, illetve az adatokhoz való hozzáférés nem foglalja magában az érintett elektronikus közlések tartalmának megismerését.⁷³ Az EUB a személyes adatok védelméhez fűződő jog lényeges tartalmának megsértését sem tudta megállapítani, mivel az irányelv úgy rendelkezett, hogy implementálása során érvényt kell szerezni az uniós adatvédelmi jog által előírt adatvédelmi biztosítékoknak.⁷⁴ A beavatkozás igazolhatósága körében az EUB általában megállapította, hogy a korlátozás valós és legitim közérdekű célokat szolgál, mivel a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem, a közbiztonság biztosítása, valamint a terrorizmus elleni küzdelem – tehát a nemzetközi béke és biztonság fenntartása – a célja.⁷⁵

A beavatkozás arányossága tekintetében az alapjogvédelmi szerepét komolyan vevő EUB először is elvi jelleggel rögzítette, hogy „*amennyiben alapvető jogokba való beavatkozásról van szó, az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörének terjedelme korlátozott lehet bizonyos körülményektől függően, amelyek között szerepel többek között az érintett terület, a szóban forgó, Charta által biztosított jog jellege, a beavatkozás jellege és súlyossága, valamint annak célja*”.⁷⁶ Ennek alapján az EUB – az ügy körülményeire tekintettel – megállapította, hogy az érintett alapvető jogok fontosságát, illetve a beavatkozás mértékét és súlyosságát figyelembe véve, az uniós jogalkotó mérlegelési lehetősége korlátozottabb volt, és ezzel szigorúbb bírói felülvizsgálatra kerülhetett sor.⁷⁷ Ezzel egyértelműen je-

AZ EUB AZONBAN ÁLTALÁNOS JELLEGEL AZT IS ELISMERTE, HOGY AZ IRÁNYELV RENDELKEZÉSEI NEM SÉRTIK A MAGÁNÉLET VÉDELMEHEZ VALÓ JOG LÉNYEGES TARTALMÁT, MIVEL AZ ADATMEGŐRZÉS, ILLETVE AZ ADATOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS NEM FOGLALJA MAGÁBAN AZ ÉRINTETT ELEKTRONIKUS KÖZLÉSEK TARTALMÁNAK MEGISMERÉSÉT

lezte, hogy az uniós jogalkotó által az Adatmegőrzési Irányelvben az alapvető jogok védelme tekintetében kialakított rendszert felülbíráhatóknak, az azon belül felállított, az alapjogvédelem szintjét érintő egyensúlyokat pedig újragondolhatóknak tartja.

Az EUB, miután elfogadta, hogy az Adatmegőrzési Irányelv alkalmas a benne foglalt célok megvalósítására,⁷⁸ részletes vizsgálatnak vetette alá a korlátozás szükségességét. Kiindulási pontja

az volt, hogy annak ellenére, hogy az irányelv kiemelten fontos közérdekű célokat szolgál, ez a tény önmagában nem alkalmas a benne foglalt alapjogi korlátozások igazolására.⁷⁹ Ez következett az EUB korábbi ítélezési gyakorlatából is, amelyben az EUB rögzítette, hogy a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való jog korlátozása egyedül a „feltétlenül szükséges határon belül” valósulhat meg.⁸⁰ Ez az uniós joggyakorlatban különösen azt jelenti, hogy az alapjogok korlátozását megvalósító szabályozásnak a szóban forgó intézkedés hatálya és alkalmazása vonatkozásában egyértelműnek és pontosnak kell lennie, valamint minimális követelményeket kell előírnia annak érdekében, hogy azon személyek, akiknek az adatait megőrizték, elegendő jogi biztosítékkal rendelkezzenek személyes adataik hatékony védelme érdekében, a visszaélések veszélyével, illetve a jogellenes hozzáféréssel és felhasználással szemben.⁸¹ Az EUB szerint ezen alapvető, a jogállamiság követelményéből levezethető követelményeknek különösen akkor kell érvényt szerezni, amennyiben a szóban forgó jogi rendelkezések alapján a személyes adatok automatikus kezelésére kerülhet sor, valamint jelentős a veszélye annak, hogy a kezelt adatokhoz jogellenesen hozzáférhetnek.⁸²

Ezen alapvetésekre figyelemmel az EUB az Adatmegőrzési Irányelvben több, alapvető szabályozási hiányosságot fedezett fel. Először is azt állapította meg, hogy az irányelv korlátozásai rendkívül széles, leszűkíteni meg sem próbált személyi kör alapvető jogait érintik: rendkívül tág tárgyi és személyi hatálya kiterjed valamennyi, „*mindenki mindennapi élete során*” rendszeresen használt elektronikus hírközlési eszközre, valamint minden előfizetőre és nyilvántartott felhasználóra.⁸³ Az EUB hangsúlyozta, hogy az irányelvnek meg kellett volna kísérelnie, hogy legalább a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem célja alapján „*megkülönböztetést, korlátozást vagy kivételt*” vezessen be az érintett személyek, hírközlési

eszközök, valamint az adatforgalommal kapcsolatos adatok tekintetében.⁸⁴ Különösen azt hiányolta, hogy az irányelv nem írta elő, hogy az érintett személyek, valamint az irányelv alapján üldözendő súlyos bűncselekmények között valamiféle kapcsolatnak kell fennállnia ahhoz, hogy az adatmegőrzésre jogszerűen kerülhessen sor; valamint kivételeket sem állít, hogy az irányelv hatálya alól mentesüljenek azok a személyek, akiknek a közlései „a nemzeti jog szabályai alapján szakmai titoktartás körébe tartoznak.”⁸⁵ Ugyancsak problematikusnak találta, hogy az irányelv a benne biztosított eszközök gyakorlása feltételeként nem követelte meg, hogy kapcsolat álljon fel a megőrizendő adatok, valamint a közbiztonság elleni fenyegetés között, illetve azt, hogy az eszközök használatát nem korlátozta valamely súlyos bűncselekménnyel kapcsolatba hozható időszakra és/vagy földrajzi területre és/vagy személyi körre.⁸⁶ Az EUB szerint az irányelvnek olyan korlátozást is kellett volna tartalmaznia, amely leszűkíti az adatmegőrzés lehetőségét olyan személyekre, akik „egyéb okokból” képesek hozzájárulni súlyos bűncselekmények megelőzéséhez, felderítéséhez és üldözéséhez.⁸⁷

Másodsorban, az ítélet szerint az irányelv fent felsorolt hiányosságait tovább súlyosbította az a körülmény, hogy az irányelv nem tartalmaz objektív szempontot, amely lehetővé tenné a benne szereplő eszközök alkalmazásának körülhatárolását, az alapjogvédelmi igazolhatóság érdekében.⁸⁸ Az irányelv túlzottan általános szempontállítást – hogy csak egy jogalkotói kereszthivatkozást tartalmazott a tagállami jogrendszerekben egyébként önállóan meghatározható, súlyos bűncselekményekre – az EUB elégtelennek találta.⁸⁹ Ugyancsak hiányossággként értékelte, hogy az irányelv a benne biztosított eszközök gyakorlását nem kötötte anyagi- és eljárásjogi feltételek teljesüléséhez.⁹⁰ Az EUB kifogásolta, hogy az irányelv – valódi és szigorú közös szabályok lefektetése helyett – a tagállamok hatáskörébe utalja a kapcsolódó eljárási szabályok kialakítását, valamint a teljesítendő feltételek rögzítését; jóllehet, a szükségesség és arányosság követelményeinek érvényesítését kiköti.⁹¹ Bár a jogalkotási és jogalkalmazási részletkérdések tagállami hatáskörbe való utalása bevett – és általában indokolt – uniós hatalomszervezési gyakorlat, amely arra is lehetőséget adhat az EUB számára, hogy az esetleges alapjogsértésekért való felelősséget a tagállami szintre hárítsa, az irányelv kapcsán az EUB ezt nem találta

követhetőnek. Kijelentette, hogy az irányelvnek rögzítenie kellett volna az objektív szempontját annak, hogy milyen módon történjen meg a feljogosított személyek körének meghatározása; szabályoznia kellett volna a megőrzött adatokhoz való hozzáférés bírósági, illetve független közigazgatási szerv által, előzetesen indokolt kérelem alapján végzett, előzetes, a beavatkozásnak a követett cél eléréséhez feltétlenül szükséges mértékére vonatkozó felülvizsgálatának lehetőségét; valamint rendelkeznie kellett volna az előbbieket tagállami bevezetésre vonatkozó pontos kötelezettségekről.⁹²

Utolsó hiányossággként az EUB megállapította, hogy az általános, legalább hat hónap hosszú adatmegőrzési időszak túlzottan korlátozó, mivel nem tesz különbséget az egyes adatkategóriák között azok

hasznossága vagy az érintett személyek szerint.⁹³ Hasonló problémának tartotta, hogy az irányelv nem írt elő objektív szempontokat annak biztosítása érdekében, hogy a megőrzési időszakot a feltétlenül szükséges mértékre korlátozhassák.⁹⁴

A Google Spain-ügyben hozott ítélet,⁹⁵ amely elvi jelleggel rögzítette a felejtéshez való jogot az interneten, egyértelmű bizonyosságot adta az EUB elkötelezettségének az alapvető jogok védelme iránt. Az EUB e törekvését ille-

tően komoly támaszra talált az EU Adatvédelmi Irányelvében,⁹⁶ valamint az Alapjogi Charta vonatkozó rendelkezéseiben, így a Bíróság az uniós jogalkotó akaratára hivatkozva tudta megalapozni az alapvető jog gyakorlásához kapcsolódó jogosultságot a személyes adatok letörléséhez a keresőmotorok indexéről, valamint az adatokhoz való jövőbeli hozzáférés megakadályozásához. Az EUB rögzítette, hogy a keresőmotorok üzemeltetői az irányelv értelmében adatkezelőnek minősülnek,⁹⁷ valamint azt, hogy a keresőmotorok által végzett szisztematikus, állandó és rendszerezett adatgyűjtés és gyűjtés, ezek indexáló programok segítségével történő visszakeresése, rögzítése és rendszerezése, ezek szervereken való tárolása, illetve ezek közlése és hozzáférhetővé tétele az interneten, ugyancsak adatkezelésnek minősülnek az irányelv alapján.⁹⁸ Ugyanígy jelentőséggel bírt annak megállapítása, hogy az irányelv területi hatálya kiterjed a nem kizárólag az Unió területén letelepedett vállalatok nem kizárólag az Unió területén végzett tevékenységére is.⁹⁹ Erre a megállapításra az EUB egyrészt az irányelv céljait követő jogértelmezés eredményeképpen,¹⁰⁰ másrészt a jogalkotói aka-

ratra hivatkozva jutott.¹⁰¹ Ugyancsak szerepe volt az irányelvben foglalt, alapjogi vetülettel bíró adatvédelmi kötelezettségek és biztosítékok hatékony érvényesülését előíró követelménynek, valamint annak az elvnek, amely megkövetelte a természetes személyek – irányelv által is elismert – alapvető jogainak és szabadságainak hatékony és teljeskörű védelmét.¹⁰²

Az EUB a felejtéshez való jog alapjogi megalapozottságát az Adatvédelmi Irányelvnek a Chartából is levezethető alapjogvédelmi célkitűzései, valamint az azokhoz kapcsolódó adatvédelmi részletszabályai, illetve az irányelvben kifejezetten megjelölt ellentétes irányú közérdekű célok közötti, az internetes keresések kontextusára kiterjesztett, meghatározóan textuális jogértelmezésre alapozott egyensúlyozási gyakorlat eredményeképpen állapította meg.¹⁰³

Az ítélet szerint a „keresőmotor által végzett személyes adat-kezelés jelentősen érintheti a magánélet tisztelgetben tartásához és a személyes adatok védelméhez való alapvető jogot, ha a keresőmotorral egy természetes személy nevére keresnek rá, mivel az említett adatkezelés lehetővé teszi, hogy a találati lista alapján bármely internethasználó rendszerezett összefoglalóhoz jusson az e személlyel kapcsolatos, interneten megtalálható olyan információkról, amelyek potenciálisan érinthetik az érintett magánéletének számos vonatkozását, és amelyeket az említett keresőmotor nélkül nem, vagy csak nagyon nehezen lehetett volna összekapcsolni, és így az érintett többé-kevésbé részletes profilját lehet létrehozni. Ezenkívül az érintett említett jogaiba történő beavatkozás mértékét megsokszorozza az internet és a keresőmotorok modern társadalomban betöltött jelentős szerepe, mivel ezek az ilyen találati listán szereplő információknak mindenütt jelenvaló jellegét kölcsönözzék.”¹⁰⁴

Az alapjogokba való beavatkozás súlyosságából következően az EUB úgy vélte, hogy az alapjogok védelmével szemben álló, egyébként legitim magánérdekek nem igazolhatják az alapjogsértést.¹⁰⁵ Ebben a körben az ítélet különbséget tett a keresőmotorok működtetőinek gazdasági érdekei, illetve az internethasználók általános, az információkhoz való hozzáférést magában foglaló érdekei között. Ez utóbbi kapcsán az EUB – általános alapjogvédelmi szempontokat követve – szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy ezen érdekek védelme nagyban függ az információk jellegétől; különösen attól, hogy azok mennyire érzékenyek a magánélet védelme szempontjából, illetve, hogy fűződik-e valamilyen nyomós érdek azok nyilvánosságra hozatalához. Az ítélet az egyensúlyozás szempontjából azt is fontosnak tartotta, hogy a felejtéshez való jogból eredő kötelezettségeket egyedül a keresőmotorok üzemeltetői számára tartotta fenn, és nem terjesztette ki az internetes tartalmakat létrehozó weboldal-szerkesz-

tőkre.¹⁰⁶ Ennek elsősorban azért volt jelentősége, hogy elutasítható legyen az az érv, amely szerint a felejtéshez való jogot elsősorban nem a keresőmotor-üzemeltetőkkel, hanem az internetes tartalmak létrehozásáért felelős személyekkel és szervezetekkel szemben kell érvényesíteni.¹⁰⁷

Az Adatvédelmi Irányelv szövegéhez ragaszkodó értelmezés révén került sor a felejtéshez való jog terjedelmének megállapítására is.¹⁰⁸ Az EUB különösen fontosnak tartotta, hogy a természetes személyek adatvédelmi jogosultságai pontos – nem hibás – adatok esetén is gyakorolhatóak legyenek; különösen olyan esetekben, amikor az adatok – kezelésük eredeti céljára és az eltelt időre tekintettel – „nem megfelelők, vagy már nem relevánsak, illetve túlzó mértékűek”.¹⁰⁹ Ennek alapján az EUB szerint az internetes keresésekhez kapcsolódó adatvédelmi kérelmek elbírálása tekintetében többek között azt kell vizsgálni, hogy az érintett személynek joga van-e ahhoz, hogy „a személyével kapcsolatos információt aktuálisan már ne lehessen a neve alapján indított keresés nyomán megjelenő találati lista segítségével a nevével összekapcsolni”.¹¹⁰ Ezen jog megállapításának nem feltétele, hogy az érintett személy az adatkezelés folytán kárt szenvedjen.¹¹¹

Alláspontját az EUB saját alapjogvédelmi hatáskörére hivatkozva is megalapozta. Úgy érvelt, hogy a Charta vonatkozó alapjogi rendelkezései alapján lefolytandó egyensúlyozási gyakorlatban a felejtéshez való jogot sem a keresőmotorok működtetőjének gazdasági érdekei sem az internethasználók információs joga nem előzheti meg, mivel a jogsértés – a korábban megállapítottaknak megfelelően – túlságosan súlyosnak minősül.¹¹² Azonban – ugyancsak a korábban megállapítottak alapján – kijelentette, hogy az egyensúlyozás kimenetele másként alakul, amennyiben „valamilyen sajátos okból kifolyólag, például a közéletben játszott szerepe folytán” az érintett alapvető jogaiba való beavatkozást igazolja az internet-felhasználók „ahhoz fűződő nyomós érdeke, hogy a kérdéses információhoz hozzá lehessen férni azáltal, hogy az szerepel a találati listán.”¹¹³ Mindezen szempontokat, értelemszerűen, az adott ügy körülményeire tekintettel kell mérlegelni.¹¹⁴

A 2015 októberében a Schrems-ügyben¹¹⁵ meghozott, ugyancsak adatvédelmi kérdéseket feszegető ítélet világosan tükrözi, hogy a mandátumának eleget tenni kívánó EUB-tól mire számíthatunk az alapjogvédelem területén. A Nagytanács ítélete – követve az uniós jogalkotó szándékát – következetesen érvényesítette az uniós jogalkotó által részletes szabályokkal megtámogatott alapjogi követelményeket.¹¹⁶ Erre azonban úgy került sor, hogy az EUB – kifejezve az uniós adatvédelem territorialitását, pon-

tosabban annak kockázatát, hogy az Unió területén élő személyek adatai kikerülnek az Unió területéről – megerősítette az uniós alapjogvédelmi rendszer autonómiáját. Az alapjogvédelmi elvárások érvényesülésének ilyen módon történő megerősítése – az uniós alapjogvédelmi rendszerre jellemző módon – az EUB saját maga számára megállapított alapjogvédelmi hatáskörére, valamint az uniós jogalkotó jogszabályi rendelkezésekben kifejezett akaratára egyszerre hivatkozva történt meg. Ezen kettősségnek valódi szerep jutott a jogi probléma megoldásában. Az EUB – azzal, hogy a Bizottság által felállított, abszolútnak tűnő megegyezőségi vélelmet felpuhította¹¹⁷ – közvetíteni próbált a jogalkotói akarat, illetve az alapjogvédelmi feladatából származó következmények között.¹¹⁸ Az ítélet szóhasználata azt is egyértelművé tette, hogy a jogi probléma megoldásában rendszerstabilizációs megfontolások is szerepet játszottak.¹¹⁹

Maga az ügy az Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma által kiadott „biztonságos kikötő” adatvédelmi elvek által biztosított védelem megfelelőségéről szóló 2000/52/EK bizottsági határozat¹²⁰ érvényességét érintette. A bizottsági határozat által felállított megfelelőségi vélelem értelmében lehetőség volt arra, hogy az Unióban honos vállalkozások az Unió területén lakóhellyel rendelkező személyeknek – mint online szolgáltatások felhasználóinak – a személyes adatait az Unión kívülre, az Egyesült Államokba továbbítsák, és azokat ott található szervezetek kezeljék és tárolják. Az írásban a High Court által megfogalmazott, előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szerint – a Bizottság vélelmével ellentétesen – az Egyesült Államok adatvédelmi joga és gyakorlata nem nyújt megfelelő védelmet az érintett személyek számára, és magában hordozza a Chartának a magánélet, valamint a személyes adatok védelmét, illetve a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot rögzítő rendelkezéseinek megsértését. Ugyancsak alapjogvédelmi jelentőségű volt az a kifogás, amely szerint a határozat által felállított vélelem következtében sérül az irányelv 28. cikkében rögzített jogosultság arra, hogy a természetes személyek tagállami felügyelő hatóságánál terjeszthessenek elő kérelmet személyes adataik védelmével kapcsolatban.

A jogi probléma alapjogi vetületeit kidomborító bevezetést¹²¹ követően az EUB-nak azonban meg kellett küzdenie azzal a jogi szempontból felmerülő ellentmondással, hogy míg a nemzeti felügyelő ha-

tóságok csakis saját joghatósági területükön láthatják el feladataikat, a szóban forgó esetben a jogköreik megsértéséből eredő alapjogsérelmet harmadik országban történő adatkezelés és adattárolás tekintetében kellett vizsgálni.¹²² Az ítélet rögzítette, hogy alapesetben magából az irányelv rendelkezéseiből következik, hogy az uniós jog által biztosított adatvédelem harmadik országokra is kiterjed, amennyiben az oda továbbított és ott kezelt adatok valamely tagállam területéről származnak.¹²³ Az irányelv – a Charta rendelkezéseivel összhangban – ugyanis előírja, hogy a tagállami felügyelő hatóságok ilyen esetekben is kötelesek az irányelv rendelkezéseinek érvényesülését biztosítani.¹²⁴ Olyan esetben, amikor az uniós jog vélelmet állít fel a harmadik országban történő adatkezelés megfelelősége tekintetében, a tagállami felügyelő hatóságok joghatósága nem ennyire egyértelmű.¹²⁵ Ilyenkor, mivel a megfelelőséget megállapító uniós aktus kötelezi őket, a tagállami felügyelő hatóságok elvileg nem ellenőrizhetik a harmadik országokba történő adattovábbítás jogszerűségét.¹²⁶

Az EUB az irányelv különböző rendelkezéseinek¹²⁷ összeütközéséből eredő ellentmondást azzal oldotta fel, hogy az adatvédelmi szint megfelelőségének általános vélelme az egyes esetekben nem korlátozhatja, hogy az érintett személyek a felügyelő hatóságokhoz fordulhassanak, a felügyelő hatóságokat pedig nem akadályozhatja meg abban, hogy az irányelvben rögzített jogköreiket gyakorolják.¹²⁸

A jogalkotói akaratra alapozott textualizmus és teleologikus értelmezés által szolgáltatott érvek alapján az EUB kijelentette, hogy a védelmi szint megfelelőségét megállapító vélelem sem írhatja felül – kivétel állításával – a felügyelő hatóságok feladat- és jogköreire vonatkozó, kivételeket nem ismerő szabályok érvényesülését.¹²⁹ Ezek mellett az uniós jog sajátos, az EUB által régóta propagált hatékonysági megfontolása is szerepet kapott. Az EUB szerint a megfelelőségi vélelem sérthetlenségének kimondása megfosztaná a hatékony érvényesülés lehetőségétől a Charta adatvédelmi rendelkezéseit.¹³⁰ Az ítélet felvetette azt is, hogy itt valójában nem az irányelv két rendelkezése közötti ellentmondás feloldásáról van szó, hanem arról, hogy az irányelv keretei között milyen módon lehet érvényesíteni az abban, valamint a Chartában foglalt alapvető jogokat és szabadságokat.¹³¹ Az EUB – saját értelmezése szerint – ilyen esetben a jogállamiság elvéből eredő rendszerstabilizációs ha-

AZ ÍTÉLET RÖGZÍTETTE, HOGY ALAPESETBEN MAGABÓL AZ IRÁNYELV RENDELKEZÉSEIBŐL KÖVETKEZIK, HOGY AZ UNIÓS JOG ÁLTAL BIZTOSÍTOTT ADATVÉDELEM HARMADIK ORSZÁGOKRA IS KITERJED, AMENNYIBEN AZ ODA TOVÁBBÍTOTT ÉS OTT KEZELT ADATOK VALAMELY TAGÁLLAM TERÜLETÉRŐL SZÁRMAZNAK

tásköreinek egyikét gyakorolja, amelynek alapja az a követelmény, hogy az EU-ban mint „jogi unióban” biztosított legyen a jogi kötelező erővel bíró aktusok érvényességének felülvizsgálata.¹³²

A bizottsági határozat érvénytelenségét az EUB több okból is megállapíthatónak tartotta. Először is, annak ellenére, hogy a megfelelő védelmi szint vélelmének felállítása tekintetében az uniós jogalkotót elvileg széles mérlegelési jogkör illeti meg, az nem jelent mentesülést az irányelvben foglalt alapvető jogok védelme alól, illetve a védelem magas szinten való, folyamatos fenntartására vonatkozó kötelezettsége alól.¹³³ Ezen általános korlátozást az EUB olyan módon alakította át ténylegesen is alkalmazható korlátozássá, hogy a „megfelelő védelmi szint” kifejezést az irányelv és a Charta által biztosított védelmi szinttel azonos védelmi szintet megkövetelő fordulatként értelmezte, az EUB és az irányelv céljaira, valamint az előbb említett általános kötelezettségekre hivatkozva.¹³⁴ Ugyanakkor, ebben az értelmezésben az azonosság követelménye nem jelenti azt, hogy az alkalmazott eszközöknek teljesen meg kell egyezniük. Az ítélet szerint ezen eszközöknek a „gyakorlatban hatékonynak kell lenniük ahhoz, hogy az Unióban biztosított védelemmel lényegében azonos védelmet biztosítsanak”.¹³⁵ Az ítélet egyértelműen rögzítette, hogy a megfelelés vélelmének ki kell terjednie a harmadik országbeli szabályok tartalmára és az azokhoz kapcsolódó gyakorlatra is, illetve figyelemmel kell lennie az azokban bekövetkező változásokra, méghozzá annak érdekében, hogy megállapítható legyen, hogy a vélelem „továbbra is ténybelileg és jogilag igazolt-e”.¹³⁶

Másodsorban, az EUB problémásnak találta, hogy a bizottsági határozat egy, az unióstól nagyban eltérő adatvédelmi rendszer megfelelőségét állapította meg. Annak ellenére, hogy az irányelv nem tiltja meg az öntanúsításra alapuló rendszerek megfelelőségének elfogadását, az EUB nem látta biztosítotttnak, hogy az Egyesült Államok „biztonságos kikötő” rendszere az irányelvvel azonos szintű védelmet képes nyújtani.¹³⁷ Ennek elsődleges oka az volt, hogy a szóban forgó öntanúsítási rendszer által felállított adatvédelmi kötelezettségek – a rendszer jellegéből következően –, egyedül az Unió területéről adatokat fogadó gazdasági szereplőkre vonatkoztak; az Egyesült Államok hatóságait azok tiszteletben tartására semmiféle kötelezettség sem terhel-

te.¹³⁸ Az EUB azt is kifogásolta, hogy a Bizottság nem indokolta kellő részletességgel, hogy az Egyesült Államok adatvédelmi rendszere milyen módon garantálja az uniós védelmi szinttel megegyező védelmi szint fennállását.¹³⁹ Ugyancsak kritikával illette azt a körülményt, hogy a befogadó állam joga nem biztosította az adatvédelmi kötelezettségek, valamint a velük versenyző közérdekű megfontolások közötti egyensúlyozás lehetőségét, hanem utóbbiakat csaknem automatikusan az egyébként is túlságosan leegyszerűsítetten kezelt, alapjogi háttérű adatvédelmi kötelezettségek elé helyezte.¹⁴⁰ Az EUB további, a Chartában védett alapvető jogok ún. eljárási és intézményi vetületét, illetve a 47. cikkben foglalt hatékony bírói jogvédelemhez jogot sértő,¹⁴¹ súlyos hiányosságként értékelte a „biztonságos kikötő” rendszerben felállított jogvédelmi lehetőségek korlá-

tozottóságát, tekintettel arra, hogy azok nem terjedtek ki az alapjogsértést megvalósító állami beavatkozások felülvizsgálatára.¹⁴² A fogadó állam joga ráadásul nem biztosította azon közigazgatási, illetve bírói jogvédelmi lehetőségeket, amelyek segítségével elérhető lett volna, hogy az adatvédelmi megfontolások közérdekű célokból történő háttérbe szorítása esetén is érvényesülhessenek bizonyos adatvédelmi előírások.¹⁴³

Végül, az alapvető jogok korlátozásának szükségessége kapcsán az EUB kijelentette, hogy az Egyesült Államokba irányuló adattovábbítás szabályozása túlzottan általános, kevésbé célzott, valamint a kötelezettségeket tekintve elégtelenül körülszabályozott volt; illetve, a hatósági beavatkozást nem kötötte objektív és ellenőrizhető kritériumokhoz.¹⁴⁴

Harmadik, utolsó kifogásként az EUB megemlítette, hogy az irányelv és a benne foglalt alapjogvédelmi megfontolások szempontjából elfogadhatatlan, hogy egy alapjogvédelmi szempontból aggályosnak tekinthető megfeleléségi vélelem eredményeképpen a tagállami felügyelő hatóságok – az adatvédelemhez kapcsolódó alapjogvédelmi feladatkörükben eljárva – nem vizsgálhatnak meg teljes függetlenséggel „minden, a személyt érintő adatok kezelése vonatkozásában a jogainak és szabadságainak védelmével kapcsolatos kérelmet”, illetve nem hozhatják meg a szükséges biztosító intézkedéseket.¹⁴⁵ Az ítélet a korábban lefektetett általános elveknek megfelelően rögzítette, hogy a Bizottság nem gyakorolhatja a harmadik országok adatvédelmi rendszerei megfelelőségének vélelmezésére irá-

nyuló végrehajtási jogkörét olyan módon, hogy azzal korlátozza a nemzeti felügyelő hatóságok számára az irányelv más rendelkezései által biztosított jogkörök gyakorlását.¹⁴⁶

KONKLÚZIÓ

Az elmúlt évek alapvető jogokat érintő ítélkezési gyakorlata megerősítette, hogy az EUB – a már korábban rögzített kényszerektől és indítékoktól hajtva – az uniós politikai és alkotmányos rendszer adta kontextusra figyelemmel értelmezi az alapvető jogokat. Bár a rendszerstabilizációs megfontolások talán már nem annyira lényegesek, mint az integráció kezdeti évtizedeiben, a rendszerszempon-tú megfontolások továbbra is megtalálhatók a tisztán alapjogvédelmi megfontolások mellett. A Charta alkalmazása is ebbe a rendszerbe illeszkedik: egyrészt még kifejezettebbé tette az uniós alapjogvédelem rendszerének autonómiáját, másrészt megerősítette az EUB alapjogvédelmi mandátumát. A három, nagy jelentőségű adatvédelmi ítélet világosan kifejezte, hogy a rendszerszintű megfontolások nem mehetnek az alapjogvédelem szintjének rovására; sőt az alapvető jogok védelmét egyedül a rendszerszintű megfontolásokra figyelemmel lehet alkotmányosan megvalósítani – különös tekintettel a hatalmi ágak megosztásának uniós elvével való összhangra.

JEGYZETEK

1. A fordulatot egy korai, nagy visszhangot kiváltó tudományos polémiából kölcsönöztük, lásd Jason COPPEL – Aidan O'NEIL: *The European Court of Justice: taking rights seriously?*, Common Market Law Review, 1992, 669–692, 670, és Joseph H.H. WEILER – Nicolas J.S. LOCKHART: „*Taking Rights Seriously*” Seriously?: *the European court and its fundamental rights jurisprudence – part 1*, Common Market Law Review, 1995, 51–94, Joseph H.H. WEILER – Nicolas J.S. LOCKHART: „*Taking Rights Seriously*” Seriously?: *the European court and its fundamental rights jurisprudence – part 2*, Common Market Law Review, 1995, 579–627.
2. A bírói hatalomnak az EUSz. 19. cikk általi tág szabályozása adta az alkotmányos felhatalmazást arra, hogy az EUB ítélkezési gyakorlatában foglalkozzon az integrációs folyamat igényeivel, illetve menedzselje azokat, valamint – a Weiler által alkalmazott kifejezéssel élve – hogy megtegye azt az előremutató lépést ('judicial leap'), hogy védelmet biztosítson az alapvető jogoknak az uniós jogban. Lásd Joseph H. H. WEILER:

Eurocracy and Distrust: some questions concerning the role of the European Court of Justice in the protection of fundamental rights within the legal order of the European Communities, Washington Law Review, 1986, 1103–1142, 1118.

3. Lásd Koen LENAERTS – Eddy DE SMIJTER: *The Charter and the Role of the European Courts*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, 90–101; Koen LENAERTS – Jose A. GUTIÉRREZ-FONS: *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU law*, *Common Market Law Review*, 2010, 1629–1669.
4. Lásd a 2/13. számú vélemény elemzését alább.
5. Douglas-Scott a 'floating concept' kifejezést használja, lásd Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: *Constitutional Law of the European Union*, London, Pearson, 2002, 635. Grainne de Búrca egyik korai írásában úgy vélekedett, hogy az alapjogok Unióban betöltött szerepének értelmezésekor tekintettel kell lenni az egyes jogok – azok különböző természetéből eredő – összetettségére, a szóban forgó alapvető jog felhívásának tényleges környezetére és annak különös jellegzetességeire, illetve a felhívott alapvető jog által ebben a környezetben elfoglalt helyére, valamint arra gyakorolt hatására, Grainne DE BÚRCA: *The Language of Rights and European Integration*, in *New Legal Dynamics of European Union*, eds. Jo SHAW – Gillian MORE, Oxford, Clarendon, 1995, 53.
6. Lásd *The Past and Future of EU Law: the classics of EU law revisited*, eds. Miguel MADURO – Loïc AZOULAY, Oxford, Hart, 2010.
7. A jog és az integrációs folyamat közötti kapcsolatról lásd Joseph H. H. WEILER: *The Transformation of Europe*, *Yale Law Journal*, 1991, 2403–2483; *New Legal Dynamics of European Union*, eds. Jo SHAW – Gillian MORE, Oxford, Clarendon, 1995; 'Integration through law' *Revisited: the making of the European polity*, eds. Daniel AUGENSTEIN, Farnham, Ashgate, 2012.
8. Maduro főtanácsnok 2007. szeptember 12-i indítványa C-380/05. sz. Centro Europa 7-ügyben [EU:C:2007:505], 19. pont: 'existential requirement'.
9. Az uniós hatalmi rendszer hatékonysága visszatérő megfontolás az ítélkezési gyakorlatban – különösen az uniós jogi kötelezettségek hatékony érvényesülése, a tagállami bíróságok hatékony részvétele az uniós kötelezettségek kikényszerítésében, illetve az uniós rendszer hatékonyságát figyelembe vevő egyensúlyteremtés az alapjogi, illetve az azokkal versengő, hatékonysági szempontokat követő megfontolások között az Unió jogalkotási és jogalkalmazási tevékenysége kapcsán; lásd Marton VARJU: *European Union Human Rights Law*, Cheltenham, Elgar, 2014, 20.

10. Az alapvető jogoknak az uniós jog általános elveiként történő elismerése azzal a kettős előnnyel járt, hogy egyrészt elérhetővé váltak az uniós alkotmányos rend konszolidálására, másrészt viszont – jellegükénél fogva – kellő rugalmasságot biztosítottak az értelmezésük és alkalmazásuk terén az EUB számára az Unió érdekeinek („best interest”) szolgálatára; lásd Akos G. TOTH: *The European Union and Human Rights: the way forward*, *Common Market Law Review*, 1997, 491–529, 492.
11. Általában lásd Bruno DE WITTE: *The Past and the Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights*, in *The EU and Human Rights*, ed. Phillip ALSTON, Oxford, Oxford University Press, 1999, 859–898. Kifejezetten erről a kérdéstről lásd Joseph H.H. WEILER: *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries*, in *The European Union and Human Rights*, eds. Nanette A. NEUWHAL – Allan ROSAS, the Hague, Kluwer, 1995, 107–108; Alec STONE SWEET: *Constitutional Dialogues in the European Community*, in *The European Court and National Courts*, eds. Anne-Marie SLAUGHTER, Alec STONE SWEET, Joseph H.H. WEILER, Oxford, Hart, 1998, 317–319; Pierre PESCATORE: *Written Communication „The Protection of Human Rights in the European Communities”*, *Common Market Law Review*, 1972, 73–75, 74–75.
12. Amelyek az EUSz. 2. cikk értelmében az Unió saját, valamint a tagállamok közös értékeinek tekintendők.
13. Trevor C. HARTLEY: *Federalism, Courts and Legal Systems: the emerging constitution of the European Community*, *American Journal of Comparative Law*, 1986, 229–247, 243.
14. Mendelson ezt 'act of self-preservation'-ként jellemezte; lásd Maurice H. MENDELSON: *The European Court of Justice and Human Rights*, *Yearbook of European Law*, 1981, 125–142, 130.
15. Andrew WILLIAMS: *EU Human Rights Policies*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 129.
16. Lásd COPPEL-O'NEIL (1. vj.) 670.
17. Francis G. JACOBS: *The Evolution of the European Legal Order*, *Common Market Law Review* 2004, 303–316, 310.
18. Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, *Human Rights Law Journal*, 2011, 645–682, 650.
19. Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: *Fundamental Rights in the EU: the ambiguity of judicial review*, in *The Legal Protection of Human Rights*, eds. Tom CAMPBELL, Keith D. EWING, Adam TOMKINS, Oxford, Oxford University Press, 2011, 289.
20. DOUGLAS-SCOTT (18. vj.) 650.
21. 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft-ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet [EU:C:1970:114], 3. pont; 44/79. sz. Hauer-ügyben 1979. december 12-án hozott ítélet [EU:C:1979:290], 13–14. pontok.
22. Uo.
23. 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft-ügy, 4. pont. Mendelson a 'controlling factors' kifejezést használta; lásd MENDELSON (14. vj.) 152.
24. Lásd a 2/13. számú vélemény elemzését alább.
25. 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft-ügy, 3. pont. Tridimas szerint mindez a Szerződésekből következett, és azzal a következménnyel járt, hogy az EUB képes volt megnyugtatni a tagállamokat, hogy az általuk aláírt Szerződés megfelel a jogállamiság követelményének, Takis TRIDIMAS: *The General Principles of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 302.
26. 2/94. sz. vélemény (1996. március 28.) a Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozásáról [EU:C:1996:140], 32–35. pontok.
27. C-402/05 P és C-415/05 P. sz. Kadi egyesített-ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet [EU:C:2008:461], különösen a 285. pont.
28. Bosphorus Írország elleni-ügye, ECHR 2005-VI 362, 150–151. és 155–156. pontok.
29. VARJU (9. vj.) 14–15.
30. Lásd Aida T. PEREZ: *Conflicts of Rights in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 92–93; 109–110. Maduro ezt alulról felfelé zajló, a nemzeti alkotmányok által inspirált, megállás nélküli tanulási folyamatként jellemezte, Miguel P. MADURO: *The Double Constitutional Life of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights*, eds. Tamara HERVEY – Jeff KENNER, Oxford, Hart, 2003, 269–299, 297–298.
31. A kifejezéseket de Búrca használta; lásd Grainne DE BÚRCA: *Convergence and Divergence in European Public Law: the case of human rights*, in *Convergence and Divergence in European Public Law*, eds. Paul R. BEAUMONT, Carole LYONS, Neil WALKER, Oxford, Hart, 2002, 131–150, 132. Lásd még DOUGLAS-SCOTT (18. vj.) 647.
32. Ian WARD: *A Critical Introduction to EC Law*, London, Butterworths, 1996, 140. Jogi formalizmuson alapuló messianizmusként jellemezte, Joseph H. H. WEILER: *Deciphering the Political and the Legal DNA of European Integration: an exploratory essay*, in *Philosophical Foundations of EU Law*, eds. Julie DICKSON – Pavlos ELEFThERIADIS, Oxford, Oxford University Press, 2012, 137–158, 150.
33. DE BÚRCA (5. vj.) 39.
34. Williams „retrospektív mítoszépítésnek” nevezte azt a folyamatot, amelynek összefüggésében az EUB valamikor a 70-es években kijelenthette, hogy az Unió

- már a kezdetektől fogva biztosította az alapvető jogok védelmét, illetve, hogy az alapvető jogok védelme már a kezdetektől fogva az alapszerződési rendszer részét képezte; lásd, Andrew WILLIAMS: *The Ethos of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 6. fejezet. Hasonló jellegű kritikát fogalmazott meg Ward (Ian WARD: *Beyond Constitutionalism: the search for a European political imagination*, European Law Journal, 2001, 24–40, 25). Lásd különösen C-402/05 P és C-415/05 P. sz. Kadi egyesített-ügyek, 282. pont.
35. Lásd Philip ALSTON – Joseph H. H. WEILER: *An „Ever Closer Union” in Need of a Human Rights Policy: the European Union and human rights*, in *The EU and Human Rights*, ed. Phillip ALSTON, Oxford, Oxford University Press, 1999, 3–68, 22–23.
36. WEILER (7. vj.) 2417. Tridimas szerint az alapvető jogok védelmével az unió mintegy engedményt tett a nemzeti szuverenitás irányába, és ennek stratégiai jelentősége volt abban a folyamatban, amely olyan módon teremtette meg az uniós politikai és kormányzási rendszer legitimitációját, hogy az EUB meg tudta tartani az uniós jogrend alkotmányos minősége feletti ellenőrzés lehetőségét; lásd TRIDIMAS (25. vj.) 304.
37. 4/73. sz. Nold-ügyben 1974. május 14-én hozott ítélet [EU:C:1974:51], 13. pont; 44/79. sz. Hauer-ügy, 15. pont.
38. 2/94. sz. vélemény, 33–34. pontok; C-402/05 P és C-415/05 P. sz. Kadi egyesített-ügyek, 285. pont.
39. C-402/05 P és C-415/05 P. sz. Kadi egyesített ügyek, 322. pont.
40. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozata az alapvető jogok védelméről és az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Európai Egyezményről, HL 1977 C103/1., 2. pont.
41. Az alapszerződés ezzel az alapvető jogok védelmét az Unió működésének „integráns, inherens és mindent átható” tényezőjévé tette, amelyet bele kell érteni az Unió céljainak, funkcióinak, valamint hatásköreinek rendszerébe; lásd Joseph H. H. WEILER – Sybilla C. FRIES: *A Human Rights Policy for the European Community and Union: the question of competences*, in *The EU and Human Rights*, ed. Phillip ALSTON, Oxford, Oxford University Press, 1999, 147–166, 155–156.
42. Meg kell jegyezni, hogy az egyének jogainak védelme az uniós jogban a szokásos funkcionális és instrumentális keretek között is értelmezendő. Weiler az egyének „járomba fogásáról” (‘harness’) beszélt – jogok biztosítása által, az Unió érdekeinek szolgálatában –, azzal a céllal, hogy az uniós jog végrehajtásában központi szerepet betöltő tagállami szinten, az ott kialakított, fejlett intézményrendszer segítségével történjen a közös politikák hatékony megvalósítása, WEILER (32. vj.) 147.
43. VARJU (9. vj.) 52–55.
44. Lásd Akos G. TOTTH: *The Individual and European Law*, International and Comparative Law Quarterly, 1975, 659–706.
45. Lásd Elspeth GUILD: *The Legal Elements of European Identity*, The Hague, Kluwer Law International, 2004.
46. Lásd a cikk második részében elemzett ítéleteket, valamint VARJU (9. vj.) 81–82.
47. Lásd a cikk második részében elemzett ítéleteket, valamint VARJU (9. vj.) 81–82.
48. Lásd 118. vj.
49. MADURO (30. vj.) 271–272.
50. VARJU (9. vj.) 151–152.
51. C-402/05 P és C-415/05 P. sz. Kadi egyesített-ügyek.
52. 179–200. pontok.
53. C-402/05 P és C-415/05 P. sz. Kadi egyesített-ügyek, 282–285. pontok.
54. 199. pont.
55. 159–177. pontok.
56. Lásd WILLIAMS (34. vj.).
57. Lásd Andrew Williams: *Promoting Justice after Lisbon: groundwork for a new philosophy of EU law*, Oxford Journal of Legal Studies, 2010, 663–693, 663.
58. WEILER (32. vj.) 150.
59. Lásd 6. vj.
60. Lásd például a jelenlegi felállást a Bosphorus-elv alapján, 28. vj.
61. C-293/12. sz. Digital Rights Ireland-ügyben 2014. április 8-án hozott ítélet [EU:C:2014:238].
62. A nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott [helyesen: kezelt] adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló, 2006. március 15-i 2006/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL 2006 L105/54.
63. Szabályozási hiányosságok: az irányelv kevésbé célzott és körülhatárolt; olyan kérdéseket sem szabályoz, hogy az adatmegőrzésnek hol kell történnie – az Unió területén kell-e –, ami azzal a következménnyel is járhat, hogy az egyének nem tudják gyakorolni azon jogukat, hogy adataik kezelésének felügyelete az uniós jog alapján történjen; 68. pont.
64. Az arányosság vizsgálatának körében egyértelműen tekintettel volt az uniós jogalkotót megillető mérlegelési lehetőségre, hiszen erre hivatkozva állapította meg felülvizsgálatának általános kereteit; 47. pont. Lásd még a 75. vj.-nél kifejtetteket.
65. 32. pont. Egyébként az ezekre történő kereszthivatkozást mint szabályozási megoldást – összhangban az ítélet egészében követett rigorózus megközelítéssel – elégtelennek ítélte meg, és külön felhívta a figyelmet arra, hogy ezen kereszthivatkozás révén lehetőség nyí-

- lik arra, hogy gazdasági szempontok – különös tekintettel a költségmegtérülésekre – is szerepet kapjanak az adatvédelmi standardok kialakításában, ami lehetőséget teremthet az adatok visszafordíthatatlan megsemmisítéséhez az adatmegőrzési időszak végén; 67. pont.
66. 2006/24/EK irányelv, preambulum 4., 5., 7–11. és 21–22. pontok.
67. Lásd a C-465/00, C-138/01 és C-139/01. sz. Österreichischer Rundfunk-ügyben 2003. május 20-án hozott ítéletet, EU:C:2003:294.
68. 27. pont.
69. 2006/24/EK irányelv, 7. cikk.
70. 34–36. pontok.
71. Általában 38. pont.
72. 37. pont.
73. 39. pont.
74. 40. pont.
75. 41–44. pontok.
76. 47. pont, hivatkozza az EJEB vonatkozó joggyakorlatát.
77. 48. pont.
78. 49–50. pontok.
79. 51. pont.
80. 52–53. pontok.
81. 54. pont, hivatkozza az EJEB vonatkozó joggyakorlatát.
82. 55. pont, hivatkozza az EJEB vonatkozó joggyakorlatát.
83. 56. pont, a „szinte a teljes európai lakosság” kifejezést használja.
84. 57. pont.
85. 58. pont.
86. 59. pont.
87. 59. pont.
88. 60. pont. A standard szerint megállapíthatónak kell lennie, hogy valóban kellően súlyosnak mondott okokból került-e sor az alapjogok korlátozására.
89. 60. pont.
90. 61. pont.
91. 61. pont.
92. 62. pont.
93. 63. pont.
94. 64. pont.
95. C-131/12. sz. Google Spain-ügyben 2014. május 13-án hozott ítélet [EU:C:2014:317].
96. A személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL 1995 L281/31.
97. 32–40. pontok.
98. 25–28. pontok. Akkor is, ha ezeket az adatokat már közzétették az interneten, és azokat e keresőmotor nem változtatta meg; 29. pont. Akkor is, ha azok kizárólag olyan információkat érintenek, amelyeket már közzétettek – például a médiában –; 30. pont.
99. Harmadik államban letelepedett, azonban a tagállamok egyikében szervezettel rendelkező vállalkozás által működtetett keresőmotort kiszolgáló személyes-adat-kezelés e szervezet „tevékenységeinek keretében” végzett adatkezelésnek minősül, ha a szervezetet arra hozták létre, hogy ebben a tagállamban biztosítsa az e keresőmotor által kínált reklámhelyek értékesítését és reklámozását, amelyek a keresőmotor által nyújtott szolgáltatás nyereségességét szolgálják.
100. „Ezenkívül tekintettel a 95/46 irányelv céljára, amely a természetes személyek alapvető jogainak és szabadságainak, különösen a személyes adatok kezelése tekintetében a magánélet tiszteletben tartásához való joguknak a hatékony és teljes védelmét kívánja biztosítani, a személyes adatok védelme kifejezést nem lehet megszorítóan értelmezni”; 53. pont.
101. „[E]gyéneket meg lehessen fosztani attól a védelemtől, amelyre az irányelv értelmében jogosultak, illetve hogy ezt a védelmet megkerüljék, hogy az irányelv tárgyi hatályát különösen tágran határozza meg”; 54. pont.
102. 58. pont.
103. 66–79. pontok.
104. 80. pont.
105. 81. pont.
106. 82–83. pontok.
107. 84–85. pontok. Lásd még a 86–87. pontokat a két adatkezelési környezet eltérő alapjogvédelmi vonatkozásairól.
108. 92–97. pontok.
109. 93. pont.
110. 96. pont.
111. 96. pont.
112. 97. pont.
113. 97. pont.
114. 98. pont.
115. C-362/14. sz. Schrems-ügyben 2015. október 6-án hozott ítélet [EU:C:2015:650].
116. Az EUB az Adatvédelmi Irányelv 28. cikkének megsértése kapcsán a korábbi ítélkezési gyakorlatát követve megismételte, hogy azt a Charta vonatkozó alapjogi rendelkezései fényében kell értelmezni, valamint, hogy az irányelvben az Unió egyértelmű kötelezettséget vállalt ezen alapvető jogok magas szintű védelmének biztosítására; 28–29. pontok. Az EUB szerint a 28. cikkben rögzített intézményi konstrukció, valamint az abból következő jogvédelmi lehetőség közvetlenül következnek a Charta 8. cikkéből, illetve az EUSz. 16. cikkben foglalt általános adatvédelmi rendelkezésekből; 40. pont. Az ítélet azt is világossá tette, hogy a tagállami felügyelő hatóságok kiemelkedő szerepét töltönek be a szemé-

- lyes adatok alkotmányos szinten rögzített védelmének terén, 41–43. pontok.
117. Az ítélet lehetővé tette a tagállami felügyelő hatóságok számára, hogy alapjogsértés észlelése esetén felülvizsgálják annak jogszerűségét.
118. Ez a konstrukció, amely korábbi, nagy jelentőségű ítéletekben is megjelent már (lásd C-411/10 és C-493/10. sz. N.S. egyesített-ügyekben 2011. december 21-én hozott ítélet [EU:C:2011:865], hasonlít a brit bíróságok által követett azon értelmezési konstrukcióra, amely – a hatalmi ágak megosztásának elvét tiszteletben tartva – a jogalkotói akarat azon értelmezéséből indul ki, hogy az nem foglalhatja magában az alapvető jogok megsértének szándékát (pl. Home Secretary, ex parte Simms [2000 2 AC 115]), illetve lásd annak kodifikációját a Human Rights Act 1998, 3. és 4. cikkeiben).
119. Lásd 132. vj.
120. Az Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma által kiadott „biztonságos kikötő” adatvédelmi elvek által biztosított védelem megfelelőségéről és az ezzel kapcsolatos gyakran felvetődő kérdésekről szóló, 2000. július 26-i 2000/520/EK bizottsági határozat, HL 2000 L215/7.
121. Lásd 116. vj.
122. 44–45. pontok.
123. 45–46. pontok.
124. 47. pont.
125. Az uniós adatvédelmi követelmények – mivel az Unió területéről származó adatok kezeléséről van szó – ilyenkor két módon érvényesühetnek: az Unió megtilthatja a nem biztonságos harmadik országokba történő adattovábbítást, illetve – kellő (harmadik országbeli) adatvédelmi szint esetén, megfelelőségi vélelem felállításával – az Unió kifejezetten megengedheti az adott harmadik országba történő adattovábbítást; 48–51. pontok.
126. 51–52. pontok.
127. A felügyelő hatóságokra vonatkozó 28. cikk, illetve a harmadik országbeli adatvédelmi rendszerek megfelelőségét megállapító aktus kibocsátására vonatkozó 25. cikk 6. bekezdése.
128. 53–54. pontok. Az EUB szerint a tagállami felügyelő hatóságok – annak ellenére, hogy a bizottsági határozat köti őket – kötelesek arra, hogy „kellő gondossággal” megvizsgálják, hogy a jogköreik gyakorlását érintő, harmadik országokban biztosított adatvédelmi szint megfelelőségét megállapító jogi aktusok alkalmazása megvalósítja-e az uniós jogban biztosított alapvető jogok és szabadságok sérelmét, és arra, hogy ennek alapján megtegyék-e a kellő eljárási lépéseket; 61. és 65. pontok (itt az EUB kifejezetten arra is kötelezi a tagállami jogalkotót, hogy ilyen esetekben biztosítsa a tagállami felügyelő hatóság keresetindítási jogát a nemzeti bíróságok előtt).
129. 55–57. pontok.
130. 58. pont.
131. 59. pont.
132. 60. pont.
133. 68–72. pontok. Az EUB az alábbiakban megalapozott következtetése szerint a Bizottság mérlegelési jogköre korlátozott volt, és ezért szigorú bírói felülvizsgálatnak vethető alá; 78 pont.
134. 73. pont.
135. 74. pont.
136. 75–77. pontok.
137. 79–81. pontok.
138. 82. pont.
139. 83. pont.
140. 84–88. pontok.
141. 91. és 95. pontok.
142. 89. pont.
143. 90. pont.
144. 92–94. pontok.
145. 99–102. pontok.
146. 103. pont.

A MEGKÜLÖNBÖZTETÉS MŰVÉSZETE: BÍRÓI MÉRLEGELÉS A KÖZSZEREPLŐKKEL KAPCSOLATOS KÖZLÉSEK SZABADSÁGA KAPCSÁN

Alkotmányos alapelv, hogy a közszereplőknek többet kell túrniuk az őket érő bírálatokkal szemben, mint a magánszemélyeknek. Az elvet a demokratikus államok nagy részében logikus, jól felépített érvekkel alátámasztott hazai és nemzetközi bírósági döntések tették az alkotmányos gyakorlat részévé. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a közélet szereplőinek minden velük kapcsolatos durva véleményét el kell viselniük. Az államok szabályozásában sokféle (polgári jogi, médiajogi, büntetőjogi, esetleg szabálysértési jogi) megoldás létezik arra vonatkozóan, hogy hogyan kell kezelni a közszereplők emberi méltósága (jóhírnévhez való joga, illetve becsületvédelme) és az őket sértő vélemény közlőjének szólás szabadsága, illetve – miután ezeknek a megnyilvánulásoknak legfőbb színtere a sajtó és egyéb médiumok – a sajtószabadság közötti alapjogi konfliktust. E szabályozások azonban nem átfogóak, az egyes jogágak között nem fedezhető fel egy irányba mutató jogszemlélet. Az, hogy egy-egy esetben e jogok közül melyiknek kell engednie a másikkal szemben, a szabályok értelmezőin, a bíróságokon múlik.

Hosszú időre visszamenően áll rendelkezésünkre bírósági ítéletek, illetve precedensek sora, amelyekre a bírói gyakorlat támaszkodik annak érdekében, hogy az ilyen esetek eldöntésekor érvényesüljenek a kialakult alkotmányos elvek, és világos kritériumok vizsgálatára kerüljön sor. A kialakult alkotmányos elveket és mércéket széleskörű hazai és külföldi szakirodalom is feldolgozta, elemezte. Ennek ellenére a bírósági gyakorlatban az figyelhető meg, hogy – többek között a közlések sokszínűsége és a körülmények változatossága miatt – az esetek kimenetele bizonytalan. Kérdés tehát, hogy – tekintettel az ilyen esetek természetére – reális elvárás lehet-e az egységes bírói gyakorlat kialakulása és érvényesülése. Annyi bizonyos, hogy vannak olyan közös alkotmányos elvek, standardok, amelyek alapján a harmonizáció lehetséges. Ez a demokratikus államok bíróságai számára folyamatos célkitűzés. E cél megvalósítása azonban a magyar bírói gyakorlatban rendkívül nehézkes, és a demokratikus rendszerváltás óta eltelt időben az ítél-

kezési tevékenység metódusában még nem sikerült egy irányba mutató attitűdöt elérni. Előfordul, hogy a személyiségi jogaik megsértése miatt bírósághoz forduló közszereplők sorra nyerik meg a polgári pereket, és kapnak nagy összegű kártérítést, vagy büntetőeljárásban nyernek elégtételt az őket ért, általuk meglehetősen sérelmezett vélekedések miatt.

Éppen ezért érdemes újra megvizsgálni, hogy vajon kellően részletes-e az általunk ismert kategorizálás, illetve az esetek eldöntésénél alkalmazott szempontrendszer. Célszerű megfontolás tárgyává tenni az esetek olyan tényezőit is, amelyek vizsgálatára a bíróságok kevéssé fordítanak figyelmet. Jelen írással arra vállalkozom, hogy sorra vegyem azokat a szempontokat, amelyek mérlegelése elengedhetetlen a megalapozott döntéshez az olyan esetekben, amikor arról kell döntenie egy bíróságnak, hogy egy közszereplőt ért éles kritika élvezi-e a szólás- vagy sajtószabadság védelmét, illetve sérti-e a közszereplő emberi méltóságát.¹ Ennek érdekében elsőként a közszereplők definíciójához igyekszem támpontokat adni, majd azokat az érveket rendszerezem, amelyek igazolják az e személyi státuszhoz kötődő többlétezési alkotmányos elvárást. Ezt követően a közlések típusait mutatom be, és szemléltetem, hogy azok következményei mennyire eltérően alakulhatnak az egyes esetekben.² A munka során a sokrétű nemzetközi és nemzeti bírói gyakorlatra, illetve a meghatározó elméleti munkákra támaszkodom.

KIK A KÖZSZEREPLŐK?

Az első és legfontosabb kérdés, hogy a vélemény által érintett személy közszereplő-e vagy sem. Ezen az előkérdésen múlik ugyanis, hogy a bíróságok milyen alkotmányos elveket fontolnak meg a döntéshozatal során. A kérdés triviálisnak tűnhet, ám korántsem az. Praktikus lenne, ha a közszereplők definíciója teljesen egyértelműen meghatározható volna; vagy azokról a foglalkozásokról, amelyekkel a közszereplői státusz együtt jár, taxatív felsorolás állna rendelkezésünkre.

Ilyen lista összeállítás azonban nem lehetséges, hiszen az élethelyzetek rendkívül sokfélék, és egy-egy körülmény változásának is jelentősége lehet az egyes esetek közötti különbségtétel során. Ez az oka annak, hogy a legtöbb államban nincs erre vonatkozó, kimerítő jogszabályi rendelkezés.

Mégsem tapogatózunk teljesen a sötétben. Van olyan esetek, személyi pozíciók, amelyeknél egyértelműen meg tudjuk mondani, hogy az illető közszereplő. A körülmények azonban, amelyek által annak tekintjük őket, eltérőek. A hosszú évekre visszanyúló bírói gyakorlat alapján lehetővé válik a közszereplők csoportosítása bizonyos mértékig. A következőkben ezeket a kategóriákat veszem sorra.

Közfunkcióval rendelkezők. Az egyik csoportot alkotják azok a személyek, akik köztisztviselést töltenek be, és ezáltal részt vesznek a közügyek intézésében. Legtöbbjük esetében a köztisztviselés közhatalom-gyakorlással jár együtt. Ezek a személyek jelentős hatással vannak a társadalmi és közéleti viszonyok alakulására. Ebbe a kategóriába sorolt például az amerikai legfelső bíróság egy nyugalmazott rendőrbiztos – korábbi, hivatali tevékenységével összefüggésben – a *New York Times v. Sullivan* ügyben hozott híres, az-

óta több állam számára mértékadóvá vált döntésében.³ A magyar Alkotmánybíróság első, közszereplőkkel e tekintetben foglalkozó döntése alapján ebbe a csoportba tartoznak például az országgyűlési képviselők, a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a kormány tagjai, a politikai államtitkárok, az alkotmánybírák, a bírák és az ügyészek, az ombudsman, a helyi önkormányzatok képviselő-testületi tagjai, a közjegyzők, illetve az állami szervek hivatalánál dolgozó azon személyek, akik közhatalmat gyakorolnak.⁴ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga alapján e kategóriába tartozik például egy kormányfő (kancellár),⁵ egy miniszter,⁶ egy tartomány kormányzója, aki emellett egy párt elnöke is⁷ vagy egy ügyész.⁸

E csoporton belül – az Emberi Jogok Európai Egyezményét⁹ értelmezve – a strasbourgi bíróság tett megkülönböztetést. Az EJB megállapítása szerint a bírákat meg kell védeni az őket ért megalapozatlan, romboló hatású támadásoktól. Ennek indoka, hogy a bírák alapvető fontosságú szerepet töltenek be egy, a jogállamiság elvein alapuló államban, hiszen az igazságszolgáltatás garantőrei. Emiatt kiemelkedően fontos, hogy a bírák élvezzék a köz bizalmát.¹⁰ Ezt a kissé magasabb védelmet a Bíróság szerint különösen indokolja az, hogy a bírák hivatá-

suk szabályai miatt eleve el vannak zárva attól, hogy az őket ért kritikákra nyilvánosan válaszolhassanak.¹¹ Ez azonban semmiképpen sem azt jelenti, hogy velük szemben az indokolt kritika kinyilvánítása sem lehetséges. A fokozottabb védelem egy angol-szász jogintézmény, a „bíróság megsértése” (*contempt of court*) hagyományán alapul, mely a bíróság megsértését az eljárás során – a tárgyaláson, az ítélelhozatal folyamatában – szankcionálja. Az indoklás szerint erre az igazságszolgáltatás zavartalan működése – vagyis egy fontos közös érdek – érdekében van szükség. Ez a jogintézmény tehát az ítélet meghozataláig részesíti védelemben a bírósági eljárást, illetve a bírakat. A döntés meghozatalát követően már nem korlátozza a bírósággal vagy a bírákkal kapcsolatos kritikát. A strasbourgi gyakorlatban¹² ez elsősorban azt jelenti, hogy akkor korlátozható a bíróságokkal kapcsolatos közlés, ha az a bíróság előtt folyamatban lévő ügy időtartama alatt kérdőjelezi meg a bíróság kompetenciáját, vagy veszélyezteti az ügy pártatlan eldöntését.¹³

A bírák személyére vonatkozó differenciálást, illetve az ennek alátámasztására vonatkozó érvelést a

magyar Alkotmánybíróság is a magáévá tette a közelmúltban,¹⁴ amikor az új Polgári Törvénykönyv közéleti szereplők személyiségi jogainak védelmére vonatkozó rendelkezését vizsgálta.¹⁵ Az azonban továbbra is kérdés, hogy

valóban érvényesülni fog-e a magyar bírósági gyakorlatban ez a megkülönböztetés – ahogyan az is, hogy amennyiben igen, akkor milyen tartalommal.

A közéleti vita egyéb résztvevői. Ebbe a csoportba olyan személyek tartoznak, akik nem gyakorolnak közhatalmat, és nem az állam tisztviselői, de valamilyen ismert módon részt vesznek a nyilvános közéleti vitában, illetve hatással vannak a közéleti vitára – emiatt a közfigyelem tartósan rájuk irányul, a társadalom tagjai érdeklődnek irántuk. Ez által a magatartásuk, viselkedésformáik, illetve megnyilvánulásaik hatással vannak a közösség tagjainak vélekedéseire, illetve arra, hogy az utóbbiak hogyan ítélnék meg bizonyos ügyeket.¹⁶ Ebbe a kategóriába sorolható Jerry Falwell, aki egy, a politikai életben aktívan részt vevő lelkész volt.¹⁷ Ide tartozik a német szövetségi Alkotmánybíróság nagy jelentőségű Lüth-ítéletében¹⁸ a sértő közlés által érintett Veit Harlan, aki egy, a náci rendszerben a zsidókkal szembeni fellépést ösztönző kampányfilm rendezése révén vált híressé. Erich Lüth az ötvenes évek elején Harlan legújabb filmjével szemben bojkottra szólította fel a német mozikat a film vetítését, illetve a

német társadalom egészét a film megnézését illetően. Ebben az esetben Harlan személye és a vele kapcsolatos események azért voltak hatással a közvélemény alakulására, mert Németországban a náci múlt feldolgozása akkor különösen érzékeny közös ügy volt (és a mai napig fontos közéleti kérdés).¹⁹ Az EJEB gyakorlatából e kategóriába illeszkedik például egy közéleti kérdésekről publikáló, aki állást foglalt egy heves közéleti vitában.²⁰ Ide sorolhatók a humoristák²¹ is, akik a társadalom elé görbe tükröt tartanak, többek között közéleti kérdésekben.

Hírességek. Ebben a körbe azok tartoznak, akik társadalmi ismertséggel, hírnévvel rendelkeznek, és ennek következtében élvezik a nyilvánosság előnyeit. Ők maguk választják ezt az életformát, azaz saját döntésükön múlik, hogy a nyilvánosság elé lépnek. Hírnevük révén válnak a nyilvános közélet mindennapos szereplőivé, és emiatt irányul rájuk folyamatosan a közérdeklődés. Ezek a személyek hatással vannak a kultúra és a közösségi élet alakulására is. Az előző két csoporthoz képest lényeges különbség, hogy ezek a személyek a politikai közösség közös ügyeinek érdemi megvitatásában jellemzően nem vesznek részt.

Ebbe a kategóriába sorolható Caroline von Hannover monacói hercegnő is, aki bár a monacói uralkodó család tagjaként számos nyilvános eseményen részt vesz, és tagja néhány civil szervezetnek, semmilyen közhatalommal járó funkciót nem tölt be Monacóban, illetve sohasem jár el az állam nevében a nemzetközi ügyek intézése kapcsán.²² A hercegnő a közéleti vitában sem vesz részt, így az EJEB a társadalmi ismertsége miatt tekintette közszereplőnek.²³

E csoporton belül is lehetséges további differenciálás. Az egyik személyi kört az teszi közszereplővé, hogy valamely személyes teljesítményük alapján híresek lettek. Ide tartoznak a filmsztárok,²⁴ színészek, énekesek, televíziós személyiségek, sportolók. Egy másik személyi kört alkotnak azok, akik pusztán az által lettek híresek, hogy – saját elhatározásukból – valamilyen módon magukra vonták a nyilvánosság figyelmét, és a nyilvánosság előtt élik mindennapi életüket. Ilyenek például a valóságshow-kban szereplő „celeb”-ek.²⁵

Nehéz esetek. A fenti kategóriák²⁶ mindenképpen segítik a közszereplői státuszról való állásfoglalást. Ez a csoportosítás azonban nem kimerítő jellegű, és az életkörülmények sokszínűsége miatt előállhat olyan helyzet, amikor csak kis mértékben vagy egyáltalán nem segíti a mérlegelést.

Előfordulnak olyan nehéz esetek, amikor bizonytalanság merül fel a tekintetben, hogy besorolható-e az adott személy valamelyik csoportba.

Egy ilyen helyzetben nem tekintette közszereplőnek az amerikai legfelső bíróság azt a chicagói ügyvédet, akinek ismertsége abból fakadt, hogy egy polgári perben ő volt a jogi képviselője egy családnak, amelynek egyik tagját lelőtte egy chicagói rendőr. A bíróság – elismerve a közügyekkel kapcsolatos vita rendkívüli fontosságát – arra jutott, hogy az ügyvéd magánszemélynek tekintendő. A többségi döntést megfogalmazó Powell bíró a következőképpen érvelt: a szóban forgó ügyvéd annak ellenére, hogy bizonyos civil csoportokban pozíciót vállalt, a szakmai életben aktívan részt vett, valamint több jogi témájú tanulmányt és könyvet is írt, nem szerzett általános társadalmi ismertséget vagy hírnevet, így nem tekinthető közszereplőnek. A szerepe minimálisnak tekinthető a gyilkossággal vádolt rendőr ügyében, hiszen a családot egy polgári perben képviselte, és a büntetőüggyel kapcsolatban nem foglalt állást a nyilvánosság előtt, illetve a sajtóban. Nem keltette tehát azt a látszatot, hogy ebben a közéleti kérdésben befolyásolni tudná a közvéleményt.²⁷

Nem kevésbé nehéz a döntés akkor, amikor az a kérdés, hogy egy személy az adott körülmények miatt – kizárólag bizonyos vonatkozásban és időtartamban – tekinthető-e közszereplőnek.

Ilyen helyzet állt elő nemrég Magyarországon, amikor egy internetes hírportál egy nyilvános rendezvényről számolt be cikkében, és a képgalériában nem tartotta ki az arcát a rendezvényt biztosító rendőröknek, akik személyiségi jogaik megsértésére hivatkozva polgári pert nyertek első- és másodfokon a hírportállal szemben. A rendesbíróságok fő érve az volt, hogy a rendőrök nem közszereplők, így a polgári jogi képmásvédelem főszabályát kell alkalmazni velük kapcsolatban.²⁸ Ezen ítéleteket támadta meg alkotmányjogi panasszal a hírportál; arra hivatkozva, hogy az ítéletek sértik a véleménynyilvánítási és a sajtószabadságot, hiszen a rendezvényen feladatot ellátó rendőrök közhatalmat gyakorolnak, így a tevékenységükre vonatkozó beszámolókat törni kötelesek. Az Alkotmánybíróság a bírósági ítéleteket alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette. A testület azonban nem foglalt egyértelműen állást abban a kérdésben, hogy a nyilvános rendezvényen szolgálatot teljesítő rendőr általánosságban közszereplőnek minősül-e; érvelését a konkrét helyzet körülményeire alapozta. A testület azt állapította meg,

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
DÖNTÉSE KÖVETKEZTÉBEN A
RENDESBÍRÓSÁGOK SZÁMÁRA
MEGNYÍLT A LEHETŐSÉG EGY
NYITOTTABB, A SZÓLÁST KE-
VÉSBÉ KORLÁTOZÓ GYAKOR-
LAT IRÁNYÁBA VALÓ ELMOZ-
DULÁSRA. E LEHETŐSÉGGEL
AZONBAN NEM ÉLTEK

hogy a jelenkor eseményeiről szóló, illetve a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatás kiemelt védelme indokolt. Ilyen esetben pedig, amennyiben a tájékoztatás nem tekinthető a sajtószabadsággal való visszaélésnek, a személyiségi jogok érvényesülése csak kivételes esetben lehet a sajtószabadság korlátja. Mindezek alapján a testület nem tartotta szükségesnek az eseményekről tudósító képek nyilvánosságra hozatalához a szolgálatot teljesítő rendőrök hozzájárulását. Az olyan képfelvétel tehát, amely a rendőr emberi méltóságát nem sérti, és pusztán tájékoztatás a célja, a rendőr hozzájárulása nélkül is élvezzi a sajtószabadság alkotmányos védelmét.²⁹

Az Alkotmánybíróság döntése következtében a rendesbíróságok számára megnyílt a lehetőség egy nyitottabb, a szólást kevésbé korlátozó gyakorlat irányába való elmozdulásra. E lehetőséggel azonban a bíróságok nem éltek. Az AB döntését követően ugyanis a bíróságok ismét marasztaló ítéleteket hoztak a hírportállal szemben, a felülvizsgálati kérelem elbírálása során pedig a jogerős ítéletet a Kúria hatályában fenntartotta. A Kúria érvelésében kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság döntésének nincs olyan következménye, hogy az abban megfogalmazott szempontok mérlegelése után a rendesbíróság ne juthatna ugyanarra a következtetésre, mint amire az AB döntése előtt jutott.³⁰ Ebből a döntésből az látszik, hogy ezt a – szólásszabadságot korlátozó – gyakorlatot a legfőbb bírói fórum is megerősítette, az Alkotmánybíróság döntésének tartalmát figyelmen kívül hagyva. Azt gondolom, hogy ha egy államban az alkotmánybíróságnak egy alapjog korlátozásával kapcsolatos, tisztázó, a joggyakorlat számára alkotmányos követelményeket megfogalmazó döntését nemcsak az alsóbb szintű rendesbíróságok, de az azok ítélkezési tevékenységére kiemelt hatással bíró legfelső bírói fórum is figyelmen kívül hagyja, az az alapjogi ítélkezés súlyos fogyatékoságát jelenti, és a jogbiztonság követelményének érvényesülését is súlyosan veszélyezteti. Ennek az egyik következménye lehet az is, hogy a jogkereső közönség már nem érzi úgy, hogy a magyarországi fórumok előtt sikerrel hivatkozhat alapvető jogainak sérelmére. Ezt példázza az is, hogy a Kúria döntését követően a hírportál bejelentette, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordul az ügyben.

Nemrégiben igencsak heves megnyilvánulások kereszttüzébe került a magyar miniszterelnök fia ezzel a kérdéssel kapcsolatban. A miniszterelnök fia ugyanis azt követően, hogy édesapjával részt vett a

2014-es futball-világajnokság döntőjén, és ott az állam- és kormányfőknek fenntartott díszpáholyban foglalt helyet, azzal a kéréssel fordult az egyik internetes hírportálhoz, hogy ne közöljenek róla cikket, mondván, hogy ő nem közszereplő.³¹ Ezt követően több újságíró, blogger és hírportál munkatársa érezte úgy, hogy a kérdésben állást kell foglalnia.³² A vita alapkérdése az, hogy egy ország kormányfőjének a gyermeke közszereplőnek tekinthető-e. Mindebből nem lett jogvita, így kérdéses, hogy mi lett volna a magyar bíróságok döntése ebben az esetben. Azt gondolom, hogy az eddig felállított szempontok alapján a miniszterelnök fia pusztán a családi kapcsolat miatt nem tekinthető közszereplőnek. Bizonyos körülmények azonban – ahogyan a szóban forgó esetben is történt – azzá tehetik egy adott helyzetben. Attól a pillanattól ugyanis, hogy valaki egy világvizsga döntőjének megtekintése céljából külföldre utazik, majd önként helyet foglal egy olyan páholyban, amelyről köztudottan világszerte képeket közvetít a média, olyan közszereplőnek tekinthető – az adott helyzetben –, aki nem gyakorol közhatalmat, de a közéleti vitára, illetve a közvélemény alakulására valamilyen módon hatással van.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a közszereplők köre viszonylag tág,³³ és az e személyi körbe való besorolást élethelyzetek sokasága alapozhatja meg. Egyes szerzők amellet érvelnek, hogy a bíróságok azzal, hogy a közszereplők körébe csaknem mindenkit besorolnak, aki a nyilvánosság előtt szerepel, túlságosan széles körű szólást engednek meg, olykor olyanokkal szemben is, akik a közéleti vitára egyáltalán nincsenek hatással, míg a közügyeket a háttérből befolyásoló magánszemélyként élvezik a privát szféra teljeskörű védelmét.³⁴ Ez valóban létező probléma, úgy vélem azonban, hogy nem a közszereplők körének, illetve a rájuk vonatkozóan szélesebb körű szólásszabadságnak a szűkítése lehet a megoldás. Hanem sokkal inkább az, ha egy államban a közügyek terén biztosítják az átláthatóságot, valamint a közérdekű információk hozzáférhetőségét, így azon személyek kilétére, akik a nyilvánosság előtt rejtett módon gyakorolnak befolyást a közügyek alakulására, nagyobb eséllyel derülhet fény.

DE MIÉRT KELL TÖBBET TŰRNIÜK?

Az előzőekben némi betekintést kaptunk arról, hogy milyen szempontok mérlegelése után lehet dönteni arról, hogy egy személy közszereplő-e. Ez ugyanis

annak az előkérdése, hogy a bíróság milyen alkotmányos mércéket alkalmazzon a velük kapcsolatos sértő, esetleg hírnévrontó vélemények megítélése során. Az, hogy ezeknek a személyeknek magasabb szintű toleranciát kell mutatniuk az ilyen közlésekkel szemben, nem magától értetődő. Ezen alkotmányos alapelv tehát igazolásra szorul. Az igazolások arra a kérdésre adják meg a választ, hogy mi az indoka annak, hogy a közszereplőket ebből a szempontból megkülönböztetjük más állampolgároktól. Az alábbiakban arra törekszem, hogy azokat az érveket vegyem sorra, amelyek alátámasztják a közszereplők bírálatának szélesebb körű szabadságát. Nem emellett érveket tehát, hogy a közéleti szereplőkkel kapcsolatos véleménynyilvánítási szabadságnak korlátlan kell lennie, hanem emellett, hogy az ilyen típusú szólásokra vonatkozóan a közszereplőknek magasabb fokú toleranciát kell tanúsítaniuk. A szólásszabadság igazolásának kétféle – instrumentális és konstitutív – megközelítése által meghatározott érvek együttesen alapozzák meg ezt az alkotmányos elvet. Ahogyan ez látható lesz, a közszereplők különböző kategóriái esetében az egyes indokok eltérő mértékben támasztják alá a különbségtételt.³⁵ Mindezeket az érveket az egyes esetekben a bíróságok az adott eset sajátos, egyedi körülményeivel vetik össze.

Népszuverenitás és önkormányzás. Az alkotmányos demokráciák működésének egyik meghatározó elve a népszuverenitás. Ez azt jelenti, hogy a közhatalom gyakorlása a politikai közösség egészét – a népet – illeti meg, a közhatalom eredője a nép. Ezen alapelv mentén tud megvalósulni egy közösség önkormányzása.³⁶ A nép azonban legtöbbször nem közvetlenül, hanem közvetett módon gyakorolja a hatalmát. A nép felhatalmazása alapján kerülnek bizonyos személyek legitim döntéshozói pozícióba. Ezek a személyek kivétel nélkül közszereplők. A politikai közösség tagjai arra hatalmazzák fel őket, hogy a nevükben gyakorolják a közhatalmat. Ez nem csak azokra igaz, akiket a nép közvetlenül választ meg, hiszen a népszuverenitás elve megköveteli, hogy minden állami hatalmat a nép delegáljon alulról felfelé, azaz minden hatalom visszavezethető legyen a népre mint végső felhatalmazóra.³⁷ Egy példával szemléltetve: az Alkotmánybíróság elnökét és tagjait Magyarországon az Országgyűlés választja, az országgyűlési képviselőket pedig a politikai közösség választásra jogosult tagjai választják meg, így végső soron az alkotmánybírák közhatalom-gyakorlása is a néptől ered.

AZ, HOGY EZEKNEK A SZEMÉLYEKNEK MAGASABB SZINTŰ TOLERANCIÁT KELL MUTATNIUK AZ ILYEN KÖZLÉSEKSEL SZEMBEN, NEM MAGÁTÓL ÉRTETŐDIK. EZEN ALKOTMÁNYOS ALAPELV TEHÁT IGAZOLÁSRA SZORUL

Mivel a választott képviselők, illetve más, a népre visszavezethetően felhatalmazott tisztségviselők bizonyos időtartamig nem hívhatók vissza a nép által, illetve nem mozdíthatók el, így a közösség tagjainak egyetlen eszköze marad arra, hogy az általa közhatalommal felruházott egyénekre hatással legyen: a véleménynyilvánítás. Ezzel tudnak némi kontrollt gyakorolni a hatalmat gyakorlókkal szemben, illetve jelezni esetleges elégedetlenségüket. Alexander Meiklejohn szerint akkor képes a politikai közösség önmagát kormányozni a saját intézményei által, ha az intézmények mellett és ellen szót emelő közlésekkel egyaránt szembenéz.³⁸ Ez a megállapítás vonatkoztatható azokra a tisztségviselőkre is, akik részt vesznek az emberek önkormányzását szolgáló intézmények munkájában, illetve közhatalmat gyakorolnak. E tevékenységük nyilvánvalóan rájuk irányítja a közfigyelmet, ugyanakkor indokolja, hogy a közösség tagjainak bírálatát tolerálják. Közfunkciójuk miatt elengedhetetlen számukra a politikai közösség többi tagjának bizalma; a bizalom pedig csak akkor tud kialakulni valakivel kapcsolatban, ha az kész meghallgatni és elfogadni mások véleményét, illetve a viselkedésére vonatkozó bírálatokat.³⁹

Demokrácia és közéleti vita. Ahhoz, hogy a népi általi önkormányzás megvalósuljon, az általunk ismert legjobb eszköz a demokrácia. A demokrácia nélkülözhetetlen feltétele a folyamatosan zajló közéleti vita.⁴⁰ A demokratikus államokban az egyik legfontosabb érték az, hogy a politikai közösség tagjai részt vehessenek a mindenkit érintő ügyekkel kapcsolatos nyilvános diskurzusban – amiatt, mert így lehet elérni azt, hogy olyan döntések születessenek a közösség egészét érintő ügyekben, amelyek meghozatala előtt mindenki képviselhette az érdekeit, és elmondhatta érveit.⁴¹ Ha ez nem így lenne, a demokrácia pusztán a többség uralmát jelentené a kisebbségben lévők felett.

A közszereplők a közéleti vita meghatározó résztvevői. Ezen túlmenően, a közhatalmat gyakorlók, valamint azok a közszereplők, akik nem gyakorolnak ugyan közhatalmat, de közszereplőként vesznek részt a diskurzusban, a vita alakítói is. Elkerülhetetlen ugyanis, hogy bizonyos személyek nagyobb hatással legyenek a közéletre, illetve a közéleti vitára: olykor ők mondják ki a közösséget érintő ügyekben a végső szót, mert nagy tisztelet és elismerés övezi őket a társadalomban, vagy azért, mert a politikának és a köz szolgálatának szentelték életüket, vagy esetleg azért, mert újságírói karrierjük révén ismertté váltak.⁴² Végső soron a közhatalmat gyakor-

lók lesznek a döntéshozók. Mindezek a körülmények szintén igazolják, hogy ezeknek a személyeknek – akik a szabad vitában többször fel tudnak szólalni, így hatásuk, sőt, befolyásuk van annak alakulására, illetve a döntések kimenetelére – a velük szembeni olykor túlzó véleményeket is el kell viselniük. Mindez a hírességekre igaz a legkevésbé, hiszen ők nem alakítják a közügyek elrendezésére vonatkozó demokratikus vitát, illetve, a legtöbb esetben nem szólnak hozzá a vitához.⁴³

Szabadság és önkifejezés. A demokratikus államok jellemzője, hogy az államot alkotó politikai közösség sokféle meggyőződésű egyének összessége, akiket az állam egyenlő méltóságú személyekként kezel. Elfogadott és fontos érték az emberi méltóságból eredően az egyének autonómiája, valamint a világnézeti pluralizmus, vagyis az, hogy az egyének változatos nézeteiket sokféleképpen bontakoztathatják ki.⁴⁴ A szólásszabadság tehát kiemelkedő jelentőséggel bír az egyének önmegvalósítása, személyiségük szabad kibontakoztatása tekintetében is.⁴⁵ Az, hogy az egyén szabadon fejezhesse ki gondolatait, szükséges az ember személyiségének fejlődéséhez, az emberek személyes boldogságához.⁴⁶ Ehhez az is hozzátartozik, hogy az egyének úgy érezhessék, hogy megvan a lehetőségük a társadalom ügyeiben való aktív részvételre és állásfoglalásra.⁴⁷ A vitának kulcsfontosságú szerepe van abban is, hogy az egyén véleménye kialakulhasson és megerősödhessen, hiszen ezáltal meghallgat más érveket, más elgondolásokat, melyek a segítségére lehetnek.⁴⁸ Vegyük észre, ez ugyanannak az éremnek a másik oldala. Az egyének szempontjából is fontos a közéleti vita szabadsága, hiszen akkor érezhetik magukat a társadalom teljes jogú tagjának, ha úgy érzik, bármikor elmondhatják a véleményüket, hozzászólhatnak a közös ügyekhez, és szabadon bírálhatják annak közismert résztvevőit. Ez a fajta egyéni szabadság tehát szükséges az emberek személyiségének kibontakozásához, és egyúttal nagy mértékben hozzájárul a demokratikus társadalom fenntarthatóságához is.

Ennél azonban többet is igazol az egyéni önkifejezés szabadsága. A hírességekkel kapcsolatos bírálatok megengedhetősége, úgy gondolom, az eddig említett érvek közül leginkább az egyéni önkifejezéssel támasztható alá. A hírességek ugyanis a társadalom kulturális életében, különféle hagyományainak alakulásában meghatározó szerepet játszó személyiségek. A velük kapcsolatos témakörök min-

denki számára mást jelentenek, és az egyének személyiségének szerves részét képezi, hogy ezekről a témákról – és az ahhoz kapcsolódó személyekről – a véleményüket kifejezzék.

Önkéntesség és nyilvános eszközök. A legtöbb esetben igaz a közszereplőkre, hogy önként vállalják a nyilvánosság elé lépést, és a fent említett társadalmi szerepek valamelyikének betöltését, nyilvános szerepléseik révén pedig a közélet meghatározó személyiségeivé, illetve a közvélemény formálóivá is válnak. Ezzel önként vállalják azt is, hogy nagyobb figyelmet kapnak, és akár túlzó megnyilvánulások célpontjává is válhatnak. Ezzel szorosan összekapcsolódik, hogy a közszereplőknek folyamatosan rendelkezésre állnak a nyilvánosság eszközei, melyekkel reagálni tudnak az ilyen jellegű, sértő közlésekre a nagyközönség előtt. Mások számára korlátozottabbak az ilyen lehetőségek.

Mindezek az igazolások együttesen – a közszereplők különböző csoportjainál más-más mértékben – támasztják alá, hogy a közszereplők esetében a bántó vélemények által okozott jogsérelem szűkebb körben állapítható meg. A bíróságok a mérlegelés során megfontolják a különböző igazolások érveit, és a döntés indokolásában a döntést alátámasztó érvelés részévé teszik azokat. Bár a bíróságok feladata elsősorban az alkotmány és a törvények szövegének értelmezése, és nem a filozófiai érvelés, az alapjogi ítélkezés esetében e kettő elválasztása csaknem lehetetlen. Nehéz lenne pusztán a jog szövegéhez kapcsolódva döntést hozni, figyelmen kívül hagyva az alapjogok elméleti megalapozásait, igazolásait.⁴⁹

HAZUDNI BÜN? TÉVEDNI EMBERI DOLOG? VÉLEMÉNYE MEG MINDENKINEK LEHET?

A közszereplőkkel kapcsolatos közlések típusai és eltérő következményeik

A bíróságokat további, mérlegelést igénylő kérdések elé állítják a közszereplőkre vonatkozó közlések konkrét jellemzői az egyes esetekben. A cél az volna, hogy a közéleti vitában részt venni kívánó, a nyilvánosság előtt szólani akaró egyének szólásszabadsága, illetve – tekintetbe véve a média „örkutyá”-szerepét – a sajtószabadság és a közszereplők emberi méltósága között egyensúly legyen. Bármennyire

is szükséges a demokratikus társadalom létrejöttéhez és működéséhez a közös ügyeket illető, minél szélesebb körű vita folyamatos fenntartása, illetve az egyének önkifejezésének a lehető legtágabb szabadsága, nem volna kívánatos minden közlést a szólás- vagy sajtószabadság védelme alá vonni figyelmen kívül hagyva az azok célkeresztjében álló személyek reputációját, illetve becsületét. Ez ugyanis negatív hatásokkal járhat; azon túl is, hogy az érintettek emberi méltósága sérül. Elképzelhető, hogy a szólás- szabadság korlátlan érvényesülése egyeseket visszatarthatna attól, hogy a közéleti pozíció betöltésére vállalkozzanak, mivel attól tartanának, hogy az őket ért támadó közlésekkel szemben nem lenne eszközük a védekezésre. Másrészt, ha például a média jogi korlátozások nélkül, szabadon közölhetne bármit a közszereplőkről, akkor feltehetően a botrányok kerülőnének előtérbe, háttérbe szorítva a komoly közéleti diskurzust. Hosszú távon pedig a média szavahihetősége kérdőjeleződne meg.⁵⁰

A jogok közötti egyensúly megteremtésében lehet szerepe a közlések tipizálásának.

A közszereplőkkel kapcsolatos véleménynyilvánításról való döntéshozatalkor tehát fontos szempont lehet az adott közlés jellege, illetve az, hogy milyen kontextusban fejezték ki, valamint számít a közlő szándéka, tudatállapota is. Más lehet a megítélése annak a közlésnek, amelynek célja a közös ügyekben való vitához való hozzájárulás volt,⁵¹ vagy egy személy határozott véleményének közlése egy közszereplőről, illetve annak, amely tudatos hazugság volt, vagy amelynek kifejezetten rosszindulatú sértegetés volt a célja.

A bíróságoknak tehát az ilyen esetekben a közlésről is állást kell foglalniuk. El kell dönteniük, hogy milyen kategóriába tartozik, és a kategória hogyan befolyásolja a jogok közötti konfliktus feloldását a közlő szándéka és a kontextus függvényében. A következőkben a kifejezési formáknak azon típusait veszem sorra, amelyek a bírói gyakorlat alapján más-más következményekkel járnak.

Tényállítás. Tényeknek azokat az adatokat, ismeretanyagokat tekintjük, amelyek bizonyítható információt tartalmaznak. A tényállítás olyan közlés, amely nem egyéni értékrend alapján kialakított véleményt fejez ki, hanem valamilyen, a közlő fél személyétől függetlenül létező tény.⁵² Mindezek alapján elmondható, hogy a tényállítások esetében vizsgálható az igazságtartalom, hiszen egy tényként közölt információ lehet igaz vagy hamis.

A tényállítások megítéléséhez az amerikai legfelső bíróságnak a téma szempontjából legalapvetőbb döntése vonatkozó részéhez, illetve az abban felállított – azóta sok európai állam számára alapul szolgáló – szabályhoz kell visszanyúlni. A „New York Times-szabály” azt mondja ki, hogy az állami tisztviselőknek el kell tűrniük a hivatali tevékenységükkel kapcsolatos kritikákat, még a téves állításokat tartalmazó kritikákat is, kivéve, ha a tisztviselő bizonyítja, hogy a téves állítást szándékosan – tehát az állítás valótlanságának tudtával – vagy az állítás igazságtartalmának ellenőrzését illetően súlyos gondatlanságot tanúsítva tették.⁵³ Ezt a szabályt az amerikai legfelső bíróság később a közszereplők más csoportjaira is alkalmazta, általánossá téve a New York Times-szabályt a közszereplőkkel kapcsolatos amerikai gyakorlatban.

A döntésben megfogalmazott szabály következtében a jogi gondolkodás részévé vált a jóhiszemű tévedéshez való jog.⁵⁴ Az amerikai legfelső bíróság kifejtette, hogy a szabad politikai vitában elkerülhetetlenül megjelennek olyan szólások, amelyek nem mozdítják elő a diskurzust, mégis feltételezhető, hogy akkor vonhatók le helyes következtetések, ha lehetőség van többféle vélemény kinyilvánítására. Így ebben a vitában helye van az olykor kíméletlen, nyers megfogalmazású, erőteljes véleményeknek is. A bíróság szerint nem veszíti el egy közlés a szólás- szabadság védelmét amiatt, mert hamis tényállításokat tartalmaz, illetve amiatt, mert rágalmozást való-

sít meg. Nem lehet ugyanis úgy értelmezni az első alkotmánykiegészítést, hogy az kivételt enged a védelem alól valamilyen, a közlés igazságát vizsgáló teszt alapján. A bíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a ténybeli tévedés és a rágalmozó tartalom együttesen sem eredményezhetik kártérítés megítélését mindaddig,

amíg rosszhiszeműség – azaz a szándékos hazugság vagy a súlyos gondatlanságból fakadó tévedés – be nem bizonyosodik. A téves állítások elemi részei a szabad vitának, így ezeknek is védelemben kell részesülniük, annak érdekében, hogy a „vélemények szabad piaca” létrejöhesse és működhessen. A bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy a szólásszabadság védelmének hiányában az emberek nem mernének az állammal szemben kritikát megfogalmazni; akkor sem, ha a mondandójukat igaznak gondolnák, illetve az valóban igaz lenne, mert attól félnének, hogy állításaik igazságát nem tudnák bizonyítani. Így inkább tartózkodnának a

nyilvános vitától. Ezen elrettentő hatás megelőzése céljából az amerikai legfelső bíróság kimondta, hogy a közlést magára nézve sértőnek tekintő közszereplőnek kell bizonyítania, hogy a közlő fél szándékosan hazudott vagy súlyosan gondatlanul járt el.⁵⁵

A tényállítások kapcsán a magyar Alkotmánybíróság – bizonyos eltérésekkel – hasonló következtetésre jutott. Az Alkotmánybíróság is elismerte, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a tényállításokra is kiterjed – hiszen önmagában egy tény közlése is minősülhet olykor véleménynek, annak körülményei alapján –, azonban nem korlátlanul. Az Alkotmánybíróság a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban kifejtett álláspontja szerint a véleménynyilvánítás szabadsága nem terjed ki a becsületsértésre alkalmas valótlan tények közlésére a tudatosan hamis közlések esetében, illetve azon közlések esetében sem, amikor a közlő személytől a foglalkozása, hivatása szabályai szerint elvárható lett volna a tények valóságtartalmának vizsgálata, ám ő ezt a gondosságot elmulasztotta. A véleménynyilvánítás szabadsága ugyanis nem vonatkozhat a tények meghamisítására, illetve, a véleménynyilvánítási szabadság bizonyos mértékű felelősséggel gyakorolható azon személyek esetében, akik hivatásszerűen vesznek részt a közvélemény alakításában.⁵⁶ Az Alkotmánybíróság tehát – a New York Times-szabály mentén – minden esetben a véleményszabadság védelmi körén kívül esőnek tekinti a szándékos hazugságot. A téves tényállításoknál azonban az enyhe gondatlanság mércéjét alkalmazza azon személyek esetében, akik a foglalkozásuk miatt tőlük elvárható körültekintést elmulasztják. Azokról azonban, akikre a foglalkozásukat tekintve nem vonatkozik ilyen típusú körültekintést előíró szabályzat, az Alkotmánybíróság hallgat. Ez alapján úgy tűnik, hogy az utóbbiak kizárólag a tudatos hazugságért felelnek, és a téves állításaik esetében semmilyen gondosságot nem kell tanúsítaniuk. Ez azt jelentené, hogy a magyar AB még a New York Times-szabálynál is tágabb szólásszabadságot enged, hiszen ott a súlyos gondatlanság mindenki esetében figyelembe veendő. Fontos azonban, hogy a magyar AB ezt a döntést büntetőjogi szabállyal kapcsolatban hozta, vagyis a büntetőjogi szankció alól mentesülhetnek a döntés alapján az egyének, míg az USA-ban a büntetőjogi szankcionálás fel sem merül. Mégis zavaró az AB határozat szövegezése, hiszen bár valóban büntetőjogi vonatkozásban került a testület elé a probléma, a szólásszabadság gyakorlására vonatkozóan általános, az egész jogrendszerre vonatkozó megállapításokat tett.

Egy személyi kör esetében azonban a testület később világossá tette, hogy az ebbe a kategóriába tartozók kizárólag a tudatosan valótlan tényállításokért

vonhatók felelősségre: a parlamenti szólásszabadság kapcsán hozott határozatában az országgyűlési képviselők mentelmi joga felfüggesztésének alkotmányos követelményeként határozta meg a testület a tudatosan valótlan közlést. Azaz, az országgyűlési képviselő mentelmi joga akkor függeszthető fel, ha a képviselő tudta, hogy az általa közszereplő politikusra vonatkozóan kifejezésre juttatott közlése lényegét tekintve valótlan. A képviselők tehát más közszereplő politikusra vonatkozó állításaik miatt kizárólag a tudatosan valótlan tényállítások közlése esetén vonhatók büntetőjogilag felelősségre; gondatlan hamis tényállításaiért nem. Ennek legfőbb indoka a politikai véleménynyilvánítás érvényesülésének biztosítása.⁵⁷

A fent említett bizonytalanság – amely azokkal a személyekkel volt kapcsolatos, akikre nem vonatkoznak bizonyos gondosságot elváró foglalkozási szabályok, illetve nem országgyűlési képviselők – a testület egy későbbi döntésében tisztázódott. 2014-ben ugyanis az Alkotmánybíróság a polgári jogra vonatkozóan is az alkotmányos gyakorlat részévé tette a gondossági szabályt, azonban ebben a döntésben már nem él a foglalkozásbeli megkülönböztetéssel, így arra következtethetünk, hogy a polgári jogi felelősségre vonás tekintetében ez a mérce mindenkire vonatkozik.⁵⁸

Az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogában is hasonló megállapításokat találunk a tényállítások kapcsán. A Bíróság is kifejezte, hogy a tények igazságtartalma vizsgálható, illetve bizonyítható.⁵⁹ Emellett a Bíróság szerint az Egyezmény által biztosított véleménynyilvánítás szabadságán túlmegy a bizonyítatlan tények becsületsértő közlése; még akkor is, ha azt közszereplővel kapcsolatban állították.⁶⁰ Azaz, a Bíróság szerint sem részesíti védelemben a szólásszabadság a tudottan hamis tények állítását, az már túlmegy a megengedhető kritika határán.⁶¹

A tényállítások kapcsán kérdés lehet, hogy hogyan kell megítélni az *idézett*. Ez ugyanis olyan közlés, amely annak a félnek a részéről, aki valaki más szavait szó szerint idézi, tényállításnak minősül, hiszen könnyen bizonyítható, hogy az idézett személy közlése azonos volt-e az idéző által közölttel. E tekintetben a német szövetségi alkotmánybíróság Heinrich Böll alkotmányjogi panasza alapján tett megállapításokat. A híres írótól ugyanis egy, terroristák által meggyilkolt bíró temetéséről való közvetítést követő kommentárban idézett a televíziós kommentátor, arra utalva, hogy az író a terroristákkal szimpatizál. Heinrich Böll pert indított a kommentátorral és a televíziós csatornával szemben, arra hivatkozva, hogy a hiteltelen idézés miatt az ő

jóhírve sérült. A rendesbírók eltérően ítélték meg a helyzetet, de végső soron a fellebbezést követően a felsőbíró nem állapította meg Heinrich Böll személyiségi jogainak megsértését, így az író alkotmányjogi panasszal fordult a szövetségi alkotmánybíróhoz. A testület a döntés során kiemelt jelentőséget tulajdonított a kontextusnak. Az idézet tényállításként tekintette, mely az idézett személyt köti abban az értelemben, hogy szavainak meggyőző ereje a közéleti vitában az átlagosnál nagyobb mértékű. Így, ha az idézetet pontatlanul, félreérthetően vagy eltorzítva közlik, azzal sokkal inkább sértik az idézett személy személyiségi jogait, hiszen ezáltal mintegy önmaga ellen tanúskodik az érintett a nyilvánosság előtt. Jelen esetben ez a körülmény fokozottan igaz volt a német alkotmánybírók szerint, ugyanis a televízió útján a közlések a lehető legközvetlenebb módon jutnak el az emberekhez. A német alkotmánybírók az ilyen típusú, az igazságot eltúlzó idézést a hamis tényállításokkal rokonította, és kimondta, hogy az ilyen közlések nem védik a véleménynyilvánítás szabadságát; mindezek alapján pedig Heinrich Böll alkotmányjogi panaszát megalapozottnak találta. A német alkotmánybírók szerint akkor lett volna a szólásszabadság által védett a szóban forgó közlés, ha a kommentátor egyértelművé teszi, hogy az idézetet saját értelmezése szerint közli.⁶²

Az idézetek kapcsán az EJEB szintén meghatározott bizonyos követelményeket. Egy luxemburgi újságíró, aki az erdőgazdálkodással összefüggő visszaélésekkel kapcsolatos megnyilvánulásairól volt ismert a közéletben, egy, a témáról szóló rádióműsorban idézett egy újságcikkből, melyről előre közölte, hogy az igen erős megfogalmazással él. Az idézet tartalma tulajdonképpen az volt, hogy az erdőgazdálkodásban foglalkoztatott közalkalmazottak kivétel nélkül korruptak. A rádióműsort követően a kérelmező ellen hatvanhárom erdész és erdőmérnök indított sikeresen keresetet a nemzeti bíróságok előtt, jóhírnevük megsértése miatt. Az újságíró kártérítés fizetésére kötelezték, és a perköltségeket is állnia kellett. Ezek után fordult a strasbourgi bírósághoz, arra hivatkozva, hogy a tagállami bíróságok döntései sértették az Egyezmény 10. cikkét. A Bíróság kifejtette, hogy a más személy szavait idéző közlés akkor részesül a véleménynyilvánítás szabadságának védelmében, ha az idéző szisztematikusan és formálisan elkülöníti a saját közlését attól az idézettől, amely másokat sérthet. Ebben az esetben ezek a követelmények teljesültek, hiszen az újságíró a bemu-

tatkozása után elmondta, hogy kitől fog idézni, és arra is utalt, hogy az idézett szöveg erős megfogalmazású. Emellett egy harmadik felet is megkérdezett arról, hogy mit gondol az idézett állítás igazságtartalmáról. Az EJEB tehát – ezen érvekre támaszkodva – megállapította az Egyezmény megsértését.⁶³

Értéktétel. Az értéktétel az egyén saját véleménye, amelyet az őt ért hatások, impulzusok, illetve a személyiségjegyei és tulajdonságai alapján a hatásokhoz és impulzusokhoz való viszonyulása alapján alakít ki. Az értéktétel tehát teljes mértékben az egyén személyiségéhez kapcsolódik; mondhatni, ízlés dolga. Éppen ezért az értéktételek igazságtartalma nem vizsgálható észszerű keretek között. A közszereplőkkel kapcsolatos értéktételek széles körben élvezik a szólásszabadság védelmét.

Az amerikai legfelső bíróság Hustler kontra Falwell-esetben hozott döntése jól illusztrálja, hogy az USA-ban az értéktételek csaknem korlátlanul az első alkotmánykiegészítés oltalma alatt állnak. A Hustler című, provokatív pornográf magazin Jerry Falwellről, a közismert – politikai ambícióiról is ismert – tiszteletesről egy Campari-reklámnak álcázott, szatirikus „interjú” közölt. Egyértelmű volt, hogy az interjú valójában nem a tiszteletes részvételével készült, hanem őt figurázta ki. A „Jerry Falwell élete első alkalmáról mesél” című interjúban a tiszteletes az anyjával való vérfertőző közösülésről számolt be, amely egy rozoga árnyékszéken esett meg, és amelynek során mindketten ittas állapotban voltak. Az interjú mellett egy rajz is ábrázolta az esetet. A lap alján jelezték, hogy paródiáról van szó, nem kell komolyan venni. Az újság kiadója, Larry Flynt elmondása alapján a karikatúra célja az volt, hogy felhívja a figyelmet Falwell álszent jellemére. Jerry Falwell nem értékelte a humort, így keresetet indított a magazin

ellen, arra hivatkozva, hogy a közlés rágalmozást valósít meg, a magánélethez való jogot sérti, és arra irányul, hogy érzelmi sérelmet okozzon neki. Főként ezen utóbbi érve miatt döntöttek tagállami szinten a bíróságok Falwell javára, kártérítést ítélve meg neki. Fontos körülmény, hogy a tag-

állami bíróságok minden fokon véleménynek minősítették a közlést, hiszen senki sem gondolhatta megalapozottnak, hogy a valóságnak megfelelő tényközlésről lenne szó. Az elmarasztaló döntések inkább az volt, hogy ez a közlés olyan mértékben felháborító és gyalázatos, hogy valóban alkalmas volt arra, hogy Jerry Falwellt érzelmi megpróbáltatásnak tegye ki. Tagállami szinten arra jutottak a bíróságok, hogy az olyan közléseket, amelyek szándé-

AZ ÉRTÉKTÉTELEK IGAZSÁGTARTALMA NEM VIZSGÁLHATÓ ÉSZSZERŰ KERETEK KÖZÖTT. A KÖZSZEREPLŐKKEL KAPCSOLATOS ÉRTÉKTÉTELEK A SZÓLÁSSZABADSÁG VÉDELMÉT SZÉLES KÖRBE ÉLVEZIK

kosan okoznak érzelmi károkat, illetve egy személy hírnevének rontását célozzák, nem védi az első alkotmánykiegészítés.⁶⁴

Az amerikai szövetségi legfelső bíróság azonban másképp döntött. A bíróság érvelése szerint az eszmék és vélemények szabad áramlásának védelme a közügyek megvitatása érdekében és az egyéni szabadság szempontjából is kiemelkedően fontos. Egy politikai paródia – amelynek állításait senki sem értelmezheti észszerűen úgy, hogy azok a valóságnak megfelelő tények volnának – a védett vélemények körébe tartozik. Az, hogy egy közszereplőnek ez érzelmileg sértő lehet, illetve az, hogy a paródia kifejezetten megbotránkoztató, nem elegendő indok arra, hogy kikerüljön a szólásszabadság védelme alól – még akkor sem, ha a közlő szándéka kifejezetten az érzelmi sérelem okozása volt.⁶⁵ A bíróság tehát ebben a döntésében éles határvonalat húzott a közszereplőkkel kapcsolatban megfogalmazott tények és vélemények közé. Megerősítette, hogy előbbiekre a New York Times-szabályt kell alkalmazni, utóbbiakról pedig azt állapította meg, hogy azok rendkívül széles körében élvezik a véleménynyilvánítás szabadságát.

A már említett Lüth-ítéletben a német szövetségi alkotmánybíróság előtt Erich Lüth arra hivatkozott, hogy az ő bojkottfelhívása értékítélet volt, így tehát alapjogsérelem érte azáltal, hogy a polgári bíróságok eltiltották a bojkottra való felhívástól, illetve kártérítés megfizetésére kötelezték. A német alkotmánybíróság kifejezte, hogy az egyének joga ahhoz, hogy kifejezzék véleményüket, a személyiség legközvetlenebb kifejezése egy társadalomban, így a véleménynyilvánítás szabadsága az egyik legfontosabb alapjog. Emellett egy szabad demokratikus állam lényegi eleme a vélemények ütközése az intellektuális vitában. Az alkotmánybíróság is értékítéletnek tekintette Lüth bojkottfelhívását, és megállapította, hogy – a tényállításokkal szemben – az értékítéletek igaz vagy hamis volta nem bizonyítható. A testület kifejtette, hogy a szólásszabadság nem pusztán azt jelenti, hogy az egyén kifejezheti a véleményét mások előtt, miközben a kifejezett véleményének hatására, netán másokat meggyőző erejére már nem terjed ki a védelem. Az Alkotmánybíróság szerint értelmetlen volna a szólásszabadság védelmi körének ilyen értelmezése. A vélemény célja ugyanis éppen az, hogy másokra intellektuális hatást gyakoroljon, így a véleménynyilvánítás szabadsága az egyén értékítéletét a másokra gyakorolt hatásával együtt védi. Emellett, ha az emberek úgy érzik, hogy a véleményük nem befolyásolhatja a közügyek megvitatásának alakulását, és nem tudnak részt venni a közvélemény formálásában, akkor a lényegi eleme vesz el a szabad vitá-

nak.⁶⁶ Fontos, hogy a német alkotmánybíróság is hangsúlyozta, hogy az emberi méltóság és a véleménynyilvánítás szabadsága közötti egyensúly megteremtésére mindig az adott eset összes körülményeit tekintve kell törekedni.

Hasonló érvelés alapján szintén értékítéletnek, illetve a szólásszabadság által védett kifejezésnek találta a német alkotmánybíróság azt a megnyilvánulást, amely a bajor miniszterelnököt a „kényszerdemokrata” politikus mintapéldányaként mutatta be. Egy 1987-ben megjelent könyv – melynek szerzője a náci múlttal kapcsolatban többször publikált, illetve nyilatkozott televíziós műsorban – a nyolcvanas évek német politikai életéről számolt be, és kifejezte abbéli aggodalmát, hogy sok választott képviselő csak úgy tesz, mintha a demokratikus értékek elkötelezettje lenne, de valójában nem az. Őket nevezte „kényszerdemokraták”-nak. A Stern magazin 1987-ben interjút közölt a szerzővel, aki a „kényszerdemokraták”-kal kapcsolatos kérdése adott válaszában Franz Josef Strausst, a bajor miniszterelnököt nevezte meg a típus tökéletes megszemélyesítőjeként. A polgári bíróságok megállapították a személyiségjog-sértést Strauss vonatkozásában. E döntéseket találta a fenti érvelés alapján – a közléseket értékítéletnek minősítve – alaptörvény-ellenesnek a német alkotmánybíróság.⁶⁷ Hangsúlyozni kell azonban, hogy a német alkotmánybíróság mindkét esetben figyelemmel volt arra is, hogy az értékítéletek célja nem más méltóságának megsértése volt, hanem hozzájárulás a közügyek terén folyó vitához.

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelenik a közszereplőkre vonatkozó, értékítéleteket kifejező véleménynyilvánítások széles körű védelme. A magyar testület is élesen elválasztja az értékítéletek megítélését a tényállításokétól. Az Alkotmánybíróság 1994-es határozatában kifejtette, hogy alkotmányosan nem büntethető a hatóság, hivatalos személy vagy közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas értékítélet.⁶⁸ Az értékítéletekkel kapcsolatban általánosságban azt fejezte ki az Alkotmánybíróság, hogy azokra minden esetben kiterjed a véleménynyilvánítás szabadsága, azonban az emberi méltóság, a becsület, illetve a jóhírnév védelme külső korlátot jelenthet. Azok az értékítéletek azonban, amelyek a közügyekre vonatkozóan foglalnak állást, fokozott alkotmányos védelemben részesülnek, még akkor is, ha túlzóak vagy felfokozottak. Az ugyanis, hogy az állampolgárok bírálhassák az állami és önkormányzati szervek működését, tevékenységét, illetve a hivatalos személyeket – akár becsületsértő értékítéletek formájában is –, a demokrácia lényegi eleme.⁶⁹ A testület az országgyűlési képviselők szólásszabadságával foglalkozó döntésében is

arra a következtetésre jutott, hogy az országgyűlési képviselő képviselőtársát, más közhatalmat gyakorló személyt vagy közszereplő politikust érintő, a közügyek megvitatásával kapcsolatos értékítéletet kifejező véleménynyilvánítására minden esetben kiterjed a képviselői felelősségmentesség.⁷⁰ Mindezeket megerősítve, az Alkotmánybíróság 2014-es határozatában megállapította, hogy főszabály szerint az értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás a polgári jogi felelősségre vonást sem alapozhatja meg.⁷¹ A testület minden esetben hangsúlyozta azonban a közügyek megvitatásához való érdek fontosságát az értékítéletek széles körű védelme tekintetében. Azt is kifejezte, hogy azok az értékítéletek nem részesülnek védelemben, amelyek az emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlan aspektusát sértik.⁷²

A magyar Alkotmánybíróság eddig bemutatott döntéseiben a testület minden esetben absztrakt módon értelmezte az elé kerülő jogszabályokat a vonatkozó alapjogokkal kapcsolatban. 2014-ben azonban a testület két alkalommal – valódi alkotmányjogi panasz hatáskörében eljárva – vizsgálta a téma szempontjából lényeges, konkrét esetek alapján hozott rendesbírósági ítéletek alkotmányosságát. Összességében mégis azt lehet megállapítani, hogy az értékítéletek kapcsán bármennyire is következetesnek tűnik a testület az elvi döntésekben, a konkrét esetekben ingadozó a gyakorlata.

Az egyik esetben Siklós város polgármesterét bírálta egy helyi lapban megjelent publicisztika, mely arról számolt be, hogy a polgármester a siklóiak pénzét magáncéljaira használja fel, a városra vonatkozóan pedig a korábbiak mellett további pénzügyi megszorításokat helyezett kilátásba. Az újságcikk megjelenését követő büntetőeljárás során eljáró bíróságok mindkét fokon valótlán tényállításnak találták a közléseket, és a szerzőt rágalalmazás vétsége miatt elítélték. A törvényszék ítéletével szemben fordult az indítványozó alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, és kérte annak megsemmisítését, arra hivatkozva, hogy az ő közügyekkel kapcsolatos közlése értékítélet volt, így a büntetőjogi szankció kiszabása sérti a véleménynyilvánítási szabadságát. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy bár a rendesbíróságok figyelemmel voltak az ügy alkotmányjogi aspektusaira, tévesen sorolták az adott közlést a tényállítások kategóriájába. A testület kifejezte, hogy a közlés tárgyára, kontextusára, megjelenésének módjára, körülményeire és aktualitására figyelemmel kell megállapítani, hogy az melyik kategóriába tartozik. Ez alapján a konkrét esetben egy helyi közéleti lapban megjelenő publicisztika a közhatalmat gyakorló polgármester vagyongazdálkodását a városi költségvetés elfogadásával összefüggésben bírálta, tehát ér-

tékítéletnek minősült.⁷³ Így a testület megállapította a sérelmezett bírói döntés alaptörvény-ellenességét, és megsemmisítette azt.

Másképp döntött azonban az AB, amikor egy polgári jogi esetben alkalmazhatta volna az általa absztrakt alkotmányértelmezés során kimunkált szabályt. Elutasította ugyanis azt az alkotmányjogi panaszt, amely a Kúria azon végzését támadta, mely jóváhagyta egy politikai reklámfilm közlésének tiltását. A kampányfilmben Magyarország hivatalban lévő, valamint egy korábbi miniszterelnökének hangján szólal meg egy egyenruhás majomfigura. A humor eszközével való ábrázolás tehát egyértelműen a két személyre mint politikusra vonatkozott, nem magánszemélyként bírálta őket. A reklámfilmet készítő párt képviselője alkotmányjogi panaszában arra hivatkozott, hogy a Kúria döntése sérti az Alaptörvény IX. cikkét. Indítványában kifejtette, hogy az érintett személyek a 2014-es választáson is jelöltként indultak, így olyan közszereplők, akiknek a tūrés kötelességük rendkívül széles körű. Felhívta a figyelmet arra is, hogy a reklámfilm a humor eszközzel élve azt próbálta érzékeltetni, hogy a két politikus megbízhatatlan és komolytalan. Az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban kimondott elvi tételeket felidézte, ám ezek mérlegelése után arra a konklúzióra jutott, hogy az emberi méltóságot súlyosan sérti az emberek megalázó módon való dehumanizálása, így ezt a közlést nem találta a vélemény szabadság védelmére érdemesnek. Ez esetben a testület abban a helyzetben volt, hogy megerősíthette volna az értékítéletekre vonatkozó, a szólásszabadságot széles körben megengedő attitűdjét a polgári jogi viszonyokban is. Ezt nem tette meg, és a konkrét esetet a szólást inkább korlátozó hozzáállással kezelte. Amikor tehát egy konkrét politikai véleménynyilvánítás esetében kellett döntenie, nem alkalmazta következetesen a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban absztrakt módon megállapított védelmi szintet.⁷⁴

Az Emberi Jogok Európai Bírósága is megkülönböztette a tényállításoktól az értékítéleteket, és arra a megállapításra jutott, hogy az utóbbiak igazságtartalma nem vizsgálható; azok bizonyíthatósága lehetetlen elvárás volna, és sértené a véleménynyilvánítás szabadságát.⁷⁵ A Bíróság az értékítéletek esetében a magasabb szintű védelem megállapítása során arra is figyelemmel van, hogy a közlés a közügyek terén való megnyilvánulás volt-e, hiszen ezek élvezik a legkiemeltebb védelmet.⁷⁶ Azt is leszögezte a Bíróság azonban, hogy az indokolatlanul rosszindulatú, a jóhírnév megsértését célzó sértések már kívül eshetnek a véleménynyilvánítás szabadságának ol-talmán.⁷⁷

A Bíróságnak egy Szlovákia ellen benyújtott kérelem elbírálásakor a fent ismertetett Hustler kontra Falwell esetet bemutató, *The People vs. Larry Flynt* című film és annak plakátja kapcsán Szlovákiában kibontakozott vitában kinyilvánított közlésekről kellett eldöntenie, hogy azok a 10. cikk védelme alá tartoznak-e. Az eset iróniája, hogy a szlovák ügyben szereplő felek és a film szereplői – azaz az eredeti, amerikai ügyben félként részt vevő személyek – között párhuzamok vonhatók. Milos Forman filmjének szlovákiai bemutatása, illetve a katolikus vallás szimbolikáját provokatív módon használó filmplakát ellen ugyanis Jan Sokol katolikus püspök – egy közszereplő – a nyilvánosság előtt szót emelt. Erre válaszul az újságíró és filmkritikus Martin Klein a püspököt szatirikus módon bíráló újságcikket publikált egy értelmiséget célzó, országos hetilapban. A nemzeti bíróságok vallási közösség tagjának megsértése miatt elítélték az újságírót, és büntetőjogi szankciót szabtak ki. Ezt kifogásolva fordult Klein az EJEB-hez, arra hivatkozva, hogy a hazai bírósági döntések sértették a 10. cikkben biztosított véleménynyilvánítás szabadságához való jogát. A Bíróság megállapította, hogy a cikk a szlovákiai egyház legfőbb képviselőjének bírálatát valósította meg, a püspökre vonatkozó véleményét fejezte ki, és nem sértette a vallás gyakorlását jogaikban.⁷⁸ A Bíróság tehát megállapította, hogy a kérelmező elítélése sértette a kérelmező 10. cikkben biztosított véleménynyilvánítási szabadságát. Látható tehát, hogy a bíráló újságcikket a Bíróság egyértelműen az értékítéletek közé sorolta, és az fel sem merült a Bíróság előtt, hogy egy ilyen típusú, szatirikus megnyilvánulás egy közszereplővel szemben ne lenne a szólásszabadság által védett közlés. A Bíróság tehát a közszereplőkkel kapcsolatos, ironikus kritikákat az értékítéletek kategóriájába sorolja.⁷⁹

Tényeken alapuló értékítélet. Az eddigiek alapján úgy tűnhet, hogy a közlésekről viszonylag egyszerűen eldönthető, hogy tényállításról vagy értékítélet-ről van szó. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy bizonyos megnyilvánulások esetén kifejezetten nehéz az erről való döntés. E felismerés alapján alakította ki az Emberi Jogok Európai Bírósága a tényeken alapuló értékítélet kategóriáját.⁸⁰ Ez a kategória mutatja, hogy az elhatárolás nem egyszerű, hiszen az individuális vélemény is a minket körülvevő világból érkező információk – olykor tények, tényadatok – alapján alakul ki. A tényeken alapuló értékítéletek a Bíróság gyakorlata alapján általában a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét élvezik. A szólásszabadság-

ba való beavatkozás arányosságáról való döntés során a Bíróság esetjogában kiemelt jelentősége van annak, hogy az értékítélet rendelkezett-e ténybeli alappal. Az elégséges ténybeli alap nélküli, túlzó értékítéletekkel szemben ugyanis az állami beavatkozás arányosnak tekinthető. A Bíróság álláspontja ugyanis az, hogy még az értékítélet is lehet túlzó, ha semmilyen tényalap nem támasztja alá.⁸¹ Az értékítéletek és az azok alapjául szolgáló tények közötti szükséges kapcsolat azonban esetről esetre eltérő lehet, az egyedi körülmények miatt.⁸² Elegendő ténybeli alappal rendelkezőnek minősítette például a Bíróság azt az értékítéletet, amely egy bírói döntésen és néhány újságcikken alapult.⁸³ Előfordult, hogy az értékítélet kielégítő ténybeli alapjának ítélte, hogy az információ a közéletben valamilyen formában már megjelent, nyilvános volt.⁸⁴ Szintén elegendő ténybeli alappal tekintette a Bíróság egy magyar történelmi személyiséggel kapcsolatos újságcikk hangvételét ahhoz, hogy a cikkek írójának politikai és világnézeti hovatartozásáról véleményyt lehessen alkotni.⁸⁵ Ez alapján is belátható, hogy a Bíróság nem azt várja el, hogy az értékítéletek pontos tényalapját – illetve annak igazságát – a közlő fél bizonyítsa. Az ugyanis aránytalan terhet jelentene az értékítélet jóhiszemű kifejezője számára, ha közlése előtt olyan mértékű utánajárást várának el tőle a tényalappal kapcsolatban, hogy az utánajárás eredményeként később egyértelmű bizonyítékot tudjon felmutatni a közlése ténybeli alapjának igazságáról.⁸⁶

Mindezen esetek mutatják, hogy az, hogy a bíróság egy közlést melyik kategóriába sorol, meghatározó jelentőséggel bír a döntés kimenetelét illetően, hiszen a kategóriának kiemelkedő szerepe van abban, hogy egy közszereplőnek milyen mértékben kell az adott megnyilvánulást tolerálnia.

A tényállítások esetében tehát a következő megfontolásokat kell figyelembe venni. A New York Times-szabály alapján – a különböző államokban kialakult gyakorlatból – arra következtethetünk, hogy a közszereplőkkel kapcsolatos *valós tényállítások* minden esetben élvezik a szólásszabadság védelmét. A *hamis tényállítások*nál szükséges a közlő fél szándéka, tudata szerinti megkülönböztetés. Ez alapján a tudatos hazugságok, illetve a bizonyos mértékben gondatlanul állított valótlanosságok nem tartoznak a szólásszabadság védelmi körébe, a szabad szólás tehát nem biztosítja a jogot ahhoz, hogy egy másik egyént rosszhiszeműen megsértsünk. Az ilyen szólások észszerűen nem volnának igazolhatóak. Egyrészt a közszereplőkre nézve sértő, szándékos hazugságok nem

mozdítják elő a közéleti diskurzust, illetve az igazság kiderülését.⁸⁷ Másrészt az egyén önkifejezésével sem támaszthatóak alá, hiszen az önkifejezés feltétele, hogy az egyén őszintén azonosuljon az állításával, ami egy olyan állítás esetében, amelyről tudja, hogy nem igaz, eleve lehetetlen.⁸⁸ A gondatlan hamis tényállítások hasonló okok miatt nem védettek, hiszen az egyénektől elvárható némi körültekintés a szólásszabadságuk gyakorlása során. A gondatlansági mérce más-más mértékben jelenik meg a bíróságok gyakorlatában. Az *idézetek* esetében az tapasztalható, hogy attól, hogy azok szó szerint valakinek a megnyilvánulását közvetítik – azaz, a valós tényállításokkal rokoníthatók –, nem élveznek korlátlan védelmet. Az idézetek kapcsán a bíróságok nagy hangsúlyt fektetnek a kontextusra. Kiemelt körülmény az, hogy egyértelműen elválasztható legyen az idéző és az idézett személy közlése, illetve az, hogy kiderüljön a szövegtörzsetből az is, hogy milyen értelmezésben, minek a szemléltetésére használja az idéző az idézetet.

Az *értéktételek* kapcsán a leginkább megengedő a bírói gyakorlat. Összességében alkotmányos alapelvevé vált, hogy a közügyekkel kapcsolatos, a közszereplőkre vonatkozó értéktételek akkor is élvezik a szólásszabadság védelmét, ha bántóak. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ez sohasem jelenti azt, hogy azokra az értéktételekre is vonatkozik a szólásszabadság védelme, amelyek célja egy személy pusztá megalázása, megsértése, illetve azokra, amelyek annyira megalázóak és becsmérőek, hogy az egyén emberi méltóságának korlátozhatatlan magját sértik.

A *tényeken alapuló értéktételek* kategóriája alkalmas arra, hogy pontosabb támpontot szolgáltasson az eljáró bíróságok számára. A fentiek alapján úgy tűnhet, hogy azzal, hogy az EJEB létrehozta ezt a kategóriát, tulajdonképpen szűkebben értelmezi a szólásszabadság védelmi körét, mint – az értéktételeknek csaknem korlátlan védelmet biztosító – bizonyos állami bíróságok. Azt gondolom azonban, hogy valójában nem ez a helyzet. Az EJEB ugyanis mindig egyéni kérelemre jár el, azaz ezekben az esetekben a tagállami bíróságok ítéletei alapján vizsgálódik. A tényeken alapuló értéktételek kategóriájának kialakítása pedig éppen amiatt lehetett indokolt, hogy a nemzeti bíróságok ezeket a közléseket folyamatosan a tényállítások körébe sorolták, korlátozva ezzel a véleménynyilvánítás szabadságát. Ezekben az esetekben az EJEB rendre megállapítja az Egyezmény 10. cikkének sérelmét,

mert úgy ítéli meg, hogy a tényeken alapuló értéktételek a véleménynyilvánítás szabadsága által oltalmazott közlések. Kérdés azonban, hogy ez a gyakorlat milyen hatással lesz az egyes államok nemzeti bírósági gyakorlatára.

A közszereplőkre vonatkozó közlések közötti különbségtétel jelentősége tehát óriási – azzal együtt, hogy a közlés jellegének egyéb, fent említett jellemzői és körülményei is döntőek lehetnek.

KÖVETKEZTETÉSEK

Látható, hogy a bíróságok gyakorlatában vannak közös standardok, amelyek közös alkotmányos elveken alapulnak, azonban alkalmazásuk sokkal kifinomultabb mérlegelést igényel annál, mint ahogyan első ránézésre látszik. A részletek pontos elemzése és az eltérő körülmények értékelése segíthet a bírói mérlegelés során az alapjogok közötti egyensúly megteremtésében. Nem kevesebb múlik ezen, mint hogy egy államban meg tudjon valósulni a demokratikus értékek mentén a közéleti vita és az egyének szabadsága; úgy, hogy közben a közfigyelem centrumában lévő személyek méltósága indokolatlanul, aránytalanul ne sérüljön.

Nem vitás, hogy ez a fajta szabadság sok kellemtelen, értéktelen, netán silány szólást is magával hoz. Ez az ára azonban annak, hogy teret kaphassanak azok a közlések is, melyek a közösségi ügyek demokratikus intézéséhez szükségesek, és azok is, amelyek az egyén számára jelentősek. Azért pedig, hogy ennek olykor vannak negatív velejárói, nem a szabadságot kell hibáztatni.

Arra a kérdésre, hogy mit várhat egy demokratikus társadalom a jogbiztonságot megteremtési és fenntartási kívánó bíróságaitól, a következő megfontolások adhatják meg a választ. A társadalom mindenekelőtt azt várhatja, hogy a bíróságok a szólás- és sajtószabadság érvényesülése kapcsán nyitottak és inkább megengedőek, mint korlátozóak legyenek. Emellett az is fontos, hogy a bemutatott szempontok szerinti különbségeket a bíróságok minden esetben lépésről lépésre mérlegeljék, és döntésüket kellő részletességgel – mindezen pontokban érvekkel alátámasztva – indokolják. Előremutató lehet, ha a közszereplők csoportjai közötti különbségeket figyelembe veszik, és azon érvek tekintetében bírálják el az esetet, amelyek a közszereplők adott csoportja esetében alátámasztják a szélesebb körű bírálat alkotmányosságát.

A közlések közötti differenciálásnál pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában kimunkált kategória, a tényeken alapuló értékítélet és az ahhoz kapcsolódó strasbourgi mérce alkalmazása lehet harmonizáló hatással a bíróságok gyakorlatára.

Ha mindez megvalósul, végső soron a következtességre törekvés volna kívánatos. Azaz, hogy a bíróságok mindezeket a szempontokat a későbbi döntéseikben is megfontolják, és az analóg esetekben ugyanolyan elvek alapján döntsenek, a hasonló körülményeket hasonló módon értékeljék, eltérő körülmények esetén pedig megfelelő körültekintéssel gyakorolják a mérlegelés során a megkülönböztetés művészetét.

JEGYZETEK

1. A vizsgálat tárgya tehát kizárólag a szólás- és sajtószabadság, valamint a közszereplők emberi méltósága közötti alapjogi konfliktus; a közszereplők magánítikainak nyilvánosságra hozásával, azaz a magánélethez való jog és az információszabadság közszereplőkkel kapcsolatos kérdéseivel nem foglalkozom.
2. További, lényeges szempont, hogy a felek közül a bírósági eljárás során kinek mit kell bizonyítania. Az, hogy melyik félre esik a bizonyítási teher, perdöntő is lehet, hiszen amennyiben a fél bizonyítási kísérlete sikertelen, elveszíti a pert. A tanulmányban azonban ezen eljárásjogi kérdés elemzésével nem foglalkozom.
3. *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).
4. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219–237.
5. *Lingens Ausztria elleni ügye*, no. 9815/82, July 8, 1986.
6. *Feldek Szlovákia elleni ügye*, no. 29032/95, July 12, 2001.
7. *Oberschlick Ausztria elleni ügye (No. 2.)*, no. 20834/92, July 1, 1997.
8. *Perna Olaszország elleni ügye*, no. 48898/99, May 6, 2003.
9. Az Egyezmény 10. cikk 2. bekezdésének szövege szerint a szólásszabadság korlátozható a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása érdekében („for maintaining the authority and impartiality of judiciary”).
10. *De Haas és Gijssels Belgium elleni ügye*, no. 19983/92, February 24, 1997, § 37.
11. A közelmúltban a magyar legfelső bírói fórum elnöke mégis talált módot arra, hogy a bíróságokat és a bírakat ért kritikákra a nyilvánosság eszközével élve, sajtóközleményben válaszoljon. A közlemény a Kúria honlapján olvasható: <http://lb.hu/hu/sajto/kuria-elnokek-kozlemeny> (2016. február 1.) Magyarországon ez nem példa nélküli eset, korábban is előfordult, hogy a legfőbb bírói fórum elnöke a nyilvánosság előtt szót emelt a bíróságok ítélezési tevékenységének védelmében. Lásd: TÓTH Gábor Attila: *Életfogytig szabadláb, Alkotmányjogi Karcolatok*, Élet és Irodalom, Budapest, 2012, 92. Lomnici Zoltán 2006-ban az Alkotmánybírósághoz is fordult, absztrakt alkotmányértelmezést kérve többek között abban a kérdésben, hogy alkotmányosan mennyivel tágabb a véleménynyilvánítás szabadsága a közhatalom gyakorlóival – köztük a bíróságokkal – szemben. Az indítvány szövegét lásd: LOMNICI Zoltán: A Legfelsőbb Bíróság elnökének alkotmánybírói indítványa, *Fundamentum*, 2006/3, 94–98. Az indítvány kritikáját lásd: FLECK Zoltán: Egy indítvány szándékai, *Fundamentum*, 2006/3, 99–104. Az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította, mivel az nem felelt meg az absztrakt alkotmányértelmezésre vonatkozó indítvány „konkrét alkotmányjogi kérdés” megléte követelménynek. 538/B/2006. AB végzés, ABH 2009, 2876–2890.
12. Lásd például: *Sunday Times Egyesült Királyság elleni ügye*, no. 6538/74, November 6, 1980, § 54.
13. TÓTH (11. vj.) 92–93. Ezt támasztja alá az is, hogy a Bíróság egy korábbi döntésében egy bírói tanács laikus tagjaival kapcsolatos esetben is hasonlóan érvelt, mivel az eljárás során a laikusok is bírói funkciót töltenek be. *Barfod Dánia elleni ügye*, no. 11508/85, February 22, 1989.
14. Korábban, a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban a testület nem tett efféle distinkciót. Ezzel kapcsolatban Sólyom László úgy fogalmazott, hogy a döntés tekintetben védtelenül hagyta a bíróságokat. Ennek indokaként a szerző az absztrakt normakontroll hatáskör korlátait jelölte meg, amit úgy igyekezett kiküszöbölni az Alkotmánybíróság, hogy a bíróságokat a konkrét eset sajátosságainak figyelembevételére orientálta. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris, Budapest, 2001, 482.
15. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [32], [58], [61], ABH 2014. március 13., 230–251.
16. KIS János: Illusztráció az ügynökügyhöz, Egy másik olvasat, In: KIS János: *Az összetorlódott idő, Politikai írások, 1992–2013*, Kalligram, Pozsony, 2013, 381.
17. *Hustler Magazine, Inc. v. Falwell*, 485 U.S. 46 (1988).
18. BVerfGE 7, 198 (1958).
19. Az akkori német társadalomban a közéleti vita különböző álláspontjairól és ezek megjelenéséről a német alkotmánybírói gyakorlatában lásd részletesebben: Peter E. QUINT: A Return to Lüth, *Roger Williams University Law Review*, Vol. 16. No. 73. (2011) 73–85.
20. *Karsai Magyarország elleni ügye*, no. 5380/07, December 1, 2009. Ez esetben az ügyben érintett mindkét fél

- Karsai László történész és Török Bálint újságíró – egyaránt ebbe a kategóriába tartozik.
21. Ebbe a kategóriába sorolták, és közszereplőnek tekintették a hazai bíróságok első és másodfokon is Fábry Sándort, aki 2006-ban elveszítette a személyiségi jogi pert a vele szemben bíráló véleményt megfogalmazó György Péterrel szemben; lásd: <http://www.hclu.hu/szolasszabadsag/fabry-sandor-vs-gyorgy-peter-gyozott-velemenyszabadsaga>
 22. *Von Hannover Németország elleni ügye (No. 1)*, no. 59320/00, June 24, 2004; *Von Hannover Németország elleni ügye (No. 2)*, no. 40660/08 and 60641/08, February 7, 2012.
 23. BIEBER Ivóna: *Von Hannover Németország elleni ügye (2)*, *Fundamentum*, 2012/3, 118.
 24. Egyértelműen ebbe a csoportba sorolta a Lordok Háza Michael Douglast és Catherine-Zeta Johnst az esküvői képeik megjelenésével kapcsolatos, két újság közötti jogvitában. *Douglas and another and others v. Hello! Ltd*, House of Lords, May 2 [2007] UKHL21.
 25. Vannak olyan személyek, akik nem saját elhatározásukból válnak híressé, nem önként lépnek a nyilvánosság elé. Ilyen például egy baleset vagy katasztrófa túlélője, de ide tartoznak azok is, akik bűncselekmény elkövetése által lettek híresek. Ez a személyi kör nem tartozik a tanulmány vizsgálódási körébe.
 26. Ezek a kategóriák megjelennek a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat 228–229; 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [17], 233.
 27. *Gertz v. Robert Welch, Inc.*, 418 U.S. 323 (1974).
 28. Ez az érvelés nem idegen a magyar joggyakorlatban, hiszen a legfelső bírói fórum 2012-ben jogegységi határozatot adott ki (1/2012. számú BKMPJE határozat, <http://www.lb.hu/hu/joghat/12012-szamu-bkmpje-hatarozat>) a következő tartalommal: „*A nyilvános helyen vagy közterületen szolgálati kötelezettséget teljesítő vagy munkát végző személy e tevékenységének elvégzése során nem minősül közszereplőnek, ezért a személyt beazonosítható módon, egyediesítetten ábrázoló képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához szükséges a hozzájárulása.*” Tekintve, hogy ez a jogforrás a bíróságok ítélezési tevékenységének egységességét célozza, és a bíróságokra kötelező, nem meglepő a rendesbírói döntés a rendőrök képmásával kapcsolatosan.
 29. 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2014. október 3., 1288–1296.
 30. Lásd: <http://www.kuria-birosag.hu/hu/sajto/tajekoztato-pfviv2012120163-szamu-szolgالات-teljesito-rendor-kepmasanak-hozzajarulas-nelkul>
 31. Lásd: Orbán Gáspár levelet írt a 444-nek: Ne közöljenek velem foglalkozó cikket, *444.hu*, 2014. július 15., <http://444.hu/2014/07/15/orban-gaspar-levelet-irt-a-444-nek-ne-kozoljenek-velem-foglalkozo-cikket/>
 32. Ezekről összefoglalóan lásd: Orbán Gáspár nem közszereplő, de mindenütt szerepel, *NOL.hu*, 2014. július 16., <http://nol.hu/belfold/orban-gaspar-nem-kozszerelo-de-mindenutt-szerepel-1474531>
 33. Az általam bemutatott csoportosítást vö. SZABÓ Máté Dániel: *Nyilvános magánszféra – Hol a határ?* In: DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*, Rejtjel, Budapest, 2008, 331–337.
 34. Frederick Schauer nyomán – de Schauerhez képest erőteljesebb állítással – Koltay András érvel így. Lásd: KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*, Századvég, Budapest, 2009, 381.
 35. Azon gondolatmenet alapján, hogy a szólásszabadság különböző igazolásai közül a konkrét esetekben nem mindegyik – illetve, leginkább csak az egyik – alkalmazható, Frederick Schauer úgy foglal állást, hogy a közhatalmat nem gyakorló közszereplőkkel kapcsolatos véleményeknek kevésbé védetteknek kellene lennie, mint a közhatalmat gyakorlókkal kapcsolatos közléseknek. A szerző bírálja az amerikai gyakorlatot, amely egyaránt a New York Times-szabályt alkalmazza egy közhatalmat gyakorlóra és egy színészre. Frederick SCHAUER: *Public Figures, William & Mary Law Review*, Vol. 25. No. 5. (1984) 930–934.
 36. Alexander Meiklejohn az önkormányzás megvalósulásának nélkülözhetetlen eszközeként tekint a szólásszabadságra, mely a szabad közéleti vitát segíti elő. A szólásszabadság célja az, hogy a politikai közösség minden szavazópolgárának a lehető legszélesebb körben biztosítsa a lehetőséget arra, hogy megértse azokat a problémákat, amelyeket az önmagát kormányzó társadalomnak meg kell oldania. Alexander MEIKLEJOHN: *Free Speech and Its Relation to Self-Government*, Harper & Brothers Publishers, New York, 1948.
 37. KIS János: Népszuverenitás, *Fundamentum*, 2006/2, 21–22. Fontos, hogy a szerző szerint „csak az az állam lehet legitim, ahol minden hatalom alulról felfelé irányuló delegálásból származik, ahol a delegáló a hatalomnak alávetett személyek összessége, és ahol a delegálási döntésekben az összesség minden tagja egyenlőként vehet részt”. Uo. 37.
 38. MEIKLEJOHN (36. vj.) 91.
 39. John Stuart MILL: *A szabadságról*, Kriterion, Bukarest, 1983, 71. [Fordította: Pap Mária.]
 40. A szólásszabadság instrumentális elméleti igazolásainak atyjai az igazság keresése miatt tartották elengedhetetlennek a szabad vitát. Akkor derülhet ugyanis ki leginkább az igazság, ha a vélemények piacán mindenféle nézet megküzdhethet egymással. Lásd: John MIL-

- TON: Areopagitica, In: John MILTON: *Az angol forradalom tükré*, Gondolat, Budapest, 1975, 71–86; MILL (39. vj.) 63–130; *Abrams v. United States*, 250 U.S. (1919) Oliver Wendell HOLMES különvéleménye.
41. Ronald DWORKIN: *Sovereign Virtue, The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 2002, 364–365.
42. DWORKIN (41. vj.) 364.
43. A magyar közéletben azonban erre is találunk közel-múltbeli ellenpéldát, amikor is egy közismert magyar énekes, Kovács Ákos egy televíziós interjúban egy aktuális társadalmi kérdésben, nevezetesen a nők és férfiak társadalomban betöltött szerepének alakulására vonatkozóan foglalt állást. (Lásd: Kovács Ákos: A nőknek nem az a dolguk, hogy ugyanannyi pénzt keressenek, mint a férfiak, *Mandiner*, 2015. december 14., http://fesztival.mandiner.hu/cikk/20151214_kovacs_akos_a_noknek_nem_az_a_dolguk_hogy_ugyanannyi_penz_keressenek_mint_a_ferfiak) Kovács Ákos nyilatkozatát követően rengetegen nyilvánították véleményét az énekes személyére vonatkozóan.
44. Kis János: *Jelképekről, demokráciáról*, In: Kis János: *Az állam semlegessége*, Atlantisz, Budapest, 1997, 370.
45. Edwin C. BAKER: *Human Liberty and Freedom of Speech*, Oxford University Press, New York – Oxford, 1989, 50–51; Ronald DWORKIN: *Justice for Hedgehogs*, Belknap, Cambridge, Massachusetts, 2011, 336.
46. Eric BARENDT: *Freedom of Speech, Second Edition*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 13.
47. Ronald DWORKIN: *Freedom's Law, The Moral Reading of the American Constitution*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1996, 200.
48. MILL (39. vj.) 94.
49. BARENDT (46. vj.) 2–6.
50. BARENDT (46. vj.) 202.
51. Van olyan álláspont, mely szerint az volna kívánatos, ha a közlés közösséget érintő volta – és nem a közszereplő személye – lenne hangsúlyos az ilyen esetekben, így főként a közszereplés ténye, nem pedig a személyi státusz jelölné ki a szólásszabadság határait. Lásd: KOLTAY András: A közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmének kérdései Európában, különös tekintettel a magyar jogrendszerre, In: KOLTAY András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*, Complex, Budapest, 2014, 23. Ez az érvelés fontos szempontra világít rá, azonban elsősorban az eszközorientált igazolásokra támaszkodik. Azon a belátáson alapul ugyanis, miszerint kizárólag a közügyek megvitatása indokolja a közszereplőkkel szembeni vélemények eltérő alkotmányos megítélését, figyelmen kívül hagyva más, általam említett, az egyének önkifejezési szabadságán alapuló megfontolásokat. Ennél tehát összetettebb mérlegelést igényel az ilyen esetek döntő többsége.
52. Kovács Kriszta: *Méltóságon alul, Szélgjegyzetek a Pólt Péter kontra Kis János perhez*, In: Kovács Kriszta – TóTH Gábor Attila (szerk.): *Lehetséges, Kis Jánosnak tanítványaitól*, Kalligram, Pozsony, 2013, 302.
53. *New York Times v. Sullivan*. (3. vj.) 256.
54. TóTH Gábor Attila: A szólás méltósága, *Századvég*, 2008/2, 125.
55. A döntés kritikusai szerint ezzel tulajdonképpen teljes szólásszabadságot biztosított a legfelső bíróság az állami tisztviselőkkel és – későbbi esetjogában a szabályt egyéb közéletben résztvevő kiterjesztve – más közszereplőkkel szemben, hiszen azzal, hogy mindezeket nekik kell bizonyítaniuk, tulajdonképpen esélytelen, hogy pernyertesek legyenek egy rágalmozási ügyben. Richard A. EPSTEIN: Was New York Times v. Sullivan Wrong?, *University of Chicago Law Review*, Vol. 53. No. 782. (1986) 795. Black, Douglas és Goldberg bírák döntéshez fűzött különvéleménye viszont ennél is tágabb teret engedne a szólásszabadságnak. Véleményük szerint ugyanis az első kiegészítés abszolút védelmet biztosít mindenféle rágalmozó állításnak, és hogy a többségi döntés így is túlságosan korlátozó. *New York Times v. Sullivan*, (3. vj.) 294–305.
56. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, 231.
57. 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 490, 500–501.
58. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [49]–[50], [62], 239, 241.
59. *Lingens Ausztria elleni ügye* (5. vj.) § 46.
60. *Keller Magyarország elleni ügye*, no. 33352/02, April 4, 2006.
61. *Nilsen and Johnsen Norvégia elleni ügye*, no. 23118/93, November 25, 1999, § 49.
62. BVerfGE 54, 208, 1980.
63. *Thoma Luxemburg elleni ügye*, no. 38432/97, March 29, 2001.
64. A tagállami bíróságok érvelésének pontos rekonstrukcióját lásd: Robert C. POST: The Constitutional Concept of Public Discourse: Outrageous Opinion, Democratic Deliberation, and *Hustler Magazine v. Falwell*, *Harvard Law Review*, Vol. 103. No. 3. (1990) 605–611.
65. *Hustler Magazine, Inc. v. Falwell* (17. vj.).
66. BVerfGE 7, 198, 1958.
67. BVerfGE 82, 272, 1990.
68. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, 219.
69. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, 230.
70. 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, 490, 502–503.
71. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [61] 241.
72. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [62] 241.
73. 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [48]–[52], ABH 2014. április 24, 598.
74. 3122/2014. AB határozat, ABH 2014. április 24, 610–612.

75. *Lingens Ausztria elleni ügye*, no. 9815/82, July 8, 1986, § 46; *Oberschlick Ausztria elleni ügye (No. 2)* (7. lj.) § 33.
76. *Uj Magyarország elleni ügye*, no. 23954/10, July 19, 2011, §§ 23–24.
77. *Uj Magyarország elleni ügye* (76. vj.) § 20.
78. *Klein Szlovákia elleni ügye*, no. 72208/01, October 31, 2006, §§ 49–52.
79. *Sokolowski Lengyelország elleni ügye*, no. 75955/01, March 29, 2005, § 46.
80. Pieter VAN DIJK – Fried VAN HOOF – Arjen VAN RIJN – Leo ZWAAK (eds.): *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Fourth Edition*, Intersentia, Antwerpen–Oxford, 2006, 795.
81. *DeHaas és Gijssels Belgium elleni ügye*, *Ibid.* § 47; *Oberschlick Ausztria elleni ügye (No. 2)*, (7. lj.) § 33; *Jerusalem Ausztria elleni ügye*, no. 26958/95, February 27, 2001, § 43; *Karsai Magyarország elleni ügye* (20. lj.) § 32.
82. *Feldek Szlovákia elleni ügye* (6. vj.) § 86.
83. *Jerusalem Ausztria elleni ügye*. (81. vj.) § 45.
84. *Feldek Szlovákia elleni ügye* (6. vj.).
85. *Karsai Magyarország elleni ügye* (20. lj.) § 33–34.
86. *Colombani és Mások Franciaország elleni ügye*, no. 51279/99, June 25, 2002, § 65. Ebben az esetben ezt a megállapítást a Bíróság konkrétan az újságírókra vonatkozóan tette, és hangsúlyozta, hogy ha ez nem így lenne, a média nem tudná betölteni az ellenőrző funkcióját tekintve kiemelkedően fontos, nyilvánosság örökutyája szerepét.
87. Bár Mill amellettt érvel, hogy a szabad vitában az igaz és téves nézeteknek egyformán helye van, mert végül így derülhet ki az igazság. De fontos különbség, hogy az egymással küzdő nézetekre vonatkozóan állítja ezt. Az egyénekre vonatkozóan sértő, rosszindulatú állításokat a szabad vitához nem tartja méltónak, de tisztában van azzal, hogy ilyen állítások mégis megjelennek a vitában. Ezek szabályozását azonban Mill még nem a törvények vagy a hatalom keretei között képzelel el, hanem a közvélemény erkölcsi megítélésére bízta. Lásd: MILL (39. lj.) 126–130.
88. Melville B. NIMMER: *The Right to Speak from Times to Time: First Amendment Theory Applied to Libel and Misapplied to Privacy*, *California Law Review*, Vol. 56. No. 4. (1968) 951.

AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS A JOGIRODALOM*

BEVEZETŐ

E tanulmány célja, hogy egy lehetséges értelmezési keretet vázoljon fel a 2010 utáni magyarországi közjogi fordulattal foglalkozó jogirodalmi viták köré. A szöveg három lényegi állítást tesz; elsőként azt, hogy fontos különbséget tenni az alkotmányt elfogadó és elutasító álláspontok között. A második, ehhez kapcsolódó kiindulópontja az elemzésnek, hogy nem létezik értéksemleges alkotmányjog-tudomány. Harmadsorban pedig amellettt érvel, hogy a jogirodalmi szövegek a negyedik módosítás után már nem egy, hanem két tengely mentén értelmezhetők: az Alaptörvény legitimitását elutasító és azt elfogadó álláspontok mellett a közjogi rendszerről belső és külső nézőpontból tett állítások is elkülöníthetők.

Az elemzés során a nemzetállamok jogrendszereit olyan politikai intézményeknek tekintem, amelyek megjelenítik a politikai közösségeknek az igazságosságról alkotott felfogását;¹ így azt is, hogy az adott közösség összetartozása milyen értékeken alapszik. Ebből is következik, hogy a jogi dokumentumokat nem lehet semlegesesen, értékítélet nélkül írni, mivel maga a jog, amelyre a jogirodalom szereplői reflektálnak, s amihez a saját viszonyulásukat meghatározzák, nem értéksemleges, hanem a politikai együttműködés alapjait meghatározó értékek közvetítője, s a jogirodalmi szövegek is az elemzett jogszabályok mögötti értéktartalomhoz képest pozícionálják magukat. A pozitív jogi elemzés tehát nem elfogulatlan, hanem a fennálló rendszert támogató álláspontot foglal el; azaz, a létező jog semleges leírására törekvő elemzés hozzájárulhat a

rezsím legitímálásához. Az írás ennek alapján vizsgálja a 2010 után született közjogi változásokat elemző vagy azokról – látszólag tényszerűen – tudósító szövegek állításait.

A különböző szerzők szövegeit az alapján helyezem el a jogirodalomban, hogy a magyarországi közjogi változásokról alkotott állásfoglalásukon keresztül hogyan viszonyulnak az alkotmányosság értékeihez.² Tisztában vagyok azzal, hogy minden csoportosítás egyben leegyszerűsítés is, de a társadalomtudományok szükségszerűen kategorizálnak, s saját álláspontom bemutatásához is ez tűnt a legkézenfekvőbb, a diskurzus megértését segítő módszernek. Ráadásul, a kialakult jogirodalmi vitákban meggyökeresedett az a megközelítés, hogy a szerzők besorolják egymást és saját magukat is. Az írás nem tekinti feladatának a szerzők értékelését aszerint, hogy cselekedeteik (írásaik) meggyőződésük szerint a jó előmozdítására irányulnak-e. Az elemzésből ki-maradnak azok a közjoggal foglalkozó szerzők, akik – bár tehették volna – nem reflektáltak a 2010 után körülöttük zajló változásokra; jöllehet, a hallgatás is

TISZTÁBAN VAGYOK AZZAL, HOGY MINDEN CSOPORTOSÍTÁS EGYBEN LEEGYSZERŰSÍTÉS IS, DE A TÁRSADALOMTUDOMÁNYOK SZÜKSÉGSZERŰEN KATEGORIZÁLNAK, S SAJÁT ÁLLÁSPONTOM BEMUTATÁSÁHOZ IS EZ TŰNT A LEGKÉZENFEKVŐBB, A DISKURZUS MEGÉRTÉSÉT SEGÍTŐ MÓDSZERNEK. RÁADÁSUL, A KIALAKULT JOGIRODALMI VITÁKBAN MEGGYÖKERESEDETT AZ A MEGKÖZELÍTÉS, HOGY A SZERZŐK BESOROLJÁK EGYMÁST ÉS SAJÁT MAGUKAT IS

értékelhető az elfogadás/beleenyugvás csendes formájaként, s így morális kérdéseket is felvetet. Olyan ambícióm sincs, hogy az erényelmélet segítségével a szerzőket tulajdonságaik alapján, ellentétpárok használatával értékeljem, mint például: okosság-butáság, bátorság-gyávaság, mértékletesség-karriervágy.³ Ugyanakkor nem vitatom, hogy más értelmezési keretekben a cselekvők erényeinek vizsgálata is létjogosult lehet; s azt sem, hogy esetenként az elemzett művek szerzői megítélik a vitapartnereiket. Ennek a szempontnak a felvetését

* A jogirodalmi áttekintés megírása során a következő, megjelent recenzióimra is támaszkodtam: MAJTÉNYI Balázs: Alkotmánypropaganda – Megjegyzések Az Alaptörvény barátainak „első kommentárjához”, *Fundamentum*, 2012/2; MAJTÉNYI Balázs: A destruktív olvasat keresése, *BUKSZ* 2014/1; MAJTÉNYI Balázs: Ellen Bos – Kálmán Pócza (szerk.): *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems? Állam- és Jogtudomány* 2015/2. Köszönettel tartozom Balogh Lídiának, Bódig Mátyásnak, Halmai Gábornak, Körtvélyesi Zsoltnek, Gyórfi Tamásnak, Tóth Gábor Attilának, Salát Orsolyának és Sólyom Péternek a szöveg első változatához fűzött megjegyzéseikért – illetve az MTA TK Jogtudományi Intézetében 2016. április 14-én tartott műhelyvita résztvevőinek a szöveggel kapcsolatosan tett észrevételeikért.

az is indokolja, hogy a magyarországi alkotmányjoggal foglalkozók közössége egy kicsi és zárt világ, ahol a vita egy része nem a publikált szövegekben, hanem személyes interakciók során zajlik. (A későbbiekben erre a szempontra utalok annak kapcsán, hogy a szerzők erkölcsi rosszállással kommentálják a vitapartnereik álláspontját.) Ennek az elemzésnek a tárgya mégsem ez, hanem a szerzőknek a jogtudományi írásaiból kiolvasható – a 2010 utáni közjogi rendszerről alkotott – állásfoglalásainak vizsgálata.

A következőkben a jogirodalom áttekintése során elsősorban olyan jogtudományi munkákra támaszkodom, amelyek a jogirodalmi vitákban referenciapontokká váltak, illetve karakteresen jelenítenek meg álláspontokat, vagy éppen az álláspontok változásait jelzik. Elsősorban azoknak a szerzőknek az írásaira fókuszálok, akik megpróbálták a jogirodalmi vitát valamilyen értelmezési keretbe helyezni – nem célom tehát a téma feldolgozását illetően a teljeskörű seregszemle. A jogirodalom elemzése során esetenként nem csak hosszabb tanulmányokra, hanem rövidebb esszékre is hivatkozom.

Az írás fókuszát az akadémiai szférára szűkítettem, így az elemzés nem tér ki arra, hogy az Alkotmánybíróság határozataiból, az alkotmánybírák különvéleményeiből és párhuzamos indokolásaiból milyen viták rajzolódnak ki az Alaptörvényről, illetve az ahhoz kapcsolódó gyakorlat jellemzőiről, és nem foglalkozom a nemzetközi fórumok észrevételeivel, kritikáival sem. A szöveg nem azzal az igénnyel íródott, hogy megállapításai alkalmazhatók legyenek a jogalkalmazókra, az alkotmánybírákra vagy a politikusokra. Ha érintem is például egyes miniszterek, alkotmánybírók jogtudományi írásait, azok kapcsán a miniszteri vagy az alkotmánybírói tevékenységük csak annyiban érdekel, hogy a pozíció mellett született szövegeik reflexívek-e.

Az írás továbbá nem elemzi azt a Tóth Gábor Attila által felvetett kérdést sem, hogy az új közjogi rendszer ellenzőjének lenni együtt jár-e az intézményekből, pozíciókból, állásokból való fokozatos kiszorulással, mely jelenségre a szerző a „*sarlatánok térfoglalása és kritikus elmék emigrációjaként*” utal.⁴ Ez a kérdés elsősorban abból a szempontból lenne fontos, hogy a szövegek írói milyen intézményes háttérrel rendelkeznek, vállalnak-e vezetői pozíciókat; azaz, hogy ki és milyen pozícióból beszél a szövegekben. Az írás ezzel a kérdéssel – a korábban említetteken túl – amiatt nem foglalkozik, mivel ez

a kérdés egy gyorsuló ütemben kormányzati kontroll alá kerülő intézményi környezetben egyéni történeteken és az intézményi változásokra reflektáló döntéseken keresztül lenne vizsgálható.

Előrebocsátom, hogy saját, a szövegben is megjelenített álláspontom szerint a magyarországi jogrendszer autoritásigénye leginkább a nebulók felett pálcával strázsáló pedellus tekintélyelvűségéhez hasonlítható, mert ez a rendszer morális értelemben nem tekinti egyenlőnek a politikai közösség tagjait, s olyan intézményeket hozott létre, amelyek a jogállami elvek alapján nem igazolhatók.⁵ Álláspontom szerint az új, antiegalitáriánus közjogi rendszer tagadja azt a követelményt, hogy „ne részesítsünk senkit előnyben vagy hátrányban a jó életéről alkotott felfogása alapján”.⁶ Ezt figyelembe véve, a 2010 utáni magyarországi közjogi rendszer az alkotmányos demokráciákat jellemző politikai moralitás elvei felől szemlélve politikán kívüli/előtti jelenségnek is tekinthető, a közösség tagjai szabadságának korlátozása miatt. Megjegyzem, ez a kérdés az önkényuralmi rendszerek elemzésénél gyakran felmerül; az antik görög politikai rendszereket elemzők gyakran viszonyultak hasonló módon a türanniszhoz.⁷

A következőkben – a jogirodalom elemzése során – az Alaptörvény legitimitásának tárgyalásakor azokat az álláspontokat vizsgálom, amelyek ahhoz a kérdéshez kapcsolódnak, hogy az Alaptörvény megfelel-e az alkotmányosság elveinek. A legalitás tárgyalásakor pedig azokra a véleményekre térek ki, amelyek arra a kérdésre fókuszálnak, hogy a kétharmados többségnek volt-e felhatalmazása az Alaptörvény elfogadására. A legalitás kérdése kapcsán azok a szerzők, akik szerint az Alaptörvény igazolhatatlan, illetve az egyenlőség alapjait sértő intézményeket hozott létre, érvelhetnek amellett, hogy számukra másodlagos az a kérdés, hogy a dokumentum elfogadása jogszerűen zajlott-e le, mert a jogszerű elfogadás önmagában nem elég erős érv az Alaptörvény igazolásához. E tanulmány szerzője az utóbbi álláspontot elfogadva értelmezi a jogirodalmi vitákat.

A KONTEXTUS KERESÉSE – TÖRTÉNETI PÉLDÁKON KERESZTÜL

Ha olyan erkölcsi dilemmákat vizsgálunk, amelyekkel a 2010 utáni közjogi korszakváltás idején jogtu-

dósok szembesültek, akkor a kontextus megtalálásához nem haszontalan közjogtörténeti eseményeket is felidézni. Írásom fő kérdéseit két rövid, a magyarországi jogirodalomban alaposan feldolgozott történeti eseten keresztül kívánom előkészíteni. Ezzel az a célom, hogy a dolgozat által elemzett kérdéseket előbb időben, majd később térben és időben is elszakítsam a 2010 utáni magyarországi helyzettől. Másrészt, amiatt is teszem ezt, hogy reflektáltabb legyen az olvasatom, és kevésbé befolyásoljon mindennapos rossz tapasztalatom a fennálló rendszerről. Elsősorban olyan közjogi korszakok hagyománya érdekelt, amikor az egyenlőség alapjain esett csorba; hogy miért éppen ezek a párhuzamok foglalkoztatnak, arra a szövegben később – az Alaptörvény ellenzői közötti véleménykülönbségek elemzésekor – még visszatérek. Elmúlt korok nehéz esetein keresztül könnyebben láthatóvá válik az is, hogy a jogtudomány semlegessége éppúgy illúzió, mint más társadalomtudományoké; a kérdés inkább az, hogy a jogtudósok számára milyen erkölcsi dilemmák merülnek fel, ha az egyenlőség alapjait sértő jogi szabályozásokkal szembesülnek.

Az első eset a két világháború közötti Magyarországra visz minket vissza. Schweitzer Gábor egy „tiszteséges jogtanár”, Molnár Kálmán (1881–1961) példáján keresztül szemlélteti, hogy a zsidótörvények idején milyen erkölcsi dilemmákat vetettek fel a hazai alkotmányjogászok számára a jogegyenlőséget sárba tipró közjogi változások; valamint vizsgálja azt a kérdést, hogy voltak-e olyanok, akik szembenéztek e dilemmákkal.⁸ Molnár 1938-ban úgy látta, hogy a zsidótörvények a jogegyenlőséggel együtt a jogrendet is felszámolták, s e véleményének tankönyvében is hangot adott.⁹ Kiállása a hazai jogtudományban kevés követőre talált. Az 1938. május 5-én keresztény írók, művészek és tudósok által a Pesti Naplóban közzétett, a zsidótörvények ellen tiltakozó nyilatkozathoz a magyarországi jogtudósok közül Molnár mellett csupán Polner Ödön (1865–1961) csatlakozott. A kor más jogász kutatói, oktatói Molnárétól és Polnerétől eltérő válaszokat adtak a korszakban a felmerülő kérdésekre; Szontagh Vilmos és Kaas Albert például önálló kiadványokat jelentettek meg a zsidótörvények igazolásáról.¹⁰ Molnár Kálmán pályájának ez az aspektusa – hogy jogtudósként szembenézett az erköl-

ELMÚLT KOROK NEHÉZ ESETEIN KERESZTÜL KÖNNYEBBEN LÁTHATÓVÁ VÁLIK AZ IS, HOGY A JOGTUDOMÁNY SEMLEGESSÉGE ÉPPÜGY ILLÚZIÓ, MINT MÁS TÁRSADALOMTUDOMÁNYOKÉ; A KÉRDÉS INKÁBB AZ, HOGY A JOGTUDÓSOK SZÁMÁRA MILYEN ERKÖLCSI DILEMMÁK MERÜLNEK FEL, HA AZ EGYENLŐSÉG ALAPJAIT SÉRTŐ JOGI SZABÁLYOZÁSOKKAL SZEMBESÜLNEK

csi dilemmákkal, és azokra morális ihletésű választ adott – csak 2010 után, Schweitzer kutatásai révén vált jól dokumentálttá a magyarországi jogirodalomban. Schweitzer Gábor joggal utal Molnár-alakja kapcsán – akit később inkább a jogegyenlőséghez kapcsolódó morális elvek melletti kiállása, semmint jogtudományi munkásságának értéke tett ismertté – a bibliai szentenciára, miszerint „*ideje van a hallgatásnak, és ideje van a beszédnek*”. Az alkotmányjoggal foglalkozók esetében sokszor erkölcsi állásfoglalást is jelent az, hogy miképp értékelik a közjogi rendszert, amelyben élnek, és arról milyen módon írnak.¹¹ Molnár Kálmánnak a zsidótörvények idején az egyenlőség melletti kiállását különösen érdekessé teszi az a körülmény, hogy ahhoz saját antiszemita nézetein is felül kellett emelkednie.¹²

Második történeti példám a Vichy-féle franciaországi rezsim (1940–1944) által 1940–41-ben elfogadott zsidótörvényekhez kapcsolódik. A Vichy-féle Franciaország faji jogalkotására reflektáló jogirodalmát Paksy Máté dolgozta fel részletesen; az ismert politikatudós, Maurice Duverger ügyén keresztül.¹³ Duverger a zsidótörvények értelmezéséről hosszú és nem éppen kritikus szöveget írt egy meghatározó francia folyóiratban, amit később azzal magyarázott, hogy csupán egy technikai, értékítéletet nem tartalmazó kommentárt írt a zsidótörvényekről.¹⁴ A vitában olyan kérdések merültek fel, hogy ezzel az írással a szerző hozzájárult-e az antiszemitizmus legitimálásához, illetve felvethető-e a jogtudósok erkölcsi felelőssége a törvény pusztá kommentálása, az antiszemita jogbanalizálása vagy a fennálló rendszer legitimációjának erősítése miatt.¹⁵ A vitában felmerült, hogy az írást a karriervágy is motiválta, amellet, hogy a szerző – tévesen – hitt a jogdogmatika semlegességében.¹⁶ A korábban kifejtettek értelmében az erkölcsileg nem semleges, az egyenlőség alapjait sértő jogszabály állásfoglalás nélküli kommentálása annak tartalma melletti kiállást is jelent. Érdekes adalék a történethez, hogy Paksy Máté szerint Franciaországban a jogtudomány képviselői csupán „*a faji törvények félévszázados »jubileuma« környékén jutottak el odáig, hogy végiggondolják a Vichy-rendszer összes következményét*”.¹⁷ A jogtudósi közösségekre sem vet jó fényt, ha elmaradnak az erkölcsileg érzékeny kérdésekről folytatott viták.

A 2010 utáni közjogi változások – különösen az Alaptörvény – értékelése az alkotmányjoggal foglalkozók között korábban nem látott mértékű megosztottságot teremtett. Csink Lóránt és Fröhlich Johanna *Egy alkotmány margójára* című könyvéről szóló recenziójában Sólyom Péter 2012-ben az Alaptörvénnyel kapcsolatos eltérő álláspontok láttán közjogi hidegháborúról írt: szerinte a politikai szembenállás elsorvasztja a vitát.¹⁸ A reflexió kölcsönös hiánya az alkotmányjoggal foglalkozók közötti tudományos diskurzust veszélyezteti: egy szakmai közegben kell, hogy legyenek vitapartnerek, akikkel szemben lehet érvelni, állításokat megfogalmazni. A következőkben az Alaptörvényt elfogadó és elutasító alkotmányjoggal foglalkozó kutatók megosztottságának történetét tekintem át a 2010 után írt szövegek segítségével, majd azzal a kérdéssel foglalkozom, hogy az Alaptörvény módosításai megszüntették vagy átalakították-e a közjogászok közötti „hidegháborút”. A későbbi változások közül különösen érdekes a negyedik módosítás, hiszen azt az Alaptörvény korábbi támogatói közül is sokan az alkotmányosságra és a közjogi folytonosságra mért súlyos csapásként értékelték.

Mint minden történetet, ezt is az előtörténetével érdemes kezdeni: a jogállami forradalom 1989-es alkotmánya nem keletkezett a 2010 után kialakulóhoz hasonló törésvonalakat, elfogadhatóságáról sokáig szakmai konszenzus uralkodott, csak a húsz évnél is hosszabbra nyúlt történet végén borzolta a kedélyeket néhány, a közjogi rendszerváltás előszelével érkező „coming out”. 2009-ben egy (feltehetően változásokban bízó) alkotmányjogász egy pécsi konferencián¹⁹ már azzal a javaslattal rukkolt elő, hogy „a Szent Korona-tan és a Szentírás alapján kell újjászervezni a magyar alkotmányt”,²⁰ amely akkor még meghökkentő álláspont volt. Ma – néhány év távlatából – az új közjogi berendezkedést alakító egyik befolyásos nézet első megnyilvánulásának tűnik az egykor hitetlenkedve fogadott kijelentés.

Dezintegrált jogirodalom

A 2010 utáni politikai megosztottság kezdetben nem vezetett érdemi vitákhoz; esetenként inkább az történt, hogy az egyes álláspontok képviselői úgy tekintettek a tőlük eltérő állásponton lévőkre, mint akik kiléptek a szakmai diskurzusból. Tóth Gábor

Attila egy 2012-ben tartott előadásában arról beszélt,²¹ hogy az alkotmányjogászok az Alaptörvényhez való viszonyuk szerint két székértáborra oszlanak. Az első csoportot az Alaptörvény *apologétáinak* nevezte, akik az Alaptörvény legitimitását védik és igazolják. Értelmezésem szerint a fogadott és fogadatlan prókátorok serege mellett ide sorolhatók azok is, akik a legitimitás elfogadása mellett nevesítenek problémákat; tehát azok, akik szerint az Alaptörvény a jogállami működést nem veszélyezteti. A másik álláspont képviselőit Tóth *destruktívakként* azonosítja: ők azok, akik az Alaptörvényt elutasítják, mert azt gondolják, hogy az nem képes egy alkotmány integratív funkcióját betölteni.²² (Az „apologéta” és „destruktív” megnevezés persze akár meg is fordítható, attól függően, hogy mit honnan nézünk. Az alkotmányosság értékei felől nézve az alkotmányjogászokat, amellyel lennék, hogy az Alaptörvény védelmezői a destruktívak, ellenfeleik pedig az alkotmányosság apologétái.) Hogy a felosztás lényegét egyértelműbbé tegyem, a továbbiakban nem az apologéta és destruktív elnevezéseket használom, hanem az Alaptörvény elfogadói és ellenfelei között teszek különbséget, ugyanis álláspontom szerint ez a felosztás képezi le a jogirodalomban uralkodó megosztottság lényegét.²³

Jakab András egy, az *Állam- és Jogtudomány* című folyóiratban megjelent recenziójában – a jogirodalom destruktív és apologéta szerzőkre való felosztásától ódzkodva – alternatív, hármas kategorizálást javasolt.²⁴ Nála az Alaptörvényt elfogadók és maradéktalanul elutasítók mellett harmadik, köztes kategóriaként jelennek meg „a kritika és a jogdogmatikai küzdelem” képviselői. Ezt a megközelítést később az Alaptörvény elfogadói közül a legkritikusabb szerző,²⁵ Szente Zoltán is pártfogásába vette, amikor

egy írásában a Jakab-féle felosztást Tóth Gábor Attiláénál „kifinomultabb” csoportosításként értékeli.²⁶ Kérdés, hogy mennyire használható a Jakab által javasolt „kritika és jogdogmatikai küzdelem” kategória. Ha az elnevezésből indulunk ki, felmerül, hogy az miképp lehet alkalmas alkotmányjogászok azonosítására, figyelembe

véve, hogy a kritikai hozzáállás általában is jellemzi a normatív jogtudományi elemzéseket. A kritikához hasonlóan, a jogdogmatikai küzdelem sem feltétlenül csak a köztes csoportba tartozók ismérve. Maga az elnevezés – Jakab értelmezésében²⁷ – feltehetően a magyarországi jog fogalmi rendszerének kritikus, valamint az alkotmányosság elveire ragaszkodó értelmezésére utal. Vagyis, ezen felosz-

AZ ALAPTÖRVÉNY ELFOGADÓI ÉS ELLENFELEI KÖZÖTT TESZEK KÜLÖNBSEGET, UGYANIS ÁLLÁSPONTOM SZERINT EZ A FELOSZTÁS KÉPEZI LE A JOGIRODALOMBAN URALKODÓ MEGOSZTOTSÁG LÉNYEGÉT

tás szerint a gyakorlatot segítő koherens fogalmi rendszer kiépítése, az általános fogalmak tisztázása erre a csoportra hárul. Ez viszont aligha lehet az alkotmányjogászok egy csoportjának meghatározó ismérve, mert elfogadni és elutasítani úgy is lehet egy alkotmányt, hogy emellett a szerzők a jogdogmatikai elemzésről és kritikáról sem mondanak le. A 89-es Alkotmányt elfogadók többsége aligha gondolta, hogy annak nincsenek olyan intézményei, melyek átértelmezésre vagy épp módosításra szorulnak. Így azokat, akik azt gondolták, hogy a Harmadik Köztársaság szilárd intézményi alapokon nyugodott, s olyan alkotmányos értékeket hordozott, amelyekhez kötődhet(t)ünk, ez az álláspontjuk nem tartotta vissza attól, hogy az egyes alapjogi területek szabályozásával vagy az AB gyakorlatával szemben kritikát fogalmazzanak meg.²⁸ Az viszont

igaz, hogy az Alaptörvény elutasítói szerint a közjogi fordulat után a gyakorlatot segítő koherens fogalmi rendszer kiépítése már nem lehetséges, hiszen az új Alaptörvény az alkotmányosság elveit sérti. Azaz, a két csoport közötti egyik meghatározó különbség, hogy az új közjogi rendszer elutasítói azt gondolják, hogy az Alaptörvény esetében – szemben a 89-es Alkotmánnyal – a problémák nem simíthatók el értelmezéssel, így az az alkotmányértelmezési módszer, amely a korábbi alkotmány esetében elfogadható volt, az új közjogi rendszerben morális problémákat vet fel; azáltal, hogy hozzájárul az immorális alkotmány legitimálásához.

A Jakab-féle felosztás a szerző által kifejtettek alapján a következőképp is értelmezhető: az első csoportba azok a közjogászok tartoznak, akik szerint a 2010 utáni közjogi változások legálisak és legitimek; a második kategória azokat tömöríti, akik szerint pusztán formális értelemben legális – és emellett illegitim – az Alaptörvény, illetve idesorolja azokat is, akik szerint legális, de a legitimitása kérdéses; a harmadik csoport pedig azokat az elutasítókat jelenti, akik szerint az átalakulás sem nem legális, sem nem legitim.

Jakab csoportosítása alapján az elfogadók között inkább csak kormányzati vezetők (ideérttem azon szerzőket is, akik a szövegeik megírása után jutottak pozícióhoz)²⁹ vagy nem kifejezetten alkotmányjoggal foglalkozó, de az Alaptörvénnyel kapcsolatos vitákba bekapcsolódott (például közigazgatási jogász) szerzők³⁰ maradnak. A hatalom első két csoportba sorolható barátait, úgymond, „a kritika és a jogdogmatikai küzdelem” valóban nem jellemzi, így viszont

nem tudnak bekapcsolódni a komolyabb jogtudományi vitákba, leginkább csak külső szemlélőként kommentálhatják azokat. Másrészt, a köztes kategóriába kerülők álláspontjai között lényegi különbségek lehetnek. Így ezt a felosztást amiatt nem tartom használhatónak, mert azokat az elfogadókat különbözteti meg, akik egyébként is kívül vannak a vitán, és azokat mossa egybe, akik között az érdemi választóvonalak húzódnak. Az sem világos, hogy Jakab miért gondolja, hogy az elutasítók, azaz a harmadik kategória szerint „értelmezési diskurzusokba sem szabad beszállni, hiszen az legitimálná az elfogadhatatlant”,³¹ ezzel ugyanis az Alaptörvény értelmezési vitájából is kizárná az Alaptörvény elutasítóit. Meglátásom szerint véleményét az általa destruktívként hivatkozott szövegek nem támasztják alá.

Szente Zoltán említett írásában emellett érvel, hogy az „apologéták–destruktívák” dichotómia „alkalmas lehet egyes szerzők megbélyegzésére”. Erre Tóth Gábor Attila *A jogok törvénye: Értekezések az alkotmányos szabadságról* című könyvét hozza példának,³² melyben szerinte a szerző „erős erkölcsi rosszallást” köt az elfogadó állásponthez.³³ Az erkölcsi

rosszallás persze valóban ott lappang a sorok között, de tegyük hozzá, hogy ugyanez jelen van az elfogadók írásaiban is az elutasítókkal szemben. Megjegyzem, hogy az erkölcsi rosszallás kifejeződése közvetlen hatással lehet a viták elmaradására is: a másik fél álláspontjára való hivatkozás hiánya mögött sokszor nem annyira az olvasás hiánya, mint inkább morális megfontolások alapján hozott értékítéletek és eltérő jogtudományi szerepfelfogások állhatnak.³⁴ Sőt, Jakab és Szente (lásd később) csoportosítását is lehet úgy értelmezni, hogy a köztes kategória, a „jogdogmatikai küzdelem” vívói tanúsítják a morálisan igazolható magatartást. Hogy a szerzők minősítését elkerülje, Szente „magyarozatkísérletek, s nem egyes szerzők értékelésére”³⁵ törekszik, mintha a kettő egymástól elválasztható lenne. Törekvése sikertelen, hiszen az ő írásában is megjelennek morális alapú értékítéletek. Egy reflektálatlanabb elfogadó álláspontról például így ír: „Álszent dolog azonban egyes intézmények vagy megoldások nemzetközi példairól beszélni, miközben az európai intézményektől emberi jogi szervezeteken keresztül a nemzetközi szakmai és politikai közvéleményig általános kritikával illették a magyar Alaptörvényt”.³⁶ (Itt alighanem Szente is szerzőket értékel, amikor álszent beszédmódról tesz említést.) Végül lényegében Jakabéhoz hasonló módon tesz különbséget három csoport, az apolo-

getikus magyarázatkísérletek és a hallgatólagoz támogatás, a „konstruktív” magyarázatok, valamint a szkeptikus és elutasító magyarázatok között.³⁷ A konstruktívák köztes kategóriája Sente értelmezése szerint annak magyarázatára törekszik, hogy „az új alkotmányos rendszerben hogyan biztosíthatók a modern európai konstitucionalizmus, illetve jogállamiság értékei”.³⁸

Sente szövegéből mintha az értéksemleges tudomány létezéséről táplált illúzió sejlene fel, amikor a következőket írja: „A semleges, távolságtartó elemzési módszer általában erényt jelent, ám az Alaptörvénnyel szemben felhozott legfontosabb bírálatok figyelmen kívül hagyása mégiscsak azt sugallja, hogy az új alkotmány csupán egy a modern alaptörvények közül.”³⁹ Ezzel szemben én azt gondolom, hogy a semleges elemzési módszer nemhogy erényt nem jelent, de még csak nem is létezik. Egy társadalomtudományi munkánál azonosítani legfeljebb a kutató szándékainak elleplezésére irányuló törekvés meglétét vagy éppen annak hiányát lehet. A 2010 utáni közjogi változásokról szóló elemzések írói morális szempontok alapján pártolják vagy ellenzik a történeteket, s ebből szükségképpen adódik a másik álláspontjának morális elvek alapján történő megítélése. Az eltérő felosztások elfogadása mögött akár tudomány módszertani különbségek is meghúzódhatnak; a köztes pozíciót elfoglalók érvelhetnének például úgy, hogy nem tartják kellően tudományosnak a határozott értékítéletet tartalmazó társadalomtudományi elemzést.

Összegezve, más csoportosításoknál használhatóbbnak tartom az Alaptörvény elfogadói és elutasítói közötti különbségtételt, mert a hozzáállás támogató vagy elutasító voltát tartom az elkülönülés alapjának, és ezt nem amiatt gondolom így, mert a

jogirodalomban jelenlévő sokféle szakirodalmi interpretációt szeretném leegyszerűsíteni. A miertre a válasz egy Sajó Andrásról kölcsönzött metaforával jól szemléltethető. Sajó *Az önkorlátozó hatalom* című monográfiájában a hatalmi ágak egyensúlyát úgy írja le, hogy egy elképzelt libikóka egyik oldalán himbálódzik a végrehajtó hatalom, a másik oldalán a törvényhozás, a hinta közepén pedig „súlykiegyenlítő manó” képében billeg ide-oda az Alkotmánybíróság.⁴⁰ (S bár erről nem szól a fáma, de feltehetően ott állhat a libikóka közelében a hintázó gyermekek gondviselője, az igazságszolgáltatás.) Visszatérve a csoportosításhoz: nehézkes az olyan megfigyelők közötti diskurzus, akik közül vannak, akik úgy látják, hogy a játszóterén már csak egy valaki ül a mérleghintán, míg közülük mások azt állítják, hogy a hinta mindkét végén ülnek, sőt, még az egyensúlyozó manó sem huppant le a földre. Az értelmes vita pedig

szinte kizárt az Alaptörvény ellenzői, valamint azon támogatói között, akik az elutasítókhoz hasonlóan szintén úgy látják, hogy már csak a hinta földet érő részén kuporgó alak maradt a játszóterén, és ő „hintázik” egyedül, ám ezt nem tartják bajnak – hiszen az utóbbiak egészen más fogalmi készletet használnak, és más elméleti keretben gondolkodnak. Azonban úgy gondolom, hogy az új közjogi rendszer elfogadói között is meg lehet különböztetni – ahogy Jakab írja – egy olyan csoportot, amelynek tagjait a kritika és a jogdogmatikai küzdelem jellemzi (együttműködő) és egy másik csoportot, amelynek tagjairól ez nem mondható el (az alkotmánypropaganda képviselői), de az utóbbiak valójában kívül állnak a vitán. De az elutasítók között is – erre még a későbbiekben visszatérek – körvonalazódik egy radikálisabb álláspont (radikálisok) és egy mérsékeltabb álláspont (mérsékelték).

DE AZ ELUTASÍTÓK KÖZÖTT IS – ERRE MÉG A KÉSŐBBIEKBEN VISSZATÉREK – KÖRVONALAZÓDIK EGY RADIKÁLISABB ÁLLÁSPONT (RADIKÁLISOK) ÉS EGY MÉRSÉKELTEBB ÁLLÁSPONT (MÉRSÉKELTEK)

Alaptörvény			
elfogadó		elutasító	
alkotmánypropaganda	együttműködő	mérsékelt	radikális
az alkotmány képes integrálni a politikai közösséget és/vagy az alkotmányosság elvei (hatalmi ágak szétválasztása, garanciaként működő emberi jogok, egyenlőség, demokratikus választások), ha vannak is problémák, részei a rendszernek és/vagy alkotmányértelmezéssel a rendszerszintű problémák kezelhetők és/vagy	kontinuitás áll fenn a 89-es Alkotmánnyal	az alkotmány nem képes integrálni a politikai közösséget és/vagy az alkotmányosság legalább egy elve megszűnt működni (hatalmi ágak szétválasztása, garanciaként működő emberi jogok, egyenlőség, demokratikus választások) és/vagy alkotmányértelmezéssel a rendszerszintű problémák nem kezelhetők és/vagy	nincs kontinuitás a 89-es Alkotmánnyal

Az Alaptörvény elfogadása után a Tóth Gábor Attila által szerkesztett, *Disunited Nation* című kötet⁴¹ gyűjtötte először össze a Magyarországgal foglalkozó liberális alkotmányjogászok álláspontjait. A szerkesztő bevezetőjében összegzi a kötet szerzőinek közös álláspontját: az Alaptörvény nem teljesíti a modern alkotmányok integratív funkcióját, mivel a kormányon lévők akarát szolgálja, a republikánus tradíciótól elszakadó történeti narratívát kínál, és a politikai közösségen belül törésvonalakat hoz létre. A szerzők – a közös narratíván túl fel-felbukkanó véleménykülönbségek dacára – többnyire abban is egyetértenek, hogy az Alaptörvény visszalépés az alapjogvédelem korábban elért szintjéről.⁴² Uitz Renáta ezt úgy fogalmazza meg a kötetben megjelent tanulmánya végén, hogy az egységességet ambiciósanál új alkotmány nem támogatja, hogy európaiak és különbözők maradjunk.⁴³ Ehhez hozzátehetjük: éppen a társadalom képzelt egységességének a közjogi megfogalmazása és mércéül állítása teremt új egyenlőtlenségeket, és hoz létre törésvonalakat – erre is utalhat a kötet címében a 'Disunited Nation' szókapcsolat. Az álláspontot megjelenítő érvelések tipikus eleme – amely megjelenik például Bánkúti Miklós, Halmai Gábor és Kim Lane Scheppele közös tanulmányában –, hogy az új alkotmányos rendszer sem a fékeket és ellensúlyokat, sem az alapjogokat nem szabályozza megfelelően.⁴⁴

Az Alaptörvényt bíráló írások visszatérő motívuma az 1989-es és a 2010-es közjogi rendszerváltások szembeállítás. A 89-es alkotmány gyakran jelenik úgy meg, az Alaptörvénnyel szembeállítva, mint az egyenlők közösségének olyan szimbóluma, amely – minden valaha volt hibája ellenére is – alkalmas volt a politikai közösség tagjainak az integrálására, illetve a tagok szempontjainak kölcsönös tiszteletben tartásán alapult. A lehetséges összehasonlítások közül valóban a 89-es Alkotmány és az Alaptörvény összevetése mondhat a legtöbbet az elemzőnek. A más alkotmányokkal való összehasonlítás kevesebbet árul el az Alaptörvénynek a destruktívak által azonosított problémáiról, a közjogi változások volumenének a megértését pedig még kevésbé segíti.⁴⁵

A *The Basic Law of Hungary. A First Commentary* címmel közreadott kötet célja az Alaptörvénnyel kapcsolatos apologetika első megfogalmazása lehetett.⁴⁶ Csakhogy a benne szereplő tanulmányok többsége az érvek kifejtetlensége és reflektálatlansága miatt még a szakmai vita előmozdítására sem volt alkalmas; inkább gátolta, mintsem segítette a vita kibontakozását. Nem egy kiforrott, közös álláspontot megjelenítő tudományos mű, inkább jellemezhe-

tő az „Alaptörvény barátainak” az új alkotmány melletti kiállásaként.⁴⁷ Ez a „kommentár” az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek az elemzését – a német alkotmánykommentárok műfaji sajátosságaitól idegen módon – meglepően röviden (csupán 294 oldal terjedelemben) intézi el. A szerzők – Horkay Hörcher Ferencnek a preambulummal foglalkozó értékes, de nem alkotmányjogi elemzést nyújtó tanulmánya kivételével – nem vonultatnak fel kiterjedt szakirodalmi apparátust.⁴⁸

Az Alaptörvényt elfogadó álláspont reflektáltabb megfogalmazását adta közre később *Az alkotmányozás a konszolidált demokráciákban (A rendszer újraelrendezése vagy bukása)* című, a Nomos Kiadónál megjelent kötet.⁴⁹ A német és angol nyelvű tanulmányokat tartalmazó kötet alapjául egy 2013. április 15–16-án, az Andrassy Egyetemen megrendezett konferencia előadásai szolgáltak. A szerkesztői előszó szerint a könyv alapfeltevése, hogy a 2008-as gazdasági válság olyan politikai és jogi következményekkel járt, amelyek az államok alkotmányos berendezkedését is érintették; az alapvető kérdés pedig az, hogy ezek a változások milyen folyamatokat jeleznek. Az Ellen Bos és Pócza Kálmán által szerkesztett kötetben a magyarországi közjogi rendszert átfogóan is elemző szerzők (Horkay Hörcher Ferenc, Herbert Küpper, Pócza Kálmán, Schanda Balázs) szerint az Alaptörvény a jogállami működést nem vagy nem feltétlenül veszélyezteti.

E kötet több szövege a nem megfelelő politikai kultúrához, a politikai elit helytelen viselkedéséhez – az önkorlátozás hiányához – köti az Alaptörvénynek és a közjogi rendszernek a szerzők által is azonosított problémáit; ennek továbbgondolásából azonban ezekben az elemzésekben az intézmények szerepének leértékelése következik. Pócza Kálmán szerint a problémákat a politikai elit önkorlátozásának a hiánya, a meglévő kölcsönös bizalmatlanság generálja.⁵⁰ Herbert Küpper ehhez igazodó értelmezése szerint, ha a politikai működés normális körülményei visszaállnak (megszűnik a kétharmad), akkor a fékek és ellensúlyok rendszere ismét működhet.⁵¹ A szerző – a kritikai megállapítások mellett – nagy figyelmet fordít az Alaptörvénynek a korábbi alkotmánnyal való szövegkapcsolatára is. Küpper a kormányzat intézményi megerősödésének a folyamatát,⁵² illetve a Fidesz-közeli személyek kormányzati pozíciókba való kinevezését is leírja.⁵³ Schanda Balázs írásában szintén felbukkan az az érv, hogy egy olyan kormányzat esetén, amely nem birtokol kétharmados többséget, ugyanezen alkotmányos keretek konszolidáltabb működést tennének lehetővé.⁵⁴

A kérdés az, hogy idővel kialakulhat-e érdemi tudományos diskurzus a Magyarországgal foglalkozó

jogirodalomban. Már az is elősegíti a támogatók és az elutasítók kölcsönös reflexióját egymás véleményére, hogy – az eredeti dokumentumot is túllícitáló módosítások nyomán – megcsappant az Alaptörvényt egyértelműen támogatók közössége. A komoly alkotmányjogászok közül egyre kevesebben képviselik egyértelműen az Alaptörvényt támogató vagy legalábbis elfogadó álláspontot; úgy tűnik, hogy az újra meg újra módosított Alaptörvény szövege szép lassan az ő fogalmi hálójukból is kiúszik. Az elfogadók közé sorolt, komolyabb irodalmi apparátussal dolgozó szerzők között talán nem is volt olyan, aki ne kritikusan viszonyult volna a preambulához, de az átmeneti rendelkezésekről is jelentek meg negatív értékelések.⁵⁵ Csink Lóránt és Fröhlich Johanna például a Negyedik alkotmánymódosítás kapcsán közölt tanulmányukban – hangsúlyozottan az alkotmányjogászok közötti párbeszédet elősegítendő – a következőkben fogalmazták meg a módosítással kapcsolatos aggályait: *„Az alkotmányozónak figyelembe kell vennie az alkotmány integritását; nem alkalmas olyan szabályt, ami az alkotmány többi rendelkezésével nem fér össze. Ezen a téren a Javaslat komoly deficitben szenved, több olyan szabályt kíván az Alaptörvénybe bevezetni, amit az Alkotmánybíróság korábban alkotmányellenesnek talált.”*⁵⁶ Mivel a negyedik módosítás fontos határkő a csoportrendezésben, illetve átrendezésben, ezt a következőkben külön vizsgálom.

Jogirodalom a negyedik módosítás után

Az Alaptörvény negyedik módosításának megítélése változást hozott a Magyarországgal foglalkozó jogirodalomban. A módosítás minden korábbinál egyértelműbben jelenítette meg ugyanis az új hatalom szándékait és félelmeit. Az alkotmányozás folyamatát rendszerint áthatja a korábbi politikai intézményektől való félelem, és erről a töről fakad az azoktól való megszabadulás igénye is, így a magyarországi „alkotmányozó atyákat” jelentős mértékben motiválta a 89-es rendszerváltás arcukat meghatározó, erős Alkotmánybíróságtól⁵⁷ való rettegésük. Így nem lehet csodálkozni azon sem, hogy az új hatalom „életrajzában”⁵⁸ megírásakor ennek az intézménynek nem szántak szerepet. Ahogy az 1787-es amerikai alkotmányozás során az alapító atyák szinte „paranoid”⁵⁹ módon kívánták megakadályozni a királyság visszatérését, ehhez hasonló módon töre-

kedtek az új magyarországi közjogi rendszer kialakító 2010 után az Alkotmánybíróság ellensúlyi szerepének a kiiktatására.

A negyedik módosítás után a kérdésről nyilatkozó, Magyarországgal foglalkozó, nagyobb szakirodalmi apparátust használó alkotmányjogászok közül talán csak Herbert Küpper⁶⁰ vallja egyértelműen azt, hogy az Alaptörvény megfelel a jogállami követelményeknek. Álláspontja nem az intézményekre összpontosít, és ezért a Kádár-korszakot idéző politikai viszonyoknak (erőtlen ellenzék), valamint a kormánypártoknak az alkotmányhoz és az alkotmányossághoz való viszonyulásának tudja be az Alaptörvény általa is azonosított problémáit. Szerinte az Alaptörvény a szöveg problematikussága (például a benne megjelenő pártpolitikai értékrend) ellenére is szolgálhatna demokratikus működés alapjául. Küpper véleménye és például Vörös Imrének a negyedik módosítást követően megfogalmazott, határozottan „destruktív” álláspontja

⁶¹ között nyilván továbbra is lényegi különbségek vannak. Vörös szerint az Alaptörvény szövege nem felel meg az alkotmányosság követelményeinek: *„Az államjogi-államszervezeti rendelkezések az alapvető jogok garantálása nélkül értelmezhetetlenek, egyoldalúan etatisták. Mivel az Alaptörvény Negyedik módosítása az általa szabályozott alapvető jogok mindegyike*

*tekintetében korlátozó tartalmú, az Alaptörvényben korlátozott alapvető jogok – az Ötödik módosítással végrehajtott »kozmetikázás« ellenére – funkciójuk ellátására alkalmatlanok, így a magyar Alaptörvény hatályos szövege nem felel meg az alkotmány egyik fontos fogalmi ismérvének.”*⁶²

A *Közjogi Szemlében* megjelentetett tanulmányában Küpper – szemben a már említett, reflektálatlanul apologéta kommentárral – igyekszik a szakirodalom teljes spektrumára reflektálni, köztük a sajátjától eltérő álláspontokra is, mint például a Tóth Gábor Attila által szerkesztett kötetben szereplőkre vagy a Vörös Imre idézett írásában kifejtettekre.⁶³

A szakirodalmi közeledést jelzi a közelmúltban, 2015-ben Armin von Bogdandy és Sonnevend Pál szerkesztésében megjelent *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area* című, a magyarországi közjogi változásokkal is foglalkozó kötet. Ebben a könyvben – tudatos szerkesztői koncepció alapján – mind a korábbi írásaik alapján elutasítónak (Kim Lane Scheppele, Polyák Gábor), mind az elfogadónak (Csink Lóránt, Jakab András, és Sonnevend Pál) tekinthető szerzők szövegei helyet kaptak, ami

már önmagában is jelzi az álláspontok közeledését.⁶⁴ Sólyom László a kötetet nyitó tanulmányában megállapítja, hogy a negyedik módosítás után az Alkotmánybíróság megszűnt az alkotmányvédelem legfőbb szervének lenni.⁶⁵ E szöveg érdekessége, hogy párhuzamot von az államszocialista múlttal, amikor kijelenti, hogy bár a politikai rendszer megváltozott, a múlt tapasztalatait és a korábbi jogi kultúra értékes elemeit a jogtudomány a diktatúra alatt is tovább őrizte, s mindez napjainkban is megisméltódnak.⁶⁶ Sólyom már korábban (egy, a *Fundamentumban* megjelent interjúban) kifejtette az abba vetett – korántsem alaptalan – bizakodását, hogy a Harmadik Köztársaság Alkotmánybírósága határozataival megalapozott alkotmányos kultúra még „emberöltő-kön át hatni fog”.⁶⁷ A korábban az Alaptörvényt mérésékelten támogató Jakab Andrásnak, Csink Lórántnak és Sonnevend Pálnak szintén e kötetben szereplő, az Alaptörvénnyel foglalkozó terjedelmes elemzése Sólyoméhoz hasonló érvelést tartalmaz; álláspontjuk szerint az átmeneti rendelkezésekben már korábban ott rejtőzött az az „ördög”, amely szerintük a negyedik módosítással berágta magát az Alaptörvény szövegébe.⁶⁸ A szerzők közül Jakab és Sonnevend az Alaptörvényt korábban úgy interpretálta, hogy az nem tér el lényegileg az európai alkotmányosság főáramától.⁶⁹

Ugyanakkor, a negyedik módosítás után az Alaptörvényt elfogadó álláspontjukat felülvizsgáló szerzők írásaiban továbbra is jelen vannak olyan, többnyire magyarázat nélkül álló, leginkább egymás kijelentéseire támaszkodó állítások, mint például Sólyom László idézett cikkének azon állítása, amely szerint Magyarország továbbra is demokratikus ország maradt, minden változás ellenére – miközben azt, hogy a szerző pontosan mit ért a demokratikus jelző alatt, nem tudjuk meg az írásból.⁷⁰ Ezzel a megállapítással rokon Szentének a korábban tárgyalt 2014-es tanulmányában szereplő kijelentés, miszerint: „Magyarország ugyan nyilvánvalóan nem vált diktatúrává, de ugyanilyen nyilvánvaló az is, hogy a jogállamiság színvonala az Európai Unió történetét tekintve példátlan mértékben csökkent, és a folyamat nem tekinthető lezártnak.”⁷¹ Vagy ebbe a sorba illeszthető Csink, Jakab és Sonnevend közös tanulmányának az a meglátása is, hogy a felsorolt problémák ellenére sem állítható, hogy Magyarország a negyedik módosítás után már csak a nevében maradt alkotmá-

nyos demokrácia.⁷² Később ez a tanulmány említi azt is, hogy Magyarországon a „győztes mindent visz elv” érvényesül: ez szerintem – korlátok nélküli, minden területen történő érvényesülése esetén – aligha tarthat az alkotmányos demokrácia ismérvei közé.⁷³ A szerzők álláspontja több kérdésben nem egyértelműen behatárolható: egyrésztől felvették, hogy a hatalomválasztással a negyedik módosítás után gond van, ugyanakkor kijelentik, hogy nem érvelnek azon vélemény mellett, amely szerint a bíróságok többé nem függetlenek.⁷⁴ Az utóbbi kérdéskör kapcsán hozzátesszük, hogy az igazságszolgáltatási rendszert érintő változások problematikusak, és ez nehezíti a helyzet megítélését. A „Magyarország továbbra is alkotmányos demokrácia” érvet reflektáltabbá tehetnék az Alaptörvény elfogadói, ha érvelnének mellette, komparatistikai módszerrel: ha például a Fehéroroszországgal való összehasonlításban sikerülne kimutatniuk az alkotmányosság értékeinek Magyarországon való érvényesülését. E mögé már oda lehetne tenni például azt az érvet, hogy az intézmények betegek ugyan, de működnek.

Egy másik, korábban az apologéta szerzőket jellemző álláspont a negyedik módosítás után is továbbél a nagyobb szakirodalmi apparátust használó szerzőknél; nevezetesen az, hogy az Alaptörvényt igyekeznek tudatosan vallott ideológiákhoz, leginkább a konzervatívizmushoz kötni. Horkay Hörcher Ferenc szövege, amely a Pócza Kálmán által szerkesztett kötetben jelent meg, a 18. századi angol konzervatívizmus politikai hagyományát véli fellelni az Alaptörvényben;⁷⁵ Pócza Kálmán tanulmánya pedig egy táblázat segítségével veszi sorra az Alaptörvényben egymás mellett megjelenő konzervatív és liberális értékeket.⁷⁶ Egy Szente Zoltán, Mandák Fanni és Fejes Zsuzsanna szerkesztette, az Alaptörvénnyel foglalkozó angol nyelvű kötet szerkesztői bevezetője is konzervatívként aposztrofálja a 2010 után hatalomra kerülő kormányt.⁷⁷ Csink, Jakab és Sonnevend idézett tanulmánya az Alaptörvényben konzervatív, marxista és liberális elvek keveredését véli felfedezni.⁷⁸ Ha ennyiféle eszmeáramlat felismerhető egy dokumentumban, akkor felmerülhet a gyanú, hogy az adott jogi szöveg nem követ következetesen sem elveket, sem ideológiákat.⁷⁹ Azt gondolom, hogy a kormányra és az Alaptörvényre leggyakrabban aggatott konzervatív jelző, még ha az találkozik is a hatalom öndefiníciójával,

üres címke mindaddig, amíg annak alkalmazhatósága mellett nem sorakoztatnak fel érveket. A konzervatív álláspontot gyakran éppen gyökeres intézményi átalakításokkal szemben – s nem azok támogatásaként – fogalmazták meg, az olvasó tehát eljátszhat azzal a gondolattal, hogy Edmund Burke mit gondolhatna a magyarországi, illetve a jelenleg is zajló, gyökeres lengyelországi fordulatról. Az Alaptörvényben a különböző ideológiák jegyeinek azonosítását alapvetően a dokumentumot legitimáló érvelésnek tartom, mivel az említett politikai ideológiák közötti küzdelmek az alkotmányos demokrácia keretei között zajlanak. Ezek az érvelések ráadásul gyakran olyan típusú klisékkel operálnak, mint például az, hogy a család konzervatív fogalom.⁸⁰ Mindközben a család önmagában – definíciójától függetlenül – nem egy konzervatív érték, tehát alapvetően a fogalmak értelmezésére, nem pedig elnevezéseikre kellene összpontosítani. Jelen esetben inkább arról lehet szó, hogy a család hívószóként funkcionál az intézmények átalakításánál és egy nem individualista keretben zajló diskurzushoz, amelyben a modern konzervativizmustól igencsak elütő érvek is megférnek.

Mérsékelték és radikálisak

Az Alaptörvény ellenzőinek álláspontjai között is vannak lényegi eltérések, amelyek a negyedik módosítás után váltak egyértelművé. A véleménykülbségek lényege, hogy a szerzők az Alaptörvényt elutasító kritika alapját a magyar jogrendszer keretein belül vagy azon kívül találják meg. Bár a következőkben jelzem, hogy mi az én álláspontom, ettől még nem gondolom, hogy a másik álláspont ne lenne képviselhető.

A nemzeti jogrendszer keretein belül maradó kritika hivatkozik például arra, hogy a Magyarország által átültetett nemzetközi emberi jogi egyezmények és a két alkotmány (a 89-es Alkotmány és az Alaptörvény) szövegazonosságai révén az egyenlő méltóság korábbi koncepciója is a jogrendszer keretein belül maradhatott. Ennek az álláspontnak a képviselői ezzel azt is állítják, hogy a moralitás maradéka az immorális alkotmány keretei közé szorult. Súlyom Péter például egy, a *Szuverén.hu* című, a liberális demokráciát támogató közéleti véleményportálon megjelent cikkében az Alaptörvénynek a korábbi alkotmányhoz és a nemzetközi joghoz való viszonyáról a következőképp ír: „A megszakítottság

AZ ALAPTÖRVÉNYBEN A KÜLÖNBÖZŐ IDEOLÓGIÁK JEGYEINEK AZONOSÍTÁSÁT ALAPVETŐEN A DOKUMENTUMOT LEGITIMÁLÓ ÉRVELÉSNEK TARTOM, MIVEL AZ EMLÍTETT POLITIKAI IDEOLÓGIÁK KÖZÖTTI KÜZDELMEK AZ ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIA KERETEI KÖZÖTT ZAJLANAK

*alaptételei valóban kiolvashatóak az Alaptörvényből, de egyfelől ezek több esetben szembenennek az Alaptörvényben szintén benne lévő nemzetközi kötelezettségekkel, másfelől pedig ellentmondanak a folytonosságot képviselő alkotmányos elveknek. Az Alaptörvény alapvetően ellentmondásos, két világ határán billeg, ezért is folyik kiélezett küzdelem a végső értelmezési monopóliumért.*⁸¹

Valóban az alkotmányosságon alapuló politikai kultúrát erősítheti az a hit, amely szerint a rendszer még mindig a hatalommegosztás elvén alapul, vagy amely szerint a rendszer továbbra is egyenlőnek tekint az országlakosokat. Ha ez a hit áthatja például a jogalkalmazókat, akkor talán a bírák is inkább törekszenek az alkotmányosságnak a jogrendszert már elhagyó elvei felől értelmezni a változó jogszabályokat. Ez a vélemény azonban, ha mégis téves premisszán alapszik, akkor – az Alaptörvényt támogató állásponthoz hasonlóan – akár hozzá is járulhat egy immorális rendszer legitimálásához. Igaz, úgy is lehet érvelni, hogy ez az álláspont nem jelenti a rendszer legitimálását, ameddig magát az Alaptörvényt elutasítja, hiszen egy belső nézőpont is jelentős kritikai potenciállal rendelkezhet. A belső nézőpontot elfogadó elutasítóknak mintául szolgálhat az 1989 előtti demokratikus ellenzék magatartása arra, hogy valaki elfogadhatja a belső nézőpontot anélkül, hogy el kellene ismernie egy autoriter rendszer legitimitását.

Hozzáteszem, a 2010-es fordulat után és a negyedik módosítás előtt a mérsékelt álláspont különböző formákban, de szinte valamennyi elutasító szerzőnél felbukkant. Esetenként azóta is megjelenik, így Tóth Gábor Attila például azt veti fel, hogy „az új szabályok némelyike alkalmas lehetne az 1989-es konstrukció hiányosságainak a korrigálására”.⁸² Nézetem szerint ez az álláspont nem alapulhat máson, mint azon, hogy a szerző a liberális demokrácia időszakában még a jogrendszeren belül létező értékek alapján próbálja az Alaptörvény rendelkezéseit értelmezni.

A két alkotmány (a 89-es Alkotmány és az Alaptörvény) közötti hasonlóság és a folytonosság illúziójába kapaszkodás lényegi eleme az európai emberi jogi intézményrendszer működő-képességébe vetett hit, amelyet a negyedik módosítás elfogadása sem tudott megingatni. Szintén Súlyom Péter írja: „Az Alaptörvény negyedik módosításának egyik legfontosabb indítéka e folyamat megállítása és a két alkotmányos rend közötti különbségek felnagyítása volt, hogy a rendszer sajátos alkotmányos identitásának lehetősége

megteremtődjön. Igen ám, de ezek a politikai törekvések csak meglehetősen szűk határok között mozoghatnak, ezeket a különbségeket az alkotmányosság ugyanazon európai keretei között kell kialakítani, amelyek az előző alkotmány fundamentumát is képezték.”⁸³ (Az írás arra a folyamatra utal, amikor az AB a fordulat után a 89-es alkotmány és az Alaptörvény folytonosságára helyezte a hangsúlyt.)

Az Alaptörvény elutasítóinak ettől a véleményétől tartalmilag különbözik az a „radikális”, természetjogi alapokra építő álláspont – amelyet e tanulmány szerzője is oszt –, amely szerint a kritika forrása mára a magyar jogrendszeren kívül került. Ez a vélemény sejlik fel Tóth Gábor Attila könyvének végén is, ahol a szerző a következőképpen fogalmaz: „A zsarnoki törvénynek nem jár elsőbbség, és a szabadság és egyenlőség nem az állam hivatalos ideológiájától és intézményes hozzáállásától függ”.⁸⁴ Az általam radikálisnak nevezett nézet már abból indul ki, hogy nemcsak a korábbi alkotmánnyal szövegkapcsolatban álló részek 2010 előtti értelmezései, hanem a nemzetközi egyezményeknek az értelmező használata – az Alaptörvény elutasítói által dédelgetett gyakorlat – sem lehet része többé a jogrendszernek. Előbbi esetben egyértelmű az alkotmányjogászok számára, hogy ugyanaz a rendelkezés új szövegkörnyezetben, eltérő értékek alapján értelmezve eltérő jelentéssel bírhat, így az emberi méltóság fogalma alatt például Európa különböző országaiban meglehetősen különböző dolgokat értenek.⁸⁵

A nemzetközi emberi jogi joganyag szerepének értékeléséhez vizsgálunk kell ezeknek a dokumentumoknak a természetét. A nemzetközi emberi jogi egyezményekkel az államok elkötelezik magukat univerzálisan elismert értékek, így az egyenlőség mellett, ugyanakkor ezeknek a fogalmaknak a tartalma (azaz, hogy mit értünk alattuk) már vitatott. Ez az államok számára – még akkor is, ha ratifikálnak univerzális és regionális emberi jogi egyezményeket, például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát vagy az Európai Emberi Jogi Egyezményt – lehetővé teszi, hogy az egyenlőség különböző koncepcióit fogadják el. A különböző interpretációk között a relativizáló értelmezések is megférnek. Az, hogy mit ért a hatalom egyenlőség(al) alatt, egyértelmű jelzés volt, amikor az Alaptörvényben a pozitív diszkrimináció kategóriájával a felzárkózást állították párba. Azaz, a hatalom elfogadja ugyan az egyenlőség mint érték létezését,

csak éppen mást ért alatta (mint amit a Harmadik Köztársaságban értettek).⁸⁶ S az új értelmezési keretbe belefér például még a szegregált („felzárkózást elősegítő”) oktatás kifejezett állami támogatása is.⁸⁷ Az intézményesített egyenlőtlenségre pedig, szerintem, az európai jogot alkalmazó fórumok sem tudnak jelentősebb hatást gyakorolni. Így például, ha az EJEB egy Magyarországgal kapcsolatos ítéletében az egyezménybe ütközőnek találna egy magyarországi szegregációs döntést, akkor az ítélet egyértelmű üzenet lenne ugyan arra vonatkozóan, hogy ez a jogalkalmazás már nem fér bele az egyezménybe, tehát ez a „relativizáló értelmezés” már kívül esik az EJEE mércéjén. Viszont ez a magyar államot jó eséllyel csak addig foglalkoztatná, amíg az adófizetők terhére megfizetné a kirótt kártérítést, de az EJEB döntése nem eredményezne rendszerszintű változásokat.

Az Alaptörvény intézményei nem reprezentálják egyenlően a politikai közösség tagjait, így a hozzájuk való igazodás alapja – például a kirekesztett csoportok esetében – inkább a fenyegetés (amely előtt meg lehet hajolni, vagy lehet küzdeni ellene), mintsem az egyenlő erkölcsi státus. Az elutasító kritika forrása tehát, szerintem, a jogrendszeren kívülre esik. Ennél fogva a ratifikált nemzetközi egyezmények nem képesek a korábbi egyenlőségkoncepciót ráerőszakolni a rendszerre, a rendszer keretein belül tartani.

Játsszunk el azzal a gondolattal, hogy mit történne, ha az „értelmezéssel minden megoldható” – elfogadó, illetve kevésbé radikálisan elutasító – nézetet a 89 előtti alkotmányra akarnánk ráhúzni: ez alapján még arra is azt lehetne mondani, hogy értelmezéssel az államszocialista rendszert is ki lehet húzni a nem alkotmányos, nem demokratikus kátyúból, csak eléggé akarni kell. Így számomra az „értelmezéssel minden megoldható” álláspont partalannak tűnik. A kérdés tehát az, amelyre Kis János is kitért egy konferencia-előadásában: hogy hol húzzuk meg a határt.⁸⁸ Az én válaszom az, hogy értelmezéssel nem oldhatók meg az Alaptörvény problémái. Ebből adódik az is, hogy a magyarhoz hasonló típusú alkotmányok problémái a rendszer keretein belül maradó módosításokkal nem orvosolhatók. A negyedik módosítás hatályaon kívül helyezése például nem változtatna a rendszer antiegalitáriánus jellegén. Így ami Magyarországon történik, az bizonyos értelemben politikán kívüli jelenség, mivel a politikai erők partneri viszonya nem alakulhat ki.

Kis János másik irányból, de – bizonyos értelemben párhuzamosan haladva – szintén eljut odáig, hogy az új közjogi rendszer autokrácia. Ő azt mérlegeli, hogy a demokráciába visszasegítő vagy az attól távolító erők vannak-e a túlsúlyban a rendszer egészét tekintve – s arra az értékelésre jut, hogy az utóbbi erők győzedelmeskedtek.⁸⁹

A különböző elutasító álláspontok elfogadásából más-más stratégiák következnek. Mindkét álláspont mást üzenhet például a jogállam morzsáit foggal és körömmel védelmező, hazai és nemzetközi pereket vivő civil jogvédőknek, és mást az állami intézményrendszer kínálta „védelem” helyett más utakat keresőknek. A második („radikális”) álláspont elfogadása közelebb visz az állami intézmények jogállami működésével nem számoló olyan stratégiák előtérbe helyezéséhez, mint amilyenek a polgári engedetlenségi akciók. Hiszen ha nem érvényesül a fékek és elensúlyok rendszere, az azt is jelenti, hogy a politikailag motivált ügyekben a hazai bíróságok nem döntenek függetlenül. A nemzetközi bíróságok elmarasztaló döntései pedig megszületnek ugyan, de azok a jelenlegi politikai rendszerben nem hoznak rendszerszintű változásokat.⁹⁰ A pereskedésnek, igaz, még ekkor is lehet értelme a hazai bíróságok előtt; addig, amíg akadnak még a politikailag motivált ügyek között olyanok is (például a vörösiszap-ügy), amelyekben a bíróságok a kormány akaratával szembe menve ítéleznek.

Összefoglalva: az általam radikálisnak nevezett olvasat – amelyet a kormányzati retorika feltehetően „idegenszívű”-nek nevezne – írja le szerintem a legjobban a rendszert. A radikális olvasat cselekvési programja a polgári engedetlenség; az értelmezés kiindulópontja a rendszer(ek)en kívül van, kiindulópontja pedig bármely egalitáriánus olvasat lehet. Ennek az álláspontnak az értelmében az Alkotmánybíróságot, a bíróságokat és más intézményeket az Alaptörvény nem korlátozza a kormányzati politika követésében. Ezt támasztja alá a következő eset is: az Alkotmánybíróság 3148/2016. (VII. 22.) AB végzésében elutasította a Kúria Kfv.II.37.414/2015/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt. Az ügyben egy szülő gyermekét szerette volna szegregált intézményből integráltba átíratni, kérelmét elutasították, s a bíróságok előtt nem talált jogvédelmet. Az indítványozó az AB-hez benyújtott kérelmében más alapjogok mellett a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a megsértésére is hivatkozott. Az AB elutasító végzése úgy találta, hogy az indítványozó

„nem jelölt meg olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne figyelembe venni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét”.⁹¹ A jogerős bírósági ítélethez és az AB döntéshez hozzáfűzhető: nem alkotmányos demokrácia az az állam, ahol nincsenek olyan intézmények, amelyek védelmet nyújtanának az egyének számára az intézményes szegregációval szemben.

Közjogi rendszer	
elemzés belső nézőpontból	elemzés külső nézőpontból
alkotmánypropaganda együttműködő elfogadó mérsékelt elutasító	radikális elutasító

Mindebből az is következik, hogy az Alaptörvény legitimitását elutasító és az azt elfogadó szerzők, amikor az Alaptörvény belső nézőpontjából tesznek kijelentéseket, akkor az ellenkező morális álláspont ellenére módszertanilag ugyanazt csinálják, s ebben a tekintetben a diskurzus is lehetséges közöttük. Ettől még az elutasítók belső nézőpontú Alaptörvénykritikáinak mások a motivációi, és eltérő alapállásuk fényében más eredményeket is érnek el.

Mindezt összegezve – a jogirodalom újabb irányait látva –, a Magyarországgal kapcsolatos alkotmányjogi szakmai diskurzus jövőbeni alakulását illetően bizakodóak lehetünk. A magyarországi közjogi változások iránti fokozott érdeklődést mutatja, hogy az Alaptörvényről szóló írások jelentős figyelmet és teret

kaptak a nemzetközi jogirodalomban is – ezt az eddig tárgyalt művek is jelzik. A nemzetközi érdeklődést egyrészt megalapozta, hogy az Alaptörvény volt az első olyan tagállami alkotmány, amelyet a lisszaboni szerződés után

fogadtak el,⁹² másrészt Magyarország – uniós tagállamként véghezvitt – illiberális fordulata is méltán került a figyelem középpontjába.⁹³ Elméleti reflexiókra adtak lehetőséget a politikai közösségnek az Alaptörvény által sajátos módon definiált határai is.⁹⁴

Jól követhető a magyarországi Alaptörvény példáján az az új jelenség, amikor a nemzetközi intézmények már az alkotmányokkal szemben fogalmaznak meg kritikákat, amelyek az uniós tagállamok esetén – legalábbis részben – a lisszaboni szerződésre támaszkodnak. Ez a folyamat összekapcsolódott

egyres nemzetközi intézmények, mint a Velencei Bizottság, tekintélyének növekedésével,⁹⁵ illetve az uniós jog kikényszeríthetőségének újragondolásával ('rule of law mechanism'). Továbbá, az Alaptörvény jelezte változásokat sokan olyan eseményekként értékelték, amelyek az Európai Unió összes tagállama számára intő jelként szolgálhatnak. Scheppelle is felhívta rá a figyelmet, hogy a tágabb szomszédságunkban milyen érdeklődés kísérte a magyar „megoldásokat”,⁹⁶ ennek legeklatásabb példáját a 2016-ban zajló lengyelországi események adják. Az a jelenség, hogy az Alaptörvény szembefordult a lisszaboni szerződésben megjelenített alkotmányos értékekkel, azt az új veszélyt is jelezte, hogy az EU-ellenesség a tagállamokban alkotmányosságellenességgé válhat; azaz, az Unióval szembeni bizalmatlansághoz az alkotmányos demokrácia iránti gyanakvás társul. De olyan, a szakirodalom által előszeretettel tárgyalt kérdések is elemezhetők a magyarországi szabályozás példáján keresztül, hogy például a fordított Solange-elv⁹⁷ működhet-e. A magyarországi közigazgatási változások által felvetett egyes kérdések újra- és továbbgondolása a továbbiakban remélhetően egy mind konstruktívabbá váló szakmai diskurzus keretében történik meg. A vitát segítheti annak a szempontnak a szem előtt tartása, hogy az eltérő szakmai álláspontok mögött rendre különböző erkölcsi állásfoglalások és eltérő jogtudományi szerepfelfogások húzódnak meg.

JEGYZETEK

1. BÓDIG Mátyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia. Jogelméleti módszertani vizsgálódások*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004, 536.
2. PAKSY Máté: *Hart „visszatérő kérdései” és a francia jogbölcseleti hagyomány* (Doktori értekezés), Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2011, <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Paksy%20M%C3%A1t%C3%A9%20PhD.pdf>
3. Lásd ehhez az erény-jogelmélet összefoglalását SZERLETICS Antal: Erény-jogelmélet (Virtue jurisprudence) in: FEKETE Balázs – FLECK Zoltán: *Tanulmányok a kortárs jogelméletéről*, Budapest: ELTE, 2015, 285–310.
4. TÓTH Gábor Attila: *A jogok törvénye: Értekezések az alkotmányos szabadságról*, Budapest, Gondolat, 2014, 261.
5. A 2010 utáni rendszer antiegalitárius jellegét több tanulmány is tárgyalja. Az álláspont kifejtése először a következő szövegekben jelent meg: Kriszta Kovács: Equality: The Missing Link, in *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, ed. Gábor Attila TÓTH, Budapest, Central European University Press 2012. Illetve lásd még a következő írásokat: MAJTÉNYI Balázs: Alaptörvény a nemzet akaratából, *Állam- és Jogtudomány* 2014/1, 77–96; illetve angol nyelven: Balázs MAJTÉNYI: The Nation's Will as Trump in the Hungarian Fundamental Law, *European Yearbook on Human Rights* 2015, 247–260; CHRONOWSKI Nóra: Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharában részekre szakadt nemzetünk, *Állam és Jogtudomány*, 2015/1, 3–18.
6. MAJTÉNYI (5. vj.) 96.
7. Ez a gondolatmenet támaszkodik Bódig Mátyás által az önkényuralmi rendszerek analitikai jelentőségéről írtakra; lásd: BÓDIG (1. vj.) 543–545.
8. SCHWEITZER Gábor: Molnár Kálmán és a két világháború közötti alkotmányjogtudomány dilemmái, *MTA Law Working Papers* 2015/33, SCHWEITZER Gábor: „A tisztességes jogtanár” – Molnár Kálmán pályaképe [könyvkézirat, 2016]; SCHWEITZER Gábor: Az alkotmányjog-tudomány képviselőinek reflexiói az ún. zsidótörvényekre 1938–1943 között, *Állam- és Jogtudomány* 2014/4, 77–96.
9. Lásd például MOLNÁR Kálmán: *Alkotmányjogi reformjaink az 1937 és 1938 években*, Pécs, Dunántúli Pécsi Egyetemi Könyvkiadó, 1938.
10. A kiadványok: SZONTAGH Vilmos: A zsidótörvény jogtudományos szemléletben, Miskolc, Ludvig István Könyvnyomdája, 1939; KAAS Albert: *A zsidókérdés*, Budapest: Stádium Sajtóvállalat Rt., 1938. A legitimálók szerepéről és nézetéről lásd: SCHWEITZER (8. vj.) 87–88.
11. SCHWEITZER (8. vj.) 14.
12. SCHWEITZER (8. vj.) 83.
13. PAKSY (2. vj.); Jacques ADLER: The Jews and Vichy: Reflections on French Historiography, *The Historical Journal* 2001/4, 1065–1082.
14. PAKSY (2. vj.) 15.
15. PAKSY (2. vj.) 79; illetve Eric MILLARD: Arguments on Semi-Presidentialism: A Critical Analysis, *Romanian Journal of Comparative Law*, 2014/1, 11–34.
16. PAKSY (2. vj.) 76–78.
17. PAKSY (2. vj.) 74.
18. SÓLYOM Péter: Összeköt vagy összeláncol? Egy keresztény alkotmányelmélet margójára, *Fundamentum* 2012/3.
19. A konferencia anyagát a következő kötet adta közre: *A köztársasági alkotmány 20 éve*, szerk. Kocsis Miklós, ZELLER Judit, Pécs, PAMA Könyvek, 2009.
20. Az előadót nem nevesítve idézi fel Tóth Gábor Attila 2009-ben a Magyar Alkotmányjogászok Egyesülete, a Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány (PAMA) és a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara 2009. szeptember 25-én „A köztársasági alkot-

- mány 20 éve” címmel rendezett konferenciáján történeteket; lásd: TÓTH Gábor Attila: Lenni vagy nem lenni? *Élet és Irodalom*, 2009. december 18.
21. Tóth Gábor Attila előadása, „Az alkotmányjog akadémiai diskurzusai az Alaptörvényről” címmel az *Alkotmányjog az Alaptörvény után* című konferencián hangzott el, az ELTE Társadalomtudományi Karán, 2012. november 23-án. A konferencia előadásainak összefoglalóját lásd: GACS Katalin – FINSZTER Nóra – SÍDÓ Orsolya: Alkotmányjog az alaptörvény után (konferenciabeszámoló), *Fundamentum* 2012/4, 129–134, illetve TÓTH (4. vj.) 258–260.
 22. Nyilván Tóth kötete mellett az elutasító álláspontnak más összefoglalásaira is lehet hivatkozni. Lásd például: *Opinion on Hungary's New Constitutional Order: Amicus Brief to the Venice Commission on the Transitional Provisions of the Fundamental Law and the Key Cardinal Laws*, eds. Gábor HALMAI and Kim Lane SCHEPPELE (eds.), with Miklós BÁNKUTI, Tamás DOMBOS, Zoltán FLECK, Gábor HALMAI, Krisztina ROZGONYI, Balázs MAJTÉNYI, László MAJTÉNYI, Eszter POLGÁRI, Kim Lane SCHEPPELE, Bernadette SOMODY, Renáta UITZ. (magyarul és angolul is elérhető a következő linkről: https://sites.google.com/site/amicusbrief_hungary). Továbbá: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vehet fel az Alaptörvény? *Magyarország új alkotmányossága*, szerk. DRINÓCZI Tímea, Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2011, 45–64; MAJTÉNYI László: *Romok ormán. Magyarország legújabb története*, Budapest, Magvető, 2014, III. fejezet (Harc az alkotmányért); Tímea DRINÓCZI, Nóra CHRONOWSKI, Miklós Kocsis: What questions of interpretation may be raised by the new Hungarian constitution? *International Constitutional Law Online Journal* 2012/1, 41–64.
 23. Az „Alaptörvény barátai” kifejezés például megjelent a következő kötet értékelése kapcsán: *The Basic Law of Hungary A First Commentary*, eds. Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA – András Zs. VARGA, (Dublin, Clarus Press – National Institute of Public Administration, 2012. A kötetben közreműködőként (‘contributor’) feltüntetett (a recenzióban magát a szöveg egyik fordítójaként meghatározó) Orbán Endre a közös munkájukról írt recenzióban idézi a Kis Norbert által a kommentár hivatalos bemutatóján mondottakat, miszerint a kötet szerzői az „Alaptörvény barátai”. ORBÁN Endre: The Basic Law of Hungary – A First Commentary (könyvismertető), *De Iurisprudencia et Iure Publico* 2012/1–2. sz. http://www.dieip.com/2012_1_07.pdf. „Az Alaptörvény barátai” és „az Alaptörvény kritikusai” különbségtételt használják a következő recenziók is: MAJTÉNYI Balázs: Alkotmánypropaganda – Megjegyzések Az Alaptörvény barátainak „első kommentárjához”, *Fundamentum* 2012/2, illetve SÓLYOM (18. vj.) .
 24. JAKAB András: Halmai Gábor: Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció, *Állam- és Jogtudomány* 2013/3–4, 123–127.
 25. Lásd ezzel kapcsolatosan például Zoltán SZENTE: The Decline of Constitutional Review in Hungary: Towards a Partisan Constitutional Court? in *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development: Discussing the New Fundamental Law of Hungary*, eds. Zoltán SZENTE, Fanni MANDÁK, Zsuzsanna FEJES, Paris: L’Harmattan, 2015, 185–210; vagy SZENTE Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben, *Közjogi Szemle* 2011/3, 1–13.
 26. SZENTE Zoltán: Az Alaptörvény és az alkotmányos változások szakmai és tudományos reflexiói 2010 után. *Fundamentum* 2015/2–3.
 27. JAKAB (24. vj.) 123–127.
 28. Lásd ehhez például TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen*, Budapest, Osiris, 2009; vagy MAJTÉNYI Balázs: *Félreértett jogosultságok: Bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon*, Budapest, L’Harmattan, 2010.
 29. JAKAB (24. vj.) ide sorolja például a következő írásokat: TRÓCSÁNYI László: Az Alaptörvény elfogadása és fogadtatása, in *Az új Alaptörvény és a jogélet reformja*, szerk. VARGA Norbert, Szeged, SZTE ÁJK, 2013, 293–302; TRÓCSÁNYI László: Alaptanok, in *Bevezetés az alkotmányjogba*, szerk. TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs, Budapest, HVG–ORAC, 2012, 19–76. De ide sorolhatók más szövegek is például a következő művek: TÓTH Zoltán József: Az új Alaptörvény: a történeti hagyományok és a monetáris hatalom. Gondolatok az új Alaptörvényről a 2014-es választások előtt, *Polgári Szemle*, 2014/1–2.; István STUMPF: The Fundamental Law of Hungary, *Hungarian Review* 2014/2, 43.
 30. Erre példa RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*, Budapest, Patrocinium, 2012.
 31. JAKAB (24. vj.) 125.
 32. TÓTH (4. vj.) 2014).
 33. SZENTE (26. vj.) 63.
 34. A már említett első „kommentár” például kevésbé reflektál az ellentétes álláspontú szerzők műveire. Lásd ehhez MAJTÉNYI (23. vj.).
 35. SZENTE (26. vj.) 63.
 36. SZENTE (26. vj.) 65.
 37. SZENTE (26. vj.)
 38. SZENTE (26. vj.) 65–66.
 39. SZENTE (26. vj.) 65.
 40. SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*, Budapest: KJK – MTI Állam- és Jogtudományi Intézet, 1996, III. fejezet (Veszedelemes viszonyok: a hatalom megosztása és a hatalmi ágak szétválasztása).

41. *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's New Fundamental Law*, ed. Gábor Attila TÓTH, Budapest, CEU Press 2012.
42. Gábor Attila TÓTH: Preface, in *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's New Fundamental Law*, ed. Gábor Attila TÓTH, Budapest, CEU Press 2012, IX.
43. Renáta URTZ: Freedom of Religion and Churches: Archeology in a Constitution-making Assembly, in *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's New Fundamental Law*, ed. Gábor Attila TÓTH, Budapest, CEU Press 2012, 234.
44. Miklós BÁNKUTI – Gábor HALMAI – Kim Lane SCHEPPELE: From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions, in *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's New Fundamental Law*, ed. Gábor Attila TÓTH, Budapest, CEU Press 2012, 268.
45. A más európai alkotmányokban megjelenő, hasonlóan rossz gyakorlatokra való hivatkozás a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek kétségbevonásának az egyik eszköze lehet. Ostoba rendelkezéseket természetesen máshol is találunk, például az orosz alkotmány 38. cikkében is megjelenik a magyar alkotmányban szereplő, a szülőkről való gondoskodási kötelezettséghez hasonló előírás. De ostoba rendelkezések a szilárd alkotmányos rendszerek alkotmányaiban is előfordulhatnak; lásd William N. ESKRIDGE – Sanford LEVINSON (szerk.): *Constitutional Stupidities/Constitutional Tragedies*, New York – London, NYU Press, 1998. A mű szerzői a felvilágosodás egyik remekművének, az Egyesült Államok alkotmányának az általuk legostobábbnak tartott részeit elemzik. S valóban lehet például annak a rendelkezésnek az értelmetlen volta mellett érvelni, amely megköveteli, hogy az USA elnöke született állampolgár legyen.
46. Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA – András Zs. VARGA (eds.): *The Basic Law of Hungary A First Commentary*, Dublin: Clarus Press – National Institute of Public Administration, 2012.
47. Jakab András e kötet védelmében jegyzi meg, hogy annak írását az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek elfogadása előtt fejezték be. JAKAB (24. vj.) 124.
48. Lásd ezzel kapcsolatosan MAJTÉNYI (23. vj.), 147–150, illetve FEKETE Balázs: *The Basic Law of Hungary. Jogi iránytű* 2012/1, 17.
49. *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?* eds. Ellen Bos – Kálmán PÓCZA, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014.
50. Kálmán PÓCZA: Kontroverse Verfassunggebung mit Kompromisslösung? Text und Kontext des ungarischen Grundgesetzes, in *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?* eds. Ellen Bos – Kálmán PÓCZA, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014, 224.
51. Herbert KÜPPER: Alter Wein in neuen Schläuchen? Die Spielregeln für die Politik in Ungarns alter und neuer Verfassung, in *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?* eds. Ellen Bos – Kálmán PÓCZA, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014, 240.
52. KÜPPER (51. vj.) 247.
53. KÜPPER (51. vj.) 238.
54. Balázs SCHANDA: Zwei Jahre danach. Die Chancen des ungarischen Grundgesetzes von 2011, in *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?* eds. Ellen Bos – Kálmán PÓCZA, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014, 303.
55. Lásd például: Attila VINCZE: *The New Hungarian Constitution: Redrafting, Rebranding or Revolution?* *Vienna Journal on International Constitutional Law* 2012, 88–109; András JAKAB – Pál SONNEVEND: Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2012, 79–102; Herbert KÜPPER: Ungarns neues Grundgesetz von 2011. Kein Grund zum Jubel, aber auch noch nicht das Ende der Demokratie. *Südosteuropa-Mitteilungen* 2012/3, 80–101; és Herbert KÜPPER: Quo vadis, Hungaria? Kritik der ungarischen Verfassung, *Osteuropa* 2011, 135–144; Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések viszonya. *Pázmány Law Working Papers* 2012/2, <http://plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/2012/47-2012-02.html>; András JAKAB: On the Legitimacy of a New Constitution – Remarks on the Occasion of the New Hungarian Basic Law of 2011, In: *Crisis and Quality of Democracy in Eastern Europe*, eds. Miodrag A. JOVANOVIĆ – Đorđe PAVIĆEVIĆ, The Hague, Eleven International Publishing, 2012, 61–76; András JAKAB – Pál SONNEVEND: Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary, *European Constitutional Law Review* 2013/9.
56. CSINK Lóránt – Fröhlich Johanna: A régiek óvatossága. Megjegyzések az Alaptörvény negyedik. módosításának javaslata kapcsán, *Pázmány Law Working Papers* 2013/1. <http://plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/2013/90-2013-1.html>, 4.
57. „Magyarországon az AB határozta meg a rendszerváltás stílusát: kérelmetlenül mércévé tette az alkotmányt.” Sólyom László: Az alkotmány őrei (előadás), *Mindentudas.hu*, 2005. május 23., <http://mindentudas.hu/el%C5%91ad%C3%A1sok/tudom%C3%A1nyter%C3%BCletek/t%C3%A1rsadalomtudom%C3%A1ny/133-%C3%A1llam-%C3%A9s-jogtudom%C3%A1nyok/6110-az-alkotmany-orei.html> Lásd a témáról részletesebben: SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest: Osiris, 2001.

58. SAJÓ (40. vj.) I. fejezet: Az alkotmány mint félelem és fogadás.
59. *Uott.*
60. HERBERT KÜPPER: Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírói kontroll – megoldás az „örökkévalósági klauzula”? *Közjogi Szemle* 2013/ 4, 1–18; HERBERT KÜPPER: Hol vagyok én a szövegben?, in *Mérlegen az Alaptörvény: (Interjúkötet hazánk új alkotmányáról,* szerk. MOLNÁR Benedek, NÉMETH Márton, TÓTH Péter, Budapest, HVG–ORAC, 2013, 89–110.
61. VÖRÖS Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után: Az AB döntése, a Velencei Bizottság és az Európai Parlament állásfoglalásai, *Fundamentum* 2013/3, 53–65.
62. VÖRÖS (61. vj.) 63.
63. HERBERT KÜPPER (KÜPPER, 60. vj.) hivatkozik például a következő Vörös Imre-írásra: Vörös Imre: Az alkotmányban korlátozott alapvető jogról és az ilyen alkotmányról. Glossza az Alaptörvény negyedik módosításához, *Fundamentum.hu*, 2013. május 15. http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/vorosi_korkerdes.pdf
64. *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, eds. Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND, Oxford–Portland, Hart, 2015.
65. LÁSZLÓ SÓLYOM: The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary, in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, eds. Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND, Oxford–Portland, Hart, 2015, 28.
66. SÓLYOM (65. vj.) 31.
67. KOVÁCS KRISZTA: „Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve”: Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget, *Fundamentum* 2013/1, 29.
68. PÁL SONNEVEND, ANDRÁS JAKAB and LÓRÁNT CSINK: The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary, in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, eds. Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND, Oxford–Portland, Hart, 2015, 63.
69. ANDRÁS JAKAB – Pál SONNEVEND: Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary, *European Constitutional Law Review* 2013/9.
70. SÓLYOM (65. vj.) 31.
71. SZENTE (26. vj.) 67.
72. PÁL SONNEVEND, ANDRÁS JAKAB, LÓRÁNT CSINK: The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary, in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, eds. Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND, Oxford–Portland, Hart, 2015, 63.
73. SONNEVEND–JAKAB–CSINK (72. vj.) 108.
74. SONNEVEND–JAKAB–CSINK (72. vj.) 107.
75. FERENC HÖRCHER: Communal Values in the New Hungarian Fundamental Law, in *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?* eds. Ellen Bos – Kálmán PÓCZA, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014.
76. Kálmán PÓCZA : Verfassunggebung in feindseliger Atmosphäre mit einer Kompromisslösung am Ende? Text und Kontext des ungarischen Grundgesetzes, in *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?* eds. Ellen Bos – Kálmán PÓCZA, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014, 229.
77. ZOLTÁN SZENTE, FANNI MANDÁK, ZSUZSANNA FEJES: Introduction, in *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development: Discussing the New Fundamental Law of Hungary*, eds. Zoltán SZENTE, Fanni MANDÁK, Zsuzsanna FEJES, Paris: L’Harmattan, 2015.
78. SONNEVEND–JAKAB–CSINK (72. vj.) 108.
79. MAJTÉNYI (5. vj.) 96.
80. Lásd például: PÓCZA (76. vj.) 222.
81. SÓLYOM Péter: Az „elkülönbözödés” kényszerei, *Szuveren.hu*, 2013. május 2.: <http://szuveren.hu/jog/az-elkulonbozodes-kenyszerei>
82. TÓTH (4. vj.) 260.
83. SÓLYOM (81. vj.).
84. TÓTH (4. vj.) 269.
85. CHRISTOPHER MCCRUDDEN: Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights, *European Journal of International Law* 2008/4, 655–724.
86. MAJTÉNYI Balázs – MAJTÉNYI György: Posztkolonializmus, avagy a társadalmi igazságtalanság politikája, *Fundamentum* 2015/1, 62–68.
87. KEGYE Adél: Áldott szegregáció, *Fundamentum* 2015/1, 75–85.
88. Lásd: <https://www.youtube.com/watch?v=wSvZ-NjPnJBE>
89. Lásd: <https://www.youtube.com/watch?v=wSvZ-NjPnJBE>
90. Lásd például a következő strasbourgi döntést: Hagyó Magyarország elleni ügye, No. 52624/10 (23 April 2013); illetve luxemburgi ügyet: a Bizottság Magyarország elleni ügye, C-288/12, (2014), ECR I-237.
91. 3148/2016. (VII. 22.) AB végzés [16].
92. CATHERINE DUPRÉ: Unconstitutional Constitution: A Timely Concept, in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, eds. Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND, Oxford–Portland, Hart, 2015, 352.

93. Tilman ALTWICKER: Convention Rights as Minimum Constitutional Guarantees? The Conflict between Domestic Constitutional Law and the European Convention on Human Right, in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, eds. Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND, Oxford–Portland, Hart, 2015.
94. Zsolt KÖRTVÉLYESI: From „We the People” to „We the Nation”, in *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary’s New Fundamental Law*, ed. Gábor Attila TÓTH, Budapest, CEU Press, 2012.
95. Joakim NERGELIUS: The Role of the Venice Commission in Maintaining the Rule of Law in Hungary and in Romania, in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, eds. Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND, Oxford–Portland, Hart, 2015, 307.
96. Kim Lane SCHEPPELE: Understanding Hungary’s Constitutional Revolution in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, eds. Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND, Oxford–Portland, Hart, 2015.
97. BOGDANDY, von A, ANTPÖHLER C, DICKSCHEN J, HENTREI S, SMRKOLJ M és KOTTMANN M: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2012/72.

„... HOGY NE KELLJEN A MŰLTAT »VÉGKÉPP ELTÖRÖLNI«”

LÉVAY MIKLÓS ALKOTMÁNYBÍRÓVAL
KAZAI VIKTOR ZOLTÁN BESZÉLGET

Azt sehol sem tanítják, hogyan legyen valaki alkotmánybíró. Ön hogyan „tanult bele” az alkotmánybírói feladatokba?

Az első időszak nehéz volt. Aki azt állítja, hogy egy másik foglalkozásból vagy hivatásból egyszerűen átült az alkotmánybírói székbe – még akkor is, ha a saját szakterülete közel áll az alkotmányjoghoz –, az valószínűleg túloz egy kissé. Alkotmánybírónak lenni nem egy olyan szakma, hivatás, amelyre előre fel lehetne készülni. Akkor érti meg az ember, hogy mit jelent alkotmánybírónak lenni, és hogy mit jelent az alkotmánybíráskodás, amikor bekerül a testületbe.

Nagyon sokat köszönhetek Bihari Mihálynak, az Alkotmánybíróság akkori elnökének, aki szakmailag és emberileg is támogatott, jótanácsokkal látott el.

A mielőbbi adaptációban nagy szerepe volt törzskari munkatársaimnak. Én gyakorlatilag Erdei Árpád helyére mentem – ő volt korábban az egyik bíró, aki büntetőügyekkel foglalkozott –, aki azt javasolta, hogy dolgozzam az ő stábjával, mert az megkönnyíti a szakmai beilleszkedésemet. A javaslatát elfogadtam, és a törzskari munkatársak valóban sokat segítettek abban, hogy beletanuljak az alkotmánybírói munkába. A teljes ülésre viszont már csak egyedül mehettem, ahol nagyon kellett figyelni.

A teljes ülésen az új bírók mindig „hátról”, az elnöktől távolabb ülnek. Ennek következtében előre figyeltem, mert rendkívül hasznos volt hallani a tapasztaltabb bírók véleményét, vitáit; mindnyájuktól sokat tanultam erről a szakmáról. Külön említést érdemel, hogy Bihari Mihály az üléseken minden adott ügy végén, mint egy jó tanár, összefoglalta az esetet és az érintett alkotmányossági problémát, ami egy kezdő bíró számára nagyon hasznos volt.

Az első jelentős ügy, ahol először igazán átéreztem, hogy mit jelent az alkotmánybírói pozíció, a 135/B/2006-os, 2007. május 21-én elfogadott határozat volt, amelyhez különvéleményt fűztem. Az indítvány a rendőrségi törvény azon szakaszát támadta, amely szerint a fedett nyomozó a gondatlan emberöléssel bezárólag elkövethet bűncselekményt, és

annak eldöntése, hogy eljárás indul-e ellene, az ügyész diszkrecionális jogkörébe tartozik. Úgy gondoltam, hogy meg kellett volna semmisíteni a támadott rendelkezést az élethez való jog és a jogbiztonság elvének sérelme alapján. Ez a különvélemény volt az első önálló alkotmánybírói megnyilvánulásom, éppen egy hónappal a mandátumom kezdete után. Bár a többség nem osztotta a véleményemet, de máig elégedetten gondolok erre, mint az első olyan esetre, amikor igazán világossá vált számomra egy alkotmányossági probléma. Erre a különvéleményre azóta is büszke vagyok.

Volt bármilyen célkitűzése, hogy mit akar elérni alkotmánybíróként?

Igen, volt. Nagy figyelemmel követtem korábban is a büntetőjogi tárgyú döntéseket, az alkotmányos büntetőjog mint értékelési formula körül kialakult vitát. Ekkorra már a büntetőjognak, büntető igazságszolgáltatásnak számos intézményét érintette az Alkotmánybíróság gyakorlata, így például a büntetőjogi szankciórendszert, a sértettek, áldozatok jogait, a büntetőeljárás garanciáit vagy az elítéltek jogait. Az előzőekkel összefüggésben kettős célkitűzésem volt. Egyrészt az érdekelt, hogy az alkotmányos büntetőjog mint értékelési formula alkalmazható-e a széles értelemben vett büntető igazságszolgáltatás, a büntetőpolitika egyéb területein, illetve, hogy ezeken a területeken milyen alapjogi korlátok érvényesülhetnek. Másrészt, ehhez szerettem volna hozzátenni valamit a saját szakterületemről. Például, hogy egy cselekmény bűncselekménnyé nyilvánításának alkotmányossági vizsgálata során a szükségességi-arányossági mérce tartalma gazdagítható-e. A büntetésekkel kapcsolatos alkotmányossági követelmények kapcsán pedig a büntetés embertelenségének korunkbeli kritériumai foglalkoztattak.

Számos büntetőjogi tárgyú határozatnak volt az előadó bírója. Mely határozatokat emelné ki, amelyek Ön szerint igazi előrelépést hoztak a hazai alkotmányjogi fejlődésben?

Azzal kezdeném, hogy az előbb említett két cél között, úgy érzem, az elsőt illetően sikerült eredményt elérnem, a másodikat illetően kevésbé. Ehhez persze hozzá kell tenni, hogy az Alkotmánybíróság nem „hivatalból jár el”, hanem indítvány alapján, és bár az ügyeknek van előadó bírója, a határozat testületi döntést jelent. Két határozatot azonban kiemelnék, mégpedig a 144/2008-ast és a 20/2013-ast. Az előbbi határozat a bűnügyi nyilvántartással mint a büntető hatalom „kiszolgáló eszközével” kapcsolatos, az utóbbi pedig a másodlagos büntetőjogi következményekkel (angol terminológia szerint: 'collateral consequences'). Ennek a joghatáranak a lényege, hogy bár az elítélt személy a mentesítése után büntetlen előéletűnek tekintendő, azonban bizonyos foglalkozási területeken (például vagyonvédelem, légiközlekedés) a törvények további feltételeket, várakozási időt szabnak meg az elhelyezkedni kívánó korábbi elítéltekkel szemben. A két határozat nyomán azt tekintem előrelépésnek, hogy az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az állami büntetőhatalom büntető igazságszolgáltatáson kívüli eszközeinek alkalmazása esetén is érvényesül az a követelmény, hogy azok ne lépjenek túl a büntetőjogi intézmények alkotmányos korlátain. Ez pedig abból fakad, hogy az államnak kötelessége biztosítani, hogy az elítéltek ne kelljen egy életen át viselni egykori elítélése bélyegét, megilleti őt a társadalomba visszailleszkedés lehetősége, a rehabilitációhoz való jog. Ezt a jogot az Alkotmánybíróság még a 144/2008-as határozatban vezette le az emberi méltósághoz való jogból, majd a 20/2013-as határozatban az Alaptörvény alapján erősítette meg ezt a testület. Az említett határozatok révén a kriminálpolitika újabb területére vonatkozóan állapította meg az Alkotmánybíróság az állam büntetőhatalmának alkotmányos korlátait.

Sajnos, nem csak előrelépések történtek a jogfejlődésben, de hátraarcok is. Több fontos büntető tárgyú határozata is van az Alkotmánybíróságnak, amelyekhez Ön különvéleményt fűzött. Ilyen például a 3142/2013-as AB határozat, amely ügyfoglalt állást, hogy a fiatalkorúak szabálysértési elzárása nem alaptörvény-ellenes. Különvéleményében – többek között – hangsúlyozza: „gyermekekben a represszív megközelítés helyett a rehabilitációt és a helyreállító igazságszolgáltatást kell követni”. Ennek fényében hogyan értékelné alkotmányossági szempontból a fiatalkorúakra vonatkozó szabálysértési és büntetőjogi szabályozást?

A fiatalkorúak szabálysértési elzárása az egyik olyan kérdés, amelyet illetően sajnálom, hogy

nem sikerült az álláspontomat érvényre juttatni. De hadd kezdjem egy kicsit távolabbról. Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye végrehajtását a Gyermekjogi Bizottság ellenőrzi. A Bizottság azonban nem csak az Egyezményt, hanem egyéb ENSZ-normákat is bevon a vizsgálatába, mint például az ún. Pekingi Szabályokat (a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszerére vonatkozó, az ENSZ Közgyűlése által 1985-ben elfogadott dokumentum). A Bizottság minden alkalommal, amikor Magyarországot értékelt, szóvá tette, hogy az igazságszolgáltatási rendszer nem tartja kellő mértékben szem előtt a „gyermek mindenképp felett álló érdekét”: a „gyermek bünelkövetők” (a 18 éven aluli elkövetők) esetében a büntetőjogi szabályozásnak nagyobb hangsúlyt kellene helyezni a büntetés helyett a nevelésre. A szabálysértési elzárás intézményét is kifejezetten kifogásolta a Bizottság. Ez tehát álláspontom szerint azt jelenti, hogy a fiatalkorúak szabálysértési elzárása nincs összhangban a nemzetközi jogi követelményekkel, ezért sérti az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését.

A szabálysértési szankciórendszerből az a visszaszempont következik, hogy pénzbírság vagy közérdekű munka helyett nagyobb eséllyel szabható ki szabálysértési elzárás a fiatalkorúakkal szemben. Véleményem szerint az említett ügyben mulasztást kellett volna megállapítania az Alkotmánybíróságnak, mert a jogalkotó elmulasztotta a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói kötelezettségét azzal, hogy nem rendelkezett az elzárás helyettesítő, szabadságvesztéssel nem járó szankciók, illetve a szabadságvesztéssel járó büntetések elkerülésére lehetőséget teremtő eljárási intézmények bevezetéséről a fiatalkorúak esetében. A kérdés vizsgálatának különös súlyt ad, hogy a jelenlegi szabálysértési jog valójában a „kis kriminalitással” szembeni joganyagot jelenti. Ha pedig a szabálysértési jog gyakorlatilag „szabálysértési büntetőjog”, akkor rendelkezései között jelen kellene lenniük az említett szankcióknak, illetve intézményeknek. Szerintem csak ez felel meg a Gyermekjogi Egyezménynek és a Pekingi Szabályoknak. Egy valamit szeretnék még ehhez a kérdéskörhöz hozzátenni: alkotmányossági szempontból nem tekinthetjük a kifogásolt, valamint az ahhoz hasonló rendelkezések (pl. a Büntető Törvénykönyv szerint a fiatalkorúakkal szemben alkalmazható elzárás mint szankció) melletti érvnek, hogy ritkán alkalmazzák azokat.

A szabálysértési elzáráson kívül van olyan jogintézmény a magyar szabálysértési vagy büntetőjogban, amely Ön szerint az Alaptörvénybe vagy nemzetközi kötelezettségbe ütközik? Esetleg a büntethetőségi korhatár leszállítása?

A korhatár leszállítása alkotmányossági szempontból határeset, tekintettel arra, hogy a Btk. több korlátozó rendelkezést tartalmaz, annak érdekében, hogy 12 és 14 év közöttivel szemben a büntetőjog csak végső eszköz legyen. A mérlegelés során egy alkotmánybírónak is figyelemmel kell lennie arra, hogy mennyire észszerű ez a lépés, mennyire indokolható a tények, adatok alapján – ideértve a statisztikát, hasonló kultúrájú országok gyakorlatát stb. Ha kriminálpolitikai szempontból közelítjük meg ezt a kérdést, és megnézzük a gyermekbűnözésre vonatkozó hazai statisztikát, akkor tulajdonképpen semmi nem indokolta a szabályok szigorítását. Mint kriminológus, úgy vélem, hogy nem volt helyes a büntethetőségi korhatár leszállítása. A gyermekvédelmi rendszer fejlesztése sokkal indokoltabb lett volna. Alapvető kérdésnek azt tartom, hogy miként viszonyul a társadalom a bűnelkövető gyermekekhez. Álláspontom szerint senkinek sem érdeke az, hogy ezek a gyermekek a büntető-igazságszolgáltatás rendszerébe kerüljenek. Abban már bizonytalan vagyok, hogy a szakmai megalapozatlanság egyben a szabály alaptörvény-ellenességét is jelentené. Amit érdemes lenne alaposan megvizsgálni: az, hogy a nemzetközi kötelezettségeinkkel, különösen a Gyermekjogi Egyezményvel és – talán bizonyos fokú aktivizmus alapján mondom – annak szellemiségével mennyiben fér össze ez a lépés.

Hasonlóan különvéleményt fűzött a 3013/2015-ös AB végzéshez is, amely megszüntette az alkotmányjogi panaszeljárást, mondván, hogy a panasz benyújtását követően jelentősen megváltozott a tényleges életfogytiglani szabadságvesztésre vonatkozó jogi környezet, így az eljárás okafogyottá vált. Ön ezt vitatta különvéleményében; nem csak, hogy indokoltnak találta volna az új szabályozás felülvizsgálatát, de véleménye szerint az az Emberi Jogok Európai Egyezményével sincs összhangban. Most a testületnek ismét lehetősége lesz vizsgálni a kérdést. Ön szerint most másképp dönt a testület?

Hadd indítsak ismét egy kicsit távolabbról. Ez is egy olyan kérdéskör, amellyel nem volt szerencsém – ha fogalmazhatok ilyen profánul. Nekem a kilenc év során háromszor volt „közöm” a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztéshez („tész”). Egyik alkalommal sem az én álláspontomnak megfelelő döntés született. Az első alkalommal – a korábbi alkotmány idejében – a hetedik tervezet után adtam vissza az ügyet. Volt egy olyan pillanat, még 2010-ben, amikor többsége volt annak az álláspontnak, amelyet én képviseltem – tehát, amely alkotmányel-

lenességet állapított volna meg –, akkor azonban felmerült, hogy tévesen értelmezem az egyik vonatkozó strasbourgi döntést. Az újabb tárgyaláson már nem kaptam többséget, s ekkor, 2011-ben visszaadtam az ügyet. Bizonyos fokú szakmai elégtételt jelentett számomra az EJEB Nagykamarájának a Vinter kontra Egyesült Királyság ügyben hozott határozata, valamint egykori alkotmánybíró kollégám, Kovács Péter tanulmányának – amely a Paczolay Péter 60. születésnapjára készült ünnepi kötetben jelent meg – a következő, a „hét tervezetes” „tész”-ügyre utaló mondata: „Tény, hogy Lévy Miklós barátom előadó alkotmánybíróként végig következetesen képviselt tudományos álláspontja a Vinter ügyben a Nagykamarában 2013. július 9-én hozott [...] ítélet révén vitathatatlan megerősítést kapott – de: három évvel nagy és fájdalmas vitáink után [...].” Mint ahogy az is tény, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabhatósága bekerült az Alaptörvénybe.

A második alkalommal, tehát a 3013/2015-ös végzésnél, nem én voltam az előadó bíró. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés régi és új Btk.-szabályai esetében a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét kizáró rendelkezés alaptörvény-ellenességét állító bírói kezdeményezés alapján 2014 áprilisában indult eljárás alatt – 2014. május 20-án – megszületett az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a Magyar kontra Magyarország ügyben. Az ítéletből egyértelműen kitűnt, hogy a hazai szabályozás nem felel meg a strasbourgi követelményeknek. Ezt követően az Országgyűlés elfogadta a 2014. évi LXXII. törvényt, amelynek 109. §-a részletesen szabályozza a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt kötelező kegyelmi eljárását. Az Alkotmánybíróság teljes ülésének többsége úgy értékelte, hogy ezzel a lépéssel a magyar állam eleget tett a strasbourgi ítéletben foglalt követelményeknek, és okafogyottság címén megszüntette az eljárást. A különvéleményben azt kifogásoltam, hogy az Alkotmánybíróság nem végezte el a megtámadott büntetőjogi rendelkezések vizsgálatát, arra hivatkozva, hogy a kötelező kegyelmi eljárás szabályozásával okafogyottá vált a bírói kezdeményezést tartalmazó indítvány. Véleményem szerint – ahogy ezt a különvéleményben kifejtettem, és ma is ez az álláspontom – a kötelező kegyelmi eljárás szabályozása nem felel meg a strasbourgi kritériumoknak; egyrészt azért, mert a jogalkotó 25 év helyett 40 évben jelölte meg a felülvizsgálat legkorábbi időpontját, másrészt azért, mert a felülvizsgálat megengedhetőségéről a köztársasági elnök dönt, aki pedig döntésében nincs kötve a Kegyelmi Bizottság állásfoglalásához.

A harmadik alkalommal – nem sokkal mandátumom lejárt előtt – ún. valódi alkotmányjogi panasz eljárásban került a testület elé egy „tész”-es ügy. Tekintettel arra, hogy itt folyamatban lévő eljárásról van szó, csak annyit mondanék, hogy nem csupán azért kellett visszaadnom az ügyet, mert időközben lejárt a bírói mandátumom.

Ön szerint a 3013/2015-ös végzésben az Alkotmánybíróság impliciten elismerte, hogy a kötelező kegyelmi eljárásra vonatkozó szabályozás megfelel a strasbourgi kritériumoknak és az Alaptörvénynek, vagy tényleg csak arról volt szó, hogy konstataulta a szabályozás megváltozását, és önmagában a változás tényére alapozta a megszüntetést okafogyottság címén?

Álláspontom szerint a végzés 14. 15., 16. és 17. bekezdésében foglaltak arra utalnak, hogy az Alkotmánybíróság szerint a megváltozott jogi környezet megfelel a strasbourgi döntésben foglaltaknak. De ezt a testület minden vizsgálat nélkül állapította meg, semmilyen érdemi indokolást nem tartalmaz a határozat erre vonatkozóan.

Ön szerint sem lehet magának a tényleges életfogytiglani szabadságvesztésnek az alaptörvény-ellenességét megállapítani amiatt, mert az szó szerint szerepel az Alaptörvényben?

Véleményem szerint a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alaptörvény-ellenessége levezethető az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt, embertelen büntetés tilalmából, amely nem más, mint az emberi méltóság védelmének egy speciális változata. Ezen kívül ott van a Q) cikk (2) bekezdése, amely előírja, hogy a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját biztosítani kell. Ezeket a rendelkezéseket össze lehet mérni a „tész”-re vonatkozó alaptörvényi megállapítással [IV. cikk (2) bek. 2. mondat], majd meg lehet vizsgálni azok viszonyát. Hogy meg lehet-e semmisíteni alkotmányos intézményt? Ha következetes akarok lenni a 61/2011-es határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban kifejtett álláspontomhoz, akkor azt mondom, hogy szerintem az Alkotmánybíróság megállapíthatja, hogy ellentmondás feszül az Alaptörvény különböző rendelkezései között, és felszólíthatja arra az alkotmánymódosító hatalmat, hogy oldja fel ezt az ellentmondást.

És egy kiegészítés ehhez. Ablonczy Bálintnak az Alaptörvény „megismerését és megértését” célzó, *Az alkotmány nyomában: Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel* című könyvében Szájer József a

tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés „alaptörvényesítése” kapcsán elmondja, hogy „*azért kellett alaptörvénybe foglalni a kiszabás lehetőségét, hogy legalább alkotmányos akadálya legyen a büntetés megsemmisítésének*”, majd hozzáteszi: „*Hogy ez beleütközik-e a nemzetközi jogba, majd a jövőben konkrét esetek kapcsán kiderül. De ez is egy olyan vita, amit az alkotmányozó a szövegezésnél vállalt, éppen a társadalmi támogatás miatt.*” Tehát, az Alaptörvény megalkotói tisztában voltak azzal, hogy ebből vita lesz. Ezt a vitát pedig nem spórolhatja meg magának az Alkotmánybíróság, hiszen erre a fórumra tartozik leginkább ennek a vitának a lefolytatása – feltéve, ha kap megfelelő indítványt.

Három csapás, fiatalkorúak szabálysértési elzárása, a büntetési tételek megemelése az új Btk.-ban, az ún. középértékes szabály stb. A büntetőpolitikában fordulatot jelentett a 2010-es év, ettől kezdve gyakorlatilag csak szigorodik a magyar büntetőjogi szabályozás. Önnek erről mi a véleménye? Helyes irányba halad a jogalkotó? És ha nem, mit tudott tenni az AB ennek megfékezésében?

Itt most megint elő kell jönnie belőlem a kriminológusnak, márpedig az alkotmánybíró és a kriminológus énem nem egyeztethető mindig könnyen össze. Egy ideje Magyarországon is jelen van az, amit a kriminológus szakma büntetőpopulizmusnak hív, tehát a szakmai szempontokat, elméleti, jogalkalmazói megfontolásokat mellőző, a punitivitást előtérbe helyező, a közvélemény elvárásaira hivatkozó, a szigorú előtérbe helyező büntetőpolitika. Ennek egyik jellemzője a végrehajtandó szabadságvesztés hatásosságának hangsúlyozása, a büntetendő cselekmények számának gyarapítása, a büntetőeljárás szabályozásában a hatékonyság mindenek fölé helyezése. Az új Büntető Törvénykönyv megalkotása jó alkalom lett volna arra, hogy érdemi vitát lehessen folytatni egyes jogintézményekről, értékelni a bűnözési helyzetet, nemzetközi összehasonlítást végezni, az egyes intézmények gyakorlatát értékelni, azaz mindarra kitérni, amit a kodifikáció jelent. Mindez azonban elmaradt: nem volt valódi kodifikáció, csak törvényalkotás. Gyakorlatilag egy év alatt elkészült az új Btk. Álláspontom szerint jóval nagyobb mértékben kellett volna tényekre, szakmai véleményekre, szakpolitikát jelentő büntetőpolitikára alapozni az új szabályozást, nem pedig csupán politikai akaratra, ideológiai megközelítésekre, gyakorlati célszerűségi szempontokra.

Azok a példák, amelyeket Ön említett a kérdésében, nem feltétlenül alaptörvény-ellenesek – bár van, amelyikről ezt megállapította a testület –, de az

egyéb következményeik elég súlyosak, amint azt a börtönépesség alakulásán is látni lehet. Nagyon érdekes a százezer főre jutó börtönépesség alakulása Magyarországon. A rendszerváltozást követően, Antall József kormánya idején (lásd az 1993. évi Btk. módosítást) a börtönépesség csökkentése, a végrehajtandó szabadságvesztések gyakoriságának az akkori nyugat-európai szintre történő leszorítása büntetőpolitikai törekvés volt. A szocializmus idején ugyanis Magyarországon a százezer főre jutó börtönépesség 200 és 220 között mozgott. Az erőfeszítéseknek köszönhetően 1995-re ez a szám lement 121-re, ami jelentős csökkenés volt, még akkor is, ha az igazán fejlett nyugat-európai országokban ez a szám 80 körüli. Az utóbbi években a százezer főre jutó börtönépesség aránya ismét felkúszott 180 körülire. Ehhez a változáshoz kétféleképpen lehet viszonyulni. Az egyik felfogás szerint – és ez a felfogás nem csupán elméleti szakemberek álláspontja – egy ország civilizáltságának fokmérője a börtönépesség mérete; vagyis, hogy képes-e egy kormányzat közbiztonságot garantálni nagyszámú végrehajtandó szabadságvesztés kiszabása nélkül is. A másik szemlélet szerint elsősorban magas börtönépességgel teremthető közbiztonság. Ez a szemlélet uralkodik például az Amerikai Egyesült Államokban, de már ott is kezdik átgondolni ezt a fajta büntetőpolitikát.

Egyébként Magyarországon a börtönépesség – a statisztika fényében – nem azért növekszik, mert a bírók gyakrabban szabnak ki végrehajtandó szabadságvesztést, mint nyugat-európai társaik; sokkal inkább azért, mert hosszabb tartamú büntetésekkel sújtják az elítélteket, ami a kérdésben is jelzett jogintézményeknek, például a középértékes szabálynak a következménye. Magyarországon a büntetőpolitikai intézkedések növelték meg a börtönépesség arányát, nem pedig a bűnözés alakulása volt rá hatással. Én ezt a fejleményt nem tartom helyesnek. Az emberi jogi standardok szempontjából is kifejezetten kifogásolható a szabadságvesztés ilyen mértékű előtérbe helyezése. Ezt a tendenciát jó lenne megállítani, és nem visszatérni a rendszerváltozás előtti börtönépesség szintjére...

Visszatérve a szabálysértési elzárásról és „tész”-ről szóló döntésekhez, mindkét előbb említett határozathoz fűzött különvéleményében hivatkozott arra, hogy a szabályozás nemzetközi ember jogi standardba ütközik. Érdekes az Alkotmánybíróság viszonya a nemzetközi emberi jogi követelményekhez. Ahhoz képest, hogy a 61/2011-es határozatban látszólag elvi éssel és határozottan szögezte le a testület, hogy a nemzetközi védelmi szint alá nem eshet a hazai alkotmányossági védelem – sőt,

az AB-nak „követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot” –, látszólag elég bektikus a nemzetközi standardokra való hivatkozás a testület gyakorlatában. Ön lát a gyakorlatban valamilyen szabályt? Kialakult bármiféle szempontrendszer, hogy mikor kell hivatkozni, mondjuk, az EJEB döntéseire, és milyen kötőereje van a bíróság döntéseinek?

Ez egy jogos fölvetés. Én azt tapasztaltam, hogy az alkotmánybírák beállítódása, szemlélete különbözik a tekintetben, hogy mennyire kell figyelembe venni a nemzetközi jogi kötelezettségeket és az egyes nemzetközi jogvédelmi szervek gyakorlatát. Az egyik – talán most a legtipikusabb – álláspont szerint az Emberi Jogok Európai Egyezménye kötelező, de más nem. Vagyis a strasbourgi bíróság gyakorlata az Alkotmánybíróságra nézve nem kötelező; sőt, nem is kell figyelembe venni. A másik, ennél árnyaltabb megközelítés szerint az EJEB magyar vonatkozású ügyeire illik odafigyelni; sőt, egyes bírók szerint figyelembe kell venni azokat. Ez utóbbi megközelítést tükrözi például a „vöröscsillag”-határozat (4/2013-as).

Ez azért érdekes, mert a 61/2011-es határozatban az Alkotmánybíróság nagyon határozottan foglalt állást a nemzetközi jogvédelmi szinthez való viszonyáról. Ehhez képest a testület gyakorlata eltért ettől a határozott állásfoglalástól, anélkül, hogy ezt valaha is megindokolta volna, illetve formálisan felülírta volna a korábbi elvi élő megállapítását.

Magam is úgy éreztem belülről, hogy a testület egy ideje nem követi a 61/2011-es határozatnak ezt a hivatkozott álláspontját. A testület összetétele azóta megváltozott, nincs a bíróságon már például Bihari Mihály, a határozat előadó bírása, és Kovács Péter sem. Az akkori alkotmánybírák közül a jelenlegiekhez képest többen képviselték azt az álláspontot, hogy figyelemmel kell lenni a strasbourgi gyakorlatra. Most többségben vannak azok a bírók, akik szerint mindenképp az Alaptörvény alapján kell az ügyeket eldönteni, és kevésbé kell figyelemmel lenni az EJEB döntéseire. De Önnek igaza van: ha az Alkotmánybíróság eltér egy korábbi álláspontjától, akkor azt meg kell indokolnia. Ugyanakkor a helyzet ennél bonyolultabb. Gondoljon például a zárkaméretéről szóló határozatra (32/2014-es határozat). A határozat indokolásában a vonatkozó EJEB-döntésekre hivatkozásokon túl, még az Európa Tanács Kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény által létrehozott, a fogvatartottakkal való

bánásmódot vizsgáló bizottság (CPT) jelentéseiből is szerepelnek megállapítások. Ezzel azt akarom mondani, hogy nem csak az előadó bíró személye vagy a testület többségének álláspontja, de még az ügy tárgya is befolyásolja, hogy mekkora szerepet játszanak a nemzetközi alapjogi standardok a testület döntéshozatala során. Ez olyannyira így van, hogy számos példa volt arra, hogy az a bíró, aki az egyik ügyben kifejezetten elutasította a strasbourgi gyakorlatra való hivatkozást, egy másik ügyben, amelyben az ő érvelését támasztotta alá az EJEB esetjoga, már hivatkozott a 61/2011-es határozatra, vagy ha nem is említette meg kifejezetten, de annak szellemében járt el.

Ön szerint köti, és ha igen, mennyiben vagy milyen formában az Alkotmánybíróságot az Egyezmény és a strasbourgi bíróság joggyakorlata?

Az Egyezmény kötelező, a strasbourgi bíróság gyakorlatát pedig figyelembe kell venni. Az Egyezmény, ahogy erre a szakirodalomban és egyes EJEB-döntésekben is hivatkoznak, „holt betű” a strasbourgi bíróság joggyakorlata nélkül. A magyar vonatkozású ügyeket oly mértékben kell figyelembe venni, hogy az hatással legyen a döntés tartalmára valamilyen formában. Lehet az is – kivételesen –, hogy a testület nem fogadja el az EJEB döntését, de akkor azt meg kell indokolnia.

Egyébként honnan jött ez az ekvivalencia-szabály – vagyis az, hogy ha az Alaptörvény és egy nemzetközi jogi szerződés ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, akkor az AB által nyújtott jogvédelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogvédelem szintje? Mi ihlette?

Hát, ez nehéz kérdés...

Akkor hadd legyek egy kicsit merész! Az ekvivalencia-szabályt még a 61/2011-es határozatban fektette le az Alkotmánybíróság. Ekkora már konstatálta a testület, hogy a parlamenti kétharmados többség nem érzi magára nézve kötelezőnek a rendszerváltást követően kifejlődött alkotmányjogi hagyomány írott és íratlan szabályait. Az AB hatáskörét korlátozták, döntését felülírták, a testület összetételének radikális átalakítása folyamatban volt, az alkotmányt szinte hetente módosították, stb. Én azt látom ki a határozatból, hogy a testület úgy érezte, kibúzzák alóla a talajt, és muszáj találnia egy alkotmányon túli mércét, egy biztos

kapaszkodót, amelyre nincs ráhatása a kormánytöbbségnek. Messze járok az igazságtól?

Nem, közel jár az igazsághoz. Úgy fogalmaznék, hogy akkor már volt néhány váratlan törvényalkotási és alkotmányozási megoldás. Gondolok itt például arra, hogy hatályon kívül helyezték a korábbi alkotmány azon rendelkezését, amely az új alkotmány előkészítése során megkövetelte a négyötödös többséget, azután megváltozott az alkotmánybírók jelölési rendje, korlátozták az Alkotmánybíróság hatáskörét, vagy említhetném a 98%-os különadó körül kialakult helyzetet, stb. Ezeknek a lépéseknek az alkotmányossága megkérdőjeleződött a testület akkori tagjai előtt. Ezen kívül az Alkotmánybíróság bizonyos határozataira az országgyűlési többség úgy reagált, hogy az AB döntéseivel ellentétes tartalmú szabályt iktatott az Alkotmányba. Az említett „ekvivalencia-szabállyal” az Alkotmánybíróság stabil viszonyítási pontot kívánt meghatározni a maga számára. Ha nem is volt teljes egyetértés az akkori bírák között, de azért volt egy minimális konszenzus arról, hogy az EJEB gyakorlatára figyelemmel kell lenni. A testület a jogalkotónak is közvetíteni akarta, hogy a nemzetközi alapjogvédelmi standardot irányadónak és betartandónak tekinti, és érvényesíteni fogja a jogalkotóval szemben a rendelkezésére álló eszközökkel.

A 61/2011-es határozat kimondta azt is, hogy az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom együttműködése – gyakorlatilag a kétharmados többség önkorlátozásának hiánya – esetén „az Alkotmánybíróság hatalma vészesen meggyengül, és nem tudja alapjogvédelmi feladatait ellátni, sérül az alapjogok védelme [...]”. 2011 óta sok minden történt. Ön szerint tovább gyengült az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi funkciója vagy az ellensúlyszerepe a kormánytöbbséggel szemben?

Az új Alaptörvény és az új alkotmánybírói törvény alapján a testület hatásköre megváltozott; a „valódi”, azaz a bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz bevezetésével és az absztrakt normakontroll indítványozói körének szűkítésével a jogalkotó a bíróságok, a jogalkalmazók tevékenységének ellenőrzését helyezte az alkotmánybírói tevékenység fókuszába. Tehát érezhető egy koncepcionális váltás.

Igen. Ennek a koncepcionális változásnak a jóbiszemű – vagy inkább úgy mondom, hogy a jogalkotó által adott – értelmezése az, hogy a valódi al-

kormányjogi panasz bevezetésével és az actio popularis eltörlésével beállt az Alkotmánybíróság hatásköreiben egy újfajta egyensúly. A másik olvasata viszont az, hogy ez által minimálisra csökkent a kormánytöbbség feletti alkotmányossági kontroll. Ön szerint ebben a közjogi helyzetben – amely 2010-ben alakult ki, és máig tart – a bíróságoknak van szüksége nagyobb mértékű alkotmányossági ellenőrzésre, vagy inkább a törvényalkotónak?

2010-et követően a demokratikus hatalomgyakorlásnak a konszenzusos formája megszűnt, és azóta a többségi demokrácia logikájának megfelelő hatalomgyakorlást látunk. Ugyanakkor ez a változás a demokrácia keretén belül történt meg, tehát Magyarországon még mindig alkotmányos demokráciáról beszélhetünk. Nem gondolom, hogy 2010-ben radikálisan megváltozott volna a politikai, kormányzati rendszer jellege; a tartalma igen, de a közjogi berendezkedés nem változott radikálisan. Nem akarom azonban megkerülni a választ. Azt gondolom, hogy egy olyan rendszerben, ami ennyire erősen a többségi demokrácia elvén működik, nem mellőzhető a parlament tevékenységének ellenőrzése, és ebben az Alkotmánybíróságnak, amely az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, szerepe van. Továbbá, azért sem mellőzhető a kormánytöbbség Alkotmánybíróság általi ellenőrzése, mert az Alkotmánybíróságról szóló törvény preambuluma rögzíti, hogy többek között a „hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében” alkotta meg az Országgyűlés az Alkotmánybíróságról szóló törvényt. Ráadásul, az Alaptörvényben szerepel, amit az Alkotmány még nem tartalmazott: „A magyar állam működése a hatalommegosztás elvén alapszik” (C, cikk (1)). Egyetértőleg idézném Kukorelli Istvánnak a 2012. évi Magyar Jogászyűlésen tett megállapítását: „valóban új egyensúly jöhet létre, amely azonban nem felelhet véleményem szerint azt, hogy az Alkotmánybíróság a szuverén bírója maradt, és az is kell, hogy maradjon”. A válaszom tehát arra a kérdésre, hogy a bíróságoknak vagy a törvényalkotónak van szüksége nagyobb mértékű alkotmányossági ellenőrzésre, az, hogy ez nem egy eldöntendő kérdés: nem „vagy-vagy”, hanem „és” – pontosabban, egyaránt szükség van a bíróságok és a törvényalkotó alkotmányossági ellenőrzésére.

Amit még szeretnék hozzátenni, hogy az alkotmánybíráskodással foglalkozó szakemberek egy része is hangsúlyozza, hogy az alkotmánybíráskodást ellátó intézményeknek, például az amerikai legfelső bíróságnak, nem az a funkciója, hogy olyan kérdésekben foglaljon állást, hogy miként kellene alakíta-

ni az államszervezetet, a szuverenitás és a többségi demokrácia ugyanis visszafogottabb alkotmánybíráskodást követel meg. Sokkal inkább az lenne a szerepe, hogy bizonyos élethelyzetekkel kapcsolatban nyilvánítson véleményt, egyedi ügyek kapcsán foglaljon állást alkotmányossági kérdésekben. Magyarországon úgy alakult, hogy a rendszerváltozást követően a fékek és ellensúlyok rendszerében hangsúlyos szerepet kapott az Alkotmánybíróság mint a kormánytöbbség ellensúlya. Álláspontom szerint egy olyan kormányzati gyakorlat esetében, amelyben a demokrácia többségi felfogása érvényesül, és amelyet hatalomkoncentráció jellemez, nem lehet alappal érvelni amellelt, hogy az Alkotmánybíróságnak nem kell többé betöltenie ezt az ellensúlyszerepet, és nem fontos a testület álláspontja. Kétségtelen, hogy az új szabályozás alapján a korábbinál korlátozottabb körben, de jelenleg is megvannak az eszközei, hatásköre az Alkotmánybíróságnak arra, hogy betöltse az ellensúly szerepét, és szerintem ezekkel az eszközökkel a testületnek élnie is kell.

Térjünk kicsit vissza az Alaptörvény hatálybalépése előtti időszakra. Ön szerint helyesen reagált az Alkotmánybíróság a kormánytöbbség lépéseire 2010 után? Megtette, ami a testülettől elvárható volt az alkotmányosság védelme érdekében? Az Alkotmánybíróság sokszor olyan sokáig várt az ügyek eldöntésével, hogy azok jelentőségüket veszítették (pl. magánnyugdíjpénztár), vagy olyan jogkövetkezményt állapított meg, ami nem gátolta az alkotmányellenes szabály érvényesülését (pl. kormánytisztviselők indokolás nélküli elbocsátása). Az alkotmánymódosításokat ugyancsak nem volt hajlandó az AB felülvizsgálni, annak ellenére, hogy a testület a 61/2011-es határozatban oldalkon keresztül taglalja, és keményen kritizálja a jogállamiság alapvető követelményeit sértő alkotmánymódosítási gyakorlatot, és figyelmeztet a hatalommegosztás elvének erodálódására. Számomra úgy tűnik, hogy ebben az időszakban az Alkotmánybíróság várakozó pozícióba helyezkedett, és próbált nem ujjat húzni a jogalkotóval. Rosszul gondolom?

Nem. Nem fogom megcáfolni. Az, hogy az Alkotmánybíróság milyen hozzáállást tanúsít ilyen helyzetekben, nagyban függ a testület elnökétől. Én úgy érzékelttem, hogy az említett időszakban Paczolay elnök úr kerülni akarta a direkt konfrontálódást a kormányzati többséggel, mégpedig az Alkotmánybíróság mint intézmény fennmaradása, megtartása érdekében. Ne felejtjük el, hogy az Alaptörvény előkészítése során volt olyan elképzelés,

hogy megszüntetik az Alkotmánybíróságot, és a Kúrián belül hoznak létre egy alkotmányjogi ügyekkel foglalkozó tanácsot. Ráadásul többször előfordult, hogy amikor bizonyos ügyekben a testület „ujjat húzott” a jogalkotóval, akkor a jogalkotó – alkotmányozó hatalmat gyakorolva –, felülírta ezeket a döntéseket, és módosította az alkotmányt.

A 2010-es országgyűlési választást követően kialakult egy kétharmaddal rendelkező parlament, illetve kormányzati többség. Hamar világossá vált, hogy ez a politikai erő nem egyszerűen túl akarja élni a ciklusát, hanem – eszmék, ideológiák, víziók, politikai akarat által vezérelve – komoly változásokat kíván elérni az országban, és ha ebben megakadályozzák, akkor élni fog a hatalmával. A mából visszatekintve nem hiszem, hogy tévednék, amikor azt mondom, hogy ebben a helyzetben az Alkotmánybíróság lojalitást akart mutatni a politikai hatalom irányába, jelezni kívánta, hogy megérti a politikai helyzetet, ugyanakkor meg akarja őrizni az alkotmányosságot, az Alkotmánybíróságot mint testületet – azokkal a hatáskörökkel, amelyekkel akkor rendelkezett –, továbbá biztosítani akarja a testület pozícióját, vagyis az alkotmány legfőbb őrének szerepét. De fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság nem tekintett beletörődően azokra a folyamatokra, amelyek a testületet érintették. Gondoljon arra, hogy amikor a testület hatáskörét korlátozni akarták, akkor az Alkotmánybíróság kiadott egy nyilatkozatot, amelynek volt egy fontos mondata: „Az Alkotmánybíróság utólagos felülvizsgálati jogkörének változatlan fenntartása a magyar alkotmányos rend lényegi biztosítéka.” Továbbá ne felejtjük el, hogy azután jöttek az egyes határozatok, például a 98%-os különadó kérdésében.

Szeretnék még egy fontos döntést megemlíteni, amely azt mutatta, hogy az Alkotmánybíróság – legalábbis annak többsége – ragaszkodik ahhoz az alapjogi felfogáshoz, mindazokhoz az értékekhez, amelyeket a testület a korábbi gyakorlata során kifejlesztett; ez pedig a 13/2013-as határozat. Az Alaptörvény negyedik módosítása kimondta, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítik. Már ezt megelőzően is vita volt a testületben arról, hogy szükséges-e korábbi határozatokra támaszkodni a döntések során. A 22/2012-es határozatban a többség végül is úgy döntött, hogy megnyitja az utat a 2012 előtti határozatok idézhetősége előtt, és rögzíti annak feltételeit. Szerintem ez egy nagyon fontos határozat volt a hazai alkotmánybíráskodás folyamatossága és kiszámíthatósága szempontjából. A 22/2012-essel lényegileg azonos tartalmú a 13/2013-as határozat.

Mennyire szokták komolyan vizsgálni a bírák a 2012 előtti határozat idézhetőségének feltételeit? A legtöbb határozatban csak utalás történik ezeknek a feltételeknek a teljesülésére, de sok olyan döntés is van, amely említés szintjén sem tartalmaz utalást a 13/2013-as döntésre.

Ebben igaza van. Kétségtelen, hogy nem mindig a 13/2013-as határozatban lefektetett feltételeknek megfelelően történik a 2012 előtti határozatok idézése. E mögött jellemzően nincs más, mint hogy egyes ügyek annyira érdekesek, hogy maga az alkotmányossági probléma sokkal jobban foglalkoztatja a bírákat, mint az idézhetőségi feltételek teljesítése, és emiatt kevésbé figyelnek oda az idézési feltételekre.

Említette, hogy a 22/2012-es és a 13/2013-as döntéseknek fontos szerepe volt az alkotmánybíráskodás folytonosságának biztosításában. Gondolja, hogy a korábbi határozatok idézhetőségének kimondása azért volt fontos akkor a testület számára, hogy a jövőben az Alkotmánybíróság ne tudjon túl messzire távolodni a korábbi gyakorlatától?

Szerintem igen. Egyrészt az volt az oka, amit Ömlít, másrészt a kiszámíthatóság. Kiszámíthatóság alatt azt értem, hogy ha egy Alaptörvénybe foglalt alapjog szabályozása és tartalma megegyezik a korábbi alkotmány által elismert alapjog szabályozásával és tartalmával, akkor legyen lehetőség a korábbi gyakorlathoz visszanyúlni. Ezek a döntések egyfajta biztosítékul szolgáltak, illetve szolgálnak ahhoz, hogy ne kelljen a „múltat végképp eltörölni”.

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetését a szakma is pozitív fejleménynek tartotta, nagy várakozással fogadták az új jogintézmény működését. Ugyanakkor az alkotmányjogi panaszok befogadása kapcsán kialakult joggyakorlat sok tekintetben bizonytalan még, és a panaszok döntő többségét a testület nem is fogadja be. Ön szerint beváltotta az új jogintézmény a hozzá fűzött reményeket? Az Alkotmánybíróság kihozta belőle azt, amit tudott, vagy maradt Önben hiányérzet e téren?

Ennek a 2012 előttihez képest új hatáskörnek a gyakorlásáról szerintem korai lenne „fekete-fehér” véleményt mondani. Még mindig csak formálódik a gyakorlat azzal kapcsolatban, hogy mikor állapítható meg a „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség”, és hogy mikor van szó „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről”. Az

előbbi esetben mércéről még leginkább csak a véleménynyilvánítás szabadságához való jogra vonatkozó bírósági ítéletek alkotmányosságának megítélésénél beszélhetünk. Nagy vita van azonban a testületen belül például arról, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata esetén mit lehet „számon kérni” egy bírótól, mekkora mozgásteret van az említett eljárásban az alaptörvénykonform értelmezés tekintetében. Abban azonban egységes a gyakorlat, hogy ha a panaszos a bizonyítékok újraértékelését, új tényállás megállapítását kéri – tehát olyasmit kér, ami a rendesbírósági rendszeren belüli jogorvoslati eljárásra tartozik –, akkor az Alkotmánybíróság nem fogadja be a panaszt, mert a testület nem tekinti magát negyedfokú felülbírálati fórumnak.

Ami pedig az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés”-t mint befogadási kritériumot illeti, úgy érzem, hogy e tekintetben lehetne nagyvonalúbb az Alkotmánybíróság. Azokkal értek egyet, akik mellett érvelnek, hogy egy alkotmányjogi panasz mögött rejlő alkotmányossági problémát elsősorban az érdemi vizsgálat során lehet megítélni. Egy megengedőbb befogadási gyakorlat tudná biztosítani azt, hogy az alkotmányjogi panasz igazán betölthesse egyéni alapjogvédelmi jellegét. (A befogadásból persze még nem következik automatikusan a panaszos számára kedvező döntés.)

Azt még hadd említsem meg az alkotmánybírák és a törzskari munkatársak védelmére, hogy a többség az absztrakt normakontroll eljárások lefolytatására „szocializálódott”. Azt megítélni, hogy egy bírósági döntés nem egyszerűen törvényellenes, hanem alaptörvény-ellenes – vagy másképp fogalmazva, hogy a panaszosnak nem egyszerűen törvényességi, hanem alkotmányossági, alapjogi problémája van –, nem könnyű feladat. És a feladat megoldásáért tulajdonképpen két „fórum” előtt kell helytállni. Az egyik a panaszos, a másik a bíró vagy bíróság, aki vagy amely a panasszal elbírált ítéletet meghozta.

Az alkotmányjogi panasszal kapcsolatban a szabályozásnak egy hiányosságára is szeretnék utalni. Alkotmányjogi panaszt csak az ügy érdemében hozott döntéssel vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntéssel szemben lehet benyújtani. Ez a megoldás a következő szempontból vitatható: az a büntető igazságszolgáltatási tárgyú kérdés, amellyel kapcsolatban a leggyakrabban fordulnak az EJEB-hez, az előzetes letartóztatás, annak tartama, indokoltsága stb. A hazai szabályozás nem teszi lehetővé, hogy egy terhelt önmagában az előzetes letartóztatásának alkotmányosságát vitatva forduljon alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, mert a testület nem tekinti érdemi döntésnek az előzetes letartóztatás

elrendeléséről szóló bírósági határozatot. A 3002/2014-es határozathoz párhuzamos indokolást fűztem, és felhívtam a figyelmet erre a szabályozási disszonanciára; amely, ha nem állna fenn, akkor a jogsérelmek jelentős része a hazai jogrendszerben is orvosolható lenne, és nem kellene egészen „Strasbourgig” menni. Ma egyébként már egyetértek Bragyova Andrással, aki azt írta a hivatkozott határozathoz csatolt különvéleményében, hogy az előzetes letartóztatás elrendeléséről szóló határozat alapjogi, alkotmányjogi értelemben az ügy érdemében hozott döntés.

Az alkotmányjogi panasz bevezetésekor volt bár-miféle víziója az Alkotmánybíróságnak arról, hogy mit akar kibozni ebből a jogintézményből, milyen gyakorlatot akar majd kialakítani, milyen irányba akarja vinni ezt a jogvédelmi eszközt?

Volt vita, sok-sok teljes ülési beszélgetés az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszról, amelyek során egy – negatív – törekvés határozottan megfogalmazódott, mégpedig – amint azt már említettem –, hogy az Alkotmánybíróság ne legyen „szuperbíróság”. Ha pedig már víziót említett, akkor azt hangsúlyoznám, hogy az Alkotmánybíróság a kezdetektől tudatában volt annak, hogy a „valódi” alkotmányjogi panasz intézménye sajátos, elsősorban az alanyi alapjogok kikényszerítését szolgáló egyéni jogvédelmi eszköz, abban az esetben, ha egy rendesbírósági döntés az érintett Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes és ily módon a panaszosra kedvezőtlen ítéletet megsemmisíti. Amit a panaszos minden biztonnyal úgy értékel, hogy számára az Alkotmánybíróság igazságot szolgáltatott. Ezt egyetlen ügygel szeretném illusztrálni. Az Abtv. 27. §-a szerinti eljárás alapjául szolgáló ügyben a panaszos egy nemzetközi árufuvarozó cég gépkocsivezetője, tehergépkocsijával kilépésre jelentkezett a röszkei határkirendeltségen. A kilépést megelőzően elvégzett tengelysúly-mérlegelés többletet mutatott, ezért közel 300 000 forint túlsúlydíj és 500 000 forint közigazgatási bírság megfizetésére kötelezték. A mérés eredményét a gépkocsivezető nem fogadta el, és újramérlegelést kért. Ehhez a mérlegelésre várakozó sor végére kellett állnia tehergépkocsijával. A hat és fél óra múlva megtörtént ellenőrző mérlegelés valamennyi tengely terhelését a megengedett határértéken belül állapította meg. A másodfokú közigazgatási hatóság ennek ellenére elutasította a fellebbezését, figyelemmel arra, hogy a vonatkozó jogi szabályozásból következően az újramérlegelésnek a kiszabott bírságokra nem lehetett hatása. A pana-

szosnak a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti keresetét a bíróság elutasította. Az ítélettel szemben a gépkocsivezető alkotmányjogi panaszt nyújtott be a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt. Az Alkotmánybíróság 19/2015-ös határozatával a bíróság ítéletét megsemmisítette, mert a bíróság az ügy eldöntése szempontjából releváns tényezőket hagyott figyelmen kívül, és ez a tény önmagában a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta. (Ezen túl az Alkotmánybíróság az ellenőrző mérlegelésre vonatkozó jogszabályi háttér tekintetében mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapított meg.) A mérlegeléstől és a bíróságok kiszabásától számított közel két év elteltével a gépkocsivezető bizonyára elégedetten vette a határozatot, és úgy érezhette, hogy az Alkotmánybíróság megnyitotta a lehetőséget, hogy ügyében igazságos döntés szülessen. A valódi alkotmányjogi panaszban benne rejlő igazságossági mozzanat lényeges legitimációs tényezője az intézménynek. Az alkotmányos rend felől nézve pedig azt mondhatjuk, hogy az Alkotmánybíróság funkciója orvosolni azt, ha a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályokat nem az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.

Az új alkotmánybírósági törvény bevezette a nyilvános meghallgatás intézményét, viszont az Alkotmánybíróság még nem élt ezzel a lehetőséggel. Ön szerint mi az oka annak, hogy a testület nem lehel életet ebbe a jogintézménybe?

Átfogó, részletes tartalmi vita a nyilvános meghallgatásról nem volt az Alkotmánybíróságon. A szóbeli meghallgatással összefüggésben is elég támaszkodó volt a testület, inkább azt az álláspontot képviselték a bírák – és képviseltem magam is –, hogy elegendő az iratok alapján eldönteni az ügyeket; mit adhat hozzá az iratokból megismerhető alkotmányossági problémához a szóbeli meghallgatás? Amikor felmerült a szóbeli meghallgatás tartásának lehetősége, akkor általában az volt a többségi álláspont, hogy az ügy alapjogi vetületét úgyis nekünk kell kihámozni, nem a panaszos fogja megmondani, hogy miben áll az alkotmányossági probléma. Ennek a hozzáállásnak a következménye az, hogy 2012 óta mindössze két esetben tartott szóbeli meghallgatást a testület, azok is zárt meghallgatások voltak.

Nemrég volt szerencsén elolvasni Bodnár Eszternek az alkotmánybírósági eljárások nyilvánosságáról szóló, hamarosan megjelenő, kitűnő tanulmányának a kéziratát. A tanulmány a kérdéskör átgondolására ösztönzött. Ma már úgy vélem, hogy egy-egy jól si-

került nyilvános meghallgatás az Alkotmánybíróság bizalmi indexét növelhetné, még akkor is, ha az adott ügy eldöntését nem segítené elő kifejezetten. Ezért lenne indokolt, hogy az Alkotmánybíróság viszonylagos rendszerességgel tartson nyilvános meghallgatást. Ez jó alkalom lenne arra, hogy a szakmaiság megmutatkozzék a nyilvánosság előtt; hogy a panaszos vagy jogi képviselője, valamint a bírák bizonyítani tudják kompetenciájukat, felkészültségüket.

Általánosságban az Alkotmánybíróság működésének, döntéshozatalának nyilvánosságáról, pontosabban annak hiányáról mit gondol? Úgy látszik, hogy a testületnek máig nem sikerült levetkőznie az „elefántcsonttorony”-jellegét, lényegében csak a határozatok azok, amelyek nyilvánosságra kerülnek. Az utóbbi időben azonban ismét felerősödtek azok a hangok, amelyek keményen kritizálták az Alkotmánybíróságot a titkolózás miatt. Gondolok itt például Handó Tünde szóbeli meghallgatására, amelynek a jegyzőkönyvét ki kell perelni az AB-tól. Nem gondolja, hogy a testületnek változtatnia kellene ezen a gyakorlaton?

Ne feledjük, hogy a kilencvenes években az Alkotmánybíróság úgy tett szert igen magas bizalmi indexre, hogy közben pontosan az „elefántcsonttorony”-jellegét őrizte. Az igaz, hogy ez a bizalmi index mostanra már némileg visszaesett, bár a többi alkotmányos intézményénél még mindig magasabb. Kétségtelen, hogy gyakran érik bírálatok a testületet, a kritikusok a bírák elfogultságát hangoztatják, a döntések megalapozatlanságát róják fel. Szerintem ebben helyzetben nem viselkedhet úgy az Alkotmánybíróság, mint ahogy a kilencvenes években. Érdemes lenne a testület jelenlegi tagjainak átgondolni, hogy miként mutathat meg magából többet a bíróság. Ezt el lehetne érni akár azzal, hogy többet szerepelnek a bírák a nyilvánosság előtt. Nem az amerikai gyakorlatra gondolok, hogy talk show-ka járnak, de azért megvannak azok a nyilvános fórumok, amelyeken egy alkotmánybíró gyakrabban megjelenhetne. Ezzel párhuzamosan pedig nyilván kialakulna a bírák között a konszenzus arról, hogy miről lehet beszélni nyilvánosan, és mi az, amiről nem. De nemcsak ügyekről, hanem általánosságban az alkotmánybírósági működésről is érdemes lenne többet beszélni úgy szakmai fórumokon, mint laikus közönség előtt. Én magam is – még bíróként – többször elfogadtam különböző hallgatói fórumok meghívását, és meglepődtem, hogy mekkora az érdeklődés a testület működése iránt.

Ha már az alkotmánybírákra terelődött a szó: beszélgetésünk elején, amikor alkotmánybírói működésének kezdetéről mesélt, Ön is hangsúlyozta az állandóság fontosságát az Alkotmánybíróság működésében, a korábbi bírák és a törzskari munkatársak szerepét az új bírók „betanításában”. 2010 után viszont nagyon gyorsan változott a testület összetétele, a bíróság jelentősen „megfiatalodott”. Ön érzékelte bármilyen területen, hogy a testület összetételének ilyen gyors változása kihatott az Alkotmánybíróság működésére?

Az adott bírótól függött, hogy mennyire akart alkalmazkodni a korábbi évek munkamódszeréhez. Vannak olyan bírák, akik azt az álláspontot képviselik, hogy a tanácsadók ne konzultáljanak más bírók törzskari munkatársaival. Ebben a hozzáállásban az is benne van, hogy ezek a bírák úgy érzik, hogy nekik nincs szükségük arra, hogy valaki elmondja, mit is jelent az alkotmánybíráskodás, mit jelent alkotmánybírónak lenni. Talán azt tudnám mondani, hogy ez az attitűd korábban nem volt jellemző; kimondva vagy kimondatlanul, de mindenki úgy gondolta korábban, hogy tanulnia kell a többiektől. Az új bírák közül sokaknál azt érzékeltem, hogy alapvetően tanácsadók révén próbálnak beletanulni a bíróság munkájába, de álláspontom szerint ez nem mindenre volt jellemző.

A 2010–2011-es évekről egy érdekességet hadd emeljek itt ki. Észrevettem, hogy néhány bíróval, akivel – a legalapvetőbb kérdéseken kívül – korábban sok mindenben nem értettünk egyet, egyszer csak elkezdtünk egyes ügyekben azonosan szavazni. Nem tudom pontosan, hogy ez miért alakult így, de szerintem nagy szerepe volt abban, hogy hasonlóan váratlanul értek minket a jogalkotó bizonyos lépései, és hogy hasonlóan viszonyultunk az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatához.

2010 után sok változás következett: hatáskörszűkítés, az AB döntéseinek felülalkotmányozása, a testület összetételének megváltozása, egy új alkotmány hatályba lépése stb. Eközben Ön egyre inkább kisebbségbe került a testületen belül. Mandátumának végéhez közeledve egyre több ügyben – sokszor nagyon jelentős ügyekben – fűzött különvéleményt a döntésekhez. Ön hogy élte meg ezt az időszakot? Hogyan próbálta meg keresztülvinni az elképzeléseit a testületen?

Azért hadd kezdjem azzal, hogy én általában büntetőjogi tárgyú ügyeket kaptam, amelyek esetében sosem volt könnyű többséget szerezni egy megsemmisítés-tartalmú határozattervezetnek. Még

az alapjogi kérdésekben lényegében velem azonosan gondolkodó alkotmánybíróknál is észleltem időnként, hogy egy-egy büntető tárgyú törvény, rendelkezés vizsgálatakor a társadalom védelmének, a közbiztonságnak a szempontja, illetve a panaszos (valószínű) bűnössége kihatással volt arra, hogy mit gondolt az adott ügyről. Ebből kifolyólag gyakran megjelentek a bírák véleményében az áldozat szempontjai. Egy másik jellemző álláspont pedig az volt, hogy „nem kellett volna bűncselekményt elkövetnie a panaszosnak, és akkor nem lenne alkotmányossági problémája”. Ezzel a helyzettel már 2007-től kezdődően meg kellett küzdenem. Szóval, büntető tárgyú ügyekben, amennyiben az előadó bíró egyetért a panaszossal, nem könnyű – de azért nem reménytelen – az álláspontját érvényre juttatnia.

Hogy próbáltam keresztülvinni az elképzeléseimet? Erre egy példával válaszolnék, mégpedig egy olyan ügyet felidézve, amelynek megoldásáért több szakember is kritizált. Ez pedig a „vöröscsillag”- vagy más néven Vajnai-ügy, azaz a 4/2013-as határozat. Az ügynek én voltam az előadója. A vizsgált büntetőjogi tényállást alaptörvény-ellenesnek tartottam, mégpedig a véleménynyilvánítás szabadságának sérelme okán. Az utóbbi megközelítést azonban a testület többsége nem támogatta, az viszont kiderült a vitában, hogy az alaptörvény-ellenességre vonatkozóan a jogbiztonság sérelmére alapozva lehet többséget elérni. Ebben a helyzetben választanom kellett: vagy nem vagyok hajlandó tágitani a megközelítésemről, és akkor nem semmisíti meg a testület a tényállást, vagy pedig engedek a többségnek, és a jogbiztonság sérelmére alapozom a határozatot. Végül az utóbbi megoldást választottam, tehát hogy a jogbiztonság sérelmét domborítom ki az indokolásban, amely valóban egy kicsit kacifántosra sikerült. A határozatot újraolvasva meg kellett állapítanom, hogy azért maradt benne némi véleménynyilvánítási szabadságon alapuló érvelés is, ami kétségtelenül nem a legtisztább megoldás, mert az alaptörvény-ellenesség végül is a B) cikken alapult, de így legalább többséget kapott a határozattervezet.

Az előadó bírói álláspont érvényre juttatásának kérdésében egyébként abból kell kiindulni, hogy az Alkotmánybíróság elnöke szignál, és a kiszignált ügyben a bírónak határozattervezetet kell az adott AB fórum elé terjesztenie. Ugyanakkor, a mi rendszerünkben az alkotmánybírónak nem kötelező megírni a határozatot, ha nem ért egyet a többséggel. Én magam is írtam olyan határozatot, amely esetében nem értettem egyet a többségi állásponttal. Amikor azonban meggyőződésem volt, hogy az én véleményem a helyes a többségével szemben, akkor visszaadtam az ügyet. A mandátumom során körül-

belül nyolc-tíz esetben adtam vissza ügyet. Ezek közül az egyik különösen fájdalmas a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkotmányosságának vizsgálatára irányuló 2010–2011-es ügy. A másik eset, amikor nagyon sajnáltam, hogy nem tudtam a többséget meggyőzni az álláspontomról, a 2006-os tömegzavargásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló törvény tárgyában született 24/2013-as AB határozat. Őszintén szólva nagyon meglepett, hogy a hatalommegosztás, a jogbiztonság és a bírói függetlenség elvének megsértésére alapozott álláspontomat a többség nem támogatta. Én komolyan azt hittem, hogy az említett állásponton alapuló tervvel csak „be kell sétálnom” a teljes ülésre, és gond nélkül elfogadja a többség. Hogy nem ez történt, az különösen azért lepott meg, mert nem sokkal előtte született a 33/2012-es határozat a bírák nyugdíjkorhatárának ügyében, ahol a bírói függetlenségre alapozva mondta ki az alaptörvény-ellenességet a testület.

Érte olyan csalódás a mandátuma alatt, vagy bekövetkezett olyan változás a testület hatásköreiben, működésében, amely komolyan elbizonytalanította abban, hogy alkotmánybíróként még érdemben tenni tud az alkotmányosság fenntartásáért?

Megmondom őszintén, hogy amikor a már többször említett „tész”-ügyben kialakult a többség az általam képviselt álláspont mellett, de azután mégsem lett belőle határozat, és visszaadtam az ügyet, akkor nagyon elgondolkodtam azon, hogy mit tegyek. Megviselt az ügy alakulása. A környezetem azzal próbált némi optimizmust táplálni belém, hogy bár ez számomra egy fontos ügy, de az alkotmányos berendezkedés szempontjából nem olyan jelentőségű, hogy ezért nekem be kellene dobnom a törülközőt. Biztattak, hogy számos fajsúlyos alkotmányossági kérdésben lesz még lehetőségem állást foglalni, hogy még a mandátumom nagy része előtttem áll, stb. Én ezt elfogadtam, annak ellenére, hogy tisztában voltam azzal, hogy alapvetően büntetőjogi, kriminológiai kérdések iránt érdeklődő bíróként igenis nagyon fontos lett volna a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés – mint az európai büntetőjogi szankciórendszer csúcspontján elhelyezkedő büntetés – alkotmányossági vetületéről megnyilvánulnom. 2010 közepén és második felében viszont már látszódtak, hogy olyan jelentős változások előtt áll az alkotmányos rendszer, illetve a jogrendszer, hogy ebben a helyzetben az alkotmánybíráskodás elől nem illene elmenekülnöm.

A 2010-ben hatalomra került kormánytöbbségnek sem volt olyan lépése, amely megingatta volna a hitét az alkotmánybíráskodás hatékonyságában? Vegyük példaként a negyedik alaptörvény-módosítást.

Igen, meglepő és megrendítő volt a kormánytöbbség hozzáállása az alkotmánybíráskodáshoz. 2010 előtt, a konszenzusos demokrácia idején az Alkotmánybíróság elé került alkotmányossági kérdésben a testület mondta ki a végső szót, és a jogalkotó a vonatkozó határozatban foglaltakhoz igazodott. 2010 után ez megváltozott, a többség azt üzenté, hogy akármit is mond a testület, az alkotmányozó hatalom és a végső döntés joga nála van. Ilyen helyzetben természetesen elgondolkodik az ember azon, hogy alkotmánybíróként mit tegyen. Nem akarok cinikus lenni, és talán nem is vagyok az, amikor azt mondom, hogy a korosztályom jellemzően nem arra szocializálódott, hogy ilyen és hasonló helyzetekben lemondjon a betöltött pozíciójáról. Sokkal inkább azt láttuk magunk előtt – és tették, tettük – sokan a korosztályomból is, hogy olyan helyzetekben, amelyekkel az ember nem ért egyet száz százalékgig, de hiszi, hogy valamit meg tud tartani az adott területen, szakmában, hivatásban abból, ami szerinte értékes, akkor szembenéz ezzel a kihívással, és „marad”. Hogy ez a megközelítés jár több társadalmi haszonnal, vagy egy radikálisabb, azon persze lehet vitatkozni. Én mindenesetre úgy gondoltam, hogy a korábbi alkotmány alapján kifejlődött értékrendet, alkotmánybírói gyakorlatot az Alaptörvény keretei között is érvényesíteni lehet, tekintettel az alkotmányos folytonosságra, a jogfolytonosságra. Ez volt az, ami engem alkotmánybíróként megtartott.

Mandátumának lejártát megelőzően, a megüresedő alkotmánybírói székek beöltésével kapcsolatos politikai háttéregyeztetések során felmerült az Ön neve is mint konszenzusos jelölt. Vállalta volna az újrjelölést?

Tudom, hogy a dramaturgia szabályai szerint erre egy egyértelmű igent vagy nemet kellene mondanom, de azért én nem fogok ilyen egyértelműen válaszolni. Először is, bár eljutott hozzám a hír az esetleges újrjelölésről, de engem senki sem keresett meg ezzel kapcsolatban...

Egy kicsit máshogy teszem föl a kérdést. Szakmai szempontból szeretett volna még egy mandátumot kitölteni a testület tagjaként? Voltak még olyan kérdések, amelyekben véleményt akart volna nyil-

vánítani alkotmánybíróként? Érzett magában még erőt vagy elhivatottságot ahhoz, hogy folytassa ezt a hivatást?

Kétségtelen, hogy mandátumom utolsó évében nem sok sikerélményem volt. Inkább párhuzamos indokolásokkal és különvéleményekkel nyilvánultam meg, nem pedig előadó bíróként. Az előzőeknek is lehet jelentősége az alkotmányos gondolkodás alakításában, valamint tudományos szempontból. Az előadó bíróként jegyzett, az álláspontra megfelelő határozatok azonban hiányoztak. Ennek ellenére úgy éreztem, hogy a kilenc év alatt felhalmozott tapasztalat és tudás fundamentumán lett volna bennem erő és elhivatottság a folytatásra. Egy

olyan folytatásra, amelynek során változatlanul törekedtem volna álláspontra elfogadtatására; elsősorban az alkotmányos demokráciával, a szabadságjogok érvényesítésével és a büntetőhatalom alkotmányos korlátaival kapcsolatos ügyekben.

Egyébként belülről nézve az Alkotmánybíróság nem annyira homogén, mint amennyire távolról annak tűnik; klasszikus alapjogi kérdésekben igenis érvényre lehet juttatni a hagyományos alapjogi felfogást; lehet az alapjogok tartalmáról, korlátozhatóságáról érdemi vitát folytatni, a panaszosoknak alapjogi jogvédelmet nyújtani. A testületben vannak olyan bírák, akikkel tudtunk azonos hullámhosszon gondolkodni ezekről a kérdésekről, még ha nem is értettünk teljesen egyet.

BESZŰRŐDŐ ALAPJOGOK – ALAPJOGI BÍRÁSKODÁS ÉS ANNAK HIÁNYA A RENDESBÍRÓSÁGOK GYAKORLATÁBAN: KI VÉDJE AZ ALAPJOGOKAT?

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése a magyar jogrendszerbe sokak számára jelentett várva várt fordulópontot: végre eljött az alapjogvédelem valódi ideje, hiszen megnyílt az út az alapjogsértő bírói ítéletek alkotmánybírói felülvizsgálata előtt. A jogviták egy olyan szerv előtt juthatnak nyugvópontra, amely ismeri és beszéli az alapjogi nyelvet, nem pedig másodlagos célként vagy a nyakába varrt koloncként tekint ezeknek a jogoknak a védelmére.

Ebben az írásban emellett érvelek, hogy ez a változás nem hozott forradalmat az alapjogok bírói védelmének területén. Ennek egyik oka a rendesbírók szakjogági meghatározottsága, illetve az alkotmányjog – azon belül is az alapjogok – mostohagyermek-szerepe a magyar jogrendszerben. A másik ok pedig a valódi panasz által megbontott hatalmi egyensúly, amelynek helyrebillentése még várat magára.

Ez az írás abból a tételtől indul ki, hogy egy demokratikus jogállamban az alapjogok védelme elsődlegesen a bíróságok feladata. A bíró személyi függetlensége, illetve a bíróság magas szintű szervei függetlensége, valamint az eljárást lezáró, kötelező erejű, kikényszeríthető döntés és a garanciákkal körülbástyázott eljárás olyan kivételes helyzetet teremtenek, amely semmilyen más jogérvényesítési mechanizmusról nem mondható el.¹ Ezek a jellemzők természetesen az alkotmányjogi panasz intézményéről is elmondhatók, azt azonban – a közvetlen panasz kivételével – szükségképpen megelőzi a rendesbírói jogvédelem keresése. Az alkotmányjogi panasz további befogadhatósági kritériumai – bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés – azonban mind annak a jelei, hogy az Alkotmánybíróság nem szükségképpen – minden alapjogsérelmet orvosolni hivatott –, hanem kiegészítő jellegű alapjogi bíráskodást végez.

Az alapjogi dogmatika egyik legalapvetőbb fogalmából, az alanyi jogból is az következik, hogy az

alapjogok bírói védelme elengedhetetlen az alapjogok érvényesüléséhez, hiszen az alanyi jogok egyik fő jellemzője, hogy jogi úton kikényszeríthető jogszükségletek. Márpedig a kikényszeríthető, a politikai hatalomtól függetlenül születő döntés megint csak a bírói típusú jogvédelem sajátja.

A valódi alkotmányjogi panasz megjelenése a magyar jogrendszerben megbolygatta az addig jobbra kétpólusú ellentétet a jogalkotó és az Alkotmánybíróság között. Míg korábban főleg a jogalkotónak kellett túrnie az Alkotmánybíróságtól érkező tanácsokat vagy feddéseket, addig 2012-től egyre gyakrabban segíti útmutatásaival a bíróságokat is a testület. Túlzás lenne viszont azt állítani, hogy a valódi alkotmányjogi panaszt az útmutatásra váró rendesbírók igényére válaszul kodifikálta volna az alkotmányozó.

A RENDESBÍRÓSÁGOK SZEREPFELFOGÁSA

Az Alkotmánybíróság és a rendesbírók hatásköreinek összeéréséből fakadó hatásköri vetélkedés tetten érhető mindkét szerv döntéseiben. Remek terepet nyújt ennek a problémának az illusztrálására az utóbbi években pezsgő alapjogi bíráskodási gyakorlat a szólásszabadsággal kapcsolatban. Egy 2014-es döntés esetében, amely egy rágalmozási eljárást követő alkotmányjogi panasz eredményeként született, az Alkotmánybíróság szinte leplezetlen örömmel fogadta a beadványt, amelyet azután szokatlan gyorsasággal, szűk három hónap alatt döntött el a testület. Az indokolás kitér arra, hogy az Alkotmánybíróság egészen addig csupán normakontroll eljárásban értelmezhetette a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot, és a szóban forgó panasz eljárás teremtett elsőként lehetőséget arra, hogy a testület kijelölje „*azt az alkotmányos mércét, amely a jogalkalmazóknak segítséget nyújthat a közügyek vitatását érintő tényállítások és*

értéktételek megkülönböztetéséhez.² A jogalkalmazó szervek – elsősorban a bíróságok – nem feltétlenül kértek ilyen segítséget az Alkotmánybíróságtól a döntés megszületése előtt, bár kétségtelen, hogy e határozat iránymutatásai történetesen szervesülni látszanak a rágalalmazási ügyeket elbíró büntetőbírók gyakorlatában.

A rendesbírók olyan esetekben, amelyekben felismerhető az előttük fekvő ügy alapjogi vetülete, nem kerülhetik meg, hogy számba vegyék az Alkotmánybíróság, sőt, bizonyos esetekben a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát, hiszen a feleket képviselő ügyvédek már rutinszerűen hivatkoznak a vonatkozó döntésekre. Ám gyakori, hogy az alapjogi vonatkozású döntések hivatkozása inkább kötelező kör, semmint dogmatikai alap a rendesbírói ítélet szempontjából. Az alapjogi érvelés a szakjogági dogmatikától elkülönülve jelenik meg az ítéletben, a szöveg fő megállapításai nem reflektálnak az idézett alapjogi vonatkozású részletekre.

Jól kivehető az eljáró bíróság markáns véleménye az Alkotmánybíróság felől érkező, jogalkalmazási segítségről a „rendőrképmásügy”-ként elhíresült esetben. 2015 októberében a Fővárosi Ítéletábrának egy alkotmányjogi panaszeljárást követően újra döntést kellett hoznia egy képmásvédelmi ügyben, immár az Alkotmánybíróság által kijelölt kereteken belül. Az újonnan született döntést olvasva világosan kitűnik az eljáró bíróság tiltakozása az alapjogi érvek alkalmazásának elsődlegessége ellen, hiszen ebben az esetben a „*polgári jog rendelkezéseire alapított igények teljes egészében relativizálódának a más jogág szabályainak érvényesülése miatt*”.³ Ennek feloldása a bíróság szerint csak a tényállásnak „*a magánjog vonatkozó szabályainak alkalmazásával történő megítélését követően lehetséges az eredmény ütköztetése az alapjogi érvekkel*”⁴ [kiemelés a szerzőtől]. Vagyis, az eljáró bíróság szerint az ügy alapjogi olvasata szükségképpen csak a polgári jogi értelmezés után jöhet számításba, hiszen a polgári bíróság küldetése nem más, mint a polgári jog szabályainak kikényszerítése.

Nem meglepő, hogy egy évszázados múltú, részletesen kidolgozott dogmatikát nap mint nap alkalmazó bíró nem érzi sajátjának az egészen a közelmúltig elhanyagolt, a jogrendszerben szövegszerűen meg sem jelenő alapjogi bíraskodás feladatát. Ám szakosodott alapjogi bíróságok hiányában nincs más bírói szerv, amely előtt ezek a jogok kikényszeríthetők lennének. Ha pedig az alapjogi érvek mindig

csak másodlagosak a polgári jogi szempontok mögött – ahogyan ebből az ítéletből következne –, akkor nem beszélhetnénk alanyi jogi jellegű, az Alaptörvényből fakadó alapjogokról egészen addig, míg azokat egy másik – lehetőleg polgári jogi – norma nem illesztené be a szakjogági dogmatikába.

Bizonyos esetekben az eljáró bíró igyekszik beleprezselni az alapjogi megfontolásokat a szakjogági dogmatikába, ám az így létrejövő eredmény végső soron egyik jogág szabályainak sem felel meg. Így történt abban az ügyben, amelyet Tata város önkormányzata indított személyiségi jogainak megsértése miatt egy hely lakos ellen, aki a Facebookon megosztott egy, a város ingatlangazdálkodását kritizáló bejegyzést. Az alperes következetesen úgy érvelt, hogy a felperes állami szervként nem lehet alapjogok alanya, csak kötelezettje. Ebből következően az emberi méltóságból fakadó személyiségi jogok sem illetik meg, azok védelmét nem kérheti bírói úton.

Amennyiben mégis így tesz, a bíróságnak el kell utasítania a kérelmét, hiszen az Alaptörvényben is rögzített alapjogi teszt szerint a szólásszabadságot mint alapjogot csak másik alapvető jog, kivételesen pedig alkotmányos érték védelmében lehet korlátozni. Mivel a felperes oldalán alapvető jog gyakorlása fogalmilag kizárt, így arra hivatkozással nem is korlá-

tozható az alperes szólásszabadsága.

A másodfokon eljáró bíróság az önkormányzati alapjogok koncepcióját hívta segítségül. Egy, a jogászképzésben használt alapjogi tankönyv szövegére hivatkozva kijelentette, hogy az állam szervei főszabály szerint „*nem számíthatnak alapjogi védelemre*”⁵, kivételt képeznek azonban az önkormányzatok, melyek „*egyszerre lehetnek alanyai és kötelezettjei is alapjogoknak*”⁶. Ez az állítás – bár kétségkívül van alapjogi szempontból értelmes olvasata – nem értelmezhető az elbírálandó ügygel összefüggésben. Ez a fajta bírói érvelés az alapjogok funkciójának teljes figyelmen kívül hagyásáról árulkodik. Az alapjogok rendeltetése nem más, mint hogy megvédjék a polgárt az állami hatalommal szemben; a szólásszabadság esetében pedig különösen az, hogy biztosítsa az egyén számára az államot és annak szerveit illető kritikához való jogot, anélkül, hogy jogi retorziótól kellene tartania a kritika miatt. Ebben az alapjogi jogviszonyban értelmezhetetlen az önkormányzati alapjogok elhelyezése, melyek rendeltetése az, hogy a polgárok helyi, területi közösségeinek autonómiát biztosítson a központi kormányzattal szemben. Az alapjogok funkcióját felismerő bíró egy állami szerv

BIZONYOS ESETEKBE
AZ ELJÁRÓ BÍRÓ
IGYEKSZIK BELEPREZSELNI
AZ ALAPJOGI
MEGFONTOLÁSOKAT
A SZAKJOGÁGI
DOGMATIKÁBA.
ÁM AZ ÍGY LÉTREJÖVŐ
EREDMÉNY VÉGSŐ
SORON EGYIK
JOGÁG SZABÁLYAINAK
SEM FELEL MEG

oldalán nem hivatkozhat alapjogi védelemre, mely védelem a polgárral szemben illetné meg a közhatalom gyakorlóját. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság előtt fekszik az alkotmányjogi panasz, amely, ha a panaszos számára kedvezően bírálják el, új fejezetet nyithat a személyiségi jogi perek történetében, hiszen kizárhatja az ilyen eljárásokból a közhatalmat gyakorló szerveket mint felpereseket. Erre mutatkozik is reális lehetőség, hiszen az Alkotmánybíróság korábban több esetben is explicit módon kimondta, hogy közhatalmi szervek nem lehetnek alapjogok alanyai.⁷ Kérdés, hogy a testület hogyan egyezteteti össze ezt az alapjogi felfogást a személyiségi jogok polgári jogi szabályaival.

SZAKJOGÁGI DOGMATIKA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSEIBEN

Előfordulnak azonban olyan esetek, amelyek során a rendesbíróság nem vádolható azzal, hogy az alkotmánybírósági gyakorlattal ellentétes döntést hozott volna, holott az ítélet nyilvánvalóan alapjogsértő. Ilyen az internetes kommentek kapcsán kialakuló jogviták jelentős része. Ennek a problémának az eldöntése során az Alkotmánybíróság alkotmányos szintre emelte a szakjogági dogmatikát, és valódi alapjogi mérlegelés nélkül elismerte a polgári jogi személyiségvédelem szabályainak érvényesülését egy egyébként alapjogi jogviszonyban.

Bár az alkotmánybírósági határozat részletesen ismerteti a szólás- és sajtószabadság elvi tételeit, amikor azok konkrét alkalmazására kerülne sor, elfogy az alapjogi lendület. Annak megítélése során, hogy arányos-e az internetes kommentek tartalmáért felelősségre vonni a kommentről adott esetben nem is tudó, az internetes oldalt üzemeltető szolgáltatót a polgári jogi objektív – tehát felróhatóságtól független – felelősségi alakzat alapján, az Alkotmánybíróság meglepő megállapítást tett. Alapvetésként rögzíti a határozat, hogy az oldal a moderált – vagyis az internetes oldal üzemeltetője által a megjelenés előtt szűrt – kommentekért felelős. Ezt követően pedig rövid úton arra a megállapításra jut, hogy „[h]a kommentek közzétételéért való felelősség nem függ a moderálástól, mert a közlés tényén alapszik, nem indokolt a moderált és nem moderált kommentek között különbséget tenni az alapjog-korlátozás arányosságában sem”.⁸ A mondat első fele, miszerint a kommentek közzétételéért való felelősség nem függ a moderálástól, a polgári jogi

objektív felelősség szabályán alapszik. Ennek megfelelően a sajtó minden olyan állításért, amelyet közread, úgy felel, mintha az adott médium saját közlése lenne. Az Alkotmánybíróság tehát adottnak és megváltoztathatatlanak veszi ezt a szabályt, és ebből arra a következtetésre jut, hogy minden olyan internetes kommentért is teljes felelősséggel tartozik az oldal üzemeltetője, amelyről adott esetben tudomása sem volt. Hogy ez milyen hatással van az internetes szólásszabadságra, vagy a sajtószabadságra általában, hogy okoz-e ez a szólásszabadság-irodalomban alapjog-korlátozásnak minősülő dermesztő hatást ('chilling effect'), arra az Alkotmánybíróság határozata nem tér ki. Egy-egy ilyen döntés után nem könnyű számon kérni az alapvetően polgári jogi dogmatikát követő bíróságokon, hogy megalapozott alapjogi bíráskodást végezzenek.

Nem meglepő tehát, hogy a fenti alkotmánybírósági határozatra támaszkodva született már Magyarországon olyan jogerős bírósági döntés, amely egy közszereplő politikust felelőssé tett a Facebook-oldalán megjelenő, nem tőle származó komment miatt. A döntést hozó Szegedi Ítéletábra a következő megállapításra jutott: „[A] facebook profil létrehozója vállalja annak kockázatát, hogy jogsértő tartalmú közlemények is megjelenhetnek a facebook oldalán, és ezáltal maga is a jogsértés elkövetőjévé válik. A jogsértés elkövetését megelőzheti előzetes moderálással, ha ezt nem teszi, maga a sértő tartalmú közlés megvalósítja a személyiségi jogsértés tényét. Az utólagos moderálás a jogsértés tényét nem teszi meg nem történné, de a felróhatóság súlyát csökkenti, így jelentősége lehet az esetleges kártérítési és sérelemdíj igények elbírálásánál.”⁹

Éles ellentétben áll ez a szigorú, a nyomtatott sajtóra vonatkozó évszázados esetjog mentén kialakult polgári jogi gyakorlat – melyet tehát az Alkotmánybíróság is magáévá tett – az interneten zajló közéleti viták kiemelkedő szerepét felismerő és azok korlátozását jogsértőnek ítéelő strasbourgi bíróság döntésével. A magyar vonatkozású kommentdöntésében¹⁰ az EJEB egy soklépcsős, világos teszt lefuttatásától teszi függővé annak megítélését, hogy egy konkrét esetben egyezménykonform-e egy internetes oldal üzemeltetőjét felelőssé tenni az oldalán megjelenő kommentekért.

Az internetes szólásszabadság mostoha helyzetét mutatja az az ügy is, amelyben szintén az objektív felelősségi alakzatra alapozták az eljáró bíróságok a döntéseiket, és megállapították a Jobbik mint politikai párt személyiségi jogainak sérelmét. A jogsértést elkövető internetes lap egy rasszista incidensről tudósított, amelynek során egy kelet-magyarországi

település, Konyár általános iskolája ellen követtek el támadást futballszurkolók. Az eseményt követő napokban nem volt világos, hogy mi történt az iskolánál, így a lap több, egymásnak ellentmondó forrásra is hivatkozva igyekezett utánajárni a történeteknek. Többek között bemutatta a helyi roma nemzetiségi önkormányzat elnökének álláspontját, és egy hiperlink segítségével hozzáférhetővé tette a politikus Youtube-ra feltöltött interjóját, amelyben az aznapi eseményekről beszél, meglehetősen zaklatottan. A videóban a „Jobbikot”, a „jobbikosokat” teszi felelőssé az eseményekért. A mai magyar viszonyokat ismerő hallgató számára teljesen nyilvánvaló, hogy a roma politikus szélsőjobboldali eszméket való személyekre utal, amikor a szélsőjobb uralkodó politikai formációját említi. Egyértelmű volt ez az újságíró számára is, aki meg sem említette a pártot a per tárgyát képező cikkben. Az eljáró bíróságok – a Kúriát is beleértve – azonban úgy döntöttek,¹¹ hogy a szövegben elhelyezett hiperlinkkel a lap híresztelt, következésképpen személyiségi jogokat sértett. Ez az ügy is az Alkotmánybíróság előtt fekszik.

VALÓDI MÉRLEGELES

Van azonban ellenpélda is, amelynek során az alapügyben eljáró rendesbíróság felvállalja a felelős jogalkalmazói szerepet, és érdemi alapjogi vizsgálatot követően nem jut alapjogsértő eredményre. Így tett a Fővárosi Törvényszék egy sajtó-helyreigazítási perben, amelyet egy közéleti szereplő azért indított egy internetes újság ellen, mert az vele kapcsolatos kijelentéseket idézett, amelyek egy országgyűlési képviselő sajtótájékoztatóján hangzottak el. A bíróság kimondta, hogy „amikor a sajtó egy sajtótájékoztatón elhangzottakról pontosan, az ott elhangzottakat összefoglalva vagy szó szerint beszámol, akkor alkotmányos kötelezettségét teljesíti”, amiért akkor sem terhelheti sajtó-helyreigazítási kötelezettség, ha egyébként az idézett állítások bizonyítására utóbb nem képes.¹²

Jól látszik, hogy az eljáró bíró a sajtó alkotmányos rendeltetéséből, a sajtószabadság alapjogi igazolásából vezette le a döntését, a szakjogági dogmatikai szabályok egyidejű figyelembevételével.

A mutató tehát nem lehetetlen. A szakjogági dogmatika összebékítése az alapjogi érveléssel nem jelenti az egyes jogágak „elalkotmányjogiasodását” és egyben keserű végét. Csupán annyit, hogy az eljáró bíró felismeri: számos feladata közül az alapjogok védelme az egyik legfőbb. Amennyiben ennek a feladatának nem tesz eleget, az alapjogok üres alkotmányos deklarációkká silányulnak. Alapjogok nélküli állam polgárának lenni pedig kín. Ilyen államban bírónak lenni sem sokkal különb.

JEGYZETEK

1. Lásd erről részletesen SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix: Az egyéni bírói jogvédelem intézményi-hatásköri modellje Magyarországon, in SOMODY Bernadette: *Alapjogi bíráskodás – Alapjogok az ítékezésben*, Budapest, L'Harmattan, 2013, 71–95.
2. 13/2014. (IV. 18.) AB határozat.
3. A Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.112./2015/4.I. számú ítélete. Jelen írás címét is ez a döntés ihlette, illetve az általa idézett 8/2014. (III. 30.) AB határozat.
4. Uo.
5. A Győri Ítéltábla Pf.I.20.065/2015/I. számú ítélete.
6. Uo.
7. 3307/2012. (XI. 12.) AB határozat.
8. 19/2014. (V. 30.) AB határozat.
9. Sajtóanyag Toroczka László ásatthalmi polgármester „Facebook-peréről”, Szegedi Ítéltábla, 2016. január 25.
10. Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesület és Index.hu Zrt. Magyarország elleni ügye, no. 22947/13, 2016. február 2.
11. A Kúria Pfv.IV.20.011./2015/3. számú ítélete.
12. A Fővárosi Törvényszék 70.P.22.714/2015/4. számú ítélete.

KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS – ERŐSÖDŐ ALAPJOGVÉDELLEM?*

Trócsányi László igazságügyi miniszter szerint a jogállamiság szempontjából a közigazgatási bíráskodásnak legalább olyan súlya van, mint az alkotmánybíráskodásnak – ha nem nagyobb.¹ Az alábbiakban azt fogom röviden bemutatni, hogy az Alaptörvény hatálybalépése óta melyek azok az okok, amelyek meggyőződésem szerint erősítették a közigazgatási bíráskodás alapjogvédelmi funkcióját. Ezen okok egy része közvetlenül az Alaptörvénnyel kapcsolatos, más részük az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi jellegű aktivitásának csökkenéséből – az Alaptörvénytől nem függetlenül, de abból nem is szükségszerűen következő – ered, harmadik csoportja pedig nemzetközi jogi, uniós jogi fejleményekből.

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest jelentős változást hozott abban, hogy a Kúriához telepített bizonyos alkotmánybírói hatásköröket. Így a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumán belül működő Önkormányzati Tanács hatáskörébe utalta az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos egyes normakontroll-feladatokat.² Ugyanez a kúriai kollégium látja el a népszavazási ügyek felülvizsgálatát, amely korábban alkotmánybírói hatáskör volt.³ Harmadrészt, a joggyakorlat elemzése is olyan új kúriai tevékenység, amelyet az Alaptörvény rendelkezései alapján megalkotott, új bírói szervezeti törvény rendelkezései rendszeresítették.⁴ Az elemzések megalapozottságához számos esetben szükséges a szélesebb kontextust figyelembe vevő – így alkotmányjogi jellegű – érvelések alkalmazása. Az Önkormányzati Tanács felállítása két tapasztalt alkotmánybírói főtanácsadó kúriai bírónak történő kinevezésével történt.⁵ Ők honosították meg az általuk tárgyalt klasszikus közigazgatási ügyekben az alkotmányossági érvelések használatának rutinját, illetve erősítették ennek az érvelésmódnak az elfogadottságát.⁶ Nem csak a többi kúriai bíró érzékenységet növeltek – az informális, kollegiális kapcsolatokról eredően – az alkotmányjogi érvek iránt, de a kúriai joggyakorlat szükségszerűen továbbgyűrűző hatással volt az alsóbb fokon tárgyalt közigazgatási ügyekre, ezért ez az egész közigazgatási ítélkezésre

kihatóan növelte az alapjogvédelmi szempontok figyelembe vételének gyakoriságát. Mindehhez érdemes hozzátenni, hogy már az Alaptörvény hatálybalépése előtt is egyre több olyan közigazgatáshoz kapcsolódó terület alakult ki – elsősorban, de nem kizárólag uniós jogi hatásra –, amelyek igényelték az alapjogi szempontú vizsgálatot, az alapjogok és alkotmányos alapelvek ütközésére kidolgozott alkotmánybírói tesztek alkalmazását, és ez a folyamat az Alaptörvény hatályba lépését követően sem állt le. Ilyennek tekinthető a rendőri intézkedések elleni panaszok vizsgálata – ezen belül a Független Rendészeti Panasztestület állásfoglalásai közül azok, amelyek bíróság előtti jogviták alapját képezik –; az egyenlő bánásmódról szóló törvénnyel összefüggő alapjogi jellegű konfliktusok megjelenése;⁷ majd pedig – az Alaptörvényből következő államszervezeti változások eredményeként – a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság ügyei, melyeken keresztül az információs alapjogok érvényesülése immár teljes körűen a közigazgatási bíróságok ügykörébe kanalizálódott.⁸

Ezekről a változásokról – és hatásaikról – nem lesz szó az alábbiakban, de jelezni szükséges, hogy a közigazgatási bíráskodásban megjelenő alapjogi elemeket ezek a körülmények is erősítették.

AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSE ELŐTTI GYAKORLAT

Az Alaptörvény hatályba lépése előtti alkotmánybírói törvény⁹ 38. § (1) bekezdése a bíró kötelezettségévé tette, hogy ha alkotmányossági aggályt észlel az előtte fekvő ügyben alkalmazandó jog tekintetében, akkor az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze, a per tárgyalásának felfüggesztése mellett. Ebből egyenesen következett, hogy a rendesbíráknak nem volt lehetősége az alkotmányellenes normák félretételére. Mivel az alkotmányossági aggály mindig az adott szinten eljáró bíró személyes meggyő-

* A szerző az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékén egyetemi docens és közigazgatási ügyszakos tanácselnök bíró a Kúrián.

ződésén alapult, az ilyen tárgyalásfelfüggesztés ellen – a főszabálytól eltérően – nem volt fellebbezés. Ebből *argumentum a contrario* következett, hogy ha a felek által felvetett alkotmányossági aggályt a bíró nem osztotta, akkor e tekintetben a döntését nem is indokolta.¹⁰ Ezt az ügy érdemében sem kérte számon a felsőbb szintű bíróság; mondván, hogy a rendesbíróságoknak nincs hatásköre annak megállapítására, hogy valamely szabály alkotmányellenes-e, következésképp nincsen döntési helyzetben a tekintetben, hogy egy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenes-e vagy nem. Ebből viszont az következett, hogy az elutasító döntést sem indokolták a bírók, mivel ha nincs hatáskörük kimondani azt, hogy valamely jogszabály alkotmányellenes, akkor nincs hatáskörük arra sem, hogy kimondják, valamely jogi rendelkezés alkotmányos. Nem vitatható, hogy lehetséges lett volna olyan felfogást követni, amely szerint az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése csak az általános – a korábbi alkotmánybírósági törvény 1. § g) pontja szerinti – alkotmányértelmezési hatáskör gyakorlása esetében kötelező a rendesbíróságokra. Más esetben csak az Alkotmánybíróság határozatainak rendelkező része kötelező, és az is csak akkor, amikor megsemmisít egy jogszabályt, vagy mulasztásos alkotmányvétséget állapít meg.¹¹ Mégis jóval több érv szolgált emellett, hogy az Alkotmánybíróság határozatait – sőt, döntéseit¹² – általában kötelezőnek tekintsék a rendesbíróságok. Legalább három fő érvet érdemes megemlíteni.

Először is, a korábbi alkotmányos berendezkedésben az Alkotmánybíróság – a kezdeti nehézségek ellenére¹³ – különösen ügyelt arra, hogy a rendesbíróságok ítélkezési tevékenységétől elkülönülten, azokba be nem avatkozva járjon el.¹⁴ Ez a megközelítés a rendesbíróságok részéről ugyanezt a tartózkodást várta el, a különböző jogállami intézmények egyensúlyának biztosítása érdekében. Másrészt rendkívül régi, a jogerő dogmatikájából eredő tétel, hogy a rendelkező rész az indokolás nélkül „holt formula”, nem értelmezhető.¹⁵ Noha az Alkotmánybíróság határozatai absztrakt normakontroll esetében nem egyedi ügyben hozott határozatok, aligha szerencsés egy döntés határozati és indokolási részét külön kezelni. Ez kizárná annak lehetőségét, hogy – az alkotmánykonform értelmezés érdekében – egy elutasító alkotmánybírósági határozat indokolása megállapítsa az adott jogszabály alkotmányos értelmezését, és a bíró

erre mint döntő érvre hivatkozzon egy konkrét eset eldöntésénél. Ez a szűkített értelmezése az alkotmánybírósági döntések kötelező erejének végül nem erősítette, hanem gyengítette volna a rendesbíróságok alapjogi funkcióit, nem csak rövid, hanem hosszú távon is. Arról van szó, hogy az alkotmánybírósági döntések kötelező erejének az a jelenleg is érvényes rendesbírósági értelmezése, hogy az Alkotmánybíróság bármely döntésének indokolása kötelező a rendesbíróságokra az alkotmányjogi összefüggés vonatkozásában.¹⁶ Ez tehát mind a korábbi, mind a jelenlegi alkotmánybírósági törvény normaszövegéhez¹⁷ képest tartalmaz egy észszerű szűkítést, amennyiben az indokolásnak az alkotmánybírósági határozat fő tárgyával össze nem függő – alkotmányossági szempontból nem releváns vagy külön meg nem indokolt – jogszabály-értelmezései nem kötelezőek, ugyanakkor például egy alkotmányjogi panaszt elutasító határozat ezen körön kívül eső érvelése is kötelező. Ha a rendesbíróságok az alkotmánybírósági határozatok többségének kötelező erejére nem hivatkozhattak volna, akkor az alkotmányossági érvelés kultúrája, az alkotmánykonform értelmezés elve

alig jelent volna meg a rendesbíróságokon. Másrészt, az Alaptörvény hatályba lépését követően a valódi alkotmányjogi panaszok előtérbe kerülésével a mai joggyakorlat alig találna releváns hivatkozási alapot alkotmányjogi érvelésekhez. Ugyanis az Alaptörvény hatályba lépése előtti joggyakorlat önálló, alkotmányossági érvelésektől tartózkodó jellege közel sem jelentette azt, hogy nem volt jelen az – alkotmánybírósági határozatokat figyelembe vevő – alkotmánykonform értelmezés elve. Sőt, ez volt az alapvető megjelenési formája az alkotmányjogi érveléseknek, és az alapjogi védelmi funkciók szinte kizárólag¹⁸ ezen keresztül érvényesültek a rendesbíróságokon.

A VALÓDI ALKOTMÁNYJOGI PANASZ HATÁSA A RENDESBÍRÓSÁGI ALAPJOGVÉDELLEM SZINTJÉRE

Halmi Gábor már a kilencvenes években több tanulmányában¹⁹ emellett érvelt, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére nem csak az alapjogi bíráskodás erősítése miatt lenne szükség, de azért is, mert a jogszabályok absztrakt felülvizsgálatára épü-

lő alkotmánybírói modell hosszabb távon nem tartható.²⁰ (Halmai maga is elismeri, hogy az általa helyesnek tartott bírói alkotmányalkalmazás elképzelése – tudniillik, hogy a rendesbíróóságok közvetlenül az Alkotmányra hivatkozhatnak és hivatkozhatnak a jogszabályok értelmezésekor – azért sem érvényesülhetett, mert azt az alkotmánybírói törvény elentétes rendelkezései lehetetlenné tették.²¹) Lényegében ez a szakirodalmi álláspont teljesült az Alaptörvény hatályba lépésével. A valódi alkotmányjogi panasz intézményének bevezetése a rendesbíróóságok alapjogvédelmi funkcióját erősítette, és ez különösen igaz a közigazgatási bíráskodásra. Erről a kérdéstről már sokan – sokféle módon – megemlékeztek. Itt csak arra a szervezetszociológiai összefüggésre utalok, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése az Alkotmánybíróóság tevékenységének súlypontját a jogalkotás ellenőrzéséről a bírói ítéletek felülvizsgálatára helyezte át, egyúttal jelentősen növelve a jogalkotó mozgásterét. Miközben szűkült a hivatkozott alapjogok köre, és a súlypont az eljárási jogok (tisztességes eljáráshoz, jogorvoslathoz való jog) kérdéseire tevődött át, valamint az alkotmányjogi jogsérelmek orvoslása e körben is a nullához konvergál,²² önmagában az a tény, hogy az alapjogok megsértése nem a jogszabály, hanem – főszabály szerint – a bírói ítélet megsemmisítésével jár, az eljáró bírakat arra kényszeríti, hogy a felek által felvetett alkotmányossági kérdésekre az ítéletek indokolásában reagáljanak. Ez azt szolgálja, hogy egy esetleges alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróóság az eljáró bíró álláspontját – ebben a kontextusban: a védekezését – megismerhesse.

Erre jó példa a Kúria Kfv. III.37.765/2012/7. sz. ítéletének sorsa, melynek tényállása szerint egy lízingbe vett ingatlanra a pénzügyi lízingszerződés időtartama alatt beépítési korlátozásokat vezetett be az önkormányzat. Ilyen esetben az értékcsökkenésért a tulajdonosnak vagy a hasznélvezőnek kártalanítás jár az 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 30. § (1) bekezdése alapján.²³ Teljesen világos, hogy a lízingbe vevő a lízingbe adó tulajdonossal kötött szerződés alapján rendezheti a változásból eredő kárát, a tulajdonos pedig a kártalanítást az önkormányzattól kérheti. Az Alkotmánybíróóság a 15/2014. (V. 13.) AB határozatában azt állapította meg, hogy a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog kiterjed nemcsak a polgári jogi értelemben vett tulajdonosokra, hanem a polgári jogi értelemben vett egyes birtokosok védel-

mére is. A pénzügyi lízingbe vevő olyan tulajdoni várományos, aki a kárveszélyt egyedül viseli, ezért tényleges – bár csak jövőbeni – károsultként ugyanúgy megilleti a korlátozási kártalanítás, mint a tulajdonost. Ugyanakkor, a teljesen egyértelmű jogszabályi rendelkezések ellenére az Alkotmánybíróóság nem a jogszabályt, hanem a bírói ítéletet semmisítette meg. Ez a döntés két okból is kifogásolható. Egy-

részt, a döntés polgári jogvitákat utalt közigazgatási kártalanítási eljárásba, melynek jogérvényesítési garanciái nem egyenértékűek egy polgári perrel. A másik – és nagyobb – baj az, hogy jogász legyen a talpán, akinek eszébe jut az Étv. 30. § (1) bekezdését úgy értelmezni, hogy az alapján a birtokosnak vagy tulajdoni várományosnak (vagy akár a várományos örökösnek?) a jogait a korlátozási kártalanítási eljárásban kell érvényesíteni. Ki gondolna arra, hogy

egy ilyen egyértelmű szabályt az Alkotmánybíróóság átértelmezett, a jogbiztonság nagyobb üdvére?

Ez a műhiba azonban elkerülhető lett volna, ha a kúriai ítélet a felperes által felvetett alkotmányossági problémáknak kellő teret szentel az indokolásban, és ezáltal az Alkotmánybíróóság a Kúria számára napi rutinnak számító gondolatmenetet megismerhetett volna. Ennek az esetnek a tanulsága megerősíti, hogy a rendesbíróóságok jogerős, alkotmányjogi panasszal támadható ítéleteikben – saját maguk védelmében – nem mellőzhetik az alkotmányossági kérdésekkel kapcsolatos álláspontjuk kifejtését, még a teljesen egyértelmű esetekben sem. Tehát, a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése még a rossz döntésekkel is – sőt, azokkal leginkább – arra ösztönzi a rendesbíróóságokat, hogy részletesen indokolják az alkotmányossági érvek elutasítását.

Ezért az alkotmányjogi panasz mint jogintézmény – hatékonyságától függetlenül, a kontroll lehetősége miatt – önmagában képes lehet elérni, hogy a rendesbíróóságok, így a közigazgatási bíróságok abba az irányba mozduljanak el, hogy ítéleteikben az elutasított alkotmányossági aggályok kérdésében is indokolják, kifejtsék álláspontjukat. Ezért a valódi alkotmányjogi panasz akár csak „elvi” lehetősége nem csak az alkotmányjogi kultúra rendesbírói ítéletkezésben való megjelenését, megtermékenyítő hatását eredményezi, de a bírói ítéletek objektivitását is fokozza – amennyiben a jogban egy döntés objektivitása azt jelenti, hogy a döntést logikus és kimerítő, nyilvánosan igazolható érveléssel támasztották alá.²⁴ A valódi alkotmányjogi panasz előtérbe helyezésével

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT HATÁSA A RENDESBÍRÓSÁGI ALAPJOGVÉDELEM SZINTJÉRE

ugyan nem lehet olyannyira és oly módon általános érvénnyel felruházni az Alkotmánybíróság egyes tételmondatait, ahogyan az az absztrakt normakontroll-eljárások esetében történhet,²⁵ azonban a gyakorlatban a korábbi bírósági joggyakorlat továbbélése, valamint a szervezetszociológiai és a pszichológiai tényezők miatt ezek figyelembe vétele jelenleg közel ugyanolyan erős, mint egy absztrakt normakontroll eljárás eredményeként hozott alkotmánybírósági határozaté.²⁶ A korábbi – a szakirodalomban kritizált – gyakorlat tehát most ellenpontos, és éppen az alapjogvédelmi funkciókat erősíti a rendesbíróságokon.

Ezen túlmenően a valódi alkotmányjogi panasz olyan területeken, ahol a közigazgatási bíráskodás még saját, más jogterületeken tapasztalt gyakorlatához és az alkotmánybírósághoz képest is alulteljesít az alapjogvédelem területén – részben a szabályozás jellegére visszavezethető okokból, de a szakmai érzékenység hiánya miatt is –, ott kifejezetten és hatékonyan növeli az alapjogvédelem szintjét. Jó példa erre a jelenlegi rendszerben a kizárólag a Kúriához telepített, országgyűlési választásokat érintő választási ügyeket érintő hatáskör. Ezek nem közigazgatási ügyek, hanem olyan sajátos közjogi jellegű ügyek, ahol nem érvényesülnek bizonyos hagyományos, a közigazgatási bíráskodásban elfogadott megközelítések. Ráadásul olyan alapjogi kérdések merülhetnek fel, melyekben a közigazgatási bírák kis részének – főleg azoknak, akik médiaügyeket tárgyalnak – van valamennyi tapasztalata, de közel sem olyan szintű, mint azoknak a polgári bíráknak, akik személyiségi jogi pereket tárgyalnak.²⁷ Nemcsak az ahhoz hasonló esetekről van szó, mint amikor a választási plakátok villanyoszlopokra ragasztásával kapcsolatban a Kúria tiltó határozatát²⁸ követően meghozott – a panaszt érdemi vizsgálat nélküli vizsgáló – alkotmánybírósági végzéshez fűzött különvélemény indokolásbeli mondatához igazodott a megengedő kúriai gyakorlat.²⁹ Ennél fontosabb, hogy a véleménynyilvánítási szabadságot a politikai kampányban erőteljesen korlátozó kúriai döntések nem állták ki az alkotmányosság próbáját,³⁰ és ennek eredményeként a következő választáskor a politikai pártok lényegesen szabadabban nyilváníthatnak majd véleményt a 2014-es választáshoz képest.³¹

HA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÉKONY ÉS ÉRDEMI JOGORVOSLATTAL KAPCSOLATOS GYAKORLATA ILYEN FORMÁBAN EGYÉRTELMŰVÉ VÁLNA, AKKOR EZ A BÍRÓSÁGOKNAK EGYRE INKÁBB FELHATALMAZÁST ADNA ARRA, HOGY A JOGSZABÁLYOKAT AZOK TARTALMÁTÓL FÜGGETLENŰL, AZZAL ELLENTÉTESEN KÖZVETLENŰL AZ ALKOTMÁNYRA HIVATKOZÁSSAL ÚGY ÁTÉRTELMEZZÉK, HOGY A KONKRÉT ÜGYBEN AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOT MÁR MEG SEM FOGJÁK KERESNI

A második alapvető ok, amely miatt a közigazgatási bíráskodás alapjogvédelmi funkciói hangsúlyosabbá válnak, az az alkotmánybírósági aktivitás hiánya, az alapjogvédelmi funkciók elerőtlenedése, hovatovább, egyes vonatkozásokban, annak diszfunkciói. Ezt a hatást az építési korlátozás miatt járó kártalanítás – korábban ismertetett – ügyének egy „továbbfejlesztett” változatán mutatom be.

Előfordul, hogy a jogi szabályozás alapján egyértelmű, hogy nincs érdemi és hatékony jogorvoslat, és a bíróság normakontrollt kér, de az alkotmánybíróság nem a jogi szabályozást semmisíti meg. Ehelyett – a fentiekhez hasonlóan – a jogszabályi szöveget próbálja átértelmezni; úgy, ahogyan azt a jogszabály-értelmezés elfogadott módszereivel nem lehet. Erre jó példa a felszámolói névjegyzékkel kapcsolatos ügyek köre,³² melyek során újrapiályáztatták az összes felszámolócéget. A beérkezett pályázatokat egy „szakértő” bizottság rangsorolta, majd a bizottság megkeresése alapján az illetékes szerv bejegyezte a nyerteseket a felszámolói névjegyzékbe, a veszteseket pedig törölte onnan. Itt a szabályozás egyértelműen egy nyilvántartási jellegű hatóság regisztratív döntésével szembenette lehetővé a jogorvoslatot, illetve egy olyan eljárás ellen, amelyet illetően a jogi szabályozás kizárta a pályázati értékelés érdemi felülvizsgálatát, a bejegyző szerv regisztratív jellegéből fakadóan. Az Alkotmánybíróság 33/2014. (XI. 7.) AB határozatában az érdemi jogorvoslathoz való jogot – arra hivatkozással, hogy a bíró nem indokolta meg, hogy mi köze ennek a fenti tényálláshoz(!?) – éppen séggel nem vizsgálta, ellenben – fogcsikorgatva ugyan, de – kimondta a bírói indítvány visszautasításának indokolásában, hogy a bizottság lényegében egy szakértőttestület, amelynek „szakvéleményét” az eljáró hatóságnak mérlegelnie kell a döntése során. Tehát, a jogszabály egyértelmű szövegével szemben a jogszabálynak olyan alkotmányos értelmezést adott, ami már lehetővé teszi az érdemi jogorvoslatot.³³ Ez az eset azért fontos, mert egy egyre gyakrabban alkalmazott jogalkotói technikáról van szó.

Ugyanez volt a helyzet egyes civil szervezetek adószámának felfüggesztésével kapcsolatban is, amikor a NAV-nak a KEHI megkeresésére kellett felfüggesztenie az adószámot, annak vizsgálata nélkül, hogy a KEHI által megjelölt felfüggesztés indokai megfelelőek-e, jogszerűek-e. Itt az Alkotmánybíróság arra a téves jogszabály-értelmezésre jutott, hogy a KEHI ellenőrzési tevékenységével kapcsolatos jogsértések az érdemi döntéssel együtt támadhatók.³⁴ Egyrészt, ez az értelmezés az adószám-felfüggesztés következményeinek orvoslására eleve nem lenne alkalmas, másrészt a KEHI eljárása soha nem érdemi döntéssel fejeződik be, hanem csak legfeljebb más, az eljárás lefolytatására illetékes hatóság eljárását kezdeményező aktussal, ami pedig még egy egyébként semmilyen módon nem támadható végzésként sem értelmezhető. Ugyanakkor, a bíróságok ezekben a perekben felfüggesztették a megtámadott határozatok végrehajtását, ami megoldást jelentett a jogorvoslatot kérőknek, majd az ügyek elhúzódtak addig, amíg – a KEHI által kezdeményezett eljárások lezárultával – „önmaguktól” megoldódtak.³⁵ Azonban könnyen lehet, hogy mivel az Alkotmánybíróság által adott értelmezés³⁶ nyilvánvaló tévedésen alapult, ezért könnyen lehet, hogy a bíróságok szintén sajátosan értelmezték volna az iránymutatást – megállapítva, hogy érdemi döntésnek itt a NAV döntése tekinthető –, és végső soron valódi jogorvoslatot nyújtottak volna.

Mindezt azért érdemes kiemelni, mert ha az Alkotmánybíróság hatékony és érdemi jogorvoslattal kapcsolatos gyakorlata ilyen formában egyértelművé válna, akkor ez a bíróságoknak egyre inkább felhatalmazást adna arra, hogy a jogszabályokat azok tartalmától függetlenül, azzal ellentétesen közvetlenül az Alkotmányra – illetve ezekre az AB határozatokra – hivatkozással úgy átértelmezzék, hogy a konkrét ügyben az Alkotmánybíróságot már meg sem fogják keresni, hiszen egyértelmű alkotmánybíróági alkotmányértelmezésre támaszkodhatnak. Ez pedig *quasi* a jogszabály félretételét eredményezi, ami azt jelenti, hogy a közigazgatási bíróságok e tekintetben átveszik az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi funkcióját. Bár Halmai ezt kívánatos iránynak tartja,³⁷ de látni kell, hogy az önkényes jogértelmezésnek is teret enged: a bírói jogértelmezés más esetekben is könnyen a jogszabályok szövegétől való teljes elszakadáshoz vezethet, ami jogbiztonsági szempontból rendkívül veszélyes.³⁸

Talán az Alkotmánybíróság maga is megérezte ezt a veszélyt, amikor a földforgalmi törvénnyel kapcsolatos 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban már megsemmisítette a jogorvoslatot egyértelműen kor-

látozó rendelkezéseket (hallgatólagos vétó, a képviselő-testület határozata elleni bírói felülvizsgálatot kizáró kifejezett rendelkezés). A döntés a földbizottsági állásfoglalások minősítése kapcsán kimondta, hogy a jogorvoslatához való alapjog érvényesülése csak akkor biztosított, ha a termőföldek adásvételére vonatkozó földbizottsági állásfoglalás a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálható a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálható a bírósági felülvizsgálat során. A döntés azonban dogmatikailag több ponton zavaros. Egyrészt közbenső döntésnek tekinti a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló képviselő-testületi határozatot, amiből az következne, hogy az csak az ügy érdemében hozott határozattal támadható; más szövegrészekből viszont az a következtetés vonható le, hogy a kifogással megtámadható földbizottsági állásfoglalást felülvizsgáló önkormányzati képviselő-testület határozata önálló jogorvoslat tárgya.³⁹ Ugyanígy, dogmatikailag nehezen értelmezhető, hogy a képviselő-testület döntése hatósági határozat, de a földbizottsági állásfoglalás nem hatósági döntés, mert a földbizottság nem hatóság, nem gyakorol közhatalmi jogkört.⁴⁰ Ez a Ket. 12. § (2) bekezdés *a)* pontjában foglalt közigazgatási hatósági ügy fogalmát meghatározó szabályra figyelemmel aligha tartható, hiszen a földbizottsági állásfoglalások funkcionálisan jogszabályok keretei között hozott engedélyező döntések, amelyek jogot állapítanak vagy vonnak meg.⁴¹ Az ilyen, dogmatikailag nem kidolgozott megoldások eredményeképpen pedig tágulni fog a (közigazgatási) bírói értelmezésben azon alkotmánybíróági határozati indokolási kör, melyet nem tekint kötelezőnek a bírói gyakorlat. Ezért a gyakorlat egyre közelebb fog kerülni azon – a szakirodalom által óhajtott, fentebb már tárgyalt – felfogáshoz, mely jóval szűkebb körben vonná meg az alkotmánybíróági döntések kötelező erejének határait.⁴² Ez tehát szintén egy olyan fejlemény, amely a közigazgatási bíráskodás alapjogvédelmi funkcióinak erősödése irányába hat.

A NEMZETKÖZI ÉS UNIÓS JOG HATÁSA A RENDESBÍRÓSÁGI ALAPJOGVÉDELEM SZINTJÉRE

Végül, az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi funkcióinak csökkenése, a valódi belső jogorvoslat hiá-

nya felerősíti a nemzetközi fórumok szerepét, és ezen keresztül elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezménye (Egyezmény) és annak Bírósága (EJEB) joggyakorlatának egyre gyakoribb hivatkozását eredményezi a bírósági döntésekben. Ezt a folyamatot még inkább erősíti az uniós jog fejlődése, elsősorban az, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája 2009. december 1-je óta elsődleges joggá vált, továbbá az a tény, hogy a Charta 52. § (3) bekezdése értelmében a Chartában foglalt jogokat – amennyiben azok megfelelője az Egyezményben is megtalálható –, az EJEB-hez hasonlóan kell értelmezni. Ennek eredményeként

ott, ahol uniós jogot kell végrehajtani, az Egyezmény EJEB által értelmezett eseti döntései szolgálnak közvetlenül a magyar jog félre tételére⁴³ – de egyébként is erősödik az EJEB értelmező szerepe. Ugyanakkor az, hogy ez mennyire válik tartós tendenciává, függ az uniós jog és az Egyezmény, illetve az Európai Bíróság és EJEB viszonyának alakulásától is. Amíg úgy nézett ki, hogy az EJEB „Európa Alkotmánybíróságává” válhat – egyfajta sajátos hierarchiát létrehozva az EJEB és az Európai Bíróság között alapjogi kérdésekben –, addig a strasbourgi joggyakorlat közvetlen hivatkozásai erősödtek; ennek azonban gátat szabhat e folyamat elakadása.⁴⁴

Érdemes rámutatni végezetül, hogy az alapjogvédelem nemzetköziesedése, európaizálódása olyan folyamat, amely az alapjogvédelemben az uniós jog alkalmazására köteles rendesbíróságok szerepét felerősíti azon alkotmánybíróságokkal szemben, amelyek nem vállalják fel az uniós jog végső tagállami értelmezőjének szerepét, mint ahogy a magyar Alkotmánybíróság esetében – főszabály szerint – ez történik.⁴⁵ Ez arra vezet, hogy az alkotmánybíróságok vagy belesimulnak a rendesbírósági rendszerbe, vagy háttérbe szorulnak. A magyar kormányzat nem szándékolta – legalábbis nem azzal a szándékkal –, de ebbe a trendbe illeszkedik: az Alaptörvényen alapuló alkotmányos berendezkedéssel, az Alkotmánybíróság hatásköreinek és hatókörének visszaszorításával. Ezért nem zárható ki, hogy a jövő iránya éppen az, hogy a tagállami rendesbíróságok egyre inkább alapjogvédelmi funkciókat látnak el, és a különálló alkotmánybíróságok vagy eltűnnek, vagy betagozódnak a rendesbírósági rendszerbe; nem csak Magyarországon, hanem – a hosszú távú, egységesülő európai sztenderdeknek megfelelő folyamatok eredményeként – más EU-tagállamokban is.

A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS ÁTALAKULÁSA – BIZONYTALAN JÖVŐ

A közigazgatási bíráskodás ebben az évben várhatóan jelentős szervezeti, hatásköri és eljárásjogi átalakításon esik át az új közigazgatási perrendtartás tervezett bevezetésével és az ehhez kapcsolódó igazságügyi tárgyú törvénymódosításokkal összefüggésben.⁴⁶ Ezek hatása a közigazgatási bíráskodás alapjogi jogvédelmi funkcióra még nem látható. Az eddigi tervezetek jóval erősebb közigazgatási bírás-

kodást valószínűsítene, valamint egy új felsőbb bíróság kialakítását vetítik előre, a közigazgatási bírák létszámának jelentős felduzzasztása – fő szabály szerint hármas tanácsokban való eljárás – mellett.

Ennek pozitív hozadéka akkor lehet az alapjogi bíráskodás szempontjából, ha a korábbi közigazgatási bírákhoz független, szakmailag elismert és jogalkalmazásban is jártas, alkotmányjogi felkészültséggel rendelkező elméleti szakemberek, ügyvédek, közigazgatási szakemberek csatlakoznak, akiknek a kiválasztása objektív és átlátható eljárásban történik. Ez esetben a jelenleg közel sem gyors és ellentmondásoktól mentes, de a fentiekben ismertetett jogintézményeken keresztül szükségszerűen kialakuló alapjogi jogvédelmi funkciók erősödésének folyamata felgyorsulhat, és koherenssé válhat. Ha viszont az új felsőbb bíróság és az alsóbb fokú közigazgatási bíróságok feltöltése alapvetően a bírói állomány lecserélődésével jár, akkor valószínűbb a folyamat időleges elakadása addig, amíg a jogalkalmazás új rutinjai kialakulnak; illetve, ha lassabban is, az intézményi, rendszerszintű hatások az alapjogi funkciókat újjólag ki fogják alakítani. Sőt, az erősebb közigazgatási bíráskodás erősebb alapjogvédelmi mechanizmusokat fog kialakítani.

Harmadik esetként azonban előfordulhat az is, hogy a szervezeti, rendszerszintű változások és a ki-nevezési gyakorlat érintik a közigazgatási bírói szervezet függetlenségi elemeit és a bírói függetlenség garanciáit. Az elemzést Trócsányi László azon megjegyzésével kezdtem, hogy a jogállamiság szempontjából a közigazgatási bíráskodásnak legalább olyan, ha nem nagyobb súlya van, mint az alkotmánybíráskodásnak. A múltban láthattuk, hogy ez a „súly” milyen változásokat eredményezett az Alkotmánybíróság működésében, az alkotmánybírák kiválasztási mechanizmusában. Ha a végrehajtó hatalom felső szintjei és a törvényhozó hatalom – egyszóval a

politika – a közigazgatási bíráskodást az Alkotmánybírósággal egyező vagy azt meghaladó „súlyára” tekintettel kívánja újjászervezni, akkor hasonló változásokra számíthatunk. Ez esetben viszont nem áll majd rendelkezésre további olyan jogállami szervezet, amely az alapjogvédelmi funkciókat, illetve általában a végrehajtó hatalom törvényességi ellenőrzését a hatalommegosztás rendszerében – szükség esetén – átvehetné a közigazgatási bíráskodástól.

JEGYZETEK

1. MTA TK JTI, „Jogrendszer belülről” beszélgetéssorozat, 2015. január 22., Dr. Trócsányi László igazságügyi miniszter előadása, <https://www.youtube.com/watch?v=e4zlHTVmVQw>, 30:45 perctől.
2. Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjai, a bíróságok szervezetéről és igazgatásról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 24. § (1) f) és g) pontjai. A Bszi. 24. § (2) bekezdéséből – különös tekintettel a 15. alfejezetre – az következne, hogy a Kúria önkormányzati tanácsa a kollégiumi rendszeren kívül működik, a gyakorlatban azonban a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának keretében alakították ki, ezért ezt a tevékenységet – tekintettel a tevékenység közjogi jellegére is – a közigazgatási bíráskodás részének tekintem.
3. Ezt a Kúriának adott hatáskört – közjogi jellegére tekintettel – szintén a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma kezeli; a jelenlegi ügyrend szerint népszavazási ügyekben kizárólag az Önkormányzati Tanács jár el. Jelenleg napirenden van a népszavazási ügyek szétesztása – az ügyek megnövekedett száma és súlya miatt – a kollégiumban ítélező közigazgatási ügyeket tárgyaló tanácsok között.
4. Lásd: Bszi. 24. § (1) d) pont, (2) bekezdés, 8. alfejezet.
5. Balogh Zsolt és Marosi Ildikó.
6. Lásd például az 1/2013. KMJE határozatot, amely – hasonlóan az Alkotmánybíróság megközelítéséhez – a rendesbírói ügyekben is megerősítette az Alaptörvény negyedik módosításával hatályon kívül helyezett alkotmánybírói határozatok továbbélését, hivatkozhatóságát.
7. Az egyenlő bánásmódról és esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény.
8. Azt értve „teljes körűsége”, hogy az Alaptörvény előtti szervezetrendszerben az adatvédelmi biztos egyes döntései kapcsán már megjelent a közigazgatási bírói felülvizsgálat intézménye, ám az kivételes volt, a jelenlegi főszabállyal szemben. Egyebekben, az információs alapjogok védelme legalább annyira a polgári ítélezés feladata, mint a közigazgatási bíráskodásé.
9. A korábban hatályban volt Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény.
10. Ahogy ma sincs fellebbezés e döntés ellen.
11. HALMAI Gábor: Az Alkotmány, mint norma a bírói jogalkalmazásban, *Fundamentum* 1998/3, 78–79.
12. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (új Abtv.) 39. § (1) bekezdése már nem csak a határozatra, hanem főszabályként minden döntésre, így a végzésekre is előírja, hogy azok az Abtv. eltérő rendelkezése hiányában mindenkire nézve kötelezőek.
13. A kezdeti nehézségekre példaként lásd az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatot, amely a PKKB és a másodfokú Fővárosi Bíróság ítéleteit részben megsemmisítette, a beavatkozás a rendesbírói ítéletkézésre tehát lehetséges AB hatásköri értelmezés volt, mégsem ez vált elfogadottá.
14. Lásd az élő jog doktrínáját először: 57/1991. (XI. 28.) AB határozat.
15. BAUMGARTEN Nándor: *Jogerő a közigazgatásban*, Grill Károly Kkv, Budapest, 1917.
16. BH 2011. 118, legutóbb: Kúria, Kfv.III.37.752/2015/5. számú eseti döntés.
17. Jelenleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 39. § (1) bekezdés.
18. Szükséges megjegyezni, hogy formális ítéleti indoklásként az alkotmányjogi érvelések mindig alkotmánybírói határozatok értelmezéseként jelentek meg, miközben az Alkotmány közvetlen értelmezésére alig került sor. Ugyanakkor az alkotmányos elvek, alapjogok figyelembe vétele számos eljárási és anyagi jogi döntéshozatal során implicit módon, szükségszerűen történik. Például, az iratbetekintés szabályozása körében az üzleti titok mint magántitok ütközése a védekezéshez való joggal, illetve az érdemi jogorvoslatához való joggal tipikus alkotmánybírói teszteken alapuló mérlegelést igényelt – és igényel mind a mai napig.
19. HALMAI Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövődől?, *Bírák Lapja* 1994/3–4, 45–50; HALMAI Gábor: Az Alkotmány mint norma a bírósági jogalkalmazásban, *Fundamentum* 1998/3, 77–81.
20. HALMAI: Az alkotmányjogi panasz... (19. vj.) 50.
21. HALMAI: Az Alkotmány mint norma... (19. vj.) 81.
22. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alaptörvény és az alkotmányosság legfőbb őreinek „feladat és hatásköre”, *Fundamentum* 2014/1–2, 88.
23. Az Étv. 30. § (1) bekezdése szerint, ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (övezeti előírások változása), vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt, kártalanítás illeti meg.
24. GÁRDOS-OROSZ (22. vj.) 87.
25. *Uo.*

26. Jelen tanulmányban később utalunk rá, hogy az alkotmánybírói döntések indokolási színvonalának hanyatlása azonban trendszerűen oldani fogja a döntések kötelező erejének szigorú értelmezését; ezzel is közelebb hozva a gyakorlatot a szakirodalom szerint helyes és követendő jogalkalmazáshoz.
27. Szükséges megjegyezni, hogy az önkormányzati választások esetében viszont polgári bírák járnak el; az országgyűlési választások kapcsán a Kúrián csak a korábbi hagyományok miatt járnak el kizárólag a közigazgatási bírák a választási ügyekben.
28. Kúria Kvk.III.37.183/2014/10. számú végzés, 3036/2014. (III. 13.) AB végzés.
29. Kúria Kvk.II.37.307/2014/3. számú végzése.
30. 5/2015. (II. 25.) AB határozat; 9/2015. (IV. 23.) AB határozat.
31. Talán kicsit szabadabban is, mint az egészséges. Hátrányos hatása lehet ennek az alapjogvédelmi fellépésnek a lejárató és rosszhiszemű propaganda erőforrásfüggő érvényesítése, valamint korlátozott médiumhozáférés és sajtószabadság esetén. Összességében azonban egyes politikai tartalmak „letiltása” viszont szintén nem lehetséges – e tekintetben erősen megkérdőjelezhető volt a Kúria gyakorlatának koherenciája, objektivitása. Lásd például a Kúria Kvk.I.37.443/2014/4.számú végzését.
32. Számos ilyen ügy volt és van folyamatban. Lásd erről az Alkotmánybíróság 33/2014. (XI. 7.) AB határozatát és a Kúria ezt értelmező Kfv.III.37.789/2014/7. számú végzését.
33. Lásd a 33/2014. (XI. 7.) AB határozat 59. és 28. megfontolásait.
34. 3196/2015. (X. 14.) AB határozat 14. megfontolása.
35. Tudomásom szerint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon folyamatban volt ügyek végül elállással végződtek, mivel okafogyottá váltak. Az – alkotmánybírói eljárást kezdeményező – Egri KMB előtti ügy lezárulásának mikéntjéről nyilvánosan elérhető információt nem találtam.
36. Míserint valaha is támadhatóak lesznek-e az érdemi döntéssel a KEHI ellenőrzési jogkörében elkövetett eljárási jogsértések, melyek az adószám felfüggesztésének indokait megalapozták, illetve, hogy ez jelenthetné-e bármilyen reparációját az adószám felfüggesztésének.
37. HALMAI: Az Alkotmány mint norma... (19. vj.) 81.
38. Az ezzel kapcsolatos veszélyek szoros összefüggésbe hozhatók az Alaptörvény 28. cikkével, melynek elemzésére azonban jelen terjedelmi keretek között nem vállalkozhatom.
39. Ebben a kérdésben a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma kénytelen volt véleményt kiadni [2/2016. (III. 21.) KMK vélemény], amely szerint a földbizottsági állásfoglalással szemben előterjesztett kifogást elbíráló képviselő-testületi határozat önálló közigazgatási perben vizsgálendő felül.
40. 17/2015. (VI. 5.) AB határozat 56. megfontolása.
41. A Ket. 12. § (3) e) pontja értelmében akár egy kft. vagy magánszemély is lehet hatóság, ha hatósági ügyet telepítenek rá. Az a tény, amelyből levezeti az Alkotmánybíróság a hatósági jogkör hiányát – a törvény ugyanis nem utal arra, hogy hatósági jogkörrel lenne szó – nem releváns. Ez ugyanis sosem formális, tételes jogi, hanem tartalmi-dogmatikai kérdés. Könnyen belátható, hogy hiába írná le egy tételes jogi szabály, hogy 1 milliárd forint bírságot lehet kiszabni arra a vállalkozásra, amely kartellezik, ez még attól fogalmilag hatósági ügy maradna.
42. Így például a jogsértő képviselő-testületi döntést az elsőfokú földbizottsági állásfoglalásra kiterjedően fogják várhatóan hatályon kívül helyezni a közigazgatási bíróságok, mert dogmatikailag – itt most helyhiány miatt nem részletezhető okokból – ez az egyetlen értelmezhető megoldás.
43. Lásd a Kúria Kfv.III.37.666/2012/27. és különösen a Kfv.III.37.690/2013/29. számú ítéletét.
44. Lásd az Európai Bíróság állásfoglalását az EJEE-hez való csatlakozás uniós jognak való megfelelésségéről, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180hu.pdf>
45. Lásd erről részletesen BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás, *Közjogi Szemle*, 2015/4, 1–8.
46. A Kormány 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozata a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról.

ALKOTMÁNYOS KÖRNYEZET, SZERVEZETI KULTÚRA, INTEGRITÁS*

Az alapjogvédelem az alkotmányos demokráciák egyik sarokköve: az emberi jogok kikényszeríthetőségét, illetve a hatalom korlátozhatóságát fejezi ki; azaz, ilyenformán a jogállami értékrend fokmérője. Az alapjogvédelem csak a jogállamiság gondolatrendszerében értelmezhető, az alapjogi bíraskodás pedig az alapjogvédelem része, minimuma.¹

Az alapjogvédelem két legfontosabb intézménye az alkotmánybíróság és a rendesbíróságok, az alapjogvédelem minőségét azonban a két szervezet szabályozásán és szervezeti kultúráján kívül az alkotmányos környezet is befolyásolja. Mivel az alkotmánybíróság és a rendesbíróságok is az alkotmányos rendszer részei, a hatalom korlátozhatóságát biztosító intézmények összességének működése hatással van e két szervezet működésére is. Ugyanakkor az alkotmányos környezet és a szervezeti kultúra összefügg a szervezetek integritásával. A következőkben e három, az alkotmányos rendszert meghatározó fogalom dinamikáját vizsgálom: az első az alkotmányos környezet – azaz a szabályozás, illetve a hatalomgyakorlás rendszere –, a második a szervezeti kultúra, a harmadik pedig a szervezetek integritása. A dinamika abból a szempontból érdekes, hogy a három tényező kapcsolatrendszere, együttthatása talán magyarázattal szolgál az alapjogvédelem, valamint azon keresztül a jogállamiság problémáira.

Az alkotmányos intézmények működését a szervezetek egymáshoz való viszonya, a szervezeti struktúra, a hatáskörök, a jelölés, a kiválasztás és az előmenetel normatív előírásai határozzák meg. Az alkotmányos rendszerek szabályozása számtalan különböző eltérő jogintézményt, szervezetet, eljárási és anyagi szabályt tartalmaz, a jogállamiság sokféle módon megvalósulhat. A centralizált és a decentralizált alkotmánybíráskodási modell, illetve az *actio popularis* és az alkotmányjogi panasz eljárása is megfelel a jogállami elveknek. A normák koherenciáját azonban a szabályozás mögött meghúzódó értékrendszer biztosítja. Amennyiben ennek az érték-

rendszernek az elemei ellentétesek a jogállami értékekkel, úgy a szabályozás sem lesz jogállami. A 2010 óta létrehozott szabályozási környezet a fékek és ellensúlyok rendszerének leépítésével a hatalom korlátlanosságát tette meg szervező elvvé. Ez az elv jellemzően az alkotmányos intézmények függetlenségének csökkentésében volt tetten érhető, független intézmények hiányában pedig kiüresedett a jogállamiság fogalma. Az alkotmányos környezet ilyenformán akadályozza a minőségi alapjogvédelem érvényesülésének lehetőségét.

Az alkotmányosság eszméje mintegy védőhálóként fogja össze a fékek és ellensúlyok rendszerének intézményeit, és szervezi azok működését. Ugyanakkor ezek a szervezetek saját, önálló, belső kultúrá-

val is rendelkeznek. A szervezeti kultúra értékrendszere, a szervezet tagjainak attitűdjei, szerepfelfogása és az alkotmányos rendszerhez való viszonya pedig hatással van az alapjogvédelem alakulására. A szervezeti kultúra és alkotmányos környezet nem független egymástól, a jogállamiság értékrendjét kifejező szerve-

zeti kultúra vélhetően képes legalább egy ideig az alkotmányos környezetet befolyásolni. Egy autoriter vagy diktatórikus államban pedig, ahol gátolják, vagy épp megszüntetik az alkotmányos kultúrát, az intézmények és a bíróság tagjainak alkotmányosság iránt elkötelezett szervezeti kultúrája képes lehet ellenhatást kifejteni. A hatás nehezen mérhető, részben a fogalmak képlékenysége, összetettsége miatt. Az időtényező, az egyes alkotmányos intézmények létrejöttének időpontja azonban fontos szerepet játszik abban, hogy az intézmények milyen magatartást tanúsítanak az adott helyzetben. Minél mélyebben gyökerezik ugyanis az adott magatartási minta, annál nehezebben változtatható meg. A csak rövid ideje létező intézmények esetében nincsenek erős és nehezen változtatható mintázatok. A rendesbíróság szervezete különbözik az alkotmányos kultúrát védő többi intézménytől, a harmadik hatalmi ág függetlenségének elvrendszere, a bírósági szervezeti kultú-

* A három fogalom együttes értelmezésében Fleck Zoltán segített, ezúton is köszönet illeti érte.

ra ugyanis már több mint százéves. Ugyanakkor az alkotmánybíráskodás, az ombudsman intézménye vagy éppen a média működését szabályozó intézmények múltja legfeljebb huszonöt évre nyúlik vissza. Magyarországon 1989 előtt a közhatalom működését kontrolláló, valódi független intézmények a bíróságon kívül nem léteztek. A bírósági rendszer esetében tehát a szervezeti kultúra korábbi, rendszerváltás előtti elemei is értelmezhetőek; sőt, feltételezhetően alakítói is a jelenlegi bírói attitűdnek. Ezzel szemben az új alkotmányos intézmények esetében a szervezeti kultúra csak rövid ideje létezik, így egyfelől nincsenek korábbi magatartási formák, viselkedési minták, másfelől viszont az 1990 után kialakult szerepfelfogás még nem feltétlenül volt képes olyan mélyen gyökeret eresztetni, hogy ne legyen megváltoztatható. A két szervezeti típus kultúráját más-más magatartások, viselkedési minták és attitűdök befolyásolják.

Az integritás² dinamikus fogalom, külső és belső aspektusának kapcsolata, egymásra hatása adja meg a fogalom jogállami értelmezését.³ Az integritás külső aspektusból azt jelenti, hogy az intézmény számonkérhetően működik, a társadalom pedig a számonkérhetősége miatt bízik az intézményben. Ugyanakkor az integritásnak van egy belső aspektusa is, amely azt jelenti, hogy az intézmény tagjai professzionális magatartást tanúsítanak. A kettő között folyamatos és dinamikus kapcsolatnak kell fennállnia ahhoz, hogy jól működjön a jogállam. A professzionális magatartás nem az etikai kódex létezésének, hanem annak függvénye, hogy a bírák a hivatás etikai normái iránt elkötelezettek-e. A számonkérhetőség pedig nem a függetlenség ellenpólusa, hanem a társadalmi ellenőrzés lehetősége, azaz a jogállami működés feltétele. A társadalom tehát egyfelől bízik az integritását őrző intézményben, mert van felette számonkérési lehetősége, másfelől az intézmény tagjainak professzionális magatartása igazolja a döntések szakmaiságát, a tagok kompetenciáját.⁴ A következőkben az alkotmányos környezetnek és azon belül is a függetlenség szerepének, a szervezeti kultúrának, illetve az integritásnak az alapjogvédelemre gyakorolt hatásait vizsgálom.

Ugy vélem, hogy az alapjogvédelem mindkét pillére – az alkotmánybíráskodás, illetve az alapjogi bíráskodás is – válságban van Magyarországon. A válság oka egyfelől az alkotmányos intézmények függetlenségének csökkenése, a hatalom korlátozhatósága jogállami elvének értékvesztése, ellehetetlen-

nülése, másfelől az Alkotmánybíróság szervezeti kultúrájának változása, illetve a rendesbíróságokra jellemző (változatlan) kultúra, melynek sok eleme erős folytonosságot mutat a késői szocializmusban kialakult attitűdökkel. Az Alkotmánybíróság kultúrájának változását és a rendesbírósági kultúra változatlanságát pedig befolyásolja a szervezet integritása, illetve a szervezeti kultúra időbelisége. Azt kívánom bemutatni, hogy az alkotmányos környezet változásai és az alapjogvédelmet biztosító intézmények belső szervezeti kultúrája egyszerre és egy irányba befolyásolja az alapjogvédelem alakulását. Ez az irány pedig az alapjogvédelem szintjének folyamatos csökkenése – megkockáztatom: eltűnése – felé vezet.

AZ ALKOTMÁNYOS INTÉZMÉNYEK FÜGGETLENSÉGÉNEK CSÖKKENÉSE – A HATALOM KORLÁTLANSÁGA

A hatalom korlátlanságának gondolata a jelenlegi szabályozási rendszer olyan új aspektusa, amely erősebben az alkotmányos rendszer intézményi függetlenségének csökkenésében, elvesztésében mutatkozik meg. Az alapjogvédelem szintjét a közhatalmi berendezkedés szabályozása közvetve befolyásolja, az alkotmányos feladatokat végző szervezetek függetlenségének sorozatos és folyamatos gyengítése⁵ ellehetetleníti a hatalom ellenőrzését, sérti a hatalommegosztás elvét, a jogállamiság eszméjének lényegét kérdőjelezve meg ezzel.

Az alkotmányos intézmények függetlenségének csorbítása intézményenként eltérő módon történt. A közös pontot a szervezeti struktúra átalakítása, illetve a szervezet vezetőinek leváltása, új vezetők, tagok kinevezése jelentette. Előfordult, hogy a szervezet átalakításával érték el, hogy a szervezet vezetőjének jogviszonyát a megbízási idő lejárta előtt megszüntessék – ez történt az adatvédelmi biztos, illetve az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének esetében. Arra is volt példa, hogy a szervezetet úgy alakították át, hogy a szervezetet a kormánypárt által egyedül választott tagokkal töltötték fel – ez történt a Média-tanáccsal és az Alkotmánybírósággal. De nemcsak a vezetők és tagok lecserélése, hanem a szervezet szerepének, jelentőségének csökkentése is relativizálta a függetlenséget: van ugyan Költségvetési Tanács, de nincs mögötte az érdemi működéshez szükséges hivatal.

A 2010 ÓTA BEKÖVETKEZETT JOGSZABÁLYVÁLTOZÁSOK. A NORMÁK ÚJ SZABÁLYOZÁSI RENDSZERE OLYAN SZABÁLYOZÁSI KLÍMÁT EREDMÉNYEZETT, AMELY A JOGÁLLAMISÁG ÉRTÉKRENDSZERÉT SÚLYOSAN ERODÁLTA

A 2010 óta bekövetkezett jogszabályváltozások,⁶ a normák új szabályozási rendszere olyan szabályozási klímát eredményezett, amely a jogállamiság értékrendszerét súlyosan erodálta, csökkentve ezzel a jogi kultúra alkotmányos jellegét. Az ún. semmisségi törvény, a jogalkotási eljárás lecsökkentése napokra, órákra nemcsak normatív módon, hanem a jogállamról alkotott elképzeléseken, a közhatalom-gyakorlók hatalomhoz való viszonyán keresztül is alakította az alkotmányos kultúrát. Az új normák és tényleges megvalósulásuk közös jellemzője a hatalom korlátlanságának deklarálása volt. A korlátlan központi jelentőségét az alkotmányellenes normák alkotmánymódosításon keresztül történő alkotmányossá tétele tette egyértelművé. Az alapjogvédelem fogalmát gyakorlatilag megsemmisíti az a mechanizmus, amely az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek ítélt normaszöveget egyszerűen beépíti az alkotmány szövegébe. A hatalom gyakorlója ezzel az aktussal világossá tette, hogy a fékek és ellensúlyok rendszere – és így a jogállamiság fogalma – elvesztette értékjellegét.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG – A SZERVEZETI KULTÚRA MEGGYÖKERESÉDÉSÉNEK HIÁNYA

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályok egyértelműen csökkentették az alapjogvédelem szintjét, a döntő csapást azonban a tagok jelölésének új gyakorlata jelentette.⁷ A jelölési eljárás 2010 előtt is sok szempontból kétséges volt, a szervezet függetlenségét azonban e kétségek nem voltak képesek alapjaiban megingatni, az alkotmányos intézmények rendszere, valamint a korábbi Alkotmánybíróságok – jellemzően a Sólyom László vezette testület – által kiérdemelt bizalom miatt. Ezzel szemben a jelenlegi szabályozás és a jelölés gyakorlata olyan rendszert eredményezett, amely cseppfolyóssá tette az Alkotmánybíróság függetlenségét, az alapjogvédelemben betöltött szerepét. A függetlenség megkérdőjeleződése a működést teszi lehetetlenné, mivel így az Alkotmánybíróság döntéseinek legitimitációja vált bizonytalanná.

A szervezet függetlensége és a szervezet tagjainak intézményi képe szoros kapcsolatban áll egymással. Az új alkotmányos intézmények közül az Alkotmánybíróság – tevékenységével és az alkotmánybíráskodás szerepének meghatározásával – nagyban befolyásolta a jogállam eszmeiségét és tényleges működését. A kis lét-

A FÜGGETLENSÉG MEGKÉRDŐJELEZŐDÉSE A MŰKÖDÉST TESZI LEHETETLENNÉ, MIVEL ÍGY AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSEINEK LEGITIMÁCIÓJA VÁLT BIZONYTALANNÁ

számú, ám rövid ideje létező elitszervezet kultúrája azonban szertefoszlott az alkotmányos környezet változása, illetve ennek következtében a tagok kicserélődése folytán. Bár a szervezetet nem terhelte a múlt árnya, nem kellett megküzdenie egy folyamatosan működő szervezeti kultúra múltból hozott örökségével, mégsem sikerült olyan stabil, személyektől független éthoszt és professzionális magatartási formát kialakítania, amely fennmaradt volna. A szervezet integritása nem volt tartós, a szervezetnek a jogállamiság eszméjéből következő hangsúlyos közhatalmi szerepe, a tagok professzionális magatartása és az intézmény iránti bizalom 2010 után szinte egyszerre illant el. Úgy tűnik, hogy a szervezet létrejöttkor megfogalmazott aktivista, alkotmányosság iránt elkötelezett, erős függetlenséget deklaráló belső kultúra nem volt képes gyökeret verni. Talán több időre lett volna szükség ahhoz, hogy a szervezeti éthosz, a bírák professzionalitása, az autonóm döntési magatartás mintája olyan erős legyen, hogy azt a normatív változások ne legyenek képesek megváltoztatni. Az Alkotmánybíróság esete alapján úgy tűnik, hogy az integritás abban az esetben garantálja a jogállami működést, ha az alkotmányos környezet változatlanul működik, miközben a szervezet kultúrája, annak jogállami jellege hosszú időre tekint vissza. Számba véve az Alkotmánybíróság jelenlegi tevékenységét, a szervezeti kultúra a kezdeti felfogáshoz képest ellentétes irányba változott, hiszen a testület tagjai a szervezetet és magukat kevésbé a hatalom ellensúlyaként, mintsem annak segítőjeként határozzák meg.⁸

RENDESBÍRÓSÁGOK – A SZERVEZETI KULTÚRA VÁLTOZATLANSÁGA, A FORMALISTA BÍRÓI ATTITŰD FOLYAMATOSSÁGA⁹

Sokak szerint az alapjogi bíráskodás gondjait a hazai bíróságok formalista attitűdje, az alapjogi dogmatika kidolgozatlansága, az oktatás alapjogokkal kapcsolatos hiányosságai, illetve az Alkotmánybíróság és a rendesbíróságok közötti szervezeti feszültség okozza.¹⁰

A formalista érvelés, jogértelmezés hazánkban¹¹ a normák nyelvtani, rendszertani és logikai értelmezését jelenti. A formalizmus kizárja az ítélkezés mechanizmusából az európai és alkotmányos jogelveket, a jogi dogmatikát. A bírósági ítélkezés során nem vizsgálja az adott ügy szélesebb kontextusát, a mögöttes elveket, hanem az ügy-

höz legközelebb eső jogi normát alkalmazza. Bencze Máttyás egyenesen azt állapítja meg, hogy a hazai bírói gyakorlat a formalista attitűd következtében szándékosan kerül az alapjogi érvek használatát.¹² A formalizmus, a jogszabály betűjéhez való ragaszkodás szinte lehetetlenné teszi az alapjogi bíráskodás alkalmazását, mivel akadályozza egy ügy alapjogi relevanciájának felismerését, valamint az alapjogi követelmények alkalmazását azok elvi, dogmatikai jellege miatt.¹³ A formalista attitűdöt ráadásul erősítette a rendesbíróóságok és az Alkotmánybíróság közötti folyamatos hatásköri feszültség is, a rendesbíróóságok alapjogi bíráskodástól való elzárkózását ugyanis többek között segítette az a jogász szerepfelfogás, amely az alkotmány értelmezését az Alkotmánybíróság monopóliumaként határozta meg.¹⁴

A formalista bírói attitűd szerves része a bírósági kultúrának, amelyet a szervezet az újonnan belépő tagok, a bírósági fogalmazók felé közvetít. Amíg az Alkotmánybíróság esetében éppen a megszakítottság, az értékek és szerepek viszonylagosan gyors változása okozta a problémát, addig a bíróságok esetében a folyamatosság jelenti a gondot. A bírói szerepfelfogás ugyanis nagyon keveset változott az utóbbi évtizedekben. Miközben az alkotmánybíráskodás szervezeti reformja erősen hatott a szervezeti kultúrára, az igazságügyi reformok, az igazgatási modellek változtatása nem befolyásolta a bírósági kultúrát. Annak ellenére, hogy a szervezeti struktúra jellemzően formálja a szervezeti kultúrát, a külső igazgatásból belső igazgatásba történő átlépés, majd az egyszemélyi igazgatási vezetés kialakítása – ami a belső hierarchia szerepét erősítette – sem változtatta meg a bírói szerepfelfogást. Mint-ha a formalista, pozitivisták bírói szerephez más magatartási minta, érték – mint például az autonóm, professzionális magatartás – nem tudott volna felzárkózni.

A változatlanosság vélhetően összefügg az integritás kérdésével. A bírói függetlenség védelmében kialakult formalista érvelés talán azért tud még ma is olyan erős mintaként szolgálni, mert hiányzik a bíróság és a bírói kar integritása, nincs valódi kapcsolat a szervezet alkotmányos rendszerben betöltött szerepe és a szervezet tagjainak, a bírácoknak a bírói hivatásról alkotott professzionális magatartása között. A magyar bíróság problémáit magyarázhatja, hogy a professzionális bírói magatartás, valamint az átlátható és elszámoltatható intézményi működésen alapuló társadalmi bizalom nem kapcsolódik egymáshoz.¹⁵ Az Alkotmánybíróság korábbi időszakában talán megvolt az összhang az át-

láthatóság és a számonkérhetőség, a társadalmi bizalom, valamint a tagok professzionális magatartása között, azaz a szervezet és a tagok integráltak voltak. A bírósági szervezeti kultúra kontinuitását, a formalizmus változatlanosságát az integritás problémái okozhatják. A számonkérhetőség és a hozzá kapcsolódó bizalom szinte értelmezhetetlen a hazai fogalomrendszerben, a bírói függetlenség mellett más alapelv pedig nem volt képes teret nyerni, mivel a hazai igazságszolgáltatás tagjai ellentétet látnak a függetlenség és a számonkérhetőség között. A professzionális magatartás fogalmának alkalmazását ugyancsak a függetlenség kizárólagossága tette lehetetlenné, mert a bíróságok értelmezésében professzionális az, ami független. A fogalmak ilyen formában való egymásnak megfeleltetése kizárja a további diskurzus lehetőségét. A függetlenség mindenekfelettsége egyszerű formai kérdéssé degradálta az integritás fogalmát, hiszen ebben a felfogásban a formailag független bíróság egyben integrált is.

KONKLÚZIÓ

Összegezve az eddigieket, az alapjogvédelem csak sporadikusan létezik ma Magyarországon; a mértéke, minősége mondhatni kiszámíthatatlan. Az Alkotmánybíróság többségi szerepfelfogása alapján a szervezet inkább a közhatalom döntéseinek támogatója, mintsem ellensúly az alkotmányos rendszerben. A függetlenség eltűnése, a tagok jelölése és egypárti kiválasztása mind abba az irányba mutatnak, hogy az alapjogvédelemben az Alkotmánybíróság nem játszik érdemi szerepet. A rendesbíróóságok esetében a belső szervezeti kultúra, a formalista attitűd teszi esetlegessé az alapjogi bíráskodás működését. A két szervezet súlyos problémáit pedig csak erősíti az alkotmányos kultúra hiánya, az alkotmányosság biztosítékaiként funkcionáló intézmények függetlenségének csökkenése, eltűnése. Úgy tűnik, hogy egy szervezet integritása védelmet jelent az alkotmányos környezet negatív irányú változásával szemben, ugyanakkor az integritás csak abban az esetben véd, amennyiben a szervezeti kultúrának volt ideje meggyökeresedni. Ugyanakkor, a meggyökeresedett szervezeti kultúra nem biztosítéka a szervezet integrált működésének. Az integritás, a szervezeti kultúra és az alkotmányos környezet tehát egy olyan történet szereplői, ahol a hatás és az ellenhatás a tényezők kölcsönhatásának, interakciójának eredménye.

ÚGY TŰNIK, HOGY A SZERVEZET LÉTREJÖTTEKOR MEGFOGALMAZOTT AKTIVISTA, ALKOTMÁNYOSSÁG IRÁNT ELKÖTELEZETT, ERŐS FÜGGETLENSÉGET DEKLARÁLÓ BELSŐ KULTÚRA NEM VOLT KÉPES GYÖKERET VERNI

JEGYZETEK

1. SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – SZIGETI Tamás – VISSY Beatrix: Alapjogi igények, alapjogi szabályok: az alapjogi ítélkezés koncepciója, in *Alapjogi bíráskodás – alapjogok az ítélkezésben*, szerk. SOMODY Bernadette, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2013, 30.
2. Az integritás fogalmának sokféle értelmezése létezik. Egyfelől használja a korrupciókutatás, az intézményi korrupcióval szemben megfogalmazott követelményként. Másfelől az igazságszolgáltatás működését vizsgáló szervezeti kutatások is használják, például az igazságügyi reformok jogállami megvalósításának értékmérőjeként. Lásd LIVINGSTON ARMYTAGE: *Monitoring judicial integrity: Lessons for implementation of UNCAC Article 11, 2009*, U4 Anticorruption Resource Centre, <http://www.cmi.no/publications/file/3483-monitoring-judicial-integrity.pdf>; LINN HAMMERGREN: *Diagnosing Judicial Performance: Toward a Tool to Help Guide Judicial Reform Programs*, Washington, World Bank, 1999, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/hammergrenJudicialPerf.pdf>
3. JONATHAN SOEHARNO: *The Integrity of the Judge. A philosophical inquiry*, Ashgate Publishing Company, 2009, 23–25.
4. A hazai alkotmányos rendszer súlyos problémáit mutatja, hogy a jelenlegi bírósági vezetés számára a bírósági integritás fogalma éppen a szervezeti struktúra hierarchizálására szolgáló jelenséggé vált fontossá. Lásd a Fővárosi Törvényszék polgári kollégiumának állásmeghallgatásairól szóló jegyzőkönyveket, http://birosag.hu/szakmai/palyazatok-obh_eln-jogkore
5. Például a Költségvetési Tanács Hivatalának megszüntetése, az Alkotmánybíróság szabályozásának átalakítása, a tagok jelölési eljárásának változtatása, a bírósági igazgatási rendszer centralizálása, az ombudsman szervezetének átalakítása, centralizált médiahatóság kialakítása.
6. Az alkotmány mellett szinte valamennyi jelentős intézmény és kódex újraszabályozásra került.
7. Immáron kialakult az a helyzet, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak többsége egyedül a kormánypártok döntése alapján került kinevezésre, lásd HELSINKI BIZOTTSÁG – TASZ – EKINT: *Egypárti alkotmánybírók a kétharmad szolgálatában. Az egypárti alkotmánybírók 2011–2014 között hozott egyes döntéseinek elemzése, 2015.* http://tasz.hu/files/tasz/imce/2015/ab_kiadvany_70_oldalal_vegleges.pdf
8. *Uo.*
9. A rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság közötti hatásköri feszültség kérdését alapvetően területi okok miatt nem vizsgáltam, azonban fontos megjegyezni, hogy a centralizált alkotmánybíráskodási modellből következő hatásköri probléma kérdése akkor válik igazán lényegivé, amikor az alkotmányos környezet és a szervezetek belső kultúrája is értékékként tetelezi az alapjogvédelmet, az alkotmányosságot.
10. SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix: Az egyéni alapjogvédelem intézményi-hatásköri modellje Magyarországon, in *Alapjogi bíráskodás – alapjogok az ítélkezésben*, szerk. SOMODY Bernadette, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2013, 82. BENCZE Mátyás: Az alapjogok bíróság előtti érvényesülésének szociológiai háttere, in *Alapjogi bíráskodás – alapjogok az ítélkezésben*, szerk. SOMODY Bernadette, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2013, 107.
11. FICSOR Krisztina könyve jó példája annak, hogy a formalizmus nem feltétlenül gátolja az autonóm, független bírói ítélkezést; a formalista bírói érvelést a kialakulásának okai, körülményei, a szervezeti kultúrában elfoglalt szerepe tölti meg értéktartalommal, amely lehet jogállami, és lehet az alkotmányos elvek érvényesülését gátló is. Lásd FICSOR Krisztina: *Formalizmus a bírói gyakorlatban. A formalista bírói érvelés jogelméleti alapjai*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2015.
12. Lásd BENCZE (11. vj.) 102.
13. Bár kitűnő kézikönyv készült az alapjogi bíráskodás körében, az ítélkezési gyakorlatban, úgy tűnik, nem igazán érezhető a hatása: SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2013.
14. Lásd SOMODY–VISSY (11. vj.) 86.
15. Lásd SOEHARNO (4. vj.) 23–25.

Biczó László*

AZ ALKOTMÁNYVÉDELEM BÍRÓSÁGI ARCULATÁNAK BARÁZDÁI KÖZT

„Fontos minden vezetőnél, aki a kinevezési jogkörömbé tartozik, hogy egy közös irányba vigye a bírósági szervezetet. Ehhez az kell, hogy az egyes egységekben dolgozók tudják ezt, és meg is jelenítsék a bírói kar előtt. A központosítás és igazgatási modellváltás is ezért van. Igyekeztünk-e valaha ennyire figyelembe venni, hogy a bírói kar mit akar?”¹

Dr. Handó Tünde, az OBH elnöke, 2015. december 15.

BEVEZETŐ

Az alapjogvédelem központi intézménye Magyarországon jelenleg is az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB), melynek szerepfelfogása – különböző okok miatt – radikális változásokon megy át. Ez a folyamat jelenleg is zajlik, számos tényező hatása alatt: intézményi, normatív, valamint sajátos társadalom-lélektani mozzanatokkal is találkozunk. Ez a változás hat az igazságszolgáltatás mindennapjaira, illetve megfigyelhető egyfajta visszahatás is. Felvetődik a kérdés, hogy az igazságszolgáltatás lényegét érintően, az egyes bírói eljárások, döntések szintjén hoz-e ez hangsúlyeltolódást, és eredményezheti-e az egyes bírók alapjogvédelmi funkciójának felerősödését. Betölthetnek-e a rendesbíróóságok – egyfajta kiegyenlítő ellenhatásként – tehermentesítő funkciót? Feltehető ugyanakkor az a lehetőség is, hogy ez az AB oldaláról kiinduló folyamat az előzőekkel ellentétes, patológikus végkifejlethez vezet, még inkább elhalványítva a bírói alapjogvédő funkciót, a hideg rend ijesztő és csalóka nyugalomát árasztva szét. Esszémben arra keresem a választ, hogy miben ragadható meg ez a változás az AB, az OBH, a bírósági szervezet, a vezetés és igazgatás, illetve az egyes bíró szintjén, s ennek összegzésekképpen milyen túlélési esélyei lehetnek a rendesbírói alapjogvédelemnek ma Magyarországon.

Kiindulásképp tisztáznunk szükséges, hogy a rendesbíróóságok esetében beszélhetünk-e egyáltalán tényleges – a szó legszorosabb értelmében vett – alapjogvédelmi funkcióról. A rendesbíróóságok nyilvánvaló módon betöltenek alapjogvédelmi funkciót; ügycsoportonként, valamint szervezeti, strukturális megosztottság, szintek szerint eltérően. Amennyiben a bíróságok alapjogvédő funkcióját keressük,

adódik egyfajta leegyszerűsített felosztás: (a) A Kúria önkormányzati rendeletekkel összefüggő jogköre nyilvánvaló párhuzamos alkotmánybírói hatáskört testesít meg, lásd az önkormányzati rendeletek megsemmisítését.² (b) Az egyes ítélkező bírói tanácsok, bírák, sőt, a bírósági titkárok is rendelkeznek azzal a ma már kivételesnek tekinthető joggal, hogy egy jogszabály alkalmazásakor, amennyiben annak Alaptörvénnyel való kollízióját észlelik, jogosultak – valójában kötelesek – az AB-hoz fordulni, a kollízió feloldása és annak érdekében, hogy az alaptörvényellenes norma kikerüljön a jogrendszerből. Ennek van egyfajta szegényes gyakorlata, ha úgy tetszik, hagyománya. (c) Adódik ugyanakkor egy további csoport is, a jogrendszer egyes szabályainak az Alaptörvényt valamilyen módon érintő bírói alkalmazásakor, a bírói jogértelmezéskor³ tetten érhető alapjogvédelem. Nevezhetjük ezt úgy, hogy alapjogi szempontból „puhán” vagy „keményen” értelmezi-e a szabályokat az előtte fekvő ügyben a bíró. (d) További kérdéskör, hogy akár az AB, akár a Kúria alapjogot érintő elvi jelentőségű döntései – lásd például az arckitakarás esetét vagy a peráthelyezések tilalmát – mennyiben, illetve milyen arányban mennek át a mindennapi joggyakorlatba; azok hivatkozásként, viszonyulási pontként megjelennek-e határozatok szintjén – végső soron tehát az a kérdéskör, hogy az alkotmányjogi területen a jogkövetés mennyiben jellemzi a rendesbíróóságokat.

A továbbiakban a fenti b) és c) pontokra fókuszálva igyekszem rávilágítani az egyéni bírói alapjogvédelem sajátos helyzetére. Ebben a kontextusban az AB megváltozott arculatának – az OBH elnöke által (amint azt a mottóban idézem) „központosítás és igazságügyi modellváltás”-nak nevezett, új igazságügyi mechanizmusnak – a bemutatásával kezdem, és

* A szerző 2008. január 1-től 2016. január 4-ig bíróként dolgozott.

innen haladok majd a bírói egyéni alapjogvédelem mindennapjai felé, a változások gyakorlati hatásait kutatva. Röviden bemutatok egy konkrét bírói alapjogvédelmi kísérletet is; annak tapasztalatai fogódzót jelenthetnek a folyamatok megértéséhez. A vizsgálathoz alapul veszem az államszocializmus igazságszolgáltatásának mára kiértékelt, párhuzamos megoldásokban rejlő, zavarba ejtő elemeit: a mai, központosításra törekvő, „új” igazságszolgáltatási mechanizmusban ugyanis túlságosan sok hasonlóság mutatkozik a régmúlttal; sajnos, nem csak a terminológia szintjén. Nem tudom mellőzni személyes tapasztalataimat sem, amelyek minden bizonynyal kihatnak a vizsgálat objektivitására, ezt nem kívánom vitatni. Tizenhárom évet töltöttem el az igazságszolgáltatásban, nyolc évet ítélkező büntetőbíróként, számos alkalommal fordultam az AB-hez normakontroll érdekében. Mindenesetre, a gyakorlati tapasztalataimra is építve igyekszem hozzájárulni a jelenleg zajló folyamatok jobb megértéséhez.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG MEGVÁLTOZOTT ARCULATA

Az AB szerepfelfogásának átalakulásában három szempont bizonyosan domináns szerepet játszott. Az egyik a „kétharmad”, illetve annak társadalomlélektani hatása a személyi alapjogvédelmi politikát illetően, a második az *actio popularis* megszűnése, a harmadik a valódi alkotmányjogi panasz létrejötte és az azzal összefüggésben létrejött váratlan lépéskényszer az AB részéről. Jómagam ez utóbbi hatását tartom a legfontosabbnak. Ezzel ugyanis az AB sokkal inkább kénytelen volt kilépni az akadémiai elefántcsonttorony belső biztonságából, s egyszeriben a polgárok egyedi ügyeinek dübörgő metropoliszában találta magát. A valódi alkotmányjogi panasszal az AB egyedi ügyekben úgy állapít meg alaptörvénybe ütközést, hogy az a bírósági tárgyalás és eljárás legközvetlenebb részévé válik. Ez – ha tesszik, ha nem – az AB-t betagozta a rendes igazságszolgáltatási rendszerbe, annak részévé vált, egyfajta *ultima ratio* fórummá, szuperbíróssággá, anélkül azonban, hogy ennek valamelyest letisztult, bizonyos alapvető garanciális elemeit is átvette volna.

Az AB első évtizedeiben az egyes ügyek érdemébe való be nem avatkozás politikája volt jellemző. Ez az arány ma már eltolódott; leegyszerűsítve úgy írható le a jelenlegi helyzet, hogy a hagyományosnak

tekintett normakontroll-funkció terén sajátos szerzőmesség, szerzetesi önmérséklet, egyfajta konzervatívabb hozzáállás lett a jellemzőbb, a befogadott – igaz, arányaiban nézve rendkívül kis számú – alkotmányjogi panaszokat illetően viszont igazi alkotmánybírói aktivitással, valódi kemény érvek, jogelméleti iskolák ütköztetével szembesülhetünk. A polgár oldaláról nézve a rendelkezésére álló hagyományos igazságügyi fórumok kimerítése után szükségszerűen adódik az AB-hez fordulás lehetősége, hiszen az ügyében született döntés, illetve eljárás – például a büntetőeljárás – alapjogi garanciáktól övezett, következésképp fokozottan sérülékeny terepnek minősül.⁴ Az AB-nek az ügy érdemére kiható döntése elméleti viszonyulási pontot is jelent a jogalkalmazás számára; gondoljunk csak a védelemhez való jog, a fegyveregyenlőség, a tisztességes eljárás elvének alkalmazására egyedi ügyekben. Tehát, az AB mind a jogegységítés, mind az egyes ügyekbe való beavatkozást illetően új szereplővé vált a rendesbíróssági struktúra szemszögéből nézve.

Aggasztó ugyanakkor, hogy az AB rendesbíróssági rendszerbe tagozódása ellenére a rendesbíróssági rendszertől elvárt, megkérdőjelezhetetlen függetlenségi garancia nem a megszokott módon van jelen az AB esetében. Az AB összetétele – akkor is, ha a kormánykoalíció kétharmados országgyűlési többséget nem vesszük figyelembe – politikai kompromisszumok eredményeként alakul ki.

A politikai támogatottság alapvető pszichológiai-szociológiai nézőpontból is egyfajta lojalitásra, együttérzésre készítet a szabályértelmezésben, ami egyfajta azonosulást jelenthet a kinevező, támogató kulturális háttérével: finoman hangolt konformitással járhat. Fontos, hogy ez nem feltétlenül jelent pártosságot is egyben. Mindazonáltal ezen értéktelítettség más töről fakad, mint a rendesbíróssági értéktelítettség. A „nehéz eset – könnyű eset” jogelméleti dilemmát alapul véve, ahol többféle jogértelmezés lehetséges, ott – érthető módon – nem várható a támogató vállalt filozófiájával ellentétes állásfoglalás. Ez önmagában nem volna baj; különösen akkor nem, ha politikai támogatottság tekintetében sokszínű alkotmánybírákról lenne szó, akiknek az esetében az ellentétes álláspontok egyfajta kiegyenlítetttséghez vezetnek. Jelen esetben azonban már elvi szinten is zavart és meghasonlást okoz, hogy az elvárás szerint független, a rendes igazságszolgáltatási döntéshozó fölé helyezett, választott testület jelenik meg a rendszerben. Mindez befolyásolja a döntések társadalmi

megítélését és legitimációját, a tényleges támogatottságtól függetlenül. Sajátos, hogy a kifejtettek ellenére többnyire az egyedi ügyekben hozott AB határozatokban találjuk a nem ritkán észszerűen kidolgozott alapjogvédelmi eszme-futtatások leggazdagabb tárházát, úgy, hogy a rendesbírói határozatokban született döntésekben ilyenekkel elvéve találkozunk. Előbbi okát a „mindenki művelje a saját kertjét” (egyéni jogvédelem) elvét követő hozzáállásban, utóbbiét a bírói szocializáció defektusaiban, a társadalmi értékválságnak az igazságügy területére való kivetülésében látom. (Erre a későbbiekben visszatérek.) Mindez különösen az állam érdekét illető kérdésekben, illetve az alapvető jogok szempontjából szenzitívebbnek tekinthető területeken vezethet látványosan ellentétes felfogásokhoz.⁵

Magyarországon az egyes alkotmánybírák politikai támogatottságának kérdését – ha nem is tekintik tabunak – nem elegáns firtatni. Holott, összevetve a hazai helyzetet például az USA legfelső bíróságával és az amerikai jogi kultúrával, ebben nem kellene szükségképpen bajt látnunk, csupán megfelelően kellene kezelni a kérdést, hiszen az szorosan kapcsolódik az igazságszolgáltatás társadalmi legitimációjához. Igen ám, de ehhez az is kellene, hogy az alkotmánybírák egyértelmű, egységes és következetes, jól körülírható tartalmú jogi hitvallással, értelmezési kultúrával és hagyományokkal rendelkezzenek, ami egyfajta kiszámíthatóságot és következetességet vihetne az alapjogvédelem intézményi struktúrájába.⁶ Annak magyarázata pedig, hogy a benyújtott valódi alkotmányjogi panaszoknak csak elenyésző számú részét követi érdemi vizsgálat, egyrészt abban kereshető, hogy a jogkereső közönség nehezebben alkalmazkodik az új viszonyokhoz, felkészületlen, másrészt abban, hogy az AB kapacitását, eljárási és infrastrukturális jellemzőit nem egyedi ügyek feldolgozására alakították ki. Ezen felül pedig hozzájárulhat a jelenséghez az is, hogy a kérelemhez kötöttség és hivatalbóli eljárás kettősében az AB – érthető okokból, de néha önkényesnek tűnő módon, az ügyek között szelektálva – igyekszik ragaszkodni az alapjogi sérelmi jogcím teljesíthetetlenül pontos megjelöléséhez. Teszi ezt sokszor még akkor is, ha a megjelölt alapjogi dilemma tartalma alapján egyébként pontosan megragadható a sérelem mibenléte.⁷ Mindezekon túl, az AB szakmai értelemben is megosztott: különböző jogértelmezési iskolák állnak egymással szemben. Ilyen körülmények között a döntés nem lehet más, mint egy olyan kompromisz-

szum, amely belefér az említett „kulturális felhők” legszűkebb keresztmetszetébe.⁸

AZ ORSZÁGOS BÍRÓSÁGI HIVATAL ELNÖKE, A BÍRÓSÁGI IGAZGATÁS SZEREPE

A bírói egyéni alapjogvédelem megértéséhez megkerülhetetlen az OBH-elnök hangsúlyossá vált szerepének vizsgálata. Abból kiindulva, hogy a bírói függetlenséghez szükségképpen kapcsolódik, abból egyenesen következik a bírói alapjogvédelem lehetősége, meg kell vizsgálnunk, hogy a függetlenség felfogásában történt-e olyan változás, amely a fogalom átértékeléséhez vezet. A mottóban szereplő idézetben az OBH elnöke világosan fogalmaz, és ehhez érdemes hozzátenni az alábbi – szintén a jegyzőkönyvből kiemelt – gondolatait is: *„Integritás témakörére rátérve meglepődtem azon, hogy az integritás fogalmi meghatározását illetően a Kúria elnökére hivatkozik. Az integritás erősítése, azaz az ítélkezés és igazgatás átláthatósága, utóbbi kiszámíthatósága és ellenőrizhetősége az egyik stratégiai célunk. [...] Hiányolom, hogy nem került feltüntetésre, hogy az OBH Elnöke ebben a körben milyen elvárásokat fogalmaz meg, s hogy mit értünk a beszámolók szerint az integritás fogalma alatt.”⁹*

Az idézetnek nem csak azért van jelentősége, mert a „dolgozók”, az „egységek”, az „ellenőrizhetőség” szavakkal (lásd a mottóban szereplő idézetet), illetve ezzel a stílussal bármely SZKP-kongresszus jegyzőkönyvében találkozhatunk, hanem azért, mert jól mutatja azt a számon kérő attitűdöt, amely az igazságszolgáltatás igazgatási vezetőjének megváltozott igazgatási-szervezeti hozzáállását jelzi a bírói karhoz. Az új modell víziójában világosan megjelenik az igazságszolgáltatás központosítása. Ehhez adódik hozzá, hogy az OBH hús-vér vezetőjének egy személyi és tényleges hatalmába tartozik – a teljes igazságügyi személyzeti politika teljhatalmú döntéshozójaként – minden egyes(!) magyar bíró bírói státusza, pályázatának elbírálása, a pályázatok rangsorolása, az egyes bírák szakmai előmenetele, felsőbb bíróságra jutása, akár – jutalomból – időlegesen, akár hosszabb távra való felrendelése, székhelyéről máshova kirendelése (száműzése). Ennek pusztá ténye – visszaélészerű alkalmazás nélkül is – önmagában kiszolgáltatottá teszi a bírót, és még nem beszéltünk a karrieren túli, például egzisztenciális kiszolgáltatottságról. A bírói szerep ennek folytán,

A BÍRÓI SZEREP ENNEK FOLY-
TÁN, ÉRTHETŐ OKBÓL, A
KÖZTISZTSÉGVISELÉS STABIL
STALLUMA FELŐL A KISZOL-
GÁLTATOTT KÖZALKALMA-
ZOTTI SZEREP FELÉ MOZDUL

érthető okból, a köztisztviselés stabil stalluma felől a kiszolgáltatott közalkalmazotti szerep felé mozdul. Éppen a karriert illető kiszolgáltatottság az – a feszes, új igazgatási hierarchiába illeszkedni kényszerített felső-, közép- és alsóvezetői betagozódással együtt –, ami zavart okoz a bírásokodás mindennapjaiban. Ennek fő előidézője az OBH elnök korábban élesen elkülönített szakmai, valamint igazgatási irányító-ellenőrző funkcióinak szándékos összeszemosása, illetve a szakmai ítélkezési területre való óvatos, de határozott bevonulás. Ugyanis az OBH elnöke által említett igazgatási integritás és számonkérhetőség (vagyis az elvárt – nagyfokú és kritikátlan – lojalitás) a nyilatkozatában és a valóságban is több ponton metszi egymást az eladdig tabunak tekintett szakmai integritással, az ítélkezési függetlenséggel, ahol (úgy tűnik) az OBH elnöke magának vezetői szerepet szán. Ez nem csak elméleti feltételezés. Egyfelől, a pályázati rendszer révén ugyanis a szakmai érdemek – azaz, az ítélkezés minőségének megítélése – szerepet játszanak a karrierben, illetve a szakmai előmenetelben, amelyről az OBH elnöke egyszemélyben dönt. Arról, hogy a bíró a rendszerben előrébb léphet-e, ugyanaz a személy – az OBH elnöke – dönt, mint aki az új modell szerinti igazgatási gépezet minél hatékonyabb működéséhez szükséges, lojális vezetői réteget kinevezi, támogatja – ha úgy tetszik, kineveli. Jól tetten érhető a dilemma az idézett jegyzőkönyvben rögzített nyilatkozatban, amelyben a kimondottan szakmai vezetői (polgári kollégiumvezetői) pályázójelölt maga is zavarodottan igyekszik magyarázni, hogy miért a Kúria elnökében látta megtestesülni a szakmai integritást – abból kiindulva, hogy korábban a szakmai jogegység szimbolikus letéteményese a Kúria elődje, annak elnöke volt. Zavara pedig indokolt a szakmai vezetést is átható, ellenőrzés és irányítás végző OBH elnöki vezetői szerep kapcsán: jól látható, hogy az elnök az igazgatási vezetéstől elkülönült, teljesen szakmai polgári kollégiumi vezetői kinevezésnél milyen hangnemben és milyen mélységben folyik bele szakmai kérdésekbe, nem hagyva kétséget afelől, hogy hol vannak a viszonyulási pontok, hangsúlyozva, hogy milyen súlyú és mélységű elvárásai vannak a bírói (szakmai!) vezetőkkel szemben is. Az OBH elnöke által oly sokszor alkalmazott eredménytelenné nyilvánítás a legalkalmasabb eszköz arra, hogy a pályázó – bármely bírói pályázó – felé kommunikálja, hogy amíg az OBH elnöke a saját szempontjai alapján nem tart valakit alkalmas-

A TOTÁLIS ELLENŐRZÉST ÉS KÖZPONTOSÍTÁST MEGTEREMTENI IGYEKVŐ, AZ EGYÉNI BÍRÓI ALAPJOGVÉDELEMNEK NEM KEDVEZŐ HOZZÁÁLLÁS ÉS BUZGALOM MUTATKOZIK MEG AZ OBH ELNÖKE ÁLTAL GYAKOROLT EGYÉB JOGKÖRÖKBEN IS

nak a poszt elnyerésére, addig nem is lesz kinevezve, még akkor sem, ha ő az egyetlen jelentkező a státuszra, és ha az objektív kritériumoknak egyébként megfelelne.

Ahogy az a bevezetőben írt gondolatokból kiderül, az OBH elnöke domináns szerepet szán magának – saját személyének – az igazságszolgáltatás egységének, integritásának megteremtésében, az új igazságszolgáltatási rendszerben. Ennek okát a fenti jegyzőkönyvben megjelöli: „A központosítás és az igazgatási modellváltás is ezért van.” Nem teljesen világos egyébként, hogy mit ért központosítás és modellváltás alatt, de az elvárás szerint független és pártatlan érdemi ítélkezést tekintve nehezen értelmezhető a vezetői elvárások túlhangsúlyozott szerepe.¹⁰

Ugyanez a totális ellenőrzést és központosítást megteremteni igyekvő, az egyéni bírói alapjogvédelemnek nem kedvező hozzáállás és buzgalom mutatkozik meg az OBH elnöke által gyakorolt egyéb jogkörökben is. Magyarország strasbourgi elmarasztalását elkerülhetetlenül eredmé-

nyező helyzetet jelent például az, hogy ha egy bíróságot kártérítés miatt perbe fognak, akkor az ilyen perben az alperesi bíróságokat – meghatalmazással – az OBH Jogi Képviselési Főosztálya képviseli, amelynek léte is alaptörvény-ellenes. Ekkor az egyik alárendelt fél, a bíróság képviselője (alperesi képviselő, az OBH elnöke) egyszersmind kinevezője, felettese az ügyben eljáró bírónak. Ez a képviselő ráadásul, mint láttuk, kemény elvárásokat fogalmaz meg a szakmai – „integritási” – vezetőkkel szemben is. Ez a bíróság elleni kártérítési ügyben ítélkező bírót szükségképpen skizofrén helyzetbe hozza: ha nem az alperesi képviselő (OBH elnöke) érdekében, azaz az elutasítás irányában igyekszik értelmezni a törvényt, a karrierjével játszik, ellenkező esetben a bírói tisztességével.¹¹ A konkrét helyzetben az eljáró bíróra az ügyben érintett egyik fél (alperes) objektív értelemben befolyást gyakorolhat, az érintett bíró karrierjét, szakmai előmenetelét alakíthatja, a bíró ebben az értelemben kiszolgáltatott neki. Ha pedig – ahogyan az a közelmúltban egy konkrét perben megtörtént – a bírót jutalomból ideiglenesen felrendeli az OBH elnöke (alperesi képviselő) a Kúriára egy ilyen per folyamatban léte alatt három hónapra, ez már a konkrét ügybe való nyilvánvaló beavatkozást is jelenti; a két funkció keveredése kihat a fair eljárásra. A pártatlanság nyilvánvaló hiánya aláássa az igazságszolgáltatás hitelét. Hogy a pártatlansághoz észszerű kétely fér-e, azt mindig a sérelmet szen-

vedő fél szemszögéből kell vizsgálni,¹² a pártatlanság hiányának megállapítása pedig a teljes igazságszolgáltatás függetlenségét megingatja. Az OBH általános perbeli képviselőinek hatályos gyakorlata az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 6. § (1) bekezdésébe ütközik, sérti a tisztességes eljárást, és aláássa az igazságszolgáltatás tisztaságába vetett hitet. Mindez egyúttal az állam felelősségét is felveti. A példában bemutatott esetet vizsgálva az egyéni bírói alapjogvédelem pusztá léte is megkérdőjeleződik.

Az igazgatási szintekben tovább haladva, ha a kollégiumvezető-jelölt szerepfelfogását vesszük alapul az egyéni bírói alapjogvédelem szempontjából, akkor további aggasztó tényekkel szembesülünk. Nem a bírák alapjogvédelemi szerepét erősíti, s jól mutatja a hatályos helyzetet a kiszólás a kollégiumvezető-jelölt részéről, miszerint: „*A csoportvezetőt presszionáljuk arra, hogy a titkárokat vezesse rá a minták használatára, de a titkárok szeretnek élni a függetlenségükkel.*” A mondatban nem az az elsődlegesen dermesztő, hogy az igazságszolgáltatás kontextusában bármifajta nyomásgyakorlás, kényszer terminológiája egyáltalán helyet kaphat, hanem az, hogy lényegében hibaként, negatívumként, szükséges rosszként említi azt, hogy a titkárok, a jövő bírái „*szeretnek élni a függetlenségükkel.*” Az elvárásoknak megfelelni igyekvő kollégiumvezető-jelölti mondat szimbolikus, tragikomikus segélykiáltásnak is felfogható; jól mutatja azt az atmoszférát, amelyben a bírói kar a napi munkáját végezni kénytelen. A titkárok az előttük lévő ügyekben (legyen az végrehajtási ügy, szabálysértési tárgyalás, magánvádas ügyek vagy akár a hivatkozott civil szervezetek ügyei) teljes, bírói jogkörrel járnak el; e szempontból bírónak tekintendők – épp emiatt kelthet megütközést ez a gondolat.¹³

AZ ALAPJOGVÉDŐ BÍRÓ

A fenti gondolatmenetből megállapítható, hogy a bírói karnak mind a képessége, készsége, mind a kondicionáltsága súlyos fokban korlátozott a rendesbíróságok alapjogvédelmi funkcióját illetően. A korábbiakban kifejtettek szerint alaptörvény-ellenes norma észlelése esetén – az eljárás felfüggesztése mellett – az eljáró bírónak az AB-hoz *kell* fordulnia, ám e kötelezettség elmulasztása nem számonkérhető, és következményekkel sem jár – a bírónak az egyéni karrierje, előmenetele szempontjából nem

is indokolt így eljárnia. Ráadásul, a bírának valójában nincs is alapjogi szakképzettsége arra, hogy ezt a feladatot rutinszerűen végezzék. Végül, a fentiekben már említett tényező, a szabad léghőmérséklet hiánya sem jelent ösztönzést. Nézetem szerint többek közt ezen okok miatt is csekély a bírák által AB elé vitt ügyek száma – és még ennél is csekélyebb azon ügyek száma, ahol a bírák által AB elé vitt kérdésekben utóbb alaptörvény-ellenességet állapítanak meg.

A bírói karba bekerülni a fogalmazói versenyvizsgán keresztül lehet. Ez a versenyvizsga alapvetően a jogi szakmai ismereteket, tudást – elsődlegesen a lexikális tudást – méri. Ugyanakkor sem ott, sem a pszichológiai vizsgálatot egyébként magában foglaló bírói pályakalkulációs vizsgálaton nem méri a jelöltek érzelmi intelligenciáját. Így a jelenlegi rendszer, bár arra alkalmas lehet, hogy a jogi ismeretek tekintetében legfelkészültebb jelöltek között szelektáljon, azt azonban nem képes szűrni, hogy ne a nagy tudású jogalkalmazó gépek – az OBH elnökének szavaival élve: „paragrafusjogászok” – váljanak bíróvá, hanem azok, akik érzékelik a jog írott szakaszai mögött meghúzódó értékeket, illetve látják az embert. A jelenlegi versenyvizsga rendszere nem alkalmas arra, hogy ezt a készséget – a szabályok mögött meghúzódó tényleges értékekre, a lényegre való érzékenységet – mérni tudja, következésképpen nem azoknak a jelölteknek kedvez, akik stabil, autonóm, nehezen megingatható értékrendszerrel rendelkeznek – és kellően érzékenyek ahhoz, hogy ezt meg is őrizzék –, valamint nyitottak az alkotmányos aggályokra. Az EQ tesztek – azok tudományos megalapozottsága, elterjedtsége ellenére – ismeretlenek az igazságügyi rendszerben, amely egyébként is sokkal inkább szervezetben, testületben gondolkodik, mint egyéneken. Sem pluszpontot nem jelent a magas EQ, sem pedig hátrányt az érzelmi kompetencia fejletlensége. (Bár némi cinizmussal hozzá lehet tenni, hogy az igazgatási vezetői körben közismert, hogy az EQ hiánya előnyként is értelmezhető: az alacsony érzelmi intelligenciájú vezetőt kevésbé fogja nyugtalanítani a beosztottak megalázó, embertelen körülményei, irreális munkaterhei, kiszolgáltatottsága – hiszen a helyzetüket nem is képes átérezni –; viszont a felettese által megjelölt célt tűzön-vízen keresztül végre fogja hajtani, szó szerint érzelmek nélkül. A kérdés csak az, hogy hova tesszük a hangsúlyt.)

A bírói alsó- és középszintet az OBH elnökével az a statisztikai eredmény szemlélet kapcsol-

ja össze, amely kétségtelenül egzakt módon mérhető adatokat visz a struktúrába. Primitivitásig egyszerű ugyanis azt számon kérni, hogy ki hány ügyet fejezett be, hány évig tárgyalta, stb. Ez könnyedén számonkérhető még egy egyedi ügyek milliós szakmai problémájával bajlódó gigaszervezetben is. A statisztikai szemlélet egyre feszesebbé válásával ugyanakkor egyre inkább szembesülünk az ítélezés szakmai-minőségi deficitjével; úgy, hogy a kényszerített eredményorientáció, illetve ennek mért személyi eredményei termelik ki az új – értelemszerűen a mennyiségi mutatókra fókuszáló – vezetői generációkat. Ebben a közegben a bírói egyéni alapjogvédelem a perifériára szorul; az eljárást szükségszerűen megakasztó, okoskodó, sorból kilógó, anakronisztikus szerepfelfogású bíró bélyegét sütik rá arra, aki – a mainstreammel szembemelve, az ítélezés és jogegység alkotmányos egységét szem előtt tartva – igyekszik idealisztikus esküjéhez hű maradni, s észlelni az alapjogi sérelmet ott, ahol az felbukkan.

A JOGESET

Az általam büntetőbíróként AB elé vitt ügyekben számos érdemi kérdés került elő, ezek közül egy olyat emelek ki, amelyből az itt vizsgált téma szempontjából lényeges következtetések adódnak. Az eset az előzetes mentesítéssel függ össze.¹⁴ A hivatkozott ügyben egy felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt személy kért bírói mentesítést. A hatályos Btk. szabályok az utólagos bírói mentesítést nem tették lehetővé a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt esetén, szemben a súlyosabb büntetésre, végrehajtandó szabadságvesztésre ítétekkel szemben. Ezt a majdnem ötven éve létező, alapjogsértő gyakorlatot diszkriminatívnak ítéltém, és – az eljárás felfüggesztése mellett – az AB-hoz fordultam. Az Alkotmánybíróság előtt komoly érdemi vita bontakozott ki az indítványomról; végül három különvélemény és három párhuzamos vélemény mellett ugyan elutasították, de nagy eredménynek tekinthető, hogy az AB határozat rendelkező része megállapította, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 104. § (1) bekezdése és a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 102. § (1) bekezdése alkalmazásakor – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadóan – *alkotmányos követelmény*, hogy a bíróság a szabadság-

AZ ELJÁRÁST SZÜKSÉGSZERŰEN MEGAKASZTÓ, OKOSKODÓ, SORBÓL KILÓGÓ, ANAKRONISZTIKUS SZEREFPÉLFOGÁSÚ BÍRÓ BÉLYEGÉT SÜTIK RÁ ARRÁ, AKI IGYEKszik IDEALISZTIKUS ESKÜJÉHEZ HŰ MARADNI, S ÉSZLELNI AZ ALAPJOGI SÉRELMET OTT, AHOL AZ FELBUKKAN

vesztés végrehajtásának felfüggesztése esetén hivatalból vizsgálja az előzetes bírósági mentesítés lehetőségét, és arról az ítéletben rendelkezzen. Mindez több szempontból is jelentőséggel bír. Egyrészt, bár az AB-nek elsődlegesen negatív normakontroll funkciója van, itt mégis jogot alkotott, hiszen hivatalbóli vizsgálati kötelezettségről nem rendelkezik a Be. Az igazságügyi miniszter, miközben az indítványhoz fűzött észrevételében¹⁵ kifejtette, hogy álláspontja szerint nem tekinthető alkotmányellenesnek az akkori szabályozás, illetve gyakorlat, mégis elismerte, hogy van egyfajta ellentmondásosság a szabályozásban, s az átirata utolsó bekezdésében ehhez hozzatette: *„A fenti fogalmi diszkrépanciára tekintettel [...] kezdeményezni fogom a Btk. és a Be. bírói mentesítésre vonatkozó szabályai közötti összhang megteremtését e törvények módosításával.”*

A gyakorlat az AB-döntés hatására országszerte megváltozott: valóban hivatalbóli vizsgálat tárgyává vált a mentesítés, és a tárgyalótermekben az AB határozatára hivatkoztak. Az igazságügyi miniszter néhány hónap múlva, 2015. július 1-jén – ígéretének megfelelően – kezdeményezte a Be. módosítását, s – az eredeti indítványomban kifejtettek szerint – a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt esetben is megnyitotta az utat az utólagos mentesítés előtt; ma már ez a törvényben rögzített, hatályos szabály. A bírói egyéni alapjogvédelem szempontjából ezt az esetet akár sikerként is értékelhetnénk. A téma szempontjából a fentiekből ugyanakkor nem az az érdekes, hogy ötven évig nem merült fel egy bíróban sem, hogy a szabály alkotmányellenes; sem az, hogy az AB, érthetetlen okból, az alaptörvény-ellenességet formálisan nem mondta ki – holott erre az igazságügyi miniszter is utalt, sőt, e szerint módosította a jogszabályt –; sem az, hogy a bíróságon belül vezetőim ezt inkább okoskodó akadémikusnak, mintsem alaptörvény-védelemnek fogták fel; és még csak az sem, hogy a módosító törvény miniszteri indokolása méltatlanul – és nem túl elegáns módon – egy szót sem ejt az AB egyébként (részben) komoly érveiről, nem is beszélve a bírói kezdeményezéséről.

A bírói egyéni alapjogvédelem szempontjából annak van kiemelt jelentősége, hogy bíróként vezetőimmel konfliktusokat vállalva, komoly erőfeszítéssel, a terhelt jogainak védelme érdekében jártam el; ebben a folyamatban azonban semmilyen motiváló tényezőt, segítséget, támogatást, elismerést nem ta-

pasztaltam. Nehezen képzelhető el, hogy ez a minta a kollégáim előtt vonzóvá tenné a hasonló erőfeszítésekkel járó tevékenységet.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A kifejtettek alapján, összességében úgy tűnhet, hogy sem a szervezeti struktúra, sem a bírósági jogi kulturális attitűd, sem a bírói rekrutációs rendszer nem alkalmas arra, hogy a bírói alapjogvédelem bármifajta erősödéséhez, az AB alapjogvédelmi tehermentesítéséhez vezessen. Ezzel ellentétben, a jelenlegi jogszabályi háttér, a felvállaltan központosításra törekvő igazságszolgáltatási igazgatási hozzáállás, a szakmai és igazgatási ellenőrzési funkciók vezetői összemosása, a kedvezőtlen szakmai klíma, az ítélkezésbe besettenkedő, igazgatásintegritási arculatúnak álcázott szakmai elvárások, ellenőrzések, az igazgatási-vezetői szerepek túlhangsúlyozása, valamint az alapjogi érzékenységhöz kapcsolt egyéni bírói kondicionálás hiánya az eddig bár halványan és alig észlelhető módon, de nyomokban meglévő bírói alapjogvédelem elenyészésének veszélyét hordozza magában – mindaddig, amíg lényeges, rendszerszintű változások nem következnek be.

JEGYZETEK

1. Az OBH a Fővárosi Törvényszék Polgári Kollégiumának vezetésére kiírt pályázati meghallgatása, Budapest, Szalay u. 16. I. em. 111-es szoba, 2015. december 15., 16:00, http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/palyazatok/palyazati_jkv/dr._illes_krisztina_ft_polg.koll._allas_jkv.pdf
2. Bszi. (2011. évi CLXI. tv.) Második rész IV. fejezet.
3. Alaptörvény 28. cikk.
4. 2011. évi CLI. tv. (Abtv.) 27. §.
5. 4/2014. (I. 30.) Ab határozat (jár-e illetmény az előzetes letartóztatásban lévő bírónak?).
6. Ilyen kikristályosodott dogmatikával ma például Pokol Béla alkotmánybíró vonatkozásában kétségtelenül találkozhatunk. Más kérdés, hogy az általa képviselt – az AB pusztá létének indokoltságát is megkérdőjelező –, végletesnek tűnő, posztmodern jogpozitivizmus milyen tartalmú alapjogvédelmi szerepre készítet.
7. 3012/2015. (III. 3.) AB végzés, bírói kezdeményezés (hatályon kívül helyező határozattal szemben előterjesztett jogorvoslat hiánya).
8. Többek között ez is lehet az oka annak, hogy olyan abszurdításokkal is találkozhatunk a valódi alkotmányjogi panasz kapcsán született AB határozatokban, mint a 4/2014. (I. 30.) AB határozatban az előadó alkotmánybíró által alkalmazott koncepció, a „*jogalkotóhoz fordulás*”. Nem tudván értelmezni a hivatkozott szakaszt, a jogalkotói szándék megismerése érdekében az ügy előadó bírója a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez fordult, ahol a minisztérium illetékes osztálya (a vélt jogalkotó?) közölte a megoldást – és az lett a döntés. Az AB ezt követően leírta: „*Az Alkotmánybíróság a jogszabályok értelmezése és a miniszter nyilatkozatából megismert jogalkotói szándék alapján*” hozta meg a döntést. A gondolat abszurditása könnyen belátható, hiszen a jogalkotó egy absztrakt fogalom; a norma az, amely önálló étellel rendelkezik, függetlenedik absztrakt megalkotójától. De ha még az Országgyűlést tekintenénk is jogalkotónak, akkor is kérdés, hogy a minisztérium – annak bármely osztálya kérdés – egyáltalán hogy merülhetett fel.
9. Az OBH a Fővárosi Törvényszék Polgári Kollégiumának vezetésére kiírt pályázati meghallgatása, Budapest, Szalay u. 16. I. em. 111-es szoba, 2015. december 15., 16:00, http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/palyazatok/palyazati_jkv/dr._illes_krisztina_ft_polg.koll._allas_jkv.pdf
10. Habár sajnálatos módon erre is találunk történelmi párhuzamot: a kommunizmus éveiben az egyes ügyekre kiterjedő kézi vezérlés a szakmai vezető kollégiumvezetőkön keresztül zajlott. „*Ha valami hatalmi struktúra volt, akkor a Legfelsőbb Bíróság az volt. Ott a büntető kollégiumvezető (korábban KB alosztályvezető) megmondta, hogy milyen ügyben milyen döntést kell hozni. Felhívta a tanácsot és megmondta, hogy ezt az óvást így kell elbírálni.*” FLECK Zoltán: *Jogszolgáltató mechanizmusok az államszocializmusban*, Napvilág Kiadó, 2001, 241. Aggodalomra ad okot a fenti idézet stílusa – ahogyan az OBH elnök az elvárásokról beszél –, hiszen a pályázó szempontjából a hatalom mindenképpen a róla dönteni hivatott, korlátlan hatalmú, egyszemélyi vezető kezében van.
11. Sajátos fényben tűnik fel a hivatkozott helyzet egy történelmi példán keresztül szemlélve: a kommunizmus igazságszolgáltatásában részt vevő, pártba belépő bírókkal, illetve a velük szembeni elvárásokkal összevetve. Ahogyan az a bírókkal folytatott interjúkra utalva Fleck Zoltán írja: „*Volt egy kollégám – aki most megfelelő pozícióban van természetesen –, aki azt mondta, hogy kétféle ember van azok között, akik nem lépnek be a pártba: vagy hülye, vagy ellenség.*” Uo.
12. A bírói pártatlanság szigorú mércéje egységes értelmezést és gyakorlatot mutat mind egyfelől az AB, másfelől az Ember Jogok Európai Bíróságának határozataiban. Példálózó jelleggel néhány esetet jelzek: az AB gyakorlatában a 25/2013. (X. 4.) AB határozat, a 67/1995. (XII. 1.) AB határozat, ABH 1995, 346, 347;

- a 17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 222, a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában: *Piersack Belgium elleni ügye*, no. 8692/79, EJEB, *Romenskiy Oroszország elleni ügye*, no. 22875/02; *De Cubber Belgium elleni ügye*, no. 9186/80; *Mežnarič Horvátország elleni ügye*, no. 71615/01; *Pescador Spanyolország elleni ügye*, no. 62435/00; *Daktaras Litvánia elleni ügye*, no. 42095/98; *Findlay Egyesült Királyság elleni ügye*, no. 22107/93.
13. Szintén kérdéseket vet föl, hogy az igazgatási vezető OBH elnök által is „nem jó optikájúnak” (alaptörvény-ellenesnek?) tekinthető gyakorlat a törvényszéki ügyek helyi bíróságokra leszignálása. A hatásköri szabályok (pluszjuttatás ellenében, pótnapon tárgyalva) történő átértelmezésére, amint az a jegyzőkönyvből – a kollégiumvezető-jelölt nyilatkozatából – kiderül, a

Fővárosi Törvényszék elnöke, azaz dr. Fazekas Sándor igazgatási döntése nyomán került sor; ez szintén a szakmai-igazgatási szerepek összemosását jelenti. Sajátos ugyanakkor, s a vezetői bírói alapjogvédelmet (annak hiányát) jeleníti meg, hogy bár számon kéri erről a jelöltet, aki nem volt döntési helyzetben, ugyanakkor, bár igazgatási vezetője a Fővárosi Törvényszék elnökének, nem rendelkezik igazgatási szankcióról, a „visszaszignálásra” kötelezésről, illetve bármilyen következményről; vagyis, az általa is aggályosnak vélt helyzetet nem rendez. Ez szemben áll azokkal az elvekkel, amelyeket az OBH elnöke fejtett ki az elvárásokról és az integritásról, valamint az igazgatási vezetők ellenőrzéséről.

14. 8/2015. (IV. 15.) AB határozat.

15. XX-AJFO/25/3/2015.

Somody Bernadette

A RENDŐRARCKÉPMÁS-ÜGY MINT AZ ALAPJOGI ÍTÉLKEZÉS PRÓBÁJA

Az Alkotmánybíróság 2014 őszén olyan döntést¹ hozott, amely alapján – akkor úgy tűnt – az újságoknak tudósításaikban többé nem kell kitakarniuk a rendőrök arcát; illetve, ha felismerhető képeket tesznek közzé róluk, nem kell többé tartaniuk az elmarasztaló ítéletektől. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla ítélete, illetve annak jogértelmezése ellen benyújtott alkotmányjogi panasz² alapján határozott úgy, hogy az Index hírportált rendőrarcképmások közzétételéért elmarasztaló rendesbírósági döntés alaptörvény-ellenes, és emiatt megsemmisítette a megtámadott ítéletet. Ezt követően, 2015 őszén a magyar alapjogvédelmi gyakorlatban példátlan dolog történt: az ítéltábla – újra helybenhagyva az eredeti elsőfokú marasztaló ítéletet – ismét az Index számára kedvezőtlen döntést hozott, majd e döntést 2016 tavaszán a Kúria is megerősítette.³

A felszínen az Alkotmánybíróság és a rendesbíróság feszül egymásnak: melyik bírói fórumé a végső szó az alkotmányos alapjogokat korlátozó polgári személyiségvédelmi ügyben? Az intézményi konfliktus mögé nézve a magyar alapjogi ítélkezés körképe sűrűsödik a rendőrarcképmás-ügybe. Azt láthatjuk, hogy a valódi alkotmányjogi panasz eljárás – hiába hozott az Alkotmánybíróság az alapjogok szempontjából kedvező, és a rendesbírósági ítéletet megsemmisítő döntést – önmagában nem bizonyult gyógyszernek: a rendesbíróság a döntés ellenére ragaszkodott alapjogsértő álláspontjához.

RÖVID KRONOLÓGIA

Az alkotmánybírósági határozatot megelőzően a sajtóban a rendőrök arcát rendszerint kikockázták, vagy fekete csíkkal – esetleg rajzolt trollfejekkel – tették felismerhetetlenné. Ehhez a gyakorlathoz azok az elveszített személyiségi jogi perek vezettek, amelyekben a bíróságok a sajtóval szemben rendre azoknak a rendőröknek a javára ítélték, akik bírósághoz fordultak, sérelmezve azt, hogy hozzájárulásuk nélkül tettek közzé őket felismerhető módon ábrázoló felvételeket. A sajtó tehát a rendőrarcképmások kitakarásának gyakorlatával magát védte. A rendesbíróságok gyakorlatát a Kúria jogegységi határozata⁴ is megerősítette. Ennek érvelése szerint a rendőr (mint „nyilván-

nos helyen vagy közterületen szolgálati kötelezettséget teljesítő vagy munkát végző személy”) nem minősül közszereplőnek, márpedig közszereplők kivételével a beazonosítható módon, egyediesítetten ábrázoló képmás nyilvánosságra hozatalához az érintett személy – adott esetben a felvételeken szereplő rendőrök – hozzájárulása szükséges.

A sajtó által elvesztett perek sorában egy volt az Index hírportál ügye, amelynek során – 2013 februárjában – a Fővárosi Ítéltábla elmarasztalta a hírportált. Az ítélet szerint ugyanis azzal, hogy egy politikai demonstráció biztosítását végző rendőröket egyedileg felismerhető módon ábrázoló fényképeket tett közzé, megsértette e rendőrök képmásuk védelméhez fűződő személyiségi jogát. A döntés a hírportált eltiltotta a további jogsértéstől, és elégtétel adására kötelezte. Az indokolás szerint „*a kizárólag rendőri feladatot ellátó rendőrök nem minősülnek közszereplőnek, ezért esetükben a képmásuk rögzítéséhez és annak nyilvánosságra hozatalához külön engedélyükre van szükség*” – ilyen engedéllyel az Index nem rendelkezett.

A jogerős ítélettel szemben a hírportál az Alkotmánybírósághoz fordult. Alkotmányjogi panaszában azt állította, hogy az ítélet megsérti alapvető jogait (a vélemény-, a sajtó-, illetve az információs szabadságot) azáltal, hogy megtiltja számára, hogy szolgálatot teljesítő rendőrökről fényképeket tegyen közzé, ha az azokon felismerhető rendőrök ehhez nem járultak hozzá; illetve azáltal, hogy polgári jogi szankcióval sújtja az ilyen képek közzétételét. Ennek a panasznak adott helyt az Alkotmánybíróság a 28/2014. (IX. 29.) számú határozatában, és megsemmisítette a Fővárosi Ítéltábla támadott határozatát.

Az alkotmánybírósági határozatot 2015 októberében követte újabb rendesbírósági ítélet. A Kúria az Alkotmánybíróság döntése alapján a Fővárosi Ítéltáblát új eljárásra és új határozat meghozatalára utasította – de hiába a sikeres alkotmányjogi panasz, a másodfokú bíróság ebben az új eljárásban ismét helybenhagyta a korábbi elsőfokú ítéletet, amely szerint az Index megsértette a rendőrök személyiségi jogait. Ezen az ítéltábla döntésével szemben benyújtott felülvizsgálati kérelem sem változtatott; a Kúria 2016 áprilisában a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

POLGÁRI PER VAGY ALAPJOGI ÜGY?

Az alkotmányjogi panasz sikere egyértelműen mutatja, hogy a rendőrcarcképmás-ügy alapjogi természetű. A személyiségi jogi per alapjogi relevanciáját az alkotmánybírói döntés nyomán újból eljáró Fővárosi Ítéltáblának is el kellett ismernie.

Az alapjogok érintettségének elismerése választja el az ügy későbbi fázisait az alkotmányjogi panaszszal támadott ítélettől. Ebben ugyanis a polgári bíróság kizárólag a polgári jog szabályaira figyelemmel indokolta álláspontját, az ítélet szigorúan a Polgári Törvénykönyv dogmatikai keretei között maradt. A régi Ptk. 80. § (2) bekezdése kimondta, hogy képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges. Eszerint a főszabályt követve a rendőrök ábrázoló felvételek elkészítéséhez és nyilvánosságra hozatalához az érintett rendőrök hozzájárulására lett volna szükség. Hozzájárulás hiányában viszont csak az a kivételszabály tehetne volna jogszerűvé a fényképek közzétételét, amelynek értelmében nyilvános közszereplés esetén nem kell engedélyt kérni a felvétel elkészítéséhez. Mivel a rendőrök a felvételek nyilvánosságra hozatalához nem járultak hozzá, és közszereplőnek sem minősülnek, így az Index eljárása a Ptk. szerint sértette a rendőrök személyhez fűződő jogait. Az Alkotmánybíróság éppen azt kérte számon a korábbi rendesbírói

döntésen, hogy az „*azt az alkotmányjogi szempontot, amely a sajtó szabadságához, a jelenkor eseményeiről való szabad tájékoztatáshoz fűződik, nem vette figyelembe a Ptk. 80. § (2) bekezdése értelmezésekor*”.⁵

Még ha az ügyben ezek után az alapjogok érintettsége nem is kérdőjelezhető meg, az alapjogi ítékezés szempontjából nyitva marad a kérdés, hogy kinek és hogyan kell a Ptk. szabályait, a polgári jogi dogmatikát és az – Alkotmánybíróság által értelmezett – alapjogi érvrendszert adott ügyben együtt alkalmazni.

A rendesbírók szakjogi kompetenciájának védelme

Az Alkotmánybíróság döntése határozottan elvlasztja egymástól a polgári jogi és az alapjogi jogértelmezést. Ahogyan az indokolás hangsúlyozza: az Alkotmánybíróság az ügyben „*az Alaptörvény sajtószabadságra és emberi méltóságra vonatkozó szabályai-*

ből indul ki, és nem a polgári jogi jogviták eldöntésére törekszik. A polgári jog rendelkezéseit a rendes bírói gyakorlat tölti meg tartalommal.”⁶ Ha nem így tenne, joggal érhetné az Alkotmánybíróságot az a vád, hogy „szuperbírói” szerepet igényel magának, és elvonja a rendesbírók kompetenciáját.

Az alkotmányjogi panasz eljárás – helyesen – csak akkor és annyiban vonja be az Alkotmánybíróságot az ítékezésbe, amennyiben a rendesbírói döntés valamely ügyben érintett személy alapvető jogának sérelmét okozza. Az ügy nem alkotmányjogi jellegű kérdéseinek megválaszolása azonban ilyenkor is a rendesbírók kezében marad, mint ahogyan az alkotmánybírói határozatban felvázolt alkotmányossági szempontoknak a konkrét ügyre vonatkozó következményeit is a rendesbírók állapítja meg. Megismételt eljárásában a szakjogi szabályokat az alkotmánybírói iránymutatásnak megfelelően úgy kell alkalmaznia, hogy a döntés az alapjogokat is érvényre juttassa, illetve ne okozzon alapjogsérelmet.

A rendőrcarcképmás-ügyben született alkotmánybírói döntés tiszteletben tartja a rendesbírók szakjogi kompetenciáját. Ezért is érezhetjük feleslegesen defenzívnek a Fővárosi Ítéltáblának az

alkotmánybírói határozatot végrehajtó ítéletét, amelyben kiindulópontként a polgári jogi megközelítés elsődlegességét hangsúlyozza. Az ítélet rögzíti, hogy a bíróság „*abból indult ki [...], hogy a pert elsősorban a felperesek által érvényesített jogok magánjogi szabályai alapján szükséges eldönteni. A személyiségi jogok Ptk.-*

beli szabályai teljes egészében nem tehetők félre, még egy alapjogi érvrendszer mérlegelésének lehetősége esetében sem.” A Ptk. mellőzésére azonban természetesen sem elvi igény, sem konkrét alkotmánybírói elvárás nem fogalmazódott meg.

A rendesbírók alapjogvédelmi felelőssége

Míg tehát a polgári jogi aspektusok egyértelműen kívül esnek az Alkotmánybíróság hatáskörén, ennek ellentettje nem állítható az alapjogi kérdések vonatkozásában: azok nem tartoznak az Alkotmánybíróság kizárólagos kompetenciájába. Az Alkotmánybíróság az alapjogok értelmezése és érvényesítése tekintetében sem veszi át a rendesbírók szerepét. Az alkotmányjogi panasztól nem azáltal reméljük az alapjogok érvényesülésének előmozdítását, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgál és orvosol minden egyes – alapjogi szempontból hibás – konkrét bíró-

sági ítéletet. Persze, az alkotmányjogi panasszal elé vitt esetekben – így például az Index rendőrcékmás-ügyében – az Alkotmánybíróság jogorvoslati fórumként biztosítja a hírportál alapjogainak szubjektív védelmét is. Azonban az alkotmánybírósági döntésnek az ad kiemelkedő jelentőséget, hogy annak alapján elvárjuk: a rendesbírósági jogalkalmazás számára adott iránymutatást ne csak a konkrét ügyben, hanem valamennyi rendőrcékmás-ügyben (illetve, a hasonló alapjogi relevanciájú személyiségi jogi perekben) eljáró bíróság kövesse. Az Alkotmánybíróság tehát az alkotmányjogi panasz révén sem lép a rendesbíróságok helyébe, nem pótolja – hanem elsősorban általános jelleggel fejleszti – a rendesbíróságok alapjogi ítélkezését. A rendesbíróságok oldaláról mindez azt jelenti, hogy az alapjogok bírói védelmének elsődleges felelősei – a valódi alkotmányjogi panaszjárás bevezetését követően is – a rendesbíróságok.

Az alapjogi ítélkezés intézményi kerete, a duális – Alkotmánybíróságból és rendesbíróságból álló – bírósági rendszer viszont ezzel ellentétes interpretációt erősíthet. Ebben a rendszerben ugyanis létezik egy kifejezetten és kizárólagosan alkotmányjogi kérdések eldöntésére intézményesített szakszabóság. Ez könnyen keltheti azt a látszatot, hogy az Alkotmánybíróság a rendesbíróságnál kompetensebb, sőt, akár kizárólagos felhatalmazottságú alapjogvédő szerv. A rendesbíróságoknak nincs dolguk az alkotmánnyal és a benne foglalt alapjogokkal sem, csak annyiban, amennyiben azok a törvényekben megjelennek – a magyar rendesbíróságok attitűdjét, az alkotmányalkalmazástól való vonakodásukat alapvetően meghatározza ez a megközelítés.

Az alapjogok azonban a rendesbíróságok számára sem lehetnek csupán külső, a törvényalkalmazáson mint alapvető rendeltetésükön kívül álló szempontok. Egy polgári per is lehet alapjogi ügy, mégpedig akkor, ha az ügyben – a szakjogági szabályok mellett – a per kimenetelét meghatározó relevanciával bírnak az egyének szabadságát és méltóságát a közhatalommal szemben biztosító alapjogok is. Ezt a relevanciát a konkrét ügy körülményei, az annak tárgyává tett jogviszony és magatartás jellemzői teremtik meg; az, hogy az ügy alapját jelentő életviszonyban valamely érintett az alapjogát gyakorolta. A rendőrcékmás-ügyeket például az teszi relevánssá, hogy a felvételeket a sajtó teszi közzé, a fényképeken pedig a közhatalmat képviselő, politikai tüntetéseket biztosító rendőrök szerepelnek. Ezek

ben az ügyekben az alapjogoknak az ügy eldöntésére kiható szerepet kell kapniuk. Ezt kifejezésre juttatja az alkotmányjogi panasz intézménye is: hiszen, ha a bíró elmulasztja figyelembe venni az előtte folyó ügy alapjogi relevanciáját, a polgári vagy büntetőperben született alapjogsértő döntését az Alkotmánybíróság megsemmisítheti. Az alapjogi relevanciával bíró polgári ügyeket döntően a polgári jogi szabályok alkalmazásával, a polgári jog dogmatikai szabályainak és értelmezési elveinek segítségével lehet és kell elbírálni. Emellett azonban az alapjogi relevanciát megteremtő aspektus helyes megítéléséhez be kell vonni az érvelésbe az alapjogi szabályokat is. Ez is a polgári ügyben ítélkező bíró felelőssége.

Ezzel ellentétes bírósági attitűdről árulkodik a Fővárosi Ítéltáblának az alkotmánybírósági határozat nyomán született döntése a rendőrcékmás-ügyben, amelynek indokolása két jól elhatárolt részben foglalkozik a polgári jogi és az alapjogi érvekkel: „a tényállásnak [...] a magánjog vonatkozó szabályainak alkalmazásával történő megítélését követően lehetséges az eredmény ütköztetése az alapjogi érvekkel”. Az érvelés felépítése azt sugallja, hogy a rendesbíróság a polgári jogi szabályok alkalmazásával annak kimondását tartja saját felelősségi körébe tartozónak, hogy a Ptk. alapján helyes a felperes rendőrök képmáshoz fűződő személyiségi jogi sérelemének megállapítása. Ehhez képest kompetenciáján kívül eső, az alkotmánybírósági határozat által kikényszerített szempontrendszerként vonja be az érvelésbe, illetve a jogértelmezésbe az alapjogi megfontolásokat.

„Az elsőfokú bíróság a polgári jogi szabályok megfelelő alkalmazásával a jogvita elbírálását elvégezte, ezt a másodfokú bíróság jogszerűnek minősítette. Az Alkotmánybíróság azonban [...] a korábbi felülbírálatot azért minősítette alaptörvényellenesnek, mert az csak a fenti értékelést

tartotta szem előtt, a jelenkor eseményeiről való szabad tájékoztatáshoz fűződő, a sajtószabadság alapjogából következő jogosultságokat azonban nem” – szól az indokolásnak az alkotmánybírósági határozatot végrehajtani hivatott része.

KIÉ A MÉRLEGELÉS JOGA?

Paradoxon, hogy noha a Fővárosi Ítéltábla látszólag a polgári ügytől idegen szempontrendszerként vonta csak be érvelésébe az Alkotmánybíróság által megjelölt alapjogi érveket, mégis felülbíráta az Alkotmánybíróság döntését. Bár az Alkotmánybíróság

alaptörvény-ellenesnek minősítette és megsemmisítette a korábbi marasztaló ítéletet, az ítéletábra – újra helybenhagyva az eredeti elsőfokú döntést – ismét az Index számára kedvezőtlen döntést hozott, amelyet azután felülvizsgálati bíróságként a Kúria is megerősített.

A magyar alapjogvédelmi rendszernek több mint négy éve része a valódi alkotmányjogi panasz, amely alapján az Alkotmánybíróság jogosult arra, hogy az alapjogsértő bírósági döntéseket megsemmisítse. A törvényi szabályok szerint ilyen esetekben, ha az ügyben érintett személynek az Alkotmánybíróság által megállapított konkrét alapjogsérelemből orvoslást nyer, az eljárás folytatásáról az eljárási kódexek rendelkeznek. A polgári perrendtartás szerint az orvoslás eljárási eszközét a Kúriának kell megállapítania, és a bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára kell utasítania. Mindennek megfelelően az Index ügyében a Kúria új eljárásra és új határozat hozatalára utasította a Fővárosi Ítéletábrát.⁸

A magyar alapjogvédelmi rendszerben tehát a konkrét alapjogsérelem bekövetkeztét kötelező érvennyel az Alkotmánybíróság állapítja meg, a jogsérelem orvoslásáért azonban végső soron a rendesbíróság lesz felelős. A jogsérelem orvoslásának garanciája, hogy az újból eljáró rendesbíróság, amely korábban jogértelmezésével alapjogsértést okozott, az alkotmánybírósági döntés után köteles követni az abban foglaltakat. Az alkotmánybírósági törvény kimondja: „A bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni.”⁹ A kulcskérdés az, hogy az alkotmányos alapjogok sérelmét okozó, alkotmányjogi relevanciájú kérdésben mire kötelezi a rendesbíróságot az alkotmánybírósági határozatban foglalt jogértelmezés.

*Az elvi alkotmánybírósági tételek hatása
a rendesbírósági ítélezésre*

Mindenekelőtt az alkotmánybírósági indokolások rétegei között érdemes különbséget tennünk. A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat is egyszerre tartalmaz a testület elé került alapjogi problémával kapcsolatos elvi tételeket és a konkrét ügyre vonatkozó konklúziókat – még ha azokat szerkezetileg nem is különíti el úgy, mint más döntések.¹⁰

Az alkotmánybírósági határozat az elé került alkotmányjogi problémát két alkotmányos alapjog, a sajtószabadság és az emberi méltósághoz való jog konfliktusaként értelmezte. Feladata ezek után az volt, hogy összemérje az egymással ütköző két alapjogot, és a szükségesség és arányosság kritériumrendszere szerint döntsön az alapjogi konfliktusról.¹¹

A szükségességi-arányossági teszt értelmében, ahogyan azt az Alaptörvény megfogalmazza, „*alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható*”. Az Al-

kotmánybíróság által követett elvi jogértelmezés szerint az emberi méltósághoz való jog alkotmányosan legitim indoka lehet a sajtószabadság korlátozásának, azonban ez önmagában még nem teszi feltétlenül alkotmányossá a sajtószabadság korlátozását. Külön kérdés, hogy az alapjog korlátozása arányosnak minősül-e – más szavakkal az, hogy adott esetben fennáll-e a megfelelő egyensúly a két alapjog között.¹²

Az alkotmánybírósági határozat magja ezzel az arányossági mérlegeléssel foglalkozik, ehhez a mérlegeléshez veszi számba a figyelembe veendő szempontokat. Ezek a megfontolások elvi jelentőségűek, amelyeket az itt elbírált konkrét ügyhöz *hasonló* ügyekben a rendesbíróságok követhetnek, annak érdekében, hogy az alapjogokkal összhangban álló ítéletek szülessenek. Az Alkotmánybíróság elsősorban éppen azáltal mozdíthatja elő a bírósági alapjogvédelem színvonalának emelkedését, hogy konkrét jogviták kapcsán tett jogértelmezéseivel közelebb hozza az absztrakt alkotmányos normákat a rendesbírósági ítélezéshez; ezeknek a jogértelmezéseknek a közvetítésével a rendesbíróságok későbbi alapjogi ügyekben (így az alapjogi aspektussal bíró szakjogi ügyekben) könnyebben alkalmazhatják az alkotmányos alapjogokat.

Ilyen, az alapjogi mérlegeléssel kapcsolatos elvi szempontként említi az Alkotmánybíróság, hogy a személyiségi jogok sérelmére hivatkozás *ritkán* alapozza meg a sajtószabadság gyakorlásának korlátozását, illetve azt, hogy valamely jelenkori eseménnyel kapcsolatban a nyilvánosság figyelme elé került személyről készült képmás *általában* az érintett engedélye nélkül nyilvánosságra hozható az esemény kapcsán.¹³ Ezek szerint ilyen esetekben általában a sajtószabadság javára billen a mérleg az arányossági mérlegelés során.

Az olyan képfelvételek tekintetében, amelyek rendőri intézkedést ábrázolnak, a jogkonfliktus mérlegelésének eredményét még pontosabban határozza meg az Alkotmánybíróság: az ilyen képfelvétel hozzájárulás nélkül is nyilvánosságra hozható, ha a nyilvánosságra hozatal nem öncélú; vagyis, ha az eset összes körülményei alapján a jelenkor eseményeiről (például a rendőrség demonstrációkon való bevetéséről) szóló vagy a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatásnak, közügyet érintő képi tudósításnak minősül. Kivételként a testület az emberi méltóság mint az emberi mivolt benső lényegét feltétlenül megillető védelem sérelmét említi (ez vonatkozik például a szenvedés bemutatására).¹⁴

Az Alkotmánybíróság kifejti azt is, hogy ha a képen csak egyetlen személy látható, akkor az arányossági mérlegelés általában nem a sajtószabadságnak kedvez, illetve egyedileg kell elvégezni az arányossági mérlegelést.¹⁵

Ezek az általánosabb, illetve speciálisabb alkotmánybírósági tételek az absztrakt alapjogi normákat közelebb viszik a rendesbíróságok által elbírált szakjogági kérdésekhez. Ezáltal elvi iránymutatásul szolgálhatnak a jövőre nézve a rendesbíróságok számára, amelyek nagyobb eséllyel hoznak majd alapjogkonform ítéleteket hasonló polgári jogi jogviták elbírálásakor, ha bevonják a jogértelmezésükbe ezeket az alkotmányos szempontokat is. Továbbá a későbbi alkotmánybírósági és rendesbírósági gyakorlatban formálódhatnak és finomodhatnak ezek a speciális tesztek.

A szubjektív jogorvoslást biztosító kötőerő

Az elvi tételek megfogalmazása mellett az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasszal elé vitt ügyben döntést is kell hoznia: el kell döntenie, hogy a panasszal megtámadott ítélet alapjogsértő-e. Míg az indokolás elvi tételeivel mindenekelőtt az alapjogok objektív védelmét, a rendesbíróságok alapjogi ítélkezésének fejlődését szolgálja, ez utóbbival a hozzá forduló panaszos számára biztosítja a szubjektív jogvédelmet. E szubjektív jogvédelem garanciáját jelenti az alkotmánybírósági törvény már idézett előírása, miszerint az alkotmányjogi panaszeljárás szükség szerint követő bírósági eljárásban „*az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni*”. Kérdés, hogy milyen értelmet tulajdonítunk ennek az előírásnak.

A rendőrcarcképmás-ügyben a Kúria új eljárást elrendelő végzése interpretálta az alkotmánybírósági iránymutatást, és annak alapján az újból eljáró Fő-

városi Ítéltábla is értelmezte feladatát. Az ítéltábla indokolása azt a kifogást emeli ki az alkotmánybírósági határozatból, miszerint a panasszal érintett határozat azt az alkotmányjogi szempontot, amely a sajtó szabadságához, a jelenkor eseményeiről való szabad tájékoztatáshoz fűződik, nem vette figyelembe a Ptk. értelmezésekor; a Kúria végzéséből pedig azt az előírást hangsúlyozza, amely szerint az egyedi ügyekben szituációhoz kötötten, a tájékoztatás körülményeinek bírói mérlegelése révén kell megítélni, hogy a felvétel elkészítése, felhasználása érinti-e a rendőr emberi mivoltának legbensőbb lényegét.

Az ítéltábla saját interpretációja alapján lényegében úgy határozta meg feladatát, hogy az alkotmánybírósági határozat a rendesbíróságot csupán az érintett alapjogok közötti arányossági mérlegelés folytatására kötelezi, de a mérlegelés eredménye tekintetében szabadság illeti meg a bíróságot. Ezt a megközelítést tükrözi az ítélet indokolásának konklúziója: „*Az alapjogok összemérésének eredményeként a Fővárosi Ítéltábla az egyedi eset körülményeit úgy ítélte meg, hogy a sajtószabadság alapjoga attól nem szenved sérelmet, ha a felperesek képmáshoz fűződő jogának biztosítása az adott esetben elsőbbséget élvez [...]*”.

A Kúria felülvizsgálati döntésében – elutasítva az ebben az írásban is bemutatott érvelést – ugyanígy jelölte ki saját mozgásterét. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság kötelezően csupán az alapjogi kérdés helyes mérlegeléséhez szükséges szempontokat határozott meg a rendesbíróság számára: „*az ügyben felmerült alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozatában foglalt jogértelmezési szempontok figyelembe vételével kell a perbe vitt anyagi jogvitát elbírálni*”.¹⁶ A Kúria szerint ebből következik, hogy a rendesbíróság – ha ezeket a szempontokat indokolásában figyelembe veszi – akár a korábbi álláspontjával azonos következtetésre is juthat; mint ahogyan a Fővárosi Ítéltábla tette azt az alkotmányjogi panaszeljárás követő ítéletében.¹⁷

Ez a bírósági szerepfelfogás azonban közel sem az egyetlen lehetséges olvasata az alkotmánybírósági határozatok kötőerejének; sőt, a rendőrcarcképmás-határozatból kifejezetten más rendesbírósági feladat következett volna. Az eddigi, egyébként nem túl bőséges alkotmánybírósági gyakorlat azt mutatja: az ügyek jellege alapján, esetről esetre állapítható meg, hogy az adott ügyben mire kötelezi a rendesbíróságot az Alkotmánybíróság döntése.¹⁸ Lényeges különbség mutatkozik mindenekelőtt aszerint, hogy valamilyen eljárási hiba vezetett-e az alapjogsérelem megállapításához vagy a bírói jogértelmezés anyagi jogi alaptörvény-ellenessége alapozza-e meg a rendesbírósági döntés megsemmisítését.

Ha az Alkotmánybíróság eljárási okból – a tisztességes eljárásról vagy a jogorvoslathoz való jog sérelme miatt – semmisíti meg a megtámadott döntést, a rendesbíróságnak értelemszerűen az lesz a feladata az újbóli eljárása során, hogy immár az alkotmányos követelményeknek megfelelő eljárási keretek között tárja fel a tényállást, illetve mérlegelje a bizonyítékokat, de az ügy érdemi eredményére nézve az alkotmánybírósági határozat nem tartalmazhat útmutatást.¹⁹ Az alapügy hibájától függően lehetséges, hogy éppen az újbóli eljárásban kerül sor először az érdemi elbírálásra, mint ahogyan az is elképzelhető, hogy az eljárási hiba kiküszöbölése sem vezet a megsemmisített döntés érdemétől eltérő eredményre – ez a rendesbíróság kompetenciájában marad.

Ha a rendesbírósági ítélet hibája nem eljárási, hanem anyagi jogi jellegű, akkor a tényállás tisztázottsága differenciálhatja azt, hogy milyen kötőerő következhet az alkotmánybírósági határozatból. Az Alkotmánybíróságnak nem tartozik a hatáskörébe (és nem is funkciója) a tények feltárása, bizonyítékok mérlegelése, ami nélkül viszont sok esetben nem érvényesíthető az alkotmányos elvárás a konkrét ügyben. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság nem juthat annál messzebbre, mint hogy – akár alkotmányos követelményben, akár határozatának indokolásában – előírja a rendesbíróság számára, hogy milyen alkotmányos szempontokat kell újbóli eljárásában érvényre juttatnia (tekintettel arra, hogy ennek elmaradása vezetett az alapjogsérelemhez). A rendesbíróság feladata és felelőssége pedig az lesz ezzel összefüggésben, hogy a tényállás további, alkotmányos szempontból releváns részét is feltárja, majd az alkotmánybírósági iránymutatásnak megfelelően minősítse.

Ennek az esetkörnek jó példái azok a közérdekű adatigénylési perek, amelyek amiatt indultak, mert döntéselőkészítés jogcímén megtagadták bizonyos adatok kiadását, és amelyekre vonatkozóan az Alkotmánybíróság a döntés érdemi-tartalmi vizsgálatát kérte számon a rendesbíróságon. Az Alkotmánybíróság egy ilyen ügyben – határozata rendelkező részében – alkotmányos követelményként mondta ki: „a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indoklását egyaránt vizsgálnia kell. A vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor a közérdekű adatszolgáltatás megtagadására. E körben az eljáró bíróságnak

vizsgálnia kell azt is, hogy az adatkezelő szerv nem korlátozta-e indokolatlanul a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arra hivatkozva, hogy az igényelt adatokat az igénylő által meg nem ismerhető adatokkal együtt kezelik, miközben az utóbbiak felismerhetetlenné tételének nem lett volna akadálya.”²⁰ Egy másik esetben pedig így rendelkezett: „a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adat döntés-előkészítő jellegére történő hivatkozáson alapuló nyilvánosság-korlátozását annak formai és tartalmi szempontú indoklására kiterjedően, a döntéshozatali folyamat lezárására tekintet nélkül, minden esetben felül kell vizsgálnia.”²¹ Magát a vizsgálatot az Alkotmánybíróság azonban nem végezhette el; „már csak azért sem tehetné, mert a kiadni kért jelentést az Alkotmánybíróság az ügy lényegéből fakadóan nem ismerheti meg” – fogalmazott a testület.²² A rendesbíróságnak a megismélt eljárásában tehát éppen az a feladata, hogy az Alkotmánybíróság által kijelölt teszt alkalmazásához is feltárja a tényállást, megvizsgálja az érintett dokumentumokat, és az alkotmányos követelmények alapján, a megállapított alkotmányossági szempontok érvényesítésével döntsön az adatok nyilvánosságáról – amiről az Alkotmánybíróság határozatában nem döntött, nem is dönthetett.²³

Más esetekben a tényállás kellően tisztázott ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság ne csak meghatározza a figyelembe veendő alkotmányossági szempontokat, hanem alkalmazza is azokat. Ha az Alkotmánybíróság elé vitt, alapjogilag releváns kérdésnek a ténybeli alapja megfelelően tisztázott, akkor az alkotmánybírósági határozat alapján – amely kijelöli az alkotmánynak megfelelő jogértelmezést – egyértelmű annak jogi minősítése is. Ha pedig az alkotmánybírósági határozat ily módon megadja az alkotmányos jogértelmezés konkrét ügyre vonatkozó eredményét, a rendesbíróság megismélt eljárásában köteles lesz ennek megfelelő döntést hozni. Ezáltal garantálhatja a sikeres alkotmányjogi panasz az alapjogsérelem szenvedett panaszos szubjektív jogvédelmét.

Az Alkotmánybíróság egy közérdekű adatigénylési perben hozott ítélet felülvizsgálatakor például egyértelműen eldöntötte, hogy – szemben a rendesbírósági jogértelmezéssel – az ügyben érintett céget az adatnyilvánosság biztosítására köteles, közfeladatot ellátó személynek kell tekinteni.²⁴ Ugyanígy egyértelműen kizárta az Alkotmánybíróság egy népszavazási ügyben azt a törvényértelmezést, amely a parlamentre, illetve a képviselők tevékenységére al-

kalmazta a bizonyos aláírásgyűjtési helyszíneket tiltó választási eljárási előírásokat.²⁵

Az Alkotmánybíróság összetettebb – alapjogok, alkotmányos értékek összemérésén alapuló – alkotmányos teszt alkalmazását is számon kérheti az alapügyben eljáró rendesbírószámon; úgy, hogy rendelkezésére áll a teszt alkalmazásához szükséges tényállás is. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság a konkrét ügyre vonatkozóan nem egy-egy jogszabályi rendelkezés alkotmányos értelmezését jelöli ki, hanem komplexebb alkotmányos mérlegelést végez. Ám amennyiben ezt a konkrét ügy tényeire rávetíti, akkor mérlegelésének eredménye – az előző példákhoz hasonlóan – kötni fogja a rendesbírószágot újbóli eljárása során.

Ezt példázhatja az az ügy, amelyben a panaszost a rendesbírószámon rágalmozás bűncselekményében mondták ki bűnösnek, egy polgármester vagyongazdálkodását bíráló publicisztika miatt. Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a büntetőügyben a bíróságok figyelmet szenteltek az ügy alapjogi aspektusainak, „*mérlegre tették az ügyben releváns szerepet játszó alapjogi konfliktust*”. A rendesbírószámi ítélet megsemmisítéséhez az vezetett, hogy a rendesbírószám téves eredménnyel alkalmazta az alkotmányos tesztet, ugyanis a „tényt állít” fogalmat túlságosan kiterjesztően értelmezték, ami nem állt összhangban a vélemény szabadságból fakadó követelményekkel.

Az Alkotmánybíróság e határozatában kifejtett érveket sorakoztatott fel annak megalapozására, hogy a konkrét ügy értékelésekor hogyan jutott el odáig, hogy határozatával lényegében kizárja a büntetőszankció alkalmazását. Hangsúlyozta, hogy a tényállás megállapítása, a jogszabályok értelmezése és a szakjogi kérdésekben való állásfoglalás a rendesbírószámi számára fenntartott hatáskör. Ugyanakkor, saját értékelését az adott ügyben alkotmányos szempontú felülvizsgálatnak tartotta, mivel „*a közéleti vita során elhangzottak bírálatként, avagy tényállításként értékelése, és az ahhoz kapcsolódó jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül befolyásolják a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését. A közügyeket vitató szöveg minősítése során tehát a szakjogi szabályokkal egyidejűleg és azoktól elválaszthatatlanul, közvetlenül és intenzíven van jelen az alkotmányjog is. Ebből következően pedig a közéleti kérdéseket érintő szöveg jogi minősítése egyúttal olyan alapvető jog közvetlen gyakorolhatóságáról is dönt, amelynek forrása az Alap-*

törvény és [...] az elfogadott nemzetközi emberi jogi egyezmények.”²⁶

Az Alkotmánybíróság rendőrarcképmás-határozatát a rendesbírószámi ügy láttatták, mintha abban a testület csak addig ment volna el, mint a korábban példaként felhozott közérdeklődés-igénylési perek kapcsán, amelyekben a döntéselőkészítőnek minősített adatok érdemi vizsgálatát, illetve a vizsgálathoz szempontokat írt elő az Alkotmánybíróság a rendesbírószámi számára. A Kúria értelmezése szerint a rendőrarcképmás-ítéletet az Alkotmánybíróság azért minősítette alaptörvény-ellenesnek, mert a Fővárosi Ítéltábla a Ptk. értelmezése során nem vette figyelembe, nem mérlegelte az alkotmányjogi szempontokat, a sajtószabadság érvényesülését.²⁷

Ezzel szemben a rendőrarcképmás-határozat sokkal inkább a legutóbb említett esettel mutat párhuzamot. A két ügy abban tér el, hogy a rendőrarcképmás-ügyben nem arról volt szó, hogy a bíróság helytelenül alkalmazott kimunkált alapjogi mérceket (mint az említett példában), hanem arról, hogy a bíróság egyáltalán nem értékelt döntésében a konkuráló alapjogokat. Az alkotmánybírósági határozat ezért nemcsak előírta a figyelmen kívül hagyott mérlegelési szempontokat az újból eljáró rendesbírószámi számára, hanem – továbbmenve – megadta a mérlegelés helyes eredményét is. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy „*a panasszal érintett határozat egyensúlyt teremt-e a konkrét esetben a szabad tájékoztatás és az emberi méltóságra visszavezethető képmásvédelem eltérő szempontjai között*”.²⁸ Az elé vitt ügy tényállására – amelynek tisztázottsága megfelelő volt – az Alkotmánybíróság maga alkalmazta elvi szempontjait, elvégezte az arányossági mérlegelést, és ennek eredménye alapján foglalt állást, alapjogsértőnek találva a hírportált elmarasztaló bírósági ítéletet.

Az Alkotmánybíróság tehát a rendőrarcképmás-ítéletet nem pusztán azért minősítette alapjogsértőnek, mert elégedetlen volt a rendesbírószám által kifejtett indokolással, hanem azért, mert az ítélet eredményében nem teremtett egyensúlyt a konkuráló jogok között: az abban foglalt polgári jogi szankció az alperes sajtószabadsághoz fűződő alkotmányos alapjogát aránytalanul korlátozta. Ebből, másik oldalról, az következik, hogy a rendesbírószámi ítélet indokolásának kiegészítése a sajtószabadságra való hivatkozással, majd a sajtószabadság érvényesítésének elvetése – ahogyan a Fővárosi Ítéltábla az alkotmánybírósági határozat nyomán eljáró – nem teszi alapjogkon-

HA PEDIG AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZAT ILY MÓDON MEGADJA AZ ALKOTMÁNYOS JOGÉRTELMEZÉS KONKRÉT ÜGYRE VONATKOZÓ EREDMÉNYÉT, A RENDESBÍRÓSÁG MEGISMÉTELT ELJÁRÁSÁBAN KÖTELES LESZ ENNEK MEGFELELŐ DÖNTÉST HOZNI

formmá a rendesbíróági döntést. A hírportál elmarasztalása aránytalan alapjogkorlátozáshoz vezetett – a rendesbíróóság újbóli eljárása során nem juthat ezzel ellentétes következtetésre.

A Kúria álláspontja szerint mérlegelési szabadságának elvitatása a rendesbíróaságtól „*formális automatizmus*” tenné a rendesbíróasági eljárást.²⁹ Az Alkotmánybíróóság által képviselt feladatmegosztás biztosítja a rendesbíróaságok kompetenciáját: „*A tényállás megállapítása, illetve ennek során a bizonyítékok értékelése, és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban kizárólag a jogalkalmazó számára fenntartott feladat. Ebhez hasonlóan a jogszabályok értelmezése és a jogági dogmatikához tartozó álláspontok helytállóságának, érvényességének megítélése is a jogalkalmazók számára fenntartott hatáskör.*”³⁰ Az alkotmánybíróasági döntés az alkotmánybíróasági törvény szövege szerint is csak az alkotmánybíróasági határozat tárgyát jelentő alapjogi aspektus, az alkotmányjogi kérdés tekintetében kötelezi a rendesbíróaságot. Bizonyos esetekben azonban alkotmányossági kérdés lehet a már kellően feltárt tényállás teljes körű értékelése. A legutolsó példaként bemutatott ügyben ennek megfelelően minősítette alkotmányossági kérdésnek az Alkotmánybíróóság a véleményesszabadságot korlátozó büntetőszankció alkalmazását; és – ezzel analóg módon – ilyen kérdés a sajtószabadság polgári jogi szankcióval történő korlátozása a rendőrcsképmás-ügyben.

Azzal, hogy a Fővárosi Ítéltábla, majd a Kúria ítéletében mindennek ellenére eltért az alkotmánybíróasági jogértelmezéstől, megsértette az alkotmánybíróasági törvény már többször idézett rendelkezését; nem orvosolta az Alkotmánybíróóság által megállapított alapjogsértést, hanem újból elkövette azt.

NEHÉZ ÜGY VAGY KÖNNYŰ ÜGY?

Az alkotmánybíróasági határozat és – bár ellentétes végeredménnyel, de – a Fővárosi Ítéltábla, majd a Kúria döntése is alapjogok közötti arányossági mérlegeléseként értelmezte a rendőrcsképmás-ügyeket. Az alapjogi ítékezéshez gyakran társul az a képzet, hogy a bírónak ilyen esetekben alapjogi elveket kell mérlegelnie, egymással konkuráló alapjogi értékek között kell választania, az ilyen mérlegelések kimenetele pedig szükségképpen bizonytalan. Kétségtelen, hogy a felsőbbbíróaságokon, alkotmánybíróaságokon

eldöntendő „nehéz ügyek” megítélése legtöbbször alkotmányos *elvek* összemérésén múlik.

Dworkin³¹ és Alexy³² nyomán ugyanakkor különbséget tehetünk az alapjogok mint *elvek* és mint szabályok között; az alapjogi ügyeknek nem elhanyagolható része pedig eldönthető alapjogi *szabályok* alkalmazásával. Ezek a szabályok lehetnek íratlanok, amelyeket értelmező munkával lehet levezetni az alapjogok fogalmából, az alanyi alapjogok mibenlétéből. De még ha többségük írásos formában nem is nyert megfogalmazást, jogi logikájukat tekintve az írott törvényi rendelkezésekhez hasonlóak. A szabályok – legyenek írottak vagy íratlanok – az elvekkel ellentétben kötelezően alkalmazandók, és meghatározzák a döntés tartalmát. Míg az *elvek* a jogértelmezés folyamatában súlyukhoz, jelentőségükhöz mérten mutatnak valamely irányba, addig a szabályok szükségképpen *elveznek* a döntést, egyértelműen meghatározzák az adott jogi kérdésre adott választ. Ebből következik az is, hogy az *elvek* alkalmazásával szemben elsőbbséget élveznek a szabályok.

Bár a bíróságok rendőrcsképmás-ügyben alapjogi mérlegelést végeztek, érdemes megfontolni, hogy az ügy enélkül, alapjogi szabályalkalmazással is

eldönthető lett volna – az alkotmánybíróasági döntéshez hasonló eredménnyel. Ilyen megoldást javasolt az ügyben előterjesztett alkotmányjogi panasz.

A rendőrcsképmás-ügyben alkalmazandó szabály eszerint abból következik, hogy a fényképeken a közhatalmat képviselő rendőrök szerepelnek. Ezért az

ügyben közhatalmat is gyakorló természetes személy alapjogi jogalanyiságát kell megítélni, aminek nehézsége abból fakad, hogy az érintettek alapjogi jogképessége az ügy konkrét körülményeihez kötött, szituatív természetű: fennállása attól függ, hogy helyzetük, magatartásuk – amelynek alapjogi védelmét igénylik – ember mivoltukhoz vagy közhatalom-gyakorlásukhoz kötődik-e. Utóbbi minőségükben – közhatalom-gyakorlásukkal kapcsolatban – ugyanis alapjogi védelemre nem tarthatnak igényt. Ez ellentmondana az alapjogok fogalmának: az alapjogok éppen a közhatalommal szemben védik a polgárokat, a közhatalmat kötelezik e jogok tiszteletben tartására. Ebből következik tehát a szabály, miszerint sem az állami-közhatalmi szervek, sem pedig az ilyen hatalmat gyakorló személyek nem lehetnek *e minőségükben* alapjogok alanyai.

A politikai rendezvényekről a sajtó által készített, az eljáró rendőröket is ábrázoló beszámoló a köz-

ügyekről való tájékozódást és a közügyek vitathatóságát szolgálják, vagyis politikai beszédnek minősülnek. A közhatalom-gyakorlás nyilvánosság általi ellenőrzésének része, hogy a sajtó tudósításaihoz felhasználhatja a közhatalomnak arcot adó rendőrök felismerhető arcképmását is. A vélemény- és sajtószabadság korlátozása – amit a fénykép közzétételének polgári jogi eszközökkel történő szankcionálása jelent – csak akkor igazolható, 1) ha annak van alkotmányosan legitim célja, és 2) ha a korlátozás mértéke arányban áll ezzel a céllal. Ez utóbbi – a konkuráló jogokat, értékeket egymással összemérő – lépést tehát megelőzi az alapjog-korlátozás legitim céljának azonosítása. A kiemelt alkotmányos védelmet élvező politikai beszéd korlátozását csak az érintett rendőrök jogainak érvényesülésére vonatkozó igény alapozhatja meg. A rendőr azonban *közhatalom-gyakorlóként, az e minőségével kapcsolatos véleménynyilvánítással szemben* nem hivatkozhat a jogaira; legitim cél hiányában viszont a polgári jogi szankció sem lehet alkotmányos.

Természetesen, ahogyan az alkotmánybírósági határozat is kimondja, ez az érvelés sem alapozná meg azt, hogy például a sajtó sérült rendőr szenvedését az érintett engedélye nélkül mutassa be. Egyrészt, az ilyen felvételek már nem feltétlenül minősülnek politikai beszédnek – amely esetében a korlátozás alkotmányosságát a szükségességi-arányossági tesztnek kell alávetni –; másrészt, ezekben a helyzetekben a rendőr már nem a közhatalom gyakorlója-ként, hanem szenvedő emberként van jelen, aki igényt tarthat emberi méltóságának védelmére.

Ennek a megoldásnak előnye lett volna az Alkotmánybíróság arányossági mérlegelésen nyugvó érveléséhez képest, hogy nem hagyja meg az esélyt annak, hogy a konkrét ügyben ítélkező, illetve a későbbiekben hasonló ügyekben eljáró rendesbíróságok az alapjogi mérlegelés álcája alatt figyelmen kívül hagyják az Alkotmánybíróság által kijelölt alapjogi szempontokat.

JEGYZETEK

1. 28/2014. (IX. 29.) AB határozat (a továbbiakban: ABh.).
2. Az alkotmányjogi panasz az Eötvös Károly Intézet műhelyében készült, elméleti kiindulópontjai pedig azon a – szintén az Eötvös Károly Intézetben, mások mellett Szabó Máté Dániel és Vissy Beatrix részvételével folytatott – kutatáson alapultak, amelynek eredményeit az *Alapjogi bíráskodás – Alapjogok az ítélkezésben* (Budapest, L'Harmattan, 2013) és *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve* (Budapest, HVG-ORAC, 2013)

című kötetekben publikáltuk. A kutatásban, illetve az alkotmányjogi panasz elkészítésében én is közreműködtem; jelen írás is elsősorban ennek a kutatásnak a – legnagyobbreszt Szabó Máté Dániellel és Vissy Beatrixszel közösen tett – megállapításaira építkeznek a rendőrarcképmás-döntések elemzésekor.

3. Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.112/2015/4/I. számú ítélete, illetve a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv. IV.20.121/2016/3. számú ítélete.
4. 1/2012. BKMPJE számú jogegységi határozat.
5. ABh. [48].
6. ABh. [27]–[28].
7. Az itt bemutatott érvelés megjelenik a Fővárosi Ítéltábla újabb, az Alkotmánybíróság határozatát követően hozott döntésével szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelemben, amelynek elkészítésében az Eötvös Károly Intézet is közreműködött. A kérelemről a Kúria 2016 áprilisában döntött: az érvelést elutasítva a Fővárosi Ítéltábla ítéletét hatályában fenntartotta.
8. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (2) bekezdése, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 360. § b) pontja és 361. § c) pontja alapján a Kpkf.38.031/2014/2. számú határozat.
9. Abtv. 43. § (3) bekezdés.
10. Az alkotmánybírósági határozat kötőerejének differenciálásához lásd Vissy Beatrix: A bírói döntések alkotmánybírósági felülvizsgálata mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze?, in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE ZOLTÁN (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*, HVG-ORAC, 2015, különösen: 364–366.
11. Lásd: ABh. [27] és [35].
12. V.ö. ABh. [35].
13. Lásd: ABh. [42].
14. Lásd: ABh. [43] és [44].
15. Lásd: ABh. [44].
16. Lásd: Kúria ítélete (3. vj.) [30].
17. Lásd: Kúria ítélete (3. vj.) [30] és [38].
18. Az alkotmánybírósági döntésnek tulajdonítható kötőerő terjedelmével kapcsolatban külön is köszönöm Vissy Beatrix inspiráló észrevételeit.
19. Lásd például: 19/2015. (VI. 15.) AB határozat [42]: „Az Alkotmánybíróság a fentiekkel kapcsolatban hangsúlyozza: nem kívánja elvégezni a bizonyítékok újbóli (jogi értelemben vett) mérlegelését; ez a hatóságok és a rendes bíróságok feladata. Alaptörvényből fakadó funkcióját viszont úgy tudja a konkrét ügy kapcsán betölteni, ha rámutat: olyan, az ügy eldöntése szempontjából releváns tényezőket hagyott figyelmen kívül a Bíróság, amely tényönmagában a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta.” Lásd még: 14/2015. (V. 26.) AB határozat [56]: „Az Alkotmánybíróság döntése folytán a megsemmisített

végzéseiben érdemben el nem bírált fellebbezéseket – a jelen határozatban meghatározott alkotmányos követelmények figyelembevételével – a Be. alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságoknak kell elbírálnia.”

20. 21/2013. (VII. 19.) AB határozat.
21. 5/2014. (II. 14.) AB határozat.
22. 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [52]. Ugyanígy: 6/2016. (III. 11.) AB határozat [46].
23. Lásd még: 5/2014. (II. 14.) AB határozat [52].
24. 25/2014. (VII. 22.) AB határozat [46]: „[A] közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása szempontjából a tartós állami tulajdonban lévő anyavállalat 98%-os mértékű tulajdonában álló, s ennél fogva az anyavállalat meghatározó befolyása alatt álló leányvállalatot is olyan gazdasági társaságnak kell tekinteni, amely közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó személynek minősül. Ezért az olyan gazdasági társaság, mint a Vértesi Erőmű Zrt. – a Vtv. 5. § (2) bekezdésének a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos alapjoggal összhangban történő értelmezése szerint – közfeladatot ellátó jogi személyként az adatnyilvánosság biztosítására köteles.”
25. 1/2014. (I. 21.) AB határozat [34]. Tükrözi ezt a Kúria új eljárásra utasító, Kpkf.37.076/2014/2. számú végzé-

se is: „Az Alkotmánybíróság az OVB-vel és a Kúriával szemben úgy ítélte meg, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 48. § (2) bekezdés a) pontjában (munkahelyen, munkaidőben) és a d) pontjában (állami szerv hivatali helyiségében) történő aláírásgyűjtési tilomlomb nem ütközik a Parlament épületében a frakció számára biztosított sajtószobában való aláírásgyűjtés. Az Alkotmánybíróság szerint a Parlament épületét, különösen annak a népképviselőket működését szolgáló helyiségeit, egyebek mellett a pártok sajtótájékoztatói számára rendszerezett helyiségét a képviselői aláírásgyűjtés vonatkozásában nem lehet munkahelyként, sem pedig állami szerv hivatali helyiségeként kezelni, ha a képviselők a külön sajtótájékoztatóra fenntartott teremben és ennek részeként tartják alá a népszavazási kezdeményezést.”

26. 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, különösen: [51].
27. Kúria ítélete (3. vj.) [35].
28. ABh. [35].
29. ABh. [30].
30. 13/2014. (IV. 18.) AB határozat [51].
31. Ronald DWORKIN: *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1977.
32. Robert ALEXYS: *A Theory of Constitutional Rights*, New York, Oxford University Press, 2002.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 8. CIKKE MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLET TISZTELETBEN TARTÁSÁHOZ VALÓ JOG

Pajić Horvátország elleni ügye¹

Az ügy körülményei. A kérelmező, Pajić, bosznia-hercegovinai lakos 2011. december 29-én állandó tartózkodási engedély iránti kérvényt adott be Horvátországban. A kérvény alapja a partnerével – a Horvátországban élő D. B.-vel – történő családjegyesítés volt. Előadta, hogy Horvátországban tanult, és Zágrábban él 17 éve, a partnerével két éve van együtt, és szeretnének közös vállalkozásba is fogni. D. B. arról számolt be, hogy van egy háza Sziszek városában, ahol a kérelmezővel élnének együtt. A sziszeki rendőrség eljárásában megállapította, hogy D. B. és Pajić 2009 októbere óta vannak kapcsolatban, és sokat látogatják egymást, illetve azt, hogy a legutóbbi közel négy hónap folyamán a kérelmező D.B. lakásán tartózkodott életvitelszerűen. 2012. február 24-én a rendőrség elutasította a kérvényt, mivel érvelésük szerint nem áll fenn minden, a külföldiekről szóló törvény által megkövetelt feltétel. A kérelmező a belügyminisztériumhoz fellebbezett, mivel állítása szerint az indokolásból arra lehet következtetni, hogy a rendőrség azért utasította el a beadványát, mert a külföldiekről szóló törvény nem biztosítja azonos nemű párok számára a családjegyesítési eljárás lehetőségét. A kérelmező úgy vélte, hogy nincs helye a törvényben szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetésnek, illetve előadta többek között azt is, hogy ha ő maga nem is számít D. B. „közvetlen családtag”-jának a vonatkozó törvény szerint, az alkotmány és a megkülönböztetés tilalmáról szóló törvénynek megfelelően legalábbis „egyéb hozzátartozó”-jának tekintendő.

2012. június 8-án a minisztérium elutasította a fellebbezést. A minisztérium érvelése szerint a korábbi döntés nem csak a külföldiekről szóló törvény rendelkezéseit, hanem a családjogi törvény és a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló törvény rendelkezéseit is figyelembe vette, melyek alapján a nem házastársi kapcsolatok csak legalább három (kapcsolatban töltött) év után részesülnek bármiféle elismerésben. Továbbá, egyik törvény sem nevezi családnak, illetve kezeli családként az azonos nemű kap-

csolatokat, így tehát a külföldiekről szóló törvény semmiképpen nem teszi lehetővé azonos nemű párok számára a családjegyesítési eljárást, és így ezen az alapon az állandó letelepedési engedély kiadását sem.

2012. július 24-én a kérelmező közigazgatási intézkedés elleni kérelmet nyújtott be a zágrábi közigazgatási bírósághoz, miszerint öt hátrányos megkülönböztetés érte az ellenkező nemű partnerrel rendelkezőkhöz képest, akiknek van lehetőségük családjegyesítésre. A bíróság 2013. január 30-án utasította el a kérelmét. Érvelésük szerint a törvények értelmében a kérelmezőt nem lehet D. B. közvetlen hozzátartozójának vagy egyéb rokonának tekinteni.

Ezután a kérelmező március 8-án alkotmányjogi panasszal fordult az alkotmánybírósághoz. Az alkotmánybíróság a korábbi döntések érveléseivel megegyező módon utasította el a beadványt. Az alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a kérelmező elmulasztotta a hátrányos megkülönböztetés kiküszöböléséről szóló törvény szerinti közigazgatási eljárást igénybe venni, valamint azt, hogy a kérelmező által az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatából előadott esetek nem relevánsak, mivel azok azonos nemű párok egészségbiztosítási és vagyönöröklési eseteivel foglalkoznak.

*A döntés.*² A kormány szerint a kérelmező nem merítette ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket, hiszen nem indított keresetet a hátrányos megkülönböztetés kiküszöböléséről szóló törvény 16. vagy 17. paragrafusa alapján, kérelme tehát nem befogadható. A kérelmező szerint az e törvény által biztosított lehetőségeknek egyike a polgári eljárás indítása; és mivel álláspontja szerint ő egy közigazgatási intézkedés elleni kérelem benyújtásával keresett jogorvoslatot az elszenvedett jogsérelemre, így nem szükséges egy további közigazgatási eljárást is kezdeményeznie.

A Bíróság álláspontja szerint a kérelem befogadásához elvárt ugyan a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése, de a joggyakorlat alapján ez a feltétel úgy értelmezendő, hogy a kérelmezőknek csak azokat a jogorvoslati lehetőségeket kell kimeríteniük, melyek révén valós, hathatós panaszkezelés várható. Nem szükséges két, potenciálisan azonos eredménnyel végződő eljárást elindítani, tehát jelen kérelmező részéről is elegendő volt egy ilyen indítása, amely feltételnek eleget is tett. A kérelem tehát befogadható.

A kérelmező szerint szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés érte, ami sérti az Egyezmény magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot garantáló, 8. cikkével kapcsolatban a megkülönböztetés tilalmát előíró 14. cikket. A kérelmező szerint a Bíróság esetjogából egyértelműen következik, hogy a *de facto* párkapcsolatok azonos nemű felek esetében is a családi élet körébe tartoznak, és nagyon erős és meggyőző érvekre van szükség a szexuális irányultság alapján történő különbségtételhez. Véleménye szerint jelen esetben nincsenek ilyen érvek: semmi sem indokolja, hogy a családegyesítési eljárás keretében kiadható letelepedési engedélyt az állam megtagadja az azonos nemű pároktól, miközben a különmemű párok számára elérhetővé teszi. Véleménye szerint ez a fajta megkülönböztetés ellentetes az Egyezményben foglaltakkal.

A kormány álláspontja szerint a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy miként értelmezik és kezelik a család fogalmát. Ezenfelül az államoknak széles mérlegelési lehetőségük van a bevándorlással kapcsolatos ügyekben is. A kormány álláspontja szerint jelen esetben a kérelmező nem tudta bizonyítani, hogy D. B.-vel családot alkotnak; sőt, nem éltek tartósan együtt, és egyéb módon sem igazolták, hogy kölcsönösen elkötelezettek lennének egymás iránt. A közös vállalkozás indításának terve nem sorolható a családi élet körébe. Ezenfelül a kormány nem is kívánja mérlegelni a kérelmező magánéletének részleteit, hiszen a horvátországi letelepedés kérdése nem dönthető el a kérelmező magánéletének tiszteletben tartásához való joga alapján. A kormány álláspontja szerint a kérelmező helyzete nem vethető össze a különmeműek közötti, nem házasságon alapuló párkapcsolatokkal, hiszen azokat a törvény külön kezeli az azonos neműek közötti kapcsolatoktól. Ráadásul, ha a külföldiekről szóló törvény lehetővé is tenné a nem házasságban élő különmemű párok számára is a családegyesítést, a kérelmező akkor sem felelne meg egyéb törvényi előírásoknak, ugyanis a kérelem benyújtásakor még nem élt három éve kapcsolatban D. B.-vel.

A Bíróság következetesen úgy ítélte meg, hogy az Egyezmény 14. cikke kiegészíti az Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyveinek lényegi rendelkezéseit. A 14. cikk alkalmazása nem követeli meg más cikkek sérelmét is, de a szóban forgó jogsérelemnek egy vagy több cikk alkalmazási körébe kell esnie. A 14. cikk alkalmazásához megkülönböztető bánásmódról van szükség analóg vagy lényegesen hasonló szituációkban. Egy megkülönböztetés akkor diszkriminatív, ha nincs objektív és észszerű indoka; más szóval, ha nem szolgál legitim célt.

A Bíróság egyfelől elismeri, hogy a részes államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a bevándorlás kezelésének kérdéskörében. Az államok, tiszteletben tartva a nemzetközi jogot és más szerződéses kötelezettségeiket, a területükön szabadon felügyelhetik a külföldiek belépését és letelepedését. Másfelől viszont a Bíróság többször kimondta, hogy a nemen vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés legfeljebb akkor elfogadható, ha különösen meggyőző és erős érvek indokolják. Az államok mérlegelési jogköre e tekintetben nagyon szűk. Ilyen esetben, amikor a kérelmező rámutat az eltérő eljárásra, a bizonyítás terhe az államé: az államnak kell igazolnia, hogy a megkülönböztetés indokolt.

A Bíróság mindenekelőtt leszögezi, hogy az azonos neműek párkapcsolata – így a kérelmezőé is – az Egyezmény 8. cikke értelmében vett magánélet fogalmi körébe tartozik. A Bíróság már korábban kimondta, hogy a 8. cikkben szereplő magánélet fogalma tág; magában foglalja többek között a jogot párkapcsolat létesítésére és fenntartására más emberekkel, a jogot a „személyes fejlődésre”, valamint az önrendelkezéshez való jogot.

A felek észrevételei alapján a Bíróság úgy ítéli meg, hogy Pajíc és D. B. kapcsolatára alkalmazható a családi élet fogalma. A Bíróság hangsúlyozza, hogy a „család” kifejezés nem korlátozódik a házasságon alapuló kapcsolatokra. A Bíróság esetjoga az azonos neműek közötti érzelmi és szexuális kapcsolatot sokáig a magánélet, de nem a családi élet körébe sorolta. Később azonban, mivel a részes államokban gyorsan változott az azonos neműek közötti párkapcsolatok társadalmi és jogi megítélése, a Bíróság nem tartotta indokoltnak többé ezt a fajta megkülönböztetést, és már több korábbi ítéletében kimondta, hogy az azonos neműek közötti párkapcsolatok is élvezik a 8. cikkben foglalt családi élet védelmét.³

A Bíróság megállapítása szerint a felek egyike sem vitatta, hogy a kérelmező 2009 októbere óta tartós párkapcsolatban él D. B.-vel. A kérelmező rendszeresen utazik Horvátországba a partneréhez, akinél ilyen alkalmakkor több hónapot tölt: tekintve a bevándorlással kapcsolatos szigorú szabályokat, ez az egyetlen módja kapcsolatuk fenntartásának. Figyelembe veendő az is, hogy mindketten kifejezték komoly szándékukat az együttélésre és közös üzlet indítására. Így tehát az, hogy a kérelmező nem él együtt D. B.-vel, az állam szigorú bevándorlási politikájának a következménye, így ez a körülmény nem fosztja meg őt a 8. cikkben előírt védelemtől.

A Bíróság megállapítja, hogy a külföldiekről szóló törvény kifejezetten csak különmemű (házasság vagy

nem házasságban élő) párok számára tette lehetővé a letelepedési engedély megszerzését családegyesítési eljárás keretében, ezzel pedig szexuális orientáció alapuló megkülönböztetést vezetett be.

A kormány álláspontjával kapcsolatban – mely szerint a kérelmező nincs összevethető helyzetben az ellenkező nemű partnerrel párkapcsolatban élőkkel, mivel tőlük is elvárja a törvény a 3 éves együttélést, amely feltételnek Pajic és D.B. nem felel meg – a Bíróság azt állapítja meg, hogy a nemzeti hatóságok és a minisztérium döntésében ez az érvelés nem jelent meg hangsúlyosan, nem is vizsgálták a kérelmező kapcsolatának részleteit. Érvelésük arra szorítkozott, hogy az azonos nemű párok esetében a jogrendszer nem teszi lehetővé a családegyesítési eljárást, valamint a letelepedési engedély kiadását ezen az alapon. Ráadásul, mire a közigazgatási bíróság elé került az ügy, a kapcsolat valójában már megfelelt a háromévesi együttélés követelményének is.

A Bíróság leszögezi, hogy az Egyezmény 8. cikkéből önmagában nem következik jog egy bizonyos országban történő letelepedésre, viszont minden ország köteles a külföldiek emberi jogait tiszteletben tartó bevándorlási politikát alkalmazni. Ha egy ország olyan jogot keletkeztet, amely túlmutat a 8. cikkben foglalt jogok biztosításán, akkor azt viszont nem biztosíthatja az Egyezmény 14. cikkébe ütköző, diszkriminatív módon.

Csak legitim indok alapján kerülhet sor bármiféle megkülönböztetésre, és jelen esetben sem az eljáró hatóságok, sem a kormány nem tudott ilyen igazolással szolgálni. Az azonos nemű párok általános kizárása a családegyesítési eljárásból szemben áll az Egyezmény előírásaival. A különbségtétel kizárólag a kérelmező szexuális irányultságán alapult, és ez nem egyeztethető össze az Egyezmény 14. cikkével a 8. cikkkel összefüggésben. A Bíróság tehát megállapította a 14. cikk sérelmét, és az országot nem vagyoni kártérítés fizetésére kötelezte.

Kállai Péter

AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

*Couderc és Hachette Filipacchi Associés
Franciaország elleni ügye⁴*

Az ügy körülményei. 2005. május 3-án a Daily Mail című brit napilap egyik cikkében egy nő azt állította, hogy fiúgyermekének II. Albert, Monaco uralkodó hercege az apja. A lap említést tett a Paris Match című hetilap közelgő cikkéről, és ismertette annak

főbb elemeit. Albert herceg – értesülve a Paris Match megjelenés előtt álló cikkéről – azonnal felszólítást küldött a kérelmezőknek, hogy tartózkodjanak a cikk közzétételétől. Május 4-én a Bunte című német hetilap is közzétett egy interjút az említett asszonnyal, egy nappal később pedig megjelent a Paris Match-ban a korábban beharangozott cikk. A lap több képet is közölt, melyeken a herceg a gyermekével a karjában szerepelt. Két héttel később Albert herceg – arra hivatkozva, hogy megsértették a magánélethez és a képmása védelméhez fűződő jogait – a francia polgári törvénykönyv 9. és 1382. cikke alapján keresetet indított a kérelmezők ellen; kártérítést, valamint az ítéletnek a hetilap címlapján történő közzétételét követelve.

2005 júniusában a nanterre-i törvényszék a kiadót 50 000 euró nem vagyoni kártérítés megfizetésére, valamint az ítélet címlapon történő közzétételére kötelezte, „A bíróság ítélete a Paris Match ellen II. Albert monacói herceg keresetére” címen. A bíróság szerint a cikk témája, valamint az azt kísérő fényképek a herceg szerelmi és családi életének legintimebb szféráját érintették, és nem érintettek semmilyen közérdekű kérdést. A kérelmezők fellebbeztek. Mindeközben, 2005. július 6-án Albert herceg egy sajtóközleményben nyilvánosan elismerte, hogy ő a gyermek apja. 2005 novemberében a versailles-i fellebbviteli bíróság megállapította, hogy a Paris Match cikke jöveteletlen károkat okozott a hercegnek, mivel az apaságának ténye egészen a vitatott cikk közzétételéig titokban maradt, majd hirtelen, akarata ellenére vált nyilvánossá. 2007 februárjában a semmitőszék kimondta, hogy minden embernek, függetlenül a beosztásától, születésétől, vagyonától, a jelenlegi vagy a jövőbeli funkciójától, joga van a magánélete tiszteletben tartásához. Hozzátette, hogy egy személy fényképének közzététele olyan tartalom illusztrálására, amely a magánéletbe történő behatolásnak minősül, szükségszerűen sérti a képmáshoz való jogát is.

*A döntés.*⁵ A kérelmezők szerint az ellenük hozott bírósági ítélet indokolatlan beavatkozást jelentett az információs szabadsághoz fűződő jogok gyakorlásába. A Bíróság megismételte, hogy a magánélethez való jog fogalma magában foglalja a kíváncsi tekintetek távoltartásának jogát. A személyek esetében a másokkal történő interakcióknak – még ha azok nyilvánosan történnek is – létezik egy olyan köre, amely a magánélet területéhez tartozik. A személyek bizonyos körülmények között – még ha ismertek is a nagyközönség számára – „jogos elvárásként” hivatkozhatnak a magánszférájuk védelmére és tiszteletére. Egy fénykép közzététele sértheti az egyén magánélethez való jogát akkor is, ha a szóban forgó

személy közszereplő. A Bíróság – elismerve minden ember jogát a képmása védelméhez – már számos alkalommal hangsúlyozta, hogy a fényképek alkalmasak lehetnek nagyon személyes, akár intim információk közzétételére is az egyénről, illetve a családtagjaikról. Az egyén joga a képmásának védelméhez a személyiségfejlődés egyik lényeges alkotóeleme. Ez elsősorban azt jelenti, hogy az egyénnek jogot kell biztosítani a képmása felhasználásának ellenőrzésére, beleértve azt a jogot is, hogy megtagadhasa a képmás közzétételét. Ennek meghatározásakor, hogy egy fénykép közzététele beavatkozást jelent-e a kérelmező magánélet tiszteltetéséhez fűződő jogába, a Bíróság figyelembe veszi az információ vagy fénykép megszerzésének módját is. Különösen hangsúlyozza az érintett személy beleegyezésének fontosságát, valamint azt a szempontot, hogy a fénykép mennyire érzékeny területet érint. További tényező, hogy a fényképet milyen célra használták, vagy használhatják fel a későbbiekben. A Bíróság a jelen eset kapcsán külön kiemelte a magánéletbe történő behatolás súlyosságát, valamint a fénykép közzétételének jelentős következményeit az érintett személy számára. Végül kitért arra, hogy noha a közszereplők magánéletéről szóló hírek általában inkább a szórakoztatást szolgálják, az ilyen hírek közzététele is hozzájárul ahhoz, hogy sokféle információ hozzáférhető legyen a nyilvánosság számára, ennél fogva a 10. cikk védelmét élvezzi. Ám ezt a védelmet felülmúlhatják a 8. cikk követelményei, amennyiben az információ magán-, illetve intim jellegű, és a terjesztéséhez nem fűződik közérdek.

Alapvető fontosságú annak eldöntése, hogy az interjú tartalma – vagyis a herceg apaságának felfedése – olyan információnak minősül-e, amely „hozzájárul egy közérdekű ügyről szóló vitához”. A kormány ezzel érvelt, hogy e fogalom túl tág értelmezése kiüresítené a közszereplők magánéletének védelmét. A Bíróság leszögezte, hogy egy személy romantikus kapcsolatai elvben szigorúan magánügynek számítanak. Ebből következően csak kivételes körülmények között megengedett egy pár szexuális életét vagy intim kapcsolatát érintő részleteket a nyilvánosság tudomására hozni az érintettek előzetes hozzájárulása nélkül. E tekintetben a Bíróság megismételte, hogy a nyilvánosságnak joga van a tájékozódáshoz, ami különleges körülmények között akár a közszereplők magánéletére is kiterjedhet. Ám egy olyan cikk, amelynek egyedüli célja az, hogy kielégítse az olvasóközönség kíváncsiságát egy személy magánéletének részleteivel kapcsolatban – függetlenül attól, hogy a személy közismert-e –, nem tekinthető hozzájárulásnak bármiféle közérdekű társadalmi vitához. A közérdek nem redukálható a nyilvánosság-

nak a mások magánéletéről szóló információk iránti szomjúságára vagy az olvasók szenzációk iránti igényére. Jelen esetben a hazai bíróságok nem találtak a cikk tartalmában „semmilyen aktuális hírt”, illetve semmilyen közérdekű információt – tekintettel arra, hogy a gyermek ki volt zárva a trónöröklésből. Úgy vélték, hogy a Paris Match-ban közzétett cikk a herceg magánéletébe való behatolással ért fel, amit semmilyen módon nem indokolhat a médiával szemben támasztott követelmény az aktuális ügyekről – amit jelen esetben „nem létező”-nek ítélték – szóló tudósítás iránt.

A Bíróság úgy vélekedett, hogy bár a születés intim természetű esemény, az nem kizárólag az érintett személyek magánszférájába tartozik, hanem nyilvános vetülete is van, mivel hivatalos nyilatkozással (anyakönyv), valamint a szülő és a gyermek között jogi kapcsolat létesítésével jár. Egy születésről szóló tudósítás tehát nem feltétlenül mások magánéletének felfedését jelenti, illetve pusztán a közönség kíváncsiságának kielégítését szolgálja. Tekintettel a Monacói Hercegség berendezkedésének sajátosságaira, tagadhatatlan közérdekű értéke volt – legalábbis a hercegség alattvalói számára – annak a híreknek, hogy Albert hercegnek – akit akkoriban egyedülállóként és gyermektelenként ismert a közvélemény – van egy fia. Ennek a fejleménynek trónutódlási és költségvetési következményei is lehettek volna: házasság révén – még ha ez valószínűtlen is volt – a legitimitáció kérdése is felmerülhetett volna. A cikk néhány sorban kitért az örökösödésre vonatkozó következményekre is, a Bíróság szerint pedig ahhoz, hogy egy cikk hozzájáruljon egy közérdekű vitához, nem szükséges teljes egészében egy közérdekű ügyről szólnia: elég lehet, ha csak érinti az ügyet. A vitatott közlés politikai felhangoktól sem volt mentes, és felkelthette a nyilvánosság érdeklődését a hercegségben hatályos örökösödési szabályok iránt, amelyek kizárták a házasságon kívül született gyermek trónöröklési igényét. A herceg hozzáállása – aki apaságát titokban szerette volna tartani, és nem volt hajlandó azt nyilvánosan elismerni – egy monarchiában szintén aggályos lehet a közvélemény számára. A hír által a közönség betekintést nyert a herceg személyiségébe. Bizonyos, az uralkodó család tagjait érintő események – miközben azok az érintettek magánéletéhez tartoznak – a kortárs történelemnek is részét képezik. Következésképpen, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a cikk – bár számos olyan részletet tartalmazott, amelyek kizárólag a herceg életének privát, intim részleteit érintették – egy közérdekű ügyről szóló vitához is hozzá kívánt járulni. A Bíróság leszögezte, hogy a sajtó hozzájárulása a közérdekű vitákhoz nem korlátozódhat csupán az

aktuális eseményekre vagy a már folyamatban lévő vitákra. A sajtó valóban eszköze lehet a közérdekű viták kiszélesítésének, de vitaindító szerepe is lehet – közérdekű ügyekkel kapcsolatos információk feltárása, a közvélemény figyelmének felkeltése révén – a társadalomban. A jelen esetben a Bíróság szerint nincs ok annak kétségbe vonására – a közölt információk természetét tekintve –, hogy a nővel készült interjú közzétételét a kérelmezők egy közérdekű témához való hozzájárulásnak vélték.

Ami az érintett személy ismertségét és a tudósítás tárgyát illeti, a Bíróság már számos alkalommal elismerte, hogy a nyilvánosság joga van tájékozódni a közszereplők magánéletének bizonyos aspektusairól. Különbséget kell tenni a magánszemélyek és a nyilvánosság előtt szereplők – mint a politikai élet résztvevői –, vagyis a közszereplők között. Alapvetően különbséget kell tenni az egyének magánéletének részleteiről szóló tudósítások és az olyan tényközlések között, amelyek hozzájárulhatnak a közéleti vitához egy demokratikus társadalomban; utóbbira példa az arra vonatkozó olyan közlés, amely egy politikai közfunkciójának ellátásával kapcsolatos. Attól függően tehát, hogy hivatalos funkciót töltenek be vagy sem, az egyének intimitáshoz való joga különböző mértékben korlátozott. A közszereplés mellett fennmarad a magánélet bizalmasan kezeléséhez való jog, amely elvben szélesebb körű, ha az illető nem tölt be semmilyen közfunkciót, és szűkebb, ha közfunkciót tölt be – akár egy uralkodócsalád tagjaként. A közfunkció gyakorlása, illetve a politikai tisztségre való törekvés szükségszerűen felkelti a polgárok figyelmét az egyén iránt; olyan területeket illetően is, amelyek a magánélet körébe tartoznak. Ennélfogva a közszereplők bizonyos privát tettei tekintettel azok lehetséges hatásaira – és figyelembe véve az általuk játszott szerepet a politikai, illetve társadalmi életben, valamint a nyilvánosság tájékozódáshoz fűződő érdekét – nem tekinthetők a magánélet körébe tartozónak. Mindazonáltal, még ha ismert is egy személy a nagyközönség számára, bizonyos körülmények között „jogos elvárásként” igényelheti a magánszférája védelmét és tiszteletben tartását. Így az a tény, hogy egy személy a közszereplők kategóriájába tartozik, semmiképpen sem menti fel automatikusan a médiát – még a közfunkciókat betöltő személyek esetében sem – a magánszférára vonatkozó szakmai és etikai elvek tiszteletben tartása alól. Egy személy ismertsége vagy betöltött funkciója sem teszi indokolttá minden körülmények között, hogy a média üldözze, hogy család révén vagy titokban megszerzett fényképeket tegyenek közzé róla, amelyek a magánéletének részleteit ábrázolják.

A Bíróság szerint Albert herceg tagadhatatlanul prominens közszereplő volt az eset idején. A hazai bíróságok ezért kötelesek lettek volna figyelembe venni a herceg megkülönböztetett helyzetét és az általa betöltött nyilvános funkciókat, amely tényezők befolyásolhatják a magánélete védelmének biztosítandó szintjét. Tekintettel arra, hogy a magánélet védelmének – az érintett által elvárható – szintjét csökkentheti a közfunkciók betöltése, a bíróságoknak figyelembe kellett volna venni a herceg államfői státuszának lehetséges hatását, és megkísérelni annak meghatározását, hogy a vitatott cikk mely részei érintik a szigorú értelemben vett magánéletét, és melyek kapcsolódnak a nyilvános funkcióihoz.

Ami a publikáció tárgyát illeti, a cikk érintette ugyan a herceg magánéletét, ám a közölt információk túlmutattak a magánszféra körén, mivel a herceg által betöltött funkció – Monaco államfői posztja – öröklődik. Továbbá, a herceg több alkalommal is a nő társaságában jelent meg a nyilvánosság előtt, ezért a kapcsolatuk már nem csupán a herceg magánéletét érintő ügy. A cikk nemcsak a herceg, hanem a nő és a gyermek magánéletét is érintette. E részleteket illetően a nő szabadon nyilatkozhatott; az újságcikk közlési eszközként szolgált az interjúalany és a gyermeke számára. A Bíróság hozzátette ugyanakkor, hogy az egyén toleranciaszintjének – vélt vagy valós – magas volta a magánéletére vonatkozó információk nyilvánosságára vonatkozóan, illetve hozzászokottsága a nyilvánosságához nem fosztja meg szükségszerűen a magánszférához való jogától. Figyelembe kell venni olyan, lényeges szempontokat is, mint hogy az információk megszerzésére használt eszközök tisztességesek voltak-e, vagy hogy a tudósítás tisztelettel volt-e az érintett személy irányába. Egy rövid, hiányos információkat közlő, az olvasók félrevezetésére alkalmas cikk hozzájárulása a nyilvános vitához csekélyebb értékű. E tekintetben a Bíróság hangsúlyozta a terjesztett információk valóságtartalmának fontosságát: a valószínű közlés elvének tisztelete alapvető mások jó hírnevének védelme szempontjából.

A Bíróság megjegyezte, hogy az újságíróknak a hivatásuk gyakorlása során naponta kell olyan döntéseket hozniuk, amelyek a nyilvánosság információhoz való joga és bizonyos egyének magánélethez való joga közötti ütközéssel függnek össze. Elsődleges felelősségük az egyének – beleértve a közszereplőket – védelme a magánszférájukba történő behatolástól. Az újságíróknak figyelembe kell venniük a közlést megelőzően – amennyire csak lehetséges – az információk és a képek várható hatását, amennyiben azok mások magánéletével kapcsolatosak. Különösen bizonyos családi és magánélettel kapcsolatos

események élvezik a 8. cikk kiemelt védelmét, ezért az újságíróknak különös óvatossággal és elővigyázatossággal kell kezelniük az ilyen témájú információkat. A Bíróság szerint a hazai bíróságok feladata az volt, hogy azonosítsák a nyilvánosságra hozott interjúban a nő közléseinek azon elemeit, amelyek a herceg magánéletének legszűkebb területéhez tartoznak, illetve mérlegeljék, hogy mely információk tartottak joggal számot a közérdeklődésre. Ezt azonban nem tették meg: tagadták, hogy a fiú létéről szóló közlés bármiféle közérdekű ügyről szóló vita részét képezné, illetve azt, hogy a hírértéke igazolhatná az ügyről szóló beszámolót.

A Bíróság azt is kiemelte, hogy egy újságcikk bemutatásmódja, illetve stílushasználata a szerkesztői döntések körében olyan kérdést jelent, amelyet illetően elvben nem kell a Bíróságnak állást foglalnia. Bizonyos kifejezések használata – a nyilvánosság figyelmének felkeltése céljából – önmagában nem vet fel kérdéseket a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint. A magazin nem bírálható a cikk kiemeléséért, illetve a téma figyelemfelhívó bemutatásáért; feltéve, hogy nem torzítja vagy változtatja meg a közzététel során az információkat, és nem vezeti félre a olvasót. Ami a vitatott cikk következményeit illeti, a Bíróság úgy vélte, hogy e tekintetben a Daily Mail és a Bunte című lapokban megjelent cikkeket is figyelembe kell venni. A hazai bíróságok azonban nem voltak tekintettel arra a körülményre, hogy a nemzetközi média már beszámolt az ügyről.

A szankció súlyossága kapcsán a Bíróság úgy vélekedett, hogy – függetlenül attól, hogy a kiszabott szankció jelentéktelen volt-e vagy sem – ami számít, az az ítélet meghozatalának ténye az érintett személlyel szemben; beleértve a kizárólag polgári jogi természetű döntéseket is. A véleménynyilvánítás szabadságának indokolatlan korlátozása minden esetben magában hordozza annak kockázatát, hogy az intézkedés akadályozni vagy bénítani fogja azt, hogy a média a jövőben hasonló kérdésekkel foglalkozzon. Az 50 000 eurós kártérítés megfizetésére és az ítélet közzétételére való kötelezés nem tekinthető jelentéktelen szankciónak. Mindezekre figyelemmel a Bíróság megállapította, hogy a kormány által a herceg magánélete és a képmáshoz fűződő joga védelmében felhozott érvek nem tekinthetők elégségesnek a beavatkozás igazolásához. A hazai bíróságok nem vették kellően figyelembe a Bíróság ítélkezési gyakorlata által megállapított, a magánélet tisztelőben tartásához való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága közötti mérlegelésre vonatkozó elveket és kritériumokat. A 10. cikket így megsértették.

Cengiz és mások Törökország elleni ügye⁶

Az ügy körülményei. A kérelmezők különböző egyetemeken jogi tárgyakat tanító egyetemi oktatók. 2008. május 5-én az ankarai elsőfokú bíróság az internetes közzétételek szabályozásáról és az internetes bűncselekmények elleni küzdelemről szóló 2007. május 4-i 5651. számú törvény 8. cikke alapján elrendelte a YouTube nevű videómegosztó honlaphoz való hozzáférés blokkolását. Az indokolás szerint az oldalon keresztül elérhető volt tíz videó, amelyek sértették Mustafa Kemal Atatürk, a Török Köztársaság alapítójának emlékét. 2010 májusában a kérelmezők mint felhasználók a határozat hatályon kívül helyezését és a blokkolás feloldását kérték. Állításuk szerint az intézkedés hatással volt a tudományos szakmai tevékenységükre, továbbá azt is állították, hogy az olyan információkat megosztó oldalakhoz való hozzáférés biztosításához, mint a YouTube, közérdek fűződik. Az ankarai elsőfokú bíróság elutasította a kérelmet, azzal az indokkal, hogy a blokkolást a törvényekkel összhangban rendelték el, és a kérelmezők nem voltak olyan helyzetben, hogy a döntést vitathassák. A szóban forgó videók Törökországból már nem voltak elérhetőek, de a YouTube adatbázisában még szerepeltek, így azokhoz a felhasználók továbbra is hozzáférhettek világszerte. Az ankarai fellebbviteli bíróság a határozatot helybenhagyta. Ezt követően, 2010. június 17-én az elsőfokú bíróság újabb, blokkolást előíró határozatot hozott. A kérelmezők ez esetben is sikertelenül kérték a döntés hatályon kívül helyezését. A YouTube végül 2008. május 5-től egészen 2010. október 30-ig volt blokkolva Törökországban, amikor is az ügyészség kérelmére a korlátozást feloldották.

*A döntés.*⁷ A kérelmezők panasza szerint a YouTube-hoz való hozzáférés blokkolásával megsértették az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságához fűződő jogukat, mivel megfosztották őket e joguk gyakorlásának egy fontos eszközétől. A Bíróság megállapította, hogy a YouTube-ra vonatkozóan elrendelt blokkolás nem közvetlenül a kérelmezőket célozta. Ezért először azt vizsgálta meg, hogy a kérelmezők az Egyezmény értelmében jogsértés áldozatainak tekinthetők-e. Az, hogy valaki egy internetes oldalhoz való hozzáférés blokkolása esetén áldozatnak tekinthető-e, függ az eset körülményeitől, különösen a weboldal funkciójától és az intézkedés várható következményeinek súlyosságától. Figyelembe kell venni azt is, hogy az internet mára az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságához fűződő jog egyik legfontosabb eszközévé vált; azáltal,

hogy az internet kézenfekvő eszközöket biztosít a politikai és közérdekű kérdéseket érintő tevékenységekben és vitákban való részvételhez. Jelen esetben a kérelmezők a videómegosztót aktív felhasználókként szakmai célokra használták, különösen a tudományos munkájukhoz használt videók megtekintésére, letöltésére vagy megosztására. A YouTube nemcsak művészi, zenei műveket terjeszt, hanem nagyon népszerű platform politikai párbeszéd, illetve más társadalmi tevékenységek számára is. A vitatott intézkedés lehetetlenné tette a hozzáférést bizonyos információkhoz, amelyeket más eszközökkel nem lehetett elérni. A honlap ezért fontos tájékozási forrásnak és kommunikációs felületnek tekinthető.

Ami az internetes honlapok jelentőségét illeti a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlásában, a Bíróság megismételte, hogy az internet fontos szerepet játszik a nyilvánosság hírekhez való hozzáféréseinek elősegítésében, és általában az információk terjesztésének megkönnyítésében. Az internet, amelyen keresztül az egyének kifejezhetik magukat, példátlanul fontos eszköz a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlására. E tekintetben megjegyzendő, hogy a YouTube egy videómegosztó oldal, amely videók feltöltésére, megtekintésére és megosztására használható, és mindezen lehetőségek kétségtelenül fontosak az információk megismeréséhez és közléséhez fűződő szabadság gyakorlásának szempontjából. A YouTube-on sokszor olyan politikai információkat is elérhetővé tesznek a nyilvánosság számára, amelyeket a hagyományos média figyelmen kívül hagy; a YouTube lehetővé teszi az „állampolgári újságírás” (‘citizen journalism’) megjelenését. Az Alkotmánybíróság is elismerte a kérelmezők – mint aktív felhasználók – áldozati státuszát a honlap blokkolását elrendelő határozat tekintetében.

A fentiek fényében a Bíróság elismerte, hogy a kérelmezők joggal állíthatták, hogy a YouTube blokkolásának elrendelése hatással volt az információszabadsághoz fűződő jogukra, noha a döntés közvetlenül nem őket érintette. A 10. cikk nemcsak az információ tartalmára, hanem a terjesztés eszközére is vonatkozik, mivel az eszközök használatának bármilyen korlátozása beavatkozást jelent az információk megismerésének és közlésének jogába. Ezt az intézkedést – amely befolyásolta az internethez való hozzáférést – „hatósági szerv általi beavatkozásnak” lehet tekinteni a 10. cikk által garantált jogok gyakorlásába.

A hozzáférés blokkolását az 5651. számú törvény 8. cikke alapján rendelték el. A Bíróság ezen a ponton emlékeztetett az Ahmet Yildirim Törökország elleni ügyében hozott ítéletére, amelyben már megállapította, hogy a törvény nem teszi lehetővé egy

teljes internetes oldalhoz való hozzáférés megakadályozását annak egy rész tartalma miatt.⁸ Valóban, a 8. cikk (1) bekezdése értelmében csak akkor rendelhető el egy közzététel blokkolása, amennyiben alapos okkal gyanítható, hogy annak tartalma a törvényben felsorolt bűncselekmények valamelyikét valószínűsíti meg. E tekintetben a Bíróság kimondta, hogy az ilyen előzetes korlátozások nem feltétlenül összeegyeztethetetlenek az Egyezményvel. Ugyanakkor olyan jogi keretekre van szükség, amely biztosítja mind a tilalmak körének szigorú körülhatárolását, mind a hatékony bírósági felülvizsgálat lehetőségét a visszaélésekkel szemben. Egy ilyen jellegű intézkedés bírósági felülvizsgálata elképzelhetetlen az információszabadság megelőző korlátozására vonatkozó pontos szabályok létrehozása nélkül. Jelen esetben tehát nem volt jogszabályi rendelkezés, amely lehetővé tette az ankarai elsőfokú bíróság számára, hogy a YouTube-hoz való hozzáférés teljes blokkolását rendelje el. A hatóságoknak figyelembe kellett volna venniük többek között azt is, hogy egy ilyen intézkedés, amely óriási mennyiségű információt tett hozzáférhetetlenné, lényegesen korlátozta az internetfelhasználók jogait, és jelentős mellékhatással is járt. A Bíróság ennek megfelelően arra a következtetésre jutott, hogy a rendelkezés nem felelt meg az Egyezmény által előírt jogszerűség feltételének, és nem biztosította a kérelmezők számára a védelemnek azt a fokát, amelyre egy demokratikus társadalomban a jogállamiság elve alapján jogosultak. A kérdéses rendelkezés tehát ellentmondásban van a 10. cikkel, amely a benne foglalt jogokat „országhatárokon túl tekintet nélkül” biztosítja. A 10. cikket így megsértették.

A Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete és az Index.hu zrt. Magyarország elleni ügye⁹

Az ügy körülményei. A kérelmezők a Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete (MTE) – a magyar internetes tartalomszolgáltatók önszabályozó testülete –, valamint az Index.hu Zrt. – az Index internetes hírportál tulajdonosa – voltak. A kérdéses időben az MTE és az Index egyaránt lehetővé tette az olvasók számára, hogy kommentálják az oldalain közölt cikkeket. 2010. február 5-én az MTE állásfoglalást tett közzé a honlapján, amelyben etikátlannak nevezte két ingatlanközvetítő honlap üzleti gyakorlatát, akik megtevésztették az ügyfeleiket: egy ingyenes hirdetési szolgáltatásuk 30 nap után úgy vált fizetősé, hogy erről a felhasználók nem kaptak előzetesen értesítést. A cikket az Index „Tékozló Homár” című, fogyasztóvédelemmel foglalkozó blogja is átvette. Az

állásfoglaláshoz mind az MTE, mind az Index honlapján több sértő, vulgáris komment érkezett. 2010. február 17-én az ingatlanforgalmazó honlapokat üzemeltető cég polgári keresetet nyújtott be a kérelmezők ellen; arra hivatkozva, hogy a cikk és az azt követő hozzászólások megsértették a jó hírnevét. A kérelmezők a keresetről tudomást szerezve azonnal eltávolították a kérdéses hozzászólásokat. Viszontkeresetükben azzal érveltek, hogy közvetítő szolgáltatóként nem voltak felelősek a felhasználók kommentjeiért, akiknek a kritikája – amint azt az ingatlanközvetítő honlapok üzleti gyakorlatát érintő számos fogyasztói panasz, illetve eljárás is mutatja – indokolt volt.

A Fővárosi Bíróság 2011. márciusi ítélete szerint az állásfoglalás nem minősül jogsértőnek. A kifogásolt kommentekről azonban úgy vélte, hogy azok sértőek, bántóak és megalázóak voltak, és túlmentek a véleménynyilvánítás szabadságának megengedett határain. A bíróság szerint a hozzászólások – az olvasói levelekhez hasonlóan – szerkesztett tartalomnak minősülnek. Azáltal, hogy a kérelmezők lehetővé tették az olvasók számára, hogy hozzászólásokat tegyenek közre a weboldalaikon, felelősséget vállaltak a közönség sértő vagy jogellenes kommentjeiért. A Fővárosi Ítélet tábla 2011. októberi ítélete szerint a kommentek nem olvasói levélnek – amelyek közzététele szerkesztői döntéstől függ –, hanem magánjellegű megnyilvánulásnak minősülnek, amelyek nem tartoznak az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (Ektv.) hatálya alá, ezért a kérelmezők – a közvetítő szolgáltatóra irányadó szabályok alapján – nem mentesülhetnek a felelősség alól sem. A kommentekre a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) személyiségi jogokra vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Mivel a hozzászólások sértőek voltak a felperesre nézve, az ítélet szerint a kérelmezők a közvételükért objektív felelősséggel tartoznak, függetlenül azok későbbi eltávolításától, amely utóbbi körülménynek csak a kártérítési igény értékelése során van jelentősége.

A kérelmezők felülvizsgálati kérelmét a Kúria 2012 júniusában elutasította, és helyben hagyta a jogerős ítéletet. Az indokolás megerősítette, hogy a kérelmezők abból következően, hogy a honlapjukon lehetővé tették az olvasók számára a kommentelést, objektív felelősséget viselnek minden sértő vagy jogellenes hozzászólásért. Elutasította a kérelmezők érvét, hogy közvetítő szolgáltatók, és megállapította, hogy a kérelmezők nem hivatkozhatnak az Ektv. által meghatározott tárhelyszolgáltató korlátozott felelősségére. Ha az online felületükön ellenőrizetlenül biztosítanak lehetőséget hozzászólások elhelye-

zésére, számolniuk kell azzal, hogy azok között jogsértő közlés is szerepelhet, amelyért felelősséggel tartoznak. A kérelmezők ezután alkotmányjogi panaszt nyújtottak be. Azzal érveltek, hogy a bírósági döntések, amelyek objektíve felelősnek tartják őket a kommentek tartalmáért, indokolatlanul korlátozzák a véleménynyilvánítási szabadságukat. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a 19/2014. (V. 30.) AB határozatával elutasította.

*A döntés.*¹⁰ A kérelmezők szerint az állam beavatkozásának eredményeként objektív felelősséggel tartoztak a weboldalaikon tett hozzászólásokért. Vitatták a magyar bíróságok azon megállapítását, hogy a kommentek – amelyeket egy közérdekű ügyről szóló, nyilvános vita keretében posztoltak – sértették mások jóhírnévhez fűződő jogát. A kérelmezők szerint a kormány érve, amely szerint a felelősség elkerülhető a hozzászólások előzetes moderálásával vagy a kommentálás lehetőségének letiltásával, szembe helyezkedik az internetes véleménynyilvánítás lényegével. Úgy vélték, hogy az objektív felelősség alkalmazása az online kiadókra harmadik felek tartalmáért egyenlő lenne azzal a kötelezettséggel, hogy a honlapok üzemeltetőinek meg kell akadályozniuk az esetlegesen rágalmozást megvalósító felhasználói tartalmak posztolását. Egy ilyen kötelezettség indokolatlan terhet jelentene az internet számos szereplője számára; illetve, a jogi problémák elkerülése mint cél a felhasználói kommentek jelentős cenzúrázását vagy akár teljes megszüntetését eredményezné, miközben a hozzászólás lehetősége gazdagítja és demokratizálja az online vitákat. A kérelmezőknek annak ellenére kellett egy polgári jogi eljárással szembenéznük, hogy a vitatott tartalmat haladéktalanul eltávolították, miután arról a keresetlevélből tudomást szereztek. Végezetül, a kérelmezők azzal érveltek, hogy a szerkesztői felelősségre vonatkozó hagyományos megközelítés, vagyis az objektív felelősség elvének pusztá alkalmazása nem megfelelő válasz a digitális korszak új kihívásaira. Az internet korában rendkívül kedvezőtlen következményekkel járna a véleménynyilvánítás szabadságára és a demokrácia nyíltságára az objektív felelősség előírása az online kiadók esetében, harmadik féltől származó tartalmak vonatkozásában.

Ezzel szemben a kormány érvelése szerint a kérelmezők objektív felelőssége azon alapult, hogy törvénysértő módon terjesztettek más személyek által kifejezett magánvéleményeket. A jóhírnevet csorbító véleménynyilvánítás más személyektől származó információk közlésével és terjesztésével is elkövethető. A kommentek indokolatlanul bántóak, sértőek és lealacsonyítóak voltak; közlésük ellentétes a véleménynyilvánítás normáival. A becsület és a jóhírnév

védelve külső határát jelentheti még a véleményeknek, illetve az értékítéleteknek is.

A Bíróság mindenekelőtt rámutatott arra, hogy a kérelmezők – a jelentős internetes hírportált gazdasági célból működtető kiadó és az internetes tartalomszolgáltatók önszabályozó testülete – olyan helyzetben voltak, hogy fel tudták mérni a tevékenységükkel járó kockázatokat, és előre kellett látniuk, hogy a belső jog – a polgári törvénykönyv – alapján felelősségre vonhatók harmadik felek jogellenes hozzászólásaiért. A vitatott beavatkozás ezért „törvényben meghatározott” volt, amelynek törvényes célja mások jogainak védelme volt. A Bíróság ezúttal is emlékeztetett arra, hogy – figyelembe véve az elérhetőségét, a tárolókapacitását, valamint a hatalmas mennyiségű információ közzétételét – az internet fontos szerepet játszik a közönség hírekhez való hozzáféréseinek előremozdításában, illetve általában az információterjesztés könnyítésében. A jóhírnév védelméhez való jog a 8. cikkben foglalt magánélet tiszteletben tartásához való jog részét képezi. Ahhoz viszont, hogy a 8. cikk számításba jöjjön, a jóhírnév sérelmének el kell érnie egy bizonyos szintet, és a kifogásolt véleménynyilvánításnak oly módon kell kárt okoznia, ami „sérti a magánélet tiszteletben tartásához való jog személyes élvezetét”.

Mind a Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete, mind az Index fórumot nyújtott a véleménynyilvánítás jogának gyakorlására, lehetővé téve a közönség számára információk és eszmék közlését. A kérelmezők magatartását ezért a sajtóra alkalmazandó elvek fényében kell értelmezni. A Bíróság megerősítette, hogy bár hagyományos értelemben véve az internetes hírportálok a hozzászólásoknak nem kiadói, elvben mégis „kötelezettségeket és felelősséget” kell vállalniuk azokért. Az internet sajátos természetéből fakadóan e „kötelezettségek és felelősség” bizonyos mértékben eltérőek lehetnek, mint a hagyományos kiadók esetében, különösen a harmadik féltől származó tartalmakat illetően. A Bíróság a Delfi-esetben¹¹ már megvizsgálta a kötelezettségeit és felelősségét a nagy internetes hírportáloknak, amelyek üzleti célból felületet biztosítanak a felhasználói hozzászólásoknak, amely felületeket a felhasználók nyilvánvalóan jogellenes véleménynyilvánításra, gyűlöletbeszédre és erőszakra való uszításra is használhatnak. Jelen esetben viszont nem erről van szó. A kifogásolt közlések – bár sértőek és vulgárisak voltak – nem voltak egyértelműen jogellenesek, illetve bizonyosan nem minősültek gyűlöletbeszédnek vagy erőszakra uszításnak. Továbbá, míg az Index egy jelentős sajtóorgánum, amelyet gazdasági érdekűnek kell tekinteni, az MTE az internetes tartal-

omszolgáltatók nonprofit önszabályozó egyesülete, amelynek esetében nem áll fenn gazdasági érdek.

A hazai bíróságok szerint a kifogásolt kijelentések sértették a felperes cég személyiségi jogait és jóhírnévét. Azt állították – minden további elemzés vagy indokolás nélkül –, hogy a kijelentések jogellenesek voltak, mivel csorbították a felperes társaság jóhírnévét. A Bíróság korábban már kimondta, hogy a jogi személyek nem lehetnek áldozatai természetes személyeket illető személyiségi jogok megsértésének. Különbséget kell tenni a gazdasági társaságok kereskedelmi jóhírnévhez fűződő érdeke és az egyének – társadalmi státuszt érintő – jóhírneve között. Míg az utóbbi kihathat az emberi méltóságra, az előbbinek nincs erkölcsi vetülete. Az állam bizonyos mérlegelési jogkört élvez, amikor a hazai jogban lehetővé teszi egy társaság számára a jóhírnévét veszélyeztető állítások megtámadását, illetve az okozott kár mérséklését. Valóban nem zárható ki, hogy a kifogásolt megjegyzések károsak voltak a társaság mögött álló természetes személyre, és ebben az értelemben a hazai bíróságok döntései közvetett módon e személy védelmét szolgálták.

A Bíróság emlékeztetett a figyelembe veendő elvekre, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát a közlések által érintettek – 8. cikk által védett – jóhírnévvel szemben kell mérlegelni: hozzájárulás a közérdekű vitához; a tudósítás témája; az érintett személy korábbi magatartása; a közzététel tartalma, formája és következményei; az újságírókra és a kiadókra kiszabott szankciók súlyossága. Hozzátette, hogy ilyen esetekben a hazai bíróságok által elvégzett mérlegelés eredménye akkor elfogadható, ha a bíróságok számításba vették a megfelelő kritériumokat. A Bíróság a Delfi-ügyben a következő további szempontokat azonosította: a kommentek kontextusa; a kérelmező társaság által tett intézkedések a rágalmozó hozzászólások megelőzésére vagy eltávolítására; a kommentek tényleges szerzőinek felelőssége – a közvetítők felelősségének alternatívájaként –; a hazai eljárások következményei a kérelmező társaságra nézve. Ez utóbbi kritériumokat a Bíróság azért vezette be, hogy értékelje a nagy internetes hírportálok felelősségét, amennyiben azok nem távolítják el az online felületeikről a közzétételt követően haladéktalanul a gyűlöletbeszédnek vagy erőszakra uszításnak minősülő kommenteket. A Bíróság számára tehát a beavatkozás arányosságának értékelésekor annak megállapítása is releváns, hogy a kifogásolt közlés gyűlöletbeszédnek minősíthető-e. Következésképpen azt kell megvizsgálni, hogy a hazai hatóságok megfelelően mérlegeltek-e a kérelmezők 10. cikkben foglalt joga és a felperes társaság azon

joga között, hogy ne kelljen eltérnie a 8. cikk szerinti jogait sértő állításokat.

Ami a kifogásolt kommentek kontextusát és tartalmát illeti, a Bíróság rámutatott, hogy az azok alapjául szolgáló cikk két nagy ingatlanközvetítő honlap üzleti gyakorlatát – amit félrevezetőnek és az ügyfeleket megkárosítóknak ítélték – érintette. A számos fogyasztót és internet-felhasználót érintő ügyben közérdek fűződött a nyílt vita biztosításához. Az ingatlanközvetítő honlapok magatartása kapcsán már számos panasz érkezett a fogyasztóvédelmi szervekhez, és különféle eljárások is indultak már az érintett gazdasági társasággal szemben. A Bíróság megítélése szerint a hozzászólások tehát közérdekű kérdést érintettek, és a cikk sem tekinthető ténybeli alapot nélkülözőnek vagy indokolatlanul sértő hozzászólásokat provokálóknak. A kommentek nem rágalmozó tényállítások, hanem értékítéletek vagy vélemények voltak, amelyek egy kereskedelmi magatartást bíráltak, részben azoknak a hozzászólóknak a személyes frusztrációiból fakadóan, akiket a cég megtévesztett. A kommenteket a felperes cég üzletpolitikájáról szóló vita keretében posztolták, ártalmasnak minősítve azt az ügyfelekre nézve. A hozzászólásokban használt kifejezések sértőek, nyíltan vulgárisak voltak. A sértések a véleménynyilvánítás szabadságának védelmén kívül eshetnek, ha öncélú becsmérlésnek minősülnek, ha a kijelentés egyedüli célja a sértegetés, ám a vulgáris kifejezések megjelenése önmagában nem meghatározó a sértő vélemény megítélésekor. A stílus a kifejezés formájaként a kommunikáció részét képezi, ennélfogva az a közlés tartalmával együtt védelemben részesül. Bár a rágalmozásnak komoly hatása lehet az interneten – különös tekintettel arra, hogy milyen könnyen, gyorsan és milyen nagy körben terjedhetnek az információk – a Bíróság szerint figyelembe kell venni a kommunikáció stílusának sajátosságait az egyes internetes portálokon. Bár a hozzászólásokban használt kifejezések alacsony stílusértékűek, az ilyen kifejezések használata számos internetes portál kommunikációjában elterjedt, ami feltételezhetően csökkentheti a hatásukat.

Ami a kommentek szerzőinek felelősségét illeti, a hazai bíróságok egyáltalán nem foglalkoztak a kommentelők azonosításának lehetőségével, és nem tájékoztak a kommentálás feltételei felől, illetve a kérelmezők honlapjain az olvasói hozzászólások közzétételét lehetővé tévő regisztráció rendszeréről. A nemzeti bíróságok megelégedtek annak megállapításával, hogy a kérelmezők felelősséggel tartoztak a kommentekért, mivel rágalmozó kijelentéseket terjesztettek; a hozzászólások tényleges szerzőinek fe-

lelősségét viszont nem mérlegelték. A Bíróság szerint a kérelmezők magatartása – fórum nyújtása harmadik felek számára, hogy kommentek posztolásával gyakorolhassák a véleménynyilvánítási szabadságukat – sajátos természetű újságírói tevékenységnek minősül.

Ami a kérelmezők lépéseit és a károsult fél magatartását illeti, a kérelmezők a bejelentést követően azonnal eltávolították a kérdéses kommenteket, a Kúria mégis felelősnek találta őket a polgári törvénykönyv alapján, mivel lehetővé tették az olvasók számára, hogy hozzászólásokat tegyenek a cikkel kapcsolatban, ami objektív felelősségüket feltételezi az olvasók által tett sértő vagy jogellenes hozzászólások bármelyikéért. A Fővárosi Ítéltábla szerint a kommentek eltávolításának körülményei nem relevánsak az objektív felelősség értékelése szempontjából. Ugyanakkor, a kérelmezők alkalmaztak bizonyos általános intézkedéseket, hogy megakadályozzák a rágalmozó kommenteket, illetve eltávolítsák azokat – például az általános felhasználási feltételek rögzítése által, valamint az értesítési-eltávolítási rendszer ('notice-and-take-down system') révén, amelyen keresztül bárki jelezhetette a jogellenes hozzászólásokat a szolgáltatóknak. A hazai bíróságok úgy ítélték meg, hogy a kérelmezőknek számítaniuk kellett arra, hogy a moderálás nélkül működtetett fórumon közzétett hozzászólások némelyike törvénysértő lehet. A Bíróság szerint az előrelátás ilyen – túlzott és kivitelezhetetlen mértékű – követelménye aláássa az információközlés szabadságának jogát az interneten. Ráadásul, a károsult társaság soha nem kérte a kérelmezőket a kommentek eltávolítására, hanem úgy döntött, hogy közvetlenül bírósághoz fordul. Sőt, a bíróságok úgy állapították meg a kérelmezők objektív felelősségét, hogy egyáltalán nem vizsgálták a kérelmező vagy a felperes magatartását.

A kommentek következményei kapcsán a Bíróság újra megismételte, hogy különbséget kell tenni egy társaság kereskedelmi jóhírnévhez fűződő érdeke és az egyén – társadalmi státuszát érintő – jóhírneve között. Míg utóbbi kihathat az emberi méltóságra, a kereskedelmi hírnévhez fűződő érdekeknek nincs olyan erkölcsi dimenziója, mint az egyének jóhírnevének. A kommentek hatását ebben a kontextusban kell elhelyezni és értékelni. A cikk és a kifogásolt hozzászólások közzététele idején már vizsgálatok voltak folyamatban a cég üzleti magatartására vonatkozóan. Ennek fényében a Bíróság nem volt meggyőződve arról, hogy a kommenteknek további jelentős hatása lett volna az érintett fogyasztók hozzáállására. A hazai bíróságok ugyanakkor nem értékelték, hogy a hozzászólások elérték-e a komolyság

egy szükséges szintjét, és ténylegesen ártottak-e a jogi személy szakmai jóhírnevének.

Bár a kérelmezőknek nem kellett kártérítést fizetniük, a Bíróság szerint a döntő kérdés nem is erre vonatkozott, hanem magára a gyakorlatra, hogy internetes portálok felelősségre vonhatók egy harmadik fél hozzászólásaiért. Az ilyen felelősség előreláthatóan negatív következményekkel járhat az internetes portálok komment-környezetére; például arra ösztönözheti a tartalomszolgáltatókat, hogy a kommentálást teljesen megtiltsák. Ezek a következmények közvetlenül vagy közvetetten dermesztő hatással lehetnek az internetes véleménynyilvánítás szabadságára. E hatás különösen hátrányos lehet egy olyan – nem üzleti céllal működtetett – honlap számára, mint az első kérelmezőé. A magyar bíróságok azonban nem fordítottak figyelmet arra, hogy mi forgott kockán a kérelmezők – mint „a szabad elektronikus média főszereplői” – számára. Nem vállalkoztak semmilyen értékelésre arra vonatkozóan, hogy a polgári jogi felelősség alkalmazása egy hírportál üzemeltetőjével szemben milyen hatással lesz a véleménynyilvánítás szabadságára az interneten. Sőt, egyáltalán nem végeztek semmiféle mérlegelést ezen érdekek és a felperes érdekei között. Ez a tény önmagában felveti a kérdést, hogy a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságát megfelelően védték-e hazai szinten. A Bíróság hozzátette, hogy a magyar bíróságoknak az objektív felelősség fogalmáról alkotott merev álláspontja kizárja a versengő jogoknak a Bíróság ítélezési gyakorlatában megállapított kritériumok szerinti mérlegelését.

Végül a Bíróság kimondta, hogy az „értésítési-eltávolítási rendszer” – amennyiben hatékonyan működik, és lehetővé teszi a gyors reakciót – megfelelő eszköz lehet az érintettek jogainak és érdekeinek kiegyensúlyozására. Nincs olyan ok, amely miatt egy ilyen rendszer – amely mindkét kérelmező weboldalának esetében működött – nem nyújthat megfelelő megoldást a felperes kereskedelmi jóhírnevének védelmére. Igaz, olyan esetekben, amikor a harmadik fél – egy felhasználó – gyűlöletbeszéd formájában kommentál, és ezáltal közvetlenül veszélyezteti más személyek testi épségét, illetve mások jogait és érdekeit, a részes államokat a társadalom egészének érdeke is feljogosítja arra, hogy az internetes hírportálok felelősségre vonja, amennyiben azok nem tesznek intézkedéseket az egyértelműen jogellenes hozzászólások haladéktalan eltávolítására, akár az áldozat vagy harmadik fél bejelentése nélkül is. Jelen esetben azonban nem ilyen megnyilvánulásokról volt szó. A fenti megfontolások elegendőek voltak arra, hogy a Bíróság kimondja a 10. cikk megsértését. Az ítélethez egy párhuzamos véleményt fűztek.

*Karácsony és mások Magyarország elleni ügye*¹²

Az ügy körülményei. Az első eset kérelmezői, a Párbeszéd Magyarországért (PM) nevű párt tagjai, a szóban forgó időszakban ellenzéki országgyűlési képviselők voltak. 2013. április 30-án két képviselő egy „*Loptok, csaltok, hazudtok!*” feliratú transzparenst vitt be az Országgyűlés plenáris ülésére a dohányzással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/10881. számú törvényjavaslat (a dohánypiaci átszervezése) elleni tiltakozásul. Május 6-án a házelnök az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (4) bekezdése¹³ alapján a plenáris ülés súlyos megzavarásért pénzbírság kiszabását javasolta a képviselőkre. A házelnök javaslata szerint az egyik képviselő tekintetében a maximális bírság (egyhavi képviselői tiszteletdíjának egyharmada) alkalmazására volt szükség, mivel a képviselő az Országgyűlés jegyzője is volt egyben. Az Országgyűlés a házelnök javaslatát május 13-án vita nélkül fogadta el. Május 21-én két másik képviselő a dohányzással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/10881. számú törvényjavaslat zárószavazása alatt „*Itt Nemzeti Dohánymaffia működik*” feliratú táblát mutatott fel, így tiltakozva a módosítás ellen. Május 27-én a házelnök a plenáris ülés súlyos megzavarásért pénzbírság kiszabását javasolta a képviselőkre. A javaslat szerint a pénzbírságra azért volt szükség, mert hasonló rendzavarás történt már korábban is. A javaslatot május 27-én vita nélkül fogadták el.

A második eset kérelmezői a szóban forgó időszakban a magyar Országgyűlés tagjai voltak, a Lehet Más a Politika (LMP) nevű ellenzéki párt színeiben. 2013. június 21-én az új földtörvény zárószavazása heves reakciókat váltott ki az ellenzék részéről. A zárószavazáson az egyik képviselő egy földet tartalmazó kis aranytalicskát vitt a miniszterelnök asztala elé, majd két másik képviselő egy transzparenst („*Földrablás helyett földosztást*”) feszített ki az elnöki pulpitus előtt. Mindeközben az előbbi képviselő egy megafonon keresztül beszélni kezdett. Június 25-én a házelnök az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (4) bekezdése alapján, a plenáris ülés súlyos megzavarásért pénzbírság kiszabását javasolta a képviselőkre. A házelnök javaslata szerint a maximális bírság (egyhavi képviselői tiszteletdíjuk egyharmada, vagyis 154 600, illetve 131–131 000 forintnyi összeg) alkalmazására volt szükség, mivel a szavazás folyamán rendkívüli helyzet alakult ki. Ezt azzal indokolta, hogy a képviselők a transzparenszel, valamint a megafon használatával súlyosan megzavarták az Országgyűlés munkáját. Az Országgyűlés a házelnök javaslatát június 26-án vita nélkül fogadta el.

*A döntés.*¹⁴ A kérelmezők szerint azok a döntések, amelyek következményeként megbírságotlák őket a parlamenti ülés során tanúsított magatartásukért, megsértették véleménynyilvánítási szabadságukat. A kamara 2014. szeptember 16-án hozott két ítéletében¹⁵ négy szempontot vett figyelembe a beavatkozás arányosságának értékelésekor: a) a beszéd természete, b) a kifogásolt véleménynyilvánítás természetének hatása az Országgyűlés rendjére és tekintélyére, c) az alkalmazott eljárás, valamint d) a kiszabott szankciók. A Kamara megállapította, hogy a beavatkozásnak – amely politikai véleménynyilvánítást érintett – nem volt kényszerítő indoka, mivel a kifogásolt véleménynyilvánítás az Országgyűlés tekintélyéhez és rendjéhez fűződő érdeket nem érintette súlyosan, illetve, a szankciót kiszabók nem bizonyították, hogy ezek az érdekek nagyobb súllyal esnek latba, mint a parlamenti ellenzék véleménynyilvánítási szabadsága. A szankciókat kevésbé „tolakodó” intézkedés – például figyelmeztetés vagy megrovás – alkalmazásának megfontolása nélkül szabták ki. Ráadásul a beavatkozás, illetve a szankciók alkalmazása – amelyekre egy olyan eljárás révén került sor, ahol nem volt kielégítőek az eljárási garanciák, illetve azok elfogulatlan alkalmazása – „dermesztő hatással” járt a parlamenti ellenzékre. Ezért a beavatkozás nem tekinthető „szükségesnek egy demokratikus társadalomban”.

A kérelmezők szerint az ellenzéki képviselők véleménynyilvánítási szabadságát nemcsak a külső, hanem a belső korlátozásokkal szemben is meg kell védeni. A kérdés az, hogy egy olyan helyzetben, amelyben az ellenzéki képviselőket szisztematikusan megfosztják attól a lehetőségtől, hogy hagyományos módon adjanak hangot nézeteiknek az Országgyűlésben, a 10. cikk alapján megengedett-e számukra, hogy fontos közügyeket illetően szimbolikus beszéddel (transzparensék felmutatásával) fejezzék ki a véleményüket, amíg ezzel nem okoznak jelentős zavart a parlament működésében. Szerintük a véleménynyilvánításukat több tényező miatt is a lehető legmagasabb szintű védelem illeti meg. Az ügyben politikai megnyilvánulásról volt szó, amely a leginkább védett beszéd az Egyezmény alapján. A kérelmezők ellenzéki képviselők voltak, akik rendkívül ellentmondásos politikai kérdésekről kívánták kifejezni véleményüket az Országgyűlés előtt, illetve eljuttatni üzeneteiket a választóiknak. Továbbá, a politikai véleménynyilvánításra a parlamentben került sor, amely a politikai viták legfontosabb fóruma egy képviseleti demokráciában.

A kérelmezők szerint a véleményük kifejezésének hatékonysága is hangsúlyos tényező volt. A megszóktól kissé eltérő kommunikációs eszközt kellett

alkalmazniuk, hogy a tiltakozásuk megjelenjen a médiában, és szélesebb közönséget érjenek el. Ezen eszközök (transzparensék és táblák) szokatlanok, de nem sértőek, károsak, veszélyesek, illetve olyanok, amelyek komoly zavart okoznának az Országgyűlés működését illetően. A kérelmezők aktívan használták a parlamenti kommunikáció szokásos eszközeit, ám a kormánypártok ezeket az eszközöket hatástalanná tették. A szimbolikus beszéd használata volt az egyetlen mód, amellyel észrevehető módon kifejezheték egyet nem értésüket a kormányzati intézkedésekkel szemben. Hangsúlyozták, hogy a tiltakozásuk rendkívül ellentmondásos politikai kérdésekkel volt kapcsolatos, és tettük az Országgyűlés munkájának csupán csekély megzavarását okozta. Nem akadályoztak meg más képviselőket a beszédhez vagy a szavazáshoz való jogaik gyakorlásában. A kérelmezők kiemelték, hogy az Országgyűlés előtti politikai beszéd fokozott védelmet élvez, és a parlamenti autonómia önmagában nem ok arra, hogy kizárja a Bíróság felügyeletét ezen a területen. A megnyilvánulásuk elsődleges célja nem a többi képviselő meggyőzése volt, hanem az, hogy véleményüket a szavazók felé kinyilvánítsák. Összefoglalva, a kérelmezők azt állították, hogy a politikai véleménynyilvánítás szabadságához való jogukat megsértették, mivel az állam aránytalanul túllépte mérlegelési jogkörét, amikor szimbolikus beszéd használatáért megbírságotlák őket egy – vitás politikai kérdésekről szóló – parlamenti ülésen, annak ellenére, hogy magatartásukkal nem okoztak jelentős fennakadást az Országgyűlés működésében.

A kormány azzal érvelt, hogy tekintettel kell lenni más, az Egyezményben részes államok hasonló szabályozásainak elveire. Noha a részleteket illetően lehetnek eltérések, egyik részes állam fegyelmi szabályzata sem tolerálja a parlament működését fenyegető képviselői magatartást. A kormány hangsúlyozta, hogy a részes államok, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése és az Európai Parlament fegyelmi joga is lehetővé teszi – bírságok kiszabása mellett – az olyan szankciók alkalmazását, amelyek – szemben az utólag kiszabott bírsággal – azonnal és ténylegesen megakadályozzák a képviselőket véleményük kinyilvánításában. A beszédhez való jog megvonása egy vita során a képviselő véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását jelenti, de bizonyos súlyosabb szankciók révén a képviselő akár hosszabb ideig is megátolhatóak a mandátumukból eredő jogok gyakorlásában. E szigorúbb szankciókat – például az ülésről való kizárást és/vagy a képviselő jogainak felfüggesztését – a részes államok többségében alkalmazzák. Fontos megjegyezni, hogy ezek a szigorúbb szankciók általános-

ságban – valamennyi parlamenti ügy tekintetében – korlátozzák a képviselő jogait egy meghatározott időre, vagyis nem csupán a fegyelemsértéssel összefüggő ügy kapcsán függesztik fel a képviselő véleménynyilvánítási szabadságát. A szankcióknak tényleges és azonnali hatásuk mellett pénzügyi vonatkozásai is lehetnek. A részes államok többségében a képviselő jogainak átmeneti felfüggesztése a képviselői díjazásának teljes vagy részleges elvesztésével járhat.

A kormány úgy vélte, hogy a képviselők véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását az alapvető jogi felfogástól eltérő megközelítéssel kell értékelni. Az állam a mérlegelési hatáskörén belül maga határozhatja meg a jogellenesnek ítélt magatartásokat és az azokhoz kapcsolódó szankciókat. A kormány véleménye szerint a kérelmezők magatartása nem járult hozzá a közügyek megvitatásához vagy a választók tájékoztatásához, és kifejezetten akadályozta a jogalkotást. Miközben a többi képviselő a szavazati és a felszólalási jogát gyakorolta, a kérelmező képviselők az említett eszközök használatával valójában megakadályozták a választókat abban, hogy tudomást szerezzenek azon képviselőknek a nézeteiről, akik a házszabálynak megfelelően fejezték ki véleményüket. A kérelmezők magatartásának célja az volt, hogy álláspontjukat más képviselők véleménynyilvánításának rovására fejezzék ki. Noha lehetőségük volt arra, hogy a szabályoknak megfelelően fejezzék ki véleményüket, nem éltek ezzel a lehetőséggel. Ehelyett látványos tiltakozó akcióval vonták magukra a figyelmet, megszakítva a folyamatban lévő vitát. A kormány aggodalmát fejezte ki a hasonló magatartásformák esetleges terjedése miatt. Egy olyan precedens, amelynek értelmében a demonstratív tiltakozó aktusokat széles körű védelem illeti, kihathat a képviselők magatartására, és hátrányosan befolyásolhatja a parlamenti viták minőségét, illetve a parlamenti munka hatékonyságát. Ráadásul, a képviselők szélsőséges magatartása alááshatja a közvélemény Országgyűlésbe vetett bizalmát.

A kormány elismerte, hogy az Országgyűlésben számos módja van a véleménykifejezésének, ugyanakkor azon az állásponton volt, hogy a parlament rendjére vonatkozó szabályok minden kommunikációs formára alkalmazandóak, ezért a szokatlan, illetve szimbolikus véleménynyilvánítási formák nem élveznek magasabb szintű védelmet, mint a képviselők felszólalásai. A részes államok többsége sem tolerálja a politikai véleménynyilvánítás nonverbális formáit. A kormány hivatkozott a Parlamenti Közgyűlés 1965 (2013) számú ajánlására is. A kérelmezők magatartása súlyosan megzavarta az Országgyűlés munkáját; azáltal, hogy fennakadást

okozott a szavazás folyamatában és a felszólalásokban. A kormány azt is hozzátette, hogy – szemben a magyar szabályozással – a részes államok többségében a házelnök nem csupán javasolhatja egy szankció alkalmazását, de a saját belátása szerint ki is szabhat szankciókat. A kérelmezők többszöri figyelmeztetés ellenére sem voltak hajlandók felhagyni a kifogásolt magatartásukkal. A kormány e tekintetben rámutatott arra, hogy több részes állam szabályozása is lehetővé teszi, hogy a házelnök – illetve, a házelnök javaslatára a parlament – előzetes figyelmeztetés vagy kevésbé korlátozó intézkedés alkalmazása nélkül súlyos szankciót szabjon ki bizonyos jogellenes magatartásformák esetén. A kormány szerint a szankcióknak nem volt dermesztő hatása sem. A kiszabott bírságok – szemben a kizárással vagy a felfüggesztéssel – nem akadályozták meg ténylegesen a kérelmezőket abban, hogy kifejezzék véleményüket az adott helyzetben, mint ahogy abban sem, hogy a későbbi országgyűlési üléseken szabadon kifejezzék véleményüket.

A Bíróság mindenekelőtt elutasította a kormány érvét, miszerint a kérelmezők nem merítették ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket. Úgy találta, hogy az alkotmányjogi panasz nem tekinthető hatékony jogorvoslatnak, mivel még ha sikeres is lett volna, akkor sem lett volna alkalmas az állítólagos sérelem orvoslására. A Bíróság leszögezte, hogy a kérelmezőkre kiszabott pénzbírság beavatkozásnak minősült a véleménynyilvánítási szabadságukba. A Bíróság rámutatott, hogy az olyan szakmai tevékenységet folytató személyektől, akiknek nagyfokú óvatosságot kell tanúsítaniuk munkájuk végzése során, elvárható, hogy nagyfokú körültekintéssel mérjék fel az ilyen tevékenységgel járó kockázatokat. A parlamenti képviselőktől – különleges státuszuk miatt – általánosságban elvárható, hogy tisztában legyenek a fegyelmi szabályokkal, amelyek célja a parlament szabályos működésének biztosítása. Az ilyen szabályok óhatatlanul tartalmazznak olyan homályos elemeket (pl. „súlyosan sértő magatartás”), amelyeket a parlamenti gyakorlat értelmez. Ilyen szabályok számos európai államban vannak hatályban. A Bíróság szerint a kérelmezőknek – figyelembe véve országgyűlési képviselői státuszukat – észszerű mértékben előre kellett látniuk a következményeket, amelyeket a magatartásuk vonhat maga után; még akkor is, ha a vitatott rendelkezést korábban nem is alkalmazták. Ennélfogva az Országgyűlésről szóló törvény 49. § (4) bekezdése megfelelt a kellő pontosság követelményének, így a beavatkozás „törvényben meghatározott” volt. A Bíróság elfogadta azt is, hogy a beavatkozás legitim célja – a parlamenti munka megzavarásának megelőzésével, illetve a munka megfelelő

működésének biztosításával – a zavargás megelőzése, valamint a többi országgyűlési képviselő jogainak védelme volt.

A Bíróság hangsúlyozta, hogy ez az első alkalom, amikor egy képviselőkre kiszabott, belső fegyelmi intézkedésnek – amelyet parlamenti megnyilvánulásuk miatt szabtak ki rájuk – vizsgálta az Egyezmény 10. cikkével való összhangját. A jelen esetben tehát a véleménynyilvánítás szabadságának általános elveit, illetve azokat az elveket kellett figyelembe venni, amelyek a véleménynyilvánítási jog parlamentben történő gyakorlásával kapcsolatosak. Ami a véleménynyilvánítás szabadságának eljárási garanciáit illeti, a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a tisztességes eljárás, illetve az eljárási garanciák is olyan tényezők, amelyeket figyelembe kell venni a beavatkozás arányosságának értékelésekor. A Bíróság az ítélezési gyakorlatában következetesen hangsúlyozza a parlamenti képviselők véleménynyilvánítási szabadságának – ami a politikai beszéd része – fontosságát. Bár a véleménynyilvánítás szabadsága mindenki számára fontos, ez különösen igaz a nép választott képviselőjére, aki a választóit képviseli, felhívja a figyelmet az aggodalmaikra, és védi az érdekeiket. A demokrácia keretei között a parlament és más hasonló fórumok alapvető fontosságúak a politikai viták folytatásához. Ezért egy ellenzéki országgyűlési képviselő véleménynyilvánítási szabadságába történő beavatkozás a legszigorúbb vizsgálatot igényli a Bíróság részéről.

Nem kétséges, hogy a parlamenti beszéd emelt szintű védelmet élvez. A parlament a demokratikus társadalmakban a vita egyedülálló fóruma. Az emelt szintű védelem többek között a mentelmi jog szabályaiban mutatható ki. A Bíróság rámutatott, hogy az államok általában az immunitás különböző fokával ruházzák fel a képviselőket annak érdekében, hogy megvédjék a parlamentben a szólásszabadságot, illetve a törvényhozás és az igazságszolgáltatás közötti hatalommegosztást. A parlamenti véleménynyilvánítás szabadságának védelme a parlament egészének érdekeit védi; nem értelmezhető csupán az egyes képviselők jogainak védelmeként. Noha a parlamenti vita szabadsága alapvető fontosságú egy demokratikus társadalomban, mégsem abszolút természetű. Az állam bizonyos „korlátozásokat” vagy „büntetéseket” alkalmazhat. A véleménynyilvánítás szabadságának parlamenti gyakorlása „kötelezettségekkel és felelősséggel” jár, tekintettel a parlament hatékony működésének biztosítására. Ennek alapján a parlamentek jogosultak fellépni, ha tagjaik rendbontó magatartást tanúsítanak, megzavarva a jogalkotás normális menetét. A mentelmi jog általánosan elismert elve szerint a parlamenti beszédet fokozott, de

nem korlátlan védelem illeti meg; így annak bizonyos korlátozását – annak érdekében, hogy a parlamenti munka rendezetten folyjon – hasonlóképpen indokoltnak kell tekinteni.

Fontos különbséget tenni egyrészt a parlamenti beszéd tartalma, másrészt az ilyen beszéd ideje, helye és módja között. E különbségtételre a magyar Alkotmánybíróság határozata is utalt. A Bíróság szerint az államok – vagy maguk a parlamentek – elvben függetlenül szabályozhatják a parlamenti beszéd idejét, helyét és módját, és ennek megfelelően a Bíróság ellenőrzésének korlátozottnak kell lennie e tekintetben. Ezzel szemben az államok rendkívül korlátozott mozgástérrel rendelkeznek a parlamenti beszéd tartalmának szabályozásában. Valamilyen mértékű szabályozásra mégis szükség lehet; annak érdekében, hogy megakadályozzanak bizonyos megnyilvánulási formákat, mint például az erőszakra történő közvetlen vagy közvetett felhívást. A Bíróság vizsgálatának ebből a szempontból szigorúbbnak kell lennie. Mindenesetre, a mentelmi jog szabályain keresztül az államok fokozott védelmet biztosítanak a parlamenti beszédnek, aminek következtében a Bíróság beavatkozására feltételezhetően csak ritkán van szükség. Nem lehet kétséges, hogy a parlament hatékony működése kulcsfontosságú érték egy demokratikus társadalom számára, ezért a szabad véleménynyilvánítás parlamenti gyakorlásának időnként engednie kell a rendezett parlamenti munka, valamint a többi képviselő jogainak védelméhez fűződő legitim érdekeknek. A parlamenti vitára vonatkozó szabályok végső soron a döntéshozatal és a jogalkotás folyamatát, a jogalkotó szerv minden tagjának érdekeit szolgálják – lehetővé téve, hogy egyenlő feltételekkel vegyenek részt a parlamenti munkában –, illetve a társadalom egészének érdekeit szolgálják. A magyar Alkotmánybíróság feladata ennek kapcsán az volt, hogy megfelelő egyensúlyt találjon az egyes képviselők jogai és a hatékony parlamenti munka biztosítása között. A Bíróság egyetértett ezzel a megközelítéssel; hozzátéve, hogy a parlamenti kisebbség jogait is figyelembe kell venni.

A parlament belső működését érintő szabályok jól példázzák a parlamenti autonómia alkotmányos elvét. A részes államokban széles körben elismert, hogy a parlament jogosult – az alkotmányos kereteken belül – szabályozni belső ügyeit, például a rend fenntartását a viták során. A parlamenti autonómia kiterjed arra, hogy a parlament érvényt szerezzen a rendezett körülmények között zajló parlamenti munka biztosítását célzó szabályoknak. Erre néha a „parlamenti autonómia joghatóságaként” hivatkoznak. A nemzeti parlamentek belső működését érintő szabályok elvben a részes államok mérlegelési

jogkörébe tartoznak. A nemzeti hatóságok, parlamentek valóban jobb helyzetben vannak annak megítélésére, mint a nemzetközi bíróságok, hogy szükséges-e korlátozni a képviselők olyan jellegű megnyilvánulásait, amelyek zavarják a parlamenti vitát, vagy amelyek ellentétesek lehetnek a parlament hatékony működéséhez fűződő alapvető érdekekkel.

A részes államnak nyújtandó mérlegelési jogkör szélessége számos tényezőtől függ, például, hogy milyen típusú a szóban forgó kifejezés. A Bíróság megismételte, hogy a 10. cikk (2) bekezdése csupán szűk teret enged a politikai beszéd vagy a közérdekű kérdésekben folytatott viták korlátozására. A szabad parlamenti vita védelme kétségkívül elengedhetetlenül fontos egy demokratikus társadalomban. A parlamentben történő szabad véleménynyilvánítást illető védelem a parlament egészének érdekeit védi, ugyanakkor a szabad véleménynyilvánítás jogával nem lehet a parlament hatékony működését aláásó módon élni. A részes államok nagy többségében szankcionálható a parlamenti munka rendezett menetét zavaró beszéd vagy magatartás. A legtöbb államban szabályzat rendelkezik a parlament házszabályait helytelen beszéddel vagy magatartással megsértő képviselőkkel szemben alkalmazható fegyelmi intézkedésekről. Ilyen jellegű szabályok vannak érvényben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében és az Európai Parlamentben is. A parlamentek változatos fegyelmi intézkedéseket alkalmaznak, ilyen például a rendreutasítás, figyelmeztetés, felszólaláshoz való jog megvonása, kizárás az ülésről, pénzügyi szankciók. A fegyelmi intézkedések természetének és mértékének különbözőségei ellenére úgy tűnik, hogy a részes államok általában elfogadják, hogy a visszaélészerű parlamenti beszéd vagy magatartás szankcionálásának szabályozására szükség van. Ezt szem előtt tartva, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy nyomós közérdek fűződik annak biztosításához, hogy a parlament – tiszteletben tartva a szabad vita kívánalmát – hatékonyan tudjon működni egy demokratikus társadalomban. Ennélfogva, ahol a fegyelmi szabályok mögöttes célja kizárólag a parlament hatékonyságának biztosítása, a mérlegelési jogkörnek szélesnek kell lennie.

Mindazonáltal a Bíróság hangsúlyozta, hogy a nemzeti mérlegelési jogkör a visszaélészerűnek tekinthető parlamenti beszéd vagy magatartás szankcionálását illetően nagyon fontos, de nem korlátlan. A demokrácia nem azt jelenti, hogy mindig a többség nézeteinek kell érvényesülnie: egyensúlyt kell elérni, biztosítva a kisebbséghez tartozókkal szembeni tisztességes és megfelelő bánásmódot, valamint elkerülve az erőfölénnyel való visszaélést. Ennek megfelelően, a parlamenti autonómiával nem szabad

visszaélni a képviselők véleménynyilvánítási szabadságának – ami egy demokráciában elengedhetetlen a politikai vitához – elnyomása céljából. Összeegyezhetetlen lenne az Egyezmény céljával és tárgyával, ha a szerződő államok a parlamenti autonómiára hivatkozva mentesülnének a felelősség alól a szabad véleménynyilvánítás parlamenti gyakorlásával kapcsolatban. Hasonlóképpen, a parlament belső működésére vonatkozó szabályok nem szolgálhatnak alapul az erőfölénnyel való visszaéléshez a többségnek az ellenzékkel szemben. A Bíróság szerint fontos megvédeni a parlamenti kisebbséget a többség visszaéléseivel szemben, ennél fogva különös gondossággal vizsgálandó minden olyan intézkedés, amelyet kizárólag vagy elsősorban az ellenzék hátrányára használnak.

A Bíróság készséggel elfogadta, hogy a kérelmező képviselők parlamenti magatartására szükséges volt valamiképp reagálni, és azt is, hogy a reakció az Országgyűlés autonómiagyakorlásának része. A Bíróságnak azt kellett megállapítania, hogy a kérdéses beavatkozás arányos volt-e az elérni kívánt legitím célokkal, és a nemzeti hatóságoknak a beavatkozás igazolására felhozott indokai „megfelelőek és elégségesek” voltak-e. A Bíróság leszögezte, hogy egy transzparens vagy egy tábla megjelenítése az Országgyűlésben nem hagyományos módja annak, hogy a képviselők kifejezzék nézeteiket egy adott téma parlamenti vitája során. A kérelmezők viselkedésükkel megzavarták az Országgyűlés rendjét. Ugyanazt az üzenetet szabadon közölhették volna egy szabályos felszólalás keretében is, és ha ezt tették volna, úgy annak teljesen más következményei lettek volna. A megafon használata is nyilvánvalóan megzavarta a rendet. A kérelmezőket nem azért szankcionálták, mert kifejezték nézeteiket az adott kérdéskörrel szemben parlamenti vitában, hanem a megnyilvánulásuk ideje, helye és módja miatt. Ezt az a tény is alátámasztja, hogy az eljárásban nem vizsgálták a kérelmezők véleménynyilvánításának tartalmát. Nincs ok kételkedni afelől, hogy a kérelmezőkre kiszabott – és általuk kifogásolt – fegyelmi szankciókat olyan indokokkal támasztották alá, amelyek relevánsak a legitím célok elérése, vagyis a zavargás megelőzése és a többi parlamenti képviselő jogainak megvédése szempontjából.

A Bíróság ugyanakkor nem tartotta szükségesnek eldönteni – szem előtt tartva az állam széles mérlegelési jogkörét –, hogy ezek az indokok önmagukban elegendőek-e annak alátámasztására, hogy a vitatott beavatkozás „szükséges” volt-e. A Bíróság inkább arra összpontosított, hogy a kérelmezők a véleménynyilvánítás szabadságához való jogának korlátozását hatékony és megfelelő biztosítékok kísérték-e a visz-

szaelesekkel szemben. A tisztességes eljárás és az eljárási garanciák olyan tényezők, amelyeket figyelembe kell venni a véleménynyilvánítás szabadságába történő beavatkozás arányosságának értékelésekor. Ebben az összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy a parlament hatalmának gyakorlása – a képviselő rendbontó magatartásának szankcionálása – során tiszteletben kell tartania a 10. cikkben foglalt arányosság elvét. Az arányosság elvének való megfeleléshez többek között az szükséges, hogy a kiszabott szankció összhangban legyen a fegyelemsértés súlyosságával. Másrészt viszont a Bíróságnak is kellően figyelembe kell vennie a parlament autonómiáját az érdekek mérlegelésekor. Ezt, valamint a részes államok széles mérlegelési jogkörét szem előtt tartva, két különböző helyzetet kell megkülönböztetni.

Az első helyzet az, amikor a parlament – hatáskörét egyértelműen túllépve, önkényesen vagy rosszhiszeműen eljárva – a szankció kiszabásával nem felel meg az előírásoknak, illetve a szankció nyilvánvalóan aránytalan az állítólagos fegyelemsértéshez képest. Ilyenkor a parlament nem hivatkozhat az autonómiájára a szankció kiszabásának igazolása érdekében; az eljárást alá kell vetni a Bíróság teljes körű ellenőrzésének. A második helyzet az eseteknek azon köre – amelybe a jelen ügy is tartozik –, amikor a szankcionált képviselő számára nem biztosítottak alapvető eljárási garanciák a parlamenti eljárás során arra vonatkozóan, hogy vitathassa a rá kiszabott fegyelmi intézkedéseket. Ez a 10. cikk szerinti eljárási követelmények szempontjából vet fel kérdést. A kormány különbséget tett az azonnali szankciók – például beszédhez való jog megvonása, ülésről történő kizárás – között, amelyek a képviselő véleménynyilvánításának azonnali megakadályozását jelentik, és az olyan szankciók között – mint a pénzbírság –, amelyek utólagos természetűek (*ex post facto*). A Bíróság szerint az eljárási garanciák a különböző típusú szankciók tekintetében eltérőek lehetnek. Az azonnali szankciókat a parlament rendjének súlyos megzavarása esetén szabják ki. Alkalmazásukat megelőzően az eljárási garanciák figyelmeztetést tesznek szükségessé, ám az is elképzelhető, hogy szélsőséges esetben figyelmeztetésre sincs szükség. Ilyenkor az indok az lehet, hogy a képviselő egyértelműen sértő beszéde vagy magatartása semmissé teszi a véleménynyilvánítás szabadságához való jogát, illetve joggal való visszaélésnek tekinthető.

Jelen esetben csak az utólagos fegyelmi szankciók merültek fel. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy a jogállamiság a demokratikus társadalom egyik alapelve. A jogállamiság többek között azt jelenti, hogy a hazai jogban léteznie kell jogvédelmi mecha-

nizmusnak a hatóságok önkényes, az Egyezmény által biztosított jogokba való beavatkozásaival szemben. A Bíróság megítélése szerint az eljárási garanciáknak tartalmazniuk kell a képviselő számára minimum a meghallgatás jogát a parlamenti eljárásban, mielőtt szankciót szabnak ki rá. A meghallgatáshoz való jog – a bírósági eljárásokon túl – egyre inkább alapvető eljárási elvként jelenik meg a demokratikus államokban, amint azt az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikk (2) bekezdésének a) pontja is kimondja.¹⁶ A meghallgatáshoz való jog érvényesítésének módját a parlamenti környezethez kell igazítani; tekintettel a parlamenti kisebbséggel szembeni tisztességes és megfelelő bánásmód biztosítására, valamint kizárva a többség erőfölénnyel való visszaélését. A házelnöknek a funkciói gyakorlása során személyes előítélettől vagy politikai elfogultságtól mentesen kell eljárnia. Az eljárási garanciák különösen lényegesek, mivel egy fegyelmi szankció által sújtott képviselő a szankcióval szemben nem jogosult parlamenten kívüli jogorvoslatra. Továbbá, minden fegyelmi büntetést utólag kiszabó határozatot indokolással kell ellátni, lehetővé téve ezzel az érintett képviselő számára az intézkedés indokának megértését, valamint a nyilvánosság számára valamiféle ellenőrzést.

A kérdéses időszakban a hazai szabályozás nem nyújtott semmiféle lehetőséget az érintett képviselők számára az eljárásban való részvételre, nevezetesen arra, hogy meghallgassák őket. Az eljárás a házelnök pénzbírság kiszabására vonatkozó írásos javaslatból és annak vita nélküli elfogadásából állt. Az eljárás így a kérelmezőknek nem nyújtott semmiféle eljárási garanciát. Egyik döntés sem tartalmazott releváns indokot arra vonatkozóan, hogy a kérelmezők cselekedeteit miért tekintették az Országgyűlés rendjét súlyosan sértőnek. A kormány azt állította, hogy a kérelmezők a házelnök által javasolt intézkedéseket vitathatták a plenáris ülésen, a Házbizottság előtt, illetve az illetékes bizottság előtt. A Bíróság azonban úgy találta, hogy egyik sem kínált hatékony eszközt a kérelmezők számára arra, hogy a házelnök javaslatát vitathassák. Lehetőségeik az Országgyűlés előtti felszólalásra, valamint a parlamenti szervekhez benyújtott indítványra korlátozódtak, annak garanciája nélkül, hogy érveiket figyelembe veszik a fegyelmi eljárás során. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy az Országgyűlésről szóló törvény 2014. március 4-én hatályba lépett módosítása lehetővé tette a megbírságot képviselők számára, hogy jogorvoslatért folyamodjanak, valamint észrevételeket tegyenek egy országgyűlési bizottság előtt. Úgy tűnik tehát, hogy a szükséges minimális eljárási garanciák életbe léptek. A módosítás azonban nem befolyásol-

ta a kérelmezők helyzetét. Mindezekre tekintettel a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kifogásolt beavatkozás a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába nem volt arányos az elérni kívánt, törvénybe foglalt célokkal, mert nem kísérték megfelelő eljárási garanciák. A Bíróság ezért kimondta, hogy a beavatkozás nem volt „szükséges egy demokratikus társadalomban”, és a 10. cikket megsértették.

Kóczyán Sándor

JEGYZETEK

1. 68453/13. számú kérelem.
2. Az EJEB 2016. február 23-án kelt ítélete.
3. P.B és J.S Ausztria elleni ügye (18984/02. számú kérelem, az EJEB 2010. július 22-én kelt ítélete), illetve Schalk és Kopf Ausztria elleni ügye (30141/04. számú kérelem, az EJEB 2010. június 24-én kelt ítélete).
4. 40454/07. számú kérelem.
5. A Nagykamara 2015. november 10-én kelt ítélete.
6. 48226/10. és 14027/11. számú kérelmek.
7. Az EJEB 2015. december 1-jén kelt ítélete.
8. 3111/10. számú kérelem, az EJEB 2012. december 18-án kelt ítélete.
9. 22947/13. számú kérelem.
10. Az EJEB 2016. február 2-án kelt ítélete.
11. A Nagykamara 2015. június 16-án kelt ítélete. Az ítélet összefoglalóját lásd: *Fundamentum* 2015/2–3, 129–135.
12. 42461/13. és 44357/13. számú kérelmek.
13. „49. § (4) *Ha a képviselő az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait megszegi, az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéből, illetve a képviselővel szemben pénzbírság kiszabását. A javaslatban meg kell jelölni az intézkedés okát, illetve – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is.*” A bekezdést később a 2014. évi XIV. törvény 36. § (2) bekezdése módosította.
14. A Nagykamara 2016. május 17-én kelt ítélete.
15. Karácsony és mások, illetve Szél és mások Magyarország elleni ügyei. Az ítéletek összefoglalóját lásd: *Fundamentum* 2014/4, 107–111.
16. A megfelelő ügyintézéshez való jog. „(2) *Ez a jog magában foglalja: a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák.*”

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

36/2015. (XII. 16.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság
Alaptörvény T) cikk (1) – jogszabályalkotás
kritériumai*

*Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdés – jogszabályi
hierarchia*

*Alaptörvény 38. cikk (1) és (3) bekezdés – nemzeti
vagyon alkotmányos kezelése*

Ötvenkét országgyűlési képviselő utólagos normakontroll eljárás keretében kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) vizsgálja felül a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) 1. pont e)–j) alpontjai és 2. pontja Alaptörvénnyel való összhangját, és az érintett rendelkezéseket közzétételükre visszamenőleges hatállyal semmisítse meg. Az indítványozók álláspontja szerint a Korm. határozat rendelkezései törvény alatti szabályozási szinten nem szabályozhatóak, illetve törvényellenes rendelkezéseket tartalmaznak, ezért sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, illetve az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerinti, általánosan kötelező magatartási szabályra vonatkozó jogalkotási alapelvet.

Az indítványozók szerint a Korm. határozat 1. és 2. pontjai normatív jellegűek, ezért az AB hatáskörébe tartozik ezen rendelkezések vizsgálata. Az országgyűlési képviselők úgy érveltek, hogy Korm. határozat 1. pont e)–i) alpontjai ellentétesek a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nfatv.) 15. és 18. §-ában a Nemzeti Földalapba tartozó földek eladására meghatározott alapelvekkel és eljárási szabályokkal, mert az Nfatv. meghatározott céloktól eltérő célra, szűkebb személyi kör számára és más eljárásban – nem a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet, hanem a kormányhivatalok által lebonyolított eljárásban – írja elő a földrészteltek értékesítését.

Az indítványozók előadták továbbá, hogy a Korm. határozat az 1. pont j) alpontjában szereplő „magyar” feltétel előírása révén nem megengedhető módon szűkíti le a törvény rendelkezéseit.

Az indítványozók szerint a Korm. határozat 2. pontja, ellentétes az Nfatv. 28. §-ával, amiért előír-

ja, hogy az állami tulajdonú földterületek értékesítéséből származó bevétel kizárólag Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására használható fel, holott az Nfatv. szerint az ilyen bevételt földvásárlásra, valamint a földbirtok-politikai célok megvalósítására kell fordítani.

Az indítványozók álláspontja szerint a Korm. határozat támadott rendelkezései sértik a jogállamiságot, általánosan kötelező magatartási normát írnak elő alaptörvény-ellenesen, míg a Korm. rendelet támadott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésével, amely alapján a kormány rendelete nem lehet ellentétes törvénnyel. Továbbá sem a Korm. határozat, sem a Korm. rendelet nem tesz eleget a nemzeti vagyon alkotmányos kezelési követelményeinek.

Az Alkotmánybíróság az indítvány egészének figyelembevételével mellett megállapította, hogy az indítványozók a nemzeti vagyon alkotmányos kezelésének (Alaptörvény 38. cikk) sérelmét abban látják, hogy a Korm. határozat normatív rendelkezései nem szolgálják a közérdeket, a természeti erőforrások megóvását, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételét. Továbbá a Korm. határozat sérti azt az elvet, miszerint a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeit sarkalatos törvénynek kell meghatározni.

Az indítványozók kezdeményezték továbbá a Nemzeti Földalapba tartozó földrészteltek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2. § (3) bekezdése, 29. § (2)–(3) bekezdései, 32. §-a, valamint a 33. § (2) bekezdésében az „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrésze Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát, és kérelmeztek az érintett jogszabályi rendelkezések [az azokat megállapító, a Nemzeti Földalapba tartozó földrészteltek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet és a földhivatalok, valamint a Földmérési és Távérzékelési Intézet feladatairól, illetékességi területéről, továbbá egyes földhivatali eljárások részletes szabályairól szóló 373/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 285/2015. (X. 5.) Korm. rendelet kihirdetésére visszamenőleges hatályú] megsemmisítését.

A Korm. rendelet támadott rendelkezései az országgyűlési képviselők szerint azért alaptörvény-ellenesek, mert ellentétesek az Nfatv.-vel, sarkalatos

törvényi szintre tartozó kérdéseket szabályoznak, illetve nem felelnek meg a nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó alapelveknek. Az indítványozók szerint az, hogy a három hektárnál nagyobb földrészletek árverésénél a kormányhivatalok működnek közre, azt jelenti, hogy a kormányhivatalok gyakorolják e tekintetben a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet törvényben megállapított hatáskörét. Az indítvány kitért arra is, hogy a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdésében foglalt, a magyar állampolgárságot előíró feltétel a törvényi feltételrendszerből a „magyar állampolgárságú” jelző használata révén meg nem engedhető módon eltér. Az indítványozók úgy vélték továbbá, hogy a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdése ellentétes az Nfatv. 18. § (2) bekezdésével, mert nem írja elő a törvényben szereplő, életvitelszerűsége vonatkozó feltételt.

Az ügy előadó bírója *Sulyok Tamás* volt.

Az Alkotmánybíróság az indítvány formai és tartalmi követelményeknek való megfelelését vizsgálva megállapította, hogy az a határozott kérelemmel szembeni követelményeknek csak részben tesz eleget. A testület szerint a Korm. rendelet és Korm. határozat egyes rendelkezéseit támadó indítvány nem tartalmaz érdemi alkotmányjogi érvelést az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésével, a nemzeti vagyon alkotmányos kezelésével összefüggésben. *„Tekintettel arra, hogy a több indítványi elemből álló indítvány számos indítványi elemének az indokolása teljesen hiányzott – figyelemmel a hiánypótlás céljára és annak törvényi határidejére – a jelen esetben az Alkotmánybíróság nem rendelt el hiánypótlást”*, és ezzel párhuzamosan több indítványi elem vizsgálatát visszautasította.

Az AB a Korm. rendelet négy elemét vizsgálta érdemben.

A földek értékesítésében közreműködő kormányhivatalok szerepével kapcsolatban a testület kimondta, hogy az indítványozók azon állítása, miszerint a földek értékesítése ténylegesen a kormányhivatalok hatáskörébe került, a támadott rendelkezések alapján nem igazolható. Az Alkotmánybíróság szerint a kormányhivatalok ezen hatásköre a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 16. § (1) bekezdésén alapszik, amelynek értelmében *„[a] fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását”*. A kormányhivatalok az NFA-val megkötendő együttműködési megállapodások alapján járnak el, a földrész-

letek eladása során a Magyar Állam polgári jogi jogviszonyokban történő képvisellete továbbra is az Nfatv.-ben meghatározott feladata, hatásköre és felelőssége marad. A pályázati eljárás nyertesével a Korm. rendelet 23. § (1) bekezdése alapján az NFA köti meg a szerződést, ezért az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését a Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése, 29. § (2) bekezdése, 32. §-a, valamint a 33. § (2) bekezdésében szereplő *„és a közreműködő kormányhivatal”* szövegrésze nem sérti.

A magyar állampolgárság megkövetelésével kapcsolatban az AB megállapította, hogy a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdésében a *„magyar állampolgárságú”* szövegrész 2015. november 11-én hatályát veszítette, ezért már nem veti fel az indítványozók által kifogásolt alkotmányossági problémát, miszerint a földforgalmi törvényhez képest a Korm. rendelet többletfeltételt írt elő.

Az indítványozók kérték a Korm. rendelet vizsgálatát abból a szempontból is, hogy az sérti-e az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdését, amely szerint *„nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével”*. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. rendelet támadott rendelkezései a kormányhivatalok igénybeviteléről és az árverések lebonyolításának technikai részletszabályairól szólnak, és nem a nemzeti vagyonba tartozó földrészletek átruházásának céljáról. Továbbá, az értékarányosság követelménye is teljesül, mert a földrészlet kikiáltási ára nem lehet kevesebb az értékbecslésben megállapított vagy egyéb módon kiszámított összegnél. Minderre tekintettel a Korm. rendelet támadott rendelkezései a testület szerint nem ellentétesek az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésével.

A Korm. rend. 29. § (3) bekezdésében az *„életvitelszerűség”* követelménye helyett a földműves szó szerepel feltételként a földárverező személyére nézve, ami az indítványozók szerint ellentétes az Nfatv. 18. § (2) bekezdésével, amely szerint az eladás, haszonbérbe adás és csere során előnyben kell részesíteni az élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személyeket. Az Nfatv. sem az életvitelszerűséget – amely a testület szerint azonos az élethivatásszerűséggel –, sem a földműves fogalmát nem határozza meg, azonban az AB szerint a józan ész és a szavak általánosan elfogadott jelentése, valamint a szabályozási környezet alapján a földműves szó értelmezhető úgy, hogy az fedi az *„élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy”* fogalmát, azaz a földműves élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy. Erre az

értelmezésre tekintettel az AB úgy ítélte meg, hogy a két rendelkezés fogalomhasználata között nem áll fenn ellentét, ezért nem sérül az Alaptörvény 15. § (4) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság ezek után a Korm. határozat támadott rendelkezéseinek Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta meg. A Korm. rendelet kapcsán már vizsgált, azonos témákra vonatkozó rendelkezéseket a testület nem találta alaptörvény-ellenesnek.

A Korm. határozat 2. pontját ellenben alkotmányellenesnek ítélte az AB. A Korm. határozat 2. pontja meghatározza, hogy „[a]z állami tulajdonú földterületek értékesítéséből származó bevétel kizárólag Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására használható fel”. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. határozat ezen pontja normatív, mert kötelező magatartási szabályt ír elő a Kormány, illetve alárendelt szerve vonatkozásában. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. § (1) bekezdés b) pontja alapján a Kormány normatív határozatban azonban kizárólag szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozhatja. Az állami tulajdonú földterületek értékesítéséből származó bevétel felhasználásának meghatározása azonban az AB megítélése szerint nem tartozik a Kormány szervezetét, működését, tevékenységét vagy cselekvési programját érintő olyan normák közé, amelyről a Kormány határozatban rendelkezhetne, mert az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése értelmében „[n]emzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni”. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése az adott tárgykör (nemzeti vagyon átruházásának célja) vonatkozásában az arra előírt jogforrási szint meghatározásával lényegében kivonta az adott tárgykör szabályozását a Kormány hatásköréből, hiszen a nemzeti vagyon átruházásának céljáról sem kormányrendeletben, sem kormányhatározatban nem lehet rendelkezni. Az AB azonban azt is kimondta, hogy önmagában a jogszabályi rendelkezés megismétlése még nem alapozza meg az alaptörvény-ellenességet, azonban jelen esetben a Korm. határozat az Nfatv. 28. §-tól eltérően rendelkezik a földrészelek hasznosításából származó bevételekről, amikor előírja, hogy azokat földvásárlásra, valamint az Nfatv. 15. §-ában meghatározott földbirtok-politikai irányelvek megvalósítására kell fordítani. A Korm. határozatban szereplő, „Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására” vonatkozó fordulat tágabb felhasználási kört határoz meg, mint amelyet az Nfatv.-ben szereplő földvásárlási és földbirtok-politikai célok lehetővé tesznek, ennek követ-

keztében a Korm. határozat 2. pontja magasabb szintű jogszabályi (törvényi) rendelkezéssel ellentétes, ezáltal sérti az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdését.

A határozathoz három alkotmánybíró párhuzamos indokolást, négy pedig különvéleményt fűzött.

Lévay Miklós párhuzamos indokolása szerint a többség tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a Korm. rendelet szerinti „földműves” azonos az Nfatv. szerint élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy kategóriájával. A két jogszabályhely fogalomhasználata között álláspontja szerint ellentét van, azonban mivel a két rendelkezés szabályozási köre nem esik egybe – mert a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdése azt szabályozza, hogy ki vehet részt az árverési eljárásban árvezőként, míg az Nfatv. 18. § (2) bekezdése azt, hogy az eladás, a hasznobérbe adás és a csere során kiket kell előnyben részesíteni –, ezért ez nem feltétlenül vezet tartalmi ellentétre. A tartalmi ellentét vizsgálatát Lévay szerint az Alkotmánybíróságnak az eltérő fogalomhasználatra figyelemmel kellett volna elvégeznie.

Stumpf István párhuzamos véleményében azt kifogásolta, hogy az előadó alkotmánybíró, Sulyok Tamás nem kért hiánypótlást az indítvány kiegészítésére. A hiánypótlásra vonatkozó szabályok elemzése előtt Stumpf elvi szinten leszögezte, hogy az alkotmánybírói eljárás szabályainak álláspontja szerint „nem az a célja, hogy az Alkotmánybíróság minél több indítványt minél egyszerűbben – formálisan – lezárjon, hanem az, hogy a valós alkotmányjogi problémákra lehetőség szerint – ha erre az indítvány alkalmas vagy alkalmassá tehető – érdemi választ tudjon adni. Az Abtv.-ben szabályozott hiánypótlás jogintézményét ebben a fényben kell értelmezni.” Ezt követően előadta, hogy az Abtv. 58. § (1) bekezdése alapján lehetséges olyan értelmezés, hogy az előadó alkotmánybíró nem köteles hiánypótlás elrendelésére, azonban az Abtv. további rendelkezéseinek együttes értelmezésével – Stumpf István szerint – az Abtv. összességében kötelezővé teszi az Alkotmánybíróság mint intézmény számára, hogy a törvényben előírt követelményeknek meg nem felelő indítvány egyes hiányosságainak pótlására az eljárás során egyszer – akár a főtitkár, akár az előadó alkotmánybíró útján – felhívja az indítványozót. Ezzel az értelmezéssel összhangban áll az Ügyrend 25. § (4) bekezdése, 33. § (1) bekezdés a) pontja és (3) bekezdése, amelyek alapján az előadó alkotmánybíró szükség esetén köteles hiánypótlás elrendelésére, és az AB e nélkül nem utasíthatja vissza az indítványt annak hiányosságai miatt. A párhuzamos indokolás kitért arra is, hogy fontos lenne nagyobb figyelmet fordítani arra, hogy az in-

dítványozótól milyen részletességű indokolás várható el; Stumpf szerint ugyanis a többségi határozat több ponton is az elvárhatónál magasabb szintű indokolást és bizonyítást várt el az indítványtól.

Balsai István különvéleményében kifejtette, hogy a termőföldek értékesítéséből származó bevételek felhasználása érintheti a központi költségvetést, ezért a testületnek vizsgálnia kellett volna, hogy van-e hatásköre az indítvány elbírálására. A Korm. határozat 2. pontjával kapcsolatban az alkotmánybíró a többségtől eltérően úgy ítélte meg, hogy a termőföldek értékesítéséből származó bevételeknek az Nfatv. szerintinél tágabb célokra való felhasználása általános jellegű megfogalmazás ugyan, de nem normatív, hanem csak egy cselekvési szándékot jelez, ezért Balsai szerint nem kellett volna alaptörvényellenességet megállapítani.

Kiss László különvéleményében felvetette, hogy a homályos tartalmú indítványi elemek rekonstruálása helyett az AB hiánypótlást is kérhetett volna, mivel azonban ezt nem tette meg, úgy gondolta, hogy a testületnek „indítványozóbarát” módon kellett volna kezelnie a beadványt. Stumpf Istvánhoz hasonlóan Kiss is felteszi a kérdést, hogy vajon mi lehet a kérelem határozottságának objektív mércéje, és ha ilyen nem azonosítható, akkor vajon az Alkotmánybíróság döntésén múlik-e egy indítvány kezelése. Kiss különvéleményében többek között kitér arra, hogy a kormányhivatalok árveréseken való közreműködése nem hatáskör-delegálás, hanem polgári jogügyletben való közreműködés, és ezért a rendelkező rész 2. pontjában szereplő elutasítás helyett a Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése, 29. § (2) bekezdése, 32. §-a, valamint a 33. § (2) bekezdésében szereplő „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrésze alaptörvény-ellenességét és megsemmisítését kellett volna megállapítani. A Korm. rendeletben szereplő „földműves” fogalom és az Nfatv.-beli „élethivatásszerű mezőgazdasági tevékenységet folytató személy” fogalma között Kiss álláspontja szerint ellentmondás van, mert a földforgalmi törvény 18. § 5. § 7. pontja másképpen határozza meg a földműves fogalmát, mint az Nfatv. rendelkezése. Nem tartalmazza ugyanis az „élethivatásszerűséget” mint feltételt sem, ezért a kiegészítő mezőgazdasági tevékenység végzése is – egyéb feltételek fennállása esetén – elegendő a földművessé minősüléshez. Ezt a megengedőbb földművesfogalmat alkalmazza a Korm. rendelet, eltérve tehát az Nfatv. fogalomkészletétől, amivel ugyancsak ellentétbe kerül az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésével. Ebből következően a különvélemény amellett érvelt, hogy ezt a rendelkezést is alaptörvény-ellenessé kellett volna nyilvánítani, és meg kellett volna semmisíteni.

VÉLEMÉNY

Ahogy arra Stumpf István és Kiss László is felhívta a figyelmet, a határozat alakulásban a fő tényező a hiánypótlás elmaradása volt, mivel az indítvány kiegészítés nélkül számos elemében nem volt alkalmas az elbírálásra. Az, hogy az előadó alkotmánybíró, Sulyok Tamás nem rendelt el hiánypótlást, olyan helyzetet eredményezett, hogy az Alkotmánybíróságnak nem is kellett a Földet a gazdának! Program legfontosabb alkotmányossági problémáiról állást foglalnia. Sulyok Tamás nem meggyőző érveléssel – a hiánypótlás céljára hivatkozással – indokolta a hiánypótlás mellőzését. Azonban a hiánypótlás célja és jelentősége éppen abban áll, hogy az AB-hoz érkező indítványokat alkalmassá tegye az elbírálásra, hogy ezzel az Alkotmánybíróság – betöltve alkotmányos funkcióját – valódi alapjogvédelmet és alkotmányos állami működést biztosítson.

Zsugyó Virág

3/2016. (II. 22.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság
Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog*

Az alapvető jogok biztosa indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) semmisítse meg Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 7. § (3) bekezdését, mivel az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében és a II. cikkben foglaltakkal. A támadott rendelkezés alapján, aki életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el, a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el. Ez az indítványozó szerint sérti a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot, mivel a hajléktalanság, a közterületen élés közigazgatási bírsággal történő büntethetőségét teremti meg az önkormányzat teljes közigazgatási területén, legitim alkotmányos cél és indok nélkül, önmagában. Az Ör. támadott rendelkezése nyilvánvalóan a közterületen életvitelszerűen tartózkodó, hajléktalan személyeket érinti, mivel lakhely hiányában számukra nem, vagy csak kivételesen áll rendelkezésre a holmijuk tárolására hely, így azokat szükségszerűen maguknál tartják. Következésképpen az önkormányzat akkor, amikor az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületi tárolását, illetve elhelyezését tiltja és szankcionálja, azzal hatásában a közigazgatási területén lényegében általánosságban az életvitelszerű közterületi tartózkodást bünteti a közösségi

együttelési szabályok megsértése címén, nem hagyva szabadon használható közterületet a hajléktalan személyek életvitelszerű tartózkodása céljából.

Az ügy előadó bírása *Varga Zs. András* volt.

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy milyen alanyi körre, illetve milyen magatartásra vonatkozik a támadott Ör. A közterületen való életvitelszerű tartózkodás szankcionálását az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében adott felhatalmazás biztosítja, amely alapján ezt a magatartást a jogalkotó szabálysértéssé nyilvánította. Emiatt a helyi önkormányzatoknak csak arra van felhatalmazása, hogy kijelöljék az életvitelszerű tartózkodás szempontjából tiltott közterületek körét, aminek a kaposvári önkormányzat indítvánnyal nem támadott rendelete tett eleget. Az AB ebből azt a következtetést vonta le, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése alapján, ha a törvényhozó élt a jogalkotói felhatalmazással, akkor a közterületi életvitelszerű tartózkodást és annak tartalmát a támadott szabálysértési tényállás szerint megtöltő magatartásokat helyi önkormányzat nem nyilváníthat jogellenessé, és nem szankcionálhat, így tehát azt kellett megvizsgálni, hogy az Ör. ellentétes-e ezzel a követelménnyel.

A közösségi együttélés alapvető szabályai, valamint ezek elmulasztása jogkövetkezményeinek meghatározására az önkormányzatokat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 143. § (4) bekezdés d) pontja hatalmazza fel. A felhatalmazó rendelkezést a testület a 29/2015. (X. 2.) AB határozatban vizsgálta, amelyben nem állapított meg alaptörvényellenességet, ezért a felhatalmazás alapján megalkotott önkormányzati rendeletek alkotmányosságát esetről esetre mérlegeli.

Az Ör. vizsgálata során az Alkotmánybíróság figyelembe vette a Somogy Megyei Kormányhivatal vezető kormány megbízott álláspontját is, aki kifejtette, hogy az Ör. megalkotására azért volt szükség, mert egyes városrészekben a lakosság közérzetét, biztonságérzetét negatívan befolyásoló jelenség, hogy egyes lakossági csoportok lakóházaik előtt a járdát, egyéb közterületet elfoglalva, bútorokat kirakva élik mindennapi életüket, a járdát teljes egészében elfoglalva akadályozzák a gyalogos közlekedést, így pedig lehetetlenné teszik a közterület funkciójának megfelelő használatát.

Az Alkotmánybíróság ezért úgy ítélte meg, hogy a támadott rendelkezés kellően egyértelmű, nem sérül a jogállamiság, jogbiztonság elve. A jogalkalmazó számára ugyanakkor alkotmányos követelményt állapított meg, amely szerint az Ör. 7. § (3) bekezdése nem értelmezhető úgy, hogy az magában foglalná

a közterületen élést mint szabálysértést, tehát a rendelkezés az Ör. hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre nem alkalmazható.

Az emberi méltósághoz való jog sérelmét sem találta megalapozottnak az AB, mivel az Ör. támadott rendelkezése, ahogy azt megállapították, nem alkalmazható a hajléktalan léttel összefüggő cselekményekre, továbbá nem talált összefüggést az emberi méltósághoz való jog és a között, hogy valaki tárolhatja-e vagy sem közterületen az ingóságait.

A határozathoz *Czine Ágnes*, *Kiss László* és *Lévay Miklós* alkotmánybírák fűztek különvéleményt, míg *Stumpf István* párhuzamos indokolást terjesztett elő.

Stumpf István párhuzamos indokolása tartalmát tekintve akár különvélemény is lehetne, mivel arra mutat rá, hogy a többségi döntés indokolása szerint nincs összefüggés az Ör. támadott rendelkezése és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglaltak között, azonban *Stumpf* szerint, ha ez valóban így lenne, akkor nem kellett volna alkotmányos követelményt megállapítani.

Czine Ágnes a többségtől eltérően úgy ítélte meg, hogy az Ör. támadott rendelkezése tekintetében nem érvényesülnek a jogbiztonság követelményei, mert nem egyértelmű, hogy a jogalanyok milyen körére vonatkozik, ezért szerinte alaptörvény-ellenes az Ör., és a 7. § (3) bekezdését meg kellett volna semmisíteni.

Kiss László és a különvéleményéhez csatlakozó *Lévay Miklós* szerint az Ör. 7. § (3) bekezdésének potenciális alanyai a hajléktalan személyek, ezért azaz, hogy Kaposvár teljes területén szankcionálja az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen tárolását, nem hagy szabadon használható közterületet a hajléktalan személyek életvitelszerű tartózkodása céljából, ami ellentétes az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésével, mivel helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan minősítheti jogellenessé az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. *Kiss* álláspontja szerint az önkormányzat túllépi az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében adott felhatalmazás kereteit, ezért a sérül a jogbiztonság elve. Ezenfelül az ingóságok tárolásának az Ör. 7. § (3) bekezdésében történő módon való szankcionálása az életvitelszerűen közterületen tartózkodó személyek, a hajléktalanok körülményeit úgy lehetetleníti el, hogy az a különvéleményt megfogalmazó bírók szerint már az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát sérti.

Zsugyó Virág

Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés – közérdekű adatok megismeréséhez való jog

Az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz (a továbbiakban: AB), amelyben a Fővárosi Ítéltábla ítéletét támadta arra hivatkozással, hogy az abban foglaltak ellentétesek a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal. Az ítélet alapjául az indítványozónak a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalhoz (a továbbiakban: KEHI) az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) alapján benyújtott adatigénylése szolgált, melyben egy, a KEHI által készített vizsgálati jelentés (a továbbiakban: jelentés) másolatát kérte. A KEHI az adatigénylést arra hivatkozással tagadta meg, hogy az ellenőrzése során a kormány, a miniszterelnök, valamint a miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár utasítására járt el, ebből következően pedig a jelentés döntést megalapozó adatnak minősül, amely a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezt követően az indítványozó pert indított a közérdekű adatok kiadására. Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék ítéletben kötelezte a KEHI-t az adatok kiadására. A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla az ítéletet megváltoztatta, egyúttal a keresetet elutasította. Indokolásában a bíróság amellett érvelt, hogy a vizsgálati jelentés a megrendelő szerv döntésének megalapozását szolgálta, vagyis nem tekinthető a KEHI saját döntésének. Mivel pedig a jelentés a Kormány döntését előkészítő adat, így ebben az esetben alkalmazandó az Infotv. szerinti nyilvánosság kizárása. A másodfokú bíróság egyúttal utalt arra is, hogy a jelentés tekintetében a KEHI adatkezelőnek sem tekinthető, hiszen utasításra – és nem saját hatáskörben – tevékenykedett. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a közérdekű adatok megismeréséhez való jog szükségtelen korlátozását állította, tekintettel arra, hogy az ítélet a jelentést annak tartalmától függetlenül döntés megalapozását szolgáló adatnak minősítette. Az indítványozó nehezményezte továbbá azt, hogy a bíróság nem vizsgálta a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának körülményeit, valamint azt, hogy az ítélet nem minősítette adatkezelőnek a KEHI-t.

Az ügy előadó bírója *Stumpf István* volt.

Az AB a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alaptörvényi szabályainak vizsgálata kapcsán mindenekelőtt korábbi gyakorlatának fenntartása mellett, a konkrét eljárásban – figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkére – a bírói döntésnek, illetve ezzel összefüggésben a bírói jogértelmezésnek tágabban

az Alaptörvénnyel, szűkebben pedig a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal kapcsolatos összhangját vizsgálta. A testület azt vizsgálta, hogy összhangban áll-e a közérdekű adatok megismeréséhez való jog garantálásával az a bírói jogértelmezés, amely szerint a KEHI a jelentés szempontjából nem tekinthető az Infotv. szerinti adatkezelőnek, ezért az adatigénylés teljesítésére sem kötelezhető. Az AB mindenekelőtt hivatkozott a Fővárosi Ítéltábla ítéletében foglaltakra, amely ítélet többek között elismerte, hogy a KEHI közfeladatot ellátó szerv, valamint a jelentés közérdekű adatként történő elismerését sem vitatta. A konkrét ügyben a jogvita tárgyát az képezte, hogy vajon a vizsgálati jelentés kiadásának megtagadása a nevezett indokokkal jogszerű volt-e. Az AB ebből a bírósági érvelésből arra következtetett, hogy a bíróság elismerte a jelentés közérdekű adattartalmát, másrészt pedig, hogy azt a KEHI közfeladatot ellátó szervként készítette. Vagyis az adat kezelőjének a KEHI tekinthető. Az Alkotmánybíróság szerint tehát a bíróság – igaz, csak közvetve – elismerte, hogy a KEHI köteles lehetővé tenni, hogy a közérdekű adatokat tartalmazó jelentést bárki megismerhesse. Ezen általános, jogszabályi kötelezettség alól a bíróság a KEHI-t az Infotv. adatigény megtagadásának jogcímét biztosító azon rendelkezése alapján mentesítette, amely szerint a Kormány döntését előkészítő adat megismerésére tíz évig nincsen lehetőség. Az AB ezt követően arra hívta fel a figyelmet, hogy az ítélet másodsorban nem ismerte el a KEHI-t az adatigény teljesítésére kötelezett közfeladatot ellátó szervként. A jelentés vonatkozásában ugyanis nem tekinthető adatkezelőnek, hiszen annak elkészítését a Kormány utasítása alapján végezte. Az AB ezt követően az Infotv. azon alapvető szabályára hívta fel a figyelmet, amely szerint a közfeladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatot bárki megismerhesse. Ennek értelmében csak annak van relevanciája, hogy az adott szerv közérdekű adatot kezel-e. A testület megítélése szerint ez az „*általános érvényű kötelezettség*” még a címzetti kör szűkítésével sem korlátozható a közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelme nélkül. Az alapul szolgáló ítélet ugyanakkor ezt az általános kötelezettséget megszorítóan értelmezte azáltal, hogy a közérdekű adatot kezelő közfeladatot ellátó szervek értelmezési körét a törvény értelmező rendelkezésében feltüntetett adatkezelőkre korlátozta. Ezáltal pedig nem tett mást, mint a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot biztosító kötelezettséget csak az értelmező rendelkezés szerinti adatkezelőkre szűkítette, valamennyi közfeladatot ellátó szerv helyett. A testület megítélése szerint ugyanakkor az értel-

mező rendelkezésben foglalt adatkezelő fogalma a személyes adatok célhoz kötött kezeléséhez – és nem a közérdekű adatok célhoz kötöttségéhez – kapcsolódik. A bíróság tehát a személyes adatok kezelése szempontjából releváns kritériumot terjesztette ki a közérdekű adatok kezelésére is, vagyis a közérdekű adatok kezelését célhoz kötötte. A törvényi feltételek ebbéli kitágításával pedig szükségtelenül korlátozta a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot.

A testület ezt követően azt vizsgálta, hogy alkotmányos-e a bíróság jogértelmezése, amely a jelentést egészében döntést megalapozó adatnak tekinti, kizárva ezzel annak megismerhetőségét. A határozat abból indult ki, hogy főszabály szerint a közérdekű adatok nyilvánosak. Az adatigénylés tárgyát képező jelentés nyilvánosságtól elzárása csak a kért konkrét adatok relációjában vizsgálható, és ennek hiányában semmi esetre sem zárható ki a nyilvánosság a dokumentum egésze tekintetében. A konkrét ügyben nem volt megállapítható, hogy a jelentés tartalmának vizsgálatára sor került-e, e nélkül azonban a nyilvánosságkorlátozás törvényi okára való hivatkozás, illetve ez alapján az adatszolgáltatás megtagadása a közérdekű adatok megismeréséhez való jog szükségtelen és alaptalan korlátozását eredményezi. A tényleges tartalmi vizsgálat hiánya miatt az AB azon jogértelmezés alkotmányellenességét is megállapította, amely szerint a jelentés döntés megalapozását szolgálja, mindezt anélkül, hogy a korlátozás indoka igazolva lenne.

Dienes-Oehm Egon különvéleményében – amelyhez *Balsai István* és *Szívós Mária* csatlakozott – arra hivatkozott, hogy figyelemmel a 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendeletben foglaltakra a KEHI „*teljesítési segédként*” a kormány utasítására járt el, még hozzá a kormány államháztartási ügyekben való döntéshozó tevékenysége során. A döntéshozó és adatkezelő ebben az esetben a jelentés elrendelője, vagyis a kormány, amely helyett a KEHI nem volt jogosult az adatok kiadására.

Salamon László különvéleményének – amelyhez *Jubász Imre*, *Varga Zs. András* és *Szívós Mária* is csatlakozott – kiindulópontja a vonatkozó adatok döntéshozó jellegének kérdése volt. Fontosnak tartotta volna, hogy a többségi döntés elvégezze a kormány és a KEHI egymáshoz viszonyított alkotmányos szerepének vizsgálatát, különösen amiatt, mert a konkrét ügyben nem egyedileg megjelölt adatokra, hanem összefoglaló jelentésre irányult az adatigénylés.

Sulyok Tamás különvéleményében azt kifogásolta, hogy a testület alkotmányos követelmény megfogalmazása nélkül semmisítette meg a bírói döntést. Ennek álláspontja szerint azért is van jelentősége, mert a Legfelsőbb Bíróság egyik vonatkozó eseti döntése

alapján egységes jogalkalmazói döntésre lehet következtetni. A döntésnek különbséget kellett volna tenni aközött, hogy egy közfeladatot ellátó szerv az adatkezelő tevékenységet saját hatáskörben vagy megkeresés, megrendelés, utasítás alapján végzi-e. A kiszámítható jogalkalmazás megkövetelte volna alkotmányos követelmény megállapítását, amely szerint a megkeresésen alapuló adatkezelések esetében a megkereső is az adatigénylési eljárás résztvevője.

Mészáros Gábor

8/2016. (IV. 6.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés – közérdekű adatok megismeréséhez való jog

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság, jogbiztonság, visszaható hatályú jogalkotás tilalma

A köztársasági elnök (a továbbiakban: indítványozó) előzetes normakontroll eljárás kezdeményezésével a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Tv.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól (a továbbiakban: AB). A hivatkozott rendelkezések a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) tulajdonában álló gazdasági társaságok és az MNB által létrehozott alapítványok közérdekű és közérdekűből nyilvános adatainak megismerését korlátozták. A Tv. a gazdasági társaságok esetében az MNB alapvető feladatával kapcsolatban kezelt, rögzített és keletkezett adatokat döntés megalapozását szolgáló adatnak kívánta minősíteni, ezáltal azok nyilvánosságát a keletkezéstől számított harminc évig korlátozta volna. Az alapítványok tekintetében pedig csak az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó adatok nyilvánosságát kívánta biztosítani, azáltal, hogy az alapítvány által kezelt egyéb adat nyilvánosságát az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Ectv.) közhasznú szervezetekre vonatkozó rendelkezései alapján – a Tv. szerinti kivételekkel – kívánta korlátozni.

Az indítványozó mindenekelőtt arra hivatkozott, hogy az érintett szervezetek közpénzzel gazdálkodnak, és az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése értelmében az ezzel kapcsolatos adatok közérdekűek. A közérdekű adatok megismerésének nyilvánosság előli elzárása azzal, hogy ezeket az adatokat kivesszük a közérdekű adatok köréből, nem áll összhangban a közérdekű adatokhoz való hozzáférés alapjogának korlátozására vonatkozó alkotmányos követelmé-

nyekkel. A szabályozás a korlátozás tekintetében nem szükséges és nem is arányos, ráadásul a Tv. nem állapította meg a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog garanciáit sem. Az indítvány továbbá kifogásolta azt is, hogy a Tv. a fenti korlátozó rendelkezéseket a hatálybalépést megelőzően benyújtott, folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kívánta, ezáltal pedig a visszaható hatályú jogalkotás alkotmányos tilalmába ütközött.

Az ügy előadó bírója *Lenkovics Barnabás* volt.

Az AB mindenekelőtt abból az aspektusból vizsgálta az előzetes normakontroll indítványt, hogy vajon az megfelel-e a határozottság követelményének. Tekintettel arra, hogy az indítvány tartalmazta az AB hatáskörét megállapító és az indítványozó ebbéli jogosultságát megalapozó alaptörvényi rendelkezést, valamint arra, hogy az indítvány meghatározta a vizsgálandó jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény megsértett rendelkezését és az alkotmány sértés indokát, valamint határozott kérelmet is tartalmazott, ezért az AB szerint az indítvány határozottsága megállapítható volt. A testület ezt követően három kérdésben foglalt állást: egyrészt, hogy az alapítványok és a gazdasági társaságok által kezelt adatok közérdekű adatoknak tekinthetők-e, másrészt, hogy amennyiben igen, úgy a szabályozás korlátozza-e azok megismerését, harmadrészt pedig, hogy ebben az esetben a korlátozás alkotmányos-e.

Az első kérdés tekintetében az AB mindenekelőtt megállapította az MNB intézményi jellegét vizsgálva, hogy alkotmányos jogállású, független intézményről van szó, mely nem része a versenyszférának, ugyanakkor közfeladatot lát el, és közpénzzel gazdálkodik. Az Alaptörvény a közpénzekkel való gazdálkodással összefüggésben kifejezetten rögzíti az elszámolás, az átláthatóság és a közélet tisztaságának elvét azáltal, hogy kimondja: a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok. Figyelemmel továbbá az MNB-re vonatkozó törvényi szabályokra, ha az MNB feladataival és céljaival összhangban gazdasági társaságot alapít, vagy alapítványt hoz létre, az ehhez szükséges vagyoni hozzájárulás közpénz. Az AB előtt így a kérdés az volt, hogy az alapítás után létrejött elkülönült vagyontömeget olyan mértékben elkülönültnek kell-e tekinteni, amiből kifolyólag az alapítás során juttatott közpénz felhasználása és a gazdálkodásra vonatkozó adatok megismerhetősége korlátozottá válik. Az AB a nemzeti vagyonról szóló törvény megfelelő rendelkezésének értelmezése alapján arra a következtetésre jutott, hogy az MNB-nek az általa alapított gazdasági társaságban fennálló kizárólagos vagy többségi részesedése, pénzügyi eszközei állami tulajdonnak, nemzeti vagyonnak minősülnek.

Vagyis ezek a gazdasági társaságok közpénzt kezelnek, közfeladatot ellátó szervnek minősülnek, így az önálló jogi személyiség ellenére is kötelesek az adatnyilvánosság biztosítására.

Az eltérő jogi szabályozás miatt az alapítványok helyzetét ugyanakkor másként kell megítélni, hiszen az alapító – az alapítói jogok ellenére – nem tekinthető tulajdonosnak. A Tv. indokolása szerint az alapító korábbi közvagyonát az alapítvány létrehozásakor az új jogi személy tulajdonába kerül, vagyis elveszíti köztulajdonjellegét. Az AB megítélése szerint ugyanakkor, ha az alapítványnak juttatott vagyon elveszítené közpénzjellegét, akkor nem érvényesülhetne az MNB-nek a közérdekű adatok megismeréséhez kapcsolódó alaptörvényi kötelezettsége. Ezek az alapítványok – a juttatott vagyon forrására és arra a tényre tekintettel, hogy az alapításukra az MNB feladataival és céljával összefüggésben került sor –, közpénzzel gazdálkodnak, és közfeladatot látnak el. Az eddigiekből pedig az következik, hogy az MNB által alapított vagy az MNB többségi, kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságok közpénzt kezelnek, vagyis kötelesek a közérdekű vagy közérdekűből nyilvános adatok biztosítására.

Az AB ezt követően a második kérdést vizsgálta, vagyis azt, hogy a Tv. rendelkezései korlátozzák-e a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. A testület ezzel összefüggésben azt vizsgálta, hogy a Tv. által alkalmazni kívánt rendelkezés – amely szerint a vonatkozó adatok nyilvánosságára a döntés megalapozását szolgáló adatra vonatkozó, harmincéves titkosítás irányadó – vajon adatmegismerést korlátozó szabálynak tekinthető-e. Az Alkotmánybíróság szerint a Tv. utaló szabálya olyan rendelkezés alkalmazását hívja fel, amely az MNB alapvető feladatai ellátásának megalapozását szolgálja. Ezzel szemben a konkrét ügyben az MNB tulajdonában álló gazdasági társaságnál kezelt minden, az MNB alapvető feladataival kapcsolatos adat nyilvánossága korlátozott, függetlenül annak döntést megalapozó jellegétől. Amíg ugyanis a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosság elől történő elzárása indokolt lehet, addig a vonatkozó szervezetek által kezelt közérdekűnek minősülő adatok esetében a korlátozás célja nem egyértelmű. Ami az alapítványok által kezelt adat megismerhetőségét illeti, a Tv. az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó adatok mellett az alapítvány által kezelt „*egyéb adat*” megismerését az Ectv. közhasznú szervezetekre vonatkozó szabályai alapján kívánta megállapítani. A kapcsolódó szabályok körét ugyanakkor a Tv. szűkítően rendelte alkalmazni, hiszen számos Ectv. szerinti rendelkezés alkalmazását kizárta. Ráadásul, a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó törvényi szabályok akkor sem lennének

alkalmazhatók, ha egyébként az Infotv. vagy az Alaptörvény alapján az alapítvány általi közérdekű adat kezelésének ténye egyébként megállapítható lenne. A szabályozás összességében lényegesen korlátozza a megismerhető adatok körét és a hozzáférés módját, mivel kizárta a közérdekű adatigénylés lehetősége is. Az AB megítélése szerint a fenti rendelkezések a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog korlátozását eredményezik.

A testület ezt követően a korlátozás alkotmányosságát vizsgálta. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságához az szükséges, hogy a korlátozásnak alkotmányos célja legyen, illetőleg a korlátozásnak ezen cél elérésére alkalmasnak kell lennie. A Tv. vonatkozó rendelkezése az AB megítélése szerint nem tartalmazta az adatok nyilvánosság előli elzárásának pontos indokát, így nem teszi lehetővé a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi felülvizsgálatát. A Tv. rendelkezései azt eredményezik, hogy az adat megismerése nem az adat jellegétől, hanem az adatkezelő személyétől függ, vagyis ha egy nem döntés előkészítő adatot nem az MNB kezelné (hanem egy gazdasági társasága), akkor az nem lenne nyilvános. A korlátozás szükségessége a szabályozás alapján nem állapítható meg, alkotmányosan nem igazolható.

Az AB ezt követően a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértését vizsgálta. Mindenekelőtt kifejtette – a korábbi gyakorlatára is figyelemmel –, hogy a tilalom nem abszolút jellegű, vagyis az AB kötelessége, hogy minden alkalommal esetről esetre vizsgálja a jogbiztonság sérelmének megvalósulását. A konkrét ügyben a rendelkezések visszaható hatályú jellegét két aspektusból kellett vizsgálnia: egyrészt az olyan adatigénylések tekintetében, melyek a Tv. hatálybalépésekor folyamatban voltak, másrészt amelyek a hatálybelépést megelőzően keletkezett adatok kiadására irányultak. A szabályozás egy korábban megindult eljárást, illetve korábban keletkezett adatot érint, azzal kapcsolatban tartalmaz korlátozást, vagyis visszaható hatályú. A testület ez alapján azt vizsgálta, hogy vajon a visszaható hatályú jogalkotás egyúttal hátrányos tartalmú-e. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog alapján a megismeréshez való igény az adat létrejöttével keletkezik, és mindaddig tart, amíg annak megismerhetőségét jogszabály nem korlátozza. Vagyis, az alapjog az adat keletkezésétől fogva fennáll mindaddig, amíg azt jogszabály nem korlátozza. A szabályozás ezt a megismerhetőséget az Alaptörvénnyel ellentétesen korlátozza, így a közérdekű adatok igénylőinek a szabályozás alapján visszaható hatályú alapjogsérelme keletkezik.

Pokol Béla párhuzamos indokolásában a visszaható hatály sérelmével összefüggésben amellezt érvelt, hogy az alapítványok és a gazdasági társaságok elkülönítése lett volna indokolt a visszaható hatályú jogalkotás sérelmének vizsgálatakor. Ezzel összefüggésben az utóbbiak felmentését támogatta volna, tisztességes gazdasági versenyhez való jogokra figyelemmel. Álláspontja szerint a rendelkezések hatálybalépését követően előterjesztett adatigénylések az új szabályozás szerint már visszautasíthatók. Fontosnak tartotta annak kiemelését, hogy a vonatkozó rész csak azért minősíthető alaptörvény-ellenesnek, mert a szövegezés nem teszi lehetővé a „*mozaikos kiemelését*” az egész rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítása alól. Amíg ugyanis az alapítványok esetében a közérdekű adatigénylés alaptörvény-ellenességének minősítése elfogadható, addig a piac nyomása alatt álló gazdasági társaságoknál erre nincsen lehetőség.

Pokol Béla különvéleményében a döntés rendelkező részének első pontjában foglaltakat kifogásolta. Hasonlóan a párhuzamos indokolásban foglaltakkal, itt is az alapítványok és a gazdasági társaságok eltérő vizsgálatát hangsúlyozta a közérdekű adatszolgáltatásokat illetően. Álláspontja szerint ugyanis a gazdasági társaságok esetében – figyelemmel a piaci konkurenciára – a szabályozást az Alaptörvénnyel összhangban állónak kellett volna minősíteni. Az állami pénzekkel működő, de a piaci versenyben részt vevő cégeket is megilleti a vállalkozás szabadsága és a tisztességes gazdasági verseny, az Alaptörvény M) cikkének védelme. A bárki általi adatkérés engedélyezése ugyanakkor a konkurenciával szemben óriási versenyhátrányt jelentene.

Varga Zs. András különvéleményében a határozat egészét támadta azon az alapon, hogy az Alaptörvény nem tartalmazza a közérdekű adatok megismeréséhez való jog gyakorlásának, a közérdekű adat tényleges megismerésének folyamatát. Ebből pedig az következik, hogy a jog gyakorlása törvényi szabályozást igényel. A közérdekű adatok megismerhetősége kétfázisú jogosultság: egyrészt tartalmazza a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, második fázisban pedig arra vonatkozik, hogy a megismerni kívánt adat közérdekű-e. *Varga Zs.* szerint a második fázisra vonatkozó jogszabályváltozás – tehát, hogy az igényelt adat nem közérdekű – az igényt érinti, de a mögöttes alapjogot nem feltétlenül sérti. Az alkotmánybíró ezzel összefüggésben arra is felhívta a figyelmet, hogy a vonatkozó rendelkezés azonnali alkalmazása a folyamatban lévő ügyek esetében aggálytalan, míg a jogerősen lezárt ügyek esetében a kivételek közé tartozik. Ennek alapja, hogy

az adat közérdekű jellege nem az adat keletkezéséhez kapcsolódó tulajdonság, hanem változó állapot. Kifejtette azt is, hogy a közpénzekkel gazdálkodás átláthatósága, az adatok megismerhetősége nem azonos az adatok közérdekű adatigénylésre bízásával. Az Alaptörvény ugyanis nem tiltja a „*rendeltetészerű működést túlterhelő*” adatigénylés korlátozását. Fontosnak tartotta volna azt is, hogy a határozat

tisztázza az érintett adatok közérdekű vagy közérdekből nyilvános jellegét is. A közérdekből nyilvános adatokat ugyanis törvény teszi nyilvánossá, így törvény el is veheti ezt a minőséget, szemben a közérdekű adatokkal, amelyek korlátozására az Alaptörvény keretei között van csak lehetőség.

Mészáros Gábor

ABSTRACTS

ESSAYS

Márton Varju's article looks at the most important recent developments in the human rights jurisprudence of the EU Court of Justice. It examines, in particular, whether the judicial treatment of the human rights issues in the relevant cases represent something conceptually or systematically different from the previous practices of the court, or they continue with and reinforce existing patterns in the judicial interpretation and application of human rights in the EU. Since the earliest judgments, the human rights jurisprudence of the EU Court of Justice has been influenced by a number of considerations, such as the consolidation of EU integration, introducing rule of law elements into the integration process, or the ensuring the effectiveness of legally expressed EU obligations, which as expressed in judicial interpretation provided the protection of human rights before the EU Court of Justice multiple, parallel conceptual and systemic bases. The recent rulings examined in this article –the new Opinion on the accession of the EU to the ECHR and the groundbreaking online data protection cases – seem to confirm the continued relevance of these considerations for judicial interpretation leaving little doubts as to what can be expected from the EU Court of Justice in this domain.

In her essay, Éva Balogh deals with the judicial practice in cases involving the criticism of public officials. Discussing the case law of the Hungarian Constitutional Court and ordinary courts, as well as various foreign and international courts, and especially that of the European Court of Human Rights she concludes that even though most of the courts use joint standards, but the decisive factor of the jurisprudence is the own deliberation of the particular judges in given cases, what she calls the 'art of distinction'.

Balázs Majtényi's paper surveys the academic literature on the new Fundamental Law in Hungary and makes three statements. Firstly, it argues that it is important to distinguish between scholars and texts that accept and ones that refuse to accept the new constitution. Secondly, the analysis contends that there are no value-neutral methods of constitutional research. Thirdly, it argues that since the Fourth Amendment the academic literature on the new constitution can be interpreted along not one, but two differences: in addition to the difference between the acceptance and refusal of the legitimacy of the Fundamental Law, opinions that are made from an internal or external viewpoint on the new constitutional system are separable too.

INTERVIEW

Miklós Lévay, former member of the Constitutional Court of Hungary gave his first interview right after the expiry of his mandate. Lévay gives a valuable insight to the working of the Constitutional Court between 2007 and 2016. He touches upon several topics from different areas: his personal ambitions, the changes of the criminal legal system, the significance of international law in the decision-making of the court, the role of the constitutional court in the political and legal turmoil after 2010, the new legal institutions introduced by the Fundamental Law, etc.

FORUM

In this column, Dalma Dojcsák, András György Kovács, Szonja Navratil and László Biczó analyze the fundamental rights adjudication practice of ordinary courts in Hungary, considering issues like freedom of expression litigation, administrative law, integrity and the overall institutional setting.