Muskovszky Petra: Az alapjogokat érvényesítő szervezetrendszer

I. BEVEZETÉS

Az alapjogok érvényesülésének legfontosabb garanciája azok alkotmányba (alaptörvénybe), illetve törvényekbe foglalása.[1] A jogok normatív erővel történő felruházása azonban nem elegendő, az alapvető jogok tényleges megvalósulása érdekében további biztosítékok is szükségesek. Egyrészről szükség van egy olyan demokratikus rendszer kiépítésére,*„amely kiemelkedő jelentőségű alkotmányos értéknek tekinti az alapvető jogok biztosítását”[2].* Ezzel összefüggésben másrészről egyértelműen szükséges az alapjogok védelme intézményrendszerének a megteremtése és hatékony működtetése.[3] A második világháború óta nemzetközi egyetértés van abban, hogy *„az alapjogok érvényesüléséhez nélkülözhetetlenek a hatékony jogi garanciák és megfelelő szervezetrendszer felállítása.”*[4] Ezek nélkül az emberi jogok és az alapjogok megléte üres jogi fogalom.

A fentebb felvázolt gondolati előzményeket követően és hosszú történeti fejlődés eredményeképpen forrta ki magát a mai alapjogvédelmi intézményrendszer. Alapjogvédelmi intézmények mind hazánkban, mind nemzetközi szinten hatékonyan működnek és tevékenységük fontos szerepet játszik az alapjogvédelmi rendszer további fejlődése érdekében.

Jelen tanulmányom célja az alapjogokat érvényesítő hazai és a nemzetközi szervezetrendszer átfogó bemutatása, a szervezetrendszerben működő szervek és intézmények alapjogvédelmi tevékenységének összefoglaló áttekintése.

A tanulmányom első részében a hazai szervezetrendszert mutatom be, melynek során először áttekintem a Magyarországon működő intézményeket és kísérletet teszek azok kategorizálására. A hazai alapjogvédelmi szervezetrendszer keretén belül részletesebben az Alkotmánybíróságot, a bíróságokat és az alapvető jogok biztosának intézményét vizsgálom, bemutatva azok alapjogvédelmi tevékenységét, működését. A tanulmányom második részében, a nemzetközi szervezetrendszer kapcsán az Európai Unió alapjogvédelmi tevékenységet végző szerveit vizsgálom, illetve a nemzetközi szinten működő Emberi Jogok Európai Bíróság és az ENSZ égisze alatt működő intézmények alapjogvédelmi tevékenységére teszek rövid utalást.

Azt hiszem „Az alapjogokat érvényesítő szervezetrendszer” az egyik olyan téma, amiről hosszú-hosszú százoldalakat lehetne írni, illetve az egyes intézmények és tevékenységük bemutatása is külön tanulmányt érdemelne. A terjedelmi korlátokat figyelembe véve a tanulmányomban a fentebb felvázolt témákat csak röviden dolgozom fel, igyekezve persze az alapjogvédelmi tevékenység szempontjából legfontosabb információkat ismertetni. A fentiek mellett azért is döntöttem a szervezetrendszer átfogó jellegű vizsgálata mellett, mert kizárólag globális, átfogó összefüggésekből lehet az intézményi rendszerről objektív képet festeni. Az átfogó bemutatást támasztotta alá az a tény is, hogy az alapjogok és alapjogok védelme az egész jogrendszert mind nemzeti, mind pedig nemzetközi szinten átszövik.

II. HAZAI ALAPJOGVÉDELMI SZERVEZETRENDSZER

Az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezetének legelső mondata a következők szerint rendelkezik: „*Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége*”[5]. Az Alaptörvény idézett rendelkezése egyértelműen kimondja, hogy az államnak intézményi garanciákat kell megalkotnia azért, hogy az alapjogok a gyakorlatban is érvényesüljenek. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése szerint tehát az államnak olyan intézményeket és eljárásokat kell létrehoznia és működtetnie, amelyek biztosítják az alapjogok tényleges érvényesülését. Az Alaptörvényben rögzített szöveg egyértelműen összhangban áll a jelen publikációm Bevezetésben megfogalmazott gondolatokkal és az évek során nemzetközi szinten is kialakult konszenzussal, miszerint az alapjogok tényleges érvényesüléséhez hatékony jogi garanciák és megfelelő szervezetrendszer felállítása szükséges.

Hazánkban a nemzetközi és uniós trendekkel, valamint az Alaptörvény fentebb rögzített rendelkezésével összhangban a mai napra komplex alapjogvédelmi rendszer került kialakításra.[6]

A hazai alapjogvédelem és alapjog érvényesítése kapcsán nagyrészt mindenkinek elsősorban az Alkotmánybíróság jut eszébe. Ugyanakkor az alapjogvédelem nem csupán az Alkotmánybíróság eljárását jelenti. Az alapjogok és alapjogsérelemmel kapcsolatos igények érvényesíthetősége tekintetében Magyarországon számos egyéb szerv és intézmény létezik. Cservák Csabát idézve elmondható, hogy Magyarországon *„egy átfogó és összetett alapjogvédelmi intézményrendszer látszik kirajzolódni”[7]*.

Jelen fejezet célja a hazai alapjogvédelmi szervezetrendszerbe tartozó intézmények

áttekintése. Mert bár valamennyi szerv és intézmény hatékony alapjogvédelmet lát el, mindegyik felépítése, szabályozása különböző, mindegyiknek megvan a maga sajátossága. Mielőtt azonban konkrét szerveket mutatnék be, fontosnak tartom áttekinteni, hogy mit is értünk hazai alapjogvédelmi szervezetrendszer alatt azaz, hogy melyek azok az intézmények, szervek, amiket ebbe a rendszerbe sorolhatunk. Emellett pedig felvázolom az magyar alapjogvédelmi rendszer részét képező szervek csoportosítását is.

A hagyományos felfogás szerint az alapjogvédő szervezetrendszerbe az alkotmánybíróságok, esetleg az ombudsmanok, valamint az egyes eljáró rendes bíróságok tartoznak. Egyes szakirodalmak ide sorolják továbbá a Független Rendészeti Panasztestületet, valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóságot is.[8]

Cservák Csaba álláspontja szerint tág értelemben az alapjogvédő szervezetrendszerbe tartozónak kell tekinteni az Országos Választási Bizottságot, illetve jogutódját, a Nemzeti Választási Bizottságot, valamint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot, illetőleg annak Médiatanácsát is.[9]

Varga Zs. András az alapjogvédelmi intézményeket négy kategóriában rögzítette.[10] Egyrészt az alapjogvédelem intézményének tekinthetjük azokat a szerveket, amelyek az érintett akaratának következtében, közvetlenül hoznak kötelező döntést egy alapjog érvényesülése tárgyában. Ilyen pl. a közigazgatás és a bíráskodás. Másrészt egyes alapjogok védelme érdekében az Alaptörvény külön intézmény létrehozatalát és működését rendeli el. Ilyen pl. a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága érdekében. Harmadrészt vannak olyan intézmények, amelyek nem hoznak ugyan kötelező döntést, de tevékenységükkel hozzájárulnak alapjogok érvényesüléséhez. Ide tartozik az ombudsmani jogvédelem. Negyedrészt az alapjogvédelem intézményrendszerébe tartozik az alkotmánybírósági védelem, amely egy megelőző (jellemzőn bírósági) eljárás előzetes kimerítését feltételezi.

Más megközelítésben alapjogvédelmi tevékenységet végző szerveket az általuk hozott határozatuk kikényszeríthetősége alapján is csoportosíthatjuk. Ez alapján egyik csoportba tartozik a „puha jogot” alkalmazó, azaz nem kikényszeríthető ajánlásokat, jogértelmezéseket megfogalmazó ombudsman intézménye és a Független Rendészeti Panasztestület. Kikényszeríthető határozatok meghozatalára jogosult intézmények tartoznak a másik kategóriába. Ide sorolható az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság.

Az alapjogvédelmi tevékenységet végző szerveket autonóm és önálló szabályozó szervi

kategóriák szerint is csoportosíthatjuk. Önálló szabályozó szervek azok, amelyek jogszabályalkotással felruházottak. Ilyen például a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság. Minden egyéb, jogszabályalkotásra nem jogosult szerv autonóm.

Az Alkotmánybíróság az egyetlen úgynevezett negatív jogalkotó, mert bár klasszikus értelemben nem végez igazságszolgáltatást, de igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó feladatokat is ellát és mindezt úgy, hogy hatáskörébe tartozik a jogszabályok megsemmisítése mindenkire kötelező hatállyal.

Belső alapjogvédelmi szervezetrendszer szempontjából említésre méltó az ügyészség. Az ügyész az Alaptörvény rendelkezései szerint az igazságszolgáltatás közreműködője. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 1. § (2) bekezdése kifejezetten rögzíti az ügyészség fellépésének alapjogvédelmi jelentőségét.[11] A legfőbb ügyész az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontrollt és alkotmányjogi panasz indítványozását kezdeményezheti.

Tágabb értelemben a közhatalomtól független nemzeti és nemzetközi civil jogvédő szervezetek is az alapjogvédelem intézményrendszeréhez tartoznak.[12] Ilyen például a Helsinki Bizottság. Ezek a szervezetek segítséget nyújthatnak az alapjogi igények érvényesítésében, de emellett rendszerszintű alapjogi problémákkal is foglalkoznak és szükség szerint állami szervek eljárásait kezdeményezik.[13] Fontos alapjogvédő tevékenységüket elismerve a jogrendszer bizonyos esetekben a jogi képviselet, illetve a közérdekű igényérvényesítés jogával ruházza fel őket.

Én magam összességében azon az álláspontón vagyok, hogy – összhangban az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezetének legelső mondatával – valamennyi állami szerv végez alapjogvédő tevékenységet, csak van olyan szerv, amelyik kizárólag ezzel foglalkozik és van olyan, amelyiknek az alapjogvédő tevékenység nem elsődleges feladata, de alapfunkciójának ellátása során az alapjogvédelemhez is hozzájárul.

A hazai alapjogvédelmi szervezetrendszer keretén belül részletesebben a hagyományos felfogás szerinti alapjogvédelmi tevékenységet ellátó szerveket fogom áttekinteni: az Alkotmánybíróságot, a bíróságokat és az alapvető jogok biztosának intézményét.

2.1. Alkotmánybíróság

Az Alkotmánybíróság az egyik legfontosabb hazai alapjogvédő szervünk. Összességében és általánosságban azt mondhatjuk, hogy az alkotmánybíróság „*olyan normakontrollt végző testület, mely adott állam jogszabályait alkotmányossági szempontból veszi górcső alá*”[14].

A régi magyar közjogban az alkotmánybíráskodás klasszikus funkcióit gyakorló intézmény nem létezett. Az 1949-es alkotmány – amely szakított az európai és a magyar alkotmánytörténet tradícióival – megszüntette azokat a közjogi intézményeket is, amelyek korábban az alkotmánybíráskodáshoz hasonlatos feladatokat láttak el (ilyen intézmény volt például a Választási Bíróság vagy a Közigazgatási Bíróság). Az 1956. évi forradalom felszámolta a diktatúra addigi rendszerét, az alkotmányosság tényleges megteremtésére azonban már nem került sor. Az 1972-es alkotmányreform során – a rendszer korlátai között – erőteljesebb hangsúlyt kapott az alkotmányvédelem, felmerült például egy külön parlamenti bizottság felállítása az alkotmányosság ellenőrzésére.[15]

Az intézménnyel szembeni politikai elutasítás az 1980-as évek elején kezdett enyhülni, ekkor – az 1983. évi II. törvénnyel – jött létre az Alkotmányjogi Tanács. Az Alkotmányjogi Tanácsra vonatkozó részletes szabályokat az 1984. évi I. törvény rögzítette. Bár a szerv az akkori politikai viszonyok között nem tölthetett be komolynak mondható alkotmányvédő funkciót, mégis elmondható, hogy létrehozása és működése alkotmányvédelemi szempontból jelentős.[16]

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó elképzelések már jóval a rendszerváltozás előtt megjelentek Magyarországon. Ádám Antal már 1974-ben akként érvelt, miszerint szükséges, hogy „*az Alkotmány bármilyen sérelme feltárásban és – a mulasztásos alkotmánysértés pótlásban, a tevékenységgel előidézett sérelem pedig az alkotmányellenes aktus megsemmisítésével vagy megváltoztatásával – orvoslásban részesüljön”.*[17]” Kukorelli István mutatatott rá, hogy a szakirodalomban már 1965-től érveltek az alkotmánybíráskodás mellett.[18]

Az Alkotmánybíróság létrehozásáról 1989 januárjában határozott az Országgyűlés. 1989 októberében módosította az Országgyűlés az Alkotmányt és fogadta el az Alkotmánybíróságról szóló alapvető rendelkezéseket tartalmazó 32/A. §-t. Az Alkotmánynak ezek az új szabályai már a rendszerváltás igényeit fejezték ki. Az új intézmény létrehozásának célja a jogállam megteremtésének, az alkotmányos rend és az alapjogok védelmének elősegítése volt. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt 1989. október 19-én fogadta el az Országgyűlés és október 30-án léptette hatályba. Az

Alkotmánybíróság 1990. január 1-jén kezdte meg működését.

2011. január 1-jétől jelen pillanatig az Alkotmánybíróság tevékenységét az Alaptörvény 24. cikke és számos más rendelkezése, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) szabályozza. Az Alkotmánybíróság működését a testület teljes ülése által elfogadott ügyrend határozza meg.

Az alkotmánybíráskodásnak nemzetközi szinten két típusa alakult ki. Az egyik az úgynevezett decentralizált (angolszász) típus, amely rendszerben bármely bíróságnak joga van alkotmányossági vizsgálat lefolytatására, de kizárólag az adott bíróság elé került ügyben, mely csak az adott ügyben érintett felekre bír kötelező erővel. A decentralizált rendszerben az eljáró bíróság az alkotmányossági szempontból aggályos jogszabályokat nem semmisíti meg, de azok alkalmazásától az adott ügyben eltekint. Ezzel szemben a centralizált (európai) típusú rendszerben egy külön, alkotmánybíráskodásra felállított szerv létezik, amely kötelező erejű ítélet (amelynek indokolása is kötelező erővel bír) meghozatalára jogosult. Természetesen léteznek a két modellt vegyesen alkalmazó rendszerek is[19]. Magyarországon centralizált alkotmánybírósági rendszer működik.

Az 1990 óta működő Alkotmánybíróság szervezetében és hatáskörében jelentős változást hozott az Alaptörvény és az ezzel együtt, 2012. január 1. napján hatályba lépő sarkalatos Abtv. Az új törvény – preambuluma szerint – a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében szabályozta újra az Alkotmánybíróságot mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szervét[20]. Az Alkotmánybíróság a legönállóbb alapjogvédelmi szerv. Az Alkotmánybíróság a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be az Országgyűlésnek.[21]

Alapjogvédelmi szempontból az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság legfontosabb hatásköre. Az Alaptörvény hatálybalépésével az Alkotmánybíróság jogkörei a korábbiakhoz képest megváltoztak. Egyrészről megszűnt az actio popularison alapuló utólagos absztrakt normakontroll, de bevezetésre került az ún. valódi, vagyis magával a bírói döntéssel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz. A hatályos jogszabályok az alkotmányjogi panasz három formáját különböztetik meg:

1. előzetes normakontroll eljárás, azaz Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata,
2. utólagos normakontroll eljárás, azaz Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata, és
3. bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt (valódi alkotmányjogi panasz).

Az alkotmányjogi panasz egyrészről szubjektív jogvédelmi funkciót tölt be, azaz a panasz jogorvoslatot eredményezhet a panaszos számára, hiszen megsemmisítheti a panasz alapjául szolgáló közhatalmi aktust (normát vagy bírói döntést) és ez közvetlenül kihat a panaszos jogi helyzetére. Másrészről objektív jogvédelmi funkciót is megvalósít, mert a panasz egyedi ügyön túlmutató jelentőséggel is bír. Az alkotmányjogi panasz útján az Alkotmánybíróság építi, fejleszti az alapjogi dogmatikát, újabb és újabb alapjogi mércéket dolgoz ki, ezáltal nemcsak az egyedi ügyben, hanem általában véve is hozzásegít ahhoz, hogy a bírói jogalkalmazás az alapjogokkal összhangban történjen.[22]

A három alkotmányjogi panasz közül a valódi alkotmányjogi panasz a legerősebb alapjogvédelmi forma. Ezzel az Alkotmánybíróság kvázi felülvizsgálja a jogerős bírói döntéseket. Fontos azonban rögzíteni, hogy ez egy korlátozott felülvizsgálat, mert kizárólag az alapjogok érvényesülésének vonatkozásában vizsgálja meg a jogerős bírói döntéseket. Az Alkotmánybíróság tehát kizárólag a bírói döntés alkotmányosságát vizsgálja felül.[23] Az Alkotmánybíróság nem negyedfokú bírói szerv és nem szuperbíróság.

Az alkotmánybíróságok fokozatosan erősödő hatásköre az alapjogi bíráskodás, az emberi jogok érvényesítése. Ez alatt azt értjük, hogy az alapjogok közvetlenül az Alaptörvény alapján, bírói úton kikényszeríthetők. Ennek egyre szélesebb körben érvényesíthető intézménye az ún. alkotmányjogi panasz. Alkotmányjogi panasz esetében az alapjogok címzettjei vagy egy jogszabályt vagy/és egy közhatalmi(bírói) aktust támadnak meg azzal a kifogással, hogy azok az érintettek valamely alkotmányos jogát sértették. Az Abtv. különleges hangsúlyt adott az alkotmányjogi panasznak azzal, hogy lehetővé tette nem csak az alkalmazott jogszabály, hanem a bírói döntések megtámadhatóságát is.

Az alkotmányjogi panasz mellett az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyekből lényegében minden olyan kérdés kapcsolatba hozható az alapjogok védelmével, ahol az indítvány tárgya az Alaptörvénnyel való összhang, illetve a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata.

A taláros testület kezdeti működését több probléma is nehezítette, melyeket többségükben az intézmény gyors megjelenése miatt nem sikerült előzetesen orvosolni.[24] Az egyes – akár szervezeti, akár a testület elfogadásában megnyilvánuló – nehézségeket azonban az Alkotmánybíróságnak rövid időn belül sikerült felszámolnia. A testület az első évektől kezdve

folyamatosan növelve tekintélyét, napjainkra az alkotmányos szervek között az egyik legnagyobb elfogadottsággal és társadalmi támogatottsággal rendelkező, az Alaptörvény védelmében meghatározó és nélkülözhetetlen szerepet betöltő intézménnyé vált.[25]

Az Alkotmánybíróság alapjogvédő funkció mellett számos más hatáskört is ellát, így feladata például a nemzetközi szerződések vizsgálata, valamint a népszavazási és választási ügyek elbírálása is.

2.2. Ombudsman

Az ombudsman napjainkban egész Európában elterjedt alkotmányos intézmény. „*A közvélekedés és a szakirodalom klasszikusan az ombudsmanokat tekinti az alapjogvédelem letéteményesének*."[26]

Az ombudsman, mint intézmény valamikor az 1800-as évek elején született meg. 1709-ben az orosz seregektől elszenvedett vereség nyomán XII. Károly svéd király Törökországba menekült és távolléte idejére elrendelte egy új hivatal felállítását élén az ombudsmannal, amelynek feladata a törvények és rendeletek betartatása volt, valamint a közhivatalnokok jogszerű működésének ellenőrzése.[27] Az ombudsman tényleges működését csak a XX. század második felében kezdte el. És bár az egyes országokban más és más ombudsmani intézmény alakult ki és az ilyen tisztséget betöltő személyek elnevezése is különbözik az egyes országokban (Így például Lengyelországban állampolgári jogok biztosa, Ukrajnában országgyűlési biztos, Spanyolországban, Csehországban és Szlovákiában népjogvédő, Franciaországban, Belgiumban és Luxemburgban mediátor, Portugáliában jogvédő), elmondható, hogy a hosszú történeti fejlődés eredményeképpen mára Európa valamennyi országában létezik és hatékony szerepet tölt be. Az országok közötti különbségek alapvetően abból adódnak, hogy az egyes intézmények mennyire az alapjogok védelmét vagy mennyire a közigazgatás ellenőrzését helyezik előtérbe.[28] Az ombudsman intézményének funkció szerint kategorizálása is ebből fakad. Az intézménynek napjainkban két alaptípusát különböztethetjük meg: a klasszikus, közigazgatást ellenőrző hivatalokat és az emberi jogok védelmével is foglalkozó ombudsmanokat.

Megemlítendő és ez erősíti az ombudsmanok alapjogvédelemben betöltött fontos szerepét is,

hogy a 20. század második felében az ENSZ és az Európa Tanács is ösztönözte tagállamaiban az ombudsmani intézmények létrehozását.[29]

Magyarországon az országgyűlési biztosi intézménye 1989-ben jelent meg. Ekkor került a rendszerváltó Alkotmányba az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló önálló fejezet. Az Alkotmány rendelkezéseit végrehajtó törvény 1993-ban született meg, de az első országgyűlési biztosokat csak további két év múlva, 1995-ben választotta meg a parlament. Az országgyűlési biztosi hivatal ennek megfelelően ténylegesen csak 1995-ben kezdte meg működését.

Az Alaptörvény és az annak rendelkezéseit végrehajtó, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtv.) alapvető jogok biztosára módosította az ombudsman intézménye megnevezést és radikálisan átalakította az intézmény szerkezetét is. Az Ajbtv. megalkotásával az intézményre vonatkozó legnagyobb változás tehát az, hogy monokratikus ombudsmani rendszer került bevezetésére és az eddigi három szakombudsman megszűnt. Az alapvető jogok biztosa mellett azonban létrehozásra került a jövő nemzedékek, illetve a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelme érdekében eljáró helyettesek. 2012-ben a korábbi adatvédelmi biztosi intézmény megszűnt és 2012-től önálló hatóságként, Nemzeti Adatvédelem és Információszabadság Hatóság néven látja el feladatát.

Az alapvető jogok biztosa független, önálló költségvetéssel rendelkező közigazgatási szerv.

Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdése rögzíti az alapvető jogok biztosa alapvető funkcióját, e szerint „*az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez*”. Az Alaptörvény hatálybalépése tehát egyértelműen megalapozta azt és lehetőséget adott arra, hogy az intézmény tekintetében az alapjogvédő funkció még jobban érvényesülhessen. Ezt bizonyítja, hogy egyrészt az elnevezés az alapvető jogok biztosára módosult, másrészt az Alaptörvény kifejezetten kimondja, hogy az intézmény alapjogvédelmi tevékenységet lát el. Az alapvető jogok biztosa gyakorlatát is egyértelműen az alapjogvédő funkcióját előtérbe helyezve alakította ki.

A klasszikus jogvédelem körében a biztos kivizsgál, azaz a visszásságot hivatalból vagy panasz alapján feltárja, illetve kezdeményez, azaz a visszásság orvoslására javaslattételt fogalmaz meg. Az ombudsmani gyakorlat szerint a visszásságnak valamely alapjoggal kapcsolatban kell fennállnia ahhoz, hogy a biztos élhessen a rendelkezésére álló vizsgálati és intézkedési eszközökkel. Az úgynevezett közigazgatási hiba önmagában nem alapozza meg

az alapvető jogok biztosa kezdeményezését, intézkedését. Ebből következően és hivatkozva a fentebb említett két ombudsmani kategóriára rögzíthető, hogy hazánkban emberi jogi ombudsman intézmény létezik. Ugyanakkor elmondható, hogy az alapvető jogok biztosa a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog fogalmán keresztül igyekszik igazolni a közigazgatási hibáknak, a közigazgatás törvényes és tisztességes működésének a vizsgálatát.[30] Ahogyan Cservák Csaba fogalmaz: *„ha a közigazgatási hiba nem csupán szakmai, hanem tételes normába is beleütközik, továbbá az érintett személy alanyi jogait sérti, úgy mindenképp megnyílik az ombudsman mozgástere.”[31]*

A biztos az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. A biztos jelentése nyilvános. A nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat személyes adatot, minősített adatot, a törvény által védett titkot és hivatás gyakorlásához kötött titkot.

Az alapvető jogok biztosa évente, minden tárgyévet követő év március 31-ig beszámolót készít és azt az Országgyűlés elé terjeszti. Az alapvető jogok biztosa az éves beszámolóban tájékoztatást ad az alapjogvédelmi tevékenységéről, az általa tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatásáról és eredményéről, valamint az alapvető jogokkal kapcsolatos jogsértésekről készült statisztikai kimutatás alapján értékeli az alapvető jogok helyzetét.[32] Összhangban a nemzetközi gyakorlattal az alapvető jogok biztosa (éves) jelentését az internetes honlapján teszi közzé.

A jelentés nem kizárólagos ombudsmani eszköz a visszásság orvoslására. Előfordul, hogy az ombudsman közvetlenül (jelentés nélkül) a jogalkotóhoz fordul, jelezve valamilyen alkotmányossági problémát vagy kérve jogszabály módosítását.[33] A popularis actio megszűnése után pedig különösen fontos hatásköre, hogy a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát kérheti az Alkotmánybíróságnál. A rendszerváltás eredményeképpen az ombudsmannak új típusú kapcsolatrendszere alakult ki az Alkotmánybírósággal. A monokratikus rendszer tette szükségessé azt, hogy az alapvető jogok biztosa és az Alkotmánybíróság együttműködjenek az utólagos normakontroll bizonyos típusaiban.[34]

Az alapvető jogok biztosa közreműködik a feladat- és hatáskörét érintő nemzetközi szerződések alapján készülő nemzeti jelentések előkészítésében, figyelemmel kíséri és értékeli e szerződések magyar joghatóság alá tartozó érvényesülését.

Az alapvető jogok biztosa tevékenysége során együttműködik azon szervezetekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása.

Az alapvető jogok biztosa bár hatékony alapjogvédelmi tevékenységet végez, „gyenge pontja”, hogy nem rendelkezik kikényszeríthető határozathozatali hatáskörrel, úgynevezett „puha jogot” alkalmaz (ajánlást fogalmaz meg). És bár kikényszeríthető határozathozatali jogkörrel nem rendelkezik, fontos, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésére minden esetben érdemben kell válaszolni. Annak ellenére, hogy a biztos kikényszeríthető határozathozatali hatáskörrel nem rendelkezik, mégis számos ügyet oldott meg a visszásság kivizsgálása eredményeképpen megfogalmazott ajánlásával, javaslatával, intézkedésével. [35] Elmondható tehát, hogy az alapvető jogok biztosa hatékony alapjogvédelmi tevékenységet folytat.

Osztva Cservák Csaba véleményét, a visszásságok hatékonyabb rendezése érdekében célszerű lenne az alapvető jogok biztosát kikényszerítő határozathozatali hatáskörrel felruházni vagy – ha a jogintézmény jellegére tekintettel ez kizárt – javasolt lenne legalább az ombudsmani ajánlásoknak – az ombudsman ellenőrző szerepének növelése érdekében –egyfajta kötelező erőt biztosítani a bírósági határozatokhoz hasonlóan.

Az ombudsman intézményével szemben támasztott egyik leglényegesebb követelmény a független jogállás. Az ombudsman működésének egyik legfontosabb garanciája az általa vizsgálható szervektől való függetlenség.

2.3. Rendes bíróságok

Az igazságszolgáltatásért felelős bíróság a jogállamiság alapintézményének nélkülözhetetlen eleme, mely az alapjogvédelem rendszerében igen fontos és hatékony szerepet tölt be.

A bíróságok általános alapjogvédelmi szerepe esetében az alapjogok kikényszeríthetőségéből kell kiindulnunk. Ahogy azt fentebb is rögzítettem, az alanyi alapjogok legfontosabb fogalmi ismérve azok kikényszeríthetősége. A kikényszeríthetőség követelménye az egyes alapjogi jogosultságok esetében pedig akkor és azzal teljesül, ha a jogrendszer bírói jogvédelmet kapcsol érvényesülésükhöz. Egy jogállamban a kikényszeríthetőség hézagmentes jogvédelmet követel meg, azaz bármely alanyi alapjogon esett bármely sérelemnek bíróság által orvosolhatónak és kiküszöbölhetőnek kell lennie. A kényszeríthetőség követelménye

maga is alapjogi védettséget élvez az Alaptörvényben rögzített bírósághoz fordulás joga szerint [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bek.].

A bíróságok a hatékony jogvédelem elemeinek összetéveszthetetlen kombinációja, mely három elemből áll össze.[36]Egyrészről jelenti a magas szinten garantált független jogállást, másrészről garanciákkal övezett eljárás lefolytatását (természetesen a tisztességes eljárás követelményeinek figyelembe vételével), harmadrészről kötelező erejű, végleges döntés meghozatalát.

A bíróságok alapjogvédelmi szerepe a fenteb körülírt általános megfogalmazáson túl konkrét eljárásokban is megfogalmazódik. A bíróságok alapjogvédelem szempontból kiemelhető eljárásait az Alaptörvény és az Abtv. részletezi.

A bíróságok konkrét (egyedi) normakontroll eljárást kezdeményeznek, amennyiben egyedi ügyben olyan jogszabályt kell alkalmazniuk, amelynek alaptörvény-ellenességét észlelik, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.[37] Az eljárás célja, hogy kiemelje a jogrendszerből azokat az alkotmánysértő normákat, amelyek az egyedi ügyben alkotmánysértő döntést eredményeznének. Az eljárás kezdeményezése a bíró szuverén joga, a felek kérelme nem köti a bírót. Az eljárás eredményeképpen megsemmisített jogszabály alkalmazását a törvény automatikusan kizárja az alkalmazható normák köréből[38], de csakis az eljárásra okot adó ügyben, minden más ügyben külön indítványt szükséges előterjeszteni az alkalmazás kizárása érdekében. A centralizált alkotmánybíráskodási modellben, amilyen a magyar is és ahol az alkotmányos normakontroll az Alkotmánybíróság monopóliuma és a rendes bíróságoknak nincs ún. „*félretételi joga*” (azaz nem dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák az alapjogsértőnek vélt normákat), ez a hatásköri kapcsolat és eljárási forma elengedhetetlen az alapjogok kikényszeríthetőségéhez.

A Kúria elnöke az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontrollt kezdeményez a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata[39], az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása, közjogi érvénytelenségének megállapítása[40] és a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata[41] tekintetében. A Kúria „közvetett” Alaptörvény-ellenesség[42] esetén dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről vagy megsemmisítéséről, dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

A Hetedik Alaptörvény-módosítás kibővítette a bíróságok kötelező jogértelmezési módszereit azzal, hogy meghatározta, a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló

javaslat indokolását kell figyelembe venni. Emellett változatlan az alapkonstrukció, azaz a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.[43]

III. NEMZETKÖZI ÉS UNIÓS ALAPJOGVÉDELMI SZERVEZETRENDSZER

Az alapjogok védelmében a XX. század második felétől egyre nagyobb szerepet játszanak a nemzetközi emberi jogi fórumok, illetve az utóbbi évtizedekben az Európai Unió is. Jelen fejezetben az uniós és nemzetközi intézmények, szervek és azok alapjogvédelmi tevékenységét, valamint a hozzájuk kapcsolódó dokumentumokat ismertetem röviden, kiemelve azok szerepét a hazai szervek és intézmények alapjogvédelmi tevékenységére és a hazai alapjogérvényesítésre gyakorolt hatásukra.

3.1. Nemzetközi alapjogvédelmi szervezetrendszer

A nemzetközi alapjogvédelmi rendszer ismertetését megelőzően fontosnak tartom tisztázni az emberi jog és az alapvető jogok közötti különbséget, illetve a különbség hiányát. A nemzetközi dokumentumok – például Európai Emberi Jogi Egyezmény – többsége emberi jogokról beszél, Alaptörvényünk viszont alapvető jogokról ír. Valójában a különböző fogalmak között nem sok tartalmi különbség van, az értelmezésbeli különbségtétel erősen elvi természetű.[44] Egyetértve Somody Bernadette véleményével, az alapjogok olyan jogosultságok, melyek az alkotmánytól függetlenül léteznek, az embert emberi mivoltánál fogva illeti meg és az Alaptörvény vagy más nemzeti alkotmányok nem létrehozzák azokat, hanem csupán elismerik őket. Jogi értelemben gondoskodnak védelmükről és érvényesülésük biztosításáról.[45]

A nemzetközi alapjogvédő intézmények közül – hatékonyságánál fogva – kiemelkedik az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) alapján működő, strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB). Az Európa Tanács keretein belül működő EJEB azaz strasbourgi bíróság az EJEE-ben rögzített jog megsértése esetén államok egymás közötti, illetve természetese személyek és nem állami szervek álamokkal

szembeni vitáit bírálja el a kérelmező indítványa alapján.

Az univerzális nemzetközi egyezmények közül meg kell még említeni az ENSZ Alapokmányát[46], az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát[47] és a Polgári és Politikai Nyilatkozatok Egyezségokmányát, melyek ugyanazon célja az emberi egyenlőség deklarálása. Az ENSZ égisze alatt működő Emberi Jogi Bizottság és a Gazdasági és Szociális Tanács országjelentések készítésével és ajánlások megfogalmazásával segíti a nemzetközi jogvédelmet. Az Emberi Jogi Bizottság ezen túl egyéni panaszokat is elbírál kérelemre, a Polgári és Politikai Nyilatkozatok Egyezségokmányban foglalt jog megsértése esetén.

Látható tehát, hogy számos nemzetközi fórum létezik az alapjogok érvényesítése tekintetében Megjegyezendő ugyanakkor, hogy ezek tudomásul veszik, illetve építenek más regionális vagy univerzális jogvédő mechanizmusok létezésére, illetve a nemzeti jogvédelemhez képest kiegészítő jellegűek, mivel csak a belső jogorvoslati lehetőségek kimerítése után vagy ilyenek hiányában van lehetőség a nemzetközi fórumokhoz fordulni.[48]

3.2. Uniós alapjogvédelmi szervezetrendszer

Uniós szinten az alapjogokat érvényesítő szervezetrendszer nem tekint vissza hosszú történelmi múltra. Az első igazán érdemi lépés néhány évtizedes előzményt követően[49] csak 1999-ben történt meg, amikor az Európai Tanács keretében az Európai Unió tagállamainak állam-és kormányfői elhatározták, hogy alapjogi rendszerrel bővítik az unió rendszerét. Ennek keretében, ugyanebben az évben jogalkotó konventet hoztak létre, mely egy év alatt összeállította az európai alapjogok jegyzékét. Az Alapjogi Chartra névre keresztelt dokumentumot 2000-ben, Nizzában hirdette ki a Parlament, a Tanács és a Bizottság, de kötelező erő még nem fűződött hozzá, csupán az alapvető jogokról szóló nyilatkozata volt és ún. soft-law-ként érvényesült. A dokumentum hatálybalépésére egészen 2004-ig kellett várni. Ekkor született meg az Európai Alkotmány koncepciója, melynek második része tartalmazta az európai alapjogok jegyzékét az Unió Alapjogi Chartája címmel. Az Európai Alkotmányt 2004. október 29-én, Rómában írták alá. Hatályba lépésének feltétele volt azonban, hogy valamennyi tagállam – parlamenti döntés vagy népszavazás útján – megerősítse azt. Ahhoz, hogy az alapjogok jegyzékéből jogszabály legyen tíz évnek kellett eltelnie és megállapítható, hogy a végül hatályba lépett jogszabály távol van az eredetileg kidolgozott koncepciótól. Az Európai Parlament 2007. december 12. napján tartott ülésén fogadták el a Chartát. A hatálybalépésére további két évet kellett várni, a Lisszaboni Szerződés alkalmazásának megkezdésével, 2009-ben történt meg. A Lisszaboni Szerződés és így az Alapjogi Charta 2009. december 1-jén lépett hatályba. Az Európai Unió Alapjogi

Chartája bár nem került be közvetlen módon a Lisszaboni Szerződésbe, de az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkének (1) bekezdése alapján a szerződésekével azonos kötelező jogi erővel bír.[50]

A Charta hatálybalépésével egy időben megalakult az EU Alapjogi Ügynöksége is. A szervezet célja a polgári, politikai, gazdasági és szociális jog védelme, valamint a Charta érvényesülésének monitorozása.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája – mely felett az Európai Bíróság őrködik – az EU emberi jogi kódexe, számos alkotmányjogász véleménye szerint máig az emberi jogok legteljesebb jegyzéke. Az Alapjogi Charta kiindulási pontja volt az EJEE, az Európai Szociális Charta, a tagállami alkotmányok, a nemzetközi emberi jogi egyezmények, valamint az EJEE-t értelmező strasbourgi EJEB gyakorlata. Az Alapjogi Charta egy preambulumból és 7 fejezetet (méltóság, szabadságok, egyenlőség, szolidaritás, polgárok jogai, igazságszolgáltatás, általános rendelkezések) alkotó 54 cikkből áll.

A Lisszaboni Szerződést, valamint a Chartát Magyarország az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvénnyel ültette át a nemzeti jogrendbe és a vonatkozó rendelkezések hatálybalépését a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének időpontjára utalással határozta meg.[51] A törvény 1. számú melléklete tartalmazza a Lisszaboni Szerződés, 2. számú melléklete pedig az Alapjogi Charta hiteles magyar nyelvű szövegét.

Az Alapjogi Charta alkalmazási körét annak 51. cikke rögzíti[52]. Az Alapjogi Chartának elsősorban maga az EU a címzettje azaz az Alapjogi Charta – az abban megfogalmazott szubszidiaritás elvével összhangban – elsősorban az EU intézményeit, szerveit és hivatalait köti. Ennek megfelelően az EU valamennyi intézményének minden tevékenysége, különösen az uniós jogalkotás, összhangban kell, hogy álljon az Alapjogi Chartával. Az Alapjogi Charta – annak hivatkozott 51. cikke szerint – az EU tagállamaira (ideértve természetesen a központi hatóságokokat és a regionális vagy helyi szerveket, valamint a közjogi szervezeteket) is kötelező, de csak akkor, „*amennyiben az Unió jogát hajtják végre*" vagy – a bírósági gyakorlatban megfogalmazottak szerint – amennyiben a nemzeti szabályozás az uniós jog hatálya alá tartozik (amikor az európai irányelveket ültetik át a nemzeti jogba).[53]

A Charta 52. cikke alapján amennyiben a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a

rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson. A Charta 52. cikke továbbá kimondja, hogy amennyiben Charta a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredő alapvető jogokat ismer el, akkor ezeket a jogokat e hagyományokkal összhangban kell értelmezni. A nemzeti jog és a Charta viszonyáról 2012-ben nagy jelentőségű határozatot hozott az osztrák alkotmánybíróság (U466/11-18, U1836/11-13, 14.03.12). Az osztrák talárostestület kimondta, hogy az európai alapjogi jegyzéknek az osztrák alkotmánnyal megegyező rangja van. Minden osztrák jogszabálynak és közigazgatási aktusnak összhangban kell lennie az Alapjogi Chartával. Ezzel egyértelműen kibővítésre került a Charta 51. cikkében lefektetett tárgyi hatályra vonatkozó szabály.

Fontosnak tartom megemlíteni az 53. cikket („legkedvezőbb rendelkezés elve”), amely rögzíti, hogy a Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az szűkítené az unió joga, az egyes tagállami alkotmányok, illetve a nemzetközi szerződések által, saját alkalmazási területükön garantált alapvető jogokat és szabadságokat.[54]

A fentiekből kiindulva megállapítható, hogy az Alapjogi Charta kiegészíti az Unióban részes tagállamok nemzeti alapjogvédelmi rendszerét, ennek megfelelően a magyart is.[55]

Az Európai Unióban az alapjogok érvényesítésének számos fóruma és eszköze áll rendelkezésre, melyeket az alábbiakban vázolom fel.

Az Európai Bizottság ellenőrzési funkciója keretében eljár annak érdekében, hogy a tagállamok tiszteletben tartsák az alapjogi rendelkezéseket az uniós jog végrehajtása során. Ennek érdekében a Bizottság jogkörrel rendelkezik[56], hogy kötelezettségszegési eljárás keretében a tagállammal egyeztessen és indokolt véleményt bocsásson ki a feltételezett jogsértésről, majd a tárgyalások eredménytelensége esetén az Európai Bíróság előtt nyújtson be keresetet az érintett tagállammal szemben. Amennyiben a tagállam az ítéletben foglaltaknak nem tesz eleget és az alapjogi jogsértés továbbra is fennáll, a Bíróság újabb eljárásban kényszerítő bírság kiszabását is elrendelheti[57]. Ugyanakkor ez az eljárás nem alkalmas közvetlen egyéni jogérvényesítésre. A magánszemélyek a feltételezhetően uniós jogot sértő tagállami magatartásokkal összefüggésben panaszt, illetve észrevételt nyújthatnak be az Európai Bizottsághoz, amely alapján a Bizottság mérlegelésétől függően dönthet a kötelezettségszegési eljárás megindításáról. A tagállamokkal szembeni alapjogi érvényesítés végső eszköze az EUSz 7. cikkében szabályozott kikényszerítési eljárás. Abban az esetben indítható, ha fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az Unió értékeit, amelyek magukban foglalják az emberi jogok tiszteletben tartását is.[58]

Az alapjogi jogérvényesítés általánosabb eszköze az Európai Bíróság által indított megsemmisítési, illetve intézményi mulasztás megállapítása iránti eljárások. A semmisségi eljárás[59] célja a jogalkotási aktusok, a Tanács, az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank egyes jogi aktusait, illetve az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással bíró aktusainak a felülvizsgálata. Az aktusok semmisségét az uniós alapjogi jogsértés is megalapozhatja. Megsemmisítési eljárás kezdeményezésére a tagállamok és az uniós intézmények mellett magánszemélyek is jogosultak. A magánszemély semmisségi keresetet a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő, végrehajtási intézkedéseket nem tartalmazó rendeleti jellegű jogi aktusok ellen nyújthat be. Az intézményi mulasztás megállapítása miatti eljárás[60] abban esetben jelenthet adekvát jogérvényesítési eszközt, amennyiben az alapjogi jogsértés éppen valamely uniós intézmény döntéshozatalának az elmulasztásában nyilvánul meg. A tagállamok és uniós intézmények mellett magánszemély szintén keresetet nyújthat be, ha az Unió valamely intézménye a neki címzendő jogi aktus kibocsátását mulasztotta el.[61]

A fenti jogérvényesítési eljárások mellett – elsősorban magánszemélyek esetben – jelentőséggel bírnak az uniós szinten bevezetett panaszeljárások is. Ezek közül kiemelkedő a speciális intézményként működő európai ombudsman intézménye. Az intézmény működésének célja, hogy lehetőséget adjon a közigazgatás túlkapásai elleni védekezésre költséges jogi eljárások igénybevétele nélkül, illetve olyan esetben, ahol a jogi eljárás eleve nem lehetséges.

Az ombudsman mellett említést érdemel az Európai Adatvédelmi Biztos intézménye is. Feladata annak ellenőrzése, hogy a személyes adatok feldolgozása során az uniós intézmények és szervek érvényesítik-e a magánszféra védelméhez való jogot. A biztoshoz panaszt lehet benyújtani, ha az intézmények az adatvédelmi elveket megsértik. Ha a vizsgálat során a panasz megalapozottnak tűnik, a biztos utasítja a szervet a jogsértés megszűntetésére. Ha a panaszos kárt is szenvedett, akkor a Bíróságnál kártérítési eljárást is kezdeményezhet. A másik fontos vitarendezési fórum az Európai Parlament Petíciós Bizottság. Az EUMSz 227. cikke alapján bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy egyénileg vagy más polgárokkal vagy személyekkel közösen petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez az Unió tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügyben. A petíciós jog tehát jóval általánosabb az ombudsmanhoz fordulás jogához képest, hiszen az minden uniós szintű tevékenység kapcsán benyújtható, akár olyan esetekben is, amikor az uniós tevékenység tagállami intézményeket, hatóságokat is érint.[62]

Végül meg kell jegyezni, hogy az uniós jog alkalmazása során a tagállamok által elkövetett jogsértések orvoslására bizonyos esetekben – pl. magánszemélyek által indított kártérítési eljárásban – a tagállami bíróságok előtt is sor kerülhet. Ezekben az esetekben a tagállami bíróságok kötelesek az uniós jog és az abban foglalt alapjogok alkalmazására.

Az Európai Unión belül számos további régi és új alapjogvédelmi eszköz létezik: Az Unión belüli jogállamiság megerősítése – Intézkedési terv" című közlemény, párbeszéd a Tanácson belül a jogállamiság előmozdítása és védelme érdekében, az Unió költségvetésének védelméről szóló rendelet terve.

IV. ÖSSZEGZÉS

Tényként állapítható meg, hogy az elmúlt évtizedek eredményeképpen az alapvető jogok érvényesülése és érvényesítése érdekében mind hazai, mind nemzetközi és uniós szinten hatékony alapjogvédelmi eszköz- és intézményrendszer került kialakításra. Az is rögzíthető, hogy ezek az intézmények a hatékony alapjogvédelem elősegítése végett igyekeznek kölcsönösen együttműködni egymással, egymás alapjogvédelmi tevékenységét kiegészíteni.

Ugyanakkor az alapjogokat érvényesítő szervezetrendszer és az intézmények alapjogvédelmi tevékenységének hatékonysága kapcsán – Cservák Csaba dilemmáira utalva – számos kérdés vetődhet fel bennünk: rendelkeznek-e a feljogosított szervek kellően fajsúlyos hatáskörökkel az alapjogsérelem orvoslására, léteznek-e az alapjogvédelem vonatkozásában „légüres terek", melyek esetében egyetlen állami szervnek sincs hatásköre fellépni az állampolgárok védelme érdekében vagy megtörténhet-e az alapjogvédelem tekintetében jogszerűségi döntések álarca mögött célszerűségi döntések születnek.[63] Ezekre a kérdésekre egy külön részletes tanulmányban lehetne megfelelő választ találni.

Publikációm zárásaként Lenkovics Barnabás gondolatait idézném miszerint „*az ideális állapot*

az, ha az emberi jogok az egyes emberek tudatába, gondolkodásmódjába, moráljába, értékrendjébe beépülve belülről érvényesülnek a mások irányába tanúsított magatartásaikon keresztül."[64] Egyetértve Lenkovics Barnabás véleményével én magam is nélkülözhetetlennek tartom, hogy mi emberek is úgy éljük mindennapjainkat, hogy az emberi jogokat és az alapjogokat a lehető legtágabb értelemben figyelembe vegyük, azokat a lehető legszélesebb körben tiszteletben tartsuk és érvényesítsük.

[1] Dr. Kiss Barnabás: Emberi jogok- alapjogok általános kérdései. Forrás: http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=48277 (2020), 15. o.

[2] Uo., 15. o.

[3] Uo., 15. o.

[4] Somody Bernadette – Vissy Beatrix: „Az alapjogok védelme" in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-vdelme (2020), bevezetés

[5] Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés

[6] Cservák Csaba (2015): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon, Pro futuro 2015/1 PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA, 3. évfolyam, 3. szám, 13. o.

[7] Cservák Csaba (2015): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon, Pro futuro 2015/1 PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA, 3. évfolyam, 3. szám, 13. o.

[8] Somody Bernadette (2010): Alapjogvédelem a bíráskodáson túl Ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok Magyarországon, FUNDAMENTUM, 2010. 2. szám. 5-19. o. Forrás: http://fundamentum.hu/sites/default/files/10-2-01.pdf (2020), 5. o.

[9] Uo., 19. o.

[10] Csink Lóránt (4–6.) – Varga Zs. András (1–3.).: Az alapjogvédelem intézményrendszere.

Forrás: http://jak.ppke.hu/uploads/articles/2166539/file/7_3_Az_alapjogvedelem_intezmenyrendszere.pdf (2020), 920. o.

[11] *„Az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében. Ha törvény másként nem rendelkezik, fellépésre akkor köteles, ha a törvénysértés megszüntetésére hivatott szerv az Alaptörvényben, valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvénysértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.”*

[12] Somody Bernadette – Vissy Beatrix: „Az alapjogok védelme” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-vdelme (2020), [7]

[13] Uo.

[14] Cservák Csaba (2015): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon, Pro futuro 2015/1 PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA, 3. évfolyam, 3. szám, 18. o.

[15] Tilk Péter (2008): A magyar Alkotmánybíróság. PhD értekezés. Forrás: https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/tilk-peter/tilk-peter-vedes-ertekezes.pdf (2020), 14. o.

[16] Uo.

[17] Ádám Antal (2015): Alkotmányosság és alkotmányvédelem a Magyar Népköztársaságban, Jogtudományi Közlöny 1974/7., 333. o.

[18] Tilk Péter (2008): A magyar Alkotmánybíróság. PhD értekezés. Forrás: https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/tilk-peter/tilk-peter-vedes-ertekezes.pdf (2020), 13. o.

[19] Ilyen például Finnországban az alkotmányjogi bizottság vagy például Észtországban a jogi kancellár.

[20] Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény preambuluma: *„Az Országgyűlés a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében, az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működő Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének szabályozásáról – az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése alapján – a következő törvényt alkotja:”*

[21] Abtv. 4. §

[22] Somody Bernadette – Vissy Beatrix: „Az alapjogok védelme” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-vdelme (2020) [38]

[23] pl.: 3325/2012. (XI.12.) AB végzés [14], ld. még ehhez az iskolateremtő német rendszer tanulságait. Arató Balázs: Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére, In: Anon (szerk.) Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. (2019) pp. 502-515., ill. Arató Balázs –Cservák Csaba (2020): A német alapjogvédelem és alkotmánybíráskodás rendszeréről, Jogelméleti Szemle 2020/2., 3-14. o.

[24] Tilk Péter (2008): A magyar Alkotmánybíróság. PhD értekezés. Forrás: https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/tilk-peter/tilk-peter-vedes-ertekezes.pdf (2020), 17. o.

[25] Uo., 18. o.

[26] Cservák Csaba (2015): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon, Pro futuro 2015/1 PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA, 3. évfolyam, 3. szám, 13. o

[27] Csink Lóránt: Az ombudsman. Forrás: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/21_Csink_Lorant.pdf (2020) 600. o.

[28] Uo. 605. o.

[29] SOMODY Bernadette: „Ombudsman” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) https://ijoten.hu/szocikk/ombudsman (2020)., 2. o., valamint Cservák Csaba (2015): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon, Pro futuro 2015/1 PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA, 3. évfolyam, 3. szám, 14. o.

[30] Somody Bernadette: A húszéves országgyűlési biztosi intézmény: ki nem használt lehetőség, Új Magyar Közigazgatás, Complex, 2(2009. október–november)/10–11. szám, 10. o.

[31] Cservák Csaba (2015): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon, Pro futuro 2015/1 PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA, 3. évfolyam, 3. szám, 15. o.

[32] Abjtv. 40. § (2)

[33] Pl. AJB-4147/2013 az Országgyűlés elnökének fegyelmi jogköre tárgyában.

[34] AZ OMBUDSMANI RENDSZER ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS ÁTALAKULÁSA Tanulmányok az alapjogvédelem köréből Szerkesztette: BERKES LILLA – CSINK LÓRÁNT, PÁZMÁNY PRESS Budapest 2015., 11. oldal

[35] Lásd pl.: KRESZ néhány szabályának megváltoztatása, bírósági végrehajtás, büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak küldött pénzösszeggel való rendelkezés.

[36] Somody Bernadette – Vissy Beatrix: „Az alapjogok védelme” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-vdelme (2020) [10]

[37] Alaptörvény 24. cikk (2) bek. b) pont és Abtv.25. §.

[38] Abtv. 45. § (2) bek.

[39] Alaptörvény 24. cikk e) pont

[40] Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés, b) pont

[41] Abtv. 32. § (2) bek.

[42] Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés

[43] Alaptörvény 28. cikke: *„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”*

[44] Herbert Küpper: „Az „állampolgári jogok” és az „alkotmányos jogok fogalma”, In: Az Alkotmány kommentárja szerk. Jakab. A. Századvég, 2009. Bp.

[45] Somody Bernadette: Alapjogvédelem a bíráskodáson túl, In: Fundemantum, 2010. 2. sz., 5. o.

[46] *„Hitet teszünk az alapvető emberi jogok, az emberi személyiség méltósága és értéke, a férfiak és nők, valamint a nagy és kis nemzetek egyenjogúsága mellett”.*

[47] 1. cikk: Minden ember szabadnak és egyenlő méltóságúnak született, egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak elismerése alkotja a szabadság, az igazság és a béke alapját

[48] Chronowski Nóra (2011): Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei. Pázmány Law Working Papers. Forrás: http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-26.pdf (2020), 7. o.

[49] Lásd részletesebben: Costa kontra ENEL, Solange I, Frontini Stauder és Solange II ügyek

[50] Az Egyesült Királyság és Lengyelország felmentést kapott a Charta alkalmazása alól a Lisszaboni Szerződés életbe lépése esetére is, a Cseh Köztársaság pedig egy ideig ugyancsak távolmaradt a Charta alkalmazásától. Jelenleg – a BREXIT után – Lengyelország az egyetlen tagállam, ahol az Alapjogi Charta nem alkalmazható.

[51] 143/2010 (VII. 14.) AB határozat (magyar Lisszabon-határozat) alkotmányossági vizsgálat alá vetette a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvényt (magyar jogszabály uniós jogi tartalommal), többek között a szuverenitás és jogállamiság elvei alapján.

[52] *„E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétele mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását. (2) Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”*

[53] A tagállami alkalmazás szempontjából az Európai Unió Bírósága alábbi döntéseit fontos kiemelnünk: Wachauf-ügy (1989), Annibaldi-ügyben (1997).

[54] Lásd Omega-ügy és Melloni-ügy.

[55] A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában a következőket mondta: *„az Európai Unió az intézményi reformok, az Alapjogi Charta és az EUB révén az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét képes biztosítani […].”*

[56] EUMSz 258–259. cikkek

[57] EUMSz 260. cikk

[58] Friedery Réka – Horváthy Balázs – Ziegler Dezső Tamás: Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszerének fejlődése és főbb intézményei. Forrás: http://real.mtak.hu/85728/1/Friedery_Horvathy_Ziegler%20EU%20alapjogv%C3%A9delem.pdf (2020), 5-6.o.

[59] EUMSz 263–264. cikk

[60] EUMSz 265. cikk

[61] Friedery Réka – Horváthy Balázs – Ziegler Dezső Tamás: Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszerének fejlődése és főbb intézményei. Forrás:

http://real.mtak.hu/85728/1/Friedery_Horvathy_Ziegler%20EU%20alapjogv%C3%A9delem.pdf (2020), 5-6. o.

[62] Uo., 6. o.

[63] Cservák Csaba: Habilitációs tézisei. Az alapjogi réteg érvényesülése és intézményrendszere. Forrás: https://ajk.kre.hu/images/doc4/JDI/habilitacio/Cservak_Csaba_Habil.tezisek.v1.pdf (2020), 1-2. o.

[64] Csere Dorottya (2012): Alapjogvédő intézményeink hatékonysága és értékközvetítése a gyakorlat tükrében, ars boni jogi folyóirat. Forrás: http://www.arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Csere_Dorottya_Alapjogvedo_intezmenyeink.pdf, 3. o.

Baj Eszter: Az alapjogok közvetlen alkalmazhatósága bírósági eljárásokban

1. BEVEZETÉS

Az alapjogok közvetlen alkalmazhatósága rögtön a témával történt első találkozásom alkalmával megfogott. Ebben része lehetett a szellemileg igen inspiráló közegnek: képzésünk első félévében látogatást tettünk a Kúrián, ahol Darák Péter, a Kúria elnöke, más kúriai bírák és jogtudósok körében – a hosszú, szinte teljes jogi szaknyelv-használat mentes időszak miatt meglehetős izgalommal – tettem fel első kérdésemet.

A kérdéskör komplexitása és bonyolultsága azonban csak a vonatkozó szakirodalom megismerése során mutatta meg magát. Nehezítette a tájékozódást a fogalmak többször tapasztalt nem letisztult meghatározása, nem konzekvens alkalmazása, a téma sokszoros összetettsége, és a kapcsolódó fogalmak szerteágazása.

Az alapjogok közvetlen alkalmazhatósága ugyanakkor az alapjogokról való gondolkodás rengeteg szféráját érinti: az alapjogok jogrendszerben elfoglalt helyét és arra gyakorolt hatását, az alapjogok hatályát, az alapjogi jogviszony szerkezetét, a bírói alapjogvédelem hatásköreit, a bírói jogértelmezést (és most csak néhány példát említettem).

A téma tehát nagyon izgalmas, de kicsit sem egyszerű.

Az alapjogok alkalmazhatósága rendes bírósági eljárás során a rendszerváltás, vagyis – témánkra kihegyezve – az alapjogok valódi jogokként elismerése óta foglalkoztatja a jogtudomány magyarországi képviselőit. Nemzetközi jogirodalmi hatások, az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok gyakorlata a jogalkotással együtt folyamatosan alakítja az alapjogvédelem magyarországi rendszerét. A bírói alapjogvédelemben a legutolsó nagy léptékű változásokat az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) hatályba lépése hozta. Az új szabályozás új hatásköröket, értelmezési kereteket, eljárásokat, bírói és alkotmánybírósági gyakorlatot hozott, egyúttal felpezsdítette az alapjogok hatályának kérdésével is foglalkozó tudományos közéletet.

Az alapjogok közvetlen alkalmazhatósága kiszakíthatatlan az alapjogvédelem komplex fogalom- és szervezetrendszeréből; írásomban igyekszem – a tanulmány adta keretek között – az általánostól a különös felé haladva ezekre a kölcsönhatásokra is kitérni.

Végül: az általam vizsgált tanulmányok és alkotmánybírósági határozatok alapján született meg a tanulmány konklúziója, amelyet az összegzésben fejtek ki részletesebben.

2. AZ ALAPJOGOK

A jelen tanulmány az alapjogoknak a bírósági eljárásokban betöltött szerepére koncentrál, így első lépésként az alapjogok fogalmát valamint a jogrendszerben elfoglalt helyüket és szerepüket szükséges tisztázni.

2.1. Az emberi jogok és az alapjogok elhatárolása

Ahhoz, hogy az alapjogok definíciójához eljussunk, első lépésként meg kell határoznunk az emberi jogok fogalmának tartalmát. Az emberi jogok először a XVIII. században jelennek meg jogi dokumentumokban. Legfontosabb jellemzői, hogy az emberrel veleszületettek, sérthetetlenek, elidegeníthetetlenek, és valamennyi embert megilletik. Az emberi jog alapvetően filozófiai, morális kategória, abban az esetben is, ha jogi természetű deklarációban kerül kinyilvánításra. Alapvető joggá, alapjoggá, vagyis valódi jogi kategóriává akkor válik, ha az állam elismeri, és érvényesülését biztosítja többek között azzal, hogy bíróság előtt kikényszeríthetővé teszi[1]. Az államnak az alapjogok érvényesítése körében a kötelezettsége ugyanakkor nem csak ebben merül ki: a bírói út mellett egyéb jogérvényesítési lehetőség például az ombudsman intézménye. Állami kötelezettség továbbá az alapjogok megfelelő törvényi szabályozása, jogi és intézményi garanciák kiépítése.

Az alapjogok – akárcsak az emberi jogok – valamennyi embert megilletik, akkor is, ha egy adott állam alkotmányában szerepelnek. Ehhez képest az állampolgári jogok kifejezetten az adott állam polgáraira vonatkoznak, így ebből a szempontból szűkebb csoportot alkotnak.

2.2. Az alapjogok forrásai

Míg az alapjogok elsődlegesen az alkotmányokban jelennek meg, egyes alapjogokat szakjogi törvények tölthetnek meg tartalommal (pl. gyülekezéshez való jog). Ennek különösen akkor lesz jelentősége, amikor az alapjogok alkalmazhatóságára vonatkozó ellentétes elméleteket vizsgáljuk. Az alapjogok további forrásai a magyar jogrendszerben az Alkotmánybíróság

határozatai valamint a nemzetközi egyezmények, szerződések stb.[2]

2.3. Az alapjogok csoportosítása

Az alapjogokat legtipikusabban a jogirodalomban, illetve ezt követően az egyes jogi deklarációkban, alaptörvényekben való megjelenésük ideje szerint csoportosítják. Ez alapján megkülönböztetünk első, második és harmadik generációs alapjogokat.

Első generációs alapjognak számítanak azok a jogok, amelyek az emberi jogi gondolkodás legkorábbi szakaszában, a XVII-XVIII. században fogalmazódtak meg. Hívjuk klasszikus szabadságjogoknak is; elsősorban politikai és polgári jogok, jellemzőjük, hogy az államtól a jogokba történő be nem avatkozást, azaz tartózkodást várják el. A gyülekezési jog, a sajtószabadság, a lelkiismereti és vallásszabadság tipikusan első generációs alapjog.

A második generációs alapjogok a XIX-XX. század fordulójától kezdve jelentek meg. Lényeges különbség az első generációhoz képest, hogy az államtól tevőleges magatartást követelnek a jogok biztosítására. A gazdasági, kulturális és szociális (ECOSOC) jogok tartoznak ebbe a körbe, mint például a tulajdonhoz való jog, a munkához való jog vagy a gyermekek jogai.

A harmadik generációs alapjogokról a XX. század második felétől beszélünk; ezek jellemzően nem egyéni, hanem kollektív jogok, biztosításuk sokszor nemzetközi együttműködést igényel. Harmadik generációs alapjog az egészséges környezethez való jog, a békéhez való jog.

Számos más csoportosítási lehetőség adódik az alapvető jogokat illetően. Osztályozhatók aszerint, hogy egyénileg, csoportosan gyakorolhatók; érvényesíthetők egyénileg vagy csak kollektíven stb.

2.4. Az alapjogok szerepe a jogrendszerben

Az alapjogok jogrendszerben betöltött szerepére azért fontos röviden kitérni, mert az – ahogy a későbbiekben látni fogjuk – jelentős hatást gyakorol az alapjogi jogviszony szerkezetére, az alapjogok horizontális illetve vertikális, valamint a közvetett és közvetlen hatályára is. Az alapjogok szerepe jelentős viták tárgya. Egyik oldalon áll az alkotmányjogászok (nagy részének) csoportja; ők az alapjogok rendszerét olyan szervező erőnek tekintik, amely az egész jogrendszert áthatja, és valamennyi további jogág összes szabálya csak ennek fényében értelmezhető és alkalmazható. A kiváltképp a jelentős dogmatikával rendelkező szakjogágak képviselői ezzel ellentétben – bár az alapjogokat a jogrendszer

fundamentumaként elismerik – az alapjogoknak ennél szűkebb szerepet tulajdonítanak. A két nézetrendszerben rejlő különbségek a szakirodalmon túl az alkotmánybírósági döntések körül is tapasztalhatók (ezt részletesebben az 5.2. alfejezetben ismertetem).

Ahhoz, hogy az alapjogokat a jogrendszeren belül el tudjuk helyezni, szükséges meghatározni a társadalom működésével kapcsolatos céljukat. Téglási András összefoglalása szerint: „[a]z alapjogok elsődleges célja, rendeltetése ugyanis az, hogy korlátok közé szorítsák a közhatalmat, vagyis röviden: az államhatalom korlátozása[3]”. Az államhatalmat pedig az egyénnel szemben szükséges korlátozni annak érdekében, hogy élhessen veleszületett szabadságával. Az Alaptörvény I. cikke szintén ezt a megközelítést tartalmazza, amikor (1) bekezdésében kimondja, hogy az ember alapvető jogainak védelme az állam feladata.

Az államhatalom korlátozása mint cél elsősorban az első generációs alapjogokhoz kapcsolódik, mivel – ahogy korábban láttuk – ezek esetében elvárás az állam be nem avatkozása az egyén szabadságába. A második illetve harmadik generációs alapjogok az államtól már inkább tevőleges magatartást igényelnek. Az állam Alaptörvényben megfogalmazott védelmi kötelezettsége azonban valamennyi alapjog tekintetében megilleti az egyént.

2.5. Az alapjogi jogviszony

Az alapjogi jogviszony egyik, mégpedig a jogosulti oldalán tehát – az alapjogok természetéből fakadóan – az egyén áll, amely lehet magánszemély, egyes esetekben pedig jogi személy is. Az alapjogi jogviszony kötelezetti oldala az államot illetve valamely közhatalmat gyakorló szervet jelenti, mivel az alapjogok az állammal szemben fogalmaznak meg kötelezettségeket.

Ezt a klasszikus felállást töri át a joggyakorlat két olyan iránya, amely témánk szempontjából nem hagyható figyelmen kívül.

2018. Az első ilyen, amikor az állam egy szerve próbál az alapjogi jogviszony jogosultjává válni. Az Alkotmánybíróság 23/2018. (XII. 28.) AB határozata gyakorlatilag „beengedi” az alapjogi jogviszony jogosulti oldalára a Magyar Nemzeti Bankot (a továbbiakban: MNB) – vagyis egy egyértelműen állami, közhatalmat gyakorló szervet – azzal, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz (a továbbiakban: valódi alkotmányjogi panasz) eljárás során indítványozó lehet, azaz a saját alapjogi jogsérelmére hivatkozhat. A 23/2018. (XII. 28.) AB határozat ugyan megteszi azt a distinkciót, hogy a hivatkozott alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági ügyben az MNB magánjogi jogalanyként járt el, és az Alkotmánybíróság már

az Alaptörvény hatálybalépése előtt kialakított és azóta is élő gyakorlata[4] alapján ilyen esetekben az indítványozói jogosultság megállapítható, a különvélemények kimagaslóan nagy (hét) számából az tűnik ki, hogy az ügy által felvetett kérdést nem sikerült teljes egyetértésben megválaszolni.[5]

A problémát az jelenti ebben az esetben, hogy felbomlik az alapjogi jogviszony hagyományos felosztása, és az állam egyszerre válik jogosulttá és a kötelezetté is. Ezáltal felvetődik a kérdés, hogy valójában kit illetnek meg az alapjogok. A jelenlegi alkotmánybírósági gyakorlat egyelőre a tisztességes eljáráshoz való jog esetében nyitotta meg a jogosulti pozíciót közhatalmat gyakorló szerv előtt; kérdés, hogy itt megáll-e, vagy tovább terjeszkedik más alapjogokra is.

3. A másik, komoly vitákat kiváltó lehetőség az, amikor egy magánjogi bírósági eljárás során két (természetes és/vagy jogi) személy viszonyában kerül hivatkozásra valamely alapjog. Ebben az esetben szintén felbomlik az alapjogi jogviszony struktúrája, hiszen az alapjog kötelezettje is az állam helyett magánjogi jogalany lesz, vagyis az eredetileg vertikális jellegű alapjogi jogviszony horizontálissá válik. „A német jogirodalomban ezt az alapjogok »Drittwirkung«-jának, az állampolgárok egymás közötti viszonyaiban való hatásának nevezték el”[6]. A jelenséggel és annak veszélyeivel részletesebben foglalkozom a 3.2. alfejezetben valamint a 6. fejezetben.

   Az alapjogi jogviszony szerkezetére vonatkozó nézetek egyben meghatározzák az alapjogok közvetett-közvetlen illetve vertikális-horizontális hatályát illető hozzáállást, mivel ez utóbbiak éppen azt a kérdést feszegetik, hogy milyen felek között és milyen „mélységben” hatályosulhatnak az alapjogok.

2.6. Összefoglalás – az alapjogok

Az alkotmányjog alapjogokkal foglalkozó ága, az olyan klasszikus jogágakhoz képest, mint a polgári vagy a büntetőjog, jóval később alakult ki. Az alapjogok katalógusa a mai napig nyitott, rendszere dinamikusabban változik, mint a már említett jogágaké. Természeténél fogva ráadásul nagyobb teret enged a szubjektív értelmezésnek, könnyebben átpolitizálódhat, mint a stabilabb struktúrájú jogágak.

A napjainkban is zajló dinamikus fejlődés példája az alapjogi jogviszony klasszikus szerkezetének fellazulása, vagy a Drittwirkung jelensége. Az alapjogok jogrendszerben elfoglalt központi szerepének révén ezzel azonban más jogágak jogelvei is

megkérdőjeleződhetnek.

3. AZ ALAPJOGOK KÖZVETLEN ALKALMAZHATÓSÁGA ÉS EGYÉB KAPCSOLÓDÓ FOGALMAK

Az alapjogok közvetlen alkalmazhatósága nem egy teljesen különálló kérdéskör, számos más fogalommal és jogintézménnyel áll igen szoros kapcsolatban és kölcsönhatásban. Mindenképp szükséges tehát ezeket röviden ismertetni, jelentésüket, funkciójukat meghatározni, hogy a közvetlen alkalmazhatóság valamennyi aspektusát átlássuk, és a tanulmány további részében egységes fogalomrendszerrel dolgozhassunk.

3.1. Az alapjogi bíráskodás

Az alapjogok védelme, mint az állam Alaptörvény I. cikkében megfogalmazott elsőrendű kötelezettsége, a demokratikus jogállam működésének alapelve[7]. Az alapjogok védelmét a bíróság az alapjogi bíráskodás során valósítja meg.

Az alapjogi bíráskodást a korábban idézett Somody–Szabó–Szigeti–Vissy tanulmány a következőképp határozza meg: „(…) azt tekintjük alapjogi bíráskodásnak, ha egy meghatározott egyén alanyi alapjogi jogosultságát bíróság kényszeríti ki”[8]. Eszerint alapjogi bíráskodást végez az Alkotmánybíróság, amikor valódi alkotmányjogi panaszt vizsgál, a rendes bíróság pedig abban az esetben, ha az előtte folyó ügyben valamelyik fél alapjogi igényt érvényesít.

Az egyén fogalmát a fenti definíció kapcsán álláspontom szerint mindenképpen szükséges a magánszemélyek mellett kiterjeszteni jogi személyekre, és a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat (lásd: 2.4. alfejezet i. pontja) folyományaként – meghatározott esetekben – már a közjogi jogi személyekre is.

Összekötő kapocs az Alkotmánybíróság alapjogi bíráskodása és normakontroll tevékenysége között az Abtv. 25. § szerinti bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt (a továbbiakban: bírói konkrét normakontroll). Ez, bár az Alkotmánybíróság normakontroll hatásköre, amennyiben alapjogsérelemmel érintett ügy kapcsán merül fel a szükségessége,

az alapjogi bíráskodás folyamatába ékelődik be[9], tehát alapjogi bíráskodás funkciót tölt be.

Az alapjogi bíráskodás Somody–Szabó–Szigeti–Vissy-féle meghatározásához képest szélesebb ügykört ölel fel az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata. Az Alkotmánybírósági határozatok szerint – ahogy később látni fogjuk – a bíróságoknak „az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések értelmezése és a konkrét tényállásra való alkalmazása során figyelemmel kell lenniük a releváns alkotmányossági szempontokra[10]". Ez a megközelítés annyival tágítja az első definíciót, hogy nem kizárólag azokra a bírósági ügyekre összpontosít, amelyek konkrét alapjogi igény érvényesítésére irányulnak, hanem felöleli valamennyi ügyet, amelyek során az alkalmazandó jogszabályok Alaptörvény 28. cikk szerinti értelmezésére sor kerül.

Látjuk tehát, hogy az alapjogi bíráskodás fogalmának nincs egységesen elfogadott meghatározása, az értelmezési skála az egészen szűk behatárolástól (amely kizárólag az Alkotmánybíróság valódi alkotmányjogi panasz elbírálására vonatkozó eljárását tekinti idevalónak), a jóval tágabb, a rendes bíróságok alapjogokkal kapcsolatba kerülő valamennyi jogalkalmazói tevékenységének elismeréséig terjedhet.

Az alapjogi bíráskodás magyarországi sajátosságaival a 4. fejezet foglalkozik.

3.2. Az alapjogok horizontális és vertikális hatálya

Visszautalva az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésére, amely az alapjogok védelmét az állam elsődleges feladataként határozza meg, az alapjogok horizontális hatályát egyáltalán nem vagy csak korlátozottan elismerő nézetek többnyire ebből a tételből indulnak ki.

Az alapjogi jogviszony természetéből fakadóan alanyai egyik oldalon egyének (természetes és bizonyos alapjogok esetében jogi személyek is), másik oldalon pedig maga az állam vagy valamelyik szerve. Pokol Béla összegzése szerint „[a]z emberi jogok – majd alkotmányba foglalásuk után: alkotmányos alapjogok – eredetileg az egyén és a közösséget reprezentáló állam közötti viszonyban fogalmazódtak meg, és védték az egyént az állam bizonyos megnyilvánulásaival szemben"[11]. Az alapjogok vertikális hatálya ebben a viszonyrendszerben érvényesül, tehát azt jelenti, hogy az alapjogok az egyének és az állam (szervei) közötti jogvitákban érvényesíthetők, ahol az egyén a jogosult, az állam a kötelezett. A horizontális hatály elismerése esetében két egyén jogvitájában is érvényesíthetővé válnak az alapjogok, így a jogviszony kötelezetti oldalára is magánfél kerül. Amíg az alapjogok vertikális hatálya természetszerűleg mindenki által elfogadott tény, a horizontális hatály

esetében erősen vitatott.

Az alapjogok horizontális hatályának következménye a Drittwirkung, amely a magánjogi jogalanyok alapjogi kötöttségét és az alapjogok magánjogi érvényességét egyaránt jelenti [12].

3.4. Az alapjogok közvetett és közvetlen alkalmazhatósága

Egy norma alkalmazását jelenti, hogy az eljáró bíró a döntéshozatal során figyelemmel van az adott szabályra, az kihat a döntésére[13]. Az alapjogi normák esetében tehát akkor beszélhetünk alkalmazásról, ha a bíró előtt folyamatban lévő ügy eldöntésére közvetett vagy közvetlen módon – kihatott valamely alapjogi norma.

Az alapjogi norma alkalmazhatóságának közvetett illetve közvetlen módja fokozatbeli különbséget jelent. Közvetett alkalmazás során a bíró az ügyre vonatkozó jogszabály értelmezésénél támaszkodik az alapjogi normára. Közvetlen alkalmazást jelent, ha az eljárás során közvetlenül alapjogi normára hivatkozhatnak a felek, a bíró pedig döntését alapíthatja közvetlenül alapjogi normára[14].

Következő lépésként külön kell választanunk az alapjogok és az Alaptörvény közvetlen alkalmazhatóságát. Az Alaptörvény az alapjogok katalógusa mellett alaptörvényi értékeket, elveket is magában foglal, ezek mellett pedig olyan tételes rendelkezéseket, amelyek más, a jogszabályi hierarchia alsóbb fokán nem kerültek szabályozásra, kizárólag az Alaptörvényben szerepelnek (pl. a köztársasági elnök megválasztásának módja) [15]. Ahogy a későbbiekben látni fogjuk, az alapjogok horizontális hatályának ellenzői közül is akad, aki az alaptörvényi értékek horizontális hatályát elismeri; az Alaptörvényben igen, de más, alacsonyabb fokú jogszabályban nem szereplő tételes szabályok közvetlen alkalmazhatóságát pedig nehéz lenne kétségbe vonni.

Míg a fentiek alapján az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek közvetlen alkalmazhatósága – bizonyos és szigorú feltételekkel – nagyjából mindenki számára elfogadható, az alapjogok közvetlen alkalmazhatóságának kérdése komoly vitákat szül.

3.4. Jogszabály félretétele

A szakjogi jogszabályok bírói döntéshozatal során történő félretolásának vagy félretételének megítélése egybeesik az alapjogok közvetett-közvetlen hatályának elismerésével.

Amennyiben ugyanis a bíróság egy ügyben egy alapjogi normát közvetlenül alkalmaz, ezzel – a joghézag esetét leszámítva – egy vonatkozó szakjogi szabályt helyettesít, vagyis nem vesz figyelembe.

Az előző alfejezetben láttuk, hogy létezhet olyan eset, amikor egyéb – szakjogi – jogszabály félretétele nélkül lehet illetőleg kell alkalmazni közvetlenül az Alaptörvényt: akkor, amikor valamely norma kizárólag az Alaptörvényben került szabályozásra.

Akkor azonban, amikor az adott tényállásra létezik jogszabályi rendelkezés, amennyiben ezt figyelembe nem véve – félretolva – a bíró közvetlenül az alapjogi normára alapítja az ítéletét, fennáll a contra legem jogalkalmazás veszélye[16].

A jogszabályok félretétele tehát az alapjogok közvetlen alkalmazhatóságához hasonlóan a jogtudományt és –gyakorlatot igen megosztó kérdés.

3.5. Összefoglalás – fogalmak meghatározása

Az alapjogi bíráskodás, az alapjogok vertikális-horizontális hatálya, az alaptörvény-konform jogértelmezés és a jogszabályok félretolása mind olyan fogalmak, amely szoros kölcsönhatásban áll az alapjogok közvetlen alkalmazhatóságának kérdésével. A témakört ezeknek a meghatározása és viszonyrendszerük feltárása nélkül nem lehet kellő mélységben vizsgálni. Sőt, ha figyelmen kívül hagyjuk ezeket az összefüggéseket, nem kellően megalapozott következtetésekre juthatunk.

4. AZ ALAPJOGI BÍRÁSKODÁS

4.1. Az alapjogi bíráskodás szerepe

Az alapjogi bíráskodás az állami alapjogvédelem komplex rendszerének az egyik kiemelkedően fontos eleme. Az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel azt biztosan kijelenthetjük, hogy az alapvető jogok bírói védelme a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság közös feladata[17].

Az alapjogvédelmet az Alkotmánybíróság egyrészt a normakontroll tevékenysége, másrészt az alapjogi bíráskodás során valósítja meg. Az Alkotmánybíróság alapjogi bíráskodása körébe

a valódi alkotmányjogi panasz, és bizonyos értelemben a bírói konkrét normakontroll tartozik[18] (ami átmenetet képez a két terület között – lásd 3.1. alfejezet).

A rendes bíróságok számára az alapjogok figyelembe vétele döntéshozataluk során az Alaptörvény hatályba lépése óta – az alaptörvény-konform jogértelmezés útján – kötelező, tehát a bíróságok is végeznek alapjogi bíráskodást. Az alapjogok közvetlen hatálya azonban nem egyformán érinti a két szereplőt: az Alkotmánybíróság alapjogi bíráskodása során természetszerűleg alkalmazhatja közvetlenül az alapjogi normát, hiszen maga a valódi alkotmányjogi panasz megindítása a bírói döntéssel okozott alapjog-sértéshez kötött. Tehát az Alkotmánybíróság az előtte folyó valódi alkotmányjogi panasz eljárásban kifejezetten az alapjogok esetleges sérelmét vizsgálja.

Az alapjogok közvetlen illetve közvetett alkalmazhatóságának kérdésköre így a bírói alapjogi bíráskodás kontextusában nyer elsősorban értelmet. Attól ugyanakkor elválaszthatatlan.

4.2. Történeti áttekintés

Alapjogi bíráskodásról a korábbi Alkotmány hatályba lépésétől egészen a rendszerváltásig nem beszélhetünk. Ez elsősorban abból adódik, hogy az Alkotmányban bár szerepeltek alapjogok, azok érvényesítéséhez semmiféle garanciát nem kapcsolt a jogalkotó, így megmaradtak a deklaráció szintjén. Alkotmánybíróság nem működött, az alapjogi bíráskodás kialakulására nem volt lehetőség.

Az Alkotmánybíróság 1990. január 1-jén kezdte meg működését, a módosított Alkotmányba pedig folyamatosan belekerültek az alapjogokat védő mechanizmusok. Az Alkotmány 70/K. § kimondta, hogy „[a]z alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők”, emellett az Alkotmánybíróság működésének legelején megfogalmazta, hogy mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervek feladata az alkotmány értelmezése[19].

Az alapjogi bíráskodás alapjai tehát megteremtődtek, az Alkotmánybíróság nagy lendülettel bele is kezdett a munkába, a bíróságok azonban lassabban nyitottak az új szerepkör felé. Ebben szerepe volt mindenképpen az alapjogi bíráskodás „gyökértelenségének”, vagyis annak, hogy korábbi tapasztalatok híján egy a korábbinál lényegesen más nézőpontot kellett magukévá tenniük a bíráknak[20].

A tapasztalatok azt mutatták, hogy azokat a kereseteket, amelyeket kizárólag alapjog megsértésére és a 70/K. §-ra alapítottak, a bíróságok idézés kibocsátása nélkül elutasították[21], tehát az alapjogok közvetlen alkalmazhatóságát nem ismerték el. Az Alkotmánybíróság tevékenysége azonban alakította a bíróságok gyakorlatát is, megjelent az alkotmányértelmezés a döntéshozatal során, és az Alkotmány rendelkezéseire is egyre többször hivatkoztak[22]. A hivatkozások esetében persze nem mindegy, hogy azok érdemben befolyásolták a döntés eredményét, vagy csak kötelességből szerepelnek, valódi relevanciájuk azonban nincs[23].

A következő nagyobb léptékű változást az alkotmánybíróságról szóló új törvény valamint az Alaptörvény hatályba lépése hozta az alapjogi bíráskodás tekintetében. Jakab András megfogalmazása szerint az Alaptörvény hatályba lépésével a bíróságok implicit alaptörvény-konform jogértelmezési kötelezettsége explicitté vált[24].

4.3. Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény hatása az alapjogi bíráskodásra

Az új Abtv. vezette be a valódi alkotmányjogi panasz intézményét a magyar jogrendszerbe. A valódi alkotmányjogi panasz által a rendes bírósági ítéletek – kizárólag alapjogi szempontból – felülvizsgálhatókká váltak, ezáltal a magyarországi alapjogvédelem komplexebb és hatékonyabb lett.

A magyar alkotmányjogi elméletekre és gyakorlatra kezdettől fogva nagy hatást gyakorolt a német modell. A német alapjogvédelem rendszere átfogó és teljes, főképp a valódi alkotmányjogi panasz kidolgozott intézményének köszönhetően[25]. Ezért is övezte nagy várakozás az intézmény magyarországi bevezetését.

A várakozás mellett – szintén a német tapasztalatokból kiindulva – aggályok is felmerültek a valódi alkotmányjogi panasz alkalmazásával kapcsolatosan. Egyes elméletek a szakjogi dogmatikát féltik az alapjogi dogmatika túlzott hatásától[26], míg mások a két típus összebékítését lehetségesnek illetőleg kívánatosnak tartják[27].

További aggályként merül fel, hogy a valódi alkotmányjogi panasz révén az Alkotmánybíróság előbb vagy utóbb eljut az alapjogok közvetlen horizontális hatályának kimondásához[28], ami nem csak a szakjogi dogmatikák erodálódásához, hanem az egyes

jogágak közötti határok elmosódásához vezethet.

Az alkotmányjogiasítás szélsőséges példájaként említi Pokol Béla azt az Egyesült Államokban az 1970-es években tapasztalt irányt, amikor az eljárást megindító fél választhatott, hogy az alkotmányjogi vagy a szakjogi jogszabályok alapján kezdeményezi a pert. Ezzel a perlés gyakorlatilag megkettőződött[29].

Az Abtv. mellett az Alaptörvény is hozott új elemet az alapjogvédelemben, vagyis az alapjogi bíráskodás területén azzal, hogy kötelezővé tette a jogszabályok Alaptörvény szerinti értelmezését a bírósági eljárásokban. A jogértelmezés a jogalkalmazás folyamatának szükségképpeni része, ezzel az alapjogok közvetett alkalmazása kikerülhetetlenné vált a bírósági eljárások jelentős hányadában.

4.4. Hatáskörök az alapjogi bíráskodás során

Az alapjogi bíráskodás első lépcsője és egyben legfontosabb szereplője a rendes bíróság, amelyet megerősít az Alaptörvény 28. és R) cikke is. „Az alapjogi bíráskodás során a jogalkalmazó feladata, hogy értelmezze és alkalmazza a jogszabályt, hogy az alkotmánynak megfelelő értelmezéssel elkerülje az alapjog alkotmányellenes sérelmét.”[30] A bíróság döntéshozatala folyamán az Alaptörvénnyel összhangban értelmezi a jogszabályt, ebben segítik a korábbi alkotmánybírósági határozatok és az alkotmányos követelmények. Amennyiben a bíró ítélete jogerőre emelkedik, és vele szemben egyik fél sem nyújt be valódi alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybírósághoz, az alapjogi bíráskodás az adott ügyben lezárul.

Az Alkotmánybíróság – a bírói jogértelmezést segítő funkciói mellett – két másik esetben jelenik meg ebben a folyamatban: az egyik a bírói konkrét normakontroll, a másik pedig a valódi alkotmányjogi panasz.

Azzal, hogy a valódi alkotmányjogi panasz révén a bírói döntések az Alkotmánybíróság által felülvizsgálhatók, fennáll annak a lehetősége, hogy az Alkotmánybíróság mintegy negyedfokú „szuperbírósággá" válik. Abban, hogy erre egyelőre nem került sor, szerepe van az Alkotmánybíróság ezen a területen tapasztalható önmagát korlátozó gyakorlatának.

Az alábbi táblázat azt mutatja, hogy a 6. fejezetben ismertetett felmérés alapjául szolgáló alkotmánybírósági határozatokban a testület mely tényezőket vizsgál érdemben és melyeket nem a valódi alkotmányjogi panasz eljárás során.

Alkotmánybíróság vizsgálja	Alkotmánybíróság nem vizsgálja
a bíróság az ügy alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el[31]	a jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságát, törvényességét[32]
a bíróság ítélete az Alaptörvény által megszabott értelmezési tartományt megsérti, ezáltal a döntés alaptörvény-ellenes lesz[33]	a bírói törvényértelmezés helyességét[34]
a bíróság jogértelmezésének és jogalkalmazásának egyértelmű következménye valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelme[35]	a bizonyítékok és érvek megalapozottságát és bírói értékelését[36]
	a tényállás megalapozottságát[37]

Az Alkotmánybíróság – határozatai alapján – tartja magát ahhoz, hogy a bírói döntést kizárólag akkor vizsgálja felül, ha az alapjog-sérelmet okoz illetve alaptörvény-ellenes. Amennyiben a jövőben is így marad, és az alapjogi bíráskodás esetén felmerülő hatáskörök élesen elválnak, álláspontom szerint az Alkotmánybíróság szuperbírósággá válása nem következik be.

4.5. Összefoglalás – alapjogi bíráskodás

Az alapjogi bíráskodást a bírói alapjogvédelem részeként határoztam meg, amelynek két

szereplője a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság. Múltja – Magyarország történelmi helyzete miatt – rövid időre nyúlik vissza, ezért működése sem stabilizálódott teljesen. Elemei jelentős részét a német modellből vette át, remélhetőleg az ott tapasztalt és már sikeresen kikerült buktatókba a magyar rendszer nem fut bele.

5. A JOGÉRTELMEZÉS KAPCSOLATA AZ ALAPJOGOK KÖZVETLEN ALKALMAZÁSÁNAK KÉRDÉSÉVEL

A jogértelmezés témaköre az alapjog-konform jogértelmezéshez, így az alapjogok közvetett hatályához kapcsolódik. Az Alaptörvény 28. cikke a következőt mondja ki: „(a) bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

Látjuk, hogy a 28. cikk a teleologikus, vagyis a jogszabályok céljához igazodó értelmezés mellett az Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezést teszi kötelezővé a bíróságok számára. Ami azt jelenti, hogy a számos lehetséges értelmezési típus közül ezt a kettőt kiemelte a jogalkotó, ezzel a többit gyakorlatilag háttérbe szorítva, másodlagossá téve. Más szemszögből az Alaptörvény-konform értelmezés kiemelésével a jogalkotó kimondta, hogy a jogértelmezés – és ezzel a jogalkalmazás – legfőbb szempontja az alkotmányossági követelmények érvényesítése[38].

5.1. A jogértelmezés típusai

A jogértelmezés típusaira többféle csoportosítás született, én Pokol Béláét és Tóth J. Zoltánét találtam kellően átfogónak és differenciáltnak, így a következőkben ezt a két kategorizálást ismertetem.

Pokol Béla a következőképp határozta meg a bírói jogértelmezési módszereket[39]:

1. A jogszabály értelmezése a benne használt kifejezések hétköznapi jelentése szerint.

   A nyelvtani értelmezés egyik típusa a szavak hétköznapi értelme szerinti értelmezés, amely valamennyi jogértelmezés első fázisa. Problémát okozhat, ha egy régebbi jogszabály esetében a benne használt szavak jelentése időközben módosult.

1. A jogszabály értelmezése a benne használt kifejezések speciális-technikai jelentése szerint.

   A nyelvtani értelmezés másik típusa, amely szembe kerülhet az i. pontban kifejtett hétköznapi jelentés szerinti értelmezéssel, amikor ugyanannak a kifejezésnek több, eltérő jelentése van. Szintén kérdéseket vet fel, hogy milyen esetben elégséges a jogszabály nyelvtani értelmezése egymagában.

- A jogszabály egészének, tágabban a kapcsolódó jogszabályok együttesének szövegére vonatkoztatott kontextuális értelmezés.

  A szó szerinti nyelvtani értelmezésnél összetettebb, és a bíró számára nagyobb szabadságot biztosít. Figyelembe veszi a jogszabályi környezetet, ha tágan alkalmazzák, átnyúlhat a dogmatikai értelmezés kategóriájába.

1. Jogi maximák alapján véghezvitt jogértelmezés.

   A jogi maximák szerepe az, hogy vezessék a bírói jogértelmezést, és segítsék két norma kollíziójának feloldását a jogalkalmazás során. Ilyen jogi maxima például a lex specialis derogat legi generali és az argumentum a contrario elve.

1. Analógia útján történő jogértelmezés.

   Joghézag esetén merül fel alkalmazása, amikor az adott tényállásra nem vonatkozik az értelmezett jogszabály. Ilyenkor törvényi (hasonló esetekre vonatkozó jogszabály alkalmazásával) vagy jogi (a jog általános elvei alapján) analógia útján dönti el a bíró az ügyet. Fontos különbséget tenni az analógia és a kiterjesztett értelmezés között, mert az analógia alkalmazását több jogág (pl. büntetőjog) is tiltja.

1. Jogértelmezés az adott jogszabály alkalmazása során létrejött precedensek alapján.

Elvileg precedensjog csak az angolszász jogrendszerben létezik, gyakorlatilag azonban mára a legtöbb európai országban visszanyúlnak a bírák a korábbi felsőbb bírósági döntésekhez jogértelmezésük során. Veszélye, hogy szűkítheti az adott rendelkezés vagy jogszabály értelmezési keretét.

- A jogszabály doktrinális illetve jogdogmatikai értelmezése.

  Ennek az értelmezési módnak az alkalmazása a kidolgozottabb dogmatikai rendszerű jogágakban (pl. polgári jog, büntetőjog) elfogadottabb, mint a szubjektívebb, jobban átpolitizált jogágakban (pl. alkotmányjog). Az utóbbi esetben utat nyithat a bírói önkény felé.

- Jogelvek szerinti értelmezés.

  A jogelvek a jogági dogmatikai rendszerek letisztult, hivatalosan elfogadott kivonatai, amelyek szerepelnek az egyes törvények szövegeiben. A jogdogmatikai szövegekben kerülnek részletes kifejtésre, ezért szoros a kapcsolat a dogmatikai értelmezéssel.

1. Alkotmányos alapjogok és alapelvek szerinti értelmezés.

   Az alkotmánykonform jogértelmezés, amelyet az Alaptörvény 28. cikke fogalmaz meg.

1. Jogértelmezés a jog illetve az adott jogág mögöttes etikai értékei fényében.

   Egészen el tudja távolítani a jogszabályok alkalmazását azok nyelvtani értelmétől ez a módszer. Akár nyelvtani értelmezéssel az adott jogszabály szövegéből kiolvashatatlan, kiemelkedő társadalmi értékekre hivatkozással születnek döntések.

1. A jogszabály céljai szerinti (teleologikus) értelmezés.

   A teleologikus értelmezést szintén kötelezővé teszi a bíróságok számára az Alaptörvény 28. cikke. A jogszabály rendeltetése minden esetben egy objektív cél, amely írott formában is fellelhető – az Alaptörvény elsősorban a jogszabály preambulumát és a megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását határozza meg a teleologikus értelmezés forrásának.

- A jogalkotó akaratára támaszkodó jogértelmezés.

  Az előző objektív célhoz képest ez egy szubjektív kategória. Valamennyi korábban felsorolt

értelmezési módszert átfogó kategóriaként is értelmezhető, mivel mindegyik pont esetében vizsgálható, hogy mi lehetett a jogalkotó szándéka. A jogszabályt előkészítő dokumentumokat is szokás bevonni ennek az értelmezésnek a folyamatába.

Tóth J. Zoltán a jogértelmezési típusokat a felsőbb bíróságok jogértelmezési gyakorlatának 2009-ben és 2011-ben végzett empirikus jogszociológiai vizsgálata alapján határozza meg. Kutatása alapján összesen 14 kategóriát állapít meg, amelyeket egyes esetekben további altípusokra bont. A 14 fő kategória elmélete szerint a következő: 1. nyelvtani értelmezés, 2. szűk értelemben vett kontextuális értelmezés, 3. bírói jog szerinti értelmezés, 4. egyéb jogalkalmazói értelmezés, 5. logikai értelmezés, 6. teleologikus értelmezés, 7. történeti értelmezés, 8. jogtudományi-jogirodalmi értelmezés, 9. alkotmányos alapjogok, alapelvek, alapértékek, alkotmánybírósági határozatok alapján történő értelmezés, 10. nemzetközi egyezmények szerinti értelmezés, 11. összehasonlító jogi értelmezés, 12. általános jogelvek fényében történő értelmezés, 13. szubsztantív értelmezés, 14. egyéb, jogrendszer-specifikus értelmezés.

Témánk szempontjából különösen érdekes, hogy az alaptörvény-konform jogértelmezés Alaptörvénybe iktatását megelőzően mi volt a bíróságok tényleges jogértelmezési gyakorlata. A kutatás megállapításai szerint leggyakrabban a nyelvtani értelmezéssel éltek a bíróságok, ezt követi a bírói jog szerinti és a logikai értelmezési módszer – az utóbbi esetében a gyakoriságnál fontosabb tényező a módszer érvelési súlya. Az alapjogok fényében történő értelmezési mód a lista vége felé található csak.[40]

5.2. Az alaptörvény-konform jogértelmezés – az Alaptörvény közvetlen hatálya

Azzal, hogy a jogalkotó az Alaptörvénybe emelte az alaptörvény-konform jogértelmezés követelményét, alkalmazása kötelezővé vált a rendes bíróságok jogalkalmazása során. Az alaptörvény-konform jogértelmezés módszere, tartománya és feltételei ennek ellenére komoly vitára adnak alapot. Maga az Alkotmánybíróság sem egységes a kérdésben, amely következtetés a különvélemények illetve párhuzamos indoklások számán is lemérhető.

Az alaptörvény-konform jogértelmezés célja a lehető legteljesebb alapjogvédelem biztosítása az érintettek számára[41]azzal, hogy lehetővé teszi az Alaptörvény ráhatását az egész jogrendszerre[42]. Ez a cél nem sok vitára adhat okot, ám a megvalósítás módját nem övezi ekkora konszenzus, azaz az alaptörvény-konform értelmezés követelménye maga is többféleképp értelmezhető. Ennek egyik lehetséges módja, ha úgy tekintjük az alaptörvény-

konform jogértelmezést, hogy azt a jogalkalmazónak tevékenysége során minden esetben figyelembe kell vennie, szűkebben értelmezve viszont kizárólag azokban az esetekben, ha az alkalmazandó norma többféleképpen értelmezhető[43]. Amennyiben pedig túl tágan értelmezzük, könnyen az alapjogok közvetlen alkalmazhatóságának elismerésére jutunk.

Mivel az alaptörvény-konform jogértelmezés ennyire szoros kapcsolatban áll az alapjogok közvetlen alkalmazhatóságának kérdésével, viszont azzal ellentétben tételesen szerepel az Alaptörvényben – tehát az Alkotmánybíróság döntéseinek hivatkozási alapját képezheti –, megvizsgáltam az Alkotmánybíróság erre a kérdéskörre vonatkozó gyakorlatát.

5.2.1. A vizsgálat módszerei

A szűrés időintervallumának kezdetét az Alaptörvény hatályba lépéséhez, tehát 2012. január 1-jéhez igazítottam, mivel alaptörvényi szinten innentől jelenik meg az alaptörvény-konform jogértelmezés követelménye. Az időintervallum vége 2020. október 30. napja.

Ügytípusként kifejezetten a valódi alkotmányjogi panaszt, hivatkozott rendelkezésnek pedig az Alaptörvény 28. cikkét állítottam be. Az ügytípus szűkítése azért indokolt, mert bár a 3.1. alfejezetben az alapjogi bíráskodás körébe a bírói normakontroll eljárást is belevontam, elsősorban arra voltam kíváncsi, mi az Alkotmánybíróság illetve egyes tagjainak álláspontja az alaptörvény-konform jogértelmezés terjedelméről a rendes bíróságok eljárásaiban. A bírói normakontroll eljárás esetében nem vitatott, hogy a rendes bíróság az Alaptörvény rendelkezéseit figyelembe veszi jogértelmezése során, hiszen ő maga észleli az alaptörvény-ellenességet, és fordul emiatt az Alkotmánybírósághoz.

A keresés összesen 133 találatot hozott. A 133 találat közül nem vettem figyelembe azokat, amelyekben az Alaptörvény 28. cikke kizárólag a döntés egyik hivatkozási alapját jelentette, és azt sem maga a testület, sem valamelyik alkotmánybíró nem értelmezte a döntéshozatal illetve párhuzamos indoklás vagy különvélemény során. Végül 77 vizsgálandó határozat maradt.

5.2.2. Az alaptörvény-konform jogértelmezés az alkotmánybírósági határozatok fényében

Viszonylag korán, már a 3176/2013. (X. 9.) AB határozatban szerepel, hogy az alaptörvény-konform jogértelmezés követelményét kimondó Alaptörvény 28. cikk címzettjei a bíróságok; a

rendelkezés nem minősül olyan Alaptörvényben biztosított jognak, amelyre hivatkozással az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani.[44]

Számos, a későbbiekben sokszor hivatkozott megállapítást tesz a 3/2015. (II. 2.) AB határozat az alaptörvény-konform jogértelmezésre vonatkozóan. Az első ilyen, hogy a valódi alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény, amely alapján az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a bíróság eljárása során az alapjogi érintettséget figyelembe vette és érvényre juttatta-e. A döntés ebből a szempontból akkor alaptörvény-ellenes, ha a bíróság jogértelmezése nem áll összhangban az alapjog tartalmával, vagy az ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül jár el.[45] Ezt a későbbiekben a testület a következőképp értelmezi: „[a]z Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasznak az Alkotmánybíróság tehát akkor ad helyt, ha a bírósági jogértelmezés és jogalkalmazás egyértelmű következménye valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelme”[46].

Kimondja továbbá, hogy az alapjogi érintettség érvényre juttatása nem egyenlő azzal, hogy a bíróság kifejezetten alapjogi rendelkezésekre alapozza a döntését (ez jelentené az alapjogok közvetlen hatályát), hanem azt jelenti, hogy a bíróság a jogszabályok szubszumálása során az alapjogi szempontokra figyelemmel van.

A 3090/2015. (V. 19.) AB határozat hivatkozik több korábbi alkotmánybírósági végzésre, amikor – érintve a bíróságok és az Alkotmánybíróság hatásköreinek elhatárolását is – kijelenti, hogy a jogszabályok értelmezése a rendes bíróságok feladata, míg az Alkotmánybíróság az értelmezési keretek kialakítására szorítkozik.[47] Ennek következtében – ahogy ezt a 14/2015. (V. 26.) AB határozat is kifejti – az Alkotmánybíróság nem foglal állást szakjogi és törvényértelmezési kérdésekben mindaddig, amíg azok az egyes alapjogok érvényesíthetőségét nem szűkítik vagy korlátozzák, azaz ezekre az esetleges értelmezése hibákra alkotmányjogi panaszt alapítani nem lehet.[48] A bíróságok nagyfokú szabadságát a jogértelmezés terén az korlátozza, hogy egy adott jogszabály többféle lehetséges értelmezése közül olyat kell választania, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, ez azonban nem jelenthet „(…) contra legem értelmezést vagy a normatartalom mellőzését”[49], azaz a jogszabály félretételét. Contra legem jogalkalmazást, az Alkotmánybíróság szerint egyenesen jogalkotói tevékenységet, azaz alaptörvény-ellenességet jelent például, ha a bíróság túlzottan tágan értelmezi az adott jogszabályt.

A szakjogágak esetében az értelmezési kereteket az Alkotmánybíróság alkotmányos követelménybe foglalt jogértelmezés útján biztosítja[50]. Ezek az alkotmányos követelmények ugyan konkrét ügy kapcsán születnek, azokat minden későbbi, az alkotmányos követelménnyel érintett ügy során alkalmazni kell. Korlátot jelent azonban,

hogy az Alkotmánybíróság sem terjeszkedhet értelmezésének kialakítása során túl a jogalkotói értelmezésen, nem tágíthatja tetszőlegesen az értelmezés kereteit, mert ennek következtében – ahogy a rendes bíróságoknál is láttuk – jogalkotói hatáskört vonna magához[51].

Az alapjogok vertikális és horizontális hatályát az alaptörvény-konform jogértelmezés viszonyában tárgyaló, egyúttal az egyik legnagyobb vitát kiváltó alkotmánybírósági döntés a 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat. Eszerint az Alaptörvény 28. cikke „(a bíróságok) kötelezettségévé tette, hogy az alapjogokat a magánjog alanyai közötti viszonyokban is érvényre juttassa”[52]. Ezzel gyakorlatilag kimondta az alapjogok horizontális hatályát, vagyis az alapjogi jogviszony klasszikus felállásához képest (ti. jogosult: (magán)személy – kötelezett: állam) elismerte, hogy a jogviszony kötelezetti oldalán magánfél is állhat[53]. Az alapjogok közvetett alkalmazásához azonban továbbra is köti magát azzal, hogy leszögezi:

1. az alapjogok a valódi alkotmányjogi panasz és a rendes bíróságok alapjogi bíráskodásán keresztül szűrődnek be a magánjogi jogviszonyokba;
2. a bíróságoknak nem kell közvetlenül valamelyik alaptörvényi normára alapítaniuk az ítéletüket, tehát a jogszabályokat nem tehetik félre, hanem a jogértelmezés és a jogalkalmazás során figyelembe kell venniük az alapjogi relevanciát.

A ii. pont azt jelenti egyben, hogy a bíróságok eljárásuk során elsősorban a szakjogi rendelkezésekre támaszkodnak, azokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, és amennyiben az alaptörvény-konform értelmezés lehetetlen, az adott norma alaptörvény-ellenes[54]. Ebben az esetben kerül sor az Abtv. 25. § (1) szerinti bírói konkrét normakontrollra[55].

5.2.3. A párhuzamos indoklásokban és különvéleményekben szereplő, az alaptörvény-konform jogértelmezésre vonatkozó megállapítások

Az alkotmánybírósági határozatokhoz fűzött párhuzamos indoklások és különvélemények lényegi érvrendszere az alaptörvény-konform jogértelmezés valamint az Alkotmánybíróság hatáskörének határai, korlátai köré összpontosul. Témánk szempontjából legfontosabb megállapításaikat hat pontban szedtem össze.

Főképp a párhuzamos indoklások esetén, de a különvéleményekben is gyakori, hogy az Alkotmánybíróság valamely korábbi döntését bontják ki, kiemelve azokat az elemeket, amelyeket az adott bíró álláspontja szerint az új határozat egyáltalán nem, vagy nem

megfelelő hangsúllyal jelenít meg, esetleg a testület korábbi gyakorlatával éppen ellenkezőek. A hat pont két nagyobb csoportra osztható: az elsőben (i-iii. pontok) szerepelnek azok az érvek, amelyek az Alkotmánybíróság bírói döntésekre vonatkozó felülbírálati jogkörét igyekeznek behatárolni, a másik csoport (iv-vi. pontok) pedig az alapjogok vertikális-horizontális, közvetett-közvetlen hatályát járják körül.

1. Az Alkotmánybíróság mint negyedfokú „szuperbíróság”.

   Az Alkotmánybíróság – álláspontom szerint igen helyesen – saját maga is igyekszik a bíróságok döntései feletti jogkörének határait megszabni. Ahogy arra maga a testület több határozatában hivatkozik, kizárólag alapjogi relevanciával bíró ügy kapcsán kialakított jogértelmezést vizsgálhat felül[56]. További korlátozást jelent, hogy amennyiben a bíróság az ügy alapjogi relevanciájára és az Alaptörvény 28. cikkben foglalt értelmezési tartományra tekintettel hozza meg döntését, azt az Alkotmánybíróság nem bírálhatja felül. Ez jelentené ugyanis az Alkotmánybíróság negyedfokú bírósággá válását, amely veszélyeztetné a jogbiztonságot, hatásköri összeütközést generálna a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság között.

1. Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szakjogi, dogmatikai kérdésekben.

   A fenti i. ponthoz szorosan kapcsolódik, ugyanúgy az Alkotmánybíróság felülbírálati jogkörét korlátozza az, hogy szakjogi kérdésekben mindaddig nem foglal állást, amíg a bírói döntés nem korlátozza vagy lehetetleníti el valamely alapjog érvényesítését. A bíró értelmezi a törvényt[57] a szakjogi rendelkezések alapján, tekintettel az ügy alapjogi vonatkozásaira. Ebben a témakörben is felmerül a hatáskörök elválasztásának kérdése és a jogszabályok félretételének veszélye, amelyre számos különvélemény és párhuzamos indoklás is felhívja a veszélyt[58].

- Az alapjogok Alkotmánybíróság általi értelmezése.

  Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény legfőbb őreként felügyeli azok érvényesülését, és értelmezési kereteket nyújt a bíróságok részére az alapjogi bíráskodásuk során. Az Alkotmánybíróság által kialakított értelmezéssel szemben követelmény egyrészt, hogy más, hasonló ügyekben is felhasználhatók legyenek, másrészt pedig tekintettel legyenek a szakjogágak által kialakított dogmatikára[59].

1. Az alapjogok közvetlen hatályának, a jogszabály félretételének kérdésköre[60].

Ahogy a tudományos vitákban, itt is felmerül az a markáns álláspont, hogy nem alapítható bírósági ítélet közvetlenül az Alaptörvényben szereplő alapjogokra, a 28. cikk kizárólag az alapjogok közvetett hatályát mondja ki. Továbbá „(…) kógens előírásokat tartalmazó törvényi szabályok negligálására nem ad felhatalmazást”[61]. Azaz valamely alapjogi normára történő hivatkozással nem tolhatók félre az ügyre vonatkozó szakjogi rendelkezések.

1. Az alapjogok horizontális hatályának elismerése.

   Ahogy a fenti 5.2.2.. pontban láttuk, az Alkotmánybíróság az alaptörvény-konform jogértelmezést megkövetelő Alaptörvény hatályba lépése után nem sokkal eljutott arra a következtetésre, hogy a 28. cikk alapján a bíróságoknak az alapjogokat magánjogi jogviszonyokban, vagyis magánjogi jogalanyok közötti ügyekben is érvényesíteniük kell. Ezzel a megállapítással több alkotmánybíró egyáltalán nem vagy részben nem értett egyet, elsősorban az alapjogi jogviszony vertikális jellegére tekintettel. Az alapjogok hatályának kiterjesztése a magánjogi jogviszonyokra a szakjogi fogalmi rendszer és dogmatika gyökeres átalakulását okozza. Ennél jelentősebb probléma a 3/2015. (II. 2.) AB határozathoz csatolt egyik különvélemény szerint, hogy az alapjogok vertikális hatályának deklarálása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésbe ütközik, amely kimondja, hogy az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Így tehát magánfelek között az alapjogokat szabályozó törvények alapján kell a bíróságnak dönteni[62].

1. Az alapjogok hatása a magánjogi jogviszonyokra.

   A párhuzamos indoklásokat és különvéleményeket jegyző illetve azokhoz csatlakozó alkotmánybírókat az alapjogoknak illetve az alapjogi bíráskodásnak elsősorban a magánjogi jogviszonyokra gyakorolt hatása foglalkoztatja. Ennek oka, hogy szemben a közjogi jogviszonnyal, ahol a klasszikus alapjogi jogviszonnyal egyezően a jogviszony egyik alanya az állam, a magánjogi jogviszonyok esetében mindegyik fél magánjogi jogalany. Így amíg a közjogi jogviszonyokban elfogadható és értelmezhető az alapjogok közvetlen hatálya, ugyanez magánjogi jogviszonyokban erősen vitatott.

   Áthidaló értelmezés, amely szerint az alapjogvédelem a szakjogi generálklauzulákon és az alaptörvény-konform értelmezésen keresztül szűrődik át a magánjogi jogviszonyokba[63].

5.2.4. Összefoglalás – alaptörvény-konform jogértelmezés

Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény hatályba lépését megelőző gyakorlatát folytatva,

immár az Alaptörvény 28. cikkével megtámogatva – kiáll az alaptörvény-konform értelmezés illetve az alapjogok közvetett hatálya mellett, azonban az utóbbi években elmozdulás érzékelhető az alapjogok horizontális hatályának, vagyis magánjogi jogviszonyokban történő elismerésének irányába.

6. Elméletek az alapjogok közvetlen alkalmazhatóságára tekintettel

Láttuk, hogy az alapjogok közvetlen alkalmazhatósága a rendes bíróságok alapjogi bíráskodása során válhat vitatottá, és a gyakorlatban nem választható el az alapjogok vertikális-horizontális hatályának kérdésétől. Ha egy koordináta-rendszer vízszintes tengelyén a vertikális hatálytól haladunk a horizontális felé, a függőleges tengelyen pedig a közvetettől a közvetlen alkalmazhatóság irányába, a következő felosztást kapjuk:

A témát érintő elméletekre vonatkoztatva ez akár egy skálát is jelenthet, amelynek egyik végpontja az alapjogok vertikális közvetett hatályának tagadása (ezt egyébként nehezen tartom elképzelhetőnek, mert ez gyakorlatilag az alapjogok garantálásának tagadását jelentené), a másik végpontja pedig az alapjogok horizontális közvetlen hatályának elismerése (ami gyakori elképzelés).

Az alapjogok vertikális közvetett hatása alatt azt értjük, amikor az alapjogok egyén és állam viszonyában sem érvényesülnek közvetlenül, csak a bíró jogszabály-értelmezésén keresztül. Közvetlenül hatályosulnak az alapjogok egyén és állam viszonyában, ha az egyén igényét, a bíró pedig ítéletét alapíthatja közvetlenül valamely alapjogra. Ugyanez a meghatározás érvényes a horizontális hatály, vagyis a magánjogi jogalanyok közötti ügyekre is[64].

6.1. Elméletek pro és kontra

Jakab András és Vincze Attila részletesen összevetette az Alkotmány közvetlen alkalmazása melletti és elleni érveket. (Ezek az érvek és ellenérvek univerzálisak, az Alaptörvény vonatkozásában is megállják a helyüket.) Az Alkotmány közvetlen alkalmazása ellen szól álláspontjuk szerint a jogbiztonság követelménye, amely sérül a jogszabályok félretétele okán. Sérelmet szenved még a hatalommegosztás, az alkotmányértelmezés egységessége, a lex specialis elve. További ellenérv, hogy az Alkotmány rendelkezéseinek az egyének nem közvetlen címzettjei, az alkotmány rendelkezéseinek nincs horizontális hatálya. Utalnak továbbá az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatra, amely konkrétan kimondja, hogy a bíróságoknak nem kell az Alkotmányt közvetlenül alkalmazniuk. Mindezen ellenérvek közül egyedül a jogbiztonság sérülését tartják elfogadhatónak.

A közvetlen alkalmazás mellett szóló érvek: az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési hatásköre nem kizárólagos; az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítés nélkül félretolható; hatékonyabb jogvédelmet biztosít; nincs technikai különbség az Alkotmány és a szakjogi rendelkezések alkalmazása között; az Alkotmány mindenkire kötelező. A tanulmány a hatékony jogvédelem érvét találja ebből a körből védhetőnek, így a megoldás álláspontuk szerint a jogbiztonság és a hatékonyság közötti döntés függvénye[65].

Az alapjogok közvetlen vertikális hatályát az elméletek többsége elfogadja, tekintettel az alapjogok – korábban már kifejtett – eredeti szerepére az egyén és az állam viszonyában[66]. Az alapjogok magánfelek közötti közvetlen érvényesülése tekintetében azonban nincs egyetértés a jogirodalomban.

Az alapjogok közvetlen horizontális hatálya mellett érvel Tóth Gábor Attila, aki szerint az Alkotmány 70/K. § kifejezetten az alapjogok rendes bíróságok előtti közvetlen érvényesíthetőségét mondja ki. Álláspontja szerint a bíróságok ezzel ellentétes gyakorlata az Alkotmányt politikai puszta deklarációvá minősíti, mivel épp a garanciarendszert nem működtetik, amitől valódi joggá válhatnának az alapjogok. A probléma megoldásának pedig a valód alkotmányjogi panasz bevezetését látja.[67]

Halmai Gábor szintén a közvetlen horizontális hatály mellett foglal állást. Azt elismeri, hogy a bíró az alkotmányba ütköző jogszabályokat nem teheti félre, véleménye szerint azonban úgy mégis alkalmazhatja közvetlenül az alkotmányt, hogy az ítéletben más jogszabályra nem hivatkozik[68]. Ez – úgy gondolom – csak technikailag különbözik a jogszabályok félretolásától, az eredmény tulajdonképpen ugyanaz: a szakjogi rendelkezések figyelmen kívül hagyása.

Vékás Lajos és Vincze Attila a jogbiztonság és a hatalommegosztás elvének követelményét állítja szembe a gyors és hatékony alapjogvédelem szempontjával az alapjogok közvetlen horizontális hatályának vizsgálata során. Következtetésük az, hogy polgári jogviszonyokban az alapjogok a magánjogi rendelkezések bírói jogértelmezése útján fejtik ki hatásukat, azokat az Alkotmánybíróság alkalmazza közvetlenül az alkotmányjogi panasz eljárás során[69].

Sonnevend Pál összegyűjtötte azokat az érveket, amelyek az alapjogok közvetlen horizontális hatálya ellen szólnak. Ezek az aggályok meglehetősen sokrétegűek: az alapjogok hagyományos, és a tanulmányban korábban kifejtett szerepe az egyén és az állam viszonyában; a kötelezett fél valamely alapjogának, ezzel magánautonómiájának esetleges korlátozása; a magánjog alkotmányjoggal történő helyettesítése a jogalkalmazásban; a túlzottan tág megfogalmazású alapjogi szabályozást a bírónak kell megtöltenie tartalommal, így jogalkotói hatáskörbe kerülnek a bíróságok. A fenti indokok alapján – amellett, hogy az alapjogok vertikális közvetlen hatályát elismeri – az alapjogok magánszemélyek közötti közvetlen alkalmazását visszautasítja[70].

A valódi alkotmányjogi panasz úgy tűnik, bizonyos szempontból beváltotta az alapjogoknak a magánjogi viszonyokban is közvetlen alkalmazását szorgalmazók reményeit. Téglási András megállapítása szerint ugyanis bevezetése óta vagyonjogi jogvitákban elszaporodott a tulajdonhoz való alapjog sérelmére történő hivatkozás. Az Alkotmánybíróság azonban – legalábbis a tanulmány születése idején – kiállt az alapjogok közvetett horizontális hatálya mellett. Lényeges következtetése a tanulmánynak, hogy az alapjogok generálklauzulákon átszivárgó közvetett hatása sem eredményezhet jogszabállyal ellentétes értelmezést[71].

Ehhez a kérdéskörhöz kapcsolódik Czine Ágnesnek a 3/2015. (II. 2.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklása, amelyben kifejti, hogy az alaptörvény-konform jogértelmezés adott ügyben történő alkalmazásának lehetetlenülése esetében az ellentmondás feloldása a jogalkotó hatásköre, ugyanis a bíróság általi megoldás ilyen esetekben csak a jogszabály félretolása lehet. [72]

A magánfelek közötti horizontális hatályt korlátozottan, meghatározott esetekben ismeri el

Pokol Béla, aki a 3312/2017. (XI. 30.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában kifejti, hogy amíg az alaptörvényi értékek horizontális hatálya elismerhető, addig az alapjogok horizontális hatálya csak korlátozottan érvényesülhet. A határvonalat az jelenti álláspontja szerint, ha magánfelek közötti jogvitának közéleti relevanciája van[73].

Ugyanezt a nézetet vallja magáénak Arató Balázs és Cservák Csaba, pontosítva a közéleti relevancia követelményét, amely szerint abban az esetben fogadható el magánfelek között az alapjogok horizontális hatálya, ha „(…) az egyik fél – mint jogi személy – állami tulajdonban van, illetőleg közfeladatot lát el, közigazgatási jellegű hatásköröket gyakorol[74]". Téglási András ezt azzal indokolja, hogy amikor az állam magánfélként részese egy magánjogi eljárásnak, gazdasági és hatalmi szempontból is erősebb a pozíciója, így szükséges a legmagasabb, alkotmányos alapjogi szint beemelése az ügybe azzal, hogy a magánszemély számára alapjoga közvetlenül érvényesíthetővé válik[75].

Téglási András részletesen elemzi az alapjogok magánfelek közötti érvényesítése – amit ő Pokol Béla nyomán a magánjog alapjogiasításának nevez – veszélyeit, amelyek álláspontja szerint a horizontális hatály elismerése ellen szólnak. Ha adott ügy két jogág – vagyis az alkotmányjog és a magánjog – szabályai alapján is elbírálható, az a jogbiztonságot ássa alá, a jogszabályok félretolása pedig contra legem jogalkalmazáshoz vezethet. A magánjog alapjogiasítása eredményezheti továbbá a polgári jogi dogmatika kiszorítását, valamint azt, hogy alkotmányjogi szempontokra hivatkozással az alkotmánybíróság a jogszabályok módosítása során a jogalkotó hatáskörébe beleavatkozhat (sérül a hatalommegosztás elve). Az ellenérveket összegezve arra a következtetésre jut, hogy főszabályként ne lehessen magánjogi jogvitákban közvetlenül alapjogokra hivatkozni; kivételt képezhet, ha az egyik fél maga az állam mint magánfél, illetve az egyes eljárásjogi jellegű alapjogok.[76]

A jogági dogmatikák keveredésére hoz példát Arató Balázs és Cservák Csaba BKV-pótdíjjal kapcsolatos cikke[77].

Cservák Csaba az alapjogok közvetlen alkalmazhatóságának kérdését más aspektusból: a jogalkalmazás két típusa, a hierarchikus és a normakontrolláló jogalkalmazás közötti különbség alapján is megvizsgálja. Míg az előbbi típus lényege a lex specialis elvének alkalmazása, és az európai rendszerek sajátja, az utóbbi megengedi a legfelsőbb normáknak ellentmondó jogszabályok félretolását, és az Egyesült Államokra jellemző, de az uniós jog révén beszivárog a kontinentális államok jogalkalmazásába is. Megoldást az jelenthet, hogy a bíró akkor hivatkozik közvetlenül alapjogra, ha az ügyben nincs alkalmazható szakjogi (lex specialis) jogszabály, egyébként az alapjogok közvetetten, jogértelmezés útján hatályosulnak. [78]

6.2. Összefoglalás – elméletek az alapjogok közvetlen alkalmazhatóságáról

Az alapjogok közvetlen alkalmazhatóságának témakörét két markáns nézet uralja. Az első nézetrendszer képviselői a kérdést elsősorban alkotmányjogi szempontból vizsgálják, aminek az eredménye az alapjogok – közvetett mellett – közvetlen horizontális hatályának az elismerése. Érvrendszerük az alapjogok jogrendszerben betöltött alapvető szerepéből indul ki, és a jogalkalmazás gyorsaságára és hatékonyságára, valamint ezek által az alapjogvédelem rendszerének teljességére fókuszál.

A másik irányzat képviselői, akik között magánjogászok mellett alkotmányjogászok és más jogágak képviselői is akadnak, az alapjogok horizontális hatályára kritikusan tekintenek. Az alapjogok közvetlen alkalmazását elsősorban a vertikális jogviszonyok sajátjának tekintik, horizontális, magánjogi jogviszonyokban csak kivételesen tartják elfogadhatónak.

7. ÖSSZEGZÉS

Az alapjogok pozíciója a kezdeti deklaratív szerepük óta fokozatosan erősödik, és egyre nagyobb teret nyernek olyan jóval korábban kialakult, jelentős dogmatikai rendszerrel dolgozó jogágak körében is, ahol megjelenésük feszültséggel jár a jogalkalmazók és jogtudósok körében egyaránt.

Azt a tényt, hogy az alapjogok magánjogi jogviszonyokban történő közvetlen alkalmazásának elfogadásában hiányzik az egységes álláspont, magam is jórészt az alapjogok természetéből fakadónak gondolom. Az alapjogok absztrakt meghatározásával, sokféle szubjektív – akár átpolitizált – értelmezésre lehetőséget adó jellegével, dinamikus fejlődésével jelentősen különbözik a magánjog (és más klasszikus jogágak) konkrét dogmatikájától, zártabb és objektívebb értelmezési kereteitől.

Az alapjogvédelem alapvető fontosságának elismerése mellett ahhoz a megközelítéshez csatlakozom, amelyik az alapjogok közvetlen alkalmazhatóságát magánfelek közötti jogvita esetén csak bizonyos esetekben tartja elfogadhatónak. A jogalkotónak már a magánjogi szabályok megalkotása során is figyelemmel kell lennie az alapjogi sérelmek kizárására, a bírói alapjogvédelem oldaláról nézve pedig a bíróság feladata, hogy a magánjogi szabályok

értelmezése során érvényre juttassa az alapjogokat. Ez elsősorban a generálklauzulákon keresztül mehet végbe.[79] Az alapjogok horizontális jogviszonyokban történő közvetlen alkalmazásának kivételes példája lehet, amikor az egyik magánfél maga az állam (lásd Pokol Béla, Cservák Csaba, Téglási András gondolatait).

Az alapjogvédelem teljességének igénye – álláspontom szerint – nem jelentheti azt, hogy e cél érdekében az alkotmányjog maga alá gyűrhet minden más jogágat, mivel azok funkcióját átvenni eleve képtelen. Ezzel a jogrendszerben sokkal nagyobb kárt okozna, mint amekkora haszon származik az alapjogvédelem oldalán.

Az alapjogi szempontok túlzott ráerőltetése a szakjogágakra a közöttük lévő határvonalak elmosódását, és az évszázadokon keresztül kiérlelt dogmatikák széttöredezését okozhatják. Erre a problémára adhatna választ egy, a szakjogi bíróságoktól elkülönülő alapjogi bírósági szervezet[80], aminek felállítására azonban a közeljövőben nem sok esély mutatkozik.

Megoldást jelenthet, ha az Alkotmánybíróság – tartva magát eddigi gyakorlatához és a jogértelmezési kérdésekben a fentiekben kifejtett irányokhoz – saját maga elé állít korlátokat az alapjog-konform értelmezés, az alapjogok közvetett-közvetlen és vertikális-horizontális hatályának megítélése illetve alkalmazása során egyaránt.

A nemzetközi tapasztalatok megfelelő, a magyarországi feltételekre alkalmazott feldolgozása segíthet olyan gyakorlat kialakításában, amely az alapjogvédelem teljességének elérése mellett tiszteletben tartja az egyéb jogágak struktúráját és dogmatikáját is.

[1] Somody Bernadette – Szabó Máté Dániel – Szigeti Tamás – Vissy Beatrix (2013): Alapjogi igények, alapjogi szabályok: az alapjogi ítélkezés egy koncepciója. in: Alapjogi bíráskodás – alapjogok az ítélkezésben, szerk. Somody Bernadette, Budapest, l'Harmattan Kiadó, 30. o.

[2] Sári János – Somody Bernadette (2008): Alapjogok – Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, 2008.

[3] Téglási András (2020): A magánjog alapjogiasítása – kritikák és veszélyek. in: Jogelméleti Szemle 2020/2. szám 164. o.

[4] pl. 23/2009. (XI. 12.) AB határozat, 167/2018. (V. 16.) AB végzés

[5] 23/2018. (XII. 28.) AB határozat

[6] Pokol Béla (2005): Jogelmélet: Társadalomtudományi trilógia II. Századvég Kiadó, Budapest. 65. o.

[7] Gárdos-Orosz Fruzsina (2019): A rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolata az alapjog-érvényesítésben. in: Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata. HVG-ORAC, Budapest. 1. o.

[8] Somody et al. (2013) 29. o.

[9] Somody et al. (2013) 32. o.

[10] 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat [32]

[11] Pokol (2005) 90. o.

[12] Molnár András – Téglási András – Tóth J. Zoltán (2012): A magánjogi és az alapjogi érvelések együttélése – feszültségek és dilemmák, Jogelméleti szemle, 2012/2. 24. o.

[13] Somody et al. (2013) 23. o.

[14] Téglási András (2015): Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben – különös tekintettel a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére. in: Jogtudományi Közlöny 2015/3. 150. o.

[15] Cservák Csaba (2017): Az alapjogok (és az Alaptörvény) érvényesüléséről, alkalmazhatóságáról. in: Jogelméleti Szemle 2017/3. szám 15. o.

[16] Téglási (2020) 168. o.

[17] 22/2017. (IX. 11.) AB határozat [38]

[18] Somody et al. (2013) 32. o.

[19] Chronowski Nóra (2017): Az Alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény. in: Közjogi Szemle, 2017/4, 10. o.

[20] Halmai Gábor (2003): Az emberi jogokat védő magyarországi intézmények. in: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok, Osiris 227. o.

[21] Halmai (2003) 225. o.

[22] Halmai (2003) 229. o.

[23] Gárdos-Orosz (2019) 4. o.

[24] Jakab András (2011): A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. in: Jogesetek magyarázata, 2011/4. 93. o.

[25] Arató Balázs – Cservák Csaba (2020): A német alapjogvédelem és alkotmánybíráskodás rendszeréről. in: Jogelméleti Szemle 2020/2. szám 14. o.

[26] Cservák (2017) 22. o.

[27] Dojcsák Dalma (2016): Beszűrődő alapjogok – alapjogi bíráskodás és annak hiánya a rendesbíróságok gyakorlatában: ki védje az alapjogokat? in: Fundamentum 2016/1. szám 78. o.

[28] Téglási (2015) 156. o.

[29] Pokol Béla (2003): A bírói hatalom. Budapest: Századvég Kiadó 72. o.

[30] Gárdos-Orosz (2019) 1. o.

[31] 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat [53]

[32] 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés [4]

[33] 3119/2015. (VII. 2.) AB végzés [22]

[34] 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés [4]

[35] 3021/2018. (I. 26.) AB határozat [23]

[36] 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés [5]

[37] 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés [5]

[38] Chronowski (2017) 10. o.

[39] Pokol (2005) 172-173. o.

[40] Tóth J. Zoltán (2017): A magyar bírói érvelés jellege: jogértelmezés és jogi érvelés a magyar felsőbíróságok gyakorlatában. in: Iustum Aequum Salutare XIII. 2017. 2. szám 121–138. o.

[41] Gárdos-Orosz (2019) 1. o.

[42] Chronowski (2017) 8. o.

[43] Chronowski (2017) 7. o.

[44] 3176/2013. (X. 9.) AB határozat

[45] 3/2015. (II. 2.) AB határozat

[46] 3134/2020. (V. 15.) AB határozat [24]

[47] 3090/2015. (V. 19.) AB határozat

[48] 14/2015. (V. 26.) AB határozat

[49] 9/2016. (IV. 6.) AB határozat [37]

[50] 34/2017. (XII. 11.) AB határozat [19]

[51] 6/2018. (VI. 27.) AB határozat [30]

[52] 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat [31]

[53] lásd még pl.: 6/2018. (VI. 27.) AB határozat [28]

[54] 3002/2018. (I. 10.) AB határozat [60]

[55] 6/2018. (VI. 27.) AB határozat [29]

[56] 14/2016. (VII. 18.) AB határozat [89]

[57] 5/2017. (III. 10.) AB határozat [55]

[58] pl. 3/2015. (II. 2.) AB határozat

[59] 3/2015. (II. 2.) AB határozat [59]

[60] 3/2015. (II. 2.) AB határozat [48]- [50]

[61] 9/2016. (IV. 6.) AB határozat [82]

[62] 3/2015. (II. 2.) AB határozat [78]- [79]

[63] 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat [88], 3145/2018. (V. 7.) AB határozat [92]

[64] Téglási (2015) 149. o.

[65] Jakab András – Vincze Attila (2009): Alapjogok érvényesíthetősége a bíróságokon. in: Az Alkotmány kommentárja II, szerk. Jakab András, Budapest, Századvég Kiadó, 2670-2677. o.

[66] pl. Bedő Renáta (2018): Az alapjogok érvényesülése magánviszonyokban Magyarországon – fókuszban a fórumrendszer. in: Fundamentum 2018/1. szám 59. o.

[67] Tóth Gábor Attila (1995): Az emberi jogok bírói védelme. in: Társadalmi szemle, 1995/7. 43. o.

[68] Halmai (2003) 227. o.

[69] Vékás Lajos – Vincze Attila (2011): A Legfelsőbb Bíróság döntése az alapvető jogok polgári jogviszonyokban való alkalmazásáról. Gyülekezési jog birtokháborító jellegű gyakorlása. in: Jogesetek Magyarázata 2011/4. 14. o.

[70] Sonnevend Pál (1998): Az alapjogi bíráskodás és korlátai. in: Fundamentum 1998/4. 80-82. o.

[71] Téglási (2015) 149. o.

[72] 3/2015. (II. 2.) AB határozat [37]

[73] 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat [49]

[74] Arató–Cservák (2020) 3-4. o.

[75] Téglási (2020) 166. o.

[76] Téglási (2020)

[77] Arató Balázs – Cservák Csaba (2003): Részvénytársaság – egy hatóság képében. in: Jogelméleti Szemle 2003/2. szám

[78] Cservák Csaba (2020): A jog rétegelméletének új megközelítése – különös tekintettel az alkotmánybíráskodás szempontjaira. in: Jogelméleti Szemle 2020/2. szám 129-130. o.

[79] Sonnevend (1998)

[80] Cservák (2017) 20. o.

Balassa Judit: Az Alkotmánybíróság hatáskörei az új törvény szerint

I. Fejezet – Az alkotmánybíráskodás fogalma, modelljei

1. Az alkotmánybíráskodás és az alkotmánybíróság fogalma

Az alkotmánybíráskodás az alkotmány rendelkezéseinek autentikus értelmezése és alkalmazása, jogi normák alkotmányossági vizsgálata, az alkotmányellenes norma megsemmisítése.

Az alkotmánybíráskodás fogalma nem egy szervre vonatkozik, hanem egy funkcióra, a jogrendszer normáinak az alkotmány alapján történő megítélésére. Az alkotmánybíráskodás elsődlegesen az állami- közhatalmi szervek jogalkotó tevékenysége, esetlegesen az egyedi jogalkalmazó határozatok alkotmányosságának elbírálására hivatott.[1]

Az alkotmánybíráskodásnak két funkciója van: a polgárok alapjogainak védelme és a jogalkotási tevékenység ellenőrzése vagyis a jogrendszer normáinak az alkotmány alapján történő megítélése.

A modern alkotmánybíráskodás feltételezi az emberi jogok védelmét is.

Az alkotmánybíráskodás funkciói:

Fő funkciói:

- normakontroll, azaz a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata
- alapjogi bíráskodás, az alapvető jogok védelme, amely révén egyedi alapjogsérelem orvoslására kerül sor
- az alkotmány autentikus értelmezése

Speciális funkciói:

- nemzetközi jog elsődlegességének biztosítása
- a hatásköri bíráskodás
- állambíráskodás, azaz a vezető állami tisztviselők jogi felelősségre vonása
- választási bíráskodás.

Az Alkotmánybíróság az alkotmány védelmének legfőbb szerve, egy normakontroll testület, amely az adott állam jogszabályait alkotmányossági szempontból vizsgálja.

2. Az alkotmánybíráskodás modelljei

Az alkotmánybíráskodásnak két alapmodellje ismert, nevezetesen az amerikai és az európai modell, azonban több vegyes megoldás is létezik.

Az alkotmánybíráskodás lényegében az észak-amerikai Egyesült Államokban alakult ki, nem sokkal az 1787. évi Alkotmány elfogadása után. Az USA Alkotmánya nem rendelkezik kifejezetten a törvények alkotmányossági szempontú bírói felülvizsgálatáról. Az alkotmánybíráskodás az Egyesült Államokban a bírói gyakorlat eredményeként alakult ki.[2]

Az amerikai modell legfőbb jellemzője, hogy nincs külön szervezetként létrehozott alkotmánybíróság. Az alkotmánybíráskodás az egész bírósági rendszer feladata. Decentralizáltság jellemzi, vagyis az, hogy az alkotmány minden államban, minden bíró számára kötelező, azt minden bíró köteles alkalmazni, minden bíróság alkotmánybíráskodik. Konkrét esethez kötött, nincs absztrakt normakontroll. Az alkotmánybíráskodás eredménye, hogy az alkotmányellenes törvényt a bíró nem alkalmazza, a bíróság nem jogosult hatályon kívül helyezni a jogszabályt, azonban úgy dönt, hogy azt saját eljárásában nem alkalmazza. Nincs külön alkotmánybíróság az Egyesült Királyságban, USA-ban, Ausztráliában, Kanadában, Norvégiában, Svédországban, Japánban.

Európában Hans Kelsen osztrák jogtudós elméletének hatására 1920-ban felállították az osztrák Legfelsőbb Alkotmánybíróságot. Ettől kezdve beszélhetünk Európában alkotmánybíráskodásról, mint a kartális alkotmányok védelmének legfőbb eszközéről.[3]

Az európai modellben az alkotmánybíráskodás külön szervezet által történik, mely a bírói szervezettől elkülönül. Centralizált, az alkotmánybíróság a bírói szervezeten kívül áll. Fő feladata a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata. Csak ez a szervezet vizsgálhatja a törvényeket alkotmányossági szempontból, a rendes bíróságoknak nincs ilyen hatáskörük. elláthat absztrakt normakontrollt, tehát nem feltétlenül szükséges konkrét eset vizsgálata eljárásához. Döntése mindenkire kötelező, fellebbezésnek ellene nincs helye. Az alkotmánybíróságot negatív jogalkotónak is nevezik, hiszen amennyiben sor kerül az alkotmányellenesség megállapítására, annak jogkövetkezménye a norma megsemmisítése lesz.

II. Fejezet – A magyar Alkotmánybíróság

1. A magyar Alkotmánybíróság létrejötte, története

A szocialista időszakban az alkotmánybíráskodás gondolata nem merült fel. Az 1983. évi II. törvény alkotmánymódosítása által létrehozott, 1984. évi I. törvény által szabályozott Alkotmányjogi Tanács tekinthető az alkotmányosság felé történő elmozdulás első lépcsőfokának. Ezen Tanács az Országgyűlésnek alárendelt szerv volt, mely törvényt, törvényerejű rendeletet nem vizsgálhatott, csak alacsonyabb szintű jogszabályt.[4] Az alkotmányellenes rendelkezést nem semmisíthette meg, csak figyelemfelhívó szereppel rendelkezett.

Az európai modellnek megfelelő alkotmánybíráskodás hazánkban az 1989. évi XXXI. törvénynek köszönhető, az Alkotmánybíróságot az 1989. évi XXXII. törvény hozta létre, mely

működését 1990. január 02-án kezdte meg.

A következő legfontosabb lépcső hazánk alkotmánybíráskodásának történetében az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) megalkotása. A jogszabály szerint: „Az Országgyűlés a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében, az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működő Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének szabályozásáról – az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése alapján – a következő törvényt alkotja.”[5]

2. Az Alkotmánybíróság jogállása és függetlensége

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Fő feladatai, célkitűzése a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása.[6]

Az Alkotmánybíróság funkciójára, rendeltetésére vonatkozó alapvető szabályokat az Alaptörvény rögzíti, a szervezeti és eljárási szabályok fő vonalait pedig az Abtv. tartalmazza.

Az Alkotmánybíróságnak tizenöt tagja van. Az Alkotmánybíróság elnökét az Országgyűlés választja az alkotmánybírók közül, az elnökhelyettest pedig, az Alkotmánybíróság elnökének javaslatára, az alkotmánybírók maguk közül választják meg. Az elnöknek igazgatási, koordinációs és képviseleti feladata van, tevékenysége nem érinti az alkotmánybírók függetlenségét.

Az Alkotmánybíróság igazgatási munkaszervezete az Alkotmánybíróság Hivatala, amely ellátja az Alkotmánybíróság szervezeti működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait. Az Alkotmánybíróság Hivatalát a főtitkár vezeti. A főtitkárt az elnök javaslatára a teljes ülés választja meg.

Az Alkotmánybíróság Hivatalának szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat az Alkotmánybíróság Szervezeti és Működési Szabályzata állapítja meg.

Az Alkotmánybíróság függetlenségének lényege, hogy döntéseit kizárólag az alkotmány alapján, minden más befolyásától mentesen hozhassa meg, mindezt több szervezeti és személyi garanciával biztosították.

Gazdasági függetlenségének célja, hogy a kormány ne tudjon rá nyomást gyakorolni költségvetésének tervezésével, ne tudja anyagilag ellehetetleníteni működését, ezáltal érdemben befolyásolni tevékenységét. Ezt biztosítja az Abtv. 4. §-a, melynek értelmében: „Az Alkotmánybíróság költségvetése a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezet.

Az Alkotmánybíróság a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek.”

Nagyon fontos garanciája a függetlenségnek a bírák személyi függetlensége is: „Az Alkotmánybíróság tagja független, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve.”[7] A bírák elmozdíthatatlanok, nem vonhatók felelősségre e minőségükben kifejtett tevékenységükért. A szigorú összeférhetetlenségi szabályok, a mentelmi jog valamint a miniszterelnökkel és a miniszterekkel azonos közjogi pozíció is a személyi függetlenség meghatározó része.

Az Alkotmánybíróság igazgatási önállóságát biztosítja, vagyis hogy a kormány ne tudjon rá befolyást gyakorolni, az hogy az Alkotmánybíróság maga választja meg elnökét, helyettes elnökét.

3. Az Alkotmánybíróság tagjainak jogállása

Az Alkotmánybíróság tagja független, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve.

Alkotmánybíróvá választható az a büntetlen előéletű magyar állampolgár, aki az országgyűlési képviselők választásán választható, jogász végzettséggel rendelkezik, 45. életévét betöltötte, de 70. életévét még nem és kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora), vagy legalább húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkezik.

Az Alkotmánybíróság tagjának megbízatási ideje tizenkét év, és nagyon fontos kitétel, a régi szabályozáshoz képest, hogy az Alkotmánybíróság tagja nem választható újra.

Fontos szabály, mely szintén az alkotmánybírák függetlenségét hivatott biztosítani, hogy az Alkotmánybíróságnak nem lehet tagja az, aki a megválasztása napját megelőző négy éven belül a Kormány tagja, valamely párt vezető tisztségviselője volt, vagy politikai és szakmai felsővezetői tisztséget töltött be.

Az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot. Ezt követően kerül sor a jelöltek meghallgatására az Országgyűlés alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottsága által, mely meghallgatás protokolláris, hiszen a jelölt esetleges elutasítása sem vonja maga után a jelölés visszavonását.

Az Alkotmánybíróság tagjait az Országgyűlés az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottsága véleményének ismeretében választja meg. Ha az Országgyűlés a jelölteket nem választja meg, a jelölő bizottság még azon az ülésszakon, de legkésőbb tizenöt napon belül új javaslatot tesz. Ha az Abtv. eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság új tagját az Országgyűlés az elődje megbízatási idejének lejártát megelőző kilencven napon belül választja meg. Az Alkotmánybíróság tagja az elődje megbízatásának megszűnését követő napon, ha pedig elődje megbízatásának megszűnését követően választották meg, vagy elődje megbízatása meghosszabbodott, a megválasztásáról szóló határozatban megjelölt napon lép hivatalba. Az Alkotmánybíróság tagja hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.

Az Abtv. tartalmazza a tagjaival szembeni összeférhetetlenségi szabályokat, mely szintén a függetlenség egyik garanciális eleme. Az Abtv. kimondja, hogy az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami vagy önkormányzati, társadalmi, politikai, gazdasági tisztséggel, illetve megbízatással, kivéve a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségeket, ha az az alkotmánybírói feladatok ellátását nem akadályozza. Az Alkotmánybíróság tagja más kereső foglalkozást nem folytathat a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységen és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony keretében végzett tevékenységen kívül.

Az összeférhetetlenségi okokat a jelöltnek nem kell megszüntetnie, hiszen nem biztos, hogy az Országgyűlés megválasztja őt, csak a megválasztás után köteles megszüntetni az alkotmánybíró, melyre 10 nap áll rendelkezésére. Ha a határidő lejártáig nem tesz eleget kötelezettségének, az Alkotmánybíróság teljes ülése megállapítja tagságának megszűnését.

Ha az Alkotmánybíróság tagjával kapcsolatban tevékenysége során összeférhetetlenségi ok merül fel, azt haladéktalanul meg kell szüntetnie.

Az Alkotmánybíróság tagja a megválasztását követő harminc napon belül, majd ezt követően minden évben január 31-ig, valamint a megbízatásának megszűnését követő harminc napon belül az országgyűlési képviselők vagyonnyilatkozatával azonos tartalmú vagyonnyilatkozatot köteles tenni.

Az alkotmánybíráknak az országgyűlési képviselőkéhez hasonló tartalmú mentelmi joguk van, megilleti őket a sérthetetlenség és a felelősségmentesség. Az Alkotmánybíróság tagja az Alaptörvényben és az Abtv-ben meghatározott alkotmánybírósági hatáskörök gyakorlása során kifejtett tevékenysége, az általa közölt tény vagy vélemény miatt bíróság vagy hatóság előtt – megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre, e tény vagy vélemény miatt az Alkotmánybíróság ellen bíróság vagy hatóság előtt eljárás nem indítható. Ez a mentesség nem vonatkozik a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal való visszaélésre, a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint az Alkotmánybíróság tagjának polgári jogi felelősségére.

Az Alkotmánybíróság tagjának őrizetét csak tettenérés esetén lehet elrendelni, és ellene csak az Alkotmánybíróság előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni. Az Alkotmánybíróság tagja mentelmi jogáról nem mondhat le.

Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság az Abtv. vonatkozó rendelkezéseinek értelmében megszűnik, a megbízatási időtartam leteltével, az alkotmánybíró halálával, lemondásával, összeférhetetlenség miatt a megbízatás megszűnésének megállapításával, ha az Alkotmánybíróság tagja az országgyűlési képviselők választásán már nem választható, felmentéssel vagy kizárással.

Lemondás esetében, annak érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges, azt nem kell indokolni, a megbízatás pedig a lemondás benyújtásának napjával szűnik meg.

Felmentéssel szűnik meg a megbízatás, ha az Alkotmánybíróság tagja neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni megbízatásából eredő feladatainak.

Kizárással szűnhet meg a megbízatás, ha az Alkotmánybíróság tagja neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, vagy a tisztségére méltatlanná vált, és ezért az Alkotmánybíróság teljes ülése határozatával az Alkotmánybíróság tagjai közül kizárja. Az Alkotmánybíróság tagjai közül, aki jogerős ügydöntő határozatban megállapított, közvádra üldözendő szándékos bűncselekményt követ el, neki felróható okból egy évig nem vesz részt az Alkotmánybíróság munkájában, vagy a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy a vagyonnyilatkozatában lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közöl ki kell zárni.

III. Fejezet – Az Alkotmánybíróság hatáskörei

1. Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata (előzetes normakontroll)

Az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata a kivételes alkotmánybírósági hatáskörök közé tartozik, rendeltetése annak megelőzése, hogy a parlament alkotmányellenes törvényt alkosson. Ha a törvényjavaslat alkotmányossága már a törvényhozás folyamán vitás, az

előzetes kontroll elejét veheti a már kihirdetett és gyakorlatban alkalmazott jogszabály megsemmisítésének, továbbá – és ez a fő szempont – védi a törvényhozó tekintélyét.[8]

Az előzetes normakontroll célja az alkotmányellenes jogszabály hatályba lépésének megelőzése, ám legfőképpen a törvényhozó tekintélyének védelme.

A 22/1996. (VI.25.) AB határozat[9] módosít a korábbi álláspontón és úgy fogalmaz, hogy: Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség előzetes vizsgálatára vonatkozó alkotmánybírósági hatáskörrel kapcsolatos elvi álláspontját a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában (ABH 1991, 58-61.) fejtette ki. A határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az előzetes normakontroll a kivételes alkotmánybírósági hatáskörök közé tartozik, rendeltetése annak megelőzése, hogy a parlament alkotmányellenes törvényt alkosson. Az előzetes kontroll elejét veheti már kihirdetett és gyakorlatban alkalmazott jogszabály megsemmisítésének.

Az 1998. évi I. törvényben rögzítették a törvényjavaslat esetében megillető előzetes normakontroll eltörlését. Az Alkotmánybíróság hatáskör-értelmezése során kijelentette, hogy e hatáskörének gyakorlásával a törvényalkotás részévé válik. Ez csak úgy illeszthető be a tevékenységébe, ha a törvényjavaslat végleges formában kerül az Alkotmánybíróság elé.

A hatályos szabályozás szerint a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálatára nincs lehetőség.

Az Alaptörvény 24. cikke értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket.

A hatályos Abtv. három esetkört fogalmaz meg az előzetes normakontroll kapcsán. Az első esetkör az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványára az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenesnek vélt rendelkezéseit vizsgálja.

A részletes szabályokat az Alaptörvény 6. cikke tartalmazza, mely szerint ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.

Az Alkotmánybíróság az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg, az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újra tárgyalja.

Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését.

Az Országgyűlés által megtárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata ismételten kérhető az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság az ismételt indítványról soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül határoz.

Az Országgyűlés az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése értelmében- a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak.

A második esetkör a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, illetve ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a Kormány kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.

A harmadik esetkörbe pedig a normatív határozat Alaptörvénnyel való összhangjának

előzetes vizsgálata tartozik az Abtv. értelmében. A normatív határozat elfogadására irányuló javaslat kezdeményezője, a Kormány, valamint az Országgyűlés elnöke indítványára az Országgyűlés kérheti az Alkotmánybíróságtól a határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. A normatív határozat vizsgálata során az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Az Országgyűlés elnöke és jegyzői a normatív határozatot csak akkor írják alá, ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-ellenességet.

2. Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll)

Utólagos normakontroll eljárás során az Alkotmánybíróság azokat a normákat vizsgálja amelyek már hatályba léptek, vagy ha még nem hatályosultak, de már kihirdették őket.

Az Alaptörvény 24.cikk (2) bekezdés e) pontja alapján a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére kerülhet sor a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára.

Az Abtv. alapján az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.

Nincs helye az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásának, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére (értékére), és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenességet megállapítani (ítélt dolog), kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.

Az utólagos normakontroll eljárás kapcsán az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI.11.) AB határozatban a következő megállapításokat tette:

„A törvényhozó által nyitva hagyott kérdéseket a joggyakorlat válaszolja meg; értelmezésével a hézagokat kitölti. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy akár a jogalkotó, akár a jogalkalmazó helyébe lépve a törvény által nyitva hagyott kérdéseket eldöntse, vagy a hiányokat pótolja.

Az Alkotmánybíróságnak a jogszabály alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmány értelmezésével meg kell állapítania, hogy az adott jogszabályi rendelkezés tárgyában melyek az alkotmányos követelmények. A jogszabály alkotmányos, ha ezeknek megfelel. A megfelelés megállapítása logikailag elkerülhetetlenné teszi azonban a vizsgált jogszabály értelmezését is.

Az Alkotmánybíróság mindig az Alkotmány és a vizsgált jogszabály egymásra tekintettel értelmezett megfelelését vagy ellentétét állapítja meg. A norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli: a norma mindazokban az értelmezéseiben alkotmányos, amelyek az adott ügyben megállapított alkotmányi követelményeknek megfelelnek. A jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és funkcióját tekintve, hanem mindenekelőtt az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, függetlenül attól is, hogy a jogszabály az Alkotmány előtt vagy után keletkezett-e.

Ha a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága éppen a szabályozás hiányossága vagy homályossága miatt kérdéses, az Alkotmánybíróság kifejezetten is megállapíthatja az alkotmányos értelmezés tartományát, meghatározhatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük.

Ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel, az Alkotmánybíróságnak nem feltétlenül kell megállapítania a jogszabály alkotmányellenességét. A normát nem kell minden esetben megsemmisíteni csupán azért, mert az alkotmányos követelményeknek meg nem felelő értelmezése is lehetséges vagy előfordul. Nem hagyható azonban figyelmen kívül az alkotmányossági vizsgálatnál a jogszabálynak az az értelmezése, amelyet a joggyakorlat egységesen követ, vagyis a jogszabálynak az "élő jogban" megnyilvánuló normatartalma. Ha a jogszabály ekként alkotmánysértő tartalommal hatályosul, az alkotmányellenesség megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása elkerülhetetlenül szükséges.

Egyébként azonban a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell. Az Alkotmánybíróság elkerüli jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot enélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az Alkotmánybíróság azoknak az értelmezéseknek körét határozza meg általában, az alkotmányos követelményekkel, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van.

A jogszabály hiányosságának vagy homályosságának alkotmányos következményei többféleképpen is levonhatók. Megsemmisíthető vagy hatályban tartható a vizsgált jogszabály attól függően, hogy annak technikai hiányossága valamely alapjog súlyos sérelmét, vagy a súlyos sérelem veszélyét okozza-e. Ezek a “mindent vagy semmit” jogkövetkezmények a szorosan vett alkotmány- és normaértelmezésen kívüli, megítéléstől függő és gyakorlati szempont alapján dőlnek el. A megkülönböztetésre képtelen módszer további hátránya, hogy esetenként akkor is megsemmisíti a normát, ha annak alkotmányellenessége nem feltétlen, azaz van alkotmányos értelmezése is. Ebben az eljárásban az esetleges alkotmányellenes jogalkalmazásban rejlő súlyos veszélyt nem lehet kivédeni mással, mint a jogszabály megsemmisítésével. Másrészt viszont hatályban tart ez a módszer alkotmányellenes normákat, ha ez az állapot nem jelent súlyos veszélyt valamely alapjogra – mintha az alkotmányellenességnek fokozatai lehetnének.

Ha viszont az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabály alkotmányos értelmezéseinek körét határozza meg a normával szembeni alkotmányos követelmények megállapításával, akkor hatályban tartja azt a jogszabályi rendelkezést, amely nem feltétlenül alkotmányellenes; s a normakontroll eredményének következményeit úgy vonja le, hogy nem lép túl az alkotmányossági vizsgálatnak szükségképpen részét képező megállapításokon.

Ha az Alkotmánybíróság a vizsgált norma alkotmányos értelmének tartományát állapítja meg a rendelkezés tartalmára, illetve tárgyára vonatkozó alkotmányos követelmények meghatározásával, ezzel az utólagos normakontroll keretén belül marad, s nem jogalkalmazói törvényértelmezést végez. Az Alkotmánybíróságnak hatalma van az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésére.”[10]

3. Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt

Az Alaptörvény alapján bármelyik bíró indítványozhatja azon jogszabály alkotmányossági vizsgálatát, amelyet az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során alkalmazni kellene, ha annak alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. A bíró az Alkotmánybíróságnál kezdeményezheti a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.

A bíró nem csupán az alapjogsértés, hanem bármilyen (alapelvet, alapértéket sértő) Alaptörvény-ellenes jogszabály esetén fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

4. Alkotmányjogi panasz

A korábbi Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48.§ (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhatott az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Régebben tehát csak az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása esetén volt mód a testülethez fordulni.

Az új Abtv. az alkotmányjogi panasz három fajtáját különbözeti meg.

24. A) Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

– az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

– jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Ez a régi alkotmányjogi panasz jogintézményének felel meg.

24. B) Az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* pontja alapján, ha

– az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

– nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Az alkotmányjogi panasz ezen fajtáját az alkotmányjogi dogmatika „gyors alkotmányjogi panasznak” nevezi.

A legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.

24. C) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

– az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és

– az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet,

– aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt,

– akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy

– akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed.

Ez a klasszikus alkotmányjogi panasz.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.[11]

Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap.

Az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozó a kérelemben valószínűsíti. Igazolási kérelem előterjesztésére kizárólag az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló hatvan napos határidő elmulasztása esetén kerülhet sor. Ha az igazolási kérelmet elkésve terjesztették elő, továbbá ha az elmulasztott cselekményt a kérelem előterjesztésével egyidejűleg az indítványozó nem pótolta, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül vissza kell utasítani. Az igazolási kérelemben elő kell adni a mulasztás okát és azokat a körülményeket, amelyek a mulasztás vétlenségét valószínűvé teszik. Az igazolási kérelem tárgyában – a főtitkár javaslatára – az Alkotmánybíróság egyesbírói eljárásban dönt. Az igazolási kérelmet méltányosan kell elbírálni. Ha az egyesbíró az igazolási kérelemnek helyt ad, a pótolt cselekményt olyannak kell tekinteni, mintha azt az indítványozó az elmulasztott határidőn belül teljesítette volna.

A döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról ésszerű határidőn belül hoz döntést.

Ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.

Ha egy ügyben alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanabban az ügyben érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva alkotmánybírósági eljárásnak nincs helye.

5. Jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontja alapján a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi.

Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy annál alacsonyabb szintű jogszabály, akkor a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt, teljesen vagy részben megsemmisíti.

Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely magasabb szintű mint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, akkor az ellentét feloldása érdekében határidő megjelölésével két megoldás közül választhat. Vagy a nemzetközi szerződést kötő szervet hívja fel arra, hogy kezdeményezze a nemzetközi szerződés módosítását, vagy a magasabb szintű jogszabályt alkotó szervet hívja fel arra, hogy módosítsa az általa kibocsátott jogszabályt. A felhívott szervek kötelesek a felhívásnak a megadott határidőn belül eleget tenni.

Az Alkotmánybíróság megállapíthatja nemzetközi szerződésből eredő jogalkotó feladat elmulasztását is. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság a mulasztást elkövető szervet határidő kitűzése mellett felszólítja feladatának teljesítésére. A felhívott szervek kötelesek a felhívásnak a megadott határidőn belül eleget tenni.

A 4/1997. (I.22.) AB határozat alapján: „utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és az alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének a vizsgálatára is kiterjedhet. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg.”[12]

6. Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata

Az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében harminc napon belül felülvizsgálja az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát. Az eljárást bárki indítványozhatja. Fontos szabály, hogy az indítványnak az Országgyűlés

határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie.

Az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja.

Az Alkotmánybíróság döntési kompetenciája korlátozott, nem vizsgálja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.

7. Az Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatásával kapcsolatos véleményezés

A feloszlatást a Kormány kezdeményezi és az Országgyűlés dönt róla. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.

8. Az Alaptörvény-ellenesen működő egyház elismerésének visszavonásával kapcsolatos véleményezés

Az Alkotmánybíróság a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a bevett egyház esetén a Kormány, a vallási egyesület, a nyilvántartásba vett egyház és a bejegyzett egyház esetén a bíróság indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít. A döntést az országgyűlés hozza meg a törvény mellékletéből való törlésről.

9. A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása

   Az Alaptörvény 13. cikke alapján a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárást az Országgyűlés indíthatja az összes képviselő kétharmadának szavazásával abban az esetben, ha a köztársasági elnök az alaptörvényt, illetve más törvényt a köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben szándékosan megsértett illetve szándékos bűncselekményt követett el.

   Az Alkotmánybíróság megvizsgálja a megfosztási eljárás indítványozásának és megindításának jogszerűségét. Ha a megfosztási eljárás az Alaptörvény 13. cikk (2), illetve (3) bekezdésében foglaltaknak nem felel meg, az Alkotmánybíróság az eljárást érdemi vizsgálat nélkül megszünteti. Amennyiben megfelel, abban az esetben az Alkotmánybíróság az eljárást soron kívül folytatja le.

   Érdemi vizsgálat esetén az Alkotmánybíróság a megfosztási eljárásban a vizsgált törvénysértés jellegének megfelelően a büntetőeljárásról, illetve a polgári perrendtartásról szóló törvényben foglaltak szerint más bizonyítási eszközt is alkalmazhat. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnököt meghallgatja.

   Az Alkotmánybíróságnak ez az egyetlen olyan hatásköre, amelyben az érdemi döntéshez nem elég a teljes ülés többségének szavazata, hanem a teljes ülés jelenlévő kétharmadának egyetértésével hozhatja meg döntését.

10. Hatásköri összeütközés feloldása

    Felmerülhet állami szervek között, önkormányzatok között, önkormányzatok és állami szervek közötti összeütközés esetén. Az érintett szerv az Alkotmánybíróságnál indítványozhatja a hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését. Az alkotmányellenesség jogkövetkezménye: az Alkotmánybíróság dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet.

11. Az Alaptörvény absztrakt értelmezése

    Az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.

    Ha a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését akkor végzi, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti.

12. Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a jogegységi határozatok vizsgálata

    Az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás) bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt, alkotmányjogi panasz egyedi ügyben alkalmazott alaptörvény ellenes jogszabály alkalmazása folytán meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

    Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján, vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint a jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját.

IV. Fejezet – Az Alkotmánybíróság döntéshozatali szervei, eljárása, döntései

1. Az Alkotmánybíróság döntéshozatali szervei

Az Alkotmánybíróság döntéseit teljes ülésben, tanácsban vagy egyesbíróként eljárva hozza meg. A döntések nagyobb része az öttagú tanácsokban történik, de a lényegesebb ügyekben a teljes ülés határozhat.[13]

A teljes ülés az Alkotmánybíróság legfőbb testületi szerve, mely a legtöbb és legkiterjedtebb hatáskörrel rendelkezik. Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alkotmánybíróság összes tagjából áll. Az Alkotmánybíróság teljes ülésén az Alkotmánybíróság tagjai tanácskozási és szavazati joggal vesznek részt. A tagok szavazati joggal rendelkeznek. A teljes ülésen hivatalból vesz részt a főtitkár, továbbá részt vehetnek az elnök által meghívott személyek.

A teljes ülés akkor határozatképes, ha azon legalább az Alkotmánybíróság tagjainak kétharmada, köztük az elnök vagy az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes jelen van.

A teljes ülés döntéseit nyílt szavazással, szótöbbséggel, tartózkodó szavazat nélkül hozza meg. Az Alkotmánybíróság tagja a döntésben köteles részt venni. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt.

Az Alkotmánybíróság teljes ülésen dönt:

– előzetes normakontrollról, az Alaptörvény, illetve Alaptörvény módosítása megalkotására és

kihirdetésére vonatkozó előzetes valamint utólagos normakontrollról, a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztásáról és az Alaptörvény értelmezéséről,

– alaptörvény-ellenes vagy nemzetközi szerződésbe ütköző törvény megsemmisítéséről, valamint a tanács által érdemben vizsgált ügyben törvény megsemmisítéséről,

– az Alkotmánybíróság ügyrendjének, valamint szervezeti és működési szabályzatának megalkotásáról,

– az Alkotmánybíróság tagja

— mentelmi jogának felfüggesztéséről,

— összeférhetetlenségének megállapításáról, valamint az összeférhetetlenség alapján tagsága megszűnésének megállapításáról,

— megbízatás alóli felmentéséről, valamint kizárásáról az Alkotmánybíróság tagjai közül,

– az elnökhelyettes és a főtitkár megválasztásáról, valamint

– minden olyan ügyben, amelyben a teljes ülés döntését az ügy társadalmi vagy alkotmányjogi jelentősége, bonyolultsága, az alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése, illetve egyéb fontos ok indokolja.

Az indítvány teljes ülés általi elbírálását az elnök saját kezdeményezésére vagy az Alkotmánybíróság öt tagja javaslatára, továbbá az egyébként eljáró tanács tagjai többségének javaslatára indítványozza. A teljes ülés összehívását és napirendjének meghatározását az elnök a főtitkár közreműködésével végzi. Rendkívüli ülés tartásáról – a napirend meghatározásával egyidejűleg – a teljes ülés, illetve kivételes indokból vagy sürgősség esetén az elnök saját hatáskörben vagy hét alkotmánybíró kezdeményezésére dönt.

Amennyiben a teljes ülés hatáskörébe tartozó döntés meghozatala érdekében szükséges, a teljes ülésen meghallgatható az indítványozó, illetve képviselője, a szakértő, illetőleg részt vehetnek az elnök által esetenként meghívott más személyek.

A teljes ülésről a főtitkár négy munkanapon belül emlékeztetőt készít, melyet az elnök hagy jóvá, az elnök és a főtitkár ír alá.

Az Alkotmánybíróság másik döntéshozó fóruma a tanács. Az Alkotmánybíróság – az Abtv-ben és az ügyrendben a teljes ülés, illetve az egyesbíró hatáskörébe utalt esetek kivételével – tanácsban hozza meg döntéseit.

A tanácsok számáról, összetételéről és a tanácsvezető személyéről az elnök javaslatára a teljes ülés dönt. A tanácsok összetétele háromévente, a tanácsvezető személye évente megújul. A tanácsvezető alkotmánybírót a teljes ülés az elnök javaslatára a tanács tagjai közül – a tanács létrehozása és személyi összetételének meghatározása évében azzal egyidejűleg – egy évre választja meg. Az egyéves időtartam leteltét megelőzően az elnök javaslatára a teljes ülés új tanácsvezetőt választ. A tanácsvezető alkotmánybíró tisztsége időtartamának lejártát követően három év elteltével választható ismét tanácsvezetővé. A tanács munkáját a tanácsvezető szervezi és vezeti. A tanács ülésének összehívását és napirendjének meghatározását a tanácsvezető a főtitkáron keresztül végzi.

Az Alkotmánybíróságon öttagú állandó tanácsok működnek. Háromtagú tanácsot – minősített adatot tartalmazó indítvány, közjogi szervezetszabályozó eszköz, vagy bírói döntés esetében vagy egyéb fontos okból – a teljes ülés alakíthat. Minden alkotmánybíró tagja legalább egy öttagú állandó tanácsnak.

A tanács ideiglenes vagy állandó tanács formájában hozható létre. Ideiglenes tanácsot az elnök javaslatára a teljes ülés határozatával, az abban megjelölt indítványok elbírálására, soronkívüliség elrendelése esetén, az ügyteher mérséklése céljából hozhat létre. Ha a tanács tagjainak száma legalább öt, szótöbbséggel hozza meg döntését. Ha a tanács tagjainak száma kevesebb, mint öt, egyhangúan hozza meg a döntését. A tanács ülésén a tanácsvezető alkotmánybíró által esetenként meghívott személyek vehetnek részt. A tanácsok számát, az egyes tanácsok tagjainak számát, a határozatképességre és működésükre vonatkozó egyéb részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg.

Bizonyos döntéseket egyesbíró is meghozhat. Az egyesbíró az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról dönthet, ha az nem felel meg a törvényi feltételeknek.

Az Alkotmánybíróság évente legfeljebb két alkalommal (nyáron és télen), évente összesen legfeljebb ötvenhat nap ítélkezési szünetet tart, melynek időtartamát a teljes ülés minden évben június 30-ig, illetve november 30-ig állapítja meg és teszi közzé.

A teljes ülés és a tanácsok a rendes ülésszakban legalább kéthetente, szükség esetén nagyobb gyakorisággal tartanak ülést. Rendes ülésszakon kívül, továbbá a rendes ülések mellett rendkívüli ülés hívható össze. A rendkívüli ülés összehívásának indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni. Az ülések napirendjét az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján közzé kell tenni.

2. Az eljárás megindítása

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint az Abtv. szerint arra jogosult indítványa alapján jár el. Az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia.

A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli

– azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza,

– azokat az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket, amelyeket az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsértett,

– az indokolást arra nézve, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása miért ellentétes a megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel,

– a kifejezett kérelmet az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára

– az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét,

– az Alaptörvény értelmezésével kapcsolatos eljárás kivételével az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést, továbbá az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító eljárás indítványozása esetén az Országgyűlés határozatát, illetve az Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület és Alaptörvény-ellenesen működő vallási közösség eljárás indítványozása esetén az alaptörvény-ellenes működést, magatartást vagy hatáskörgyakorlást,

– az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit,

– az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés vagy az Országgyűlés határozata miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá az Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület és Alaptörvény-ellenesen működő vallási közösség meghatározott eljárás indítványozása esetén az indítványban foglalt kérelem részletes indokolását, valamint

– a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

Az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.

Az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Az indítványban meg kell jelölni az indítványozó nevét és lakóhelyét, illetve székhelyét, közjogi tisztségviselő indítványozó esetén a betöltött tisztségét, továbbá az alkotmányjogi panasz eljárásokban nyilatkoznia kell adatai kezelését illetően. Az indítvány mellékleteként meg kell küldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. Az Alkotmánybíróság előtti eljárás illetékmentes, az indítványozó az alkotmánybírósági eljárás során felmerült költségeit maga viseli.

3. Az eljárás előkészítése és az indítványok befogadhatóságának előzetes vizsgálata

Az Alkotmánybíróság eljárásának előkészítését a főtitkár végzi. A főtitkár előzetesen vizsgálja, hogy az indítvány alkalmas-e alkotmánybírósági eljárás megindítására, megfelel-e az indítványra vonatkozó, e törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, valamint fennállnak-e eljárást gátló akadályok. Ha az indítvány a formai és tartalmi követelményeknek nem felel meg, a főtitkár hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, aki annak harminc napon belül köteles eleget tenni. Ha az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem, vagy ismételten hiányosan tesz eleget, az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor.

Az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha

– az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt elmulasztotta, illetve a mulasztást felhívás ellenére sem igazolta,

– nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő az indítványt,

– az indítvány elbírálása nyilvánvalóan nem tartozik Alkotmánybíróság hatáskörébe,

– a beadvány nem minősül indítványnak, vagy

– az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó

– működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy

– valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti.

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról szóló döntését – a főtitkár javaslatára – az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva hozza meg.

Az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az

alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen az érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint egyéb feltételeket.

A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát. A befogadott alkotmányjogi panaszt – érdemi vizsgálatra – az előadó bíró az ügy érdemi elbírálását az Alkotmánybíróság ügyrendje szerint végző állandó tanács elé terjeszti.

4. Az Alkotmánybíróság döntései

Az Alkotmánybíróság az ügy érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt.

Az Alkotmánybíróság határozata bevezető részből, rendelkező részből és indokolásból áll. A bevezető rész tartalmazza az ügyszámot; az alkotmánybírósági hatáskör megnevezését; teljes ülésre, vagy tanácsra utalással az alkotmánybírósági eljárás formáját; a különvélemény, illetve a párhuzamos indokolás tényét, illetve az azt csatoló alkotmánybírák nevét; továbbá amennyiben az eljárásban nyilvános meghallgatásra került sor, ennek a tényét.

A határozat rendelkező része tartalmazza az Alkotmánybíróság érdemi döntését, a határozat Magyar Közlönyben való közzétételére vonatkozó rendelkezést, a bírói döntés azonosító adatait, jogszabály vagy egyedi bírói döntés megsemmisítése esetén a megsemmisítésre, jogszabály megsemmisítése esetén a megsemmisítés terjedelmére és a hatályvesztés időpontjára vonatkozó rendelkezést. Jogszabályi rendelkezés részbeni megsemmisítése esetén a határozat rendelkező része megállapítja a hatályban maradó jogszabályi rendelkezés szövegét.

A határozat indokolása tartalmazza az indítvány rövid ismertetését; a megállapított tényállást az arra vonatkozó bizonyítékok megjelölésével; az Alaptörvényre, illetőleg azokra a jogszabályokra történő hivatkozást és azokat az alkotmányos indokokat és érveket, amelyeken az Alkotmánybíróság döntése alapul.

A határozat záró része a határozathozatal helyét, idejét, és az eljárásban részt vevő (határozatot aláíró) alkotmánybírók nevét, a kiadmányozott határozat a hitelesítő záradékot tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság végzésben utasítja vissza az indítványt, ha érdemi vizsgálata során megállapítja

– hatáskörének hiányát,

– az indítványozó jogosultságának hiányát,

– a hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozattétel elmaradását, amely az ügy elbírálását ellehetetleníti, illetve a hiánypótlásra visszaadott indítvány ismételten hiányosan történő benyújtását,

– az indítvány törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalmát,

– az Abtv. 25-27. §-ban foglalt eljárások kivételével a vizsgált jogszabály hatályvesztését, valamint

– az Abtv. 24. § (3) bekezdésében vagy a 31. §-ban foglaltak fennállását.

Az Alkotmánybíróság érdemi határozatával elbírálja az indítványt, és dönt az eljárása során szükségszerűen felmerülő egyéb kérdésekben.

Az Alkotmánybíróság döntését kézbesítés útján közli az indítványozóval, az alkotmányjogi panaszt továbbító bírósággal és azzal az érintettel, akinek a részére a közlést szükségesnek tartja. Ha az Alkotmánybíróság tagja a szavazás során kisebbségben maradt, és az Alkotmánybíróság döntésével nem ért egyet, különvéleményét – annak írásbeli indoklásával együtt – jogosult a döntéshez csatolni. Az Alkotmánybíróságnak a döntés érdemével egyetértő tagja a többségétől eltérő indokait párhuzamos indokolás formájában jogosult a döntéshez csatolni.

Különvélemény, illetve párhuzamos indokolás az Abtv. 23–27. §-ában és 32–38. §-ában meghatározott hatáskörben hozott döntéshez csatolható. Az Alkotmánybíróság működésével összefüggő, illetve szervezeti és személyi kérdésekben hozott döntésekkel összefüggésben

különvélemény előterjesztésének nincs helye. A különvéleményben, illetve párhuzamos indokolásban foglalt érveket, indokokat fel kell hozni az ügy vitájában, hogy a testület tagjai megelőzően megismerhessék azt. A különvélemény az alkotmánybírónak a határozat rendelkező részéhez képest eltérő álláspontját, a párhuzamos indokolás az alkotmánybírónak a határozat indokolásához képest eltérő indokolását tartalmazza, terjedelme nem haladhatja meg a határozat terjedelmét. A különvéleményt és a párhuzamos indokolást a határozattal együtt kell kihirdetni, illetve közzétenni.

5. Az Alkotmánybíróság határozataiban alkalmazott jogkövetkezmények

- a jogszabály megsemmisítése: ha az Alkotmánybíróság a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény -ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti
- a bírói döntés megsemmisítése: ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, akkor a döntést megsemmisíti
- jogalkotói mulasztás („mulasztásos alkotmánysértés”) megállapítása: ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet felhívja feladatának teljesítésére
- Alkotmányos követelmény megállapítása: az Alkotmánybíróság valamennyi hatásköre gyakorlása során megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie[14]

V. Fejezet – Összefoglalás

Alapjogvédelmi szakjogász hallgatóként a képzés során nagy hatást tett rám az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer, melyek közül úgy érzem kiemelten az Alkotmánybíróság az az intézmény, amelynek leginkább védelmeznie kell az alkotmányosságot. Tanulmányomban ezért igyekeztem teljes körű képet adni az Alkotmánybíróságról, kiemelve feladat- és hatáskörét. Bár mindegyik hatásköre igazán figyelemreméltó, de az egyén szempontjából legnagyobb relevanciával talán az alkotmányjogi panasz jogintézménye bír, publikációmban éppen ezért kiemelt figyelmet szenteltem neki.

Az új törvény megjelenése előtt az alkotmányjogi panasz intézményére teljesen más szabályozás vonatkozott. Magyarország Alaptörvénye és az új alkotmánybírósági törvény komoly változást hozott az Alkotmánybíróság működésében. Az objektív intézményvédelem, az absztrakt normakontroll helyett az egyéni jogvédelem került a fókuszba.

[1] Téglási András: Az állam szervezete Dialog Campus Kiadó, Budapest 2018 (162.o.)

[2] Téglási András: Az alkotmánybíráskodás modelljei In: Halász Iván – Bende Zsófia (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest 2014 143. oldal

[3] Téglási András: Az alkotmánybíráskodás modelljei In: Halász Iván – Bende Zsófia (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest 2014 144. oldal

[4] Szabó Zsolt- Tansegédlet az alkotmányjogi záróvizsgához 6. átdolgozott kiadás 97. oldal

[5] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

[6] Ld. erről átfogóan Cservák Csaba- Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer (Líceum-Art Kiadó, Debrecen, 2018), különösen 119-163.

[7] Abtv. 5. §

[8] 16/1991. (IV.20.) AB határozat

[9] 22/1996. (VI.25.) AB határozat

[10] 38/1993. (VI.11.) AB határozat

[11] A klasszikus vagy „valódi” alkotmányjogi panasz német mintára került a magyar jogrendszerbe. A hazai testületnek ezért rendkívül fontos a német gyakorlatra is figyelnie. Ld. erről Arató Balázs – Cservák Csaba: A német alapjogvédelem és alkotmánybíráskodás rendszeréről – Jogelméleti szemle 2020/2. szám, ill. Arató Balázs: Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére, In: Anon (szerk.) Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. (2019.) pp. 502-515.

[12] 4/1997. (I.22.) AB határozat

[13] Téglási András- Az állam szervezete Dialóg Campus Kiadó,2018 Budapest 179. oldal

[14] Téglási András: Az állam szervezete Dialog Campus Kiadó 2018 Budapest 178. oldal

Lajos Edina: Az eutanázia elvi kérdéseiről

1. Bevezetés

Kant morálfilozófiájában az emberi méltóság az értelemmel bíró és erkölcsösen cselekvő ember önrendelkezésének kifejezésévé vált.[1] Kant szerint az ember „öncélként létezik, nem pusztán eszközként, amely egy másik akarat tetszés szerinti használatára szolgál".[2] Éppen ezért minden helyzetben úgy kell cselekedni, hogy a másik embert célnak és ne puszta eszköznek tekintsük. A magyar Alkotmánybíróság is e filozófiai alapokból kiindulva jutott arra a következtetésre, hogy az emberi méltósághoz való jog anyajog, minden alapvető alanyi jog forrása. Az Alkotmánybíróság értelmezésében „a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő".[3]

Az emberi méltósághoz való jog bizonyosan magában foglalja az emberhez méltó élethez való jogot. De vajon mi a helyzet az emberhez méltó halállal, a méltó halálhoz való joggal? Aligha vitatható Kolakowski megállapítása, mely szerint az, hogy mit gondolunk a halálról, nem pusztán biológiai szempontból érdekes, hanem legalább ennyire vallási, kulturális, társadalmi, politikai kérdés is.[4]

Magyarországon 1997 előtt nem létezett olyan törvény, mely átfogó jelleggel biztosította volna a betegek jogvédelmét, így hiányoztak a gyógyíthatatlan betegeket érintő szabályok is. Az uralkodó szemlélet szerint a „kegyes halál" valamennyi formája tilos volt, az eutanáziát gyakorló orvos tevékenységét – a konkrét magatartás függvényében – emberölésként, öngyilkosságban közreműködésként vagy segítségnyújtás elmulasztásaként értékelte. Mindez egyáltalán nem jelentette azt, hogy ne fordult volna elő a gyakorlatban eutanáziának minősülő eset, ám a lélegeztetőgép lekapcsolásáról, a morfium adagjának növeléséről az orvos döntött, az, hogy a beteg még korábban kinyilvánított akaratát figyelembe vegyék, elképzelhetetlen volt. Változást az 1998-ban hatályba lépett egészségügyi törvény hozott. Az 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 20. § (3) bekezdése szerint az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítható, ha a beteg olyan súlyos betegségben szenved, amely az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül megfelelő egészségügyi ellátás mellett is halálhoz vezet és gyógyíthatatlan.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott az emberi méltóság kérdésével. Az 36/2000. (X. 27.) AB határozatban például arra mutatott rá a testület, hogy az élet folytatása vagy befejezése közötti választás joga a beteget e mivoltára tekintettel illeti meg, és az önrendelkezési jogon keresztül vezethető le az emberi méltósághoz való jogból. Az eutanáziát érintően mindezidáig két határozat született. A két eutanázia-határozat között felfedezhetők némely szemléletbeli különbözőségek. Az első – 22/2003. (IV. 28.) – AB határozat még az állam életvédelmi kötelezettségével magyarázta azt, hogy miért szükséges szigorú eljárási garanciákhoz kötni a passzív eutanázia majdani gyakorlására vonatkozó életvégi döntés meghozatalát. A második – 24/2014. (VII. 22.) – AB határozatban már ilyesfajta érvelésnek nyoma sincs, a többségi indokolás szerint az állam életvédelmi kötelezettsége és a beteg szabad döntésének folyamatát biztosító garanciák között nincsen összefüggés.[5]

Dolgozatom célkitűzése annak vizsgálata, hogy az eutanázia miként vezethető le az emberi méltósághoz való jogból. Egyfelől igyekszem minél szélesebb spektrumban bemutatni az eutanáziára (annak aktív és passzív formájára) vonatkozó álláspontokat, így kitérek a filozófiai, a kánonjogi, orvosi megközelítésre is.

1. Elméleti alapvetések

Az orvos és beteg közötti kapcsolat – legalábbis ami annak jogi vetületeit illeti – 1998-ig meglehetősen egyoldalú volt, mely leginkább a beteg kiszolgáltatottságában testesült meg. Az 1998-ig hatályban volt egészségügyi törvény kizárólag az orvosok kötelezettségeit taglalta, arról, hogy a betegnek jogai is lehetnek, nem is ejtett szót. Az eutanázia minden formája tilos volt, a törvény arra kötelezte az orvost, hogy a gyógyíthatatlan beteget is a legnagyobb gondossággal kezelje.

Az 1997. évi egészségügyi törvény már a nemzetközi trendek figyelembevételével született meg. Széleskörűen biztosítja a betegjogokat, és ezek körében rendelkezik az életmentő és életfenntartó kezelések visszautasításának jogáról, és határozza meg azokat a feltételeket, melyek mellett ez a jog gyakorolható.

Az Alkotmánybíróság a 2003-ban kihirdetett eutanáziahatározatában vizsgálat alá vonta az egészségügyi törvény egyes rendelkezéseit. Ennek kapcsán kifejtette, hogy a gyógyíthatatlan

beteget megillető, a kezelések visszautasítására vonatkozó jog az emberi méltósághoz való jogból vezethető le, az emberi méltósághoz való jog pedig olyan alapjog, mely – az élethez való joggal egységben – nem korlátozható.

Mielőtt az eutanáziára vonatkozó szabályozás tárgyalásába bocsátkoznék, szükséges egyfelől körvonalazni az emberi méltósághoz való jog mibenlétét, másfelől meghatározni az eutanázia fogalmát.

III. Az emberi méltósághoz való jog tartalma

A magyar Alkotmánybíróság a gyógyíthatatlan beteget megillető – az életfenntartó és életmegőrző kezelések visszautasítására vonatkozó jogot is magában foglaló – önrendelkezési jogot az emberi méltósághoz való jogból vezeti le. Pontosabban: az alkotmánybírósági gyakorlat az önrendelkezési jogot az emberi méltósághoz való jog szerves részének tekinti.[6]

Az emberi méltósághoz való jog tartalmának kifejtését a halálbüntetésről szóló – 23/1990. (X. 31.) AB – határozatban találjuk, különösen pedig Sólyom László különvéleményében találjuk.[7] Az emberi méltósághoz való jognak eszerint kettős funkciója van. Egyrészt kijelöl egy abszolút határt, melyen túl nem terjedhet sem más emberek, sem az állam kényszerítő hatalma. Ez az egyéni autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek a területe, mely azt hivatott biztosítani, hogy az ember ne váljon se más emberek, se az állam eszközévé, és senki se kezelhesse tárgyként. Ez különbözteti meg az embert a jogi személyektől, melyeket az állam teljeskörűen szabályozás alá vonhat.[8]

Az emberi méltóság másik funkciója nem más, mint az emberek egyenlő méltóságának biztosítása. Míg az előbb említett funkció az élettől függetlenül tételezett, önálló funkció, addig az utóbbi elválaszthatatlan az élethez való jogtól. A jogtudomány ugyanakkor nem a méltósághoz való jog funkciói között tesz különbséget, hanem az alapjogból eredeztethető komparatív és nem komparatív követelményekről beszél. E követelmények azon az alapon tipizálhatók, hogy az emberi méltósághoz való jog éppen milyen célt szolgál. Ha az emberek egyenlő méltóságának a biztosítása a cél, akkor a komparatív követelmények a hangsúlyosak. Abban az esetben azonban, ha a cél a személyiség, vagy a személyiség egyes elemeinek (mint amilyen a magánszférához való jog, a cselekvési szabadság vagy éppen az

önrendelkezési jog) védelme, a nem komparatív követelményeket kell érvényre juttatni. Ebben a megközelítésben a méltósághoz való jog „anyajog”, melyből levezethető minden olyan alapjog, mely az egyéni autonómia védelmét célozza.[9] Ez egyébként következik abból is, hogy mind az Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény az emberrel veleszületett jogként tekint az emberi méltósághoz való jogra.[10] Az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette, hogy a méltósághoz való jog „minden mást megelőző legnagyobb érték”, és az emberi élettel együtt egységet alkotva korlátozhatatlan alapjog.[11] Fontos ugyanakkor hangsúlyoznunk, hogy az alkotmánybírósági gyakorlatban a méltósághoz való jog csak az élettel együtt fennálló oszthatatlan egységben tekinthető korlátozhatatlan alapjognak, önmagában, az élethez való jogtól elválasztva nem.[12]

1. Az eutanázia fogalma és fajtái

Az eutanázia görög eredetű szó, ahol az „eu” jót, a „thanatosz” halált jelent. Egységes fogalommagyarázat nem létezik, de leginkább azt a helyzetet szokás eutanázia alatt érteni, amikor valaki halálba segít egy gyógyíthatatlan halálos beteget, és ezt a beteg érdekében teszi. Nagyon fontos kiemelni, hogy nem beszélhetünk eutanáziáról, ha az nem a beteg érdekében történik. Elvileg nemcsak orvos segítheti halálba a beteget, ám gyakorlati megfontolások miatt feltétlenül indokolt ez a korlátozás. Az eutanáziával kapcsolatos diskurzusban gyakorta felvetődik a hitleri eutanáziaprogram, erre a későbbiekben fogok részletesebben kitérni. Annyit azonban már itt leszögezhetünk, hogy az, ami a náci Németországban a német nép érdekeire hivatkozással történt, nem eutanázia, hanem tömeggyilkosság. Végül, szükséges még egy elhatárolást tennünk. Nem eutanázia az sem, amikor egy kórházban az erőforrások szűkössége miatt nincsen elegendő életmentő eszköz, például nem áll rendelkezésre elegendő lélegeztetőgép, és az orvosnak arról kell döntenie, hogy a rászoruló betegek közül kinek az életét mentse meg, és – más megoldás hiányában – kit hagyjon meghalni.[13]

A jogászi felfogás szerint az eutanázia minden esetben önkéntes. Az orvosi szakirodalom az önkéntes – tehát a beteg kifejezett kérésére végrehajtott – eutanázia mellett megkülönböztet nem-önkéntes eutanáziát és kényszer-eutanáziát. Nem-önkéntes eutanázia alatt azt értik, amikor a beteg állapota vagy életkora miatt képtelen kifejezni az akaratát, és mások döntenek úgy, hogy az érdekében eutanáziát hajtanak végre. Ez a helyzet például akkor, ha a beteg visszafordíthatatlan kómában fekszik, vagy bármilyen okból nem rendelkezik belátási

képességgel, de ide tartozik az újszülöttek, csecsemők eutanáziája is. A kényszer-eutanázia ugyancsak a beteg érdekében történik, ezt azonban vagy a beteg kifejezett akarata ellenére hajtják végre, vagy úgy, hogy bár meg lehetne őt kérdezni, ám mégsem kérik a beleegyezését.[14]

A végrehajtás módja szerint különbséget lehet tenni aktív és passzív eutanázia között. Aktív eutanázia esetén az orvos tevőleges magatartásának eredményeként következik be a halál, passzív eutanázia esetén az orvos mulasztása vezet halálhoz. Passzív eutanáziát gyakorol az orvos, ha például nem éleszti újra a klinikai halál állapotában lévő beteget, vagy nem ad életmentő transzfúziót, beszüntet egy kezelést (például lekapcsolja a lélegeztetőgépet), vagyis nem teszi meg azokat az intézkedéseket, melyek elhagyása elkerülhetetlenül a halálhoz vezet. Az orvos valójában hagyja meghalni a beteget. Aktív eutanázia esetén az orvos lényegében megöli a beteget, olyan tevékenységet fejt ki, melyet egy egészséges ember sem élne túl. Ez a helyzet akkor, ha intravénásan mérget (például kálium-kloridot) ad be a betegnek, aki attól azonnal meghal. Az aktív eutanázia nem azonos az öngyilkossághoz nyújtott segítséggel, például azzal, amikor az orvos olyan szert ad át a betegnek, mely biztos halálhoz vezet, ám a szer bevételéről a beteg dönt, és azt önként is veszi be.[15]

A halálhoz való viszony koronként változik, függ a társadalmi viszonyoktól, a kulturális háttértől, a hagyományoktól, a vallási meggyőződéstől vagy éppen a vallási meggyőződés hiányától. Ebben a fejezetben néhány eltérő eutanáziaértelmezést mutatok be.

1. Filozófiai megközelítések

A „jó halál”, a „könnyű halál” iránti vágy már az antik görög-római szerzők műveiben megjelent. „Könnyű halál jutott neki osztályrészül, ahogyan mindig kívánta” – írta Suetonius Augustus császárról, majd ekként folytatta: „Valahányszor ugyanis azt hallotta, hogy valaki gyorsan és kínlódás nélkül hunyt el, mindig hasonló euthanáziát kívánt a maga és övéi számára”.[16]

Az eutanázia fogalma ekkor még nem jogi értelemben, és nem is orvosetikai kérdésként volt jelen, a „halálba segítés” fogalmát nem ismerték. Az orvoslásban ugyanakkor már elfogadott volt az az elv, hogy a gyógyíthatatlan beteg kezelése abbahagyható, és úgy vélték, ennek értelmezési kereteit, határait az orvosi „művészet” kell, hogy kijelölje. Az öngyilkosság megítélése korszakonként változott, ám a hippokratészi eskü közismert mondatát – „senkinek sem adok halálos gyógyszert, erre vonatkozó tanácsot nem adok” – általánosan érvényesnek fogadták el.[17]

„Nil nocere” – „soha ne árts” – mondták az orvosok, a palliatív orvoslás gondolata azonban nem volt idegen a korszellemtől. Úgy vélték, a gyógyíthatatlan beteg esetében az orvos feladata a fájdalomcsillapítás, ha a beteg egészségét visszaállítani nem lehet, akkor gondoskodni kell arról, hogy a lehető legkevesebbet szenvedjen.[18]

1. A zsidó vallás eutanáziafelfogása

A zsidó vallás szent könyvei egyértelműen az élet védelme mellett foglalnak állást, abból indulnak ki, hogy az emberi élet a legfőbb érték, és ezt egészen az élet végéig védelmezni kell. Tilos az emberölés minden formája, így a haldoklót sem lehet megölni. A Talmud szerint az, aki haldokló embert öl, éppen úgy emberölésben bűnös, mintha egészséges ember életét oltotta volna ki. A Halacha kifejezetten megtiltja az orvosnak, hogy a halálos beteget „szenvedéseitől megváltsa”, vagy segítséget nyújtson neki az öngyilkosságban.[19]

A zsidó vallás tiltja az aktív eutanáziát, ez azonban a passzív eutanáziával kapcsolatban már nem jelenthető ki ennyire egyértelműen. Kisebbségben vannak a rabbik között azok, akik szerint a haldokló kezelését mindenképpen folytatni kell, a többségi álláspont szerint a végstádiumú betegnél már nem feltétlenül kell alkalmazni a „modern eszközöket”. Abban ugyanakkor nincsen egyetértés, hogy mi tekinthető „modern eszköznek”, például ilyen-e a gépi lélegeztetés a szív megállása után, vagy az újraélesztés. Az elfogadottabb vélekedés szerint még terminális állapotban sem szabad a táplálást, a folyadékot, az oxigént megvonni, és sem az antibiotikumok adagolása, sem a lélegeztetőgép kikapcsolása nem megengedhető.[20]

VII. A római katolikus egyház eutanáziafelfogása

A katolikus egyház álláspontja teljes mértékben megegyezik a zsidó vallásával. A „ne ölj” kategorikus tilalom, semmilyen körülmények nem írhatják felül, hiszen az emberi életről egyedül Isten dönthet. Az orvos feladata – ha már gyógyítani nem tud – a segítés, gondoskodás, a haldokló halálba segítése elfogadhatatlan. A legújabb korig a katolikus egyház nem kényszerült komolyabb állásfoglalásra a témában. 1920-ban azonban megjelent Németországban Karl Binding és Alfred Hoche műve, mely az eutanázia elfogadtatásáért szállt síkra. Ez a mű lényegében megágyazott a nemzetiszocialisták eutanáziaprogramjának. Hitler 1939-ben engedélyezte először egy súlyosan beteg, fogyatékos gyermek megölését, ezt követően pedig parancsba adta, hogy a hasonló esetekben ugyanígy kell eljárni. A program hivatalosan 1941 augusztusáig tartott, amikor is a katolikus egyház tiltakozására elvileg leállították, ám a gyakorlatban tovább folyt a testi és szellemi fogyatékkal élő emberek intézményesített legyilkolása, csak éppen a koncentrációs táborokban, álcázott elnevezés alatt.[21]

A katolikus egyház érdemben tehát először a náci eutanáziaprogram kapcsán volt kénytelen megszólalni a témában, később azonban a pápák többször is kinyilvánították álláspontjukat. II. János Pál az *Evangelium Vitae* kezdetű enciklikájában részletesen foglalkozik az eutanáziával. Elítéli azt az – egyre inkább általánossá váló – szemléletet, mely szerint az élet csak addig jó, ameddig jólétet hoz, és elítéli azt a hozzáállást is, mely uralkodni akar a halál fölött. Eutanázia alatt az enciklika olyan mulasztást vagy cselekvést ért, mely halált okoz. Az eutanázia, melyet a modern ember hajlamos humánus megoldásnak beállítani, valójában embertelen és abszurd. Még súlyosabb a bűn akkor, ha orvos követi el, hiszen neki éppen az a hivatása, hogy gyógyítsa a beteget, még a legvégső állapotában is. Senkinek nincsen joga ítélkezni mások felett, és senki nem dönthet arról, hogy a másik ember meddig éljen és mikor haljon meg. Az eutanázia közönséges bűncselekmény, melyben egyetlen orvos sem működhet közre.[22]

Az ugyanakkor elfogadható, ha valaki a „túlbuzgó gyógyítást” közvetlenül a halál előtt elutasítja, miként a fájdalomcsillapítás is helyénvaló lehet a végstádiumban, még akkor is, ha az a halált sietteti. Úgyszintén helyes lehet a túlságosan költséges, a remélt eredménnyel arányban nem álló kockázattal járó kezelés abbahagyása, ha az „csak egy pislákoló és kínos élet megnyújtását” hozná el.[23]

Az embernek ugyan erkölcsi kötelessége önmagát meggyógyítani és meggyógyíttatni, de

mindig az adott helyzethez képest lehet csak megmondani, hogy meddig terjednek ennek az erkölcsi kötelességnek a határai. A gyógyulási esélyekkel arányban nem álló beavatkozás visszautasítása nem azonos sem az öngyilkossággal, sem az eutanáziával; ez valójában az elodázhatatlan halál és Isten akaratának elfogadása. Minden embert megillet a „keresztény méltósággal megélt halál joga", márpedig a túlbuzgó gyógyítás, a végstádiumú beteg életét makacsul meghosszabbítani igyekvő orvosi beavatkozás ezzel ellentétes.[24] Az az orvos, aki ilyen esetben a kezelést abbahagyja, nem ölni akar, pusztán csak elfogadja az elkerülhetetlen bekövetkeztét. A döntést a betegnek kell meghoznia, ha pedig erre a beteg már nem képes, akkor helyette a jogilag illetékes személyek dönthetnek, szem előtt tartva a beteg érdekét és feltehető akaratát. Adott esetben elfogadható lehet a kábítás, a hatékony fájdalomcsillapítás is. Azt azonban lehetőség szerint biztosítani kell, hogy a beteg a legutolsó óráit tiszta tudattal várja, így tudja csak teljesíteni családi kötelezettségeit, és így tud csak felkészülni az Istennel való találkozásra.[25]

VIII. A református egyház és az eutanázia

Az Európai Protestáns Egyházak Közössége (*Gemeinschaft Evangelischer Kirchen in Europa, GEKE*) hosszas előkészítő munkát követően kiadott egy dokumentumot „Ideje van az életnek, és ideje van a meghalásnak" („A time to live and a time to die") címmel, e dokumentum az eutanázia megítéléséhez igyekszik segítséget nyújtani, és egy ökumenikus párbeszédet szorgalmaz a témában.[26]

Etikai kérdésekben a protestáns egyház megengedőbb álláspontot képvisel, és azt hangsúlyozza, hogy „mindenféle etika alapját az egyén morális felelőssége kell, hogy képezze".[27] A dokumentum elismeri, hogy a hagyományos protestáns felfogás nem mindenben egyezik „a társadalmi fejlődés által befolyásolt morális nézetekkel", és a legtöbb, amit ilyen helyzetben az egyház tehet, az az, hogy „a Teremtő által adományozott szabadság felelős használatára figyelmeztet".[28]

Miként arra a dokumentum is rámutat, az egyházaknak védelmezniük kell az emberi jogokat, márpedig az egyén jogai közé nemcsak az élethez és egészséghez való jog tartozik, hanem az emberhez méltó haldokláshoz való jog is. Támogatni kell a beteg akaratát, még akkor is, ha a szenvedések meghosszabbítását eredményező kezelésekről mond le, és ezzel tulajdonképpen a halálát sürgeti. Nagyon fontos azonban, hogy a haldoklóval való

együttérzés és szolidaritás közben ne veszítsük el éberségünket, nem engedhető meg ugyanis, hogy a beteg ne szabad akaratából hozza meg életvégi döntését. A GEKE elutasítja az eutanáziát és az ahhoz való segítségnyújtást, azt ugyanakkor tudomásul veszi, hogy a társadalom egy része az eutanázia egyes formáit elfogadhatónak tartja. A GEKE tanulmánya szerint szükséges javítani az orvosi, szociális és ápolási viszonyokat, hogy biztosítható legyen a betegek méltósága a halál felé vezető úton és a halál pillanatában. Mindez leginkább a hospice intézmények és a palliatív ellátás fejlesztése útján valósítható meg.[29]

1. A jövőbeli (alapjogi) jogalkalmazás kapcsolódó kérdései

Az alkotmányos alapjogok, bár az alkotmányos jogállam nélkülözhetetlen letéteményesei, jelentős jogalkalmazási problémát hordozhatnak magukban. Ezek a jogok ugyanis túlzottan átmoralizáltak, átpolitizáltak, rendkívül absztraktak és elvontak, pontos tartalmuk nehezen állapítható meg, értelmezésük szerfelett szubjektív.[30] A csak és kizárólag alapjogokra fókuszáló szemlélet a jogbiztonságot alááshatja. Az Alkotmánybíróság például az emberi méltósághoz való jogból mint szubszidiárius alapjogból levezetett, „kiolvasztott" olyan egyéb alapvető jogokat, melyek nem szerepeltek konkrétan a normaszövegben. (Így az önkiteljesítéshez való jog, az önmegvalósításhoz való jog, az általános cselekvési szabadsághoz való jog és a boldogsághoz való jog. Az önrendelkezéshez való jog tűnik csak némileg egzaktabbnak.) A szakirodalomban felvetődött az a kritika, miszerint a zsinórmértéket jelentő német alkotmánybíróságtól eltérően a hazai testületnek erre nem volt szövegszerű felhatalmazása.[31]

Az eutanázia kapcsán különös nehézség, hogy két alapjog kerül kollízióba: az élethez való jog és az emberi méltóság. A jogalkalmazás fontos kihívása, hogy a jövőben is a kazuisztikus jogszabályok szigorú keretei között tartsa ezen területet. A valódi alkotmányjogi panasz tekintetében ugyanis az alapjogi relevancia megalapozható. Az igazi gondot az okozhatja a gyakorlatban, ha az (Alkotmány)bíróság kizárólag az emberi méltósághoz és az élethez való jog alapján, tehát a konkrét jogszabályok félretolásával hozza meg döntését, ami ellentétes a kontinentális jog hagyományaival. Ekkor ugyanis a hagyományos jogági dogmatika keveredik diszfunkcionális módon az alkotmányjog kevéssé kikristályosodott dogmatikájával. Ennek kapcsán a német jog tapasztalatait lehet leginkább zsinórmértéknek tekinteni, ami komoly segítséget jelenthet a hazai alkotmánybíráskodásnak.[32]

Az egyébként pozitívumnak tekinthető német „valódi alkotmányjogi panasz” hazai bevezetésének mellékzöngéje lehet – kiterjesztő alkotmánybírósági értelmezés esetén – az, ha a több évszázados szerves fejlődésen keresztülment polgári[33]– vagy büntetőjogi dogmatika keveredik[34] az ehhez képest szubjektívebb, átmoralizált alapjogi érveléssel.[35] Ezt a későbbi évek remélhetőleg konzekvens gyakorlatának alapos feldolgozásával tudjuk majd sommázni.

Ehhez képest egy visszafogottabb álláspontot jelent, ha abból indulunk ki: az alapjogok csak a törvényi helyek nyitottságánál veendőek figyelembe, vagyis a meglévő tételes jogszabályokat ezek tükrében kell értelmezni. Ki kell emelnünk, hogy a jognak mintegy 12 értelmezési módszere ismeretes, melyek közül az alapjogok mentén való értelmezés csak egy, és nem szoríthatja ki a másik 11-et.[36] Amennyiben viszont más értelmezési módszerek is az alapjogok szerinti jelentést indokolják, akkor nyugodtan fogadhatjuk el azt megoldásként. (Például, ha a szó szerinti nyelvtani[37]értelmezésnek ellentmondva az alapjogi értelmezés és a jogszabály célja szerinti értelmezés ugyanazt az eredményt hozná ki.)

Remélhetőleg az eutanáziáról szóló egyértelmű jogszabály alkalmazása megfelelő lesz hosszú távon, és értelmezési háttérként adekvát módon veszik figyelembe az alkotmányos alapjogokat.

[1] Zakariás Kinga: XII. Alapvető jogok és kötelességek. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog. 2. Az (1) bekezdés magyarázata. In: Jakab András (szerk.) (2009): Az Alkotmány kommentárja II. kötet. Budapest, Századvég K., 2009. 1899-1930. 1903.

[2] Kant, Immanuel: Az erkölcsök metafizikájának alapvetése (ford.: Berényi Gábor). Budapest, Gondolat K., 1991. 60.

[3] 64/1991. (XII.17.) AB határozat

[4] Kolakowski, Leszek: Legújabb kis előadásaim nagy kérdésekről. Budapest, Európa, 2002. 72.

[5] Vissy Beatrix: Méltatlan figyelem a méltó halál kérdésének. Széljegyzetek az Alkotmánybíróság második eutanáziahatározatához. Állam- és Jogtudomány. 57. évf. 4

(különszám). sz. (2016.) 56-74. 71-72.

[6] Tóth J. Zoltán: A passzív eutanázia mint „az ellátás visszautasításához való jog” dilemmái – alkotmányelméleti megközelítésben. Jogelméleti Szemle 2015/4. 206–218. 208.

[7] Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, Osiris, 2003.

[8] Zakariás Kinga: XII. Alapvető jogok és kötelességek. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog. In. Jakab András. Az Alkotmány kommentárja II. Budapest, Századvég, 2009. 1903.

[9] Tóth J. 2015, 208.

[10] 22/2003. (IV. 28.) AB határozat IV. 3., 4.

[11] 23/1990. (X. 31.) AB határozat 88.

[12] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat 297.

[13] Kovács József: A modern orvosi etika alapjai. Bevezetés a bioetikába. Budapest, Medicina, 2006, 403.

[14] Kovács 2006, 404.

[15] Kovács 2006, 405.

[16] Suetonius: Az isteni Augustus. Suetonius Összes műve. ford.: Kopczky Rita., jegyz,:Patay-Horváth András. Budapest, Osiris, 2004. 107.

[17] Jobbágyi Gábor: Az élet joga. Budapest, Szent István Társulat, 2004. 279.

[18] Jobbágyi 2004, 280.

[19] Jobbágyi 2004, 281.

[20] Jobbágyi 2004, 281.

[21] Jobbágyi 2004, 284.

[22] Hámori Antal: Az eutanázia problémája a katolikus egyházjogban (magyar állami jogi

kitekintéssel). Iustum Aequum Salutare VI. 2010/2. · 25–44. 27.

[23] Hámori 2010, 30.

[24] Hámori 2010, 30.

[25] Hámori Antal: Az „eutanázia” fogalmához. Magyar Jog. 57. évf. 9.sz. (2010b) 561-568. 563.

[26] Reformatus.hu: Az eutanázia és az egyház. 2011. 05. 17. http://reformatus.hu/mutat/az-eutanazia-es-az-egyhaz/

[27] Fazekas Sándor – Ferencz Árpád (szerk.): Ideje van az életnek, és ideje van a meghalásnak… Életvégi döntések keresztyén etikai megközelítése. Debrecen, Debreceni Református Hittudományi Egyetem Szociáletikai Intézete, 2014. https://szocialetika.drhe.hu/index.php/kiadvanyok/16-ideje-van-az-eletnek-es-ideje-van-a-meghalasnak

[28] Fazekas – Ferencz 2014, i.m.

[29] Reformatus.hu: Az eutanázia és az egyház. 2011. 05. 17. http://reformatus.hu/mutat/az-eutanazia-es-az-egyhaz/

[30] Ld. ehhez Cservák Csaba: Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer, Licium-Art, 2019. Debrecen, különösen 14-18. o.

[31] Pokol Béla: Jogelmélet, Századvég Kiadó, Budapest, 2005., 114-120. o.

[32] Arató Balázs: Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére, In: Anon (szerk.) Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. (2019) pp. 502-515. és Arató Balázs –Cservák Csaba: A német alapjogvédelem és alkotmánybíráskodás rendszeréről, Jogelméleti szemle, 2020/2. sz., 3-15. o.

[33]A német alkotmánybíróságnak vannak legendás, e témát érintő döntései. Választási kampányidőszakban nem számít a tulajdonos klasszikus rendelkezési joga, mert a bérlő

véleménynyilvánítási szabadsága erősebb. A tulajdonos engedélye nélkül is elhelyezheti ablakában a választási plakátot. Ld. Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben- különös tekintettel a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére, Jogtudományi közlöny, 2015/3. sz., 144-146. o.; Ugyanezen problémakörről ld. Molnár András – Téglási András – Tóth J. Zoltán: A magánjogi és az alapjogi érvelések együttélése – feszültségek és dilemmák, Jogelméleti szemle, 2012/2. sz.

[34] Az alkotmánybírósági elvárások büntetőjogra gyakorolt hatásáról ld. Szomora Zsolt: Az alkotmányos követelmények hivatkozási tipológiája becsületsértési és rágalmazási ügyekben hozott büntetőítéletekben, Jogtudományi közlöny, 2014/10. sz., 469-476. o.

[35] Ld. Pokol 2005, különösen 114-116. o.

[36] Ld. Cservák 2019., 20. o.

[37] A nyelvtani értelmezés lehet szintaktikai és szemantikai. A szintaktikai értelmezés mindig a hétköznapi nyelvtani értelmezéshez tartozik, míg a szemantikai interpretáció lehet a szavak köznapi jelentését feltáró módszer része, másrészt lehet valamely szakma terminus technicusainak jelentése alapján levezetett értelmezés eredménye is. Ld. Tóth J. Zoltán: A pozitív jogi normák bírói értelmezésének módszertana, Jogtudományi Közlöny, 2012/3. szám 105. o.

Kulpinszky Eleonóra: Meddig szabad a szólás szabadsága?

„Először is a polgárok szabadok, az állam telve van szabadsággal és szabad

véleménynyilvánítással, és bárki azt teheti, amit akar.”

Szókratész[1]

I. Bevezetés

Szólás- és sajtószabadság, jogállamiság. A mindennapok során felbukkanó kérdések a közéleti vitákban. A szabad szólás gondolata, mint a helyes társadalmi berendezkedés megteremtésének egyik feltétele az idők során számtalanszor megjelent. E merész kérdésfelvetésre aligha lehet egzakt választ adni egy alig pár oldalas írás keretén belül, talán nem is ez a feladata, mint az, hogy egy új szemléletet kipróbálva közérthetővé, sőt emberközelivé tenni ezt a már sokszor absztrahálódott témát.

A következőkben kifejezetten arra a kérdésre keresem a választ, hogy meddig szabad a szólás szabadsága? Meddig tarthat az állam ellenőrző szerepe? Hol ér véget a politikai szólásszabadság? Hol kezdődik a gyűlöletbeszéd? Milyen mértékben szabad kontrollálni a közösségi médiát? Meddig terjedhetnek az álhírek, mennyire lehet szabályozni és esetenként szankcionálni azokat? Mekkora a média felelőssége? Létezik-e kettősmérce amikor jogtudomány különböző, mégis egymáshoz hasonló, a szólásszabadság jogához kapcsolható eseteket vizsgál? A parlamentben a honatyák bármit kimondhatnak, avagy meddig tart a politikai szólás és hol kezdődik a rágalmazás és becsületsértés?

A tárgykörben született anyagi jogi értelmezést, illetőleg a külső és belső jogrétegek elemzését korunk kiváló jogtudósai jegyzik, mint Koltay András vagy Cservák Csaba, az ő álláspontjukra éppúgy támaszkodtam, mint a történelmi korszakok során a témában

sarokpontokat megfogalmazó tudósok és gondolkodók munkáira, mint John Milton vagy John Stuart Mill. A munka jelentős részét azonban a hétköznapiság jellemzi, mindaz a gondolatiság, amit egy egyszerű, jogértelmezésben nem jártas egyén szintjén fogalmazódhat meg, hiszen pontosan ez a legnagyobb kihívása korunk jogértelemezésének, hogy amíg rendelkezik kiváló akadémikus szinten megszólaló írásokkal, képese megszólalnia az egyszerű ember nyelvén, aki – valljuk be őszintén – egyre inkább mindenhez is ért. Jelen dolgozatnak a közelmúltban lezajló események (lásd tüntetések hazánkban vagy a tengeren túl) adnak keretet, melyek igencsak próbára teszik, sőt túlmutatnak a szólás mint szabadságjog határainak feszegetésén.

Egy biztos, hogy a vélemény szabadsága elvitathatatlan joga a minden kor embernek, azonban a felgyorsult, az univerzalitást favorizáló világban meg kell találni a korlátozhatatlan alapjog modernkori korlátozását a szabad szólás lehetősége, mint manipulációs eszköz vonatkozásában. Itt elég csak a televízióra gondolnunk, ahol az auditív a vizuális funkcióval társulva kummulált hatást képes gyakorolni az egyénre. Hogy milyen felelőssége van itt és úgy általánosságban véve a médiának, és ezen kívül a közösségi médiának egy egészen más kérdéskörbe tartozik.

A témában felmerülő kérdésekre nem könnyű válaszokat kapni, főként mert maga a szólás (és így a sajtó) szabadság vizsgálatánál szerepet kap épp úgy a kommunikáció, a történelemtudomány, az irodalomtudomány, a filozófia, a politológia, mint maga a politika is. Ergo a tárgy vizsgálatához több tudományág eszközeit szükséges alkalmazni. A szólásszabadság aktuális állapota minden esetben mutatja a közélet és a társadalom helyzetét, napjainkban talán még inkább hangsúlyos ez, mint valaha, tekintettel a szólásnak, mint információnak a fénysebességgel terjedő voltára.

A szólásszabadság joga modern, teljes értelmét a demokratikus berendezkedéshez kötik napjainkban a nagy politikát alakító aktorok, mégis felmerül a kérdés, hogy lehete antidemokratikusnak nevezni egy olyan országot, ahol csak az elmúlt tíz évben több tíz témában szerveződött, akár az önszerveződés leple mögé bújva, tüntetés, mit Magyarország. És nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy ma már divat a szólás szabadságába beleértelmezni a gyűlöletbeszédtől az álhírig bármit.

Összességében elmondható, hogy jelen írás kérdésfeltevése további kérdéseket generál, ezek közül az egyik talán legsürgetőbb: megtörténte a szabad szólás, mint alapjog vonatkozásában a modern világra adaptálódott értelmezés és felelősségi struktúra, ahol érvényt szerezhet magának a jézusi tanítás: az igazság szabaddá tesz!

II. Elméleti megalapozás történelmi kitekintéssel

A meggyőződés, szabad szólás kinyilvánításának joga egy olyan kérdéskör, ami a történelmi korszakok során mindig foglalkoztatta a tudósokat, gondolkodókat. A szólásszabadság joga modern, teljes értelmét csak demokratikus berendezkedésű államokban nyerheti el. Ahhoz, hogy kielégítő választ kapjunk a vizsgált kérdésre, górcső alá kell venni a szólásszabadság jogának alapvetéseit megfogalmazó főbb műveket, amiket az elmúlt évszázadok során megalkottak. Ezek elemzését azért tartottam különösen fontosnak, mert az egyes gondolatok és pontok visszatérő elemei lesznek a jelen írásnak.

1644-ben jelent meg a szólásszabadság jogának kérdése, annak vizsgálata és filozófiai megalapozása, az írás John Milton tollából származik. Az *Areopagitica* című politikai röpirat az Angol polgárháború idején (1642–1651) keletkezett, témánkat tekintve kifejezetten megkerülhetetlen alkotás. Milton teológiai és klasszikus filozófiai alapokon érvel amellett, hogy a vélemény kinyilvánításának elnyomása megengedhetetlen, hitt az igazság erejében és szólásszabadság isteni elrendelésében. Tisztában volt vele, hogy az óhajtott szabadság felelősséggel is jár, továbbá, hogy *„a szabadság, amelyet remélhetünk, nem azt jelenti, hogy soha semmilyen sérelem nem állhat elő az államban – ilyesmit senki ne várjon ezen a világon; hanem hogyha a panaszok szabadon elhangozhatnak, gondosan megfontolják és haladéktalanul orvosolják őket, akkor érjük el a polgári szabadság végső határát, amire a bölcsek törekszenek”*[2]*.* Milton nem csak a szólás- de a sajtószabadságért, a cenzúra szabályozásáért is kiállt művében: *„nem tagadom: mind az egyház, mind az állam területén nagyon fontos, hogy éberen figyeljünk, hogyan viselkednek a könyvek, éppúgy, mint az emberek; ennek nyomán pedig, hogy elzárjuk, bebörtönözzük, és a legszigorúbban igazságot szolgáltassunk nekik, ha gonoszat tesznek”*[3]. Lévén az egész témát és kérdéskört átfogóan vizsgáló műről van szó, a rágalmazás és becsületsértés kérdéseire is kitér. Milton

ártalmasnak tartja a különböző diszkriminatív katalógusokat, indexeket, tiltólistákat, alexandriai Dionüsszosz Istentől kapott látomását támasztja példaként: *„olvass bármely könyvet, mely a kezedbe kerül, mert képes vagy rá, hogy helyesen ítélj, és hogy bármely kérdést megvizsgálj”*[4]. A költő és politikus arra a később a felvilágosodásban is tapasztalt optimizmusra alapozza nézeteit, hogy az olvasó képes különbséget tenni jó és rossz között, sőt, a „rossz könyvek” a *„megfontolt és jó ítélőképességű olvasó számára sok tekintetben arra szolgálnak, hogy fölfedezzen, megcáfoljon, óva intsen és szemléltessen”*[5], továbbá *„minden vélemény – bizony, a tévedések is! –, amelyet megismerünk, elolvasunk, és összevetünk, nagy szolgálatot és segítséget jelent abban, hogy gyorsan megragadjuk, ami a leginkább igaz”*[6]. Nem cáfolja meg az állam fontos korlátozó szerepét (a túlzásokkal szemben), bizonyos esetekben pedig a szankciókat sem tartja marginális eszköznek, amint írja: *„a büntetés elmaradása és a hanyagság persze az állam végzetét hordozza; de épp az a nagy művészet, hogy meglássuk, miben kell korlátot szabnia és büntetnie a törvénynek, és mely dolgokban működhet csakis a meggyőzés”*[7]. A röpirat konklúziója, hogy az igazság mindenképpen kiderül és végül győzedelmeskedik, így semmi szükség a túlzó cenzúra eszközeire: *„és noha a tanítás szelei elszabadultak, s mind egymást kergetik a földön, – ha egyszer az Igazság kint van a mezőn, akkor jogtalanságot követünk el, ha engedélyeztetéssel és tilalmakkal vonjuk kétségbe erejét. Birkózzék meg ő a Hamissággal; ki hallott olyat, hogy valaha is az Igazság maradt alul egy szabad és nyílt összecsapásban? Az ő cáfolata némít le a legjobban és legbiztosabban”*[8]. Milton szilárdan hitt az igazság erejében a hazugsággal szemben, úgy tekintett rá, mint Isten és a sátán földi harcára, amit minden esetben Istennek kell a végén megnyernie. A középkori skolasztikus gondolkodókat és a klasszikus filozófusok érvkészletével vértezte fel magát, de nem ő volt az egyetlen. John Stuart Mill a XIX. században hasonló példát követett a nyilvános érvelés vonatkozásában.

1859-ben jelent meg *A szabadságról* című műve, ami a közgondolkodás középpontjába emelte a véleménynyilvánítás szabadságának fontosságát. Mill nem csak korában képviselt liberális eszméket, de művében tulajdonképpen lefekteti azokat az alapokat, amik napjaink politikailag korrekt magatartását is jellemzik. Szerinte csak annyiban tiltható meg társadalmi kiterjedésében egy cselekedet, ha az kárt okoz másnak, így viszont Mill a szabadság negatív felfogását vallja. Úgy vallja, hogy ha valaki saját magának okoz fizikai vagy akár erkölcsi kárt, nem tiltható meg semmilyen tett. Mill az egyén radikális szabadága mellett állt ki, véleménye szerint csak a társadalom szoros értelemben vett önvédelme esetén jogos az állam beavatkozása az egyének cselekvési szabadságába. Az egyén véleményéből fakadó és választási szabadságáért áll ki a demokratikus többséggel, a „többség zsarnokságával” szemben. A szerző szándékai szerint a többségi vélemény, a konzervatív, tradicionális, társadalmilag uralkodó pozíciókat maga mögött tudó elemek véleménye porlasztandó, míg a

véleménykisebbségeket egyedül a liberális eszmék követői jelentik, *„ha az egyik vélemény erősebb a másiknál, akkor azt kell – nem egyszerűen eltűrni, hanem – bátorítani és támogatni, amelyik adott helyen és időben kisebbségi nézetté vált”*[9]. Mill viszont már nem jutott el arra, mi gátolja meg azt, hogy a magukat többséginek meghatározó kisebbségi véleményeket és eszméket vallók elnyomóak, sőt zsarnokiak tudnak lenni a közbeszédben. Valószínűleg Mill úgy gondolhatta, hogy ez a fajta „szabadság” egész egyszerűen nem válhat zsarnokivá. Napjaink tapasztalatai (BLM vagy LMBTQ mozgalmak) azonban éppen ezt mutatják, hiszen ez az elmélet önmagának ellentmondva lehet a közbeszédben elnyomó jellegű a „politikai korrektség” ürügyén. Furcsa mód a milli koncepció más későbbi ideológiáknak is lefektette az alapjait. Bújtatottan előrevetíti a társadalmi erők küzdelmét, ezekben egyértelműen a mindenkori – liberális gondolatokat és elveket magáénak valló – kisebbségi vélemények mellett szál síkra: *„nem az igazság részeinek erőszakos összeütközése, hanem az igazság felének csendes elnyomása a nagy veszedelem”*[10]. Mill a véleménynyilvánítás szabadságának biztosítandóságát a társadalmi hasznosságával indokolta. Az igazság keresésekor nem önmagában és erkölcsi értéke miatt érték, hanem társadalmilag nyújt hasznot annak keresése az emberek állandó java érdekében. A szabadságról című munkában Mill arra is rámutat, hogy szerinte a tévesnek és hamisnak tűnő véleményeket társadalmilag káros betiltani, egyrészt, mert lehet hogy igazak és helyesek, ha pedig mégsem, ismeretük hasznos lehet a későbbi viták során, a példákkal könnyebb a saját érveket alátámasztani, ugyanakkor az is lehetséges, hogy a hamis és téves vélemények is tartalmaznak bizonyos részigazságokat. Mill elméletének esetében felmerül hogy miként lehet összehangolni a gondolat végtelen szabadságát a „másikat meg nem károsítani” alapelvvel? Mill megfogalmazása szerint: *„minden olyan cselekedetet el szabad nyomni, amely igazolható ok nélkül kárt okoz másnak, sőt a fontosabb esetekben kifejezetten szükséges, hogy elnyomják kedvezőtlen érzelmek, vagy ha kell, az emberek tevőleges közbelépése révén”*[11]. A legfőbb etikai mércének egyetlen elvet, a hasznosság elvét vázolja fel. Minden etikai felvetés kérdés végső alapja, Mill szerint a hasznosság elve mégpedig annak a legtágabb értelmében, ami szerint az a *„fejlődő lénynek tekintett ember tartós, nem változó érdekein alapul”*[12]. A kárelv viszont több helyen is általánosan és nagyon tágan van megfogalmazva, Mill szerint a kárelv *„amint egy személy vagy közösség megfoghatóan károsodik vagy megfogható esélye van annak, hogy károsodni fog, az esetet ki kell vonni a szabadság tartományából, és az erkölcs, vagy a törvény hatáskörébe kell utalni”*[13]. A szerző írásában tehát lefekteti azokat a liberális alapokat, amikre napjaink politikailag korrekt irányvonala épül, ugyanakkor sokszor nem fogalmaz kellőképpen tisztán és konkrétan, de nem ez az egyetlen hiányossága. Ahogyan azt egy tanulmány nagyon találóan és szellemesen összegzi: *„Mill indokolatlanul optimista módon bízik a jellemüket formálni kívánó racionális individuumok létében, s abban, hogy az vezérli a*

szólásszabadságot. Emellett az igazságnak a zabolázatlan társadalmi vitában való feltárulkozásban is rendületlenül hisz, ami pedig a társadalom érdeke. Az ártalom-elv pedig nem, vagy csak alig játszik szerepet ebben az elméleti konstrukcióban, míg a »paternalizmus« hasonlóképpen szintén nagyon szűkre szabott, s csak a fizikai erőszakra uszítás tilalmát, s annak megelőzhetőségét foglalja magában. Mill tehát nem úgy tekint a véleménynyilvánításra, mint performatív cselekvésre, hacsak az nem indukál közvetlenül valóban ártó fizikai cselekedetet"[14].

II.1 Angolszászszabályozások

Sok évszázadnak kellett eltelnie ahhoz, hogy az ember teljesen szabadon megoszthassa a gondolatait, felvállalhassa, bizonyosságot tegyen hite és véleménye mellett, anélkül, hogy bármilyen hátrány érje. Hogy jobban értékelhessük a szólás szabadság megvalósulásával járó jogosítványokat, érdemes annak jogtörténeti evolúcióját átpörgetnünk. Közel 130 évvel járunk John Milton politikai röpiratának megjelenése után, és egy függetlenségéért harcoló terület megfogalmazza az első írott, alkotmányi rendelkezését. Egy hónappal a Függetlenségi Nyilatkozat elfogadása előtt, 1776. június 12-én kelt Virginiai Nyilatkozat 12. szakaszában a sajtó szabadságáról szól: *„A sajtószabadság a szabadság egyik hatalmas védőbástyája, és azt soha más, mint zsarnoki kormányzatok nem korlátozhatják"*[15]. Később önálló szövetségi államma vált az Egyesült Államok, 1787-es alkotmányába viszont nem került alapjogi rendelkezés, a szólás- és a sajtószabadságra vonatkozóan sem. Legfőbb okaként azt tartják, hogy az alapító atyák ezeket a jogokat természetesnek vették, nem olyanoknak, amiket az újonnan alakult állam adhatott polgárainak. Föderalista felfogás szerint *„az alkotmány csak azon jogokról rendelkezhet, amelyeket a tagállamok átruháznak a szövetségi államra, ebből eredően azok a kérdések, amelyekről a szöveg nem szól, a tagállamok hatáskörében maradnak"*[16]. Az Egyesült Államokban így jöttek létre a tagállamokban bill of rightsok, *„mert az egyéni szabadság törvénybe iktatását, éppen az angol koronával kapcsolatos rossz tapasztalataik miatt, nem bízták egészében a commonlawkodifikálatlan szabályaira. Az alapjogi katalógus hiánya így lényegében a szövetségi állam hatalmának korlátozását célozta".*[17]

Az Egyesült Államok első pénzügyminisztere, Alexander Hamilton tiltakozott a legszenvedélyesebben egy szövetségi szintű *Bill of Rights* ellen, mint írta: *„állítom, hogy a jogok jegyzéke nem csupán szükségtelen része lenne az indítványozott alkotmánynak, hanem még veszélyeket is rejtene magában. Kivételeket tartalmazna olyan jogkörök tekintetében, amelyeket nem is adtak meg, s ennélfogva kézenfekvőbb ürügyet szolgáltatna a megadottaknál számosabb vagy szélesebb jogkörök követelésére. Mert hát ugyan miért*

kinyilatkoztatni, hogy nem szabad olyasmit tenni, amire a szóban forgó jogkör nem is ad felhatalmazást? Például miért kellene kijelenteni, hogy a sajtószabadság nem korlátozható, amikor nem adományoznak olyan jogkört, amely módot adna a korlátozására?"[18]Nem minden tagállam képviselője gondolkodott hasonlóan, jogaik védelme érdekében ragaszkodtak a Jogok Nyilatkozatának szövetségi alkotmányba foglalásához. Kompromisszumos megoldás született, aminek következtében valamennyi tagállam jóváhagyta az alkotmányt, de feltételként meghatározták, hogy azt bővítik az alapjogokat is tartalmazó kiegészítéssel. 1789. június 8-án született meg a Bill of Rights első tervezete, ugyanabban az évben elfogadták a végleges szöveget, két évvel később pedig hatályba lépett az alkotmány első tíz kiegészítése, közöttük az Első Alkotmánykiegészítés is, ami a szólás- és vallásszabadság ügyében rendelkezett.[19] A sors úgy hozta, hogy 1789-ben egy másik államban is megjelent a szólásszabadság ügye az alkotmányban. Az augusztusi francia deklaráció ember és polgár jogairól a forradalmi alkotmányok részévé vált.[20]

Érdekes, de Anglia a mai napig nem rendelkezik egységes dokumentumba szerkesztett, kodifikált alkotmánnyal. Hogy röviden és tömören átlássuk az angol helyzetet, Csánk Bélának, az angol sajtójog magyar kutatójának sorait idézzük: *„Angliában a gondolatközlés elemi szabadságjogát mint valami teljesen magától értetődő dolgot fogják fel. A sajtószabadság Angliában tehát nem annyira törvényi, mint inkább íratlan alkotmány- és szokásjogi alapon nyugszik. De viszont olyan természetesen jelenvaló, mint a levegő, amelyet belélegzünk."*[21]

1998-ban a londoni parlament elfogadta a Human RightsAct-et, ezzel az Egyesült Királyságban is megvalósult az alapvető emberi jogok törvényi védelme.[22]

II.2 Nemzetközi szabályozások

A múlt évszázad közepén, 1948-ban az ENSZ által elfogadták az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, ami összefoglalja a világszervezet álláspontját a minden embert megillető alapvető jogokról. Annak második cikke kimondja, hogy *„Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra"*, 10. cikkében pedig kihangsúlyozza a szólásszabadság jogát: *„Minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást és hogy határokra való tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen*

híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon"[23]. 1950-ben az Európa Tanács keretén belül Rómában aláírták az Emberi Jogok Európai Egyezményét, ami három évvel később hatályba lépett. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény külön a 10. cikkben védi a kifejezés szabadságát:

„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. *E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából."*[24]

Ez volt az első olyan eszköz, amely érvényt szerzett és kötelező erőre emelt bizonyos, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában rögzített jogokat. Ezenfelül Strasbourgban létrehoztak egy védelmi mechanizmust az állítólag jogsértések kivizsgálására és az Egyezmény keretében a részes államok által tett kötelezettségvállalások betartásának biztosítására. Ennek fényében 1959-ben létrejött az Emberi Jogok Európai Bírósága. Az Egyezmény betartása felett az EJEB őrködik, egyfajta európai minimumkövetelményt kíván meghatározni az egyes jogokkal kapcsolatban. A szólásszabadság kérdéseihez kapcsolható EJEB-mércék közvetve formálják és egységesítik az Egyezmény részes államainak szabályozását és joggyakorlatát. Az EJEB nem a legkisebb közös nevező megtalálására törekszik, hanem magasra emeli a szólásszabadság védelmi szintjét. A politikai beszéd védelmi, a közügyek megvitatása és a közéleti szereplők szabad bírálhatósága kiemelt figyelmet élveznek az EJEB gyakorlatában.[25] A jogsértéseket megállapító ítéletek kötelező érvényűek az érintett tagállamok számára és kötelesek azokat végrehajtani. Magyarország csak a rendszerváltoztatást követően csatlakozott, az Egyezményt Magyarország vonatkozásában 1992. november 5-től kell alkalmazni, az Egyezményt – és több kiegészítő jegyzőkönyvét – az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki.[26] Ha az Egyezmény ide citált részletét olvassuk, azzal szembesülhetünk, hogy Magyarország Alaptörvénye szinte szóról

szóra ugyanezen jogokat biztosítja állampolgárai számára.

III. A szólásszabadság alkotmányos joga Magyarországon

A szólásszabadság fentebb bemutatott radikális milli modellje az igazságközpontú elméletekkel szemben nem toleráns, a kisebbségi vélemények pozitív megkülönböztetése könnyen átcsaphat a kisebbségiből ilyen módon többségibe váltó közvélemény zsarnoki cenzúrába, amint annak az elmúlt közel tíz év szélsőségesen politikailag korrekt megnyilvánulásai is mutatják.

Az elmúlt időszakban a közélet iránt érdeklődők több ízben is hallhatták politikai tudósításokban, hogy Magyarország nem jogállam, a szólás- és a sajtószabadság megszűnt az országban, továbbá hazánkban már nem létezik a fékek- és ellensúlyok rendszere. Hogy ezt alátámasszák, több jelentés, többek között a Tavares-[27], és Sargentini-jelentés[28] is bizonyítani kívánta. Mivel a dolgozat terjedelme véges, így nem kívánnék a két említett jelentésre érdemben reagálni, bizonyos – szólás-és sajtószabadságot érintő felvetéseit megcáfolni. 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye, a legmagasabb szintű jogi norma, amely tartalmazza az állam felépítésével és működésével kapcsolatos legfontosabb szabályokat. Ez a legmagasabb szintű norma, így nem lehet olyan jogszabályt hozni, amely ellentétes annak tartalmával. Ez ma Magyarország jogrendszerének alapja, aminek VI. cikkének első pontja kimondja:

„Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magábanfoglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását, és azt aszabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények,szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen,nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.”[29]

A VIII. cikke továbbá kimondja:

(1)Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2)Magyarország elismeri és védi a sajtószabadságot.

(3)A sajtószabadságra, valamint az elektronikus tömegtájékoztatási és hírközlési piac felügyeletére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg."[30]

III.1 A szabadságjogok jogfejlődése a magyar jogban

A magyar alkotmányos fejlődés bizonyos szempontból hasonlít az angolhoz. A kontinensen hazánk volt az utolsó ország, amely alkotmányt fogadott el, ez természetesen nem jelenti azt, hogy a szólásszabadság joga ne élvezett volna már korábban is alkotmányos státuszt. Az egyéni szabadság védelmét a magyar jogi hagyomány a Werbőczy István, magyar jogtudós, királyi ítélőmester és Magyarország nádora által megalkotott *Tripartitum* nemesi jogokat összefoglaló részére vezeti vissza. Ez kimondta, *„hogy az egész ország nemesei, senki más hatalma alatt nincsenek, mint (a föntebbiek szerint) a törvényesen megkoronázott fejdelemé alatt; s maga fejedelmünk is valakinek puszta panaszára és suttogására, senkit közölök, törvény útjánkívül, s a másik felet meg nem hallgatva, személyében vagy vagyonában, rendes hatalmánál fogvást meg nem háboríthat"*[31]. Werbőczy életműve olyan mélyen gyökeredzett a magyar jogi hagyományban, hogy a reformkor rendi országgyűléseiben többen érveltek a *Tripartium*ra hivatkozva.[32] Azonban a Hármaskönyv egy szokásjogi gyűjtemény, a benne foglalt jogoknak nem minden esetben létezett törvényi alapjuk. Magyarországon 1848. áprilisában született meg az első alkotmányerejű törvény, ami rendelkezett a sajtó szabadságáról, azonban ez nem azt jelent, hogy az egyes vélemények védendőek, hanem a vélemények szabad kifejezésének a lehetősége.[33] A törvénytervezet első változatát Szemere Bertalan későbbi belügyminiszter dolgozta ki. Országszerte nagy csalódást okozott a javaslat, ahogy a korban megfogalmazták *„inkább csak a cenzúrát akarta eltörölni, mint tényleg szabaddá tenni a sajtót"*[34]. Az elégedetlenség hatására módosításokat eszközöltek a tervezeten, a végleges tervezet elkészítésében Deák Ferenc is rész vett. Ez kimondja, hogy: *„a sajtószabadságvisszaállítatván, ennek biztosítékául ideiglenesen rendeltetnek: 1. § Gondolatait sajtó útján mindenki szabadon közölheti, és szabadon terjeszthetí"*.[35] A törvény a korabeli Európa legliberálisabb szabályozása volt.[36] 1867-ben megjelent a Magyar Alkotmány Kátéja, ami kimondja, hogy az állampolgárok „szabad-sajtóval s szólás-joggal bírnak".[37] Ezután a *„politikai változásoktól függően egyes, az alkotmány funkciójával felruházni kívánt törvények rendelkeztek a szólás (vélemény) szabadságáról úgy, mint a Tanácsköztársaság alkotmánya (1919) és az 1946. évi I. tc. A közjogi berendezkedést tartósan meghatározó 1989. évi XX. törvény végül papíron kifejezetten is alkotmányos jog rangjára emelte, de a valóságban a magyar történelemben akkor már régóta nem tapasztalt korlátozások alá vetette a szólás- és sajtószabadság jogát"*[38].

A második világháborút és a „koalíciós éveket” követően, csak 1949-ben alkották meg az első tartósan fennálló kartálisalkotmányt Magyarországon. Egészen az 1972-es alkotmányreformig az 1949. évi XX. törvény – a korszakra jellemzően sztálinista kifejezések garmadáját belefűzve– deklaráltan is korlátozott mértékben biztosította a jog gyakorlását. *„55. § (1) A Magyar Népköztársaság a dolgozók érdekeinek megfelelően biztosítja a szólásszabadságot, a sajtószabadságot, a gyülekezési szabadságot. (2) Az állam e jogok érvényesítésére a dolgozók rendelkezésére bocsájtja a szükséges anyagi eszközöket.”*[39]Nincs új a nap alatt, a dolgozókra, mint a jog gyakorlására egyedüliként jogosult társadalmi osztályra és érdekeikre való hivatkozás a Tanácsköztársaság alkotmányában is megjelent: „A Tanácsköztársaságban a dolgozók véleményüket írásban és szóban szabadon nyilváníthatják, de megszűnt a tőkének az a hatalma, amellyel a sajtót a kapitalista gondolkodásmód eszközévé alacsonyította. Megszűnt a sajtónak a tőkétől való függése is. Minden nyomtatvány kiadásának joga a munkásságé és a Tanácsköztársaság gondoskodik arról, hogy a szocialista eszme az egész országban szabadon terjedjen”[40]. 1972-ben megalkotott reform egészen 1989-ig hatályban maradt, kizárólag stílusbeli módosításokat vezettek be, továbbá bővítették a „dolgozók” körét és immár az egész nép a jogok potenciális gyakorlójává vált[41]. A rendszerváltoztatás árnyékában, 1989-ben hatályba lépett több új törvény levetkőzte az idejétmúlt kifejezéseket. Az 1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról kimondja, hogy *„2. § (1) A gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják”*[42]. 1989. január 24-én hatályba lépett az új szöveg a szólás- és sajtószabadság ügyében: *„61. § A Magyar Népköztársaság biztosítja a szólásszabadságot és a szólásszabadságot”*[43]. Nem túl bőbeszédű, mégis üdítően sok szabadságot biztosít négy évtizeden át tartó kommunista időszak után. Szűk kilenc hónapig maradt hatályban a szöveg, ezt új váltotta fel az új társadalmi és politikai rendszer kezdőnapján, 1989. október 23-án. *„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.*

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét.

(3) A demokratikus közvélemény kialakítása érdekében mindenkinek joga van a megfelelő tájékoztatáshoz a közügyek tekintetében.

(4) A Magyar Köztársaságban közszolgálati médiaszolgáltatás működik közre a nemzeti önazonosság és az európai identitás, a magyar, valamint a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti összetartozás megerősítésében, illetőleg a nemzeti,

etnikai, családi, vallási közösségek igényeinek kielégítésében. A közszolgálati médiaszolgáltatást az Országgyűlés által választott tagokkal működő autonóm közigazgatási hatóság és független tulajdonosi testület felügyeli, céljainak megvalósulása felett pedig az állampolgárok egyes, törvényben meghatározott közösségei őrködnek.

(5) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól rendelkező törvény, továbbá a médiaszolgáltatások felügyeletéről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges."[44]

Eljutottunk napjainkhoz és a 2011-ben elfogadott, 2012-ben hatályba lépett Alaptörvényhez. Több módosítást követően alkotmány műfajhoz képest szokatlanul bőbeszédű a szólásszabadság védelméről. A korábbi alkotmányhoz képest újdonság a „*demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás" érdekének elismerése. Ezzel a sajtószabadság objektív, intézményi oldala, azaz az állami kötelezettség elismerése kifejezetten megjelenik a normaszövegben. A (3) bekezdés „alkotmányi szinten szükségtelennek tekinthető módon – a politikai reklámok közzétételének korlátait szabja meg, a (4)–(5) bekezdés pedig a személyiségvédelem erősítésétől a gyűlöletbeszéd szigorúbb korlátozásáig, sőt, polgári jogi szabályozásig sok mindenre »jó lehet«"*[45]. Csak 1989, vagyis a rendszerváltoztatás után nyílt meg a lehetősége annak, hogy a magyar jogrendszer a szólásszabadságot és a sajtószabadságot modern elvi alapokon, a történelmi tapasztalatok tükrében, levonva a jogállamban elfogadható konzekvenciákat mind a médiaszabályozás, mind a szólásszabadság általános korlátai és az esetleges többletjogok vonatkozásában. A hatályos Alaptörvény és az 1989-90-ben alapvetően módosult Alkotmány is erre sarkalt, hiszen külön tesz említést a véleménynyilvánítási (vagyis szólás-) és sajtószabadságról. Az Alkotmánybíróság a kezdetektől fogva a funkciója alapján különbözteti meg a szólás- és sajtószabadságot, ezt támasztja alá a 37/1992. (VI.10.) AB határozat, ami szerint: „*A véleménynyilvánítási szabadság a sajtószabadság vonatkozásában sajátosan érvényesül. A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a „sajtó" a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze"*[46]. Az alkotmányok szövegét értelmezve nem lehet meghatározni, meddig és mire terjed ki a szólásszabadság védelme, melyek azok a mások számára érzékelhető, kifejező tartalommal bíró emberi megnyilvánulások, amelyekkel kapcsolatban felmerül az alkotmányos védelem, és amelyek korlátozásakor az alkotmányos rend nyújtotta védelmet figyelembe kell venni. Így a következőkben a védelem hatósugarát kívánom meghatározni.

III.2 A szólásszabadságvédelmének hatósugara

A véleménynyilvánítás szabadsága első megközelítésben nem konkuráló alapjog, az egyik személy véleményének kifejezését nem sérti, ha a másik személy is élhet szólásszabadságával. Ha azonban jobban belegondolunk, két személy (irányzat) közötti kommunikációs csatában, össztársadalmi léptékben csökken az egyik fél véleményének hatása, ha a másik fél véleménye is sokakhoz eljut – summázza Cservák Csaba alkotmányjogász.[47]

Koltay azonban felhívja a figyelmet, hogy a szakirodalom gyakran összemossa a véleménynyilvánítás-, a szólásszabadság, illetve a sajtószabadság kifejezéseket[48], ezért nagyon körültekintőnek kell lenni egy-egy alkotmányos alapjog és az abból levezethető egyéb alapjog vizsgálatakor, egymással való konkurálása esetén.

Véleménynek, kifejezésnek, szólásnak minősülnek az írásos, nyomtatott kifejezések, a médiumok tartalmai, a filmalkotások. Szólásnak minősülhetnek a képek és egyéb vizuálisan érzékelhető tárgyak, művészeti alkotások. Természetesen akadnak olyan szóban elhangzó vagy leírt, kiprintelt megnyilvánulások is, amikről nem is feltételezhető, hogy a szólásszabadság védelmét élveznék. Bűncselekmény elkövetésére való felbujtás, hamis tanúzás, szóban megkötött szerződés, házasságkötés során történő eskütétel – ezekben az esetekben fel sem merül, hogy az elhangzó „szólást” a szólásszabadság védelmi körébe kellene vonni. A jogellenes fenyegetés szavai maguk a tiltott cselekmények; a hamis tanúzás bűncselekmény, amely verbális úton valósul meg; ha kimondjuk a boldogító igent, az a házasságkötés aktusa. Mindezek mellett akadnak olyan cselekmények, amelyek szavak nélkül is egyértelműen élvezik a szólásszabadság védelmét: néma tüntetések, sztrájkok, kitűzők, üzenetet hordozó öltözet (egyenruha, fejkendő, karszalag) viselése, választáson induló jelölt támogatása, egy hétköznapi utcai performansz.

A szólásszabadság védett körén belül akadnak olyan szólások, amelyek fokozottan védettek. A közügyekben folytatott vitát, vagyis a „politikai szólást”, kifejtett véleményt minden jogrendszer kiemelten óvja, még akkor is, ha mások jogainak sérelméhez vezethetnek. E véleményeket tekinthetjük a szólásszabadság legjobban védett belső magjának[49]. A politikai kategóriájának definiálása önmagában sem könnyű. Alexander Meiklejohn[50] például kitágította azt az irodalommal és művészetekkel is, Eric Barendt[51]*„szerint pedig politikai szólásnak tekinthető minden olyan vélemény, amely hozzájárulhat a közvélemény alakításához a témák olyan széles körében, amelyre egy gondolkodó közügyként tekinthet”*[52].

Hogy mit kell szólás, vagy vélemény alatt érteni, az teljes egészében a jogalkalmazó szervekre bízott kérdés, hiszen az alkotmányok szövege nem ad pontos körülírást, így az szabadon formálható. Valószínűsíthető, hogy az alapító atyák az Egyesült Államokban az értelmes közéleti diskurzusok előmozdítását tartották a védendő értéknek, nem tulajdonítva különösen széles értelmet a „szólás" kategóriájának. A hatókör meghatározásának funkciója annak azonosítása, hogy a szólásszabadságot mely típusú emberi cselekvés jogi megítélése tekintetében szükséges figyelembe venni, és kell így az adott típusra vonatkozó szabályokat alkalmazni.[53] A jog hatóköre formálódik a jogalkalmazói gyakorlat változásával, még úgy is, ha az alkotmány szövege nem változik. Erre az előbb hivatkozott Török Bernát tanulmány példaként hozza fel a kereskedelmi célú reklámot és a rágalmazást, amelyek a XX. század első felében az Amerikai Legfelsőbb Bíróság gyakorlata alapján a szólásszabadság hatókörén kívül rekedtek, ma pedig védelmet élveznek.

Különbséget kell tenni a szólás határainak megvonása és az így meghatározott kategóriák védelmének mértéke között. Elsőként meg kell határozni, hogy a vizsgált cselekmény vagy kifejezés tekinthető-e szólásnak, ha pedig igen, meg kell határozni a védelem mértékét. A kartális alkotmányok ebben nem nyújtanak eligazítást. Az 1989–90-ben kialakult alkotmányszöveg nem tartalmazott korlátozó rendelkezést, és eredeti szövegállapotában a 2011-es Alaptörvény sem. A hatályos változat – bár a szólásszabadság egy-egy fontos kérdését érinti – nem tekinthető általános érvényű korlátozási szempontnak. A IX. cikk (3) bekezdése a politikai reklámok korlátját szabja meg: *„A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető".* A (4) bekezdés az emberi méltóságról: *„A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére"*; míg az (5) bekezdés az egyes közösségek méltóságának szólásszabadsággal szembeni védelméről szól: *„A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni."*[54] A politikai reklám sajátos véleményként tekinthető, alkotmánybeli korlátozása pedig könnyen jól körülhatárolható, pontos szabályokat lehet erre a tartalomra vonatkozóan előírni. Az emberi méltóságot sértő vélemények tilalma viszont nehezen körülhatárolható, elnagyolt. Az (5) bekezdés jogpolitikai célja világos, tartalmából arra lehet következtetni, hogy a magánjogi kódexben megteremtett polgári jogi gyűlöletbeszéd-korlátozás alkotmányi alátámasztásaként szolgál. Ezzel viszont megfordult egy hagyományos sorrend: a Ptk.

tartalma determinálta az Alaptörvényét.

Hogy meghatározhassuk a szólásszabadság terjedelmét, az alkotmányban található rendelkezések áttekintése és elfogadásuk körülményeinek ismerete csak elenyésző segítséget nyújt. Különös, de annak ellenére, hogy az amerikai és európai megközelítések sok pontban egyeznek a szólásszabadság „határainak" és terjedelmének kérdését illetően, de még nem merült fel egy egységes szólásszabadság-mérce megalkotása.[55] 2020-ra meghaladottá vált a jogalkotásban az a gondolat, hogy egyik térfélen található az Amerikai Egyesült Államok, míg vele szemben sorakoznak fel a „nyugati világ" többi szereplői. Több a közös vonás az USA, Kanada, Európa jogrendszerei között a szólásszabadság esetében, mint a különbség. Ha egy kalap alá vehető a „nyugati világ", azoknak jogrendszerei nagyon sok esetben hasonlóan gondolkodnak a szólásszabadságról, a közéleti viták nyíltságát biztosító szabályok sem térnek el annyira, mint a klasszikus megközelítés azt véleményezi. Ha azt vesszük, a történelem bármennyire is másképpen alakította az egyes államokban a szólásszabadság-védelmének határait, mégis sok hasonlóságot lehet felfedezni a különböző alkotmányos rendszerek között. Ilyen például a tételes alkotmányi norma nélküli alkotmányos angol és a magyar szólásszabadság-védelem, ezeknek eredője mindkét esetben a szokásjog. Míg azonban Angliában ez a jogrendszer lényegéből fakad, addig Magyarországon az évszázadokon átívelő megmaradásért folytatott állandó küzdelem idézte elő.A szabadságot nem az alkotmány adja az embereknek, hanem a már kivívott alkotmányt kívánja megerősíteni, az írásba foglalt törvények erejében bízva, alkalmas eszköznek tartva a jövő időkben a szabadság ellen fellépő fenyegetésekkel szemben.

„Nemcsak a jogrendszer fejlődése, hanem az angolszász társadalmak tradicionális szabadságfelfogása is példaként lebeghet a magyar alkotmányos szólásszabadság őrzői előtt is, mivel az csak alig több mint negyedszázada lépett rá arra az útra, amelyen előbbiek már oly régóta járnak."[56]

III.3 A szólásszabadság terjedelme

A közéletben és történelemben járatos állampolgár számára kellőképpen ambivalens, ha egy napilap a címlapján a sajtó szabadságát követeli[57], más esetben 23 nyelven kijelenti: Magyarországon megszűnt a sajtószabadság[58], vagy egy adott személy tüntetésen diktatúrát kiált. Egy diktatúra alaptulajdonsága ugyanis, hogy a tüntetéseket nem engedélyezik, a résztvevőkre rendőrrohammal válaszolnak, a tüntetők közül pedig többeket bilincsbe vernek. Hazánkban viszont közel másfél évtizede nem volt példa arra, hogy karhatalmi erők támadjanak az utcára vonulókra. Ha csak az elmúlt tíz évet vesszük

számításba, tüntetések tömkelegével találkozhatunk: Milla-tüntetések (2011–2012), Hallgatói Hálózat tüntetése (2011–2013), tüntetés az Alaptörvény ellen (2012. január 2.), tüntetés az internetadó ellen (2014 október), a fekete ruhás nővér mozgalma (2015–2016), CEU és egyes civil szervezetek mellett kiálló tüntetés (2017. április–május)[59], tüntetés a „túlóratörvény" ellen (2018. december), vagy ami kifejezetten aktuális: tüntetés az SZFE mellett. Amennyiben visszatekintünk az elmúlt hónapok tüntetéseire, az SZFE melletti tüntetésen kívül az internetes kereső segítségével több találatot kapunk (csak Magyarországon megesett tüntetések az elmúlt egy hónapban, a teljesség igénye nélkül): „maszkellenes" tüntetés, „Mentsük meg a turizmust!" tüntetés, határzár ellen tiltakozók, Pest megyei szocialisták tüntetése az MSZP-székháznál, etc. E tüntetések hosszú sora azt bizonyítja, hogy a szólásszabadság joga ebben az esetben sem csorbul.

Azt maga Mill sem tagadja, hogy a szólás szabadsága korlátlan lehet. Az ő meghatározása szerint az Állam a legalkalmasabb arra, hogy a szólásszabadság korlátait meghatározza. *„A szólás nem lehet korlátlan, határokat kell szabni számára. Ha pedig ezt elfogadjuk, nehéz az Államon – azaz a jogalkotáson, a bírósági rendszeren – kívül máshoz fordulni a feladat ellátása érdekében."*[60] A szólás szabadsága tehát bizonyos keretek között működhet, Magyarországon sincs ez másképpen. Jól példázza ezt a 2018. decemberi tüntetéseknél tapasztalt eset: a „rabszolgatörvény" ellen tüntetők soraiban felbukkantak olyanok, akik a vádirati tényállások lényege szerint erőszakos magatartást tanúsítottak, a Parlament épületének védelmét ellátó rendőrsorfalba különböző tárgyakat, üveget, pirotechnikai eszközt dobtak.[61] A polgári elégedetlenség létezését felesleges volna tagadni, de annak egyik alapvető tétele, hogy a cselekményt folytató állampolgár tisztában van azzal a ténnyel, hogy cselekményével jogi következmények is járhatnak, ha valaki jogsértést követ el, az joghátrányokkal jár. Az imént említett esetnél, ha valaki a rendvédelmi szervek irányába tárgyakat dob, az a legenyhébb esetben is szabálysértési eljárást von maga után. Thomas Rawls[62] így határozza meg a polgári engedetlenség alkotmányos elméletét: *„három részből áll. Először is egy ilyen elméletnek meg kell határoznia és a demokratikus közhatalommal való szembenállás más formáitól meg kell különböztetnie az ellenszegülésnek ezt a módját. A szembenállás sokféle formát ölthet, a törvénybe nem ütköző tüntetéstől és a próbaper megindítását szolgáló jogsértésétől a fegyveres akcióig és a szervezett ellenállásig. Az elmélet kijelöli a polgári engedetlenség helyét e lehetőségeken belül. Másodszor körvonalaznia kell, hogy egy (nagyjából) igazságos demokratikus rendszerben milyen alapon és milyen feltételek mellett jogos a polgári engedetlenség. Végül, harmadszor, meg kell magyaráznia, hogy mi a szerepe a polgári engedetlenségnek egy alkotmányos rendszeren belül, s hogy miért helyénvaló a tiltakozásnak ez a módja egy szabad társadalomban."*Rawls meghatározása szerint a polgári engedetlenség egy nyílt, erőszakmentes, mégis politikai

cselekedet, amellyel a törvényt megszegik. Az kezd ilyenbe, aki a társadalom lelkiismeretére kíván hatni, meggyőződését cselekedetével kifejezésre juttassa. A professzor álláspontja, hogy a polgári engedetlenség *„nem csupán abban az értelemben politikai cselekedet, hogy a politikai hatalmat birtokló többséghez szól. Azért is az, mert politikai elvek vezérlik és igazolják, mégpedig az igazságosság elvei, amelyek körvonalazzák az alkotmányt és általában az intézményeket”*. Munkájában többször hangsúlyozza, hogy alapvetően a polgári engedetlenségnek erőszakmentesnek kell lennie, hiszen a „felhívás” – ahogy nevezi – egy alapvető és lelkiismeretbe vágó politikai meggyőződés kifejezése, nyilvános fórumra kívánkozik, mint a közérdekű mondanivaló. „A magatartás azt fejezi ki, hogy megszegjük a törvényt, de ha elmegyünk is a legvégső határig, azért a törvénytisztelet határain belül maradunk. Megszegjük a törvényt, de a tett nyilvános és erőszakmentes jellegével, valamint a jogi következményeinek vállalásával érzékeltetjük a törvénytiszteletet. A törvénytisztelet segít elfogadtatni a többséggel, hogy a tett politikailag valóban lelkiismeretbe vágó és komoly, a szándék az, hogy a közös igazságérzethez forduljunk.”[63]

III.4 Véleménynyilvánítás szabadságának sajátos formái

Ezen gondolatok ismeretében érdemes az elmúlt évtized néhány esetét feleleveníteni. 2017-ben, a CEU mellett folyó tüntetéssorozat egyik epizódja volt, amikor Gulyás Márton többedmagával a Budavárban található Sándor-palotához vonult. Az eset előzménye volt, hogy Áder János köztársasági elnök aláírta a Lex CEU néven emlegetett törvénymódosítást. A törvénymódosítása a felsőoktatási törvényre vonatkozott, célja, hogy kiszűrje azokat a Magyarországon működő egyetemeket, amelyek „áldiplomákat” adnak ki a felsőoktatásban végzett hallgatóknak. Gulyás és aktivista társai 2017. április 10-én festékesüvegeket dobtak a Sándor-palotára. A Fővárosi Törvényszék Gulyást másodfokon 220 óra közérdekű munkára ítélte. Gulyás tettestársa az elsőfokú eljáráskor az utolsó szó jogán kiemelte, hogy a szabad véleménynyilvánítás szerinte azt jelenti, hogy ilyen akciókkal legálisan feszegethesse a határait[64]. Az őt védő ügyvéd is arra hivatkozott, hogy egy ilyen akció, cselekmény nem büntethető, ha a szabad véleménynyilvánítás és az akció között szerves összefüggés van, azaz ha az akció a mondanivaló részét képezi. Az ügyvéd szerint a Sándor-palota narancssárga színnel való dobálása azt szimbolizálta, hogy a törvény aláírásával a köztársasági elnök hivatala a Fidesz érdekeit szolgálta ki. Ellenben a bíró szerint a két vádlott „szándékegységben” cselekedett és garázdaságot követtek el.[65] Nem ez volt Gulyás egyetlen akciója, amikor festéket használt véleménye kifejezésére. Szűk egy évvel a budavári események után, – ismét többedmagával – az Állami Számvevőszék épületét öntötték le festékkel. Az aktivista[66] az ellen tiltakozott, hogy a független pénzügyi szerv több ellenzéki pártra bírságot szabott ki tiltott pártfinanszírozás miatt. Gulyás a Facebookon

élőben közvetítette akcióját, amely során az épület 20-30 méter hosszan lett festékes.[67] A Budapesti V. és XIII. Kerületi Ügyészség vádat emelt műemlék megrongálása miatt, mivel az ÁSZ épülete műemléki védettség alatt áll, ezért úgy vélték rongálás történhetett, a kár az ügyészség közleménye szerint meghaladta a 3,2 millió forintot. Később az Állami Számvevőszék közleményben bejelentette, hogy az ügyészségi vádemelésen kívül polgári peres eljárást is kezdeményeztek az ügyben, mivel az akció során nemzeti vagyon rongálódott meg.[68] Idén januárban az V. és XIII. Kerületi Ügyészség vádat emelt Gulyás és társai ellen. Az ügyészség a Pesti Központi Kerületi Bíróságon azt indítványozta, hogy a bíróság tárgyalást mellőzve, büntetővégzéssel szabjon ki egy vádlottal szemben felfüggesztett börtönbüntetést, tíz társával szemben pedig pénzbüntetést[69].

Összegzésképpen elmondható, hogy a szólásszabadság nem összeegyeztethető azzal, ha az államnak, vagy annak polgáraiban kárt teszek – és azt sem tarthatjuk a véleménynyilvánítás szabadságának, ha erőszakot alkalmazzunk. Vannak, akik szerint a véleménynyilvánítás szabadsága jogán, polgári engedetlenségre hivatkozva középületeket festhet össze, de az már túlmegy az erőszakmentesség keretein. Hogy egy másik példát is megemlítsek, a máremlített őszödi beszéd által okozott reakciókhoz kell visszakanyarodnom. Amikor 2006. szeptember 17-én vasárnap délután az állampolgárok meghallották a kiszivárogtatott felvételeket, sokan közülük még aznap este elkezdtek gyülekezni a Kossuth téren, tiltakozva a Gyurcsány-kormány ellen. Másnap, szeptember 18-án több ezren csatlakoztak a tiltakozáshoz és követelték Gyurcsány Ferenc azonnali távozását. Aznap este több ezren vonultak az MTV Szabadság téren lévő épületéhez, hogy petíciójukat beolvassák. A székházba a biztonsági őrök nem engedték be a tüntetőket, később a rendőrség erői is megjelentek a helyszínen, a tüntetők erőszakkal kívántak bejutni az épületbe, a történet folytatása ismert, mára az MTV-székház ostroma már történelem. 2015-ös migrációs válság legerőszakosabb pillanata volt, amikor a röszkei határátkelőnél órákon át folyt súlyos összecsapások során migránsok erőszakkal kívántak bejutni Magyarország területére. Egy Ahmed H. nevű személy, aki azt megelőzően Cipruson élt feleségével, jelen volt ennél az eseménynél, a hatóságok állítása szerint hangosbemondóval irányította a tömeget és köveket dobált a magyar hatóságok felé. A Szegedi Ítélőtábla társtettesként elkövetett terrorcselekmény bűntette miatt öt év börtönbüntetésre ítélte másodfokon[70]. Jogilag kétségtelen, hogy egy államnak joga van védeni a határait, tovább egy adott államba való beutazáshoz a rendvédelmi szervek kérhetik az erre jogosító iratokat ellenőrzésre, ebbe viszont nem kívánnék jobban belemenni. Viszont a szólásszabadság kérdésének szempontjából is érdekes Ahmed H. ügye. Védelmét – profilba illően – az Amnesty International vállalta. Az elsőfokú ítélet szerint Ahmed H. többször is megafonnal beszélt a tömeghez, három alkalommal maga is dobált a rendőrök felé, majd az átkelő kapu kinyitása

után illegálisan magyar területre lépett. Ahmed H. azzal védekezett, hogy ő a megafont arra használta, hogy csitítsa a tömeget[71]. Bizonyára a túlhevült helyzetben mondatait nem lehetett jól hallani, tulajdonképpen a hangosbeszélőn nyugtathatta is a migránsok tömegét. A dobálás és az illegális határátlépés ténye azonban vitathatatlan.

Azzal, hogy valaki tüntetés formájában kifejezi nemtetszését egy üggyel kapcsolatban, az a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságának, az állampolgár jogának része. Azonban attól kezdve, hogy a tüntetés erőszakba torkollik, hogy az állampolgár – idézett esetben füstbombát – dob a rendőrsorfal felé, erőszakkal akar bejutni egy középületbe, festékkel okoz kárt egy műemlék épületben, annak jogi következményei kell, hogy legyenek. Nem szabad kijelenteni, hogy ezek a cselekmények a polgári engedetlenség erőszakmentességének részei, az ilyen és ehhez hasonló tetteknek minden esetben jogi következményei kell, hogy legyenek, nincsen rendjén az, hogy ezeket az erőszakos tetteket egy kalap alá vegyük a szólás-és véleménynyilvánításra vonatkozó jogainkkal.

Különbséget kell tenni a szólások között a tartalmuk alapján: kiemelt védelmet élveznek a politikai vitában részt vevő szólások, míg azok, amik közügyek eldöntéséhez nem szükségesek, szigorúbb korlátozásban részesülnek. Ez természetesen semmiképpen sem jelenti azt, hogy ezen kívül minden más szólás védtelen maradna.[72] 2016. júniusában a Fővárosi Ítélőtábla másodfokú, jogerős határozatban úgy döntött, hogy nem sértette meg Kocsis Máté jó hírnevét Unger Klára, amikor homoszexuálisnak nevezte. Kocsis azt követően fordult bírósághoz, hogy Ungár egy Facebook-bejegyzésben melegnek nevezte a kormánypárti politikust. A Fővárosi Törvényszék 2015. őszén első fokon elmarasztalta Ungárt, de a másodfokon kihirdetett verdikt kimondta: bár Ungár bizonyítás nélkül és valótlanul állította Kocsis homoszexualitását, ez önmagában még nem jelentette a jó hírnév megsértését. Elhangzott az is, hogy az ítélőtáblának nem feladata, hogy egy politikai vitában elhangzó állítás valótlanságát mérlegelje.[73][74] Egy hasonló ügyben más döntés született. 2016. őszén Terry Black (eredeti nevén Rácz Károly) transzvesztita előadóművész ugyancsak a Facebook platformjára tett ki egy fényképet, amelyen Vona Gábor egy másik férfi vállát fogja, arcuk pedig csak néhány centiméterre van egymástól. Terry Black a későbbiekben azt állította, hogy Vona melegpartikon vett részt és voltak szoros kapcsolatai homoszexuálisokkal. Vona jó hírnév és emberi méltóság megsértése miatt beperelte Terry Black-et. A Fővárosi Ítélőtábla másodfokon helybenhagyta az első fok döntését és jogerősen kimondta, hogy Terry Black, valamint a sajtó azon szereplői akik megjelentették az előadóművész állításait (TV2, Ripost, Lokál, Pesti Srácok és Origo), megsértették Vona jó hírnevét. A bíróság ítéletét arra alapozta, hogy az alperesek állításukat nem tudták bizonyítani – még annak ellenére sem, hogy több tucat tanút emlegettek, a tanúk közül

azonban senki nem jelent meg a tárgyalóteremben. Az alpereseket nem csak bocsánatkérésre, de kártérítés fizetésére is kötelezték.[75][76] A két ügyet érdemes összehasonlítani, hiszen több ponton is hasonlítanak. Mindkét ügy egy-egy Facebook-bejegyzésből indult ki, mindkét esetben közszereplő a felperes. Az ítélet azonban mégis eltér, pedig mindkettő esetben megállapítható, hogy sérültek a személyiségi jogok, tekintve hogy mind a kettő esetben ugyanazt az állítást tették. Felmerül a Kocsis-ügy kapcsán a kérdés: tekinthető-e egy Facebook-bejegyzés, annak állításai a politikai vita részének? Egyáltalán a közösségi média bármelyik szereplőjének felületén folytatott vita összehasonlítható-e többek között a Parlamentben vagy a különböző parlamenti szakbizottságok ülésein folytatott vitákkal? Érdemesnek tartom, hogy egy másik esetet párhuzamba állítsak az előbb felsoroltakkal. 2018-ban a túlóratörvény (korábbiakban „rabszolgatörvényként" hivatkoztam rá) elleni tüntetésen egy érettségi előtt álló gimnazista lány, Nagy Blanka Áder János köztársasági elnököt nyomdafestéket nem tűrő módon sértegette, erre reagálva Bayer Zsolt, kormánnyal szimpatizáló publicista hasonló stílusban bírálta a gimnazistát. Nagyot valótlan állításokkal próbálták lejáratni, ez ügyben jogerősen pert nyert[77]. A Bayer ellen indított eljárásban viszont a Fővárosi Központi Kerületi Bíróság első körben elutasította Nagy keresetét, de a Fővárosi Törvényszék megsemmisítette az ítéletet és új eljárásra kötelezte az elsőfokú bíróságot, amely 2020 júniusában ismét felmentette Bayert. A bíróság azt a nézetet vallotta, ha valaki kiáll a nyilvánosság elé, egy tüntetésen beszédet mond, azzal a közélet szereplőjévé válik, így tűrnie kell a neki nem tetsző véleményeket. Bayer mondatai így viszont belefértek a véleménynyilvánítás szabadságába, azaz nem valósítottak meg becsületsértést.[78] Ezen logika mentén viszont nemcsak Nagy Blanka, de Kocsis Máté és Vona Gábor is – politikai szerepükből fakadóan – közszereplők, akikről véleményt (akár obszcén kifejezéseket tartalmazókat) lehet mondani. Mégis másként kezelték az ügyet: a Kocsis-ügyben ugyanúgy valótlanul és bizonyítás nélkül állították Kocsis másságát, mint amire később Vona-ügy ítéletének kapcsán hivatkoztak.

III.5 A szólásszabadság és a fakenews

2020-at írunk, nem csak a felnőtt, de a fiatalkorú lakosság nagy hányada rendelkezik olyan eszközökkel, amelyek segítségével a bolygó ügyeiről tájékozódik. Nagyon elterjedt a zsebben lapuló eszköz, az okostelefon, példának okáért Dániában a gyermekek 93%-a rendelkezik vele[79]. Az okostelefontulajdonosok a nap 24 órájában kapják kézhez a híreket és információkat. Ha hozzávesszük azt a gondolatot, hogy többen úgy tartják: a klasszikus három hatalmi ághoz évszázadokkal ezelőtt csatlakozott negyedikként a sajtó/média[80], később a XXI. századra ötödik szereplőként maga az internet, mint hatalmi tényező. Ez a szám önmagában előre vetíti a média és az internet felelősségének mértékét, emellett pedig

nem elhanyagolható, hogy a nyugati államok (tehát Észak-Amerika és az Európai Unió) polgárainak többsége a sajtóból (jelentős mértékben okostelefon eszközökkel az internet segítségével) szerzi az összes információját a bolygó történéseiről. Ezekből kifolyólag nem szabad átsiklani a kérdés felett: meddig mehet el a média? Az elmúlt években elterjedt a „fakenews", vagyis az álhír kifejezés, amivel nagyjából körülírhatóaz a jelenség, amit a szándékosan publikált átverések és félrevezetéseket összesítik. Nem feltétlenül kell nemzetközi példákra gondolni, elég az elmúlt időszak hazai eseteit górcső alá venni. A Covid–19 okozta pandémia alatt látott napvilágot a hír, amely szerint Magyarországon a fekvőbetegeket az utcára teszik és magukra hagyják. Politikai tőkeszerzés reményében Kórózs Lajos, MSZP-s országgyűlési képviselő egy magát mentősnek, mentőtisztnek, doktornak és ápolónak is kiadó nő saját élményeit osztja meg az üggyel kapcsolatban[81]. Mint később kiderült, Németh Athina nem állt sem az Országos Mentőszolgálat alkalmazásában[82], sem pedig magánmentőszolgálatnál nem dolgozott[83]. Emberi oldalról sem kétséges, hogy ilyen világjárvánnyal átitatott időkben súlyos dolog, ha valaki az állampolgárokat ilyen hazugságokkal riogatja, természetesen ennek az ügynek jogi következményei is lesznek[84]. A „kamuvideó" esetének előrehaladtával kiderült, hogy Németh egy megrögzött hazudozó[85]. Ennél a pontnál viszont meg kell állnunk egy kis időre. Amikor a „kamuvideó" megjelent, a 444 egyből leközölte a hírt, tényként bemutatva. Napokkal később – míg a nyilvánvaló hazugság ki nem derült – tovább keltették a hangulatot, amely azt a félelmet kívánta alátámasztani, hogy a járványban az emberek ne várjanak segítséget az egészségügytől, mindenki magára lesz hagyva a betegségében, sőt, a kórházból is kitesznek mindenkit az utcára. Sajnos a 444 keresőjében ezek a hírek már nem találhatóak meg, eltávolították őket[86], tudomásom szerint pedig mindazon médiával szemben még nem indult eljárás, amelyek egy az egyben átvették ezt az álhírt. Ha csak ezt az egy esetet vizsgáljuk, nem menthetjük fel a média szerepét az álhír terjesztésében. Ilyen esetben jönnek a helyreigazítási-perek és a megítélt pénzbüntetések[87].

Ha ezekben a fakenews-al teli időkben, az interneten fogyaszthat végtelen számú információk tükrében kicsit visszakanyarodunk a szólásszabadság „atyjához", Miltonhoz, aki úgy fogalmazott: *„noha a tanítás szelei elszabadultak, s mind egymást kergetik a földön, – ha egyszer az Igazság kint van a mezőn, akkor jogtalanságot követünk el, ha engedélyeztetéssel és tilalmakkal vonjuk kétségbe erejét. Birkózzék meg ő a Hamissággal; ki hallott olyat, hogy valaha is az Igazság maradt alul egy szabad és nyílt összecsapásban? Az ő cáfolata némít le a legjobban és legbiztosabban"*. Naivitás lenne azt gondolni, hogy a XXI. századi információs szupersztrádán mindenképpen és minden esetben az igazság felül kerekedik a hazugság, a fakenews felett. Egy érzékletes példával szemléltetve: talán nem vagyok egyedül abban a véleményben, hogy a 2019-es helyhatósági választásokat megelőző kampányidőszak volt a

Magyar Köztársaság 30 éves történetének legvisszataszítóbb, eszközökben nem válogató, magánéletet nem tisztelő kampánya. Legismertebb esete a Borkai-ügy[88]. Ennek lényege, hogy Borkai Zsoltról, Győr akkori polgármesteréről kompromitáló felvételek jelentek meg a világhálón. Borkai többedmagával egy horvátországi yachton prostituáltak szolgáltatásait vette igénybe. Ezt a hírt az ellenzéki média kiemeltként kezelte, naponta több hírt közölt az ügy újabb részleteiről. Egy kis idő múlásával már arról lehetett olvasni, hogy ezen az úton Borkaiék kábítószert is fogyasztottak, noha arra nem volt semmilyen bizonyíték, sem jelenlévő tanú nem állított ilyet, sem a felvételeken nem látszódott ilyen képsor. Borkai pedig nem lépett vissza a választástól. Azóta közel egy év telt el. Borkai 2019. október 13-án nem veszítette el az önkormányzati választást, a köztudatban – kellő intenzitású sulykolás hatására – mégis úgy maradt fent a Borkairólkialakított kép, hogy prostituáltakkal kéjelgett és drogozott. Az átlagszavazók nagy része még mindig úgy tudja, hogy volt kábítószer a yachton, vagyis Borkai egy „drogos”. Mint ahogy az átlagszavazók egy része még mindig azt gondolja, hogy Németh Athina egy orvos, magán-és Országos Mentőszolgálat mentőse, mentőorvosa. Szerény véleményem szerint nem elég a média szabályozásához az, ha valaki a helyreigazítását a felületén egy alsó, mínuszos hírként teszi közzé, mint ahogy a pénzbüntetés sem tudja helyrehozni azokat a károkat, amiket magánszemélyeknek, cégeknek, szervezeteknek a hazugságok okoznak. Az álhírek képesek családokat tönkretenni, amit nem lehet anyagi síkon, számokban mérve kárpótolni. Egész egyszerűen túl sok hír jelenik meg, ezek egy része pedig nem rendelkezik semmiféle igazságtartalommal. Bármennyire is nehéz szabályozni és ellenőrizni a médiát, de mindenképpen kísérletet kell tenni rá, ha kell egy egységes újságírói etikai kódex megfogalmazásával. A médiafelügyelet[89] törekszik egy egyfajta minimum betartására, de éppen a hírek, és a kibocsátó média „végtelen” száma nehézzé teszi dolgukat.

Mennyire szabad a média Magyarországon? Több, kormánypártisággal nem vádolható ismerősöm megmosolyogja a vádakat, amikor a Magyarországi sajtószabadság halálát vizionálják. Hiszen – az állítások alapján – megszűnik a független és objektív újságírás[90]. A függetlenség és objektivitás vonatkozásában érdemes megfontolni Cservák Csaba, korunk alkotmányjogászának figyelemre méltó megjegyzését miszerint: „… A jog tehát (azaz a sajtószabadság) eszerint intézményes jog, nem a sajtóban dolgozó egyént (akit természetesen megillet maga a szólásszabadság), hanem az intézményt védi, így a többletjogok és
-kötelezettségek is az intézményt terhelik. E felfogás szerint tehát a sajtószabadság egyértelműen eszköz, (instrumentális jog), célja pedig a közérdek előmozdítása az információ- és gondolatcsere megvalósításával, a nyilvánosság előtt megnyilatkozási fórumok biztosításával. Az intézmény tulajdonosának quasi tulajdonjoga mellett persze, a

szólásszabadság „ikerjogából” is levezetve, a sajtószabadság jogát az újságírókra és a szerkesztőkre vonatkozólag is értelmeznünk kell. Amaz tehát őket is megilleti. De mi a jogi helyzet, amennyiben az ő szabadságuk a tulajdonos szabadságával kerül kollízióba? Lehet egyáltalán szavatolni a szerkesztő függetlenségét a tulajdonosi befolyástól? Érdekes, hogy a szakirodalomban, de főképp a hatályos joganyagban ez egy agyonhallgatott aspektus.[91]

Amint azt az médiatörvény is, vagyis a 2010. évi CLXXXV. törvény is meghatározza. A 3. § kimondja: *„Magyarországon a médiaszolgáltatások szabadon nyújthatók, a sajtótermékek szabadon közzétehetők, az információk és a vélemények a tömegkommunikációs eszközök útján szabadon továbbíthatók, a nyilvános vételre szánt magyarországi és külföldi médiaszolgáltatások szabadon elérhetők. A médiaszolgáltatás és a sajtótermék tartalmának meghatározása szabad, a médiaszolgáltató és a sajtótermék kiadója felelősséggel tartozik e törvényben foglaltak betartásáért”*[92].

III.6 A sajtószabadság és a médiapluralizmus kérdése

Összesítve, mint ahogy a törvény szövege is mutatja: hazánkban biztosított a sajtószabadság. Magyarország piacgazdaságon alapuló parlamentáris demokrácia, aminek a sajtóhoz kapcsolódó alapelve, hogy bárki, akinek pénzügyi lehetőségei is biztosítják, alapíthat internetes folyóiratot, napilapot etc. A piacgazdaság egyik alaptörvénye, hogy azt befolyásolja a kereslet és a kínálat. Ha egy laptulajdonos el akarja adni lapját, eladja, ha meg kívánja szűntetni, akkor megszünteti. Mind a Népszabadság, mind pedig a (régebbi) Magyar Nemzet esete ezt bizonyítja. A Mediaworks Hungary Zrt., a Népszabadság tulajdonosa azzal indokolta a Népszabadság felfüggesztését, hogy a példányszáma drasztikusan csökkent a 2016-ot megelőző tíz évben.[93] Simicska Lajos Magyar Nemzetet érintő utolsó döntésének hátterében is állhattak anyagi döntések, a lényegen azonban nem változtat: 2018. áprilisában úgy döntött, nem finanszírozza tovább a médiaportfóliójába tartozó érdekeltségeket.[94] Az idén egy újabb „bomba” robbant, 2020. nyarán elbocsátották az Index főszerkesztőjét, Dull Szabolcsot[95], az ex-főszerkesztő maga nemzeti ügynek titulálta[96] a kirúgását követő felmondási (közel összeomlási) hullámot,ámnapokkal később azért fény derül kirúgásának okaira, az ügy egyre zavarosabbá vált. Témánk szempontjából viszont idevág, hogy nem sokkal az ügy kirobbanása után tüntetést szerveztek az Indexért, a menesztett és felmondott munkatársakért – tették mindezt a függetlenség zászlaja alatt, miközben az ellenzéki politikai aktorok többsége jelen volt az eseményen[97]. Mi a közös a három példában? Mindegyik kapcsán előkerült a szólam, miszerint a sajtószabadság megszűnt, az adott eset tulajdonképpen az utolsó szög annak koporsójában. Mindhárom esetben a kormányt nevezték meg felelősnek, amiért „kivéreztette” az adott médiát, mi

több, háttéralkukkal és pénzügyi spekulációkkal megszűnteti az őket kritizáló sajtót.

Egy másik felvetés, ami gyakran elhangzik bel-és külföldi vádként egyaránt Magyarországról: megszűnőben van a média sokszínűsége, vagyis a médiapluralizmus. Ezt az állítást egyáltalán nem nehéz megcáfolni, elég csak számba venni azokat a médiafelületeket, amelyek egyáltalán nem vádolhatók azzal, hogy elfogultak lennének a tíz éve kormányzó Fidesz-KDNP kormányzattal szemben. Erre vonatkozó példák[98] teljesség igénye nélkül: ATV, Euronews, RTL Klub, 24.hu, 168 óra, 444.hu, Alfahír, Azonnali.hu , Hírklikk, HVG, Index.hu, Magyar Hang, Magyar Narancs, Mérce, Nyugati Fény, etc.

Nem szabad abba a hibába esnünk, hogy kellő spekuláció nélkül hitet tegyünk egy-egy állítás (vagyis esetünkben hír) mellett, mindazonáltal nagyon fontos, hogy minél több helyről informálódjunk a közügyek tekintetében. Mint ahogy azt már fentebb megemlítem, nem szabad abba az illúzióba esni, hogy létezik független és objektív újságírás, mint ahogy abba sem, hogy egy-egy médiafelület rendelkezik a bölcsek kövével, aminek birtokában kimondja az abszolút egyetemes igazságot.

Nem is kellett rendkívül sokat várni arra az állapotra, melyet Cservák vázolt közel egy évtizede, azonban az új viszonyok keltette hullámok még aligha találtak megfelelő hullámtörő építményre, így rendkívül nehéz megtalálnia az egyénnek az igazság és a fakenews közötti egyensúlyt: „A média jövője szinte forradalmi technikai változásokat ígér. A digitalizáció és a konvergencia által hozott változások gyökeresen átalakíthatják a médiaviszonyokat.”[99]

IV. Összegzés

Magyarország egy demokratikus jogállam, alanyi jogon biztosítja állampolgárainak a szólás- és véleményszabadság jogát. Magyarországon létezik médiapluralizmus, a média jogait sarkalatos törvényekbe foglalták. A magyar történelemben példa nélküli eset, hogy a szólás- és sajtószabadság mint elismert és védett alapvető emberi jogok harminc éve megszakítások nélkül részei a jogrendszernek. Magyarország azzal, hogy aláírta az Emberi Jogok Európai Egyezményét, ígéretet tett annak betartására. Az Egyezmény betartása felett az Emberi Jogok Európai Bírósága őrködik. Ha az Egyezményt ratifikáló egyes államban jogsérelem következik be, a Bíróság orvosolja a panaszos sérelmét.

Hazánkban szabadon lehet véleményt nyilvánítani, tüntetni.[100] Mindaddig korlátlan szabadságjogokkal rendelkeznek az állampolgárok, amíg azzal nem károsítják meg az

embertársakat vagy – bizonyos esetben – az államot. A szólás- és véleménynyilvánítás jogát semmi esetben sem szabad összekeverni azzal, ha valaki gyűlöletet szít, mások meggyilkolására buzdít, közösségeket gyaláz vagy hazugságaival és álhíreivel pánikot kelt. Nem lehet senkit következmények nélkül hátrányosan megkülönböztetni, az emberi méltóságát és becsületét megsérteni. A szólásszabadságnak tehát korlátai vannak, a korlátokat az állam biztosítja.

Az Emberi Jogok Európai Bíróság egyfajta európai minimimkövetelményt kíván az egyes jogokkal kapcsolatban meghatározni. A Bíróság törekvése, hogy egy általánosságban követendő mércét határozzon meg, amely új, közös minimummá válik.

A történelmi múltból és a jogi kultúrák sokszínűségéből fakadóan ez a kanonizálás nem könnyű feladat, mégis azon a véleményen vagyok, hogy szükség van Európában, és azon belül Magyarországon is az emberi jogok harmonizálására. Mégis, hogy mérsékelni lehessen az olyan, átlag állampolgár számára gyomorforgató mozgalmakat, mint az „O1G”, hogy a fakenews hulláma ne fojthassa meg a valódi hírek terjedését, a korlátokat pontosabban kell meghatározni. Nem lehet egy olyan korban kijelenteni valamire, hogy az gyűlöletbeszédnek minősül, miközben a gyűlölködés azokat érinti a legfőképpen, akiknek a keltését tulajdonítják.[101] A 2020-as esztendő sok nem várt eseményt hozott magával. A koronavírus okozta világjárvány mellett radikális tüntetések tömege jelent meg a „nyugati világban”. A BLM-, Antifa- és egyéb mozgalmak pedig minden jóérzésű emberben félelmet keltenek. Ezek a tüntetések és felvonulások – bármennyire is igyekszik azokat a fősodrásúmédia békésnek beállítani – gyakran torkollnak erőszakba, amik már túllépik a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságát. Az elmúlt hónapokban ezek a tüntetések sok emberek egzisztenciáját, élete munkáját tették tönkre, gyújtották fel, többeket hajszoltak öngyilkosságba. A Milton által áhított elv átitatja mindennapjainkat, a politikailag korrekt neoliberális hullám pedig minden véleményt üldöz, amelyik eltér az övétől. Ezek a csoportok kisebbségben vannak, míg a csendes többség szótlanul csóválja fejét. A szobordöntések ha csak egy valamit, de azt mindenképp jelképezik, hogy a múlt, azzal együtt a hagyományok és kulturális értékek üldözendő dolgok.

Hosszú évszázadok során sokan harcoltak azért az eszméért, amit szólásszabadságnak nevezünk. Pontosan körülhatárolható, korlátok nélkül viszont a jog kezében nincsen eszköz ahhoz, hogy ez a jog megmaradhasson a normalitás medrében. Ha az internetes tech-óriások, médiaszereplők, szélsőséges emberjogi aktivisták irányítják a közvéleményt, akkor végeredményben visszatér a ’30-as évek Szovjetuniója, a Harmadik Birodalom. A szólás pedig csak annyira élvezhet szabadságot, amennyire engedik. A jog eszköztárát bővíteni,

erősíteni kell. Ideje, hogy felállítsanak egy egyetemes mércét, egy minimumot, amit ha valaki túllép, akkor a jog eszköztárának segítségével megfelelően reagálhasson. Az igazság valóban utat tör magának, de csak ha engedik benne.

Egy új aspektusra kell a jövőben a szakmának odafigyelnie, mégpedig a szabad szólás, a véleménynyilvánítás szabadsága mögé bújva az online világ adta hazugságra, elferdített valóságra, a kisebbségi vélemény többségként való realizálódására, és arra, miként ölt magára avatárokat egyetlen személy és ezzel hogyan befolyásolja, sőt manipulálja környezetét. Amíg a fizikai valóságban egy-egy személy által elkövetett jogsértés elszámoltatható, addig az online térben csak az nem történik meg, amit valaki nem akar, hogy megtörténjen, és gyakran nincs a sértett fél számára lehetőség a jóvátétel megkövetelésére, lévén a sértő személye ismeretlen. Ezen a ponton nyílik lehetőség eljátszani a online lábnyom[102], vagy ha jobban tetszik online újlenyomat gondolatával, ami egy ember – egy azonosítható online arcot jelenthet csupán.

A véleménynyilvánítás szabadságának új dimenziói nyílnak meg az online térben, a jogérvényesítés szempontjából is. Az egyes konkrét jogeseteknek elég könnyen levezethető az alapjogi relevanciájuk, így alkotmányjogi panasszal nagy valószínűséggel megtámadhatóak.[103] Nagyon sok fog e téren függni a magyar Alkotmánybíróság befogadási gyakorlatán a „valódi” alkotmányjogi panasz esetén, melynél sokban lehet építeni a német taláros testület tapasztalataira.[104]

„Azok, akik kivívták függetlenségünket, hittek abban, hogy az Állam végső célja az emberek szabaddá tétele képességeik fejlesztésére; hogy a kormányzás döntéseiben a szabadon gondolkodók csoportjának mindig felül kell kerekedniük az önkényen. A szabad szólást egyszerre célként és ezközként is értékelték. Hitték, hogy a boldogság titka a szabadság, a szabadság titka pedig a bátorság. Hitték, hogy a jog arra, hogy úgy gondolkodj, ahogyan akarsz és azt mondhasd, amit gondolsz, elengedhetetlen az igazság felderítéséhez és terjesztéséhez a közéletben. Hitték, hogy a szabadság legveszélyesebb ellenfele a közömbösség, hogy a közéleti vitákban való részvétel politikai kötelezettség, és hogy mindez az amerikai alkotmányos berendezkedés alapvető elve kell, hogy legyen.”[105]

[1] PLATÓN: *Az állam*. Budapest, Gondolat, 1988. 320. o.

[2] John MILTON: *Areopagitica*. In: In Medias Res, 2018/1. 1–2. o.

[3] MILTON: i.m.: 4. o.

[4] MILTON: i.m.: 10. o.

[5] Uo.

[6] Uo.

[7] MILTON: i.m.: 16. o.

[8] MILTON: i.m.: 30. o.

[9] John Stuart MILL: *A szabadságról*. Ford.: Papp Mária. Századvég. Budapest, 1994. 57. o.

[10] MILL: i.m.: 61. o.

[11] MILL: i.m.: 65–66. o.

[12] MILL: i.m.: 19. o.

[13] MILL: i.m.: 93. o.

[14] FRIVALDSZKY János: *A politikai véleménynyilvánítás szükségessége, joga és felelőssége a közjó és a jó kormányzás szemszögéből*. In: In Medias Res, 2016/2. 304. o.

[15] *Az emberi jogok dokumentumokban*. Szerk.: KOVÁCS István – SZABÓ IMRE. Közgazdasági és jogi Könyvkiadó. Bp., 1976. 608. o.

[16] KOLTAY András: *Tíz tanulmány a szólásszabadságról*. WolterKluwer. Bp., 2018. 10. o.

[17] KOLTAY: *Tíz tanulmány a szólásszabadságról*, i.m.: 10. o.

[18] Alexander HAMILTON – John JAY – James MADISON: *A Föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Ford.: Balabán Péter. Európa, Bp., 1998. 613. o.

[19] Bill of Rights. http://www.let.rug.nl/usa/documents/1786-1800/madison-speech-proposing-the-bill-of-rights-june-8-1789.php Utolsó letöltés: 2020. 09.16.

[20] Az emberi és polgári jogok nyilatkozatának elfogadása. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1789_augusztus_26_az_emberi_es_polgari_jogok_nyilatkozatanak_elfogadasa/Utolsó letöltés: 2020. 09.16.

[21] Idézi: KOLTAY, *Tíz tanulmány a szólásszabadságról*, 13. o.

[22] KOLTAY András: *Az új média és a szólásszabadság*. WoltersKluwer. Bp., 2019. 43. o.

[23] Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. https://web.archive.org/web/20120923101638/http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hngUtolsó letöltés: 2020. 09.16.

[24] Emberi Jogok Európai Egyezménye.https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdfUtolsó letöltés: 2020.09.17.

[25] KOLTAY András: *Az új média és a szólásszabadság*, i.m.: 44. o.

[26] 1993. évi XXXI. törvény http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=19100Utolsó letöltés: 2020.09.17.

[27] RuiTavares jelentése. A médiaszabályozással egy önálló szekció foglalkozik, amelyben aggodalmát fejezi ki a azzal kapcsolatban, hogy Magyarországon a sajtószabadságot akadályozzák, továbbá veszélybe került a független sajtó léte is. https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0//HUUtolsó letöltés: 2020. 09.15.

[28] JudithSargentini jelentése.https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_HU.htmlUtolsó letöltés: 2020. 09.15.

[29] Magyarország Alaptörvénye. https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdfUtolsó letöltés: 2020. 09.15.

[30] Uo.

[31] Werbőczy hármaskönyve. http://real-eod.mtak.hu/3005/1/Verb%C5%91czi_Istv%C3%A1n_H%C3%A1rmask%C3%B6nyve.pdf: Utolsó letöltés: 2020.09.17.

[32] KOLTAY: *Tíz tanulmány a szólásszabadságról*, i.m.: 14. o.

[33]CSERVÁK Csaba: *A digitalizáció hatása az alapjogok gyakorlására és érvényesítésére* In: *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*, Budapest, 2020. 55. o.

[34] HERMANN Róbert: *Az 1848–49. évi forradalom és szabadságharc története*. Videopont. Bp., 1996. 38–39. o.

[35] KOLTAY: *Tíz tanulmány a szólásszabadságról*, i.m.: 14. o.

[36] Közjogi viták 1848-49-ben.https://www.jogiforum.hu/publikaciok/44Utolsó letöltés: 2020.09.11.

[37] BEDŐ Lajos: *A magyar alkotmány kátéja, Magyarország törvényei alapján a nép számára*. Pest, 1867. 28. o.

[38] KOLTAY: *Tíz tanulmány a szólásszabadságról*, i.m.: 14. o.

[39] 1949. évi XX. törvény. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=222.207867Utolsó letöltés: 2020.09.11.

[40] A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmánya. https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=91900035.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D38Utolsó letöltés: 2020.09.11.

[41] A „dolgozók köre” fogalom egy szocialista állam esetében tulajdonképpen lefedi az egész népet, tekintve hogy mindenkinek dolgoznia kellett, különben közveszélyes munkakerülőnek nyilvánították, ami szabadságvesztéssel, „javító-nevelő” munkával vagy pénzbüntetéssel járt.

[42] 1989. évi III. TÖRVÉNY a gyülekezési jogról.http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=10540.245094Utolsó letöltés: 2020.09.11.

[43] KOLTAY: *Tíz tanulmány a szólásszabadságról*, i.m.: 19. o.

[44] Alkotmány. https://www.alkotmanybirosag.hu/alkotmany-1989 Utolsó letöltés: 2020.09.14.

[45] KOLTAY: *Tíz tanulmány a szólásszabadságról*, i.m.: 19. o.

[46] 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=992H0037.AB&targetdate=&printTitle=37/1992.+%28VI.+10.%29+AB+hat%C3%A1rozat&getdoc=1 Utolsó letöltés: 2020.09.14.

[47] CSERVÁK: *A digitalizáció hatása az alapjogok gyakorlására és érvényesítésére,* i.m.: 55. o.

[48] Lásd. KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai*, Ph.D.-értekezés, PPKE, JÁK. Bp., 2007.

[49] Ebből következik, hogy pl. a közel 14 évvel ezelőtt kiszivárgott őszödi beszéd főszereplője, Gyurcsány Ferenc az idei őszi időszakban is megengedhet magának olyan kijelentéseket, mint: *„Lopni tudnak rendesen, hazudni is, kormányozni azt nem”*. https://hirado.hu/belfold/belpolitika/cikk/2020/09/21/elo-megkezdi-oszi-ulesszakat-a-parlament Utolsó letöltés: 2020.09.13.

[50] 1872–1964. Brit filozófus, a Massachusetts-i *Amherst College* legismertebb elnöke, a szólásszabadság elkötelezett híve.

[51] A londoni *University College* médiajogi professzora, a 2007-ben megjelent *Freedom of Speech* című könyv szerzője.

[52] KOLTAY: *Tíz tanulmány a szólásszabadságról*, i.m.: 25. o.

[53] TÖRÖK Bernát: *A közlések alkotmányos alapértéke a szólásszabadság magyar koncepciójában*. In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 2*. WoltersKluwer, Bp., 2015. 207. o.

[54] Magyarország Alaptörvénye.

https://www.keh.hu/magyarorszag_alaptorvenye/1515-Magyarorszag_Alaptorvenye&pnr=4 Utolsó letöltés: 2020.09.14.

[55] KOLTAY: *Tíz tanulmány a szólásszabadságról*, i.m.: 28. o.

[56] KOLTAY: *Tíz tanulmány a szólásszabadságról*, i.m.: 30. o.

[57] Népszava, 2011. január 3. 1. o.

[58] Népszabadság, 2011. január 3. 1. o.

[59] Legemlékezetesebb kormányellenes tüntetések a rendszerváltoztatás óta. https://zoom.hu/hir/2018/04/21/a-10-legemlekezetesebb-kormanyellenes-tuntetes-a-rendszervaltas-ota/ Utolsó letöltés: 2020.09.15.

[60] KOLTAY: *A szólásszabadság alapvonalai*, i.m.: 14. o.

[61] Vádat emelt az ügyészség Fekete-Győr ellen. https://mandiner.hu/cikk/20200929_vadat_emelt_az_ugyeszseg_fekete_gyor_ellen?fbclid=IwAR0hdfBtYZmMmWcD6jXmBUaAeZw1fQT51XJXWfE-hscv5FtSp80luKp3rcM Utolsó letöltés: 2020.09.29.

[62] 1921–2002. A Harvard Egyetem politikai filozófiával foglalkozó professzora.

[63] RAWLS, i.m.: 431–434. o.

[64] Gulyás és Varga ítéletéhez. https://merce.hu/2017/04/14/az_eleven_jog_faja_gulyas_marton_es_varga_gergo_iteletehez/ Utolsó letöltés: 2020.09.19.

[65] Ítélet a Sándor-palota lefestékezéséért. https://merce.hu/2019/07/02/masodfokon-220-ora-kozmunkat-kapott-gulyas-marton-a-sandor-palota-lefestekezeseert/ Utolsó letöltés: 2020.09.19.

[66] Wikipédia szócikke szerint gondolkodó, színházi rendező.

[67] Gulyás megdobálta az ÁSZ épületét. https://index.hu/belfold/2018/01/17/gulyas_marton_festek_allami_szamvevoszek_megdobalta/

Utolsó letöltés: 2020.09.19.

[68] Vádemelés Gulyás ellen. https://index.hu/belfold/2020/01/06/asz_festek_gulyas_marton_vademeles/ Utolsó letöltés: 2020.09.19.

[69] Vádemelés Gulyás és társai ellen https://www.origo.hu/itthon/20200106-vadat-emeletek-gulyas-es-tarsai-ellen.html Utolsó letöltés: 2020.09.16.

[70] Ahmed H. jogerős ítélete. https://444.hu/2018/09/20/jogerosen-ot-evet-kapott-ahmed-h 2020.09.24.

[71] Hazatért családjához Ahmed H. https://444.hu/2019/09/28/negy-ev-utan-hazaert-a-csaladjahoz-ahmed-h Utolsó letöltés: 2020.09.24.

[72] KOLTAY: *A szólásszabadság alapvonalai*, i.m.: 17. o.

[73] Magyar Idők, 2016. június 17. 1–3. o.

[74] Népszabadság, 2016. június 17. 1. o.

[75] Terry Black lejáratókampánya. https://alfahir.hu/2019/07/03/vona_gabor_jobbik_terry_black_lejaratokampany_homoszexualitas Utolsó letöltés: 2020.09.17.

[76] Kártérítés Vona Gábornak. https://24.hu/belfold/2018/11/30/milliokat-fizet-vonanak-terry-black-es-a-jobboldali-sajto-egy-resze/ Utolsó letöltés: 2020.09.17.

[77] A Fővárosi Törvényszék kimondta, hogy az Origo anélkül tette közzé állításait, hogy azokat bizonyítani tudta volna, majd anélkül tagadta meg a helyreigazítást, hogy azt nyomban cáfolni tudta volna. https://24.hu/belfold/2019/07/15/nagy-blanka-origo-per-birosag-serelemdij/Utolsó letöltés: 2020.09.17.

[78] Bayer-Nagy ügy.https://24.hu/belfold/2020/06/09/bayer-zsolt-nagy-blanka/Utolsó

letöltés: 2020. 09.19.

[79] Percentage of childrenusing a mobile phone in selected European nations, https://www.statista.com/statistics/798153/europe-child-use-mobile-phones/ Utolsó letöltés 2020.09.10.

[80] *„Burke azt mondta, hogy három rend van a parlamentben; de az újságírók karzatán ott ül a negyedik rend, jelentékenyebb, mint a másik három együttvéve. Parlament nekünk az irodalom is. Gyakran mondom, a nyomtatás, amely szükségszerűen következik az írás után, egyenértékű a demokráciával; fedezd föl az írás mesterségét, s a demokrácia kikerülhetetlen. Bárki, ha tud beszélni, amint most egy egész nemzethez szól, hatalommá, a kormányzat egyik ágává növi ki magát, elidegeníthetetlen súllyal a törvényalkotásban, a hatalom minden tényében."* Thomas CARLYLE: *Hősökről*. Ford.: Végh Arthur. N-Press. Bp., 2003. 191–192. o.

[81] Kórózs „kamuvideója". https://www.youtube.com/watch?time_continue=1&v=1H9ZM7NQur0&feature=emb_logo Utolsó letöltés: 2020.09.20.

[82] Németh Athina nem is mentős. https://index.hu/belfold/2020/06/08/nem_is_mentos_az_mszp_videojaban_mentoskent_nyilatkozo_no/ Utolsó letöltés: 2020.09.20.

[83] Németh Athinát feljelentik. https://168ora.hu/itthon/nemeth-athina-mszp-kamuvideo-186482 Utolsó letöltés: 2020.09.20.

[84] Németh Athina szabadlábon védekezik. https://index.hu/belfold/2020/06/16/nemeth_athina_mszp_gyanusitott_hazkutatas_szabadlabon_vedekezik/ Utolsó letöltés: 2020.09.20.

[85] Németh Athina kóros hazudozó. https://hirtv.hu/ahirtvhirei/elmondja-a-lanya-az-igazsagot-a-baloldali-kamuvideo-foszereplojerol-2503662Utolsó letöltés: 2020.09.20.

[86] Letörölt álhírek. https://444.hu/tag/nemeth-athina Utolsó letöltés: 2020.09.20.

[87] Helyreigazítási perek. https://index.hu/kultur/media/2020/02/10/helyreigazitasi_perek_61-szer_vesztett_a_kormanysajto_4-szer_a_fuggetlen/2020.09.25.

[88] Borkaiszexbotrányának összefoglalója. https://k-monitor.hu/adatbazis/cimkek/borkai-szexbotranya?gclid=CjwKCAjw_NX7BRA1EiwA2dpg0hvn2DJiIa92pCozZeuCgEcRfxxM1d1_T_7ERfUyJuOPCRzleJ82FxoClswQAvD_BwE Utolsó letöltés: 2020.09.16.

[89] Médiafelügyelet. https://nmhh.hu/szakmai-erdekeltek/mediafelugyelet Utolsó letöltés: 2020.09.18.

[90] Szubjektív véleményem, hogy nem létezik sem független, sem objektív újságírás. Mivel az adott média valakinek-valakiknek a tulajdonában vagy az ellenőrzése, irányítása alatt áll, így már eleve nem nevezhető függetlennek. Az objektivitás tényével is vitatkoznék. Minden emberi lény születésétől fogva külső hatások érik. Hogy felnőttként milyen gondolatvilággal rendelkezik, mi lesz a véleménye a világ dolgairól, az nagyban függ a neveltetésétől, iskoláitól, barátaitól, családja társadalmi és anyagi helyzetétől stb., ezek mind befolyásolják. Így – hogy konkrét példával éljek – egy újságíró még egy közúti balesetről sem tud objektív véleményt nyilvánítani, nagyban befolyásolhatják korábbi élményei és tapasztalatai, érzései stb. Ergo ha a média egy adott szereplője magát függetlennek és objektívnak állítja be, azt én személy szerint nem tudom elfogadni.

[91]CSERVÁK Csaba: *A véleménynyilvánítás szabadságjoga a média (szem)üvegén keresztül* http://jesz.ajk.elte.hu/cservak41.html Utolsó letöltés: 2020.09.29.

[92] http://mediatorveny.hu/dokumentum/11/Mttv.pdf Utolsó letöltés: 2020.09.30.

[93] Népszabadság felfüggesztése. https://index.hu/belfold/2016/10/08/a_nepszabadsag_felfuggesztes_roviden/ Utolsó letöltés: 2020.09.30.

[94] Magyar Nemzet és Lánchíd Rádió megszűnése. https://index.hu/kultur/megszunik_a_magyar_nemzet_elhallgat_a_lanchid_radio/ Utolsó letöltés: 2020.09.30.

[95] Index-ügy. https://index.hu/kultur/media/2020/07/22/index_foszerkeszto_dull_szabolcs_bodolai_laszlo/ Utolsó letöltés: 2020.09.30.

[96] Index-ügy. https://24.hu/belfold/2020/08/05/dull-szabolcs-az-index-osszeomlasa-nemzeti-ugy/ Utolsó

letöltés: 2020.09.30.

[97] Tüntetés az Index mellett. https://index.hu/belfold/2020/07/24/tuntetes_index_sajtoszabadsag/ Utolsó letöltés: 2020.09.30.

[98] Sajtó adatbázis. https://sajtopub.nmhh.hu/sajto_kozzetetel/app/search.jsp Utolsó letöltés: 2020.09.30.

[99]CSERVÁK Csaba: *A véleménynyilvánítás szabadságjoga a média (szem)üvegén keresztül* In: Jogelméleti Szemle 2010/1. szám (2010. április 13.), online elérése http://jesz.ajk.elte.hu/cservak41.html Utolsó letöltés: 2020.09.29.

[100] Szabadon lehet a miniszterelnököt hímivarsejtnek, a köztársasági elnököt székletnek nevezni.

[101] A „gyűlöletkeltés" alacsonyabb mérce, mint a „gyűlöletre uszítás", így tehát az elektronikus sajtóban tehát szigorúbb szabályozás érvényesül. Ezt mondta ki konkrét esetben, elvi éllel a Legfelsőbb Bíróság is BH2006. 270. számon közzétett határozatában. Lásd CSERVÁK Csaba: *A véleménynyilvánítás szabadságjoga a média (szem)üvegén keresztül* In: Jogelméleti Szemle 2010/1. szám (2010. április 13.), online elérése http://jesz.ajk.elte.hu/cservak41.html Utolsó letöltés: 2020.09.29.

[102] Az első feljegyzés a témában Nicholas Negroponte „Digitális létezés" (Being digital) című, 1996-ban megjelent könyvéből származik. A digitális lábnyom fogalma azokra a jelekre, nyomokra vonatkozik, amelyek a felhasználó online jelenléte után maradnak, és amelyekből következtetni lehet a tevékenységére. A speciálisan az online környezetben keletkező nyomokat internet lábnyomnak, kiber- vagy digitális árnyéknak is nevezik. Lásd Digitális lábnyom – Wikipédia (wikipedia.org)

[103] Lásd. Arató Balázs: Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére, In: Anon (szerk.) Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 502-515.

[104] Lásd. ARATÓ Balázs – CSERVÁK Csaba: *A német alapjogvédelem és alkotmánybíráskodás rendszeréről* In: Jogelméleti Szemle 2020/2. szám, 3-14. o.

[105] Idézi: KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai*. Századvég Kiadó. Bp., 2009.

45.o.

Bálint Kulifay: The Government of the Aztec Empire

1. Introduction

   History is a near-bottomless well of secrets, from which knowledge is constantly brought to the surface by the tireless efforts of historians and archaeologists. Yet, while certain facets of history are very well-understood, others are obscured behind the trappings of conflicting accounts, the scarceness of primary sources, the rarity of archaeological evidence and the sheer passage of time.

   Despite having existed in the fairly recent past – as far as the depth of human historical record is concerned –, the polity now known as the Aztec Empire is relatively ill-understood in the popular consciousness, something further compounded by its rapid and virtually fullscale destruction, along with a general lack of surviving written records; immediately after the conquest, the Spanish clergy ordered most of the Aztec codices incinerated.[1]

   The following study is an attempt to present what we know on how the state of the Mexica people was organised, particularly the government of its central city-state and the outlying territories it came to administer.

1. Historical Background

   Conventionally speaking, an empire is generally understood as a centralised and often militarised polity led by a single monarch that governs a significant number of distinct ethnic groups that often speak many different languages, be it a territorially contiguous state or a thalassocratic maritime empire.

   Therefore, the *Aztec Empire* is a bit of a misnomer – and for two reasons.

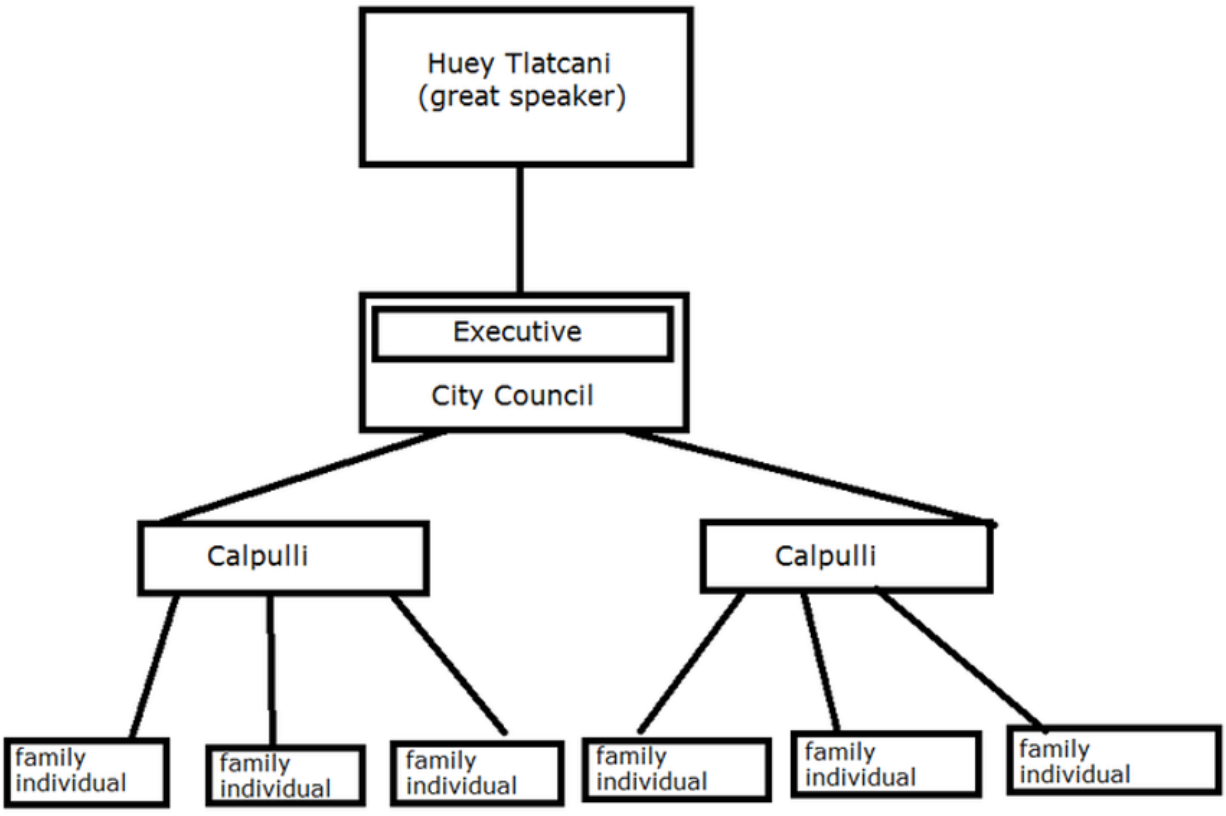
   The Aztec Empire – which was referred to as the Triple Alliance of Tenochtitlan, Texcoco and Tlacopan – was no empire at all; at least not in the traditional, European sense of the word, its decentralised and tributary structure was more resemblant of a less-than-voluntary confederation, or tribal alliance.

Secondly, the term “Aztec” was never used by the people of the empire to identify themselves. Instead, it was a word from the Mexica ethnogenesis, a reference to their mythical, ancient homeland of Aztlán they left behind.[2] It later came to be applied to a multitude of different ethnic groups that constituted the pre-Columbian Mexican civilisation.

By all accounts, the Nahua peoples – to which the Aztecs belonged – were the descendants of the Chichimec people that arrived to Central Mexico at the beginning of the thirteenth century, from a northernly direction.[3] The last of the Nahua peoples, the Mexica ended up founding their capital city, Tenochtitlan, on an island in the middle of Lake Texcoco, from which they began their military expansion in all directions.

Neither the city nor the lake exist today; their location is now the historical centre of Mexico City.

III. Government



Source: sosyalforum.org

III.1. The Cities

The *altepetl* – the Meso-American city-state – was the main building block of the Aztec Empire, and it was within the confines of these cities that the vast majority of social organisation took place.

At the very bottom of the Aztec social hierarchy lay the family, which consisted of one man, one woman and their unmarried children. The next level was an alliance of families called the *calpulli*. The *calpulli* was a clan formed by a group of families often related by blood that owned communal lands, possessing a form of micro-government of their own. This social unit also assisted in tax collection[4] and the creation of militarised public schools, which entailed no reading or writing, and were separated by gender. In the cities, this social unit would sometimes transcend blood ties and instead involve families that had an occupational or political connection to the *calpulli*'s other members, functioning almost akin to a contemporary trade guild on the other side of the Atlantic.[5]

Each urban *calpulli* had a leader, and out of these leaders, a city council[6] was formed. The council's tasks were largely administrative in nature, and it was headed by the following four officials:

- the *tlacochcalcatl*
- the *tlaccatecatl*
- the *ezhuahuacatl*
- the *tlillancalqui*

The first two of these titles – the *tlacochcalcatl* and the *tlaccatecatl* – were above the rest in status and prestige, hailing from a long-standing military order each. Nevertheless, each of the four executive advisors possessed the power of veto, forcing them to act in tandem and placing a systems of checks on their power. In addition to being the executive body of the city council, they also served as the electors and advisors of the city-state's singular ruler. All of them were accomplished warriors and generals in their own right, and their advisory function played a key role in the competent management of the emperor's wars.[7]

Some of the military societies that constituted a warrior aristocracy in Tenochtitlan were as follows:

- the *Cuachicqueh*, or Shorn Ones
- the *Cuauhtli*, or Eagle Knights

- the *Ocelomeh*, or Jaguar Warriors
- the *Otontin*, or Otomies

An Aztec city-state was led by a *tlatoani*, meaning speaker, but the capital city of Tenochtitlan was headed by the *huey tlatoani*, or great speaker. These two terms can also be functionally translated as king and emperor, respectively. They were singular leaders with the power of an absolute monarch at their disposal, being the ultimate owner of all the land belonging to their city-state, aided by an extensive array of councillors, clergy, judges and a nascent form of bureaucracy.

The creation of new rulers in the Aztec world was a peculiar process. The prospective emperor had to be a man from a noble bloodline. He had to be at least thirty years of age and well-educated in military affairs and personal combat in one of the elite schools named *calmecac*. Yet, succession was not an automatic and hereditary process, like in so many of the European monarchies that adhered to the principles of seniority or primogeniture. Instead, upon the death of the previous *huey tlatoani*, the four-member executive council that advised him saw about electing the new emperor; someone who fulfilled the above criteria, and was also usually a close family member of the deceased. This system ensured both legitimacy and royal continuity, but it did so while providing for a means to prevent the ascension of potential heirs that might have been incompetent, weak, unjust or uninterested in the affairs of the state.[8]

While the *tlatoani* of a regular city-state was usually a hereditary post, they could also be freely replaced by the emperor; a regular occurrence after a fresh conquest.

Finally, the office of the *cihuacoatl* bears mention: while the *tlatoani* or *huey tlatoani* chiefly concerned himself with external affairs, such as war and diplomacy, the *cihuacoatl* was, in effect, the supreme judge and administrator of the city-state, an aristocratic second-in-command who handled the multi-layered courts and the financial affairs of the *altepetl.*

III.2. The Provinces

It bears reiterating that the Aztec Empire was not a traditional empire with its direct control being exercised over contiguous territories. Instead, it was a loose confederation of city-states, each with its limited control over the surrounding farmlands and wilderness, held together by the emperor of Tenochtitlan and the Triple Alliance of the Mexica people.

When new territories were conquered, their main expectations were to submit to the authority of Tenochtitlan and to pay recurring tribute. To this end, the rulers of these city-states were either replaced by a new *tlatoani* – selected from the local royal bloodline –, or supplanted by an Aztec steward called a *calpixqui*. These governors would make sure the new city-state stayed in line and provided the expected taxation to a fault. If this proved to be a particularly difficult task, owing to the proclivity of the fresh conquest for revolt, a military governor called a *cuauhtlatoani* took the *calpixqui*'s place, alongside a military garrison.[9]

Much like in the better part of Europe at the time, the nobility and the clergy were exempt from taxation; only the commoners paid tribute. As previously mentioned, this tribute was gathered and paid by each *calpulli* family alliance, which in the smaller cities and rural areas were far closer-knit and usually involved a degree of blood relation, akin to a clan.

At the height of the empire[10], the Triple Alliance counted a total of sixty provinces under its dominion, each of which corresponded to a single city-state and its zone of influence, spanning over an area of 220,000 km^2.

Of these, thirty-eight were tributary provinces, meaning they were conquered territories obligated to pay tribute. The other twenty-two were strategic provinces, which willingly entered into a treaty with the Triple Alliance, effectively becoming the client states of Tenochtitlan, Texcoco and Tlacopan.[11]

1. Summary

In conclusion, the Aztec Empire was administered with a sophistication that most certainly surprised the first Europeans that came in contact with it; and in certain ways, surpassed them. During its century of existence, it managed to reach such complexities of state organisation that were virtually unrivalled in the Western Hemisphere – perhaps with the notable exceptions of the Maya and Inca civilisations –, and proving beyond the shadow of a doubt that a decentralised and confederated empire is entirely within the realm of legitimately viable possibilities, provided that both the material means and the political will to enforce central authority and its legislation are present.

Current-day supranational entities such as the European Union typically enjoy the former – the economic, administrative and military ability to enforce their law –, but not so much the

latter, the political consensus and the sheer will to use decisive or even violent means, if necessary, which makes issues like external border control particularly difficult. The Aztecs and their European contemporaries held significantly fewer reservations, both legally, politically and militarily speaking.

The system for the selection of their leadership also markedly differed from that of current-day European states in that the chief executive was only electable by a council of military veterans. According to Aztec state theory, only people of noble birth who were well-schooled from early childhood and then distinguished themselves under the duress of countless battles had the necessary wisdom and strength of character to decide who would best guide the empire through the calamities of a world of perpetual conflict; armed or otherwise. This middle road between hereditary absolute monarchy and the universal suffrage of a mass-democracy provided them with a century of stable, competent and legitimate leadership.

[1] Manuel Aguilar-Moreno: *Handbook to Life in the Aztec World*, pp. 265–266.

[2] Michael E. Smith: The Aztlan Migrations of the Nahuatl Chronicles: Myth or History? *Ethnohistory*, Vol. 31, No. 3, pp. 153-186.

[3] Nigel Davies: *The Aztecs: A History*, pp. 3-22.

[4] Taxes were paid after each *calpulli*, rather than by each citizen individually.

[5] Rudolph van Zantwijk: *The Aztec Arrangement: The Social History of Pre-Spanish Mexico.*

[6] Comparable, in its overall socio-political function, to the Senate of Imperial Rome.

[7] Richard F. Townshend: *The Aztecs. Revised Ed*, p. 204.

[8] https://tarlton.law.utexas.edu/aztec-and-maya-law/aztec-political-structure

[9] Edward E. Calnek: *Patterns of Empire Formation in the Valley of Mexico, in The Inca and*

Aztec States: 1400–1800, pp. 56-59.

[10] Which can arguably be dated just before the arrival of the Spanish; the Aztec Empire has not even been a century old at that time and was very much on an ascent of power, already being the preemiment military and economic polity of Central America.

[11] Susan T. Evans: *Ancient Mexico and Central America: Archaeology and Culture History, 2nd edition*, pp. 470–471.

Márton Tibor Serbakov: The latest techniques and sources of terrorist financing[1]

1. Introduction

In this study I intend to examine the latest techniques and sources of terrorist financing with special attention to the techniques and sources related to modern technology. The COVID-19 pandemic[2] has generated various government responses, which range from social assistance and tax relief initiatives, to enforced confinement measures and travel restrictions. While unintended, unfortunately these measures may provide new opportunities for criminals and terrorists to generate and launder illicit proceeds.[3] With the spread of the pandemic, almost all regions have implemented lockdowns, shutting down activities that require human gathering and interactions – including colleges, schools, malls, temples, offices, airports, and railway stations. The lockdown has resulted in most people taking to the internet and internet-based services to communicate, interact, and continue with their job responsibilities from home. Internet services have seen rises in usage from 40 % to 100 %, compared to pre-lockdown levels.[4] The pandemic has accelerated the shift towards a more digital world.[5] As Zoltán András Nagy warns us of the fact, members of organized crime and also terrorists abuse the opportunities provided by the fast technical development, and they exploit the freedom and the borderless nature of the internet[6], as they use it for their own ignoble purposes.[7] Terrorist financers and other criminals are constantly adjusting their techniques, to always stay one step ahead of law enforcement; they gladly use unique or experimental products and services to further their goals.[8] Viorel Pasca and Daniela Simona Orza shed light on the alarming fact, that "the way in which terrorist groups collect and transfer funds needed to fund their operations reveal that modern technologies that are in line with new trends (cryptovalute and darknet) but traditional means (zakat and hawala) are also used."[9]

1. The fundamentals of terrorist financing

How can we define terrorist financing? According to the definition of István László Gál: „Terrorist financing means the activity during which directly or indirectly financial means are submitted for the execution of terrorist attacks.”[10]
Although the costs of specific terrorist operations can be relatively low, terrorist organizations need much larger budgets to function. Recruiting, building training camps, food and housing, the necessary equipments for conducting acts of violence (guns, explosives etc.) and communication devices cost money. Terrorists may need funds to bribe officials and many groups pay stipends to their „retired” members and the families of dead terrorists or suicide bombers. Budgets of larger and more active terrorist goups can range up to hundreds of millions of dollars per year.[11] The necessary costs of executing terrorist attacks can be divided into three groups: operational costs, administrative costs and the donation given to the family members of the perpetrator.[12]
As Acharya strikingly states about the nature of terrorist financing:

„If radical ideology and extremism are at the heart of terrorism today, finance is its lifeblood. The threat of the so-called „new terrorism” lies not only in the weapons that the terrorists can yield, but also in their ability to procure and use those weapons through innovative, discreet and complex fund-raising and fund-transfer techniques. Like any commercial venture, access to finance and the means of transfer is crucial for sustenance of terrorist organizations and vital in the formulation and implementation of their activities.”[13]

There are links between terrorist financing, money laundering, cybercrime and traditional criminal activity. The lines between fraud and money laundering and terrorist financing are blurred, and they should not be approached as separate events. Although organised crime, cybercrime and financial fraud can and are being committed by terrorist organisations, not all terrorist financing comes from illegal sources. Money laundering and terrorist financing do not necessarily go hand-in-hand, as a large amount of money laundering activity is for private profiteering only and not for political purposes.[14] The Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) is the most important international standard setter for anti-money laundering and Combatting Terrorism Financing (CTF).[15] It was established by the G-7 summit held in Paris in 1989.[16] It currently comprises 37 member jurisdictions and 2 regional organisations representing most major financial centres in all parts of the globe.[17] According to the FATF, terrorists regularly adapt how and where they raise and move funds and other assets in order to circumvent safeguards that jurisdictions have put in place to detect and disrupt this activity. Identifying, assessing and understanding terrorist financing risks is an essential part of dismantling and disrupting terrorist networks, as well as the effective implementation of the risk-based approach of counter terrorist financing measures.

Developing and maintaining an understanding of evolving terrorist financing risks can often present unique challenges for jurisdictions. The low value of funds or other assets used in many instances, and the wide variety of sectors misused for terrorist financing purposes, makes identification of terrorist financing vulnerabilities and threats challenging. Countries can also face challenges due to the limited availability of terrorist financing or terrorism information domestically, or the limited amount of criminal/intelligence cases under investigation. The lack of terrorism and terrorist financing expertise or personnel, and limited information on unregulated or unsupervised activities can pose further challenges for lower capacity countries. Due to such challenges, terrorist financing risk is often given limited attention in National Risk Assessments and is sometimes not differentiated from the risk of terrorism. Similarly, in developing a methodology for assessing risks, jurisdictions sometimes fail to take into account the uniqe threats posed by terrorist financiers and sympathisers as opposed to criminals.[18]

III. The sources and techniques of terrorist financing

Researchers express different views on how terrorists raise funds.
According to István László Gál, the sources and techniques of terrorist financing are the following: committing criminal offences, donations, and legal businesses.[19]

Ulrich Sieber's and Benjamin Vogel add another source to the ones mentioned above. According to them, the financing sources of terrorist organizations are donations, criminal offences, prima facie legal businesses with the help of corporations, and the income from controlling a territory.[20]

Freeman divides the different sources of financing into four general categories: state sponsorship, illegal activities, legal activities and popular support. State sponsorship was much more common during the Cold War, it has decreased significantly in recent years. Seeking funding through illegal activities include extortion or „revolutionary taxes", kidnapping and ransom, theft, smuggling, petty crime, pirating and counterfeiting goods. For profit, terrorists often operate legal businesses. As a source of funding lot of terrorist groups rely on the support of a symphatetic population or constituency. This includes charitable donations, tapping into symphatetic diaspora communities living overseas and relying on membership dues.[21]
According to Bell, there are four sorces of terrorist funding: contributions from sympathisers, finance derived from crime, finance from legal businesses, and funding from the assistance of

a foreign government. These four sources might suggest four different models of terrorist funding, in theory: the Popular Support model (where funding comes from donations), the Criminal Proceeds model (where funding is derived from crime), the Entrepreneurial model (where businesses generate funding) and the State Sponsor model (where funding comes from a foreign state). Bell also adds that this categorisation would be simplistic and misleading. Suggesting a more sophisticated model, where finance comes from multiple sources and where oppurtunity is the main factor which influences the combination of funding sources for a particular group is a more realistic approach.[22]
According to the Emerging Terrorist Financing Risks FATF REPORT of October 2015, the traditional terrorist financing methods and techniques are private donations, abuse and misuse of non-profit organisations, proceeds of criminal activity, extorting local and diaspora populations and businesses, kidnapping and ransom, self-funding, legitimate commercial enterprise, state sponsorship of terrorism.[23] The traditional methods and techniques described above continue to be prevalent today and are still significant risks.[24] According to the FATF REPORT emerging terrorist financing threats and vulnerabilities are are foreign terrorist fighters (FTFs), fundraising through social media, new payment products and services, exploitation of natural resources.[25] In this article, I introduce the latest techniques and sources of terrorist financing while following the categorisation of the emerging terrorist financing threats and vulnerabilities of the Emerging Terrorist Financing Risks FATF REPORT of October 2015, and I add other varied sources.

1. Emerging terrorist financing threats and vulnerabilities

IV.1 Foreign Terrorist Fighters (FTFs)

A foreign fighter is “an individual who leaves his or her country of origin or habitual residence to join a non-State armed group in an armed conflict abroad and who is primarily motivated by ideology, religion, and/or kinship”.[26] The issue of FTFs is not new, but the recent scale related to Syria and Iraq is worrying. They are not considered a significant source of funding for ISIS or Al-Nusrah Front at the moment, but they contribute to the larger terrorist financing threat posed by these groups. They are one of the main forms of material support to terrorist groups. The two most common methods used to raise funds for FTFs are self-funding by individuals and funding by recruitment/facilitation networks.
FTFs generally have modest funding needs. These include transportation, accommodation while in route, outdoor clothing, etc. To finance their travel to conflict zones, individuals often use funds from legitimate sources (e.g., employment income, social assistance, family

support, bank loans). In some cases, small businesses were established and used to generate revenue that supported FTF travel. Some jurisdictions have also noted the sudden sale of assets including personal belongings and assets purchased on credit just before the FTFs planned travel. Family and associates have also intentionally or unintentionally transferred their legitimately obtained funds to individuals engaged in conflict. To travel to conflict zones and join terrorist groups, recruitment networks and individuals facilitate FTFs. Family, friends or facilitation networks also provide financial support to FTFs once they start their journey. Most groups are informal or ad hoc, depending on what kind of support is needed by the FTF and there are often links between facilitators in the home country and areas bordering the conflict zone. FTFs have used some of the traditional methods and techniques to move and get access to funds. These mainly include the physical movement of cash, use of ATMs to access funds from bank accounts and use of MVTS. [27]
In March 2019 The Islamic State in Iraq and the Levant was militarily defeated in the Syrian Arab Republic.[28]According to the UN Security Council report of 15 July 2019: „The issues of foreign terrorist fighters, dependants, returnees, relocators and "frustrated travellers"… remain acute. Up to 30,000 of those who travelled to the so-called "caliphate" may still be alive, and their future prospects will be of international concern for the foreseeable future. Some may join Al-Qaida or other terrorist brands that may emerge. Some will become leaders or radicalizers, including in prisons if they are successfully prosecuted in Member States that are unable to manage this challenge within their penal systems."[29] According to Clarke , the threat posed by returning foreign fighters to their countries of origin has been lower than anticipated, but there is still a significant number of militants unaccounted for, some of whom may travel to other conflict zones and serve as force multipliers for jihadist groups fighting civil wars or insurgencies in weak and failed states. There is also the question of what will happen to Islamic State members being held in detention camps throughout northeast Syria and elsewhere. 2020 may also signal an uptick in terrorism perpetrated by Shia militants. Iran remains the primary state sponsor of terrorism in the world today.[30]

IV.2 Fundraising through social media

Terrorists exploit the widespread access and the anonymity of the internet, especially the rapid growth of social media, to raise funds from sympathetic individuals on a global scale. The phenomenon is a growing terrorist financing threat. Terrorist organizations spread their propaganda by social network, and reach out to sympathisers. They also use social networks for fundraising campaigns. Terrorists are able to reach a wide audience trough peer-to-peer

horizontal communication (such as Facebook, Twitter, Instagram etc.) and sometimes that continues through mobile messenger applications (such as WhatsApp or Viber) and even more secure communication networks (such as Surespot). Terrorists' use of organized crowdfunding is also a growing terrorist financing risk.[31] Terrorist financing on social media can take several forms, donors may sometimes not even realize, that they are financing terrorists, because terrorists also conduct fundraising under fake charities, where donors believe they donate for humanitarian purpose. Platforms of social media are mouthpieces for broadcasting explicit calls for financial support. Terrorist supporters direct potential funders to communication platforms. Terrorists encourage donors to use encrypted mobile applications[32], to hide from external surveillance. This means serious difficulty for efforts against terrorist financing.[33]

27 jurisdictions responded to the questionnaire of the APG/MENAFATF SOCIAL MEDIA & TERRORISM FINANCING REPORT of January 2019 and provided case examples of terrorist financing through the abuse of social media services. These 27 cases show social networking services (e.g. Facebook), content hosting services (e.g. YouTube), crowdfunding services (e.g. GoFundme.com) and Internet Communication Services (e.g. WhatsApp) are being abused in a variety of ways for terrorist financing, as follows: „Social networking and content hosting services are primarily used to solicit donations, promote terrorism through propaganda and radicalization. Consistent with the current limited integration of payment methods in these services, most cases provided as part of the report show donated funds are moved using traditional payment methods i.e. banks. Internet communication services were used in many cases to privately communicate with campaigners or terrorist groups. They mainly discussed means of support and payment methods. The vulnerabilities of these services, for example, encrypted communication and the number of active users, are factors driving their abuse for terrorist financing. Crowdfunding services were used in a number of cases, with campaigners often disguising the use of funds for humanitarian causes. These services often integrated traditional and new payment services, which due to their vulnerabilities may hinder terrorist financing detection and investigation by competent authorities."[34]
Fundraising advertisements are usually planted in social networks and thematic sites, as well as in specialised media, closed forums and sent in private messages. To obscure the true purposes of fundraising, these advertisements usually do not contain direct references to fundraising for terrorist financing, but use ambiguous language or the pretext of collecting funds for charitable and humanitarian purposes. These fundraising advertisements and the financial details may be in other formats rather than in a text (e.g. as an image or video), which makes it impossible to detect them through standard search engines and makes it challenging to identify sites that contain these advertisements, as well as to explore

advertisements using known financial details.[35]
Charities play such a big role in terrorist financing, because charitable giving, „zakat" is one of the five pillars of Islam.[36] It is the compulsory giving of a set proportion of the believer's wealth to charity. While most of these charities in the Muslim world exist to help the poor and spread the message of the religion of Islam, unfortunately they have also been used, especially in wealthy Middle Eastern nations, to finance jihad. Weeding out ill-intentioned charities from the benevolent is a difficult job.[37]

IV.3 New payment products and services

According to the Emerging Terrorist Financing Risks FATF REPORT of October 2015 new payment products and services are virtual currencies, prepaid cards and internet-based payment services.[38]
New Payment Methods include the use of Internet-Based Payment Services such as E-money, PayPal, and Bitcoin.[39]
According to the Emerging Terrorist Financing Risks FATF REPORT of October 2015 electronic, online and new payment methods pose a vulnerability which may increase over the short term with the growth of the overall use of these systems. Many of these systems can be accessed globally and used to transfer funds quickly. A number of online payment systems and digital currencies are also anonymous by design, making them attractive for terrorist financing, particularly when the payment system is based in a jurisdiction with a comparatively weaker anti money laundering /counter terrorist financing regime. Virtual currencies represent a great opportunity for financial innovation, but they have also attracted the attention of various criminal groups, and may pose a risk for terrorist financing. This technology allows for anonymous transfer of funds internationally. While the original purchase of the currency may be visible (e.g., through the banking system), all following transfers of the virtual currency are hard to detect. [40] There are „similar regulatory challenges in the fight against money laundering, terrorist financing and tax evasion via cryptocurrencies."[41] These are the following: Anonymity: „…the anonymity prevents cryptocurrency transactions from being adequately monitored, allowing shady transactions to occur outside of the regulatory perimeter, allowing criminal organisations to use cryptocurrencies to obtain easy access to "clean cash" (both cash in/out)."[42] The cross-border nature of cryptocurrencies, crypto markets and crpyto players. „There is often no central intermediary, such as an issuer, that would normally be the focal point of regulation."[43] Cryptocurrencies are falling between the cracks: „There are simply no rules

unveiling the anonymity associated with crypto-currencies, making the question whether they are taken at the right level or to whom they apply a superfluous one. Because of the absence of rules unveiling anonymity, more substantive rules that currently could already have cryptocurrencies in scope completely miss effect."[44] Also, there is a difficult dividing line with cybersecurity, data protection and privacy.[45] Further: „… legislative action should always be proportionate so that it addresses the illicit behaviour while at the same time not strangling technological innovation at birth." [46]

IV.4 Virtual Currencies

Financial transactions on the internet are on the rise. As Dávid Tóth warns: „Newer type of payment instruments, virtual currencies appear (e.g. bitcoin, Litecoin etc) appear and their legal status is not fully clear. On one hand the development of information technology made it easier to undertake financial services, on the other hand offenders have more and more option to misuse[47] these."[48]

Virtual currencies -which include cryptocurrencies such as Bitcoin, as well as a range of other digital value-transfer methods –are innovative new technologies that enable digital transactions and the delivery of financial products and services in new online networks, environments and marketplaces."[49] They have features that present risks for facilitating criminality, including money laundering and terrorist financing. The borderless, peer-to-peer (P2P) nature of certain virtual currencies offers the prospect for terrorists to transfer funds outside the regulated sector and beyond the purview of anti-money laundering and counter terrorist financing authorities.[50] Terrorists can use the Dark Web for fundraising, money transfers, and illegal purchase of explosives and weapons, using virtual currencies like Bitcoin and other crypto-currencies. For example, the "Fund the Islamic Struggle without Leaving a Trace" is a Deep Web page which invites donations for Jihad through transactions to a particular Bitcoin address. A PDF document posted online under the pseudonym of Amreeki Witness titled "Bitcoin wa Sadaqat alJihad," which translates to "Bitcoin and the Charity of Violent Physical Struggle," is a guide for using the Dark Web for secretive financial transactions.[51]

There are documented instances of virtual currencies' illicit use in cybercrime and in encrypted Dark Web marketplaces. However, there are still only a few documented and confirmed cases of terrorist financing involving virtual currencies. In their current form and at current levels of adoption, they may not present terrorists with substantial advantages over other methods of funding and financing they already use. Nevertheless, the public record

shows that religiously and politically-inspired extremists have utilised virtual currencies, if in relatively low-volume and unsystematic fashion, and may be seeking to expand their use. In the near future, terrorists' use of virtual currencies is most likely to involve occasional use for specific and limited purposes, including: raising funds or procuring illicit items on the Dark Web; soliciting donations in crowdfunding campaigns conducted on social media and encrypted messaging platforms; and transmitting funds internationally among members of terrorist networks using P2P value transfers.[52]

While there have been isolated instances of terrorist groups and their supporters soliciting funds in virtual currencies and using them to move funds or purchase goods or services, according to the 2018 NATIONAL TERRORIST FINANCING RISK ASSESSMENT (2018 NTFRA): „virtual currencies do not currently present a significant terrorist financing risk, but bears close monitoring as it is only likely to grow. However, lack of regulation and supervision in most jurisdictions worldwide exacerbates the illicit finance and sanctions evasion risks that virtual currency payments present."[53] Tom Keatinge and Florence Keen have also judged the terrorist financing risks of cryptocurrency low, but they recognise the potential for abuse: „In light of Facebook's recent announcement of plans to launch its own cryptocurrency 'Libra', the convergence of social media and cryptocurrency is inevitably attracting considerable scrutiny and remains an area to watch regarding the potential for terrorist-financing abuse."[54]

Cryptocurrencies are introducing new forms of crowdfunding, making, in most cases, a clear distinction between crowdfunding online campaigns to finance terrorism behind a false intent and those made for explicit militaristic purposes. Crowdfunding campaigns requiring donations in digital currencies are more explicit about their terrorist financing purposes. These campaigns do not encourage interaction among users, but rather provide instructions on how to keep themselves as anonymous as possible.[55]

At the end of January 2019 the military wing of Hamas, the al-Qassam Brigades, called on its supporters to send Bitcoin to the group. Soon after announcing its intention to crowdfund through Bitcoin, the al-Qassam Brigades posted infographics about Bitcoin on social media and provided a Bitcoin address to which the donors could send funds. Within a day, the Hamas digital wallet received roughly $900, although it can not be verified if all funds came from external parties. Most donations were less than $100, although a few were larger. Then, days later, the group posted an additional Bitcoin address. In less than a week, its wallets received over $2,500 worth of Bitcoin.[56] Later Hamas changed the donation mechanism, with its website generating a new digital wallet with every transaction. Originally, al-Qassam Brigades asked donors to send bitcoin to a single digital address, or wallet. This makes it harder for companies around the world to keep tabs on the group's cryptocurrency financing. A single digital wallet can be red-flagged to cryptocurrency exchanges, in theory allowing

them to prevent funds moving through their systems to that destination. But a different wallet for each donation makes this so-called tagging far more complicated. Between March 26 and April 16, 0.6 bitcoin – worth around $3,300 – was sent to the website-created wallets. The fundraising campaign has raised around $7,400 in four months.[57]
In the first five months of 2020, crypto thefts, hacks, and frauds totaled $1.36 billion, indicating 2020 could see the greatest total amount stolen in crypto crimes outside 2019's $4.5 billion. Coronavirus-inspired fraud is generally executed by luring victims off legitimate platforms into chat rooms where payment in bitcoin can be requested. COVID-19-related phishing sites were found to be the most popular COVID-19 related products sold on the dark web; dark web PPE sales have been mostly unsuccessful.[58]

IV.5 The risk of Stablecoins

Stablecoins are cryptocurrencies that are increasingly gaining traction. The are much more fixed than normal cryptocurrencies. This is because their values are pegged to other assets such as the US dollar or gold. In general, a stablecoin is a cryptocurrency that is collateralized to the value of an underlying asset. As a result of this, stablecoins enjoy the many benefits of being a cryptocurrency (such as transparency, security, privacy, etc.) without the extreme volatility that comes with most other types of digital coins. Stablecoins aim to mimic traditional, stable currencies, in the form of digital money. What that underlying asset may be varies from coin to coin.[59] The FATF recognised that these stablecoins have the potential to spur financial innovation and efficiency and improve financial inclusion. However, like other large-scale value transfer system, stablecoins have potential to be abused for money laundering or terrorist financing. The FATF found that its Standards apply to stablecoins and a range of businesses in a stablecoin arrangement will have Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism obligations. The FATF highlights that it is important that money laundering/terrorist financing risks are analysed in an ongoing and forwardlooking manner and are mitigated before stablecoins are launched.[60] The FATF has found that stablecoins share many of the same potential money laundering/terrorist financing risks as some virtual assets, in virtue of their potential for anonymity, global reach and layering of illicit funds. Depending on how they are designed, they may allow anonymous peer-to-peer transactions via unhosted wallets. These features present money laundering/terrorist financing vulnerabilities, which are increased if there is mass adoption.[61]

IV.6 Prepaid Cards

The increasing use of prepaid cards and other magnetic-stripe products to hide illicit proceeds, launder money and to fund acts of terrorism, is an increasing threat.[62] What are prepaid cards? "Prepaid cards are cards with data encoded directly in the card, or stored remotely, that are preloaded with a fixed amount of electronic currency or value. While there are a wide variety of prepaid cards, the category of card of most concern is open-loop cards where funds can be withdrawn at ATMs worldwide."[63] With a prepaid card, one can load a balance ahead of time and use it anywhere one's card network—Mastercard, Visa, Discover, or American Express—is accepted. In that respect, it's very much like a debit card, but without the bank account attached.[64] Prepaid cards are replacing travellers' cheques as a method of moving money offshore. These cards can be loaded domestically via cash or non-reportable electronic methods and carried offshore inconspicuously with no requirement to declare their movement across the border. When one arrives in a high-risk country or transit country for terrorist financing, then the funds can be converted back to cash through multiple offshore ATM withdrawals, restricted only by ATM withdrawal limits. Once a loaded card has been carried offshore, funds are accessible with minimal chance of detection.[65]

IV.7 Internet based payment services

What are internet based payment services? "Internet-based payment services provide mechanisms for customers to access, via the Internet, prefunded accounts which can be used to transfer the electronic money or value held in those accounts to other individuals or businesses which also hold accounts with the same provider."[66] Pre-funded accounts that consumers use for online auction payments are among the most dominant Internet based payment services. Recipients may or may not be required to register with the payment service provider to receive a funds transfer. Some terrorist financing cases involving low-value transactions via online payment systems such as PayPal have also been linked to a number of terrorist suspects. The extent to which these transactions have been used to finance terrorism is unclear. Terrorist suspects have been observed using multiple online payment accounts, combining both verified and guest accounts. Payments appear to be linked to online purchases of equipment and clothing prior to the departure of persons travelling to conflict zones rather than direct payments to associates to fund terrorist activities.[67] According to the FATF REPORT Emerging Terrorist Financing Risks October 2015 the use of an online payment system to assist in terrorist financing is more of a reflection of the prevalence of this payment system in the wider financial system rather than

any indication that online payment systems are more vulnerable to terrorist financing.[68] Islamic militants based in the Middle East used bitcoin and online-payment services such as PayPal to fund terrorist activities in Indonesia, in 2017: „…militants sent the money to their terror cells across Indonesia, largely in Java, through PayPal and bitcoin exchanges. Since internet access is limited in rural areas, they would have to change virtual money back to cash to pay for the real-life transactions…"[69]

IV.8 Exploitation of natural resources

As FATF states, criminal activity related to this sector includes extortion, smuggling, theft, illegal mining, kidnapping for ransom, corruption and other environmental crimes.[70] Taliban and ISIS made dollar millions from mining Afghan minerals.[71] Groups that are involved in illegal logging and mining include the Taliban and the Haqqani network in Afghanistan, FARC and other leftist guerrillas and rightist paramilitaries in Colombia, the RUF (Revolutionary United Front) in Sierra Leone, and Khmer Rouge in Cambodia, and many other groups.[72]
Some terrorist organizations fund themselves by poaching and by the associated illegal wildlife trafficking. Wildlife poaching is a very lucrative and the least-riskycriminal venture, so it is a very comfortable income for terrorist financing. [73]

IV.9 Other varied revenue streams

In Sweden, loans have been used as as a way to finance terrorism, which primarily are raised by individuals who are travelling to other countries to join terrorist organisations. For example, student loans, quick (unsecured) loans and business loans are the types of loans that have been abused for terrorist financing purposes.
Value addad tax (VAT) fraud is also a lucrative method to finance terrorism. This type of fraud can generate very large sums, particularly in consumer goods that are easily resold. These schemes often involve designated 'fall-guys' who take the legal and financial consequences when the fraud is detected.
Social insurance fraud and frauds related to car leasing and counterfaited goods are also used to finance terrorism. [74]

1. Virtual environments/MMOs

The ease in which MMOs[75] such as Second Life, World of Warcraft and Entropia Universe can be used for crimes such as money laundering, fraud and terrorist financing and the opportunity they offer for allowing large sums of money to be moved across national borders without restriction and with little risk of being detected are raising concerns."[76]At the moment, these virtual environments are not subject to the strict financial controls and reporting requirements of the real world, so they offer an excellent opportunity for criminals and terrorist financers to carry out their illegal activities unchecked and with impunity.[77]

1. Some Examples for sources of funding

VI.1 ISIS' sources of funding

The Islamic State has been described as the wealthiest terrorist group in history.[78] ISIS earned revenue primarily from five sources, listed in order of magnitude: 1. illicit proceeds from occupation of territory, such as bank looting, extortion, control of oil fields and refineries, and robbery of economic assets and illicit taxation of goods and cash that transit territory where ISIS operates; 2. kidnapping for ransom; 3. donations including by or through non-profit organisations; 4. material support such as support associated with FTFs and 5. fundraising through modern communication networks. These revenue streams are/were inconsistent and shift based on the availability of economic resources and the progress of coalition military efforts against ISIS. [79] Two sources of revenue generated the lion's share of its war chest: oil and taxation (that incudes extrortion). ISIS' overall 2015 revenues have been estimated to range from $1 billion to $2.4 billion.[80]
With the fall of Baghuz, Syrian Arab Republic, in March 2019, the geographical "caliphate" of Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) has ceased to exist and the group has continued its evolution into a mainly covert network.[81]
ISIS is reported to lack liquid funds to run operations and therefore to be exploring ways to raise money. It has been undertaking new criminal activity and benefiting from funds that it had generated through legitimate businesses. With the end of the "caliphate", some ISIS leaders in the Syrian Arab Republic have been dispersed to other areas around the country, and the group was seeking to transfer money to them while concealing their locations. This is the priority for available ISIS financial resources. The Islamic State is estimated to have

between $50 million and $300 million remaining from the revenues of the “caliphate”.[82]

VI.2 Boko Haram’s sources of funding

Boko Haram, like other terrorist organizations, depends on resources to carry out its activities. Several methods, instruments, and strategies have been used by Boko Haram to finance its activities across the region. These sources, as detailed above, include membership contributions, granting loans to members, support from local and international sympathizers, as well as other black-market operations such as the trafficking of persons, narcotics, arms sale, armed robbery, kidnapping, and other unverified sources such as the collection of taxes in areas perceived to be under their control, and the control of the agricultural activities in the Lake Chad region. These methods and channels have assisted the terrorist organization with recruiting more members and consolidating its position.[83]

VII. The effect of the coronavirus pandemic on terrorist financing and its online aspects

The kex findings of the FATF regarding the problem are the following: The increase in COVID-19-related crimes, such as fraud, cybercrime, misdirection or exploitation of government funds or international financial assistance, is creating new sources of proceeds for illicit actors. Measures to contain COVID-19 are impacting on the criminal economy and changing criminal behaviour so that profit-driven criminals may move to other forms of illegal conduct. The COVID-19 pandemic is also impacting government and private sectors’ abilities to implement anti-money laundering and counter terrorist financing obligations from supervision, regulation and policy reform to suspicious transaction reporting and international cooperation. These threats and vulnerabilities represent emerging money laundering and terrorist financing risks. Such risks could result in: Criminals finding ways to bypass customer due diligence measures; Increased misuse of online financial services and virtual assets to move and conceal illicit funds; Exploiting economic stimulus measures and insolvency schemes as a means for natural and legal persons to conceal and launder illicit proceeds; o Increased use of the unregulated financial sector, creating additional opportunities for criminals to launder illicit funds; Misuse and misappropriation of domestic and international financial aid and emergency funding; Criminals and terrorists exploiting COVID-19 and the associated economic downturn to move into new cash-intensive and high-liquidity lines of business in developing countries. Anti-money laundering and counter terrorist financing

policy responses can help support the swift and effective implementation of measures to respond to COVID-19, while managing new risks and vulnerabilities. These responses include: Domestic coordination to assess the impact of COVID-19 on anti-money laundering and counter terrorist financing risks and systems; Strengthened communication with the private sector; Encouraging the full use of a risk-based approach to customer due diligence; Supporting electronic and digital payment options.[84]

According to the survey of Moneyval[85], it appears that during the COVID-19 restrictions, the overall level of criminality remained stable or slightly decreased. This was a result of restrictions in physical movement and cross-border travelling. However, in case of a limited number of crimes, a rise was reported. While some trends have been noted, as described below, it is still pre-mature to devise any typologies, as the COVID-19 crisis is novel, and authorities do not yet have sufficient information on their hands. There was no reported increase in crimes related to drug trafficking, terrorist financing, abuse of NPOs and insider trading. On the other hand, several jurisdictions highlighted instances where medicrime, cybercrime and corruption grew. All jurisdictions noted a significant and rapid growth in the number of frauds related to COVID-19 and the adaptation of well-known fraud to the new (confined and more remote) lifestyle of individuals and businesses. Despite the economic downturn, illicit financial flows continue to run, criminals seeking to exploit temporary weakness in anti-money laundering and counter terrorist financing controls of financial institutions, designated non-financial businesses and professions and virtual asset service providers (VASPs). Due to the financial standstill caused by preventing further spread of COVID-19 pandemic there is a risk that anti-money laundering and counter terrorist financing measures will be relaxed or considered less of priority in order to boost the economy and expedite process of payments.[86]

VIII. Conclusion

A country’s regime to counter money laundering and terrorist financing has three primary objectives. The first is to deter money launderers and terrorist financiers from using a country’s financial system for illicit purposes. The second is to detect money laundering and terrorist financing when and where they occur, and the third is to prosecute and punish those involved in such schemes.[87] Because money laundering and terrorist financing are complex crimes, multiple national agencies must be involved in the various aspects of preventing, detecting, and prosecuting them. The specific agencies involved may vary from country to country, but the collaboration of the following areas is needed for an effective, overall

AML/CFT regime: legislature; executive branch or ministries; judiciary; law enforcement, including police, customs, and so forth; FIU; supervisors of banks, including the central bank, of other financial institutions, and of DNFBPs. It is important to establish a unified set of objectives and priorities for the overall regime, and to have collaboration and coordination among the various public sector constituencies.[88] Legislation may not be enough to combat terrorist financing, even with improvements in compliance, anti-money laundering/counter-terrorist financing legislation may remain less than effective in many countries for three main reasons: First, many developing countries' economies are cash-based. Direct cash payments often leave no paper trail and this makes enforcement of any regulations around monetary flows impossible. Second, the ways in which terrorist organisations fund themselves are evolving. Similarly to organised crime, terrorists adapt quickly, they recognise financing opportunities and utilise small-scale sources of funds. Third, the cost of perpetrating acts of terrorism are decreasing, as terrorist tactics are changing, groups increasingly rely on self-funded individuals.[89] Terrorist financing needs to be countered in an efficient way, as this is a key phenomenon that lets terrorist groups to thrive. Terrorists are continuously increasing and evolving their ability to diversify and renew not only the source of their funds, but also the channels and instruments they use to transfer those funds. Efficient coordination and cooperation among financial intelligence units, law enforcement entities and intelligence services, and to ensure strong political commitment on all levels is essential. Given its transnational nature, terrorist financing needs to be analysed and assessed not only from a national perspective but also from a sectoral, regional, supranational and even global perspective. Financial assets continue to adapt to the globalized nature of the economy and of financial systems, and regional, supranational and global risk assessments are needed. An international approach to countering terrorism and terrorist financing has become increasingly important.[90] Keeping up to date with the latest and constantly evolving techniques and sources of terrorist financing is crucial in the fight against terrorism and terrorist financing.

[1] The „sources and techniques of terrorist financing" or „a terrorizmus finanszírozásának forrásai és technikái" in Hungarian is Gál's phrasing. István László Gál: A terrorizmus finanszírozásának fogalma és technikái a XXI. században, Szakmai Szemle, No. 2, (2016), 91.

[2] „Coronaviruses (CoV) are a large family of viruses that cause illness ranging from the common cold to more severe diseases. A novel coronavirus (nCoV) was identified on 7

January 2020 and was temporarily named “2019-nCoV”. It was subsequently named the “COVID-19 virus”.
WHO announced COVID-19 outbreak as a pandemic on 11 March 2020.” https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19 (accessed 05 December 2020)

[3] COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing – Risks and Policy Responses, Paris FATF, 2020, 4. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/COVID-19-AML-CFT.pdf (accessed 05 December 2020)

[4] Rahul De’ – Neena Pandey – Abhipsa Pal: Impact of digital surge during Covid-19 pandemic: A viewpoint on research and practice, International Journal of Information Management Vol. 55, (2020), 1.

[5] Covid 19 and E-commerce: Findings from a survey of online consumers in 9 Countries. United Nations Conference on Trade and Development, 2020, 4. https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstictinf2020d1_en.pdf (accessed 05 December 2020)

[6] On crimes committed by computer in detail: Zoltán Nagy: Bűncselekmények számítógépes környezetben, Budapest, Ad Librum, 2009.

[7] Zoltán András Nagy: A kiber-háború új dimenzió – a veszélyeztetett állambiztonság, in Gyula Gaál – Zoltán Hautzinger (eds.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Vol. 13: Tanulmányok. „A biztonság rendészettudományi dimenziói – változások és hatások” című tudományos konferenciáról, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határır Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2012, 221-235.

[8]Sean McCrossan: Combating the Proliferation of Mobile and Internet Payment Systems as Money Laundering Vehicles, CAMS-FCI, 2015, 15.

https://www.acams.org/wp-content/uploads/2015/08/Combating-the-Proliferation-of-Mobile-and-Internet-Payment-Systems-as-ML-Vehicles-S-McCrossan.pdf (accessed 05 December 2020)

[9] Viorel Pasca – Daniela Simona Orza: Terrorism: between the need for funding and obtaining funding sources, Journal Of Eastern-European Criminal Law No.1 (2019), 227.

[10] István László Gál: A tőkepiac büntetőjogi védelme Magyarországon, Pécs, Kódex Nyomda

Kft., 2019, 153.

[11] Michael Freeman: The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology, Studies in Conflict and Terrorism Vol. 34, No. 6, (2011), 462.

[12] István László Gál: A tőkepiac büntetőjogi védelme Magyarországon, Pécs, Kódex Nyomda Kft., 2019, 153.

[13] Arabinda Acharya: Targeting Terrorist Financing: International Cooperation and New Regimes, London and New York, Routledge, 2009, 7.

[14] Angela Irwin – Jill Slay: Detecting Money Laundering and Terrorism Financing Activity in Second Life and World of Warcraf, in Craig Valli (ed.): Proceedings of the 2010 International Cyber Resilience Conference ICR2010, Perth, Edith Cowan University, 2010, 41-42.

[15] Maria Bergström: The Global AML Regime and the EU AML Directives: Prevention and Control, in Colin King – Clive Walker – Jimmy Gurulé (eds.): The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law, London, Palgrave Macmillan, 2018, 35.

[16] https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/ (accessed 05 December 2020)

[17] https://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/ (accessed 05 December 2020)

[18] FATF REPORT: Terrorist Financing Risk Assessment Guidance, Paris, FATF, 5. www.fatf-gafi.org/publications//methodsandtrends/documents/Terrorist-Financing-Risk-AssessmentGuidance.html (accessed 05 December 2020)

[19] István László Gál: Bejelentés vagy feljelentés? A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatok és kötelezettségek, Budapest, Penta Unió, 2009, 169-171

[20] Ulrich Sieber – Benjamin Vogel: Terrorismusfinanzierung: Prävention im Spannungsfeld von internationalen Vorgaben und nationalem Tatstrafrecht, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Berlin, Duncker & Humblot, 2015, 10.

[21] Freeman: The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology, 465-470.

[22] R. E. Bell: The Confiscation, Forfeiture and Disruption of Terrorist Finances, Journal of

Money Laundering Control, Vol. 7, No. 2, (2003), 106-107.

[23] FATF REPORT: Emerging Terrorist Financing Risks, Paris, FATF, 2015, 13-20. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf (accessed 05 December 2020)

[24] Ibid., 23.

[25] Ibid., 30-31.

[26] Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Academy Briefing No. 7—Foreign Fighters under International Law, Geneva, 2014, 3. cited by Foreign Terrorist Fighters Manual for Judicial Training Institutes South-Eastern Europe. Vienna, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2017, 3.

https://www.unodc.org/documents/frontpage/2017/Foreign_Terrorist_Fighters.pdf (accessed 05 December 2020)

[27] FATF REPORT: Emerging Terrorist Financing Risks, Paris, FATF, 2015, 24-30. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf (accessed 05 December 2020)

[28] S/2019/570 Twenty-fourth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities, United Nations Security Council, 2019, 5.

[29] Ibid., 6.

[30] https://www.fpri.org/article/2020/01/trends-in-terrorism-whats-on-the-horizon-in-2020/ (accessed 05 December 2020)

[31] FATF REPORT: Emerging Terrorist Financing Risks, Paris, FATF, 2015, 30-31. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf (accessed 05 December 2020)

[32] More on the topic: István László Gál – Márton Tibor Serbakov: How Acts of Terrorism are

Financed and Orchestrated in Secrecy Today: Criminal Offenses, Donations, Legal Businesses and Smartphone Applications, Journal Of Eastern-European Criminal Law No.1 (2019), 66-76.

[33] https://www.cnbc.com/2017/12/18/social-media-propaganda-terror-financiers-operate-on-internet.html (accessed 05 December 2020)

[34] Social Media & Terrorism Financing Report, Sydney South, APG/MENAFATF, 2019, 1. http://menafatf.org/sites/default/files/FINAL-TM-SF-en.pdf (accessed 05 December 2020)

[35] FATF REPORT: Emerging Terrorist Financing Risks, Paris, FATF, 2015, 32. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf (accessed 05 December 2020)

[36] John Roth – Douglas Greenburg – Serena Wille: National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States: Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission, National, Washington D.C., Commission on Terrorist Attacks upon the United States, 2004, 21. https://govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf (accessed 05 December 2020)

[37] https://www.cfr.org/backgrounder/tracking-down-terrorist-financing (accessed 05 December 2020)

[38] FATF REPORT: Emerging Terrorist Financing Risks, Paris, FATF, 2015, 35-38. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf (accessed 05 December 2020)

[39] Sylvia Windya Laksmi: Terrorism Financing And The Risk Of Internet-Based Payment Services In Indonesia, Counter Terrorist Trends and Analyses Vol. 9, No. 2, (2017), 21.

[40] FATF REPORT: Emerging Terrorist Financing Risks, Paris, FATF, 2015, 35. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf (accessed 05 December 2020)

[41] Robby Houben – Alexander Snyers: Cryptocurrencies and blockchain: Legal context and implications for financial crime, money laundering and tax evasion, Brussels, Policy

Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies (European Parliament), 2018, 53.

http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150761/TAX3%20Study%20on%20cryptocurrencies%20and%20blockchain.pdf (accessed 05 December 2020)

[42] Ibid., 53.

[43] Ibid., 54.

[44] Ibid., 54

[45] Ibid., 55.

[46] Ibid., 56.

[47] More on the options of misuse of virtual currencies: Dávid Tóth: A virtuális pénzekkel kapcsolatos visszaélések, in Noémi Emőke Baráth – József Mezei (eds.)? Rendészet-Tudomány-Aktualitások: A rendészettudomány a fiatal kutatók szemével, Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége Rendészettudományi Osztálya, 2019. 242-250.

[48] Dávid Tóth: Credit card fraud with a comparative law approach, International Scientific Conference "Towards a Better Future: Democracy, EU Integration and Criminal Justice", Conference Proceedings, Volume I, Bitola, Faculty of Law – Kicevo, University "St. Kliment Ohridski" – Bitola, 2019. 232.

[49] Tom Keatinge – David Carlisle – Florence Keen: Virtual currencies and terrorist financing: assessing the risks and evaluating responses, Brussels, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2018, 9.

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604970/IPOL_STU(2018)604970_EN.pdf (accessed 05 December 2020)

[50] Ibid., 9.

[51] Gabriel, Weimann: Terrorist Migration to the Dark Web, Perspectives on Terrorism Vol. 10, No. 3, (2016), 42. o.

[52] Tom Keatinge – David Carlisle – Florence Keen: Virtual currencies and terrorist financing: assessing the risks and evaluating responses, Brussels, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2018, 9.

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604970/IPOL_STU(2018)604970_EN.pdf (accessed 05 December 2020)

[53] National Terrorist Financing Risk Assessment, 2018, 3.

https://home.treasury.gov/system/files/136/2018ntfra_12182018.pdf (accessed 05 December 2020)

[54] Tom Keatinge – Florence Keen: Social Media and Terrorist Financing: What are the Vulnerabilities and How Could Public and Private Sectors Collaborate Better? Global Research Network on Terrorism and Technology: Paper No. 10, London, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2019, 8.

https://rusi.org/sites/default/files/20190802_grntt_paper_10.pdf (accessed 05 December 2020)

[55] https://www.itstime.it/w/cyber-jihad-and-terrorism-financing-new-methods-old-rules-by-daniele-maria-barone/ (accessed 05 December 2020)

[56] https://www.forbes.com/sites/yayafanusie/2019/02/04/hamas-military-wing-crowdfunding-bitcoin/#306575c34d7f (accessed 05 December 2020)

[57] https://www.jpost.com/middle-east/crypto-terror-financing-hamas-shifts-tactics-in-bitcoin-fundraising-587930 (accessed 05 December 2020)

[58] https://ciphertrace.com/spring-2020-cryptocurrency-anti-money-laundering-report/ (accessed 05 December 2020)

[59] https://www.cbinsights.com/research/report/what-are-stablecoins/ (accessed 05 December 2020)

[60] FATF Report 2019-2020, Paris, FATF, 2020, 14. www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/annual-report-2019-2020.html (accessed 05 December 2020)

[61] FATF Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on So-called Stablecoins, Paris, FATF, 2020, 2. www.fatf-gafi.org/publications/virtualassets/documents/report-g20-so-called-stablecoins-june-2020.html (accessed 05 December 2020)

[62] Growing Threat Of Electronic Money Laundering And Terrorism Financing: POIDN Alert No. 1/2017, Jakarta, United Nations Office on Drugs and Crime, (2017), 1.

http://www.unodc.org/documents/indonesia/publication/alert/POIDN_Alert_No._1_-_2017_-_English.pdf (accessed 05 December 2020)

[63] FATF REPORT: Emerging Terrorist Financing Risks, Paris, FATF, 2015, 36. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf (accessed 05 December 2020)

[64] https://www.investopedia.com/are-prepaid-cards-right-for-you-4590082 (accessed 05 December 2020)

[65] FATF REPORT: Emerging Terrorist Financing Risks, Paris, FATF, 2015, 36-37. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf (accessed 05 December 2020)

[66] Ibid., 37.

[67] Ibid., 37-38.

[68] Ibid., 38.

[69] https://www.wsj.com/articles/bitcoin-paypal-used-to-finance-terrorism-indonesian-agency-says-1483964198 (accessed 05 December 2020)

[70] FATF REPORT: Emerging Terrorist Financing Risks, Paris, FATF, 2015, 39. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pd

f (accessed 05 December 2020)

[71] https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-22/taliban-islamic-state-make-millions-from-mining-afghan-minerals (accessed 05 December 2020)

[72] https://www.brookings.edu/articles/wildlife-and-drug-trafficking-terrorism-and-human-security/(accessed 05 December 2020)

[73] Balázs Elek: From poaching to financing terrorism: Thoughts on poaching endangering society, Journal of Eastern European Criminal Law No.1, (2016), 192-193.

[74] Terrorism financing – a summary, Finansinspektionen, 2016, 4.

https://www.fi.se/contentassets/1944bde9037c4fba89d1f48f9bba6dd7/terrorism-financing-summary-160315_eng.pdf (accessed 05 December 2020)

[75] „MMO is an online multiplayer game which a large number of people can play simultaneously.” https://plarium.com/en/blog/difference-between-mmo-and-mmorpgs/ (accessed 05 December 2020)

[76] Irwin – Slay: Detecting Money Laundering and Terrorism Financing Activity in Second Life and World of Warcraf, 43.

[77] Ibid., 41.

[78] Colin P. Clarke – Kimberly Jackson – Patrick B. Johnston – Eric Robinson – Howard J. Shatz: Financial Futures of the Islamic State of Iraq and the Levant Findings from a RAND Corporation Workshop, Santa Monica, RAND Corporation, 2017, 3.

https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf_proceedings/CF300/CF361/RAND_CF361.pdf (accessed 05 December 2020)

[79] FATF REPORT: Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), Paris, FATF, 2015, 12. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf (accessed 05 December 2020)

[80] Ibid., 8.

[81]S/2019/570 Twenty-fourth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities, United Nations Security Council, 2019, 3.

[82] Ibid., 7.

[83] Kangdim Dingji Maza – Umut Koldaş – Sait Aksit: Challenges of Combating Terrorist Financing in the Lake Chad Region: A Case of Boko Haram. *SAGE Open* (2020), 6. https://doi.org/10.1177/2158244020934494

[84] COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing – Risks and Policy Responses, Paris, FATF, 2020. 4. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/COVID-19-AML-CFT.pdf (accessed 05 December 2020)

[85] „The Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism – MONEYVAL is a permanent monitoring body of the Council of Europe entrusted with the task of assessing compliance with the principal international standards to counter money laundering and the financing of terrorism and the effectiveness of their implementation, as well as with the task of making recommendations to national authorities in respect of necessary improvements to their systems." https://www.coe.int/en/web/moneyval (accessed 05 December 2020)

[86] Committee Of Experts On The Evaluation Of Anti-Money Laundering Measures And The Financing Of Terrorism Moneyval: Money laundering and terrorism financing trends in MONEYVAL jurisdictions during the COVID-19 crisis, Strasbourg, Council of Europe, 2020, 5. https://rm.coe.int/moneyval-2020-18rev-covid19/16809f66c3 (accessed 05 December 2020)

[87]Pierre-Laurent Chatain – John McDowell – Cédric Mousset – Paul Allan Schott – Emile van der Does de Willebois: Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors, Washington, D.C., World Bank Publications, 2009, 3.

[88] Ibid., 9.

[89] http://visionofhumanity.org/news/combating-the-financing-terrorism/ (accessed 05 December 2020)

[90] Guidance manual for Member States on terrorist financing risk assessments, Vienna, United Nations, 2018, 1.https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/CFT%20Manual/Guidance_Manual_TF_Risk_Assessments.pdf (accessed 05 December 2020)

Molnár Péter: Az ENSZ 2020. évi E-Közigazgatási Jelentése – 1.rész: Metodológia és változások

1. Bevezetés

Az ENSZ E-government Survey (elektronikus közigazgatási felmérés) című, jellemzően kétévenként publikált jelentéseit mindig nagy érdeklődés övezi. A 2020-as, tizenegyedik alkalommal közzétett kiadvány rendhagyó, ugyanis a dokumentum kiegészítésre került az év elején felbukkant COVID-19 világjárványra vonatkozó, a digitális kormányzás szempontjából releváns információkkal.

Ennek megfelelően rövid sorozatomban a következő témaköröket ismertetem egy-egy rövidebb írás formájában: a jelentés elemzéseinek általános metodológiáját és annak legújabb változásait, külön kitérve az összetett mutatószámokra, a jelentés Magyarországról szóló megállapításait, valamint COVID-19 vonatkozásait.

Mivel a jelentés megállapításai általános hivatkozási alapot képeznek az e-közigazgatásra vonatkozó kutatások során, azok ismerete alapvető fontossággal bírhat a témát kutató szakemberek számára. Őszintén remélem, hogy az általam közzétett információkat többen fel tudják használni a jövőben munkájuk során.

1. A jelentések mutatószámai és módszertana

II.2 Az e-Government Survey születése és az első jelentés

Az 1760 és 1840 között lezajlott, első, klasszikus ipari forradalmat a gőzgépek és az általuk lehetővé vált tömegtermelés jellemezte. A második ipari forradalom középpontjában a gőzgépek szerepét az elektromos áram vette át. A harmadik – digitális – ipari forradalom az 1960-as években kezdődött, mérföldköveit pedig a félvezetők alkalmazásának kezdetei, a személyi számítógépek megjelenése, valamint az internet elterjedése jelentették. A negyedik, napijainkban is zajló ipari forradalom a digitális ipari forradalom egyenes

folytatása, lényegét éppen az előző korszak vívmányainak egyre nagyobb mértékű kombinálása, ezáltal pedig új technológiák rendkívül gyors kialakulása jellemzi. [1] Az ENSZ elismeri a negyedik ipari forradalom létét, egyben megerősíti, hogy a folyamat egyik legfontosabb ismérve az ún. *emerging technologies* körébe tartozó fejlesztések (így pl. a robotika, mesterséges intelligencia, big data, internet of things, felhőalapú számítástechnika stb.) konvergenciája.

Az ENSZ első, a tagállamok e-közigazgatási fejlettségét összehasonlító elemzése a digitális forradalom érett stádiumában született. 2001 márciusában, 122 ország részvételével került megrendezésre a kormányzás új alapokra helyezését célzó harmadik nemzetközi fórum,[2] melynek fő célkitűzése az új technológiák kormányzati alkalmazásának vizsgálata, egyben az e-közigazgatási jó gyakorlatok és ötletek megosztása volt. A fórum képezte az alapját az ENSZ Közgazdasági és Közigazgatási Divíziója (United Nations Division for Public Economics and Public Administration; UN-DPEPA) és az Amerikai Közigazgatási Szövetség (American Society for Public Administration; ASPA) által első ízben kibocsátott nemzetközi összehasonlító jelentésnek (Benchmarking E-government: A Global Perspective).[3] Az első jelentést évente-kétévente újabbak követték, a második kiadványtól kezdve már e-Government Survey címen. A dokumentumok – jellegükből fakadóan – mindig az előző jelentés óta eltelt időszakot vizsgálják, így a 2020. évi jelentés esetében a 2018-tól 2019-ig terjedő időintervallumról kaphatunk képet.

Az ENSZ már az első jelentésben hangot adott meggyőződésének, miszerint az internet – a személyi számítógépekhez hasonlóan – megkerülhetetlenné vált a napi ügyintézés során. Ennek tükrében nem meglepő, hogy a világ kormányzatai már az 1990-es évek közepétől különféle kezdeményezéseket hajtottak végre annak érdekében, hogy kiaknázzák az internet nyújtotta korlátlan lehetőségeket az irányítási folyamatok javításának és tökéletesítésének érdekében. A jelentést megalapozó tanulmány éppen ezért a technológia bevezetésére, fejlesztésére és a használat iránti elkötelezettségre fókuszált, azaz végső soron az egyes tagállamok e-közigazgatással összefüggő technikai környezetét, a további online fejlesztések megvalósítására irányuló képességét (összefoglalva: felkészültségét) térképezte fel. [4]

A jelentés a szakma és a kormányzat körében egyaránt kedvező fogadtatásra talált. Évről-évre egyre több nemzetközi szervezet (Európai Unió, OECD), egyetem (Brown University, Waseda University) vagy éppen nemzetközi vállalat (Accenture) publikált hasonló jelentéseket. Talán nem túlzás a 2000-es évek első évtizedét az e-közigazgatási jelentések évtizedének hívni.[5]

II.3 Mutatószámok

Az ENSZ két fő mutatója az E-Government Development Index, röviden az EGDI (eredetileg: Readiness, azaz készültségi index) és az EPI (E-Particiaption Index, magyarul leggyakrabban: e-részvételi index), mint komplex mutatószámok. A 2018-as jelentésben egy új mutatószám is bevezetésre került, ez a helyi szintre fókuszáló, ún. Local Online Services Index.

Az EGDI matematikailag az online szolgáltatásokkal való ellátottságot reprezentáló Online Szolgáltatások Indexből (Online Services Index; OSI), a Telekommunikációs Infrastruktúra Indexből Telecommunication Infrastructure Index; TII), valamint Humán Tőke Indexből (Human Capital Index; HCI) képezett normalizált számok matematikai átlaga. A másodlagos indexek indikátorai az évek során – a technika fejlődésének köszönhetően – értelemszerűen kisebb-nagyobb mértékben változtak, a továbbiakban kiindulási alapként a megelőző, 2018-as jelentésnek megfelelő állapotot ismertetem.

Az OSI egy összetett normalizált mutatószám, amelynek alapját az online szolgáltatások kérdőíve (Online Service Questionnaire; OSQ) képezi. A 2018. évi kérdőív 140 kérdésből állt. A kérdések kizárólag igennel vagy nemmel válaszolhatók meg, pozitív válasz esetén pedig további, mélyebb másodlagos (al-) kérdések nyílnak meg. Egy adott tagállamnak a kérdések alapján megszerezhető pontszáma 0 és 1 között helyezkedhet el.[6] A kérdőívben alapvetően három típusú kérdés található: egyes kérdések bizonyos információk online rendelkezésre állásának biztosítására (pl. e-részvételi tevékenységek, főbb kormányzati kiadások, a központi kormányzat szervezeti felépítése), mások egy-egy szolgáltatás, funkció meglétére (pl. azonosítási szolgáltatások és e-személyi igazolvány, közösségi média funkciók, honlaptérkép), míg megint mások az adott központi felületen elvégezhető tevékenységekre (pl. online adóbevallás vagy lakcím-megváltoztatás kezdeményezése) koncentrálnak.[7]

A TII öt, egyenlő súllyal bíró indikátor számtani átlaga. Az indikátorok a következők: a száz főre vetített internethasználók (azok a természetes személyek, akik a felmérést megelőző három hónap során legalább egy alkalommal használták az internetet), a száz főre vetített vezetékes telefon fővonalak, a mobiltelefon-előfizetések és a fix szélessávú internet-előfizetők továbbá a száz főre vetített az aktív szélessávú mobil előfizetések száma.[8]

A HCI-t négy komponens súlyozott átlaga alkotja. A legnagyobb súllyal (1/3) a tizenöt év felettiek írástudók (azok, akik képesek hétköznapi, egyszerűbb szövegek elolvasására és leírására, valamint értelmezni is képesek a leírtakat) aránya bír. 1/9 súllyal kell figyelembe venni a továbbtanulási rátát, a tankötelezettségi korhatárt, a közoktatásban való részvétel várható időtartamát, valamint a ténylegesen iskolában töltött évek számát [ez utóbbi adatok

forrását az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) vonatkozó adatbázisai adják].

Ahogyan a fentiekben bemutattam a három szám számtani átlaga képezi az EGDI értékét, amelyet az ENSZ jelentések elsődleges összetett mutatószámának tekinthetünk. Matematikailag tehát: EGDI = (OSI+TII+HCI)/3.

Az online részvételi index (EPI) a 2003-as jelentésben, kiegészítő mutatóként jelent meg először.[9] Az index az EGDI-al szemben az online szolgáltatások kormányzati használatára összpontosít, ezen belül a polgárok tájékoztatására (E-information), az érdekelt felekkel való kapcsolattartásra (E-consultation) és a döntéshozatali folyamatokban történő részvételére (E-decision-making). Az EPI alapját képező pontszámok – az OSI-hoz hasonlóan – egy speciális kérdőíven alapulnak. Az eredmények alapján a tagállamokat az alacsony, a közepes, a magas vagy a nagyon magas EPI szinttel rendelkező országok kategóriáiba sorolják.

A LOSI a 2018-as jelentés újítása, alapvető célja a helyi szint készültségének felmérése. Első ízben negyven nagyváros került kiválasztásra és értékelésre. A vizsgálat alapját az adott város (önkormányzat) hivatalos honlapja képezte, amely során a vizsgálatot végzők 60 indikátort alkalmaztak. Az indikátorok négy csoportra bonthatók: technológiai (pl. böngésző-kompatibilitás, betöltési sebesség, hozzáférhetőség mobil eszközökkel, idegen nyelvek támogatottsága, stb.), tartalomszolgáltatással összefüggő- (pl. kapcsolatfelvételi lehetőségek, szervezeti ábra, költségvetési információk), szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos- (pl. azonosítási lehetőség, e-mailek megválaszolásának határideje, személyes adatok frissíthetősége), továbbá részvételi (pl. valós idejű kommunikáció, közösségi hálózati kapcsolatok) mutatószámokkal.[10] A kérdésekre csak igennel (1 pont) vagy nemmel (0 pont) lehetett válaszolni, egy adott város LOSI értékét ennek megfelelően a pontszámok összege adta.

III. Főbb változások a 2020-as jelentésben

Noha a főbb indexek (ide nem értve a már említett, 2018-ban megjelent LOSI-t) 2018 óta változatlanok, a metodológiában jelentésről-jelentésre megfigyelhetőek kisebb-nagyobb módosítások. A következőkben a 2020. évi jelentés újdonságait ismertetem.

Az EGDI számításához szükséges OSI alapját továbbra is az online szolgáltatások kérdőíve képezte. A felmérés – amelyben 14 ENSZ tisztviselőn és 18 gyakornokon túl 98 ország 212

önkéntese vett részt – a 2018-as jelentésben foglalt 140 helyett 148 kérdést tartalmazott.[11]

A TII értéke az első négy jelentésben még 6, 2008 óta 5 indikátor alapján került meghatározásra. A mutatószámok az évek során kisebb mértékben változtak, ám a mindvégig alapvetőnek számító, száz főre vetített fix telefonvonalas előfizetések száma a 2020-as jelentésben megszűnt, ezzel az indikátorok száma négyre csökkent.[12]

Jelentés	Indikátorok				
2008.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Személyi számítógép felhasználók	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	Fix telefon előfizetések/100 fő
2010.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Személyi számítógép felhasználók	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	Fix telefon előfizetések/100 fő
2012.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Fix internet előfizetők/100 fő	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	Fix telefon előfizetések/100 fő
2014.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Szélessávú vezetéknélküli előfizetők/100 fő	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	Fix telefon előfizetések/100 fő
2016.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Szélessávú vezetéknélküli előfizetők/100 fő	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	Fix telefon előfizetések/100 fő
2018.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Aktív mobil szélessávú előfizetők/100 fő	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	Fix telefon előfizetések/100 fő
2020.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Aktív mobil szélessávú előfizetők/100 fő	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	

1. Táblázat: a Telekommunikációs Infrastruktúra Index változásai 2008 és 2020 között (saját szerkesztés)

Az indikátor kivezetésének oka elsődlegesen a technológia fejlődésében keresendő. Az ENSZ

felismerte, hogy a lakosság számos tagállamban már a mobiltelefonos, illetve IP-alapú megoldásokat részesíti előnyben a hagyományos telefonokkal szemben. A vezetékes telefon-előfizetések száma ennél fogva már nem feltétlenül alkalmas a telekommunikációs infrastruktúra kapacitásának reprezentálására.[13]

A HCI másodlagos indikátorai terén alapvető nem tapasztalhattunk meghatározóbb változtatásokat, így e tanulmányban az indexre külön nem térek ki.

Az EPI vonatkozásában ezzel szemben érzékelhető, hogy a jelentés készítői a 2020-as felmérésben az e-részvételi kérdéseket gondosan áttekintették és kibővítették, hogy a jelenlegi tendenciákat figyelembe véve megfelelően és hitelesen tükrözzék azt, hogy a kormányzatok milyen módon vonják be az állampolgárokat a közpolitikák kialakításába, végrehajtásába és értékelésébe. Új, az adatok kormányzati ügynökségek általi közzétételére és megosztására vonatkozó kérdések kerültek megfogalmazásra.[14]

A LOSI területén a legszembetűnőbb, hogy lényegesen megnőtt a vizsgált városok száma. Az eredeti terveknek megfelelően száz szervezet vizsgálatára került volna sor, ám a vizsgálat során nyilvánvalóvá vált, hogy közülük mindössze 86 rendelkezett értékelhető portállal.[15] Az indikátorok száma szintén nagymértékben (60-ról 80-ra) bővült és az értékelést végzők száma is jelentősen megemelkedett.[16] Kísérlet történt arra is, hogy egyes városokat önbevallásos kérdőívek (Local Government Questionnaire; LGQ) kitöltésére kérjenek fel, ez a próbálkozás azonban kevéssé bizonyult sikeresnek: a 60 megkeresett szereplő közül mindössze három válaszolt.[17]

Összefoglalva a fentieket kijelenthetjük, hogy az ENSZ 2020. évi E-Government Survey jelentésében komolyabb metodikai változásokat nem tapasztalhattunk, noha az alkalmazott kérdőívekben (OSQ, LGQ) található kérdések köre bővült, a másodlagos indikátorok köre pedig – a kor kívánalmainak megfelelően – esetenként megváltozott (TII).

Talán a meghatározó változások hiányát jelzi az is, hogy az alapvető mutató, az EGDI terén a 2018-as rangsorhoz képest túl nagy meglepetések nem értek bennünket. Az első tíz helyezést megszerző tagállam közül hat változatlanul az élmezőnyben maradt, de a listáról kiszorulók is előkelő helyet foglalnak el.

Helyezés	2018	2020
1.	Dánia	Dánia
2.	Koreai Köztársaság	Ausztrália

3.	Észtország	Koreai Köztársaság
4.	Finnország	Egyesült Királyság
5.	Ausztrália	Svédország
6.	Svédország	Finnország
7.	Egyesült Királyság	Szingapúr
8.	Új-Zéland	Új-Zéland
9.	Amerikai Egyesült Államok	Franciaország
10.	Hollandia	Japán

2. Táblázat: a tíz legmagasabb EGDI értékkel rendelkező tagállam 2018-ban és 2020-ban (saját szerkesztés)

1. Összefoglalás, záró gondolatok

Tanulmányom első részében bemutattam az ENSZ E-Government Survey című jelentését, annak kialakulását, jelentőségét és módszertanát. Részletesen ismertettem a legfrissebb jelentés újításait és egyéb változásait.

A következő részben a dokumentum magyarországi vonatkozásaira térek ki, összevetve az eredményeket a hazai programokkal, azok célkitűzéseivel és a rendelkezésre álló monitoring adatokkal.

[1] Schwab, Klaus: The Fourth Industral Revolution, New York, CROWN Business, 2016, 6-7.

[2] Roche, Edward, M.: Evaluation of the UN E-Government Survey for the period 2003-2016,

2017, http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97454.pdf (Letöltés: 2018. augusztus 22.)

[3] United Nations (UNDESA/ASPA): Benchmarking e-Government: A Global Perspective, UNDESA-ASPA, 2001. https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf (Letöltés: 2020. december 18.)

[4] Uo. 1.

[5] Purian, Ronit: A decade of e-government indexes: The emerging mode of participative communication. Systems, Signs & Actions Vol 8, 2014/I. 43-75

[6] United Nations Department of Economic and Social Affairs: United Nations E-Government Survey 2018, New York, United Nations, 2018. 204.

[7] Uo. 206-208.

[8] Uo. 200-201.

[9] United Nations: UN Global E-government Survey, 2003 https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2003-Survey/Complete-Survey.pdf (Letöltés: 2020. december 18.)

[10] Részletesen ld.: United Nations Department of Economic and Social Affairs: United Nations E-Government Survey 2018, New York, United Nations, 2018, 217-218.

[11] United Nations Department of Economic and Social Affairs: E-Government Survey 2020 – Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development, New York, United Nations, 2020, 236-237.

[12] Uo. 234.

[13] Uo. 233.

[14] UN(2020) 250.

[15] UN (2020) 90. o.

[16] UN (2020) 89.o.

[17] UN (2020) 252.o.

Fehérné Bodó Mariann: Az Alkotmánybíróság hatáskörei az új törvény szerint

1. BEVEZETÉS

Demokratikus jogállamokban az alkotmány különleges védelemre szorul, így az Országgyűlés az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében létrehozta az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működő Alkotmánybíróságot.
Általános jelleggel azt mondhatjuk, hogy az alkotmánybíróság normakontrollt végző testület, mely adott állam jogszabályait alkotmányossági szempontból veszi górcső alá .

Az Alkotmánybíróság, az alkotmánybíráskodás jelentősége a magyar jogállamiság szempontjából kiemelkedő jelentőségű. Az alkotmánybíráskodás bevezetése jelentős változást okozott a magyar jogrendszerben és természetesen a közgondolkodásban is.

Az alkotmánybíráskodás kulcskérdése a független intézményi keretek biztosítása, az Alkotmánybíróság pedig az alapjogvédő szervezetrendszer egyik eleme.
Az alapjogvédelem egyre inkább részévé válik életünknek, ahol egy átfogó és összetett alapjogvédelmi intézményrendszer rajzolódik ki. Akkor megfelelő egy állam alapjogvédelmi rendszere, ha az alapjogsértés minden szféráját lefedi, védelmezi.

Jogalkalmazóként tapasztalom, hogy mindennapjainkban is jelen van a konkrét alapjogvédelem. Az általános jogi eljárások során az alapjogias jellegű jogintézmények beazonosítása és alkalmazása egyre gyakoribb és jelentősebb szakértelmet igényel, az alapvető jogaikban sérelmet szenvedett személyek pedig alapjogvédelmmel (is) foglalkozó szervezetekhez fordulnak.

Az Alkotmánybíróság alapjogvédő funkciója csak az egyik hatásköre, azonban témaválasztásom szempontjából – mint alapjog-érvényesítő fórum – meglátásom szerint a legkomplexebb tevékenységet folytatja.

Átfogó történeti áttekintésre e dolgozatban nincs lehetőségem, azonban megkerülhetetlen az alkotmánybíráskodás fogalmának, az alkotmánybíróság kialakulásának – Magyarországon létrejöttének – ismertetése. E feladat végrehajtása során az alkotmánybíráskodás történetét, modelljeit vázlatos áttekintem, hogy kellő felvezetés után az Alkotmánybíróság

hatásköreinek bemutatását megtegyem.
A nemzetközi összevetésben tipizált két alapmodell egyikébe, a centralizált rendszerűbe sorolható magyar Alkotmánybíróság Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköreit nevesítem és tanulmányozom.
Munkámat az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) szabályozási logikájára építettem. Esetenként – figyelve az összefüggésekre, kialakított rendszerekre vagy éppen ellentmondásokra – megkerülhetetlen az Alkotmány és a „régi" Abtv. szabályozására kitérni. A hatályosulás áttekinthetősége érdekében feldolgoztam az Alkotmánybíróság feladat- és hatásköreinek módosulását 1989-től 2020-ig terjedően .
Törekedtem arra, hogy okfejtéseim feszesen igazodjanak a témához, az alapjogvédelem átfogó összefüggésrendszeréhez.

Az alapjogvédelem olyan terület, amely megköveteli a tudatos, reflektív és önálló munkát, kifejezetten kezdeményező szerepet kíván, a szakmai közösség és az egyéni érdekei között egyensúlyt és összhangot teremt, megalapozott ismeretekre épülő jogi elemzésekkel értékelkötelezett módon használja az érdekérvényesítés eszközeit.
Ezekkel az értékekkel azonosulva ajánlom követésre Cservák Csaba hegy-lemmáját:

„Az alapjogvédelem olyan, mint egy elől lankás, hátul meredek csúcsos hegy. Felmászni rá fontos cél és nem is nehéz, de aki hirtelen túllendül, az túllépve a célon nagy mélységbe hullik alá."

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS FOGALMA, KIALAKULÁSA

2.1. Az alkotmánybíráskodás fogalma

Az írott, kartális alkotmány fogalmi eleme, hogy a jogrendszer élén áll, szabályai a társadalom valamennyi szervezetére, minden állami szervre és állampolgárra kötelezőek és jogi eszközökkel kikényszeríthetők. Az alkotmányt különleges védelem illeti, tehát amellett, hogy az alkotmány és az alkotmányosság védelme mindenkinek kötelessége, külön erre hivatott intézmények is létrejöttek. Ezek közül az egyik legfontosabb – a demokratikus jogállam egyik garanciája és nélkülözhetetlen szerepet tölt be – az alkotmánybíróság, melynek célja az írott alkotmány e jellemzőinek érvényre juttatása.

Általánosan elfogadható meghatározás szerint az alkotmánybíráskodás a jogszabályok, egyéb jogi normák és az egyedi jogalkalmazó szervek határozatai alkotmányosságának bírói elbírálása .

Egyes megközelítések szerint az alkotmánybíróság biztosítja a társadalmi és az állami berendezkedés alapvető elveit, valamint a parlamentáris alapelvek eldöntésében a kormányzat mozgásterét korlátozza. Pokol Béla az alkotmánybíróságok középpontba kerülését a szűkebb értelemben vett jurisztokratikus állam fogalmának tekinti.
A jurisztokratikus állam kiteljesedése során a jogszabályok jogelvekké, értékdeklarációkká és alkotmányos alapjogokká alakulnak, amelyet az alkotmányok bírói döntésekre nézve kötelező hatályának elismerése tetéz. A magyar alkotmánybíráskodás megkezdésével kifejezetten deklarálták, hogy az alkotmánybíróság döntése során megjelenő „láthatatlan alkotmány" az írott alkotmány felett áll, amely Pokol Béla szerint az alkotmányozó hatalom nyílt elvételét jelenti a törvényhozó hatalomtól.

Az alkotmánybíráskodás lényege, hogy egy független bírói szerv biztosítsa az alkotmány kikényszeríthetőségét más jogi aktusokkal szemben. Az alkotmánybíróságok „alkotmányossági" kérdésben foglalnak állást, kontrollálják a jogszabályok (vagyis az állami-közhatalmi szervek jogalkotó tevékenységét), bírósági ítéletek összhangját az alkotmánnyal. A mérce mindig az alkotmány (Alaptörvény) . Mindezen tartalom mellett a modern alkotmánybíráskodás feltételezi az emberi jogok védelmét is.

Az alkotmánybíráskodás fő funkciói, melyek nélkül nem beszélhetünk alkotmánybíráskodásról :
a) normakontroll, azaz a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata. Az ellenőrzés arra irányul, hogy a jogi norma összhangban áll-e az alkotmány rendelkezésével. Az alkotmányellenesnek minősített normát az alkotmánybíróságok megsemmisítik, a döntés erga omnes hatályú, jogi kötőerővel bíró határozatban jelenik meg.
A normakontroll lehet az adott norma kihirdetése, közzététele előtt előzetes, a kihirdetést követően utólagos. A legtöbb alkotmánybíróság a klasszikusnak nevezhető utólagos – represszív vagy posteriori – felülvizsgálatot gyakorolja.
Az utólagos normakontroll lehet
– absztrakt: valamely jogi norma alkotmányosságának, jobbára alkotmányjog-elméleti kérdését vizsgálja. Egyes alkotmányokban kezdeményezhető actio popularisként, vagy csak meghatározott állami szervek, tisztségviselők számára lehetséges.
– és konkrét alkotmányossági vizsgálat: konkrét egyedi ügyben merül fel az alkalmazandó jogi norma alkotmányosságának kérdése – jellemzően bírósági szakban. A jogkövetkezmények országoktól függőek.

b) alapjogi bíráskodás, vagyis az alapvető jogok védelme, amely révén egyedi alapjogsérelem orvoslására kerül sor.

A második világháborút követően az alkotmánybíróságok ismételt létrehozatala során alapvető változtatások következtek be, ezek egyike az alapjogi bíráskodás bevezetése. Az esetjogi döntések megnövekedtek, illetőleg az esetjogi döntések az írott alkotmányjogi szöveggel szemben előtérbe kerültek, egyes esetekben még az alkotmány szövegét is felváltották.
Az alkotmánybíráskodás általában a jogalkotás során alkotott jogszabályok és a jogalkalmazás során meghozott döntések alkotmány rendelkezéseivel történő vizsgálatára irányuló eljárás. Ennek során sor kerül a különböző jogágak alkotmánybírósági esetjog általi meghatározására is.
Az alkotmánybíróság jogot formál arra is, hogy döntéseivel a törvényhozás tartalmát befolyásolja. A XX. századi európai jogfejlődés során kialakult egy nemzetek felett húzódó, az Emberi Jogok Európai Bírósága által létrehozott és annak eseti döntéseivel továbbfejlesztett emberi jogi rendszer, mely a nemzeti bíróságok döntéseit és az alkotmánybíróságok határozatait is jelentős mértékben befolyásolja.

c) az alkotmány autentikus értelmezése.
Az alkotmánybíráskodás nélkülözhetetlen eleme: az Alkotmánybíróság az alkotmány/alaptörvény autentikus értelmezője, értelmezése mindenkire kötelező. Résztevékenység, hiszen a jogalkalmazás eleme a jogértelmezés. Az Alaptörvény minőségi elsőbbséggel rendelkezik a többi jogi normához képest, kereteket határoz meg (például értékeket fogalmaz meg, általános, tágítható fogalmakat tartalmaz) és a valóság változásainak sokkal inkább kitett.
Mivel a jelentéstartalom megállapítása – az értelmező alanytól függően – eltéréseket mutathat, szükség van hiteles, általános érvényű (autentikus) értelmezésre, pontosításra.

Az alkotmánybírósági alkotmányértelmezésnek két változata van :
a. konkrét alkotmányértelmezés: alaptörvénynél alacsonyabb szintű jogi normára kell az alkotmány jelentéstartalmát feltárni,
b. absztrakt alkotmányértelmezés: az értelmező rendelkezés alkotmányi tétel, alaptörvényi rendelkezések összevetésére vonatkozik alacsonyabb szintű jogforrás közbevetése nélkül.

Az alkotmánybíráskodás fő funkciói mellett vannak továbbá ún. speciális funkciók is. A speciális funkciók nem kapcsolódnak szorosan a klasszikus alkotmánybírósági tevékenységi körhöz, és a belőlük származó hatásköröket nem minden esetben az alkotmánybíráskodó szervek gyakorolják. Ilyen speciális funkciók például:
– a nemzetközi jog elsődlegességének biztosítása,
– a hatásköri bíráskodás,

– állambíráskodás, azaz a vezető állami tisztségviselők jogi felelősségre vonása,
– választási bíráskodás.

Az alkotmánybíráskodás, mint tevékenység fogalmi elemei közé sorolható az írott alkotmányvédelem és a normativitás érvényesülésének biztosítása. A hatalommegosztás intézményi garanciáját, valamint a jogalkotás kontrollját biztosítja. Alapjogvédelmi funkciót tölt be, felel az alkotmányosság érvényre juttatása, az alkotmányos kultúra előmozdításáért. Az alkotmánybíróság intézményi garanciát jelent az alkotmány érvényesülésének.

2.2. Az alkotmánybíráskodás története vázlatpontokban

Az alkotmánybíráskodás gyökereit keresve és mint intézmény előzményei közül kiemelek néhány szempontot, melyek mentén haladva a fejlődés egyes eredményeit rögzítjük.

Az alkotmánybíráskodásról való gondolkodásnak több történeti, illetve filozófiai előfeltételéről beszélhetünk.
Az előzmények közt említi az irodalom a spártai ephoroszok hivatalát vagy a krétai kozmoszokat, akik az alkotmányt védték akár a királlyal szemben is, az ókori görögöknél kialakult, a törvények (nómos) felsőbbrendűségét hirdető eszméktől, egészen az európai gondolkodásban jelen levő, a szabályok hierarchikus felfogását hirdető eszmékig bezárólag. A természetjogi gondolkodásban a jog kötelező ereje a természet lényegéből fakad. Ez az eszme kezdetben politikai, a római korban jogi, a keresztény korban teológiai-erkölcsi jelentést kap, amely a XX. században jogi tanná formálódik . A római jog a XVI. századra meghatározóvá vált és a jogi humanisták munkásságával kialakuló természetjog eszmélje alapján vált átfogó rendszerré. A lex superior derogat legi inferiori elve a modern jogállam és az alkotmánybíráskodás kialakulása szempontjából is kiemelkedő jelentőségű, ez az elv szolgál a joglépcsőelmélet alapjául továbbá érvényesül az alkotmánybíráskodási tevékenységnek köszönhetően.
A középkori jogfejlődés a felsőbbrendű és sérthetetlen ius naturalét szembeállította a pozitív joggal, mellyel összhangban kellett állnia. A jogalkotóra nézve kötelező korlátok megtalálhatók, a törvényhozó hatalmat korlátozza a természetjog – Locke szerint is. Aquinoi Szent Tamás elméletében megjelenik a törvények semmisségének gondolata: a természeti törvény, a politikum, valamint a jog között harmóniának kell fennállnia. Az írott törvény nem lehet ellentétes a természeti törvénnyel. Ellenkező esetben igazságtalannak minősül és nem rendelkezik kötelező erővel.
A természetjogtól továbblépve megjelent a deduktív gondolkodás eszmélye azzal a társult felismeréssel, hogy olyan következtetéseket kell megfogalmazni, amelyek általánosan minden részletet ki tudnak fejezni. Minden kifejezést meg kell határozni és minden kijelentést

bizonyítani kell, amelyből ellentmondásmentes gondolati építmények létrehozása következik. Az ellentmondásmentes jog eszméje mentén alapozta meg Gustav Hugo a jogfogalmi dogmatika rendszerét.

Az angolszáz jogi kultúrában az átfogó jogelveknek, maximagyűjteményeknek a szerepe vált meghatározóvá. Az Amerikai Egyesült Államokban a XX. század elejétől a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság alkotmányos alapelvek alapján is megsemmisített törvényeket. Az alkotmányos alapjogokká formált emberi jogok és természetjogi elvekre alapított döntések elterjedése a jogi dogmatika háttérbe szorulását vonta maga után.
Nem hagyható figyelmen kívül a XX. századi jogfejlődés során kialakult, nemzetek felett átívelő, az Emberi Jogok Európai Bírósága által létrehozott és – eseti döntéseivel – továbbfejlesztett emberi jogi rendszer, mely jelentős befolyással bír a nemzeti bíróságok és az alkotmánybíróságok döntéseire.
Ezen hierarchia meghatározója természetesen koronként változott – legyen az a természeti törvény, az isteni jog, a természetjog, a törvények feletti első norma vagy Kelsen hipotetikus alapnormája -, létezése azonban sosem kérdőjeleződött meg. Ez az alá és fölérendeltség számunkra két szinten fontos, egyrészt a törvények vonalán, másrészt a „törvények feletti törvény(ek)” kérdése szempontjából. Mindaddig, amíg ezek a felsőbb eszmék csak a filozófia és a jogtudomány síkján léteztek, addig nem okoztak különösebb problémát az államhatalom számára. Ám ezek az elvek a meta szintről áttevődtek az írott jog világába, és már az első alkotmányokban megfogalmazást nyertek.

Kiindulhatunk abból a tételből, hogy az alkotmány a legfőbb törvény. Az alkotmány maga is a nép által kívánt korlátozásként jött létre, érvényesül a vele ellentétes törvényi rendelkezések felett. A bíróságok automatikusan a törvény őrévé válnak.
Az alkotmánybíráskodás kialakulásának feltétele, hogy az alkotmány elsőbbségét elismerjék a jogszabályok felett, valamint annak elfogadása, hogy az alkotmány betartását bíróság ellenőrzi.

Az eltérő jogrendszerek eltérő megoldásokat dolgoztak ki ennek megvalósítása érdekében a következőkben részletezettek szerint.

2.3. Az alkotmánybíráskodás modelljei

A nemzetközi összevetésben tipizált két alkotmánybírósági alapmodell a decentralizált rendszerű (amerikai modell) és a centralizált rendszerű (európai modell) alakult ki. Ezen alapmodellek mellett több vegyes megoldás is létezik.
Megelőlegezve az összegzést megállapítható, hogy az alkotmánybíráskodás mind a common

law jogcsaládban, mind a kontinentális jogrendszerekben közös fejlődés eredménye, nevezetesen az a magasabb elvek érvényre juttatása, a felsőbbrendű jog írott formában történő rögzítésének szükségessége és a bírói testületnek az alkotmány érvényesítésére szolgáló eszközének szintéziseként valósult meg.

2.3.1. A decentralizált modell

Az alkotmánybíróság a modern demokrácia legfiatalabb intézménye. Az alkotmánybíráskodás a rendes bíróságok szervezeti keretei között fejlődött ki az Amerikai Egyesült Államokban, nem sokkal az 1787. évi alkotmány elfogadása után, mely egyébként nem rendelkezik kifejezetten a törvények alkotmányossági szempontú bírói felülvizsgálatáról. A kontintentális jogrendszerben formálódott természetjogi felfogás mellett az amerikai kultúrában az írott alkotmányban rögzített rendelkezések bíróság általi ellenőrzése vált meghatározóvá. Alkotmánybíráskodásról az Amerikai Egyesület Államokban az 1803-ban a Marbury v. Madison-ügyben meghozott döntéstől kezdve beszélnek, amely kimondta: az alkotmánnyal ellenkező törvény nem alkalmazható . A döntést megelőzően az alkotmánybíráskodás hatásköri bíráskodást jelentett.
A Marbury vs. Madison ügyben fölmerült, hogy az alkalmazandó törvény ellentétes az amerikai alkotmánnyal, éppen emiatt nem is kellene alkalmazni.
Az ítéletben John Marshall, az amerikai Legfelsőbb Bíróság bírája fogalmazta meg: „El kell dönteni, hogy az Alkotmány elsőbbsége érvényesüljön az azzal ellentétes törvények felett, vagy az Alkotmány ugyanolyan rangú legyen, mint a többi törvény és ilyenként bármely törvény által módosítható. Az utóbbi esetben az Alkotmány nem szab gátat a korlátlan hatalomgyakorlásnak. Ha azonban a – sokkal ésszerűbb – első megoldást választjuk, akkor az Alkotmánnyal ellentétes törvény nem jog, és azt amerikai bíró nem alkalmazhatja.”
Az érvelés lényege tehát az, hogy a bíróság jogosult nem alkalmazni az általa alkotmányellenesnek talált jogszabályt anélkül, hogy a törvény formális hatályon kívül helyezésére hatásköre lenne.

A döntést követően a Legfelsőbb Bíróság jogot formált az alkotmány értelmezésére és az alkotmányban foglaltak meghatározására. Az Egyesült Államokban a bírósági szervezetrendszer egységes, nem tagolódik ügycsoportokra és nem szakosodnak, így az összes jogterület alkalmazási tapasztalatai révén képesek és alkalmasak az Alkotmány védelmére. Az alkotmányossági felülvizsgálatot a bírósági rendszer egésze végzi a rendes bírósági eljárás keretében, tehát mindig konkrét ügyhöz kapcsolódik. Ezért nevezik az amerikai modellt az alkotmánybíráskodás decentralizált modelljének is.
A decentralizált modell megtalálható még Ausztráliában, Kanadában, Izraelben, Indiában,

Japánban, Argentínában, Mexikóban, Európában pedig Dániában, Észtországban, Írországban, Norvégiában és Svédországban.
A bíróságnak az eljárás során nincs joga a jogszabályt megsemmisíteni az alkotmányellenesség megállapítása esetén sem, csak annyit tehet, hogy azt az egyedi ügyben nem alkalmazza.

A decentralizált rendszerben működő országokban a hagyományos bíróságok vetik össze az egyes normákat az alaptörvénnyel, és végső soron félretolják az aggályos jogszabályt. Tehát minden bíróság alkotmánybíráskodik, de a jogorvoslatok miatt az autentikus alkotmányértelmezés letéteményese az adott ország legfelsőbb bírósága: a precedensrendszer miatt a legfelsőbb bírói fórum által megállapítottak valamennyi bíróságot kötik.

2.3.2. A centralizált modell

A törvényhozás valamilyen bírói kontrolja a legtöbb európai államban megtalálható.
Az európai rendszerben az osztrák jogtudós Hans Kelsen elmélete szerint az alkotmánybíróság, mint külön intézmény jogosult valamennyi ügytípus alkotmányossági vonatkozásának elbírálására. Ennek hatására 1920-ban létrehozták az osztrák Legfelsőbb Alkotmánybíróságot, s ettől kezdve mondhatjuk, hogy Európában a kartális alkotmányok védelmének legfőbb eszköze az alkotmánybíráskodás. A jogszabályok alkotmánnyal való összevetésére, megsemmisítésére létrehozott külön szerv a klasszikus értelemben vett alkotmánybíróság.

A centralizált modell megtalálható Ausztria mellett Németországban, Olaszországban, Franciaország (Alkotmánytanács), Spanyolországban, Portugáliában, Írországban, Görögországban. A harmadik generáció Közép- és Kelet-Európában terjedt el. A második világháborút követően az alkotmánybíróságok európai kialakulását alapvetően három szakaszra szokták osztani, ez alapján különböztetik meg az alkotmánybíróságok különböző „generációit”.

Az alkotmánybíráskodás európai elterjedését négy korszakra lehet osztani:
– az első korszak 1920-tól a II. világháborúig,
– a második korszak a II. világháborútól az 1970-es évekig,
– a harmadik korszak a közép-európai rendszerváltozásokig tartott, míg
– a negyedik korszak a közép-európai rendszerváltásoktól számítható napjainkig.

Az alkotmánybíróságok kialakulása során nem az emberi jogok eszméje volt meghatározó,

inkább a hatalmi ágak egyensúlyának megőrzése volt a legfőbb feladat.

Az alkotmánybíráskodás centralizált modelljének legfőbb jellemzője az alkotmányossági felülvizsgálatot monopolizáló centralizált alkotmánybíróság. A külön szervezetként létrehozott alkotmánybíróság egy törvény alkotmányosságának megítéléséhez biztosítja a specifikus szaktudást, másrészt a rendes bíróságokat távol tartja a politikától.

Az alkotmánybíróság – akár esetjogi – döntéseivel a törvényhozás tartalmát befolyásolhatja. Az alkotmánybírók ugyanis közvetlenül az állam legmagasabb döntési szintjét jelentik, az alkotmányozó hatalom alatt állnak és az alkotmányt vagy alaptörtényt akár veszélyeztethetik is azon hatáskörük gyakorlásával, hogy a törvényeket alkotmány- vagy alaptörvény-elleneség jogcímén jogosultak megsemmisíteni. Pokol Béla veti fel a „Ki őrzi az őrzőket?” kérdését.

A rendes bíróságok nem dönthetnek alkotmányossági kérdésekben, azonban felterjesztéssel fordulhatnak az alkotmánybírósághoz. A döntés kötelező a rendes bíróságokra. Az alkotmánybírósághoz lehet jogszabály alkotmányellenességének megállapítása iránt fordulni , amit elsősorban absztrakt módon vizsgálnak: az absztrakt normakontroll eredményeként az alkotmányellenes normát az alkotmánybíróság megsemmisíti. Az alkotmánybírósági döntésfajták egy részének erga omnes érvénye van.
Az alkotmánybíráskodás irányulhat a jogalkotás során alkotott jogszabályoknak és a jogalkalmazás során meghozott döntéseknek az alkotmány rendelkezéseivel történő vizsgálatára. Egyes jogágak alkotmánybírósági esetjogát ezen keresztül kísérhetjük figyelemmel.

Az európai alkotmánybíróságok jellemzőit összegezve:
– az alkotmányossági jogviták eldöntése speciális bíróságnál összpontosul,
– az alkotmánybíróság működését vagy hatáskörét a törvényhozó vagy a kormány nem kérdőjelezheti meg,
– az alkotmánybíró nem hivatásos bíró .

A kéttípusú alkotmánybíráskodás közös ismérvét jelenti, hogy a bírók kiválasztása a politika mechanizmusa szerint történik, előkelő helyet foglalnak el a politikai kultúrában, mindkét testület az írott alkotmány alapján értelmezi az alapjogokat.
Az alábbi táblázat szemlélteti az amerikai és az európai alkotmánybíráskodási modell közötti alapvető eltéréseket.
Amerikai modell Európai (osztrák-német) modell
A bíróságok az alkotmányossági problémákat egyedi ügyek elbírálása során, kiegészítő jelleggel, vagyis „incidenter” döntik el. Az alkotmányossági vizsgálat minősül elsődleges

feladatnak, „principaliter” kerül eldöntésre az alkotmányossági vita, nem a konkrét ügy megoldása kap hangsúlyt, vagy hiányzik a konkrét ügy.
Decentralizált rendszer, a bírósági szervezet több szintje jogosult a jogi normák felülvizsgálatára. Centralizált rendszer, egyetlen központi helyzetű bírói testület dönti el az alkotmányossági kérdéseket.
Alkotmánysértés megállapítása esetén a norma alkalmazását a jövőben mellőzik. Az alkotmánysértő normát megsemmisítik, azaz időbeli hatályát megszüntetik.
Az alkotmányossági döntés az egyedi ügyben csak a felekre vonatkozik, inter pares hatályú, és a precedensrendszer stare decisis elve biztosítja széles körű érvényesülését. Az ügy nem konkrét, a vizsgálatot nem egyéni érdekből kezdeményezik a jogosultak, az alkotmányossági döntés a kihirdetésétől kezdve mindenkire kötelező: erga omnes hatályú.
1. ábra: Az amerikai és az európai modellben történő alkotmánybíráskodás közötti alapvető eltérések összefoglalása

A magyar Alkotmánybíróság leginkább a német mintára kiterjesztett valódi, klasszikus alkotmányjogi panasz révén vált igazi alajogvédő szervvé. ,
2.3.3. Speciális alkotmánybírósági formák

Megállapíthatjuk, az európai centralizált modellben sem egységesek a megoldások, más-más például az osztrák modell, más a német alkotmánybíróság és más a francia alkotmánytanács működése és hatásköre.

Sajátos módon alakult az alkotmánybíróság kérdése Franciaországban, ott ugyanis az 1958-ban felállított Alkotmánytanács végzi az alkotmányossági ellenőrzést a közigazgatási bíróságok mellett és feladata nagy részét az előzetes normakontroll teszi ki.
Megemlítendő Nagy-Britannia, Hollandia és Finnország, ahol nem intézményesült az alkotmánybíráskodás.

Az angolszász út sem egységes, több jól elkülöníthető megoldást fedezhetünk fel benne. Az amerikaitól eltérő rendszer alakult ki Ausztráliában, ahol szintén a bíróságok gyakorolják az utólagos normakontrollt, ám bizonyos kérdések elbírálását a Legfelsőbb Bírósághoz telepítették.
Kanadában a bíróságoknak felterjesztési kötelezettségük van a Legfelsőbb Bíróság felé, azokban az ügyekben, amelyekben törvény alkotmányossági problémája merül fel, és azok a törvény erejénél fogva az ő hatáskörébe tartoznak, de még mindig a rendes bírósági hierarchián belül intéződnek el.

Svájcban a klasszikus európai és amerikai modell sajátos ötvözete jött létre: minden

bíróságnak joga van – a szövetségi szintűek kivételével – a törvények alkotmányosságának vizsgálatára. A Szövetségi Legfelső Bíróságnak egyrészt hatáskörében áll az egyéni alkotmányjogi panaszok elbírálása, megsemmisítenie azonban csak a kantonális szintű jogszabályokat lehetséges.
A görög alkotmánybíráskodás típusa szintén „fehér holló”; felsőbírósági tagok és jogászprofesszorok közül sorshúzással jelölik ki a személyeket. A testületnek csak a törvények kontrollálására van jogköre, alacsonyabb szintű jogszabályokra nézve nincs. Emellett kiemelendő, hogy más bíróságok is vizsgálják a maguk hatáskörében a jogszabályok alkotmányosságát.

3. A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LÉTREJÖTTE

3.1. A magyar alkotmánybíráskodás korszakai

A magyar jogtörténetben klasszikus alkotmánybírósági feladatokat ellátó szervvel nem találkozhattunk egészen 1989-ig. Az ezt megelőző időszak közjogi berendezkedése nem ismerte az alkotmánybíráskodás intézményét, azonban léteztek olyan szervek, amelyek feladat- és hatásköre megfeleltethető volt egyes alkotmánybírósági hatáskörökkel.

3.1.1. Az első korszak (1850-1949)

Az 1850-es években Kossuth Lajos által készített alkotmánytervezet így fogalmazott „… jogok biztosítása tekintetében egy alkotmányőrszék lészen felállítandó, mely a törvények kihirdetése előtt azokat alkotmányos szempontból átnézi s kijelenti, alkotmányosak e vagy sem.” Az alkotmányőrszék – melynek tagjait a senatus választotta volna – az alkotmányellenesnek bizonyuló törvényeket kihirdetésük előtt visszaküldhette volna a törvényhozásnak. Megvalósítása esetén Európában egyedülálló és példaértékű lett volna.

1897. január 1-től kezdte meg munkáját az osztrák mintára életre hívott királyi Közigazgatási Bíróság , mely a közigazgatási és bírósági szervezettől elkülönült, „a bírósági hierarchia legfelsőbb fokán megszervezett, egyetlen fokú, központi közigazgatási bíróság volt” . Az 1896. évi XXVI. törvénycikk széles jogvédelmet biztosított a polgároknak a közigazgatás által sértett jogaik orvoslására. Az 1907. évi LX. törvénycikk tovább bővítette a Közigazgatási Bíróság hatáskörét: lehetőséget biztosított a törvényhatóságoknak arra, hogy a Közigazgatási Bírósághoz forduljanak és amennyiben panaszuknak helyt adott, a megtámadott rendeletet, határozatot vagy intézkedést megsemmisítette. Ezen hatáskör gyakorlásával a Közigazgatási Bíróság alkotmányos védelmet valósított meg. 1925-től a választási bíráskodás, 1946-tól az alapjogi bíráskodás hatáskörét vindikálta a Bíróság hatáskörébe törvény . A Közigazgatási Bíróság elnöke Csorba János megállapította, hogy a Közigazgatási Bíróság „mint

alkotmányjogi bíróság elfoglalja helyét a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett”.

Az 1946-tól kifejezetten alkotmányőr szerepet felvállaló Közigazgatási Bíróság közel került ahhoz, hogy valódi alkotmánybíróságként lehessen rá tekinteni. A teljes ülésen elfogadott „teljesülési megállapodás” szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. („kisalkotmány”) bevezető részében felsorolt emberi jogokkal ellentétes jogszabályokat a bíróság nem fogja alkalmazni.
Az egyre bővülő alkotmányjogi hatáskörök, így az alkotmánybíráskodás elfogadása, a szocialista államberendezkedéstől, a hatalomegység elvétől rendszeridegen volt, ezért az 1949. évi II. törvénycikk rendelkezései szerint a Közigazgatási Bíróság 1949. évi szeptember hó 1. napjával megszűnt.

3.1.2. A második korszak (1949-1983)

1949-ben az Alkotmány felszámolta azokat az intézményeket, amelyek addig az alkotmánybíráskodáshoz hasonlatos feladatokat látták el. 1956-ban az alkotmányos viszonyok kialakítására már nem jutott idő. Az 1972-es alkotmányreformban hangsúlyozottabban kapott szerepet az alkotmányvédelem, a hatalomellenőrzés szükségessége. Felmerült az igény egy külön parlamenti bizottság felállítására, amelynek feladata az alkotmányosság ellenőrzése lett volna. Erre azonban nem került sor, a jogszabály így fogalmazott: az országgyűlés „biztosítja társadalmi rendszerünk és államunk alkotmányosságát”, valamint az „Elnöki Tanács alkotmányossági felügyeletet gyakorol a tanácsok fölött.”

3.1.3. A harmadik korszak (1983-1989)

Az Alkotmány módosításáról szóló 1983. évi II. törvény és az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984.évi I. törvény létrehozta az Alkotmányjogi Tanácsot . Pokol Béla szerint a magyar Alkotmányjogi Tanács konstrukciója a parlamenti bizottságok típusába sorolható alkotmánybiztosítékokhoz társítható.

Az Alkotmányjogi Tanács feladatkörében ellenőrizte a jogszabályokat, a Legfelsőbb Bíróság irányelveit és elvi döntéseit, a Minisztertanács tagjai, a legfőbb ügyész, az országos hatáskörű szervek vezetői, valamint a tanácsok és szerveik által a jogalkalmazás irányítása céljából kibocsátott jogi iránymutatásokat, valamint közreműködött az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésében. Hatáskörébe csak az utólagos normakontroll tartozott, azonban itt is különbséget tett a törvény az ellenőrizhető normák körében: az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabály, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelve és elvi

döntése kivételével felfüggeszthette a jogszabály, illetőleg a jogi iránymutatás alkotmányellenes rendelkezésének végrehajtását. Saját vagy az arra feljogosítottak – kizárólag állami szerv – indítványára járt el.
Nem jött létre olyan hatalmi-jogi potenciállal létrejövő testület, amely önálló döntési jogosítványokkal, függetlenséggel rendelkezett volna. Azonban szűkre szabott mozgásterén belül maradva – legtöbbször belső anyagokban megjelenve – megszülethettek olyan elméleti gondolatok, amelyek aztán oda vezethettek, hogy 1988-ban már a következő mondatot olvashattuk: „Megvizsgálandó a Tanács Alkotmánybírósággá fejlesztésének kérdése."

1988. augusztusában az Igazságügyi Minisztérium az alkotmánybíráskodás bevezetése előkészítése céljából bizottságot hozott létre. A koncepció hasonlít az Alkotmányjogi Tanács hatásköreire, azonban kiegészült az első körös felhívási kötelezettséget követő megsemmisítés lehetőségével, az Országgyűlés vonatkozásában továbbra is csak véleményezési jogköre maradt volna. További feladat az autentikus alkotmányértelmezés – mai fogalmi körben az alkotmányjogi panasz elbírálása – és speciális hatáskörként a választási bíráskodás is.
A koncepció kiegészült az előzetes normakontroll és a mulasztásos alkotmánysértés megállapításának jogkörével.

3.1.4. A negyedik korszak (1989-napjainkig)

Az Alkotmánybíróságot, mint önállóan működő szervet az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény intézményesítette. Az itt elfogadott szabályozás szerint az Alkotmánybíróság elnökét és 10 tagját az Országgyűlés választja. Hatáskörébe sorolták a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányossági ellenőrzését, továbbá mindent, amit törvény a hatáskörébe utalt.
A hatáskört a szervezet és a működés mellett egy későbbi törvényben kívánták meghatározni, ezért a szabályozás csak az alapvető szabályokat rögzítette.

1989 tavaszára elkészült az Alkotmánybírósági törvényjavaslat, amely az alkotmánybíráskodást a parlament alá rendelte, és így a hatalommegosztásnak egy korábbi fajtáját valósította volna meg. A javaslatot a kormány visszavonta.
Az alkotmánybíróságnak ezt a modelljét az Ellenzéki Kerekasztal a tárgyalások során csupán tárgyalási vitaalapként fogadta el. A tárgyalások végén következett be egy áttörés, mikor kiderült, hogy egy új alkotmány született, aminek védelmére szükséges az alkotmánybíráskodást intézményesíteni. Az Alkotmánybíróságról szóló javaslat az 1989. szeptember 18-i megállapodások fontos részévé vált. Az Ellenzéki Kerekasztal résztvevői több feladattal megbízott, széles hatáskörrel rendelkező Alkotmánybíróságról egyeztek meg.

Ez garanciát jelentett abban, hogy az Alkotmánybíróság a visszarendeződés hatékony intézményi akadálya szerepét tudja ellátni.
A rendszerváltás folyamata, a kerekasztal-tárgyalások, a köztársaság kikiáltása, a választások előtti hónapok hangulata az ekkor elfogadott – bár történelmi jelentőségű – jogszabályokon is szükségszerűen érzékelhető volt Kilényi szavaival hazánkban „törvénykezési szükségállapot” uralkodott, amit nem volt idő és lehetőség tapasztalatokkal megtámogatni.

A megállapodás részét képezte, hogy bárki kezdeményezhetett alkotmányossági vizsgálatot – az actio popularist rögzítették az Alkotmányban -, és a felek megállapodtak az első 5 alkotmánybíró jelölésében.

A jogállami értékeket megteremtő, az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény bevezette a hatalommegosztás elvét, egymáshoz való viszonyát. Az Országgyűlés ezzel 1989-ben az európai típusú alkotmánybíráskodást vezette be.
Működésének alapja az Alkotmány 32/A.§ (1) bekezdésébe foglaltak: „Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.”

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt (továbbiakban: régi Abtv.) az Országgyűlés 1989. október 19-én fogadta el, kihirdetésével egyidejűleg október 30-án hatályba is lépett. Az Alkotmánybíróság 1990. január 1-jén kezdte meg működését .
A régi Abtv-t az Országgyűlés a jogállam kiépítése, az alkotmányos rend és az Alkotmányban biztosított alapjogok védelme, a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése, az alkotmányvédelem legfőbb szervének felállítása érdekében alkotta meg.
A testület kezdeti működését több probléma is nehezítette, melyeket többségükben az intézmény gyors megjelenése miatt nem sikerült előzetesen orvosolni. A szakirodalomban e nehézségek igen szemléletesen bemutatásra kerültek.
Összegzésként megállapítható, hogy az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően működő Alkotmánybíróság, a magyar alkotmánybíráskodás a Hans Kelsen által megalkotott alkotmánybírósági eljárást követte.
Jellemzője, hogy az alkotmánybírósági eljárás tárgya a normakontroll, a jogszabályok vizsgálata. A bírósági ítéletek, a közigazgatási határozatok alkotmányossági felülvizsgálatára nincs lehetőség, de a magyar alkotmánybíráskodás néhány tulajdonságában különbözött e modelltől: a jogvitában alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatára korlátozódó alkotmányjogi panasz jogintézménye, pro futuro hatállyal történő megsemmisítésről történő rendelkezés és a jogalkotó mulasztásának megállapítása mellett történő jogalkotásra

kötelezése.

Az első Alkotmánybíróság rendkívül aktívan értelmezte saját szerepkörét, ítélkezési és értelmezési aktivizmus jellemezte.

Az Alkotmány 1989-es átfogó módosítását további 34 követte. Alkalmazásához az Alkotmánybíróság gyakori értelmezésére volt szükség, és ezeket a problémákat tükrözi módosításainak egy része is.
Az alkotmányozás szükségessége rendre felmerült, végül az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét a 2011. április 18-i ülésnapján elfogadta .

3.2. Napjaink – Az Alaptörvény elfogadását követő időszak (2012-)

Az Alkotmánybíróság működésében is mérföldkő az Alaptörvény elfogadása. Az Alaptörvény az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény védelemének legfőbb szerveként határozza meg . Az Alaptörvény átrendezte az Alkotmánybíróság hatásköreit. Ennek következtében az Országgyűlés 2011. november 14-én fogadta el és sarkalatosnak minősítette az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényt, mely 2012. január 1. napjával lépett hatályba.
Az Abtv. preambuluma rögzíti, hogy azt az Országgyűlés az Alaptörvény végrehajtása érdekében a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében, az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működő Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének szabályozásáról alkotta.

Az Alkotmánybíróság az a szerv, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás – mind az eljárást, mind pedig eredményét tekintve – az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg.

4. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI

Az Alkotmánybíróság működését befolyásoló határvonal jellegű változásnál visszatekintve megállapíthatjuk, hogy az 1990-ben munkáját megkezdő Alkotmánybíróság alapvető fontosságúvá vált a jogállami átmenet során. Sok esetben az alkotmánybírák rakták le a változás alapjait egyes döntéseikkel, hiszen 1989-ig nem volt intézményes alkotmánybíráskodás, így nem volt klasszikus értelemben vett alkotmánybírósági minta a magyar közjogi berendezkedésben.

Az Alkotmány és a régi Abtv. – látszólag – széles hatáskörrel ruházta fel az Alkotmánybíróságot. Ez jórészt az actio popularisnak köszönhető, mely jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányulhatott. Néhány éven belül azonban már nem kezelhető beadványmennyiséget jelentett amellett, hogy az Alkotmánybíróság elnöke – diszkrecionális jogkörében – döntötte el mi minősül nyilvánvalóan alaptalan indítványnak.

Két témát érintek kiemelten és előzetesen, mert fontosnak tartom az Alkotmánybíróság működésére, indítványértelmezési gyakorlatára és a jogrendre gyakorolt hatásuk miatt.

1. Az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll eljárás során kétségtelenül a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágakhoz, illetőleg elsősorban a jogalkotó hatalomhoz kötődik oly módon, hogy alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén az Alkotmánybíróság a jogszabály kihirdetését akadályozza meg. Az Alkotmánybíróság kialakulásakor e hatáskörgyakorlás magában hordozta annak a veszélyét, hogy a testület a törvényhozó hatalom aktív részesévé is válhat, amitől már korábbi határozatában is tartózkodott. Az Alkotmánybíróság szerint a testület ezzel a hatáskörével részese (lett volna) a törvényalkotás folyamatának, döntéseivel befolyásolja (befolyásolta volna) a jogalkotást, ami az Alkotmánybíróság jogállásával összeegyeztethetetlen.
Ennek érdekében az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított önkorlátozó hatáskör-értelmezéssel, illetve az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos tényleges gyakorlatával is rögzítette, hogy a jogalkotás szabályainak betartása a jogállamiság garanciájából származó alkotmányos követelmény. Az Alkotmánybíróság kizárólag a törvény végleges formájában, a kihirdetés előtti állapotára vonatkozóan tudta elfogadni az alkotmánybírósági hatáskör gyakorlását.

2. Az Alkotmánybíróság egyes esetekben kénytelen volt szélesen értelmezni hatáskörét, számos kritikával szembenézve. Megfogalmazódott, hogy az Alkotmánybíróság nem tudta ellátni alapjogvédelmi funkcióját rendeltetésszerűen .
Ennek oka inkább volt az alkotmányjogi panasz helytelen szabályozása, mint az actio pupularis . A régi Abtv. az alkotmányjogi panasz esetében az utólagos normakontrollra vonatkozó ex nunc hatályú megsemmisítési szabályokat rendeli alkalmazni.
Vagyis hiába az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének kimondása, ha az az adott jogviszonyra visszamenőlegesen nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, az alkotmányjogi panasz jogorvoslat . Az indítványozónak tehát alanyi joga van arra, hogy az Alkotmánybíróság konkrét ügyében eljárjon és határozatot hozzon. E jogorvoslathoz való alanyi jogosultság ugyanakkor nem minősül általános

jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, az Alkotmánybíróság jogköre pedig csak az alapjogot sértő határozat megsemmisítésére terjed ki, annak megváltoztatására azonban már nem. Az alkotmányjogi panasz intézményét ez a jogorvoslati funkció különbözteti meg az utólagos normakontrolltól. Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának a hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, de azt a sajátosságát is, amely az Abtv. 21. § (2) bekezdése alapján bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest a jogintézményben megnyilvánul.

A régi Abtv. látszatra széles hatáskört biztosított az Alkotmánybíróság számára, azonban a konkrét normakontroll hiányában a hatáskörök szabályozása befejezetlennek tűnik. Az actio popularis jelentős ügytömege jelentős részben inkább alkotmányjogi panasz lett volna – ha a jogalkotó tényleges jogorvoslatot biztosít az indítványozók számára.
Így tehát az utólagos normakontrollt és az actio popularis intézményét felhasználva az Alkotmánybíróság kezdetektől fogva „kiterjesztő alapjogvédelmet és stabilizáló államszervezeti ítélkezést” folytatott.

Az Alaptörvény és az új Abtv. alapjaiban változtatta meg 22 év alkotmánybíráskodásának szabályait, amellett hogy a törvény a régi Abtv. megoldásaira, illetve annak alapján a gyakorlatban – azaz alkotmánybírósági határozatokban, teljes ülési állásfoglalásokban – kialakított megoldásokra alapoz . Teszi ezt olyan módosításokkal, amelyeket egyrészt a szükségszerű aktualizálások, másrészt a hatáskörök és a tagok számának változásából fakadó indokok és szükségszerűségek alapoznak meg. Az Abtv. az eljárási szabályokat az Alkotmánybíróság új hatásköreihez igazította.

A 4. fejezetben a következők szerint összefoglalt alkotmánybírósági feladat- és hatásköröket munkáltam ki:
Az Alkotmánybíróság a korábbi jogszabályi rendelkezésekkel megegyezően az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényeket, bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, ennek eredményeképpen pedig az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt megsemmisíti, amely a döntés közzétételét követő napon hatályát veszti, és a jogszabály e naptól nem alkalmazható. A kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály a döntés közzétételét követően nem léphet hatályba.
Alapvető fordulatot jelentett – eljárási szempontból is – a valódi alkotmányjogi panasz: az új

eljárási rendben vannak általános, mindkét típusra (normakontroll, alkotmányjogi panasz) alkalmazható szabályok és különös, csak az egyes hatáskörök gyakorlásakor alkalmazandóak.
Az Alkotmánybíróság vizsgálhatja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket (előzetes normakontroll) és az egyedi ügyben alkalmazandó vagy alkalmazott jogszabályt (utólagos konkrét normakontroll és alkotmányjogi panasz).
Az Alaptörvény az előbbieken kívül – meghatározott kezdeményezői kör számára – olyan esetekben is lehetővé teszi a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának kezdeményezését, amelyekben bírói eljáráshoz vezető konkrét jogsérelem nem következett be (utólagos absztrakt normakontroll).

Az Alaptörvény az alapjogvédelem új korszakát nyitja meg azáltal, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás keretében az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály (mint általánosan kötelező közhatalmi döntés) Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatán túl azt is lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is megvizsgálja. Ez a rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára.

Az Alkotmánybíróság Alaptörvényben rögzített feladata továbbá biztosítani, hogy Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel ellentétes jogszabályok ne legyenek a jogrendszerben.

Az Alkotmánybíróság hatásköreit az Alapörvény és az Abtv. állapítja meg, de sarkalatos törvény további feladat- és hatásköröket is megállapíthat.

4.1. Normakontroll

Az alkotmánybíróságok egyik legfontosabb feladata a normakontroll, azaz az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogi normák alkotmányossági szempontú vizsgálata . A normakontroll keretében alkotmányellenesnek minősített normát az alkotmánybíróságok megsemmisítik, döntéseik erga omnes hatályú, jogi kötőerővel bíró határozataikban jelennek meg.
A normakontrollnak több típusa alakult ki. Történhet előzetesen, az adott norma kihirdetés előtt, vagy utólagosan, a kihirdetést követően.

Normakontroll tevékenységével az Alkotmánybíróság a jogrendszer alkotmányosságát, alkotmányossági ellenőrzését biztosítja.

4.1.1. Előzetes normakontroll

Az előzetes (vagy preventív) normakontroll keretében az Alkotmánybíróság az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja meg . E hatáskörében az Alkotmánybíróság a jogi normát még hatálybalépése előtt, absztrakt módon vizsgál meg és dönt az alkotmányosságáról. Az eljárás célja, hogy ne bővüljön a jogrendszer alkotmányellenes normával és annak joghatásainak megakadályozása. Az Alkotmánybíróság – konzultatív szerepkörben eljárva rövid határidőn belül hozza meg döntését, ugyanakkor az „élő jog" – a jogi norma alkalmazására és végrehajtására vonatkozó gyakorlat – még nem ismert.

Ha az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll eljárásában megállapítja a vizsgált (alap)törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, akkor az nem válhat a jogrendszer részévé, nem hirdethető ki.

Az előzetes normakontroll eljárás viszonylag szűk indítványozói körhöz volt kötve.
Az Alaptörvény a törvények kihirdetés előtti vizsgálata tekintetében az eddigiekhez képest kitágította az indítványozói kört és a kezdeményezés lehetőségét. Egyrészt az eddigiekkel összhangban ilyen eljárást kezdeményezhet a köztársasági elnök, aki a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányossági vizsgálatát kérheti. Másrészt az Országgyűlés a törvény kezdeményezőjének, a Kormánynak, illetve az Országgyűlés elnökének a zárószavazás előtt megtett indítványára is kezdeményezheti a vizsgálatot és az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Tehát ilyen eljárásra parlamenti vita időszakában nem kerülhet sor.

Az Abtv. alapján szintén lehetőség nyílik arra, hogy nemzetközi szerződés egyes rendelkezésinek Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja a testület a köztársasági elnök, illetve – ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki – a Kormány indítványára.

Az Alkotmánybíróság e körben tartalmi vizsgálatot nem folytathat, hatásköre csak az eljárási követelmények megtartásának vizsgálatára terjed ki.
Az előzetes normakontroll keretében vizsgált jogszabályok további sorsa többféleképpen alakulhat. Ha a testület előzetes vizsgálat körében mondja ki az eljárási követelmények megsértését, a normát az Országgyűlés újra köteles megtárgyalni (ezt követően nincs kizárva a köztársasági elnök újbóli alkotmánybírósághoz fordulása sem). Utólagos vizsgálat esetén a testület a vizsgált normát megsemmisítheti, ha úgy ítéli meg, hogy az a norma megalkotására és kihirdetésér e vonatkozó szabályok megsértésével született.

Az Alaptörvény negyedik módosítása – összhangban a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági joggyakorlattal – új hatáskörként megteremtette az Alaptörvény és annak módosítása előzetes, valamint – határidő megszabásával – utólagos alkotmánybírósági kontrolljának lehetőségét a megalkotásra vonatkozó eljárási szabályok megtartása tekintetében. A törvény ennek megfelelően kiegészíti az Abtv.-t az új eljárásra vonatkozó szabályokkal, meghatározva a jogkövetkezményeket, illetve érintve az indítvány határozottságára vonatkozó szabályt is.
Az elfogadott Alaptörvényt vagy az Alaptörvény elfogadott módosítását az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött Alaptörvényt vagy az Alaptörvény megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését. Ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Ha az Alkotmánybíróság a vizsgálata során nem állapítja meg e követelmények megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését.

Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlés a házszabályi rendelkezéseket részben törvényben, részben normatív határozatban állapítja meg.
A módosítás lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróság a házszabályi rendelkezések egészének előzetes normakontrollját elvégezhesse, függetlenül a jogforrás szintjétől.

Ezért az előzetes normakontroll lehetőségét kizárólag az eddig az ebbe a körbe nem tartozó normatív határozatra indítványozza kiterjeszteni, kerülve, hogy az Abtv. a házszabályi rendelkezések törvényi szintű szabályozásának normakontrolljára két jogcímet biztosítson.
A nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, illetve ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a Kormány illetve az országgyűlési képviselők egynegyede kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.

Az Alaptörvény negyedik módosítása és az Abtv. 23. § (3) bekezdésének pontosításával egyértelművé válik, hogy az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződés előzetes normakontrolljára vonatkozó hatásköre nem azonos a törvény (ideértve a nemzetközi

szerződést kihirdető törvényt is) előzetes normakontrolljára vonatkozó hatáskörével. A nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatára az Abtv. 23. § (4) bekezdésében foglaltak az irányadók, de a nemzetközi szerződést kihirdető törvényt ettől függetlenül előzetes normakontroll keretében vizsgálhatja az Alkotmánybíróság. E tekintetben tehát átfedés lehetséges.

4.1.2. Utólagos normakontroll

Az Alkotmánybíróság az utólagos (vagy represszív) normakontroll keretében a már hatályba lépett vagy kihirdetett jogi normák alkotmányossági ellenőrzését végzi. Az utólagos normakontrollnak két fajtája létezik:
– utólagos absztrakt normakontroll: ez olyan esetekben teszi lehetővé a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának kezdeményezését, amelyekben bírói eljáráshoz vezető konkrét jogsérelem nem következett be,
– utólagos konkrét normakontroll: ennek során az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben alkalmazandó vagy alkalmazott jogszabályt vizsgálja.

Az utólagos normakontroll a törvényhozó hatalommal szembeni alkotmányvédő tevékenység egyik kiemelkedő eszköze, fontosságát az is jelzi, hogy a jogalkotó a kezdeményezők körének meghatározását nem hagyta törvényre, hanem arról az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában rendelkezett: az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.

Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. A biztos indítványa nem jelentheti pusztán a hozzá érkezett panaszok áttételét, ezáltal a megszüntetett actio popularis hatáskör visszaszivárgását a jogrendszerbe. A biztos egy, vagy több panaszra, vagy akár saját kezdeményezésből, az általa folytatandó vizsgálatoktól függetlenül (tehát akár a hatáskörében folytatott tényvizsgálat lefolytatása nélkül) az esetben kezdeményezheti az eljárást, ha saját álláspontja értelmében alkotmányossági aggály fennáll.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. Az eljárást kezdeményezheti. :
– az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében

a köztársasági elnök,
– a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa.

Nincs helye az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásának, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére (értékére), és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenességet megállapítani (ítélt dolog), kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.

Az új Abtv. törvényi szintet ad az alkotmánybírósági gyakorlatnak, ugyanis a 37. § (2) bekezdése szerint mind a konkrét normakontroll eljárásban, mind az absztrakt utólagos normakontroll eljárás során felülvizsgálhatók lesznek a jogegységi határozatok.
4.2. Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja értelmében, az Alkotmánybíróság felsorolt hét hatáskörének egyikeként rendelkezik a bírói kezdeményezésről.
Alaptörvényi védelem alá helyezte az általános hatáskörű bíró ezen hatáskörét is, hiszen a rendelkezés értelmében „[a]bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját”.

A bíróságok a jogszabályokat jogosultak értelmezni, az Alkotmánybíróság pedig az Alaptörvényt. A bíróságok döntéseinek összhangban kell állni az Alaptörvény rendelkezéseivel.
Az Alkotmánybíróság nem jogosult döntést hozni a bírói gyakorlat helyességéről, ugyanakkor jogosult meghatározni a jogszabályok alkotmányos értelmezési tartományát. Az Alkotmánybíróság végeredményben tehát a jogalkalmazás alkotmányosságáról hoz döntést.

A bíró e kötelezettségét az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során az alkalmazandó jogi normákkal, továbbá az Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezéssel vagy a bírósági eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságnál kezdeményezendő, jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására, annak alkalmazásának kizárására irányuló indítvány benyújtása formájában valósítja meg. ,

Az Abtv. érdemben nem változtatott a bírói normakontroll kezdeményezés lehetőségén és alapvető szabályain, ugyanakkor ez a jogintézmény az alapjogi jogérvényesítés

szempontjából – az actio popularis lehetőségének megszűnése miatt – mégis felértékelődött.

Az Alkotmánybíróság az utólagos (vagy represszív) normakontroll keretében a már hatályba lépett vagy kihirdetett jogi normák alkotmányossági ellenőrzését végzi. Ennek során az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben alkalmazandó vagy alkalmazott jogszabályt vizsgálja.

A bírói kezdeményezés is utólagos konkrét normakontroll, mely a bírói függetlenség eleme. A konkrét normakontroll eljárás alapjául egyedi bírósági ügy szolgál, amelyben felmerül az alkotmányellenesnek vélt jogszabály alkalmazása. Valamely jogszabály alkotmányosságának problémája nemcsak absztrakt módon vetődhet fel, hanem konkrét ügyben is kérdéses lehet, hogy az adott ügyben alkalmazandó jogszabály összhangban van-e az Alaptörvénnyel. A magyar jogrendszerben a rendes bíróságok nem jogosultak az általuk alkalmazandó jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatára (szemben például az Amerikai Egyesült Államok bíróságaival) , továbbá a bíróságnak jogszabály nem biztosít lehetőséget arra, hogy az Alaptörvénybe ütköző normák alkalmazását az eléjük került ügyekben közvetlenül mellőzzék.

Az egyedi bírói döntések Alkotmánybíróság előtt megtámadásának lehetősége nem vonja maga után azt, hogy az egyes eljáró bírák az Alaptörvényt közvetlenül alkalmazzák.

E hatáskör kapcsán fontos az alkalmazási tilalom szabályozása , egyrészt az indítvány tárgya, másrészt a jogkövetkezmények tekintetében. Eszerint bíró nem csak a jogszabály megsemmisítése érdekében fordulhat az Alkotmánybírósághoz, hanem a már elbírált alkotmányellenes jogszabályon alapuló eljárása esetén pusztán alkalmazási tilalmat kérve is előterjeszthet indítványt – ha azt az Alkotmánybíróság már nem mondta ki a megsemmisítő határozatában.
Az Abtv. 25. § (1) bekezdése akkor teszi a bíró számára lehetővé, egyben kötelezővé bírói kezdeményezés előterjesztését, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. (BH.2017. 310.)
Jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata nélküli ún. önálló alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezés csak akkor lehet megalapozott, ha az Alkotmánybíróság (alaptörvény-ellenességet) megállapító döntésében alkalmazási tilalmat már korábban elrendelt. (BH2015. 110.)

Bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásában az Alkotmánybíróság az Alaptörvény valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a jogegységi határozatok összhangját is felülvizsgálhatja. ,

A magyar jogrendszerben az Alkotmánybíróság a bíróságokkal közösen biztosítja a jogvédelmet oly módon, hogy az alkotmánybírósági döntésekben megjelenő jogértelmezés az alapvető jogok vonatkozásában a bíróságokat is kötelezi.
A bírói kezdeményezés jogintézménye garantálja, hogy a bírónak akkor sem kell alkotmányellenes norma alapján döntenie, ha azt maga nem tolhatja félre; ugyanakkor annak eredménye akkor is „köti" az eljáró bírót, ha azzal nem értene egyet.

A bírói kezdeményezésnek számos előnye van: például pergazdaságos (nem kell megvárni a jogerős döntést); felülvizsgálat terjedelme: nemcsak Alaptörvényben biztosított jog sérelme, hanem bármilyen alaptörvény-ellenesség sérelme esetén is igénybe vehető; a gyorsaság (a bírói kezdeményezésre határidők vonatkoznak, így elvileg kilencven napon belül döntés kell, hogy szülessen); végül a bírói kezdeményezések esetén nincs befogadási eljárás, azaz nincs lehetőség az indítványok tartalmi (elő)szűrésére.
Az Alaptörvény szövegébe a határidőt a negyedik (ekkor még harmincnapos határidővel) majd az ötödik módosítás (kilencven nap eljárási tartammal) iktatta be. Tehát az Alaptörvény negyedik módosításától – 2013. március 25-étől – kezdődően a bírói kezdeményezés alapján folyamatban lévő alkotmánybírósági eljárás határidőhöz kötött.

4.3. Alkotmányjogi panasz

Az Alaptörvény hatálybalépését követően a legtöbbet hivatkozott alkotmánybírósági eljárássá az alkotmányjogi panasz eljárás vált, alkotmányos szintre emeli, és az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörének tekinti . Az Alkotmánybíróság – a normakontroll mellett – az alapjogvédelmi funkciót is betölti, amelynek gyakorlására az alkotmányjogi panasz eljárás szolgál. Ez az eljárás elsődlegesen az emberi jogok intézményes védelmét biztosítja, ezért alapjogi bíráskodásnak is nevezik.

Az alkotmányjogi panasz az egyén alapjogainak érvényesítésére hivatott eszköz. Az alkotmányos alapjogokat hazánkban (illetőleg a kontinentális jogrendszerben) nem lehet kifejezetten alapjogokra alapozott perléssel érvényesíteni.

Komoly vita dúlt a tekintetben, hogy az alapjogokat lehet-e közvetlenül alkalmazni – és azokat milyen vonatkozásban, vagy az alapjogok kizárólag a jogalkotót kötik és az ezek jegyében megalkotott jogszabályok betartása közvetetten az emberi jogok szavatolását is jelentik egyben . Ha az alapjogokat az állammal szembeni biztosítékként fogjuk fel, akkor legfeljebb csak olyankor tekinthetjük közvetlenül alkalmazandónak, ha a magánszemély az állammal áll jogviszonyban.

Az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja
– az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak, továbbá
– a bírói döntésnek
az Alaptörvénnyel való összhangját.
Az Abtv. alapján az alkotmányjogi panasznak három fajtáját lehet megkülönböztetni .

4.3.1. A „régi” alkotmányjogi panasz

Az ún. „régi” alkotmányjogi panasz ezen formája már 2012 előtt is létezett .
Az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panaszt terjeszthet elő, ha az alapügyben folytatott bírósági eljárás során Alaptörvénybe ütköző jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy nincs számára jogorvoslati lehetőség biztosítva. Ez esetben csak az Alaptörvényben szereplő alapvető jog sérelme alapozza meg az alkotmányjogi panaszt, mely döntés alkotmányellenes jogszabályon alapul.

Alkotmánybírósági döntéssel elbírált bírói döntés ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszt követően ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva nem terjeszthető elő alkotmányjogi panasz.

A „régi” típusú alkotmányjogi panasz három fogalmi elemének teljesülése teszi befogadhatóvá az indítványt. Ezek:
– az Alaptörvénybe ütköző jogszabály: az alapügyben eljáró bíró döntését a panaszos nem azért támadja meg, mert maga a döntés és a rendesbírósági eljárás alkotmányellenes, hanem az általa alkalmazott norma ütközik az Alaptörvénybe. Ebben a tekintetben a valódi alkotmányjogi panaszhoz viszonyítva nem éles a határvonal, mivel nem könnyű elhatárolni, hogy a jogszabály, vagy a bíró értelmezése okozza a problémát.
– az Alaptörvényben biztosított jog sérelme, ebből következően az alkotmányjogi panasz nem közvetlenül az Alaptörvény védelmének, hanem egyedi alapvető jogi sérelmek orvoslásának eszköze.
– a jogorvoslati jog kimerítése: a szabályozás az Alaptörvény hatálybalépésével érdemben nem változott, hiszen továbbra sem követelmény a felülvizsgálati jog kimerítése. Viszont ha az alapügy felülvizsgálat következtében mégis eljut a Kúriára, és úgy határoz, hogy hatályon kívül helyezi a jogerős döntést, megismételtetheti az alapeljárást, vagy maga hoz új döntést, amelynek keretében a panaszos sérelmét is orvosolhatja. Ezzel gyakorlatilag valamilyen szinten mégis követelménynek tűnik a felülvizsgálati jog kimerítése. Ezt a problémát a két legfőbb bírói szerv közötti együttműködés tudja megoldani.

Az Alkotmánybíróság kizárólag a régi típusú alkotmányjogi panaszt elsőként benyújtó indítványozó számára biztosította a megsemmisített alkotmányjogi rendelkezés egyedi ügyben történő kizárását, amelyet „az első indítványozó jutalmának” neveznek. Az új jogintézmény bevezetésével vált lehetővé az alapjogokat sértő bírói ítéletek megsemmisítése, amellyel a bíróságok jogalkalmazási, jogértelmezési tevékenységét is alkotmánybírósági ellenőrzés alá vonták. Az ítélt dolog szabályozása a normakontroll hatáskörök esetén más ügyre vonatkozóan is fennállhat, de a bírói döntés megsemmisítése esetén csak ügyről ügyre, tehát csak az adott ügyben eredményezhet res iudicata-t.

Míg az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése előtt gyakorlatilag absztrakt normakontrollt végzett, addig az új szabályozás alatt az egyéni jogvédelem is előtérbe kerül amellett, hogy a régi típusú panasz az alkalmazott norma felülvizsgálatára irányul.

4.3.2. A „közvetlen panasz”

Kivételesen helye van alkotmányjogi panasz indítványozásának, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása, vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be az alapjogsérelem és nincsenek vagy már kimerültek a jogorvoslati lehetőségek . Az „alkalmazás” nem feltétlenül jogalkalmazói/közhatalmi döntés, lehet például állampolgári jogkövetés is.
Ez a „gyors” alkotmányjogi panasz, mivel önmagában a norma alkalmazhatósága is megalapozhatja az alkotmányjogi panasz előterjesztését.

Az indítvány Alkotmánybírósághoz történő benyújtására az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 nap áll rendelkezésre , mely határidő jogvesztő.

Amennyiben hatósági aktus szükséges, az alkotmányjogi panaszt az ellen kell benyújtani, és ebben az esetben az előterjesztést a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell megtenni. A döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap.
A közvetlen alkotmányjogi panasz alkalmas is lehetne a megszüntetett actio popularis pótlására – ugyanis a panasz a normakontroll és jogorvoslat jegyeit is magán hordozza –, a jogorvoslati funkcióból származó előny azonban nem tud érvényesülni, ha az Alkotmánybíróság szigorúan értelmezi a befogadási feltételeket.

Mivel a kivételes panasz „közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának (azaz a jogsérelem tényleges, és nem csak valószínűsíthető kell

legyen), hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális (jelenvaló) sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az actio popularis-tól.” Jövőben bekövetkező jogsértés megelőzésére hivatkozva nem terjeszthető elő ilyen indítvány.
Az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozó a kérelemben valószínűsíti. Ugyanakkor az elmulasztott határidőt követő száznyolcvan nap elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról ésszerű határidőn belül hoz döntést.

4.3.3. A „valódi” alkotmányjogi panasz (amparo)

Az Alkotmánybíróság újonnan bevezetett hatásköre az úgynevezett valódi alkotmányjogi panasz.
A valódi alkotmányjogi panasz bölcsője Németország, ahol a klasszikus „kelseni” modellt követő testület kiemelkedően jelentős és széles hatáskörökkel rendelkezik.
Az Alkotmánybíróság e hatáskör gyakorlása során alapjogot sértő bírói döntést vizsgál felül, amely az ügy érdemében hozott döntés vagy bírósági eljárást befejező egyéb döntés lehet , amennyiben az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Mindezek által a bíróságok jogalkalmazó és jogértelmező tevékenysége rendkívül szigorú alkotmányos kontroll alá kerül. Ennek keretében az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a jogszabály alkalmazása során az alapügyben eljáró bíróság az Alaptörvényben meghatározott jogok alkotmányos tartalmát figyelembe vette-e. A testületnek azonban gondoskodnia kell arról, hogy az igazságszolgáltatásba csak az alkotmányosság tekintetében avatkozzon be, mivel kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatja felül a bírói döntést.

Ez alapjogvédelmi szempontból nagy előrelépésnek tekinthető, mivel az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, az alaptörvény-ellenes bírói döntést pedig – a döntéssel felülvizsgált, szintén alaptörvény-ellenes más bírósági vagy más hatósági döntésekre is kiterjedően – megsemmisíti.
Az Alaptörvény hatálybalépése a bírói jogalkalmazásban sok tekintetben új helyzetet teremtett. Az alkotmányjogi panasz rendkívüli jellegét az adja, hogy egyrészt a rendes bíróságoknak is törekedniük kell az alkotmányos alapjogok megóvására ítélkezési

tevékenységük során – a jogbiztonság elvével összhangban. A bírói gyakorlat az Alaptörvény szabályait – elsősorban a magyar jogban addig nem ismert egyes új rendelkezésekre tekintettel – sokkal inkább tételes és élő jogként alkalmazza, mint a korábbi alkotmány rendelkezéseit.

Az Abtv. indokolása szerint Alkotmánybíróság hatásköre nemcsak alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére terjed ki, hanem a normák értelmezésével és alkalmazásával szemben is felléphet. A valódi alkotmányjogi panasz alapján az alapjogok közjogi alanyi jogként érvényesülnek.

Az egyéni alapjogvédelem „valódi" alkotmányjogi panasz jogintézményében az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet jogosult az Alkotmánybírósághoz fordulni abban az esetben is, amennyiben az indítványozó a bírói döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást ítéli alaptörvény-ellenesnek. Az alkotmányjogi panaszt az ügy érdemében meghozott jogerős döntés ellen lehet előterjeszteni.
Az Abtv. lehetővé teszi a közhatalmat gyakorló szervek számára a panasz benyújtását, ha
– a bíróság döntése az Alaptörvényben biztosított jogát sérti és az az indítványozó közhatalmi intézményt megilleti. (A vizsgálat során figyelemmel kell lenni arra, hogy egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok, illetve Alaptörvényben biztosított jogok a jogi személyeket – így a közhatalmat gyakorló szerveket – is megilletik (az Alkotmánybíróság korábbi döntései szerint ilyen lehet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vagy a tulajdonhoz való jog, de ilyenek lehetnek egyes kommunikációs alapjogok is).
– az indítványozó hatáskörének megsértésére hivatkozik és igazolja, hogy ez a hatásköre kifejezetten az Alaptörvényben biztosított vagy pedig azt, hogy hatáskörének megsértése működésének súlyos zavarát okozza. Ez a feltétel akadályozza meg, hogy az érintett intézmények minden pervesztés esetén az Alkotmánybírósághoz forduljanak.

A panaszt a sérelmezett döntés közlésétől számított 60 napon belül lehet előterjeszteni.
A döntés közlésének elmaradása esetén e határidőt a tudomásszerzéstől vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmétől kell számítani. Az Alkotmánybíróság ez esetben a legfőbb jogorvoslati fórumként jár el, csak alkotmányossági szempontból vizsgálja a bíróságok aktusait.
Az Alkotmánybíróság feladatköre annak megállapítása, hogy egy adott jogszabály mely jogalkalmazói értelmezése találkozik az Alaptörvényben elismert jogokban található követelményekkel.

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével jelentős hangsúlyeltolódás tapasztalható: ezen

jogintézmény alkotmányjogba történő integrálása olyan új egyensúlyt alakíthat ki, amelyben nagyobb nyomatékot kaphat az egyéni jogvédelem, az alapvető jogok hatékony érvényesülése.
Egyfajta közeledés vehető észre a bírói hatalmi ághoz, mely feltételezi a hatáskör hatékony érvényesülését, egyben az Alkotmánybíróság a korábbi absztrakt vizsgálati szintről a konkrét ügyek alkotmányossági megítélése felé mozdult el. Az alkotmányjogi panaszok elbírálása alapján létrejön egy folyamatosan fejlődő, alakuló „bírói alkotmányos joganyag", amely a bíróságok számára felhasználható, hogy a későbbiekben egyre kevésbé merüljenek fel alapjogi aggályok egy-egy bírói döntéssel szemben.

4.3.4. Alkotmányjogi panaszról – befogadás, ügyészi részvétel

Az ún. régi alkotmányjogi panasz akkor nyújtható be, ha alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazására kerül sor és ezért az Alaptörvényben biztosított joga sérült. (Abtv. 26. §)
A valódi alkotmányjogi panasz eljárás bírói döntésekkel szemben akkor is nyitva áll, ha alkotmányos szabályok alkalmazása mellett következik be jogsérelem (valódi alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-a szerint). Korlátozást jelent azonban, hogy csak lényeges jogsértések esetében fogadja be a testület a kérelmet. Így olyan kérdést vizsgál az Alkotmánybíróság, amikor az alaptörvény-ellenesség érdemben befolyásolta a bírói döntést, illetve alkotmányjogi jelentőségű a probléma. Lényeges, hogy a két eljárás olyan értelemben nem válik el élesen egymástól, hogy alaptörvény-ellenesség sérelme nélkül is lefolytatja a testület a norma vizsgálatát, míg a norma alaptörvény-ellenességére irányuló panasz esetében is vizsgálható a bírói döntés.

A „régi" alkotmányjogi panasz elbírálására irányuló beadvány esetében az Alkotmánybíróságnak lehetősége van az alaptörvény-ellenes bírói döntés vizsgálatára, illetőleg „valódi alkotmányjogi panasz" vizsgálata során lehetőség van az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára. Egyszerűbben fogalmazva az alkotmányjogi panasz típusok „átjárhatóak".

A bírói kezdeményezéstől az alapjogsérelem határolja el az alkotmányjogi panaszt: a bírói kezdeményezéssel ellentétben az érintett részéről alapjogsérelem hiányában nem terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, míg bírói konkrét normakontroll bármely alaptörvényi rendelkezés – bíróság által vélelmezett – megsértése okán előterjeszthető.
Alkotmányjogi panasz benyújtására a korábbi szabályok alapján is lehetőség volt, ám lényegesen szűkebb körben, mint ahogyan azt az Alaptörvény, illetve az új Abtv. lehetővé teszi.
Ebben az eljárástípusban a bírósági eljárásban vagy annak hiányában bekövetkező

alapjogsérelem miatt az érintett részéről terjeszthető elő jogorvoslati kérelem.

Az alkotmányjogi panasznak befogadási eljáráson kell keresztülmennie , melynek során az Alkotmánybíróság a meghatározott kritériumok alapján megvizsgálja és késedelem nélkül dönt a visszautasításról vagy a befogadásról.

A magyar jogfejlődésre gyakorolt hatása – és hasonlósága – miatt kitekintek a német eljárásrendben az ún. elfogadási eljárás szabályaira: a befogadhatóság feltétele a panasz alkotmányjogi jelentősége: az alapjogok vagy alapjogszerű jogok érvényesítését célozza.
A német befogadási eljárás hangsúlyai eltérnek . Címszavakban különösen: a panasz elutasítására vonatkozó döntés, a panaszképesség vizsgálata (ügyfélképesség – panaszjogosultság, perképesség), jogi képviselet kötelező, a panasz tárgya (közhatalmi aktus ellen irányulhat), közvetlenség követelménye (konkrét jogi pozíció megszűnése, keletkezése).
Az alkotmányjogi panasz befogadhatósága két alapvető követelményének – a saját érintettség és a közvetlenség – elhatárolásának összefüggésrendszere bonyolult, a különbségtétel sokszor apróságokon alapszik.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának több korlátját is megállapítja a jogalkotó. Egyrészt az eddigiekkel ellentétben az eljárás jogi képviselethez kötött, másrészt időbeli korlát is érvényesül. A szubjektív időhatár a döntés közlésétől számított 60 nap – a korábbi szabályozással azonos módon, az objektív 180 nap. Döntés hiányában a jogszabály hatálybalépésétől számított 6 hónapon belül lehet alkotmányjogi panasszal élni. Lehetőség van igazolási kérelem benyújtására is, ha az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból volt akadályoztatva. Ekkor az akadály elhárulásától számított 15 napon belül az indítvány előterjesztésével egyidejűleg lehet igazolási kérelemmel élni. Ilyen esetben is érvényesül azonban a 180 napos objektív határidő. Az Alkotmánybíróságot ugyan nem köti konkrét határidő az eljárás lefolytatására, a sarkalatos törvényben azonban annyi szerepel, hogy a testületnek ésszerű határidőn belül kell eljárnia.

Ügyészi részvétel az alkotmányjogi panaszeljárásokban
Az Abtv. egy speciális jogintézményt hozott létre az alkotmányjogi panasz keretein belül, amelyet a legfőbb ügyész vehet igénybe.
A legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.
Ez az ügyészi indítványozási jog tehát nem terjed ki a valódi alkotmányjogi panaszra.

Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó megállapítások akként összegezhetők, hogy az Alkotmánybíróság a bíróságok ítéleteit abban az esetben jogosult felülbírálni, amennyiben az eljáró bíróságok az Alaptörvényre vonatkozó értelmezéssel az Alkotmánybíróság értelmezésével ellentétben álló értelmezést valósítanak meg. E megsemmisítési jog (a bemutatott feltételek esetén) valójában éppen a hatalmi ágak kölcsönös tiszteletben tartásának elvén alapul.

4.4. Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja és az Abtv. 32.§-a alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi.

Az Alkotmánybíróság Alaptörvényben rögzített feladata biztosítani, hogy Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel ellentétes jogszabályok ne legyenek a jogrendszerben.
A nemzetközi szerződések egy adott ország alkotmányával összhangban kell legyenek, és ez az állítás fordítva is megállja a helyét.
A nemzetközi jog általános szabálya értelmében ugyanis az államok nem hivatkozhatnak belső jogukra a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségeik teljesítésének elmulasztása esetén. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak (ius cogens) tiszteletben tartása – különös tekintettel az emberi jogok védelmére –, valamint a nemzetközi egyezmények és a nemzetközi jog összhangjának előmozdítása az Alkotmánybíróság fontos feladata.

Az Alaptörvény nem szól arról, hogy kik rendelkeznek indítványozói jogosultsággal és az ex officio vizsgálat lehetőségéről sem tesz említést.
Mindezekről az Abtv. 32.§ (2) bekezdése rendelkezik, mely szerint az indítványozók kezdeményezésére vagy hivatalból vizsgálja a jogszabályokat, továbbá kezdeményező lehet az országgyűlési képviselők egynegyede, a kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, illetve az alapvető jogok biztosa.
A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

Az Alkotmánybíróság eljárása során hivatalból is vizsgálja a jogszabály esetleges nemzetközi szerződésbe ütközését. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az Alkotmánybíróság meghatározása szerint a normakontroll különleges változata, amely során az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés tartalmát veti össze a jogszabályi rendelkezéssel.

Valamennyi, a belső jogba implikált nemzetközi szerződést kihirdető norma felülvizsgálható. A kihirdetés során a magyar jogrendszer részévé váló rendelkezés vizsgálatára előzetes és utólagos normakontroll-eljárásban is lehetőség van. Az előzetes normakontroll-eljárás kiterjed a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára is.
Jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata során az Alkotmánybíróság vizsgálata nem kérelemhez kötött. A megsemmisíteni indítványozott jogszabállyal vagy a jogszabályi rendelkezéssel szoros összefüggésben álló más vizsgált jogszabályi rendelkezéseket is megsemmisítheti az Alkotmánybíróság, amennyiben a megsemmisítés elmaradása a jogbiztonságot sérti.

A normaütközés kapcsán alkalmazandó eljárást a jogalkotó már nem itt, hanem a jogkövetkezmények között szabályozza. Ez – az eddigiekkel egyező módon – két esetet különböztet meg:

– a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal a másik jogszabály azonos vagy alacsonyabb szinten áll, akkor az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

– a hazai jogszabály a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynál magasabb szinten áll, ilyen esetben az Alkotmánybíróság felhívja a jogalkotót vagy a Kormányt, hogy az ellentét feloldása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.
A köztársasági elnök jogosult alkotmánybírósági eljárást indítványozni, amely során alaptörvény-ellenesség esetén a nemzetközi szerződés kötelező hatálya addig nem ismerhető el, amíg az alaptörvény-ellenességet a nemzetközi szerződés módosításával, a nemzetközi szerződéshez fenntartás tételével vagy egyéb nemzetközi jogi jogintézmény alkalmazásával meg nem szüntetik.
Utólagos normakontroll keretében is lehetőség van a nemzetközi szerződések alkotmányosságának vizsgálatára: a megállapított alkotmányellenességnek a nemzetközi kötelezettségvállalás tekintetében jogi hatása nincs, azonban a belső jog és a nemzetközi jogi kötelezettségek összhangjának megteremtése indokolt.

Az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálhatja a közjogi szervezetszabályozó eszköznek, valamint a jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel vagy nemzetközi szerződéssel való összhangját is.

Az eddigieken túl az Alkotmánybíróság hatáskörébe még számos egyéb hatáskör is tartozik, amelyek nem a klasszikus alkotmánybíráskodás funkciói közé tartoznak. Ezek a következők:

4.5. Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata

Az Alkotmánybíróság újonnan bevezetett hatásköre az országos népszavazás elrendelésével összefüggő országgyűlési határozat vizsgálata.
A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény által megteremtett jogorvoslati rendszerben az Alkotmánybíróság választási ügyben alkotmányjogi panasz eljárásban jár el: az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján ítéli meg a választási szervek határozatait felülvizsgáló döntések Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alkotmánybíróság ehhez képest kizárólag a népszavazási kérdések vonatkozásában jogosult külön eljárásban eljárni.
Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében bárki indítványára harminc napon belül felülvizsgálja. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie.

Az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja.
Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.

Ebben a speciális hatáskörben az Alkotmánybíróság megőrizte actio popularis hatáskörét . Az Alkotmánybíróság maga is megállapította, hogy a speciális érintettség hiányában történő indítványozási jogosultság azzal indokolható, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás körébe tartozó népszavazás valamennyi választópolgár részvételi jogát magában foglalja. Az Országgyűlés arra vonatkozóan jogosult döntést hozni, hogy a választópolgárok közössége jogosult-e megnyilvánulni.

Az Alkotmánybíróság ehhez képest nem vizsgálja a népszavazás tartalmát illető kérdésre (népszavazási kérdés tartalmát illető alkotmányossági aggályok, a népszavazáson feltett kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e), illetőleg a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra vonatkozó indítványokat. ,

Ilyen vizsgálatokra lehetőség a népszavazási kérdés hitelesítése kapcsán a Kúriának azzal a döntésével szemben van, amellyel az Nemzeti Választási Bizottságnak a kérdés

hitelesítésével kapcsolatos határozatát vizsgálta felül. A kérdés hitelesítése körében ugyanis a Kúria döntése (mint bírósági döntés) alkotmányjogi panasszal még megtámadható az Alkotmánybíróságon az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozva. A népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.

4.6. Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatásával összefüggő vélemény

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.

A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek – a Miniszterelnökséget vezető miniszternek -, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlatását.
A Miniszterelnökséget vezető miniszterkezdeményezi a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület feloszlatására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását. Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlatásával kapcsolatos elvi vélemény nyilvánítása iránti alkotmánybírósági eljárásban a Kormányt a miniszter képviseli.

Az Alkotmánybíróság az elvi vélemény nyilvánításban kifejezésre jutó feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban láthatja el. A hatáskör pontosításaként – korábbi gyakorlat alapján – a törvény rendelkezik arról, hogy az Alkotmánybíróság a véleményével az ügy által felvetett absztrakt jogi kérdést válaszolja meg, nem pedig a Kormány által előterjesztett konkrét ügy tényállásáról dönt. Az Alkotmánybíróság elvi véleménye tehát elvont, elvi megállapításokat és követelményeket tartalmaz.

Az Alaptörvény és az Abtv. 2012. január 1. napjával történő hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság egyetlen döntésében nyilvánított véleményt, mégpedig a Kormánynak a Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testülete mint alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatásával összefüggésben előterjesztett indítványa alapján.

Az Alaptörvény 35. cikke alapján az Országgyűlés felelőssége, hogy megtegye a szükséges intézkedést az alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat jogszerű működőképességének helyreállítása érdekében. Az Országgyűlés intézkedése megfelelő és szükséges jellegének

bizonyításához az szükséges, hogy ezen intézkedés ne tűnjön ésszerűtlennek az elérni kívánt cél szempontjából, továbbá olyan körülményeken kell alapulnia, amelyek bizonyító erejének értékelése a Kormány és az Országgyűlés feladata.

4.7. A jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény

Az Alkotmánybíróság e hatáskörét a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) módosításához kapcsolódóan egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi XXXVI. törvény 38. §-a 2019. április 15. napjával léptette hatályba.

A módosítás megteremtette az összhangot az Alaptörvény ötödik módosításával, és lezárta azokat a nyitott szabályozási kérdéseket , amelyek kapcsán hazai – Alkotmánybíróság – és nemzetközi – Velencei Bizottság, Emberi Jogok Európai Bírósága – fórumokon felmerültek.

Az Alkotmánybíróság a vallási közösségekkel összefüggésben a vallási közösség alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan bevett egyház esetén a Kormány, a vallási egyesület, a nyilvántartásba vett egyház és a bejegyzett egyház esetén a bíróság indítványa alapján nyilvánít véleményt.

A bíróság az ügyész keresete alapján – a bevett egyház kivételével – megszünteti azt a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösséget, és elrendeli a nyilvántartásból való törlését, amely az Alkotmánybíróság elvi véleménye alapján alaptörvény-ellenesen működik.
Az Alkotmánybíróság elvi véleménye alapján az alaptörvény-ellenesen működő bevett egyház ilyen jogállása az Országgyűlés erre vonatkozó döntése alapján megszűnik.

4.8. A köztársasági elnök tisztségtől való megfosztása

Az Alkotmánybíróságnak az állambíráskodási funkcióhoz kapcsolódó hatásköre a köztársasági elnök alkotmányjogi felelősségének megállapítása.

Az Alaptörvény 13. cikke alapján a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatában részletesen megindokolt, az Alaptörvény, illetve más törvény köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben történő szándékos megsértésére, illetve szándékos bűncselekmény elkövetésére vonatkozó indítvány alapján, soron kívül jár el.

A tisztségtől való megfosztást az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja. A kezdeményezés alapján dönt a parlament az eljárás megindításáról, amely döntéshez valamennyi országgyűlési képviselő kétharmados támogatottsága szükséges. A szavazás titkosan történik.
Az országgyűlési határozat meghozatala után a köztársasági elnök nem gyakorolhatja államfői mivoltából fakadó hatásköreit. Ez a szabály egyaránt vonatkozik az ellenjegyzéshez kötött és nem kötött hatáskörökre is.

A felelősségre vonásról döntő fórum az Alkotmánybíróság. A megfosztási eljárás az Alkotmánybíróság által lefolytatható speciális eljárás, amely esetén a testület quasi büntetőbírósági szerepkörben jár el. Az eljárás jellege kifejezetten bírósági, tehát kontradiktórius jellegű, kérelemre induló (vádbiztos), és a döntés deklaratív, amely múltban megtörtént cselekményt vagy mulasztást bírál el. Az eljárás említett jellemzői idegenek az Alkotmánybíróság hagyományos szerepkörétől, azonban a vád alá vont személy különleges jellege miatt közjogilag indokolható a hatáskör. Ebben az eljárásban az Alkotmánybíróság még nem hozott döntést.

Az Abtv. szabályozása rendez néhány alapvető eljárási kérdést. Eszerint az Alkotmánybíróság megvizsgálja a megfosztási eljárás indítványozásának és megindításának jogszerűségét. Amennyiben az indítvány nem felel meg az Alaptörvényben foglalt követelményeknek, a testület az eljárást érdemi vizsgálat nélkül megszünteti. Az eljárás soron kívül zajlik, amelynek során kötelező a köztársasági elnök meghallgatása. Az Alkotmánybíróság más bizonyítási eszközöket is alkalmazhat. Az Alkotmánybíróság teljes ülésen, a jelen lévő tagok kétharmadának szavazatával hoz döntését.

A megfosztási eljárás nem a büntető felelősség megállapítására vagy a cselekmény elkövetésének megállapítására irányul, hanem pusztán a tisztségvesztésre. Ez után az eljárás után az államfő adott esetben rendes büntetőbíróság előtt felelhet a továbbiakban, büntetőjogi felelősségét a rendes büntetőbíróság állapíthatja meg.

4.9. A hatásköri összeütközés feloldása

Az Alkotmánybíróságnak a hatásköri összeütközés feloldására irányuló hatáskörét az Abtv. 36. § (1) bekezdése határozza meg. Az Abtv. 36. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik – a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével – az állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek közötti hatásköri összeütközésnek az

Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetése. Az értelmezés alapján dönt az Alkotmánybíróság arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet.
Tehát az Alkotmánybíróság két feltétel együttes fennállása esetén dönt hatásköri összeütközésről.

Az Abtv.-nek ez a rendelkezése a hatásköri vita tárgyát képező ügy jellegére tekintet nélkül hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot arra, hogy az eljáró szerv kijelölésével megszüntesse az állami szervek között, valamint az állami szervek és önkormányzatok között keletkezett hatásköri összeütközést.

A negatív és pozitív hatásköri viták gyakran csak az alkotmány rendelkezéseinek értelmezésével dönthetők el, majd ennek alapján kerül sor az eljárásra jogosult szerv kijelölésére.
A legtöbb hatásköri vita megoldására természetesen vannak eljárási és anyagi jogi szabályok , amelyek alapján a vitában dönteni köteles szerv megállapítható. A közigazgatáson belüli hatásköri összeütközés megszüntetése nem az Alkotmánybíróság feladata. Ha kivételesen mégis előfordul, hogy a jogszabályok alapján egy hatásköri vita nem rendezhető, akkor alkotmányos érdek, hogy az állam gépezete ne álljon meg, és ne is akadozzon.

4.10. Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján, vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját. Az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az önkormányzati rendelet is jogszabály , a jogszabályok alkotmányossági kontrollja pedig az Alaptörvény értelmében az AB hatásköre. A feladat- és hatáskörök között legjelentősebb a jogalkotási jogkör: az önkormányzat mind eredeti jogalkotó hatáskörében, mind törvény

felhatalmazása alapján rendeletet alkothat.
A magasabb szintű törvénnyel való ütközés vizsgálata bírósági hatáskör. Ez behatárolja az Alkotmánybíróság mozgásterét és indokolja a törvényben szereplő szabályt.

Az Alkotmánybíróság hatásköre a jelenlegei alkotmánybírósági gyakorlat szerint is kiterjed a közjogi szervezetszabályozó eszközök vizsgálatára, úgyszintén a jogegységi határozatra.

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességének vizsgálatára vonatkozó hatáskörének gyakorlására a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére kerül sor az előzőekben már ismertetett utólagos normakontroll-eljárásban (illetve az eljáró bíró is előterjeszthet ilyet bírói kezdeményezés keretében).
Amennyiben az indítványozó önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését vizsgálja, abban az esetben az eljárás lefolytatására a Kúria rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel.
A Kúria által a jogalkalmazás egységesítése körében meghozott jogegységi határozatokra vonatkozóan utólagos normakontroll-eljárásban, bírói kezdeményezésben vagy alkotmányjogi panasz eljárásban lehetséges alkotmánybírósági eljárásban elbírálandó jogorvoslatot igénybe venni.

4.11. Az Alaptörvény értelmezése

Az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.

Az Alaptörvény 24. cikke nem tartalmaz az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésére irányuló alkotmánybírósági hatáskört, ugyanakkor a 24. cikk (2) bekezdés g) pontja alapján sarkalatos törvény további feladat- és hatáskört állapíthat meg. Indokolt a korábbi értelmezésre irányuló hatáskör megtartása. Az erre irányuló eljárás kezdeményezésére azonban a jogosultak egy szűkebb körét – a hatályos szabályozáshoz hasonlóan – a törvényben indokolt meghatározni.

Az Alkotmánybíróságok tevékenységének lényeges eleme – és egyik legfontosabb tevékenysége – az alkotmány rendelkezéseinek értelmezése, amelyet az Alkotmánybíróság egyéb hatáskörei gyakorlása során is szük¬ségszerűen elvégez (így normakontroll, illetve alkotmányjogi panasz eljárások során is).

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek legnagyobb része annak megállapítására irányul, hogy valamely jogi norma vagy bírói döntés összhangban áll-e az Alaptörvénnyel. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak kifejezetten az Alaptörvény értelmezésére irányuló önálló eljárása, illetve hatásköre is van , melyet csak törvényben meghatározott indítványozók kezdeményezhetnek: az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa. Az indítványozásra csak konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben kerülhet sor, és az értelmezésnek közvetlenül az Alaptörvényből levezethetőnek kell lennie.

Ha a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését akkor végzi, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti.

Magyarország Alaptörvénye Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja akként rendelkezett, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott és közzétett alkotmánybírósági döntések hatályukat vesztik a döntések által kifejtett joghatások változtatása nélkül.

A törvény előírja, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozat az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe, azaz az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően meghozott határozataira nem hivatkozhat . E rendelkezés célja, hogy az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi Alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre.

E rendelkezéssel az Országgyűlés egyértelművé tette, hogy az Alkotmánybíróság nincs kötve a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozataihoz. Ez nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbival megegyező következtetésre jusson, ugyanakkor biztosítja azt a lehetőséget is, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen. E rendelkezés tehát nem korlátozza, hanem éppen ellenkezőleg, kiszélesíti az Alkotmánybíróság szabadságát az Alaptörvény értelmezése tekintetében. A törvény e körben figyelemmel volt arra is, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat több elemét is alaptörvényi szintre emelte már az alkotmányozó.

Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és

alkotmányossági összefüggéseket. Ennek lehetősége akkor biztosított, amikor az Alaptörvény adott rendelkezése a korábbi Alkotmány rendelkezéseivel tartalmilag egészében megegyezik, és a korábbi határozatban lefektetett indokolás az újabb határozat meghozatalának indokolásához is szükséges.

Az absztrakt alkotmányértelmezést az Alkotmánybíróság már igen korán visszautasította és megszorítóan értelmezte a hatáskörét. Döntésében a testület elvi jelleggel mutatott rá, hogy az alkotmányértelmezés kapcsán figyelembe kell venni a hatalommegosztás elméletét. Ennek alapján alkotmányértelmezésre kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítványozó valamely konkrét alkotmányjogi probléma szempontjából kezdeményezi valamely konkrét rendelkezés értelmezését és az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül az Alkotmányból levezethető. A hatáskör kiterjesztő értelmezése esetén ugyanis a gyakori alkotmányértelmezés következtében a testület álláspontja szerint egyfajta alkotmánybírósági kormányzás alakulna ki, amellyel a testület magára vállalná a törvényhozó, illetve a végrehajtó hatalom felelősségét is. [31/1990. (XII. 18.) AB határozat]
Az Alaptörvény hatályba lépése után a 22/2012. (V. 11.) AB határozat volt az első, amelynek során az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezését végrehajtotta.
5. ÖSSZEGZÉS

Megállapíthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság harminc éve meghatározó szerepet tölt be alkotmányos rendszerünkben. 2012 előtt az Alkotmánybíróság fő feladata az utólagos absztrakt normakontroll volt, amelynek fő funkciója az alkotmányos jogrend általános védelme. A testület már az 1989-es Alkotmány és a további hatásköröket tartalmazó korábbi alkotmánybírósági törvény keretei között elmozdult a szubjektív jogvédelem, az egyéni alapjogsérelem orvoslásának irányába.

Az Alaptörvény – a német típusú alkotmányjogi panasz bevezetésével – kiszélesítette az alapjogok alkotmánybírósági védelmének eljárási lehetőségét, és az Alkotmánybíróság fő feladatává a szubjektív, egyéni jogvédelmet tette. Ugyanakkor az egyéni alapjogvédelemnek is van a konkrét ügyön túlmutató jelentősége, mivel a testület az alapjogok tartalmának konkretizálása során alakítja az Alkotmánybíróság gyakorlatát. A szubszidiaritás elvének alkalmazása könnyíti az Alkotmánybíróság munkáját és mindeközben kifejezője annak, hogy a rendes bíróságoknak is óvniuk kell az alkotmányos alapjogokat ítélkezési tevékenységük gyakorlása során.
Emellett továbbra is fontos hatásköre az Alkotmánybíróságnak az előzetes és az utólagos absztrakt normakontroll, az absztrakt alkotmányértelmezés és a bírói kezdeményezések elbírálása is.

Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárásoknak az Alkotmánybíróság döntéseivel együtt történő összegzését követően következtetésként megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ághoz, azaz a három klasszikus hatalmi ághoz szorosan kapcsolódó jogintézmény.

Az alkotmánybíróságok a fejlődés egy bizonyos fokán megjelentek, maga az alkotmánybírósági tevékenység lényege – a normakontroll – elengedhetetlenül ott kell, hogy legyen minden jogállamban.

Felmerülhet a kérdés: egy XXI. századi demokráciában az alkotmánybíráskodási tevékenység megléte, illetve annak hiánya esetén beszélhetünk-e jogállamról? A válasz nem adható meg történelmi kortól és helytől függetlenül. A jogfejlődés alapvető tendenciáit figyelve az alkotmánybíráskodás ugyanolyan természetes alkotóegységévé vált egy modern állami berendezkedésnek, mint a parlamentek, kormányok megléte, az alkotmánybíráskodás és az új alapjogvédelmi intézmények . Ezek összefüggéseiben kell kutatni a hatékonyságot, a jogvédelem átfogó rendszerét, hogy ne alakuljon ki szabályozatlan terület.

A magyar modell – a jogszabályok betűje tekintetében –a nemzetközi összehasonlításban megállja a helyét: egyetlen országnak sincs összességében erősebb alkotmánybíráskodási – és ombudsmani – rendszere , .
Mindezekre figyelemmel kimondhatjuk, hazánkban egy átfogó és összetett alapjogvédelmi intézményrendszer jött létre.

Az alkotmánybíráskodás, az alkotmányos korlátok érvényesítése, az alkotmányértelmezés speciális jogértelmezési, alkotmánybírósági tevékenység, éppen ezért a modern alkotmányos demokráciában léteznie kell egy olyan szervnek, amely a demokratikus eljárás eredményét ellenőrzi. Ez az alkotmánybíróság.

MELLÉKLETEK

1. MELLÉKLET
A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖREI
1989 – 2011-ig

2. MELLÉKLET
A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖREI
2012. JANUÁR 1-TŐL

A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖREI
1989 – 2011-ig
RÉGI ABTV 1.§
1989. OKTÓER 30-TÓL Megjegyzés
a) a törvényjavaslat, a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmány-ellenességének előzetes vizsgálata; a törvényjavaslat –
Hatályon kívül helyezte az 1998. évi I. tv. Az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata – az előzetes kontroll gyakorlásával az Alkotmánybíróság a jogalkotás résztvevője lesz, döntésével az Országgyűlés jogkörét korlátozza, és a törvényhozó felelősségét osztja. A hatályon kívül helyezéssel megszűnt az ellentmondás.
b) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességének utólagos vizsgálata; Az állami irányítás egyéb jogi eszköze – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) hatályon kívül helyezte.

A 4/1997. (I.22.) AB határozat kimondta, hogy az Abtv. 1. § b) pontja alapján utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály. Indítványozó bárki lehetett (Abtv. 21. § (2) bekezdés) – az actio popularist az Alkotmányban is rögzítették, ezzel alkotmányos intézményi státust nyert. (oka: NEKA tárgyalások, visszarendeződés megakadályozása.) Az indítványok érdemi elbírálásának minimális korlátozása: az „AB elnöke… a nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig elutasítja. […] a hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó indítványt az arra hatáskörrel rendelkező szervhez átteszi.” Következmény: az AB elnökének diszkrecionális jogköre, hogy mi számít nyilvánvalóan alaptalan indítványnak, sérti az előre kiszámíthatóság jogállami követelményét. Limine elutasítás intézménye. Hatalmas munkateher, közvetve joghézagot teremtő AB határozatok – AB túllépett az indítványon, mely sok kritika forrása volt. Végül: az AB „kiterjesztő alapjogvédelmet és stabilizáló államszervezeti ítélkezést folytatott”.
c) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze a közjogi szervezetszabályozó eszköz nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata; Az állami irányítás egyéb jogi eszköze – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) hatályon kívül helyezte.
d) az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása; Alkotmány 32/A.§ (2) bekezdés Az AB az alkotmányellenes jogszabályokat megsemmisíti –„kemény” normakontroll valósult meg. Problémák: Normakontroll teljes vagy részleges is lehetett. Részleges esetén: pozitív jogalkotás merült fel.; Hatály: ex tunc v. pro futuro.
e) a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése;

f) az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése;
g) az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése;
h) eljárás mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.
Alkotmány 32/A.§ (1) bekezdés Nincs taxatív felsorolás az egyéb törvény által az AB hatáskörébe utalt feladatokról, nem valósult meg az a garanciális elv, hogy az AB hatáskörei Alkotmányba foglalt zárt rendszert alkossanak. Ez magában hordozta, hogy egyszerű feles törvényekkel lehetet hatáskört telepíteni vagy elvonni az AB-tól.

A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖREI
2012. január 1-től
Alaptörvény
24. cikk (2)-(3) bekezdés Megjegyzés Abtv. szerinti hatáskörök
a) az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket; 23.§ Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás)
b) bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül* felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;
Megállapította: Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 12. cikk (1) bekezdés. „… harminc napon belül …” (2013. 03.25.)
Megállapította: Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása 6. cikk (2) bekezdés. „… kilencven napon belül …” (2013. 09.26.) 25.§ Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt
c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját; 26.§ Az alkotmányjogi panasz
d) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját;
e) a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész* vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját; Megállapította: Magyarország Alaptörvényének nyolcadik módosítása 3. cikk. Hatályos: 2019. XII. 13-tól. 24.§ Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás)
f) vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését; 32.§ A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata
g) az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Pl.: 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzatokról szóló szabályozást sarkalatos törvény határozza meg.

A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény
Alaptörvény VII. cikk (5) bekezdése alapján, a 19/D. §-a az Alaptörvény 43. cikk (4) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül. 33.§ Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata

34.§ Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatásával összefüggő vélemény

34/A.§ A jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény

35.§ A köztársasági elnök tisztségtől való megfosztása (Alaptörvény 13. cikk)

36.§ A hatásköri összeütközés feloldása

37.§ Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata (Abtv. 24-26. § szerinti hatáskörében)

38.§ Az Alaptörvény értelmezése
(3) a) a (2) bekezdés b), c) és e) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést; Módosította: Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása 6. cikk (3) bekezdés. (2013. 09. 26.)
Az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontjában a „c), e) és f)” szövegrész helyébe a „c) és e)” szöveg,
(3) b) a (2) bekezdés d) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést;

(3) c) a (2) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést; Módosította: Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása 6. cikk (3) bekezdés. (2013. 09. 26.)
Az Alaptörvény … 24. cikk (3) bekezdés c) pontjában a „g)” szövegrész helyébe az „f)” szöveg lép.
illetve sarkalatos törvényben meghatározott jogkövetkezményt állapít meg.

Farkas György Tamás: Az alkotmányjogi panasz befogadhatósága, különös tekintettel az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésre

I. Bevezetés

A tanulmány az alkotmányjogi panasz befogadhatósági feltételei közül az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéssel kíván foglalkozni. A tanulmány egy speciális alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést érintő eljárásjogi kérdést kíván elsősorban bemutatni, amely a gyakorlatban res iudicata-ként funkcionál, azaz bizonyos körülmények között az alapvető alkotmányjogi kérdés, mint befogadhatósági feltétel ítélt dologként éppen a valódi alkotmányjogi panasz befogadhatóságát akadályozza.[1]

Mielőtt a tanulmány eljutna a fentiek vizsgálatáig, megalapozásként egyedi ügyeken keresztül vizsgáljuk az alapvető alkotmányjogi jelentőségi kérdéssel összefüggésben kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, mint befogadhatósági feltételek egymáshoz való viszonyát és legtágabb körben az alkotmányjogi panasz és magának az alkotmánybíráskodásnak a legfontosabb ismérveit.

II. Az Alkotmányjogi panasz jogintézménye

Az alkotmányjogi panasznak jelenleg a hatályos magyar jogrendszerben három fajtáját ismerjük, melyek közül témánk szempontjából az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § szakaszában részletezett úgynevezett valódi alkotmányjogi panasz a releváns. Szükségesnek tartjuk ugyanakkor mintegy ráhangolódásként röviden mindhárom fajtáját bemutatni az alkotmányjogi panasz jogintézményének, tekintettel arra, hogy a témánk szempontjából releváns valódi alkotmányjogi panasz legfontosabb jellemzői igazán a többi alkotmányjogi panasz fajta ismeretében, azokhoz képest viszonyítva rajzolódnak ki a legmarkánsabban.

Ehelyütt megjegyezzük, hogy az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszok

számát, mint indikátort vett figyelembe, a Cservák Csaba által vezetett munkacsoport – mely munkacsoport kutatásaiban jelen sorok írója is részt vett – a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen összeállított Jó Állam Jelentés demokrácia hatásterületének, demokratikus joggyakorlás dimenziójában. A munkacsoport álláspontja szerint ez az indikátor képet alkot az alapjogi mércének is megfelelő bírói ítélkezésről, illetve az állampolgárok alapjogi tudatosságáról és aktivitásáról.

A Jó Állam Jelentés demokrácia hatásterületének demokratikus joggyakorlás dimenziójában a későbbiekben is bennmaradt az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszok száma indikátor. A legfrissebb, online elérhető 2019-es Jó Állam Jelentésben a készítők hangsúlyozzák, hogy a valódi alkotmányjogi panasz az igazságszolgáltató hatalmi funkció felé tolja az Alkotmánybíróságot. Az igazságszolgáltatásnak nagy szerepe van a demokrácia védelmezésében, az Alkotmánybíróságnak pedig a demokratikus intézmények működésére. A kutatás leszögezi, hogy a jogalkalmazás annyiban lehet demokratikus, amennyiben az megfelel az irányadó alapjogi mércének. Az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszok számának vizsgálata során sor a kutatás arra jutott, hogy 2018-ig alapvetően emelkedő tendencia volt megfigyelhető a benyújtott alkotmányjogi panaszok számát figyelembe véve, azaz egyre inkább teret nyert a jogalkalmazásban, egyre inkább igénybe vették az (alap)jogkereső állampolgárok az alkotmányjogi panasz intézményét, mely ugyanakkor az összes bírósági ügyhöz elenyésző arányú. A növekvő tendencia 2018-ban megtört, tekintettel arra, hogy 15%-kal csökkent a kezdeményezések száma.[2]

A kutatás az összegzésben azt a következtetést vonat le, hogy *„a 2017-es magas érték után 2018-ban az alkotmányjogi panaszok száma mintegy 15%-kal csökkent, ezzel együtt az intézmény kiegyensúlyozott helyet foglal el a jogalkalmazásban.”* [3]

II.1 Az alkotmányjogi panasz magyar jogban legkorábban kialakult fajtája, azaz az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata

A magyar jogrendszerben az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően a jelen pontban vizsgált alkotmányjogi panasz fajta volt egyedül ismert. A korábbi, jelenleg már nem hatályos alkotmánybírósági törvény szerint *„az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati*

lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva."

A korábbi szabályozás idején több alkotmánybírósági határozat értelmezte, elemezte ezen alkotmányjogi panasz jellegét, funkcióját. A 57/1991. (XI. 8.) AB határozat rámutatott arra, hogy *„Az ABtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt bárki [ABtv. 21. § (4) bekezdése] alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A törvény e rendelkezése szerint az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez következik egyrészt abból, hogy a törvény a jogintézmény "panasz" - nak nevezi, másrészt, hogy azt az "egyéb jogorvoslati lehetőségek" kimerítése után, vagy "más jogorvoslati lehetőség hiányában", vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára. […] Az alkotmányjogi panasz intézményét ez a jogorvoslati funkció különbözteti meg az utólagos normakontrolltól. Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának a hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, de azt a sajátosságát is, amely a ABtv. 21. § (2) bekezdése alapján bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest a jogintézményben megnyilvánul. Az indítványozó szempontjából is csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogsérelme orvosolhatóvá válik."*[4]

Láthatjuk tehát a normaszövegből és a hivatkozott alkotmánybírósági határozatból, hogy jellegét tekintve az utólagos normakontroll eljáráshoz hasonlatos ez az alkotmányjogi panasz fajta, tekintettel arra, hogy nem a bírói döntést, az ítéletet vizsgálja, hanem az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt. Ezen alkotmányjogi panasz tehát egyértelműen a normakontroll eljárással rokon, jellege a (negatív) törvényhozó hatalmi funkcióhoz köthető. A normakontroll eljáráshoz képest specialitását az adja, és ezt hangsúlyozza a hivatkozott alkotmánybírósági határozat is, hogy ennek az alkotmányjogi panasznak jogorvoslati funkciója van az egyedi ügyhöz kötöttsége okán. Későbbi döntéseiben az Alkotmánybíróság egyértelműsítette a jogorvoslati funkció lényegét, amikor is akként foglalt állást, hogy *„minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a "jogorvoslás" lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát."*[5] Ezen jogorvoslati funkciót olyannyira komolyan vette az alkotmánybíróság, hogy szüntetett is meg eljárást azért mert, a döntése már nem lett volna hatással a jogerősen lezárt ügyre.[6]

A hatályos magyar jogban az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz jogalapját közvetlenül

legmagasabb szintű jogi normánkban, az Alaptörvényben találjuk, melynek 24. cikk (2) bekezdés c) pontja akként rendelkezik, hogy *alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;*

Az Alaptörvény rendelkezései alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdés bontja ki részletesebben a hatályos magyar jogban ezen alkotmányjogi panasz típust. A hivatkozott jogszabályhely szerint: *„Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán*

1. *a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és*
2. *b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.*

Láthatjuk a hatályos jogszabályi rendelkezések elemzése során, hogy ezen, legrégebb óta amagyar jogban rendelkezésre álló alkotmányjogi panasz vonatkozásában érdemben nem változtatott a jogalkotó, így az Alkotmánybíróság, korábbi megállapításai ezen alkotmányjogi panasz fajta jellegét illetően továbbra is irányadó.

II.2 Az úgynevezett „normatív” alkotmányjogi panasz

Az úgynevezett normatív vagy „gyors” alkotmányjogi panasz alkalmazási területe – mint alább is láthatjuk, a jogszabályi definíció alapján – egy viszonylag speciális esetkört ölel fel. Tulajdonképpen a fentebb tárgyalt lényegében egyedi ügyben alkalmazott normakontroll jellegű alkotmányjogi panasz kivételes, speciális altípusaként tekinthetünk rá.[7] Mindezek okán ugyanúgy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja képezi jelen alkotmányjogi panasz típusnak is a legfőbb jogalapját, mint a fentebb tárgyaltnak. Ugyanakkor az Abtv. 26. § (2) bekezdés jelen alkotmányjogi panasz típus vonatkozásában meghatározza az irányadó feltételeket.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerint: *„Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha*

1. *a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása*

folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

2. *b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.”*

A jelen pontban tárgyalt alkotmányjogi panasz kapcsán megjegyezzük, hogy az ilyen alkotmányjogi panaszok befogadása során az alkotmánybíróság főtitkára tartalmi vizsgálatot végez a tekintetben, hogy az indítványozó ténylegesen kimerítette-e a jogorvoslati lehetőségeket, illetve az adott helyzetben volt-e egyáltalán lehetősége az indítványozónak jogorvoslatot igénybe venni. Abban az esetben, ha az indítványozó önhibájából mulasztotta el igénybe venni a jogorvoslatot, azaz nem fellebbezett vagy nem vette igénybe a bírói felülvizsgálat lehetőségét, nem kerül befogadásra az Abtv. 26. § (2) bekezdés alapján indított alkotmányjogi panasz.[8]

Áttekintve az irányadó rendelkezéseket, fontos kiemelnünk, hogy mivel az előzekben tárgyalt alkotmányjogi panasz fajtával ugyanazon alaptörvényi rendelkezés képezi a normatív alkotmányjogi panasz alkotmányos jogalapját is, mely szintén jogszabály alkotmányossági vizsgálatára, azaz normakontrollra irányul, tehát jellegét tekintve egyértelműen a (negatív) törvényhozó hatalmi funkcióhoz köthető. Azt is észlelhetjük közvetlenül a normaszövegből, hogy ez az alkotmányjogi panasz fajta alapvetően kivételes esetben kerül(het) alkalmazásra. Láthatjuk tovább, hogy két esetkörben valósulhat meg ez a kivételes alkalmazás, egyfelől a közvetlen bírói döntés nélküli alkalmazás vagy hatályosulás esetén, másfelől pedig a jogorvoslati lehetőségek hiánya esetén. Közös elem mindkét esetkörben az egyéb fórum hiánya, azaz az Alkotmánybíróság eljárásának lehetősége ehelyütt mintegy hiánypótló jelleggel kerül sor, amely megalapozza a törvényben foglalt kivételességet is.

II.3 Az alkotmányjogi panaszok tanulmány szempontjából leginkább releváns fajtája, a valódi alkotmányjogi panasz

Az Alaptörvény hatálybalépésével kialakított valódi alkotmányjogi panasz jogintézménye, olyan új távlatokat nyitott meg[9] az alapjogvédelem területén, amelynek kutatása, határterületinek kiismerése, az egyedi ügyekben történő alkalmazhatóság okán nem csak az alkotmányjogászok, és magának az Alkotmánybíróságnak jelent még hosszú évekig nagy kihívást, hanem a jogász társadalom szinte minden hivatás rendjének egyaránt.[10]

A valódi alkotmányjogi panasz jogalapját közvetlenül legmagasabb szintű jogi normánkban,

az Alaptörvényben találjuk, melynek 24. cikk (2) bekezdés d) pontja akként rendelkezik, hogy *„az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját.”*

Az Abtv. 27. § bontja ki, részletezi az Alaptörvény fenti rendelkezésén alapuló egyéni jogvédelmi eszközt, a valódi alkotmányjogi panaszt,[11] amely szerint:

„Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Ezen új hatáskör által az Alkotmánybíróság fókuszába került az egyéni alapjogvédelem[12], melynek logikája közelebb áll az igazságszolgáltatás hatalmi funkciójához, mint a korábban jellemző (negatív) törvényhozó funkcióhoz, tekintettel azon a másik két alkotmányjogi panasz típustól eltérő, kiemelkedően fontos jellemzőjére, hogy nem az alkalmazott jogszabálynak az alaptörvény ellenességét, hanem magának a bírói döntésnek az alaptörvény ellenességét vizsgálja.[13]

Bár hangsúlyoznunk kell, hogy az Alkotmánybíróság több döntésében is leszögezte, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével nem vált „szuperbírósággá”, azaz harmadik negyedik vagy sokadik fokú igazságszolgáltatási jogorvoslati fórummá[14]. Az alkotmánybíróság, ezen álláspontját a valódi alkotmányjogi panasz jogintézményének bevezetését követően szinte azonnal lefektette, és a mai napig visszatérően hivatkozza egyes döntéseiben.

Az alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint tehát: *„A bírósági joggyakorlat egységének biztosítása sem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok, kiemelten pedig a Kúria feladata [Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdése, bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény III. fejezete], ezt az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra és az alapjogokra figyelemmel sem vonhatja magához. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra,*

hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti "szuperbíróság" szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. A bírósági jogértelmezésnek, jogalkalmazásnak közvetlenül kell valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére vezetnie, nem pedig azáltal, hogy eltér bíróságok más ügyekben hozott döntéseitől. A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza. Ugyanezen okokból nem lehet hivatkozni a hátrányos megkülönböztetés tilalmára sem."[15]

III. Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

III.1 Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, mint befogadhatósági feltétel vagylagossága

Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés feltételét, mint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételét a 2011-ben elfogadott Abtv. honosította meg a magyar jogrendszerben, mellyel a jogalkotó – az indokolás szerint – a német jogi megoldást kívánta követni.[16]

A mintát szolgáltató német alkotmánybíróságról szóló törvény (a továbbiakban: BVerfGG) 93a. §-a szerint:

(1) Die Verfassungsbeschwerde bedarf der Annahme zur Entscheidung.

(2) Sie ist zur Entscheidung anzunehmen,

1. *a) soweit ihr grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt,*
2. *b) wenn es zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 genannten Rechte angezeigt ist; dies kann auch der Fall sein, wenn dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache ein besonders schwerer Nachteil entsteht.*

Láthatjuk tehát, hogy a mintaadó német jogban a befogadhatóságnak két feltétele van, melyek közül a BVerfGG 93a. § (2) bekezdés a) pontja szerinti jelenti a témánk szempontjából

vizsgálandó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés feltételét.

Az eddigi tapasztalatok alapján a német alkotmánybíróság éppen ezen BVerfGG 93a. § (2) bekezdés a) pontja szerinti feltételre alapozva utasítja vissza. Ennek is „köszönhető", hogy a német alkotmánybíróság működésének első negyvenöt évében az alkotmányjogi panaszok mindössze 2,73 százalékát bírálta el érdemben.[17] A német alkotmánybíróság szabadon értelmezi az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés feltételét[18] és ezen feltétel „segítségével" utasít vissza sok alkotmányjogi panaszt, mely vita tárgyát képezi a német szakirodalomban[19], különös tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panaszt visszautasító döntést a német alkotmánybíróság nem köteles indokolni és az ilyen döntések mintegy háromnegyedéhez fűznek indokolást.[20]

A hatályos magyar jogban a befogadhatóság feltételeit szabályozó Abtv. 29. § szerint: „*az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.*"

Véleményünk szerint a fenti jogszabályi definícióban, amely a befogadhatóság feltételeit határozza meg, lényeges kiemelnünk a vagylagos kapcsolatot a befogadhatóság feltételeit illetően. Az Alkotmánybíróság tehát vagy *a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség* vagy *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén* fogadhatja be az alkotmányjogi panaszt. Amennyiben elfogadjuk az alkotmányjogi panaszok elutasításának érvelését, miszerint nem tartalmaz *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést* az indítvány, a vagylagos jogszabályi rendelkezés alapján még mindig felmerül *a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség* vizsgálatának lehetősége. A fentiek végső soron azt a kérdést vetik fel, hogy az Abtv. 29. § szerinti befogadhatósági feltételek konjunktív, avagy diszjunktív feltételek-e.

Az Alkotmánybíróság a két törvényi feltételt nem választotta élesen szét a befogadási gyakorlat kialakítása során, mivel a két kritérium a legtöbb esetben nem válik el egymástól, sőt egyes vélemények szerint nem is lehet szétválasztani a kettőt.[21] Fontos hangsúlyoznunk ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság több Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz-eljárásban kimondta, hogy az Abtv. textuális értelmezésének[22] megfelelően vagylagos, diszjunktív feltételként tekinti az Abtv. 29. §-ban megfogalmazott két befogadási feltételt.[23]

A 3/2013. (II.14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság egyértelműen állást foglalt amellett, hogy az Abtv. 29. §-ban megfogalmazott két befogadási feltétel vagylagos. A jelen bekezdésben hivatkozott Alkotmánybírósági határozat szerint *„Az Abtv. 29. §-a alapján az*

Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Bár e két követelmény vagylagos, jelen ügy befogadását mindkét szempont alátámasztja."[24]

A 7/2013. (III.1.) AB határozat szintén egyértelműen állást foglalt amellett, hogy az Abtv. 29. §-ban megfogalmazott két befogadási feltétel vagylagos. A jelen bekezdésben hivatkozott Alkotmánybírósági határozat szerint *„Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az alkotmányjogi panasz a következők szerint megfelel az Abtv. 29. §-ában foglalt mindkét, vagylagos természetű feltételnek."*[25]

A fentiekhez hasonló gyakorlatot követett a 8/2013. (III.1.) AB határozat, mely ugyancsak egyértelműen állást foglalt amellett, hogy az Abtv. 29. §-ban megfogalmazott két befogadási feltétel vagylagos. A jelen bekezdésben hivatkozott Alkotmánybírósági határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Bár e két befogadhatósági követelmény alternatív jellegű, a jelen alkotmányjogi panasz mindkét feltételt teljesíti."*[26]

III.2 Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések köre az Alkotmánybíróság gyakorlatában

A befogadás feltételek egymáshoz való viszonyának vizsgálatát követően, immáron kifejezetten az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés kategóriáját vizsgálva arra is kerestük a választ, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata mit tart az alkotmányjog panasz befogadása során alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy mint azt Tóth J. Zoltán kutatása is egyértelműen tükrözi, az Abtv. 29. § szerinti befogadhatósági feltételek kiemelkedő fontossággal rendelkeznek, tekintettel arra, hogy a Tóth J. Zoltán által vizsgált 2012-2013-as időszakban a meghozott 197 visszautasító végzés 83,8 %-ában az Abtv. 29. § jelentette a visszautasítás indokát.[27]

III.2.1 A jogorvoslathoz való jog a gyülekezési jogban, mint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

A fentebb már hivatkozott 3/2013. (II.14.) AB határozat amellett, hogy a befogadási feltételek vagylagosságában is állást foglalt, az alkotmányjogi jelentőségű kérdés körében is hasznos megállapítást tett.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló tényállásban az indítványozó az akkor hatályban lévő gyülekezési törvény (a továbbiakban: Gytv.) előírásainak megfelelően gyülekezést jelentett be az illetékes rendőrkapitányságon. Az illetékes rendőrkapitányság végzésében hatáskörének hiányát állapította meg tekintettel arra, hogy az önkormányzat egy korábban kelt közterület-használati megállapodásban ugyanazon önkormányzat Főpolgármesteri Hivatalának használatába adta a kérdéses gyülekezés helyszínét. A rendőrség álláspontja szerint közterület-használati engedély folytán a megjelölt terület elvesztette "a Gytv. 15. § a) pontja értelmében vett közterületi jellegét", tehát a szóban forgó területre bejelentett rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, és a rendőrség nem rendelkezik hatáskörrel a rendezvény elbírálására. Az indítványozó ezután a Gytv. 9. § (1) bekezdése alapján a Fővárosi Törvényszékhez fordult, és kérte az első rendőrségi végzés hatályon kívül helyezését, tekintettel arra, hogy az az ügy érdemében hozott olyan döntésnek minősül, amely a rendezvény megtiltásával azonos hatályú, s a végzés alaptörvény-ellenes módon korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot. Az illetékes Törvényszék megállapította, hogy a rendőrség a bejelentést nem vizsgálta érdemben, és nem is döntött érdemben a rendezvény megtiltásáról. Az első bírósági végzés szerint a rendőrség a rendezvényre vonatkozó bejelentést azért utasította el, mert azt állapította meg, hogy a kérdésben nincs hatásköre. A bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy neki sincs lehetősége a kérdés érdemi elbírálására, ezért a végzésben a Gytv. 8. § (3) bekezdése alapján – a Ket. rendelkezéseit figyelembe véve – hatáskörének hiányát állapította meg, és az ügyet fellebbezésként áttette az Országos Rendőr-főkapitánysághoz (a továbbiakban: ORFK), amely a hatáskör hiányát megállapító első rendőrségi végzést másodfokú közigazgatási határozatában helybenhagyta. Ezt követően az ORFK másodfokú közigazgatási határozatát bíróság előtt megtámadta az indítványozó, melynek eredményeként a rendőrségi határozatokat hatályon kívül helyezte és új eljárásra utasította az elsőfokon eljárt rendőri szervet. Az indítványozó az első és a második bírósági ítélet ellen is kezdeményezett alkotmányjogi panasz eljárást, kiemelte, hogy álláspontja szerint az első bírósági döntés, mely hatáskörének hiányát állapította meg, szintén az ügy érdemében hozott döntésnek számít.

Az ügyben a befogadhatóság vizsgálata során az Alkotmánybíróság akként foglalt állást,

hogy *„az alkotmányjogi probléma vizsgálata az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű, hiszen az Alkotmánybíróság érdemi határozata a jövőre nézve megfogalmazhatja azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe véve a gyülekezési ügyben eljáró jogalkalmazók ilyen és hasonló jogvitákban kellőképpen mérlegelni tudnak. Az Alkotmánybíróság az érdemi eljárás során megválaszolandó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek elsősorban azt tekinti, hogy összhangban áll-e az Alaptörvénnyel a Gytv. 9. § (1) bekezdésének az az értelmezése, amely kizárólag a gyülekezést formálisan megtiltó rendőrségi döntés esetében biztosít érdemi bírói felülvizsgálatot."*[28]

Az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében megállapította, hogy a bíróság végzése sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot, ezért a bírósági végzést megsemmisítette. Emellett az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében megállapította, hogy *„az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 9. §-a szerinti bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben. A bíróság a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatósági határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja".*[29]

III.2.2 A bírói döntés indokolása és a tisztességes eljáráshoz való jog, mint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

A fentebb már hivatkozott 7/2013. (III.1.) AB határozat amellett, hogy a befogadási feltételek vagylagosságában is állást foglalt, az alkotmányjogi jelentőségű kérdés körében is hasznos megállapítást tett.

Az alkotmányjogi panasz alapjául egy adóügyi eljárás szolgált, melyben az indítványozóval szemben az adóhatóság úgynevezett vagyongyarapodási vizsgálatot folytatott több adóévre vonatkozóan. Az adóhatóság álláspontja szerint az indítványozó jövedelme nem állt arányban a vizsgált időszakban felmerült kiadásaival, ezért az adó alapját becslési módszer alkalmazásával valószínűsítette, mely alapján több millió forint adókülönbözetet tárt fel, valamint ehhez igazodó adóbírságot szabott ki és késedelmi pótlékot állapított meg. Az indítványozó az ügyben eljáró adóhatóság eljárásának törvényességét támadva kezdeményezte a másodfokú adóhatóság határozatának bírói felülvizsgálatát. Az indítványozó keresetében kifogásolta, hogy az adóhatóság nem bizonyította a becslés

törvényben előírt feltételeinek fennállását. Az indítványozó a keresetben azt is sérelmezte, hogy az adóhatóság olyan becslési módszert választott, amely nem alkalmas a valós adó alapjának valószínűsítésére, és ezért nem felel meg a vonatkozó jogszabályban foglaltaknak. Az indítványozó álláspontja szerint a jogszabályi rendelkezéseknek csak a pénzforgalmi szemléletű vagyonmérleg felelhet meg, azonban a konkrét ügyben készpénzforgalmi szemléletű vagyonmérleget alkalmazott, amely sem a becslés feltételei fennállásának bizonyítására, sem a becslési módszerre vonatkozó törvényi előírásnak nem felel meg. Az indítványozó keresetét a bíróság elutasította. Az indítványozó a bíróság ítéletével szemben alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melyben a tisztességes eljárás követelményének sérelmére hivatkozással elsődlegesen azt adta elő, hogy a törvényszék a kereseti kérelmének egyes részeit érdemben nem bírálta el, vagyis a kereseti kérelmének elutasítását megalapozó indokok bírói előadása a törvényszék határozatának indokolásából elmaradtak. Az indítványozó álláspontja szerint a kereseti kérelem kifejezett kételyeket fogalmazott meg az eljárásban alkalmazott vagyonmérleg törvényességével összefüggésben, azonban a kifogásolt bírósági ítélet mégis külön indokolás nélkül elfogadta az alkalmazott vagyonmérleg típusát, és a vagyonmérleg törvényessége vonatkozásában nem foglalt állást. Az indítványozó ezzel összefüggésben előadta, hogy a törvényszék indokolásának hiánya az Alaptörvény 28. cikkében előírtakkal azért ellentétes, mert a törvényszék nem az Alaptörvényben megfogalmazott követelményeknek megfelelően vizsgálta meg a kereseti kérelmet.

Az ügyben a befogadhatóság vizsgálata során az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy *„az alkotmányjogi probléma az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű, ugyanis az Alkotmánybíróság az egyedi bírósági döntések indokolási kötelezettségének minimális, az eljárás tisztességéhez tartozó követelményeit eddig nem vizsgálta. Így az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben hozott érdemi határozata meghatározza azokat a tisztességes eljárás alaptörvényi szabályának védelmi körébe tartozó minimális követelményeket, amelyeket a bíróságoknak az ügy elbírálása során feltétlenül szükséges érvényesíteniük. Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte a bírói döntések indokolásának alkotmányossági mércéjeként szolgáló, a tisztességes eljárásban rejlő, minimális követelményrendszer kidolgozását.”*[30] Az Alkotmánybíróság részben elutasította, részben visszautasította az alkotmányjogi panaszt.

III.2.3 Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a büntetőeljárásban

A fentebb már hivatkozott 8/2013. (III.1.) AB határozat amellett, hogy a befogadási feltételek vagylagosságában is állást foglalt, az alkotmányjogi jelentőségű kérdés körében is hasznos megállapítást tett.

Az alkotmányjogi panasz alapjául egy büntetőeljárás szolgált, amelyben az indítványozóval szemben az ügyészség folytatólagosan, súlyos fenyegetéssel elkövetett zsarolás bűntette miatt emelt vádat. Az elsőfokú bíróság az indítványozót a vádirati minősítéssel egyezően súlyos fenyegetéssel elkövetett zsarolás bűntettében bűnösnek mondta ki. A megállapított tényállás szerint az indítványozó részére a sértett rendszeres munkalehetőséget biztosított. Az indítványozó később a sértettet, annak családi együttélését, házasságát és egzisztenciáját veszélyeztető, folyamatos fenyegetéssel arra kényszerítette, hogy heti rendszerességgel adjon át számára százezer forint nagyságrendű összegeket készpénzben. Az indítványozó azért, hogy a fenyegetések komolyságát alátámassza azt is közölte a sértettel, hogy fegyvert tart magánál és utalt arra, hogy a követelt pénz megszerzéséért bármire képes. a sértett mindösszesen huszonkét millió forintot adott át az indítványozónak a fenyegetés hatására. A másodfokú bíróság megállapított tényállást túlnyomó részben megalapozottnak találta, ezért újabb bizonyítást már nem vett fel. Ugyanakkor mind az ügyészi, mind a védelmi fellebbezések egyaránt kifogásolták, hogy a nyomozást folytató rendőrség az indítványozó első terhelti kihallgatásának tervezett időpontjáról, valamint az indítványozó fogva tartásának helyéről elmulasztotta értesíteni az indítványozó részére kirendelt védőt. A rendelkezésre álló bizonyítékok alapján nem tudta egyértelműen megállapítani, hogy a nyomozó hatóság értesítette-e a kirendelt védőt az indítványozó első terhelti kihallgatásának pontos időpontjáról. A másodfokú bíróság álláspontja szerint a terhelti kihallgatás tervezett időpontjáról való védi értesítés elmaradása nem jelentette a védekezéshez való jog lényeges korlátozását. A másodfokú bíróság szerint az úgynevezett “Miranda formulaként” ismert figyelmeztetés elmulasztása eredményezi a vallomás bizonyítékok köréből történő kirekesztést, a kirendelt védő értesítésének elmaradása a terhelti kihallgatás tervezett helyéről és időpontjáról nem. A másodfokú bíróság álláspontja szerint az indítványozó a törvényi figyelmeztetéseket követően, a védelemhez fűződő jogosítványai ismeretében, önként döntött úgy, hogy vallomást tesz, ezért a törvényszéki ítélet azt állapította meg, hogy a védelemhez fűződő jogok nem sérültek olyan fokban, amely a szóban forgó vallomás bizonyítékként történő értékelésének kizárását megalapozná. A másodfokú bíróság jogerős ítélete tehát azt rögzítette, hogy kirendelt védő a terhelti kihallgatás tervezett helyéről és időpontjáról történő értesítésének elmaradása nem olyan súlyú eljárási jogkorlátozás, amely akár az elsőfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését, akár a szóban forgó terhelti

vallomásnak a bizonyítékok köréből történő kirekesztését indokolná. Az indítványozó a törvényszék ítéletével szemben „valódi alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melyben kérte a törvényszéki ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az ügyben a befogadhatóság vizsgálata során az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy „*figyelemmel volt arra is, hogy a bűnügyi nyomozások során számos alkalommal fordul elő, hogy az éjjeli órákban bűnügyi őrizetbe vett és kihallgatott terhelt részére a kirendelt védőt a nyomozó hatóság telefax útján, úgy értesíti, hogy a védő nyilvánvalóan csak a következő munkanap reggeli óráiban, már a terhelti kihallgatás foganatosítását követően értesül az eljárási cselekményről. Az ilyen jellegű nyomozó hatósági mulasztások elszaporodottsága miatt a jelen alkotmányjogi panaszhoz szorosan kapcsolódó kérdést az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek értékelte. Az Alkotmánybíróság az érdemi eljárás során megválaszolandó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek elsősorban azt tekinti, hogy összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, ha a nyomozást folytató hatóság nem teremti meg annak lehetőségét, hogy a büntetőeljárásban kirendelt védő az eljárási törvényben foglalt jogait ténylegesen gyakorolhassa.”*[31] Az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében az alkotmányjogi panaszt elutasította, ugyanakkor megállapította, hogy *„az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 48. § (1) bekezdésének alkalmazásakor a terhelt érdekében kirendelt védőt a terhelti kihallgatás helyéről és időpontjáról igazolható módon, olyan időben értesítsék, hogy a kirendelt védőnek lehetősége legyen az eljárási törvényben foglalt jogait gyakorolni és a terhelti kihallgatáson részt venni. Ilyen értesítés elmaradása esetén a terhelt vallomása bizonyítékként nem értékelhető.”*[32]

III.2.4 Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a bizonyítás a bírósági eljárásban

Az Alkotmánybíróság a 3268/2012. (X. 4.) AB végzésében az alapvető alkotmányjogi kérdéshez kapcsolódóan fontos megállapításokat tett a bíróságok által folytatott bizonyítási eljárás, a bírói mérlegelés és valódi alkotmányjogi panasz viszonyát illetően.

A konkrét ügyben előterjesztett indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság a rendes bíróság büntetés-végrehajtással összefüggésben indított kártalanítási-kártérítési ügyben hozott ítéleteinek alaptörvény-ellenességét állapítsa meg és semmisítse meg azokat.

Az indítványozó többek között az Alaptörvény a törvény előtti egyenlőséget biztosító XV. cikk (1) bekezdésének, valamint XXIV. cikk (1) bekezdéses szerinti tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmére hivatkozott, mely álláspontja szerint a konkrét ügyben azzal valósult meg, hogy elvonták tőle azt a jogot, hogy a "szemben álló felek egyenrangúságát és egyenlőségét biztosítsák", illetve meg sem hallgatták az ügyben eljáró büntetőbírákat a polgári kártalanítási-kártérítési eljárásban.

Az ügyben a befogadhatóság vizsgálata során az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy *„Az indítványozó szerint az Alaptörvénynek a törvény előtti egyenlőséget biztosít ó XV. cikk (1) bekezdésének a valamint a tisztességes eljáráshoz való jogának [XXIV. cikk (1) bekezdésének] a sérelme az ügyében azzal valósult meg, hogy elvonták attól a jogától, hogy a "szemben álló fel ek egyenrangúságát és egyenlőségét biztosítsák", illetve az ügyben eljáró büntetőbírákat a polgári kártérítési eljárásban meg sem hallgatták. Az indítványozó felvetése nem értékelhető alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként, hiszen önmagában attól, hogy egy bizonyítási indítványt a bíróság mérlegelési jogkörében nem teljesít, még nem válik az egész eljárás tisztességtelenné és ezáltal alaptörvény-ellenessé. Ennek a kérdésnek a vizsgálata csak szélső esetben lehet az alkotmánybírósági eljárás tárgya, ellenkező esetben ugyanis a rendes bírósági eljárásokban részt vevő valamennyi fél – akivel szemben a bíróság valamit nem (vagy nem a kérelme szerint) teljesített – a bírósági határozat alkotmányossági szempontból történő felülvizsgálatnak álcázott, valójában azonban a rendes bírósági határozatot felülbírálni kívánó indítvánnyal fordulhatna az Alkotmánybírósághoz. Ezzel viszont az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna."*[33] Az Alkotmánybíróság visszautasította az alkotmányjogi panaszt.

III.2.5 Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a szabad bizonyítás elve az adóigazgatási eljárásban

Az Alkotmánybíróság a 3090/2019. (V. 7.) AB határozat az alapvető alkotmányjogi kérdéshez kapcsolódóan némileg a kirajzolódó gyakorlattól eltérően a szabad bizonyítás elvének adóigazgatási eljárásban történő sérelmének lehetőségét tekintette alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek.

Az ügy alapjául egy személyi jövedelemadóval kapcsolatos adóigazgatási eljárás állt, amelyben az indítványozó többek között az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt „tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét" vetette fel, melyet arra alapozott, hogy a

tisztességes eljáráshoz való jog elválaszthatatlan részét képezi a szabad bizonyítás elve, mely alapelv főszabályként érvényesül többek között az adójogban is. Mindezekkel szemben ugyanakkor az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben, amely során az adóhatóság a személyi jövedelemadó mértékének megállapítása vonatkozásában kalkulált költségekről foglalt állást, az indítványozó által kifogásolt jogszabályi rendelkezések és ennek köszönhetően az adóhatósági döntés az egyes felhasználható és felhasznált bizonyítékoknak előre meghatározott értéket tulajdonítanak, valamint azokkal szemben formai követelményeket támasztanak. Mindez erőteljesen korlátozza a személyi jövedelemadó mértékének megállapítása során figyelembe vehető költségek bizonyításának lehetőségét, mely szabad bizonyítás alapelvét korlátozó rendelkezések csak a szükségesség és arányosság mércéjének megfelelő módon történő alkalmazásával tekinthetőek alkotmányosnak. Az indítványozó álláspontja szerint, habár ezen korlátozás a szükségesség mércéjének – a közteherviselés alkotmányos követelményének figyelembe vételével – megfelelhet, az arányosság követelményének nem tesz eleget, tekintettel arra, hogy a fenti cél eléréséhez nem a legenyhébb eszközt alkalmazta a jogalkotó. Ugyanis az igénybe vehető bizonyítási eszközt túl szűken határozta meg, továbbá túl is terjeszkedett azon, mivel túlzó az olyan szabályozás, amely a beruházás teljes költségére vonatkozóan korlátozza (kizárja) a bizonyítás lehetőségét. Ezzel összefüggésben utal az adóeljárásokban széleskörűen alkalmazott becslésre, továbbá a szakértői vélemény igénybevételének jelen eljárásban történő szükségtelen kizárására csakúgy, mint a tíz éves távra vonatkozó iratmegőrzési kötelezettségre, amely álláspontja szerint szintén nem áll arányban a korlátozás céljával.

Az ügyben a befogadhatóság vizsgálata során az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy *„A testület alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte az indítvány azon felvetését, mely szerint sérül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog azáltal, hogy az adójogra is vonatkozó szabad bizonyítási rendszerrel szemben az Szja. tv kifogásolt rendelkezései a bizonyítékokkal szemben formai követelményeket támasztanak, illetve meghatározott bizonyítékokat kizárnak a bizonyítási eljárásból.”*[34] Az Alkotmánybíróság visszautasította az alkotmányjogi panaszt.

III.2.6 Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a munkáltató tájékoztatási kötelezettsége valamint a bírósági döntések indokolási kötelezettsége

Az Alkotmánybíróság a 3094/2019. (V. 7.) AB végzés az alapvető alkotmányjogi kérdéshez

kapcsolódóan többszörösen is állást foglalt. Egyrészt a konkrét ügyben az indítványozó által kifogásolt próbaidőhöz kapcsolódó munkavállalót megillető tájékoztatási kötelezettség, másrészt pedig a bírósági döntések indokolásával, annak minőségével, részletességével kapcsolatos kifogások körében is tett megállapításokat az Alkotmánybíróság.

A konkrét ügy alapjául szolgáló tényállás szerint az indítványozó határozatlan idejű kormánytisztviselői jogviszonyban állt az alperessel gyámhivatali ügyintéző munkakörben. Az indítványozó kinevezésében próbaidő nem került feltüntetésre. Az alperes munkáltató az indítványozó jogviszonyát, a kinevezés után nagyságrendileg két hónppal, a próbaidő alatt azonnali hatállyal megszüntette. Az indítványozó az intézkedés jogszerűségét vitatva előbb panasszal fordult a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz, majd – tekintettel arra, hogy a Kormánytisztviselői Döntőbizottság a panaszt az irányadó 60 napon belül nem bírálta el – keresetet terjesztett elő az illetékes bíróságon. Az indítványozó többek között annak megállapítását kérte a bíróságtól, hogy az alperes a jogviszonyát jogellenesen szüntette meg. A az elsőfokú bíróság helyt adott a keresetnek, amit a másodfokú bíróság részben helyben hagyott. Az indítványozó felülvizsgálati eljárást kezdeményezett a Kúriánál, amely az indítványozó felülvizsgálati kérelmében foglaltakkal egyezően megállapította, hogy önmagában a próbaidőről való rendelkezés hiánya nem eredményezi a kormánytisztviselői jogviszony érvénytelenségét. A Kúria álláspontja szerint a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésekor legalább három, de legfeljebb hat hónapig terjedő próbaidőt kell kikötni, melyből az következik, hogy kormányzati szolgálati jogviszonyt jogszerűen csak akként létesíthettek volna a felek, ha legalább három hónap próbaidőt állapítottak volna meg, ennek mértékét pedig megállapodásuk alapján legfeljebb hat hónapra emelhették volna. A Kúria szerint tehát a három hónapos próbaidő a törvény kötelező rendelkezéséből adódóan a feleknek az ebben történő külön megállapodása és a kinevezésben történő rögzítése hiányában is a jogviszony elemévé válik és a kinevezést követő három hónapban mindkét fél jogosult a jogviszonyt azonnali hatállyal a próbaidő alatt megszüntetni. A Kúria végzése nyomán a másodfokú bíróság az alperes, azaz a korábbi munkáltató fellebbezésének megalapozottságát megállapítva az elsőfokú ítélet fellebbezett részét megváltoztatta, a jogviszony megszüntetése jogellenességének megállapítására vonatkozó elsőfokú ítéleti rendelkezést mellőzte, az alperest terhelő marasztalás összegét leszállította, végül a keresetet ezt meghaladóan – a Kúria végzésében foglaltak alapulvételével – elutasította.

Az ügyben a befogadhatóság vizsgálata során az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy *„Az indítványozónak az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában előadott indokolásával összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés első mondata szerint mindenkinek joga van a munka és a*

foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. A 20/2013. (VII. 19.) AB határozat szerint „[v]alamely foglalkozás megválasztásának a joga akkor teljes, ha magában foglalja a foglalkozás gyakorlásának lehetőségét is. A foglalkozás szabad gyakorlása – beleértve annak kezdetét és fenntartását egyaránt – a törvényhozás által kijelölt keretek között lehetséges" (Indokolás [30]). Az Alkotmánybíróság szerint a foglalkozás gyakorlásának jogszabályi korlátai szakmai és célszerűségi szempontból indokoltak, alapjogi problémát határesetekben okoznak [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121]. Az Alkotmánybíróság szerint a másodfokú bíróság az indítványozót foglalkozása szabad megválasztásától és gyakorlásától nem tiltotta el, azt nem tette lehetetlenné. A bírósági eljárás tárgya pusztán annak megítélése volt, hogy a jogviszony megszüntetésére a próbaidő kifejezett kikötésének hiányában jogellenesen került-e sor vagy sem; az indítványozó a próbaidő kikötésének szükségességét maga sem vitatta, továbbá a jogviszonyba való visszahelyezését egyébként maga sem kérte keresetében. Ennek megfelelően az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést az indítvány nem vet fel, és ugyanígy nem merül fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye sem."[35]

Emellett további témánk szempontjából fontos, a bírósági döntések indokolásával kapcsolatos megállapítást tett az Alkotmánybíróság, amikor az alábbi megállapításokat tette *„Az, hogy az indítványozó a döntés indokolásával nem ért egyet, a bíróság érveit megalapozatlannak, elégtelennek tartja, szakjogi, törvényességi kérdés, amely önmagában nem vet fel alkotmányossági problémát, alapvető alkotmányjogi kérdést. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem látta indokoltnak a támadott döntés végrehajtásának az Abtv. 61. § (1) bekezdése alapján történő felfüggesztése kezdeményezését sem."*[36] Az Alkotmánybíróság visszautasította az alkotmányjogi panaszt.

III.2.7 Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a fegyveregyenlőség elve

Az Alkotmánybíróság a 3096/2019. (V. 7.) AB végzésében az alapvető alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben egy lényeges, az alkotmányjogi panasz indítványokban sokszor hivatkozott eljárásjogi alapelvvel, a fegyveregyenlőség elvével foglalkozott behatóan, továbbá az előzekben tárgyalt döntéshez hasonlóan a bírósági döntések indokolásával, annak minőségével, részletességével kapcsolatos kifogások körében is tett megállapításokat az Alkotmánybíróság.

A konkrét ügy alapjául szolgáló tényállás szerint az indítványozó számára kölcsönt nyújtó hitelintézet az irányadó jogszabály szerinti elszámolást készített. Az indítványozó az elszámolás – álláspontja szerint – hibás volta miatt felülvizsgálati eljárás kezdeményezett és a Pénzügyi Békéltető Testülethez (PBT) fordult. A PBT a kérelmet elutasította. Ezt követően az indítványozó a bírósághoz fordult, amely szintén elutasította a kérelmet. Az indítványozó sérelmezte, hogy a bíróság nem közölte vele a hitelintézet által a perben tett nyilatkozatot, így arra válaszolni sem tudott.
Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság a hitelintézet beadványának részére történő kézbesítésének elmulasztásával és az arra való nyilatkozattétel biztosításának elmulasztásával megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát.

Az ügyben a befogadhatóság vizsgálata során az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy *„Önmagában az a tény, hogy az indítványozó nem ért egyet a bíróságok döntésével és azok indokolásával, mert a bíróság az indítványozó által helyesnek tartottól eltérő bizonyíték-értékelés alapján megállapított tényállásra alapította döntését, nem elégséges érv a támadott döntés alaptörvény-ellenességének az alátámasztására, nem veti fel a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és nem alapoz meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem.”*[37]

„Az első feltételt – az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállását – illetően a következőkre szükséges felhívni a figyelmet.

Az Alkotmánybíróságnak egyrészt részletesen kimunkált és következetesen alkalmazott gyakorlata van a fegyverek egyenlőségéhez való jog mint a tisztességes eljárás garanciális részjogosítványa tartalmát érintően {lásd például: 3357/2017. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás, lásd legutóbb például: 3244/2018. (VII. 11.) AB határozat, [30]–[33]; 3357/2017. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [60]–[61]}.

Másrészt a 3064/2019. (III. 29.) AB határozat esetében a panasz befogadására kifejezetten azért került sor, mert az Alkotmánybíróság tisztázni kívánta, hogy sérti-e a fegyverek egyenlőségének követelményét az, ha a közigazgatási nemperes eljárásban a jogerős döntés meghozatala előtt a kérelmezőnek nincs lehetősége reagálni a kérelmezett nyilatkozatára/ellenkérelmére. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a fegyverek egyenlőségéből fakadóan a résztvevő felek számára a bíróság előtti eljárásban biztosítani kell annak lehetőségét, hogy megismerhessék az összes felhozott bizonyítékot és előterjesztett iratot és azokra észrevételt is tehessenek” (Indokolás [20]). Rámutatott azonban arra is, hogy „az alaptörvény-ellenesség megállapíthatósága szempontjából a kézbesíteni elmulasztott irat

tartalmának is jelentősége van. Attól ugyanis, hogy a kézbesítés elmaradása formálisan esetleg kimerítheti egy szakági eljárási szabály megsértését, még nem biztos, hogy ez szükségképpen magával vonja a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének megállapíthatóságát és ezáltal a bíróság döntésének megsemmisítését is" (Indokolás [21]). A kézbesítés „elmaradása az alaptörvény-ellenesség szempontjából csak akkor bírna jelentőséggel, ha emiatt egy újabb szempontokat felvető ellenkérelemre nem tudna reagálni a felperes/kérelmező" (Indokolás [25]).

Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság korábban hasonló ügyben már vizsgálta a fegyveregyenlőség követelményének alkotmányos tartalmát, és jelen ügy ehhez képest nem vet fel olyan új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolná."[38] Az Alkotmánybíróság visszautasította az alkotmányjogi panaszt.

III.2.8 Tapasztalatok az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések körét illetően

Áttekintve az irányadó alkotmánybírósági gyakorlatot az alapvető alkotmányjogi kérdések körét illetően, egyező következtetésekre juthatunk Tóth J. Zoltánnal[39] a tekintetben, hogy inkább egyfajta negatív definícióval lehet meghatározni az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések körét, azaz inkább azt lehet tipikusan nyomon követni, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat mely jellemző és jól körülhatárolható esetköröket nem tart alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kirajzolódik néhány olyan tipikus esetkör, melyet az Alkotmánybíróság következetesen nem tekint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek. Tipikusan ilyen a bizonyítási eszközök kiválasztásával, mellőzésével; a tényállás megállapításával; vagy az egyes jogszabályok kiválasztásával illetve értelmezésével összefüggésben felvetett észrevételek.

IV. A res iudicata jogintézménye

A res iudicata, témánk szempontjából releváns esetkörének kibontása, körüljárása előtt

mintegy ráhangolódásként, szükséges körüljárnunk a res iudicata, magyarán az ítélt dolog, mint jogi terminus technicus jelentését.

A res iudicata fogalma már az ókori római jogban megjelent. Ulpianus a következőképp határozta meg fogalmát: *„Res iudicata pro veritate accipitur”,*[40] tehát az ítélt dolgot igazságként kell elfogadni. Ez alapján a felek közötti (adott esetben mindenki mással szemben) újabb perben irányadónak tekintették a korábbi ítélet rendelkezését. Ezt nevezzük anyagi jogerőnek. Fontos megjegyeznünk, hogy a római jogfeljődés emellett az alaki jogerő jogintézményét is kidolgozta, ugyanis a felperes bírói úton eldöntött igényét újabb perrel nem érvényesíthette, mivel ebben az esetben a praetor megadta az alperesnek az *exceptio rei iudicatae,* magyarán az ítélt dolog kifogását.[41]

Hatályos jogunkban is gyakorlatilag az összes eljárásjogi kódex eljárást megszüntető okként hivatkozza a res iudicata esetét.[42] Nem tesz másként a hatályos Abtv. sem, amelynek 31. §-a a következőképp rendelkezik:

„(1) Ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.

(2) Ha egy ügyben alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanabban az ügyben érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva alkotmánybírósági eljárásnak nincs helye.”

Témánk – az egyedi bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz – szempontjából, mint látatjuk, a (2) bekezdés bír jelentőséggel.

Általánosságban az Alkotmánybíróság res iudicata rendszerének elemzése során kijelenthetjük, hogy, míg az (1) bekezdésben, ahol a normatív jellegű, jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását kezdeményező alkotmányjogi panasszal szembeni res iudicata minden más ügyre is hatással bír,[43] addig a vizsgálatunk tárgyává tett valódi alkotmányjogi panasz esetén, a (2) bekezdésben szabályozott res iudicata csak az

adott, konkrét ítélet szempontjából bír jelentőséggel. Jogrendszerünk nagy eljárásjogi kódexeihez hasonlóan a valód alkotmányjogi panasz esetében is a res iudicata megállapításához szükséges feltétel, egy korábban elbírálttal azonos ügyre, és az azonos jogszabályra, alapjogra, alkotmányjogi összefüggésre – utóbbiakat összefoglalva jogalapra – történő hivatkozás.

Mint láthatjuk tehát, a valódi alkotmányjogi panasz res iudicata szabálya önmagában nem hordoz különösebb dogmatikai kihívást. Véleményünk szerint azonban az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelent egy speciális visszautasítási indok, amely gyakorlatban res iudicata hatást idéz elő. Jelen írás ezen speciális visszautasítási indokra kívánja felhívni a figyelmet.

V. Az utólagos normakontroll eljárás[44], mint a valódi alkotmányjogi panasz visszautasításának oka

Az, az általános érvényű megállapítás, miszerint „minden, mindennel összefügg” a jogtudomány területén is – mint ahogyaz élet minden más területén – megállja a helyét. Az Alkotmánybíróság egyes hatáskörei, legyenek bár különböző jellegűek-logikájúak hatással vannak egymás működésére, befolyásolják azokat.[45] Ezen általános érvényű megállapításból kifolyólag a kutatás során vizsgálat tárgyává tétetett az igazságszolgáltatási hatalmi funkcióval kölcsönhatásban álló valódi alkotmányjogi panasz valamint a „klasszikus” negatív jogalkotói funkciót megtestesítő utólagos normakontroll eljárás közötti kölcsönhatás.[46]

Kutatásaink során az egyes panaszeljárások elemzését követően arra a megállapításra jutottunk, hogy a két fent említett Alkotmánybíróság által gyakorolt különböző logikájú hatáskör közötti kapcsolat és ennek következtében a valódi alkotmányjogi panasz eljárásra gyakorolt res iudicata jellegű eredmény, a legtisztább formában az indokolás nélkül felmentett kormánytisztviselők egyedi bírósági határozatokkal szemben előterjesztett valódi alkotmányjogi panaszainak visszautasítása során jelent meg. Mindezek alapján az alábbiakban ezen esetkörön keresztül kívánjuk szemléltetni az utólagos normakontroll eljárás által a valódi alkotmányjogi panaszra gyakorolt res iudicata hatást.[47]

A jogalkotó, a kormánytisztviselők jogállásról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjt.) 8. § (1) bekezdés b) pontját akképp állapította meg, hogy *„a kormánytisztviselői*

jogviszonyt a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti." A korábbi Abtv. rendelkezési alapján – mely normakontroll eljárásban lehetővé tette a popularis actio-t – tizenhat személy fordult az Alkotmánybírósághoz a fenti jogszabályi rendelkezés Alkotmányellenességének megállapítása és ezáltal a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítése érdekében.

Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárásban meghozott 8/2011 (II. 18.) AB határozatában, annak érdekében, hogy időt biztosítson a jogalkotónak és a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése ne maradjon szabályozatlanul *pro futuro* hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése[48] szerinti munkához való joggal kapcsolatban kifejtette, hogy az indítványozók által kifogásolt új felmentési ok a közszolgálat zárt rendszerét nem szüntette meg – nem állapította meg az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése alapján a szabályozás alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy a köztisztviselők, kormánytisztviselők jogállásának szabályozása során a törvényhozónak az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésén kívül figyelemmel kell lennie az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében[49]szabályozott alapjogra, a közhivatal viselés jogára is. Ez utóbbi alapjoggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányellenes módon, aránytalanul korlátozza az korábbi Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való alkotmányos alapjogot.

Az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésében[50] szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét. A közigazgatás törvény alá rendeltségéből fakadó követelmény az, hogy törvény határozza meg a munkáltatói döntés anyagi jogi kereteit. A kormánytisztviselő munkáltató általi felmentésének a Ktjt. 8. § (1) bekezdésében megállapított szabályai nem felelnek meg a közigazgatás jogállamiságból fakadó törvény alá rendeltsége követelményének sem.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem nyújt hatékony jogvédelmet továbbá az sem, hogy a tisztviselő a munkáltatói döntést bíróság előtt támadhatja meg. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése[51] alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait vagy kötelezettségeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Az Alkotmány 57.§ (1) bekezdéséből vezette le az Alkotmánybíróság a hatékony bírói jogvédelem követelményét, nevezetesen azt, hogy a jogi szabályozásnak olyan jogi környezetet kell biztosítani, hogy a perbe vitt jogok a bíróság által érdemben elbírálhatók legyenek.[52] Az Alkotmánybíróság kimondta ezzel kapcsolatban, a

törvényhozó azzal, hogy nem szabályozta a munkáltatói felmentés törvényi feltételeit, és lehetőséget adott a döntés indokolásának mellőzésére, aránytalanul korlátozta a kormánytisztviselőt a korábbi Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján megillető bírói jogvédelemhez való jogot.

Az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy a kormánytisztviselők indokolatlan felmentés elleni jogvédelmének a Ktjt. által teremtett hiánya miatt sérelmet szenvedett a korábbi Alkotmány 54. § (1) bekezdésében[53] szabályozott emberi méltósághoz való jog is, mivel a támadott jogszabályi rendelkezés feltétlen alárendeltséget, kiszolgáltatott helyzetet teremt a kormánytisztviselő számára. Az Alkotmánybíróság véleménye szerint a kormánytisztviselőnek ez a kiszolgáltatott helyzete, az állami feladatmegoldás egyfajta „eszközeként” való kezelése ellentétes az emberi méltósággal.

Összegezve a fentieket, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét, a 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jogot, a 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot, az 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás jogát, és az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot, ezért azt pro futuro hatállyal megsemmisítette.

A megsemmisítés időpontjának meghatározásánál, az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, „hogy mivel a Ktjt. 10. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselői jogviszonyokban a Ktv.-nek a köztisztviselő lemondására és felmentésére vonatkozó 16–17. §-ai nem alkalmazandók, a Ktjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése következtében a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése szabályozatlanul marad. Időt kívánt biztosítani a jogalkotónak az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására.”[54]

VI. Az utólagos normakontroll eljárással összefüggő valódi alkotmányjogi panaszok, az alapvető alkotmányjogi kérdés, mint res iudicata

A fenti alkotmányellenes jogszabály alapján[55], hatályossága idején elbocsátott

kormánytisztviselők sok esetben peres úton kísérelték meg jogaikat érvényesíteni, mely sikertelenségét követően több esetben kezdeményeztek az Abtv. 27. § alapján valódi alkotmányjogi panasz eljárást.

Az indítványozók a valódi alkotmányjogi panasz tárgyában többek között az alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint annak nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat visszautasította.[56]

A visszautasítások okaként az Alkotmánybíróság úgy érvelt, hogy a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyokról döntve – az említett valódi alkotmányjogi panasz ügyekben azt is megállapította, hogy miután a bíróságok – a pro futuro megsemmisítés miatt – a 8/2011 (II. 18.) AB határozat közzététele után is kötelesek voltak az alkotmányellenessé nyilvánított Ktjt. 8. § (1) bekezdését alkalmazni, az alkotmányjogi panaszok nem tartalmaztak új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket, ugyanis az indítványokban előadottakat a 8/2011 (II. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság már elbírálta. Az Alkotmánybíróság ezért ezen ügyekben – a fentiekre figyelemmel – megállapította, hogy az indítványok alapjogi érvelése megegyezik a 8/2011 (II. 18.) AB határozatban korábban már vizsgáltakkal, azaz hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyokról a 8/2011 (II. 18.) AB határozat már döntött, így az indítványok új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem tartalmaznak.[57]

Az Alkotmánybíróság tehát azért utasította vissza a valódi alkotmányjogi panasz indítványokat, mert az azokban felvetett alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket korábban utólagos normakontroll keretei között már eldöntötte, az indítványok alapjogi érvelése megegyezik az utólagos normakontroll eljárásban vizsgáltakkal. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a valódi alkotmányjogi panaszokra egy korábbi utólagos normakontroll eljárás ítélt dologként hatott, s a két teljesen más logikájú, alanyú, tárgyú eljárás típus közötti kapocs – amely gyakorlatilag res iudicata-ként funkcionált – az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés volt. A fentiek alapján vizsgálatunk fókuszpontjába az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, mint a valódi alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltétele került.

Mivel deklaráltan alkotmányellenes jogszabályt kellett alkalmaznia a bíróságoknak a vizsgált esetkörben, ezért *a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség* jelen esetben, *az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstől*független befogadhatósági feltételként, véleményünk szerint befogadhatóvá teszi az indítványokat. Ezen esetben az általános gyakorlattól eltérően a két feltételt élesen meg lehet különböztetni egymástól,

ugyanis egy olyan jogszabály alkalmazásának kötelezettsége, amelynek alkotmányellenességét már megállapította az AB, egyértelműen *bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességként értelmezhetünk,* amely attól függetlenül fennáll, hogy a normakontroll eljárásban és a valódi alkotmányjogi panasz indítványokban ugyanazon *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések* merülnek fel.

Megjegyzendő, hogy a fentieken túlmenően találhatunk olyan alkotmánybírósági különvéleményt, amely azt is felvetette, hogy nem helytálló az Alkotmánybíróság azon többségi megállapítása, miszerint ne lenne a be nem fogadott alkotmányjogi panaszok esetén *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés,* tehát egyes vélemények szerint mindkét befogadhatósági feltétel fennállt a vizsgált esetekben.[58]

VII. Következtetések

A tanulmányban áttekintettük az alkotmányjogi panasz magyar jogban megjelenő fajtáit, rámutattunk azok legfontosabb jellemzőire, így kirajzolódhatott előttünk az úgynevezett valódi alkotmányjogi panasz jogintézménye, az, hogy a „többi" alkotmányjogi panasz típustól miben különbözik, mi a jellegadó tulajdonsága. Véleményünk szerint mindez abban ragadható meg, hogy míg a többi alkotmányjogi panasz fajta, bár egyedi ügyben kíván alapjogvédelmet adni, azaz a szubjektív jogvédelem eszköze, mégis működését tekintve az objektív jogvédelmet megvalósító normakontroll eljáráshoz állnak közelebb. Ellenben az úgynevezett "valódi alkotmányjogi akként valósít meg szubjektív, azaz egyéni jogvédelmet, hogy magát a bírói döntést vizsgálja, azaz logikája nem a normakontroll eljárását követi, hanem az igazságszolgáltatáshoz áll közelebb, annak ellenére is, hogy az Alkotmánybíróság több döntésében kifejtette, hogy nem „szuperbíróságként" funkcionál.

Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának egyik feltétele, hogy az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést tartalmazzon. Tekintettel arra, hogy a tanulmány második felében tárgyaltak szempontjából lényeges ezen befogadhatósági feltétel, körül jártuk, hogy egyáltalán ez a feltétel konjunktív vagy diszjunktív feltétel-e a befogadhatósághoz, továbbá megvizsgáltuk az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján, hogy mik azok a tipikus esetek melyeket nem tekint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek az Alkotmánybíróság.

A tanulmány második fele azzal a speciális esettel foglalkozott, amikor egy normakontroll

eljárás képezi a valódi alkotmányjogi panasz elbírálhatóságának akadályát és tölt be egyfajta *res iudicata* szerepet. Ehhez a szerephez pedig a közvető közeg éppen az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, mint a valódi alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltétele. Kutatásunk során arra a megállapításra jutottunk, hogy egy normakontroll eljárásban született korábbi döntés olyan tényező lehet, amely az ugyanazon későbbi valódi alkotmányjogi panasz eljárásban elveszi az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést az indítványozó elől, ezzel megfosztva az indítványozót az egyéni, szubjektív alapjogvédelem lehetőségétől.

A tanulmány második felében következtetésként arra az általános, absztrakt megállapításra juthatunk az ismertetett esetkör elemzése során, hogy amennyiben utólagos normakontroll eljárásban jogszabályt semmisít meg az Alkotmánybíróság, de a megsemmisített jogszabály alapján már születtek egyedi bírói döntések, a valódi alkotmányjogi panasz előterjesztése során az Abtv. 29. § szerinti vagylagos befogadhatósági feltételek az általános gyakorlattól eltérően jól megkülönböztethetőek, és ezen esetben a befogadhatóság vizsgálata során inkább *a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség* kerülhetne előtérbe, mint *az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.*

Ezzel szemben az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján a törvényhozó hatalmi funkcióhoz köthető utólagos normakontroll eljárásában hozott döntés, az abban eldöntött *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés* res iudicata hatással bírt az igazságszolgáltató hatalmi funkcióhoz köthető valódi alkotmányjogi panasz-eljárásokban felvetett ugyanazon *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések* vonatkozásában, mivel az Alkotmánybíróság akként foglalt állást a vizsgált valódi alkotmányjogi panaszok visszautasítása során, hogy a beadványokban felvetett *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket* normakontroll eljárásban már elbírálta.

Ezzel kapcsolatban problémaként merülhet fel, hogy az objektív alapjogvédelmet megtestesítő utólagos normakontroll eljárás és az egyéni jogvédelem eszközeként funkcionáló valódi alkotmányjogi panasz más hatalmi funkcióhoz köthető, más logikájú jogintézmények.[59]

Az általános, normatív jellegű normakontroll eljárás – amely során negatív jogalkotói tevékenységét fejti ki az Alkotmánybíróság – akként történő kapcsolása a valódi alkotmányjogi panaszhoz, hogy az meggátolja a valódi alkotmányjogi panasz befogadhatóságát egyfajta speciális res iudicata alkalmazásával[60] véleményünk szerint a valódi alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi célját áshatja alá, melynek lényege a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem

orvosolása.[61]

Véleményünk szerint a jelen írásban vázolt eset, amikor is lényegében ténykérdésként kezelhető, hogy alkotmányellenes döntés született egyéni ügyben – hiszen alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak – típus példája kellene, hogy legyen a sikeres alkotmányjogi panasznak, még pedig akként összekapcsolva a normakontroll eljárásban született döntést – amely a negatív jogalkotói tevékenység terméke – hogy az megalapozza és ne ellehetetlenítse a valódi alkotmányjogi panasz befogadását.

Álláspontunk szerint tehát az utólagos normakontroll eljárás eltérő hatalmi beágyazottsága és tárgya okán inkább az alkotmányjogi panaszban foglaltak legfőbb támasza, mint a valódi alkotmányjogi panaszra res iudicata hatást gyakorló előzményeljárás.

Érthető a pro futuro hatály indoka a jelen írásban vizsgált utólagos normakontroll eljárásban – még ha ezzel alkotmányellenes jogszabály alkalmazását írta elő a bíróságok részére ideiglenesen. Az Alkotmánybíróság negatív jogalkotóként, a törvényhozó hatalmi funkció tevékenységét egyensúlyozta ki azzal, hogy, amennyiben a körülmények úgy kívánják, időt biztosít a törvényhozás számára. Ugyanakkor, az Alkotmánybíróságnak, mint az alkotmányosság őrének, figyelemmel kell lennie arra, hogy a törvényhozás, mint állami tevékenység „kisegítése” – a jogállamiság biztosítása azáltal, hogy ne legyen akár egy nap is, amikor egy adott jogintézménynek nincs hatályos szabályozása – az igazságszolgáltatási hatalmi funkció működésében, és az egyéni alapjogvédelemben okozhat működési zavart.

Álláspontunk szerint a valódi alkotmányjogi panasz intézménye, az egyéni alapjogvédelem előtérbe helyezése, és önmagában az Alkotmánybíróság megváltozott hatalmi pozíciója, – amely által nem csak a törvényhozó hatalomhoz köthető, hanem szerves kapcsolatban áll az igazságszolgáltató hatalmi funkcióval is – épp a fentihez hasonló helyzetekre (is) adhat jogállami választ, amely során a generális szempontok érvényesülése az individuális jogvédelemben okoz zavart, tehát amikor a törvényhozó hatalmi funkció helytelen működése – jelen esetben alkotmányellenes jogszabály alkotása – az igazságszolgáltató hatalom működésére hat negatívan, ugyanis a bíróságok a törvényekhez kötve kénytelenek alapjogsértő ítéleteket hozni.

Álláspontunk szerint rendszertanilag ehelyütt egyértelműen és jól elkülöníthetően jelenik meg a bíróságok klasszikus igazságszolgáltató funkciója, melynek a mindenkor hatályos törvényeket, a pozitív jogot kell követnie, és annak alkalmazásával meghoznia döntéseit, valamint az ettől eltérő, alapjogvédő funkciót betöltő, de az igazságszolgáltatásra hatást gyakorló Alkotmánybíróság.

A szemléltetett esetkör és a felvetetett probléma alapján *pro futuro* kijelenthetjük, hogy az alkotmányjogi panasz jogintézményében – annak körültekintő és bölcs alkalmazása esetén – nagy lehetőségek rejlenek, ugyanis az Alkotmánybíróságot egyfajta kiegyensúlyozó szerep betöltésére teszi alkalmassá, amely segítségével biztosítani lehet a törvényhozó hatalmi funkció kiszámítható, alkotmányos működését, ugyanakkor ezzel párhuzamosan az igazságszolgáltatás alapjogokkal összhangban álló jogalkalmazását, még abban az esetben is, ha a bíróságok kénytelenek akár rövid ideig is Alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazni.

Mindent összevetve megfontolandó lehet a jelen írásban szemléltetett, illetve ahhoz hasonló esetekben az egyedi bírói döntésekkel szembeni alkotmányjogi panaszok eddigi befogadási gyakorlatát felülvizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, ténylegesen vagylagos feltételként vizsgálnia az Abtv. 29. § szerinti *a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet,* mint befogadási feltételt, és ha ennek a feltételei fennállnak önállóan alkalmaznia azt. Az említett befogadási feltétel önálló alkalmazhatóságának tipikus esete, amikor a bíróság, az elé kerülő egyedi ügyekben a mindenkor hatályos törvényekhez kötve kénytelen, deklaráltan alaptörtvény-ellenes jogszabályt alkalmazni döntései meghozatala során. Ezen visszásság orvoslására a bíróságoknak nincs önállóan lehetősége, kizárólag az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben előterjesztett valódi alkotmányjogi panasz befogadásával és a megfelelő döntés meghozatalával tehetne ennek eleget.

[1] A tanulmány ezen része jelen sorok írója egy korábban megjelent, az Alkotmánybíróság és a Kúria közös kutatási projektjében elkészült tanulmányán alapszik. Ld.: Farkas György Tamás: *Az utólagos normakontroll valódi alkotmányjogi panasz befogadhatóságára gyakorolt hatása, avagy az alapvető alkotmányjogi kérdés követelménye, mint speciális ítélt dolog az Alkotmánybíróság gyakorlatában* In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. : Alkotmánybírósági panasz – hatáskörrel kapcsolatos kérdések Budapest, Magyarország : HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., (2019) pp. 558-567. 10 p.

[2] Ld.: Kaiser Tamás (Szerk): *Jó Állam Jelentés 2019 Első változat* NKE KTI – Kutatásmódszertani és Mérésügyi Iroda Budapest 2020. 136. p. online elérhető: https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2019-elso-valtozat/ (letöltés ideje: 2020.09.20.)

[3] Uo.

[4] ld.: 57/1991. (XI. 8.) AB határozat V. 2. ; ABH 1991, 272, 281-282.

[5] ld.: 23/1998. (VI. 9.) AB határozat II. 2. ; ABH 1998, 182, 186.

[6] ld.: 898/D/1999. AB végzés, ABH 2007, 2640.

[7] Részletesebben ld.: Naszladi Georgina: *Az alkotmányjogi panasz kivételes esete* In.: Jogtudományi Közlöny 2012/11. szám, 470-477. p.

[8] Ld.: Bitskey Botond – Török Bernát (szerk.): *Az Alkotmányjogi panasz kézikönyve*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015, 157. p.

[9] Ezen hatáskör keretében sok korábban, „megoldhatatlannak vélt" alapjogsérelem kiküszöbölhetővé válik pl. az alábbi tanulmányban szemléltetett is akár ld.: Arató Balázs – Cservák Csaba: *Részvénytársaság – egy hatóság képében* in.: Jogelméleti Szemle. 2003/2. letölthető online: http://jesz.ajk.elte.hu/arato14.html

[10] Részletesebben ld.: Cservák Csaba: *Az alkotmányjogi panasz*, In. (szerk.): Cservák Csaba: *Összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok*. Budapest: Patrocinium Kiadó, 2015. 101-109 p.

[11] Az alkotmányjogi panasz többi fajtájáról, elhatárolásáról részletesebben ld.: Sulyok Tamás – Szakály Zsuzsa: *Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének bővülése*, in. Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről, Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016. 361. p.

[12] Varga Zs. András: *Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi*?, ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS – ACTA IUVENUM 2015/2. 137-148. p.

[13] Cservák Csaba: *Az alapjogi réteg érvényesülése és intézményrendszere* (Habilitációs tézisek), 2016. Budapest, KRE ÁJK, 6. p.; illetve CservákCsaba: *Sajátos alkotmánybírósági modellek*, In.: Jogelméleti Szemle, 2015/3., 66. p.

[14] Ld. pl.: alkotmányjogi panasz visszautasításáról szóló 3310/2020. (VII. 24.) AB végzés Indokolás [27]

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

[16] Ld.: Kelemen Katalin: *Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról*. In.: Fundamentum 2011. 4. sz. 91.o:

[17] Uo.

[18] Ld.: Arató Balázs: Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére, In: Anon (szerk.) Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 502-515.

[19] Ld.: Arató Balázs – Cservák Csaba: *A német alapjogvédelem és alkotmánybíráskodás rendszeréről* in.: Jogelméleti Szemle. 2020/2. letölthető online: http://jesz.ajk.elte.hu/2020_2.pdf

[20] Kommers Donald: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham, Duke University Press, 1997, 19–20. o.

[21] Ld.: Bitskey Botond – Török Bernát (szerk.): *Az Alkotmányjogi panasz kézikönyve*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015, 159. 205. p.

[22] A jogértelmezés egyes módszereiről, különösen a nyelvtani (textualista) értelmezésről, jelentőségéről részletesebben ld.: Cservák Csaba: *Jog és nyelv kapcsolata, különös tekintettel a bírói jogértelmezésre*, In.: Glossa iuridica, 2014/2. szám 31-33 p.; Pokol Béla: *A jog szövegrétegének határai a jogértelmezésben*, In.: Jogtudományi Közlöny, 2013/3. szám, különösen 128-129. p.; Pokol Béla*: Jogelmélet*, Századvég, Budapest 2005.

[23] Ld.: 3/2013. (II.14.) AB határozat, Indokolás [30]; 7/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [19]; 8/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [19]

[24] 3/2013. (II.14.) AB határozat Indokolás [30]

[25] 7/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [19]

[26] 8/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [19]

[27] Ld.: Tóth J. Zoltán*: A "valódi" alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában* In.: Jogtudományi Közlöny 2014/5. szám, 231. p.

[28] Ld.: 3/2013. (II.14.) AB határozat Indokolás [33]

[29] Ld.: 3/2013. (II.14.) AB határozat rendelkező rész

[30] 7/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [21]

[31] 8/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [21]

[32] 8/2013. (III.1.) AB határozat rendelkező rész

[33] Ld.: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés Indokolűs [27] – [28]

[34] Ld.: 3090/2019. (V. 7.) AB határozat Indokolás [16]

[35] 3094/2019. (V. 7.) AB végzés Indokolás [19]

[36] 3094/2019. (V. 7.) AB végzés Indokolás [24]

[37] 3095/2019. (V. 7.) AB végzés Indokolás [13]

[38] 3096/2019. (V. 7.) AB végzés Indokolás [9] – [12]

[39] Ld.: Tóth J. Zoltán*: A "valódi" alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában* In.: Jogtudományi Közlöny 2014/5. szám, 231. p.

[40] Ulpianus D. 1, 5, 25.

[41] Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és institúciói*, tizennegyedik, átdolgozott és bővített kiadás, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2009. 186. p.

[42] Ld.: A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 130. § (1) bekezdés d) pont; A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 6. § (3) bekezdés d) pont; A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 30. § e) pont

[43] Bár nem tartozik szorosan témánkhoz, szükséges megjegyeznünk, hogy az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerinti res iudicata a jogalkotás során, és azt követően is váltott ki vitákat. A vita során többen azzal érveltek, hogy az Abtv. 31. § (1) bekezdése relativizálja az alkotmányjogi panasz alapjogvédelmi funkcióját. „Ha ugyanis a jogalkotó tényleges és széleskörű jogvédelmi funkciót szán a panasznak, akkor nem hozhat olyan szabályokat,

amelyek egyfajta versenyfutást idéznek elő a konkrét ügyben alkalmazott jogszabály Alkotmánybíróság előtti megtámadásából.” Ld.: Naszladi Georgina: *Az alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében*, Doktori értekezés PTE-ÁJK 2016. 39. p. A Doktori értekezés online elérhető ld.: https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/naszladi-georgina/naszladi-georgina-muhelyvita-ertekezes.pdf (letöltés ideje: 2020.09.20.)

[44]A régi Abtv. 48. § (1)–(3) bekezdései értelmében az alkotmányjogi panasz a korábbi szabályozás rendszerében az utólagos normakontroll egy fajtája volt, amelynek keretében az AB egy jogszabály alkotmányossági vizsgálatát folytatta le, ezért a továbbiakban szimplán utólagos normakontrollként hivatkozunk a jogintézményre. A régi Abtv. szerinti alkotmányjogi panaszról részletesebben Ld.: Cservák Csaba: *A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése,* In.: Jogelméleti Szemle. 2016/4. szám 11-13 p. A tanulmány online elérhető, ld.: http://jesz.ajk.elte.hu/2016_4.pdf (letöltés ideje: 2020.09.20)

[45] Az Alkotmánybíróságok nemzetközi összevetésben, egymástól merőben különböző hatáskörökkel rendelkezhetnek, melyek között lényeges megtalálni az összhangot. Az Alkotmánybíróságok hatásköreiről nemzetközi összevetésben részletesebben ld.: Cservák Csaba: *Az alkotmánybíráskodás modelljei*, In. (szerk.): Cservák Csaba: *Összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok*. Budapest: Patrocinium Kiadó, 2015. 94-100 p. illetve Cservák Csaba: *Német hatás a magyar alkotmányfejlődésre a rendszerváltozást követően;* kézirat, 2017.

[46] Az egyes hatalmi funkciók közötti kölcsönhatás kérdéséről részletesebben ld.: Cservák Csaba: *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása.* Jogelméleti Szemle. 2002/1. szám. A tanulmány online elérhető, a webes felület nem jeleníti meg a tanulmány oldalszámait ld.: http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html (letöltés ideje: 2020.09.20)

[47] A problémakör ismertetése előtt fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a normakontroll határozat még a korábbi Alkotmány és a régi Abtv. rendelkezései alapján 2011-ben született. Ugyanakkor az egyedi bírói döntésekkel szembeni valódi alkotmányjogi panaszok benyújtása, elbírálása már az új szabályozás, az Alaptörvény és a jelenleg hatályos Abtv. idején történt. Ez a „speciális” állapot azonban nem befolyásolja azt az elméleti és gyakorlati érdekességet, problémát, amely jelen írás tárgyát képezi. A korábbi Alkotmány rendelkezései alapján meghozott „normakontroll határozat” érvelésének felhasználhatósága az Alaptörvény hatályba lépését követően is ugyanúgy fennáll, amit leginkább az támaszt alá, hogy az Alaptörvény hatályba lépését követően, mint „res iudicata” hivatkozták meg a valódi alkotmányjogi panaszok vonatkozásában. A korábbi Alkotmány alapján meghozott AB

határozatok Alaptörvény hatályba lépését követő használhatóságáról, hivatkozhatóságáról részletesebben ld.: 22/2012. (V. 11.) AB határozat.

[48] A döntés idején hatályos, Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/B. § (1) bekezdése: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.”

[49] A döntés idején hatályos, Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70. § (6) bekezdése: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

[50] A döntés idején hatályos, Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

[51] A döntés idején hatályos, Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 57. § (1) bekezdése: „A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

[52] Ezen követelményt a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálatával összefüggésben a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat bontotta ki elsőként.

[53] A döntés idején hatályos, Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 54. § (1) bekezdése: „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

[54] ABH 2011, 49, 84.

[55] Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pont

[56] Ld. pl.: 3029/2015. (II. 9.) AB végzés; 3030/2015. (II. 9.) AB végzés; 3066/2015. (IV. 10.) AB végzés;

[57] 3166/2016. (VII. 22.) AB végzés, indokolás [22]-[23]

[58] Ld.: 3166/2016. (VII. 22.) AB végzéshez fűzött különvélemény

[59] Az alapjogvédelem intézményrendszeréről, különböző eljárásairól részletesebben ld.: Cservák Csaba: *Az ombudsmantól az alkotmánybíróságig – az alapvető jogok védelmének rendszere*, Lícium-Art, Debrecen 2013.

[60] Oly módon, hogy a normakontroll eljárásban körüljárt ugyanazon alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés eldöntöttsége okán nem fogadja be a valódi alkotmányjogi panasz alapjogi érvelését.

[61] Ld.: A 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]

Havasi Sára: Az alapvető jogok biztosa és az ügyészség szerepe és kapcsolata a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerében

1. Bevezető gondolatok

Köznapi értelemben az évfordulók alkalmával olyan napokról emlékezünk meg, amelyek valamilyen jelentőségteljes, meghatározó esemény megtörténtét őrzik. Az idei év szerencsés módon nemcsak a járványügyi válság miatt maradhat majd emlékezetes, hanem amiatt is, hogy 2020-ban az emberi és alapvető jogok szempontjából lényeges és kettős évfordulót ünneplünk, ugyanis 70 éve született meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye és 25 éve működik hazánkban az ombudsmani hivatal. Az elmúlt évtizedekről való megemlékezés és a tapasztalatok értékelése pedig egyben fejlődési lehetőséget és lendületet adhat az elkövetkező 25, illetve 70 évhez.

Tudományos munkám témájának megválasztásakor az Emberi Jogok Európai Egyezményének kínzás tilalmáról szóló 3. cikkét vettem alapul, mégpedig a fogvatartottakkal való törvényes bánásmódra és ezt biztosító garancia- és kontrollrendszerre fókuszálva. Így dolgozatom a büntetés-végrehajtási jog egy speciális területét kívánja bemutatni, nevezetesen a garancia- és kontrollrendszer két elemét, az alapvető jogok biztosát és az ügyészséget az összehasonlításukon és kapcsolatrendszerükön keresztül.

A téma megválasztásakor további szempontot jelentett, hogy a börtönüggyel kapcsolatos kérdéseket napjainkban széleskörű aktualitás övezi, hiszen a börtönügy mind a tudományt képviselők, mind pedig a közvélemény számára központi kérdéskörré vált, jóllehet ez a büntetés-végrehajtási intézetek túlzsúfoltságára és a fogvatartottakkal való törvényes bánásmódra koncentrálódik leginkább. Vitathatatlan azonban, hogy a börtönügyről történő párbeszéd, a különböző vélemények ütköztetése és a tudományos kutatások elősegíthetik az anomáliák hatékony megoldásának megszületését is.

Mindenekelőtt Vókó György azon megállapításából kell kiindulnunk, mely szerint az egyes szankciók szükségképpen együtt járnak bizonyos fokú jogkorlátozással vagy jogfosztással, amelyek közül a legsúlyosabb a szabadságvesztés büntetéshez kapcsolódik. Ugyanakkor

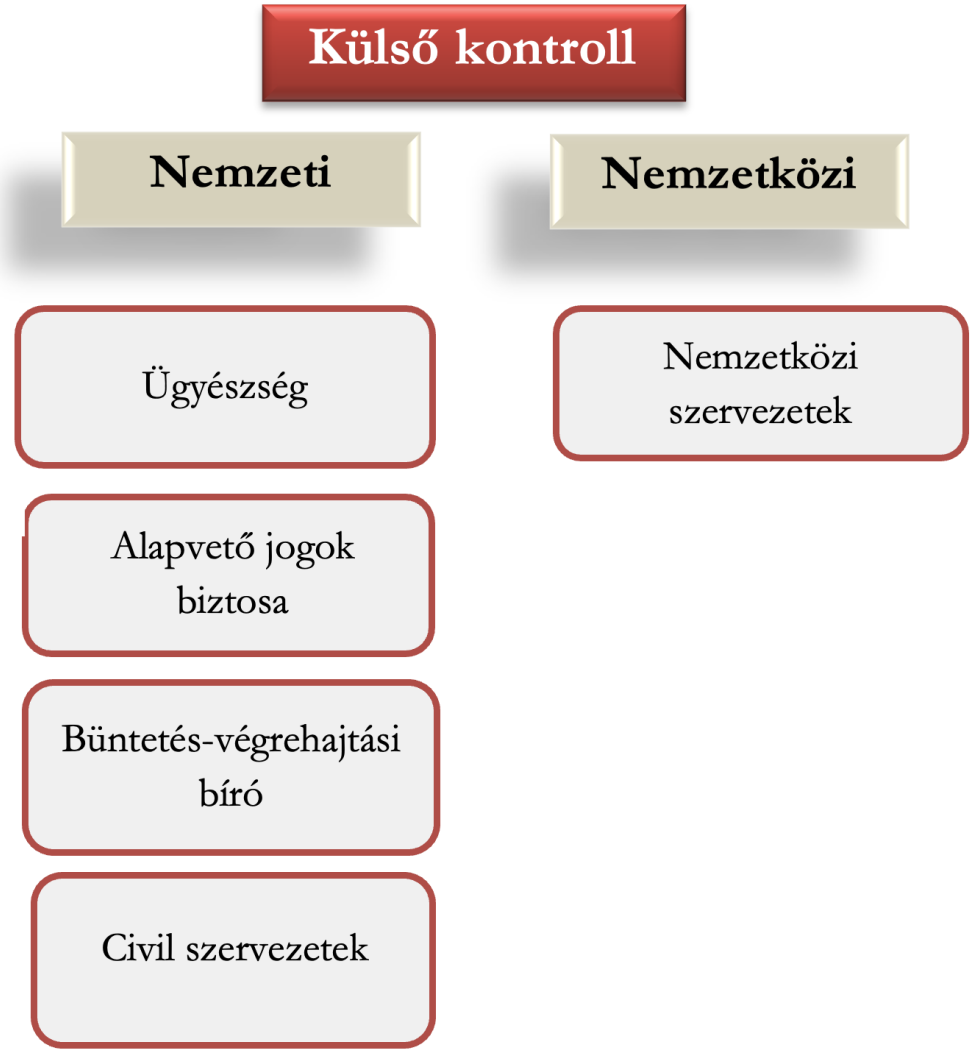
Vókó György felhívja a figyelmünket, hogy nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy a bűncselekményt elkövető is ember és a jogállamnak vele szemben is meg kell mutatnia emberségét.[1] Ez azt jelenti, hogy a fogvatartott is megilleti az elidegeníthetetlen, emberi létből fakadó emberi méltóság és az alapvető jogok azon része, amelyek a büntetés-végrehajtás által nem érintettek. Erre a kívánalomra mára számos nemzetközi egyezmény és nemzetközi szervezet, illetve a hazai jogszabályok is különös figyelmet fordítanak, amelyek a bűncselekményt elkövető emberi méltóságát és alapvető jogait védelmezik. Példaként említhetjük az Emberi Jogok Európai Egyezménye mellett az Európai Börtönszabályok azon rendelkezését is, amely kimondja, hogy a fogvatartottakat emberséggel és emberi méltóságuk tiszteletben tartásával kell kezelni. [2]

Elkerülve azt a téves látszatot, hogy ezen jogszabályok és nemzetközi egyezmények egyoldalúan a bűnelkövetők szempontjait vennék figyelembe, ki kell hangsúlyoznunk, hogy a büntetés-végrehajtás törvényes keretek közötti működése és az elítéltekkel való törvényes és emberséges bánásmód nemcsak egy nemzetközi szinten is elvárt jogállami feladat, hanem egyúttal a társadalom védelmét is hivatott szolgálni. Hiszen könnyen belátható, hogy csak abban az esetben várhatjuk el, hogy a fogvatartott majd a társadalomba eredményesen visszailleszkedjen és tartózkodjon további jogellenes cselekedetek elkövetésétől, ha a büntetés-végrehajtás során az őt megillető jogait tiszteletben tartják és nem éri több hátrány annál, mint amit a jogszabályok és a jogerős bírósági döntés alapján vele szemben egyébként következetesen érvényesíteni kell.

Mindehhez azonban olyan modern alapokon nyugvó, a nemzetközi elvárásoknak megfelelni kívánó és garanciákat tartalmazó jogi háttérre és ennek érvényesítésére szolgáló garancia- és kontrollrendszerre van szükség, amelynek az alapvető jogok biztosa és az ügyészség is nélkülözhetetlen elemeinek kell lennie.

Dolgozatom jeligéje arra a kérdésre adja meg a választ, hogy mi az összekötő kapocs akár a nemzetközi szervezetek és egyezmények, akár a hazai garancia- és kontrollrendszer elemei között. A választott jelige szerint tehát az összekötő kapocs a közös cél, nevezetesen a fogvatartottak tekintetében a törvényesség és emberség maradéktalan biztosítása.

1. Az alapvető jogok biztosa és az ügyészség helye a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerében



Elmondható, hogy a garancia- és kontrollrendszer a büntetés-végrehajtás egy speciális és mára felértékelődött részterülete, amely a modern büntetés-végrehajtás és nem utolsó sorban a jogállamiság egyik ismérve is. Ennek magyarázata, hogy jogállamban elvárt a korszerű büntetés-végrehajtás, amely pedig elképzelhetetlen a törvényességet nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt biztosító garancia- és kontroll rendszer nélkül.[3] Kabódi Csaba egy tanulmányában természetes jelenségnek nevezte, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet kontroll alatt áll, és álláspontja szerint az állam azzal, hogy folyamatos ön- és külső kontroll alatt tartja tevékenységét bizonyítja hitelességét, amely egyúttal a jogállamiság fokmérőjeként is szolgál.[4]

Mindezekből következően ezen komplex, több elemből felépülő rendszer feladata a hatalommal való visszaélésekkel szemben hatékony védelem nyújtása, amelynek egyaránt fontos részét képezi az ügyészség és az alapvető jogok biztosa.[5] Nemzetközi szinten is elvárt, hogy a büntetés-végrehajtás törvényes működése felett egy komplex, több elemből álló és egymásra kölcsönösen ható kontrollrendszer őrködjön. Ennek nyomán az Európai Börtönszabályok megkülönböztetnek kormányzati felügyeletet és független ellenőrzést is. A

kormányzati felügyelet során rendszeres vizsgálatok útján ellenőrizhető, hogy a börtönök irányítása a nemzeti és nemzetközi jog követelményeivel összhangban áll-e, míg a független ellenőrzés feladata, hogy figyelemmel kísérje a fogvatartás körülményeit és a fogvatartottakkal való bánásmódot, illetve a tevékenysége során megfogalmazódó megállapításait a nyilvánosságra hozza.[6]

Ahogyan azt a fenti ábra[7] is szemlélteti, mind az ügyészség, mind pedig az alapvető jogok biztosa a külső nemzeti kontrollrendszerben helyezhető el a büntetés-végrehajtási bíró és a civil kontroll mellett. Itt fontos röviden kitérnünk a garancia- és kontrollrendszer felépítésére. Az első fontos megállapítás, hogy a kontrollrendszer külső és belső kontrollból épül fel, amelyek közül az utóbbi alatt a büntetés-végrehajtás által működtetett igazgatási felügyelet értendő, és amely nem kizárólag a büntetés-végrehajtási szervezet sajátosságaként értékelhető, hiszen valamennyi költségvetési szerv kötelezettsége működtetni egyfajta önellenőrző mechanizmust.[8]

Témánk szempontjából azonban a külső kontroll a jelentősebb, amely szintén két ágra, nemzeti és nemzetközi ágra különíthető el. A nemzetközi külső kontroll alatt az egyes nemzetközi szervezetek nemzetközi egyezmények felhatalmazásából eredő tevékenységét értjük, amely ugyancsak kétféle, regionális vagy univerzális ellenőrzés lehet. Hazánk számos nemzetközi egyezményhez csatlakozott[9], köztük az 1950. november 4. napján Rómában kelt, Emberi Jogok Európai Egyezményéhez[10], amely elsőként biztosította, hogy az egyének az őket ért emberi jogi jogsérelem miatt nemzetközi fórumhoz, nevezetesen az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulhassanak, amely az Emberi Jogok Európai Egyezményében és a kapcsolódó jegyzőkönyvekben deklarált jogok betartásának ellenőrzését végzi.[11] Az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem sokkal az Európa Tanács létrejötte után született meg, azonban a kezdetekben még nem terveztek emberi jogi tárgyú egyezmény megalkotását, figyelemmel arra, hogy az ENSZ már foglalkozott emberi jogi kérdésekkel. Végül azonban mégis sikerült olyan egyezményt megalkotni, amely hozzájárult az emberi jogok még hatékonyabb védelméhez és hatással lehetett a többi hasonló tárgyú egyezmény megalkotására.[12]

III. Az alapvető jogok biztosa és az ügyészség szerepe a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerében

3.1. Jogállásuk és az államszervezetben betöltött helyük

Mindkét szervezet tekintetében az Alaptörvényből szükséges kiindulnunk, ugyanis mind az alapvető jogok biztosa, mind pedig az ügyészség az Alaptörvényben deklarált önálló, független alkotmányos szervezet. Hazánkban az 1993. évi LIX. törvény hozta létre az ombudsmani tisztséget, viszont az első ombudsmanokat 1995-ben választották meg. Cservák Csaba a magyar ombudsmani rendszert „monokratikus" rendszernek nevezi, mivel az ombudsmani feladatokat egy személy, az alapvető jogok biztosa látja el, függetlenül attól, hogy a tevékenységét két helyettese is támogatja.[13]

Az alapvető jogok biztosáról az Alaptörvény 30. cikke szól, amely kijelöli az alapvető jogok biztosának fő alkotmányos feladatát, továbbá megjeleníti az eljárásával, megválasztásával, és az Országgyűlés felé történő beszámolási kötelezettségével kapcsolatos főbb rendelkezéseket azzal, hogy a részletes szabályokat törvény határozza meg, amely a 2011. évi CXI. törvény feladata. Az Alaptörvény nem, csak az alapvető jogok biztosáról szóló törvény mondja azt ki, hogy az alapvető jogok biztosa eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve és tevékenységével összefüggésben nem utasítható.[14]

Az ügyészségről az Alaptörvény 29. cikke tartalmaz rendelkezéseket, amelyek az alapvető jogok biztosával kapcsolatos cikkel szemben kifejezetten utalnak a szervezet függetlenségére. Az Alaptörvény vonatkozó cikke ugyanis úgy határozza meg az ügyészséget, mint egy olyan független és önálló alkotmányos szervezetet, amely az igazságszolgáltatás közreműködőjeként, közvádlóként eljárva kizárólagosan érvényesíti az állam büntetőigényét, üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését. Az Alaptörvény emellett kijelöli az ügyészség alkotmányos feladatait, rendelkezik a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásáról, hasonlóan az alapvető jogok biztosánál megjeleníti az Országgyűlés felé történő beszámolási kötelezettséget azzal, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályairól sarkalatos törvény tartalmazza a részletes szabályokat, mégpedig egyrészt az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény, másrészt a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról 2011. évi CLXIV. törvény.

Az ügyészség, mint a büntetőhatalom központi szereplője és önálló, független alkotmányos

szervezet egyik hatalmi ágnak sem alárendelt, de ennek ellenére külön hatalmi ágat sem alkot.[15] Ugyanez a megállapítás az alapvető jogok biztosára is elmondható azzal, hogy az államszervezetben más szerepben, mint alapjogvédelmi tevékenységet ellátó jelenik meg.

3.2. Feladataik a büntetés-végrehajtásban és a fogvatartottakkal való törvényes bánásmód biztosításában

Az Alaptörvény ügyészségről rendelkező cikke az alkotmányos feladatok között rögzíti a büntetés-végrehajtás törvényessége feletti felügyelet gyakorlását.[16] Az Alaptörvény mellett több jogszabály szintén rögzíti az ügyészség e feladatát, így az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 1.§-a mellett, a Bv. Kódex 6.§-a, valamint a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 2.§ (3) bekezdése is, amelyek egyúttal jogokkal és kötelezettségekkel is felruházzák az ügyészséget feladata teljesítéséhez.

A büntetés-végrehajtás felett gyakorolt ügyészi kontroll egyidős magával az ügyészséggel, hiszen már az első egységes ügyészi szervezetre vonatkozó törvény, a királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvénycikk alapján is az ügyész különös feladatának számított a foglyokkal való bánásmód vizsgálata, valamint az elhelyezési körülmények törvényben szabott előírásainak betartatása. Mindazonáltal a törvényességi felügyeleti és jogvédelmi tevékenység az idők folyamán egyre hangsúlyosabb feladatává vált az ügyészségnek. Egyre fokozódott ugyanis a jogállami igény az emberi jogok biztosítása, valamint a jogkorlátozások emberséges végrehajtása iránt. Ennek eredménye, hogy ma már a törvényességi felügyelet jóval szélesebb területet foglal magában, mint a Btk.-beli szankciók vagy büntető eljárásjogi kényszerintézkedések végrehajtásának felügyelete. A büntetés-végrehajtás felett gyakorolt törvényességi felügyelet az ügyészség nemzetközileg is elismert alkotmányos feladata, hiszen például a CPT 1994-ben tett látogatása kapcsán készített jelentésében azt írta, hogy az ügyészség törvényességi felügyelete jelentős szerepet játszik a jogvédelemben, valamint a fogvatartottakkal való törvényes bánásmód biztosításában.[17]

Az alapvető jogok biztosa szintén működésének kezdetétől fogva kiemelt figyelemmel kíséri a szabadságuktól megfosztott személyek emberi méltósága, élethez és emberséges bánásmódhoz való jogainak érvényesülését.[18]Mindazonáltal kettős minőségben jelenik

meg a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerében. Egyrészt az általános szabályok szerinti alapjogvédelmi tevékenységet látja el, a tudomására jutott alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, és általános, egyedi intézkedést kezdeményez a sérelem orvoslása érdekében.[19] Ellátja továbbá 2015. január 1. napjától a 2011. évi CXLIII. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus feladatait is. Ennek előzménye az ENSZ kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezményhez[20] (ún. UNCAT) való csatlakozásunk, majd ehhez kapcsolódóan az ENSZ Közgyűlése által 2002-ben elfogadott a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni egyezmény fakultatív kiegészítő jegyzőkönyve (ún. OPCAT), amely alapján felállították az ún. Megelőzési Albizottságot. Ezen jegyzőkönyv egyben nemzeti szinten is előírta a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére a prevenciós mechanizmus működtetését, amely szerepkört hazánkban az alapvető jogok biztosa látja el. [21] Az UNCAT egyébként azért is fontos egyezmény számunkra, mert az 1. cikkében meghatározza a kínzás nemzetközi szintű definícióját.[22]

Ehelyütt fontos kitérnünk arra is, hogy az alapvető jogok biztosának alapjogvédelmi tevékenysége igencsak sokrétű, amit bizonyít, hogy külön figyelmet fordít tevékenysége során a gyermekek jogaira, a jövő nemzedékek érdekeire, a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira, a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak, illetve fogyatékossággal élő személyek jogainak védelmére[23], sőt hatásköre kibővült 2020. február 27. napjától a Független Rendészeti Panasztestület feladataival is, mivel az a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról szóló 2019. évi CIX. törvény 145. §-a értelmében megszűnt.

3.3. Eljárási metódusaik és eszközrendszerük

3.3.1. Az alapvető jogok biztosának általános eljárása

Az alapvető jogok biztosának eljárásával kapcsolatban az első és legfontosabb megállapítás, hogy eljárása során független, intézkedését pedig kizárólag az Alaptörvény és a törvények alapján hozza meg, függetlenül attól, hogy nemzeti megelőző mechanizmusként vagy az

általános keretek között jár el.[24] Az alapvető jogok biztosának eljárását bárki kezdeményezheti, aki úgy véli, hogy valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása során az alapvető jogait megsértette vagy pedig ennek veszélye áll fent.[25] A törvény emellett taxatív módon meghatározza, hogy mely szerveket tekinti vizsgálható hatóságnak és melyeket nem vizsgálhat, valamint az eljárás megindításának feltételeként szabja meg a közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítését azzal, hogy az ügyben született jogerős bírósági döntés az alapvető jogok biztosának eljárását kizárja.[26] Természetesen ez a feltétel nem alkalmazandó, ha egyébként jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre. Az eljárás azonban nemcsak kezdeményezésre, hanem hivatalból is indulhat, ha természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálásának szükségessége merül fel vagy pedig, ha az egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányul.[27]

Az alapvető jogok biztosa az eljárása során folytatott vizsgálat keretében a törvényben meghatározott eszközöket veheti igénybe, így:

1. adatokat és felvilágosítást kérhet,
2. a keletkezett iratokból másolatkészítését kérheti,
3. vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét,
4. közmeghallgatáson vehet részt, illetve
5. helyszíni ellenőrzést folytat.

A helyszíni ellenőrzés során az alapvető jogok biztosa vagy felhatalmazása alapján munkatársa a vizsgált hatóság helyiségeibe beléphet, a vizsgált üggyel kapcsolatos iratokba betekinthet, másolatot kérhet, kivonatot készíthet és a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja, végül a vizsgálat eredményéről jelentés formájában beszámol.[28]

3.3.2. Az alapvető jogok biztosának eljárása nemzeti megelőző mechanizmusként

A törvény külön fejezetben tartalmazza a nemzeti megelőző mechanizmus eljárására

vonatkozó speciális szabályokat, ami azt jelenti, hogy az általános eljárást szabályozó rendelkezések is alkalmazandóak e körben.[29] A leglényegesebb különbség az általános eljáráshoz képest a vizsgálat tárgyában és helyében érhető tetten. A Jegyzőkönyv[30] 4. cikke alapján a nemzeti megelőző mechanizmus bármely olyan helyen ellenőrzést tarthat, ahol valamely hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával az embereket személyes szabadságuktól megfosztják vagy megfoszthatják. A Jegyzőkönyv értelmezésében szabadságelvonás alatt milyen olyan fogvatartást vagy bebörtönzést, illetve egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben érteni kell, amely bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el.

Mindezek alapján a nemzeti megelőző mechanizmus kifejezetten a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot vizsgálja meg, amely a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási helyeire korlátozódik.

További specialitás, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusként folytatott eljárásban az elsődleges a hivatalbóli eljárás, de természetesen az egyéni kezdeményezésnek is lehet helye.[31]

A vizsgálat során rendelkezik mindazon eszközökkel amelyekkel az általános eljárás során, de ezen eljárásban korlátozástól mentesen, valamint azokon felül adatokat, felvilágosítást, iratmásolat kérhet a vizsgált hatóságtól a fogvatartási helyek számáról és földrajzi helyéről, valamint a fogvatartási helyeken lévő szabadságuktól megfosztott személyek számáról, a velük való bánásmódról és a fogva tartásuk körülményeiről.[32]

Az alapvető jogok biztosa személyesen és felhatalmazott munkatársa útján is eljárhat, a törvény rendelkezése alapján legalább tizenegy olyan munkatársat kell felhatalmaznia, akik a szakterületen kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább ötéves szakmai gyakorlattal és felsőfokú végzettséggel rendelkeznek.[33]

3.3.3. Az alapvető jogok biztosának intézkedései

A törvény azt is pontosan körül határolja, hogy az alapvető jogok biztosa mindkét minőségében milyen intézkedéseket tehet visszásság megállapítása esetén[34]:

1. Ajánlást tehet a vizsgált hatóság felügyeleti szervének, vagy a vizsgált hatóság vezetőjének, amely az állásfoglalásáról, illetve megtett intézkedésekről az alapvető jogok biztosát értesíteni köteles.
2. Kezdeményezheti a visszásság orvoslását a vizsgált hatóság vezetőjénél, amely az állásfoglalásáról, illetve megtett intézkedésekről az alapvető jogok biztosát értesíteni köteles.[35]
3. A legfőbb ügyész útján kezdeményezheti az ügyész fellépését, aki a fellépés kezdeményezésével kapcsolatos álláspontjáról, esetleges intézkedéséről az alapvető jogok biztosát értesíteni köteles.
4. Alkotmánybírósághoz fordulhat.
5. Büntető- szabálysértési és fegyelmi eljárást kezdeményezhet.
6. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz fordulhat.
7. Javasolhatja jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.[36]

Az alapvető jogok biztosának intézkedési nem kötelező érvényűek, azonban ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve elmulasztja az állásfoglalás kialakítását vagy az intézkedés megtételét, vagy ha ezeket megteszi, de azzal az alapvető jogok biztosa nem ért egyet, az alapvető jogok biztosa az éves beszámoló keretében az ügyet az Országgyűlés elé terjeszti, súlyosabb visszásság esetén az ügyet az éves beszámolót megelőzően napirendre tűzetheti.

3.3.4. Az ügyészség eljárása, eszközei és intézkedései

Vókó György szerint az ügyészség törvényességi felügyelete az ellenőrzéseivel, a vizsgálataival és a többi felügyeleti jogosítványaival járul hozzá a fogvatartottak jogi helyzetének védelméhez, amely feladatnak az ügyészség sajátos eszközeivel, módszereivel tesz eleget.[37]

Az ügyészségről szóló törvény (Ütv.) amellett, hogy az Általános Rendelkezései között deklarálja az ügyészség büntetés-végrehajtás felett gyakorolt törvényességi felügyeletét, részletesen meghatározza a törvényességi felügyelet tárgyi körét, a felügyelet során eljáró büntetés-végrehajtási ügyész lehetséges eszközeit és intézkedéseit. A törvényességi felügyelet részletes szabályait az Ütv. mellett a legfőbb ügyész 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasításában találjuk.

A törvényességi felügyeletet a büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi

feladatok ellátásával megbízott ügyész látja el.[38] A törvényességi felügyelet gyakorlása során azonban nincs lehetőség az alapvető jogokbiztosával ellentétben, hogy a jogkörét erre felhatalmazott munkatárs vagy szakértők útján lássa el.

A törvény azt is pontosan meghatározza, hogy a bv. ügyész milyen eszközöket alkalmazhat a felügyelet gyakorlása során:

1. bármely időpontban és helyen ellenőrizheti a törvényben meghatározott joghátrány és jogkorlátozás végrehajtásának, a fogvatartottakkal való bánásmódnak a törvényességét, a végrehajtás alatt állók jogvédelmére, valamint az utógondozásra vonatkozó rendelkezések érvényesülését,
2. meghallgathatja a fogvatartottakat,
3. megvizsgálhatja a büntető ügyben hozott határozatok végrehajtásával kapcsolatos panaszokat,
4. megtekintheti a fogvatartás körülményeit és a rendjét szabályozó utasításokat, a fogvatartási iratokat,
5. vizsgálatot tarthat a végrehajtás bármely kérdésében,
6. felkérheti az ellenőrzött szervet vizsgálat tartására,
7. kérheti a végrehajtásra illetékes szervek vezetőitől iratok, adatok rendelkezésre bocsátását, megküldését vagy felvilágosítás adását, valamint
8. kezdeményezheti a végrehajtási szerveknél általános érvényű rendelkezés kiadását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését.[39]

Megállapíthatjuk, hogy az alapvető jogok biztosa a bv. ügyészéhez hasonló jellegű eszközökkel rendelkezik, de álláspontom szerint a bv. ügyész eszközrendszere jelentősebb beavatkozást tesz lehetővé a büntetés-végrehajtás menetébe.

A büntetés-végrehajtási ügyész jogsértés észlelése esetén rendelkezéssel, felhívással élhet vagy eljárást (szabálysértési, büntető, fegyelmi, kártérítési) kezdeményezhet, illetőleg köteles haladéktalanul szabadlábra helyezni azt, akit törvényes határozat nélkül vagy a határozatban megjelölt időponton túl tartanak fogva. Azt, hogy az egyes intézkedések pontosan milyen tartalommal a bírnak, az Ütv. és a vonatkozó Lü. utasítás pontosan meghatározzák, de azt mindenképpen fontos kihangsúlyoznunk, hogy a bv. ügyész intézkedései az alapvető jogok biztosának intézkedéseivel ellentétben kötelező érvényűek, gyakran utasítás formájában jelennek meg, és velük szemben jogorvoslati lehetőség is igénybe vehető.[40]

Az 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás valamennyi, a törvényességi felügyelet tárgykörébe tartozó joghátrány végrehajtásának törvényességi felügyeletéről részletesen rendelkezik, így a fogvatartottakat érintő személyi szabadság elvonásával járó szankciók végrehajtásának felügyeletéről is. Továbbá az Lü utasítás kifejezetten deklarálja, hogy az ügyészség kiemelt feladata valamennyi fogvatartási helyen a fogvatartottakkal való törvényes bánásmód vizsgálata, amelyet a bv. ügyész büntetés-végrehajtási intézetben havonta legalább kétszer köteles ellenőrizni.[41]

Itt fontos megjegyezni, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus és a bv. ügyész tevékenysége között az is markáns különbségként jelentkezik, hogy mindkettő mást ért fogvatartott fogalma alatt és ebből eredően fogvatartási helynek is mást tekint saját eljárása során, és e körben a nemzeti megelőző mechanizmus az, aki tágabb körben értelmezi a fogvatartotti kategóriát és olyanokat is a fogalom hatálya alá sorol, akik nem valamilyen rendőrségi intézkedés során, illetve büntető- szabálysértési- vagy idegenrendészeti eljárás folytán vesztették el szabadságukat.[42]

3.4. Az alapvető jogok biztosa és az ügyészség kapcsolata

Hajas Barnabás és Szabó Máté közös tanulmányában az alapjogi garanciarendszer elemei közé sorolta az alapvető jogok biztosa, a bíróság és az Alkotmánybíróság mellett az ügyészséget is.[43] Ezen felül az alapvető jogok biztosa és az ügyészség egy még speciálisabb garanciarendszer szereplőinek is tekintendők a büntetés-végrehajtásban. Kérdésként merülhet fel, hogy a büntetés-végrehajtást övező garancia- és kontrollrendszerben milyen módon kapcsolódnak egymás tevékenységéhez, egymás kiegészítői avagy versengenek egymással, és miért pont az ügyészség tölti be a legmeghatározóbb pozíciót a törvényességi felügyeletet ellátóként.

Első körben azt fontos leszögeznünk, hogy sem az alapvető jogok biztosa, sem pedig az ügyészség nem vizsgálhatja a másik tevékenységét. Az ügyészség nyilvánvalóan azért, mert az alapvető jogok biztosa nem fogvatartási szerv, míg az ügyészség független működéséből eredően az alapvető jogok biztosa sem vizsgálhatja az ügyészség bármely szakági tevékenységét (az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével), amelyet az alapvető jogok biztosáról szóló törvény határozottan kifejezésre is juttat.

Ahogyan a dolgozat jeligéjében is szerepel, az ügyészséget és az alapvető jogok biztosát, mint a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszer külső nemzeti elemeit a közös cél, a végrehajtás törvényessége köti össze és sarkallja szoros munkakapcsolatra. Maga az alapvető jogok biztosáról rendelkező törvény teszi lehetővé, hogy az alapvető jogok biztosa a legfőbb ügyész útján az ügyész fellépését kezdeményezze, és ezzel a két szervezet közötti párbeszéd létrejöhessen.

Mindezek alapján az ügyészség és az alapvető jogok biztosa kölcsönösen erősítik és kiegészítik egymást a garancia- és a kontrollrendszer többi eleméhez hasonlóan, és az olykor eltérő karakterükkel, eszközeikkel és intézkedéseikkel biztosítják a törvényesség és a humanitás lehető legteljesebb mértékű biztosítását.

Annak a kérdésnek a megválaszolására pedig, hogy mely okból az ügyészség látja el a büntetés-végrehajtás feletti törvényességi felügyeletet, ezzel pedig a legmeghatározóbb szerepet, Vókó György megállapítását kell figyelembe vennünk. Vókó György szerint ugyanis az ügyészség, mint az igazságszolgáltatás közreműködője a bűnügyeket teljes egészében, a nyomozástól egészen a végrehajtásig átlátja, és a törvényben meghatározott eszközeivel képes arra, hogy egyszerre védje az elítéltek jogait, érvényesítse az állam büntető igényét és a büntetés-végrehajtásban résztvevő szervek kötelezettségeinek kikényszerítését.[44] Mindehhez hozzájárul még az is, hogy az ügyészség e tevékenysége már a szervezet létrejöttétől fogva a sajátja, így a hosszú múltra és a jelentős tapasztalatra tekintettel tesz eleget ezen alkotmányos feladatának.

1. Záró gondolatok

Tudományos munkám két fontos, az alapvető jogok érvényesítése szempontjából jelentős esemény évfordulója alkalmából íródott. Mindkét évforduló saját tudományos kutatásom kapcsán arra emlékeztet, hogy az Alkotmánybíróság egyik határozatában megfogalmazottak szerint az elítélt nem tárgya, hanem alanya a büntetés-végrehajtásnak.[45] Finkey Ferenc már az Emberi Jogok Európai Egyezményének megszületését megelőzően megfogalmazta, hogy a szabadságvesztésre és az életfogytigtartó szabadságvesztésre ítélt nem rabszolga, aki elveszítené az emberi jogait, ezért nem lehet vele úgy bánni, mintha élete, testi épsége vagy becsülete közömbös lenne.[46] Finkey továbbá utalt a büntetés-végrehajtás fontosságára is, hiszen azt mondta, hogy a legjelesebb, legjobb büntető törvénykönyv, perrendtartás és legkitűnőbb bírói kar ellenére minden igyekezet hiábavaló lenne helytelen végrehajtás mellett. *[47]* Finkey-vel egyetértve

a büntetőjogi felelősségre vonás, csak abban az esetben érheti el célját, ha a kiszabott szankciót törvényi keretek között végre is hajtják, de oly módon, hogy az a humanitás elveinek is megfeleljen. A büntetőjogi felelősségre vonás vonatkozásában megjelenő alkotmányos, emberi jogi szempontoknak való megfelelés mára jogállami alaptétellé vált, amelyet először az Alkotmánybíróság nevezett alkotmányos büntetőjognak a 10/1992. (II.25.) Ab határozatában.[48]

Mindennek érvényesítésében mind az ügyészség, mind pedig az alapvető jogok biztosa hatékony résztvevői, amelyek tevékenységük során nemcsak a hazai jogszabályokat, hanem számos hasonló tárgyú egyezmény mellett az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az azt ellenőrizni hivatott Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát is figyelembe veszik.

Köszönetnyilvánítás

Szeretném köszönetemet kifejezni mindkét témavezetőmnek, akik a pályázaton való elindulásban és a választott téma kidolgozásában immáron sokadik alkalommal nyújtottak segítséget.

[1] Vókó György: A büntetés-végrehajtási jog szerepe jogállamban. *Börtönügyi Szemle* 2014/1., 2.

[2] Miniszteri Bizottság Európai Börtönszabályokról szóló R/2006/2 ajánlása 72.1.

[3] Lajtár István: *A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszere Magyarországon*. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó kft. Budapest, 2010., 11.

[4] Kabódi Csaba: *A magyar börtönrendszer a nemzetközi kontroll alatt*. In: Hack Péter–Koósné Mohácsi Barbara (szerk.): *Emberek őrzője. Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2014., 47.

[5] Lajtár István: A büntetés-végrehajtás feletti kontroll modelljei. *Börtönügyi Szemle* 2014/1., 8.

[6] Miniszteri Bizottság Európai Börtönszabályokról szóló R/2006/2 ajánlása 92.1., 93.1.

[7] Lajtár (2010) i.m. 81-151. alapján

[8] 2011. évi CXCV. törvény 69. §

[9] Ide tartozik például: Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata vagy az 1987-ben a Strasbourgban elfogadott a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezményt, amelynek végrehajtását a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésére létrehozott Európai Bizottság (CPT) felügyeli

[10] Kihirdette a 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

[11] Szabó Máté – Haraszti Margit Katalin: *Az emberi jogok fejlődésének globális és európai fordulópontjain. 1809-1948-1989-2008-2009.*

http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok/-/document_library_display/HvUMPM7X7WS1/view/125038?_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_topLink=home&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_delta2=20&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_keywords=&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_advancedSearch=false&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_andOperator=true&p_r_p_564233524_resetCur=false&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_cur2=1

[letöltve: 2020. szeptember 2.] 5.

[12] Gárdos-Orosz Fruzsina – Weller Mónika: *Emberi Jogok Európai Bírósága*. In: Lamm Vanda (szerk.): *Emberi Jogi Enciklopédia*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2018., 160.

[13] Cservák Csaba: *Az ombudsmani típusú kontroll és jogérvényesítés*. In: Boros Anita (szerk.): *A közigazgatási jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2019. 126-127.

[14] 2011. évi CXI. törvény 11. §

[15] Polt Péter, Varga Zs. András (szerk.): *Az ügyészek nagy kézikönyve*. CompLex Kiadó, Budapest, 2013., 33–37. (a fejezet szerzői: Polt Péter, Kiss Anna)

[16] Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdés c) pontja

[17] Lajtár István: Törvényességi felügyelet és jogvédelem. *Börtönügyi Szemle* 2001/4., 59-65.

[18] Dr. Pajcsicsné Dr. Csóré Erika (szerk.): Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel" A büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásának alapjogi összefüggéseit, valamint az ügyvédek és a hozzájuk fordulók jogait vizsgáló projekt. *AJB Projektfüzetek* 2013/2. file:///C:/Users/Tech/AppData/Local/Temp/buntetes_vegrehajtas_2013.pdf [letöltve:2020. szeptember 5.] 5.

[19] Alaptörvény 30. cikke

[20] Kihirdette: 1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

[21] 2011. évi CXLIII. törvény IV. Rész 17. cikk

[22] Haraszti Margit Katalin: A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében. *ACTA HUMANA* 19. évf., 2008. 3. szám 50.

[23] 2011. évi CXI. törvény 1. § (2) bekezdés

[24] 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 1. § a) pontja

[25] 2011. évi CXI. törvény 18. §

[26] Ilyen hatóság a törvény alapján: közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv.

[27] Az alapvető jogok biztosa általános eljárás keretében az AJB-416/2018. számú ügyben több panasz alapján vizsgálta a rendkívüli halálesetek elhúzódásának okát. A panaszok egy

része arra vonatkozott, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben elhunyt fogvatartottak elhalálozásának vizsgálata milyen okból húzódott el.

Lásd:http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/Jelent%C3%A9s+egy+Bv+int%C3%A9zetben+t%C3%B6rt%C3%A9nt+elhal%C3%A1loz%C3%A1sr%C3%B3l+416_2018/1d46432f-6be5-f778-31b4-fed876c95966?version=1.0 [letöltve: 2020. szeptember 17.]

[28] 2011. évi CXI. törvény 21-22.; 28. §

[29] 2011. évi CXI. törvény 39/A. §

[30] 2011. évi CXLIII. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről

[31] 2011. évi CXI. törvény 39/B.§ (1) bekezdés

[32] 2011. évi CXI. törvény 39/B.§ (2) bekezdés

[33] 2011. évi CXI. törvény 39/D.§

[34] 2011. évi CXI. törvény 31-38. §

[35] Az alapvető jogok biztosa, mint nemzeti megelőző mechanizmus az AJB-2419/2020. számú ügyben Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben tett látogatásával összefüggésben felhívta az intézet parancsnokát, hogy a fogvatartottak számára a közös használatú fertőtlenítőszeresvíz helyett egyszer használatos kézfertőtlenítőt, a zárka padlózatának felmosásakor minden alkalommal egy adag fertőtlenítő hatású tisztítószert, valamint valamennyi fogvatartott számára napi zuhanyzást biztosítson.

http://www.ajbh.hu/documents/10180/3190211/OPCAT+jelent%C3%A9s+a+S%C3%A1toraljaújhelyi+Fegyh%C3%A1z+%C3%A9s+B%C3%B6rt%C3%B6n+l%C3%A1togat%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l+2419_2020/cc8b6d26-b4e4-a39f-ec29-a2f553ca8c0b?version=1.0 [letöltve: 2020. szeptember 20.]

[36] Az alapvető jogok biztosa javasolta például, hogy a dohányzást tiltsák meg azon fogvatartási helyeken, ahol fiatalkorúakat tartanak fogva, ennek érdekében a korábbi Bv. Szabályzat módosítását tartotta indokoltnak. Az országos parancsnok intézkedésével a 14-16 év közötti fiatalkorúak tekintetében a javaslatnak eleget tett, valamint módosításra került a

vonatkozó IM rendelet is. Lásd: Pajcsicsné i.m. 38.

[37] Vókó György: Garanciák. A büntetés-végrehajtást övező biztosítékok. *Börtönügyi Szemle* 1998/3., 9.

[38] 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás 44.§ (1) bekezdés a) pontja

[39] 2011. évi CLXIII. törvény 22-24.§

[40] 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás 38.§

[41] 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás 3.§

[42] Lásd: 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás 44. § b) pontját.

[43] Hajas Barnabás – Szabó Máté: *Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988-2008)*

http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok/-/document_library_display/HvUMPM7X7WS1/view/125038?_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_topLink=home&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_delta2=20&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_keywords=&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_advancedSearch=false&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_andOperator=true&p_r_p_564233524_resetCur=false&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_cur2=1

[letöltve: 2020. szeptember 13.] 5.

[44] Vókó György: *Büntetés-végrehajtási jog*. Negyedik kiadás. Dialóg Campus Kiadó Budapest–Pécs. 2008, 2010., 66.

[45] 13/2001. (V.14.) AB határozat IV.1.

[46] Finkey Ferenc: *Büntetéstani problémák*. A M. Tud. Akadémia Jogtudományi Bizottságának kiadványsorozata 4. szám Budapest, 1933., 162.

[47] Finkey i.m. 9.

[48] Domokos Andrea – Cservák Csaba: A büntetőjogi és politikai felelősség keveredése, avagy a büntetőjogi felelősség diszfunkcionális alkotmányjogi felülbírálata. *Jogelméleti Szemle* 2017/1., 36.

Hidasi Attila Lajos: A kegyes halál alkotmányos megítélése Magyarországon

I. Az eutanázia hazai szabályozása – Az egészségügyi beavatkozás és az okiratiság kérdése

Az eutanázia alkotmányos megítélésének vizsgálata előtt fontos különbséget tennünk az eutanázia mint jogintézmény és az eutanázia mint egészségügyi beavatkozás között. A különbség abban nyilvánul meg, hogy a passzív eutanázia nem minősül egészségügyi beavatkozásnak, tekintettel arra, hogy a nem-tevés is minősülhet jogszerű egészségügyi beavatkozásnak. Az eutanázia azonban csak akkor válhat törvényes jogintézménnyé, ha azt a törvényhozó pontosan definiálja úgy, hogy mely cselekményeket kell aktív vagy passzív eutanáziának tekinteni. Tekintettel arra, hogy Magyarországon az aktív eutanázia jogszabályba ütközik, így az egyúttal egészségügyi beavatkozásnak sem minősül, továbbá az, aki aktív eutanáziát követ el, nem az egészségügy rendje ellen, hanem élet ellen elkövetett bűncselekményért vonható felelősségre.

A hazai egészségügyi törvényt sok kritika éri amiatt, hogy az expressis verbis nem tartalmazza az eutanázia kifejezést. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 20. § (3) bekezdése szerint a betegség természetes lefolyását lehetővé téve az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítására csak abban az esetben van lehetőség, ha a beteg olyan súlyos betegségben szenved, amely az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül – megfelelő egészségügyi ellátás mellett is – halálhoz vezet és gyógyíthatatlan. A rendelkezés alapján továbbá az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás visszautasítása csak szigorú alaki előírások betartásával történhet. Az Eütv. 20. § (2) bekezdése szerint ilyen alaki előírás, hogy a beteg nyilatkozatát közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni, írásképtelensége esetén pedig a jognyilatkozatot szóban, két tanú együttes jelenlétében köteles megtenni. Ez utóbbi esetben a visszautasítást tartalmazó jognyilatkozatot az egészségügyi dokumentációban rögzíteni kell, amelyet a tanúk aláírásukkal hitelesítenek. Az Eütv. e rendelkezése kimondja továbbá, hogy a beteg minden olyan ellátást visszautasíthat, amelynek elmaradása esetén egészségi állapotában várhatóan súlyos vagy maradandó károsodás következne be.

Az Eütv. fent idézett rendelkezéseivel kapcsolatosan Filó Mihály egy korábbi írásában így fogalmaz: „Az 1997. évi egészségügyi törvény normarendszere véleményünk szerint messzemenően megfelel az Alkotmány szellemének, továbbá a betegjogok nemzetközi deklarációiban foglalt követelményeinek. Az alaptörvény által biztosított önrendelkezési jogból levezethető betegjogi katalógus eljárási és anyagi jogi garanciákkal körülbástyázott

rendszere megnyugtatóan alkalmas az egészségügyi ellátás során a személyiségi jogok – tehát végső soron az emberi méltóság – megfelelő védelmére. Ennek folyománya, hogy az új szabályozás – mind alapelvi szinten, mind a konkrét részletszabályokat tekintve – beemeli a magyar jogrendszerbe a passzív eutanázia fogalmát. A hazai jogalkotás tehát régi és jelentékeny mulasztását pótolta." Filó Mihály véleménye szerint vitatott azonban annak megítélése, hogy milyen ismérvek alapján ítéljük meg az öngyilkos végső döntésének szuverenitását. Egy 2002-ben, a Magyar Jogban megjelent monográfiájában kifejti, hogy ezzel kapcsolatban a jogirodalmi vélemények egyik csoportja a bűnösséget kizáró okok szabályait látja megfelelően alkalmazhatónak, a másik – jóval szigorúbb – felfogás a kívánságra ölés privilegizált tényállásában definiált elhatározás komolyságát követeli meg a közreműködő büntetlenségéhez.

Az eutanáziára vonatkozó dokumentáció meghamisítását alapvetően a közbizalom elleni bűncselekménynek minősíthetjük, de az nem minden esetben minősül közokirat-hamisításnak. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 323. § (1) bekezdése szerint a közokirat olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon állított ki. Ugyanezen § (2) bekezdése kimondja, hogy a közokiratot az ellenkező bizonyításáig valódinak kell tekinteni, a bíróság azonban az okirat kiállítóját hivatalból is felhívhatja nyilatkozattételre az okirat valódisága tekintetében. Az Eütv. 3. § p) pontja szerint az egészségügyi dokumentáció az egészségügyi szolgáltatás során az egészségügyi dolgozó tudomására jutó, a beteg kezelésével kapcsolatos egészségügyi és személyazonosító adatokat tartalmazó feljegyzés, nyilvántartás vagy bármilyen más módon rögzített adat, függetlenül annak hordozójától vagy formájától. A fentiek alapján tehát az Eütv. 20. § (2) bekezdése szerinti egészségügyi dokumentáció nem minősül közokiratnak. Egy esetlegesen később meginduló jogi eljárás során az egészségügyi dokumentáció bizonyító ereje különösen erős lehet, azt azonban nem a törvény, hanem a bíróság dönti el, hiszen bűnösséget vagy kártérítési felelősséget megállapító döntést is lehet egészségügyi dokumentációban foglaltakra hivatkozva alapozni, azonban csak akkor, ha azt minden kétséget kizáróan pontosan és valósághűen vezették. Az egészségügyi dokumentáció vezetése ezért nagyfokú szakértelmet és munkatapasztalatot is igényel.

Az egészségügyi dokumentációval ellentétben az abban rögzítésre kerülő „living will" már közokiratnak minősülhet. Ebben az esetben a beteg – még beszámítható állapotában – olyan nyilatkozatot tesz, amelyben kifejezi arra irányuló szándékát, hogy ha olyan állapotba kerül, hogy már nem képes akaratáról nyilatkozni, vagy képes ugyan, de beszámíthatósága kérdéses, mi történjen vele, illetve hogy ki legyen az a személy, aki ebben az esetben

hasonló tartalmú nyilatkozatot tehet. A beteg önrendelkezési joga kifejezésének jogi lehetősége tehát Magyarországon is megvan, azonban a vizsgálatok azt mutatják, hogy csak nagyon kevesen élnek ezzel a lehetőséggel. Az Orvosi Hetilapban Zubek László és szerzőtársai még 2010-ben tették közzé a 2007 és 2008 között intenzív terapeuták körében végzett felmérésük eredményeit. A szerzők a felmérés alapján arra jutottak, hogy az intenzíves orvosok döntéseiket többnyire egyedül hozzák meg. Ez azt is jelenti, hogy kevésbé veszik figyelembe a cselekvőképes betegek vagy azok közeli hozzátartozóik és ápolóik véleményét. A többségük inkább meg sem kezdi a terápiát mintsem azt utólag meg kelljen szüntetni. A válaszadók becslései alapján az életvégi döntések gyakorisága Magyarországon kisebb, mint más európai országokban. A szerzők azt is megállapították, hogy Magyarországon a betegek egészségügyi önrendelkezési jogának a jelenleginél erőteljesebben kellene érvényesülnie az életvégi döntések meghozatalában.

Az Eütv. 3. §-ának l) pontja értelmében egészségügyi beavatkozásnak minősül azon megelőző, diagnosztikus, terápiás, rehabilitációs vagy más célú fizikai, kémiai, biológiai vagy pszichikai eljárás, amely a beteg szervezetében változást idéz vagy idézhet elő, továbbá a holttesten végzett vizsgálatokkal, valamint szövetek, szervek eltávolításával összefüggő eljárás. E rendelkezés alapján tehát az aktív eutanázia nem tekinthető egészségügyi beavatkozásnak, azonban sokak szerint a tudományosan passzív eutanáziaként megfogalmazott eljárás egészségügyi beavatkozásnak tekinthető, az ugyanis a beteg szervezetében változást idézhet elő, és jogszerű egészségügyi célra irányul. Az aktív eutanázia a fentiek alapján véleményem szerint azért nem tekinthető egészségügyi beavatkozásnak, mert annak célja egyrészt jogellenes, másrészt nem egészségügyi, mert az egészségügy fogalmi körén jelenleg kívül esik. Ugyanakkor mindazon államokban, amelyekben legális az aktív eutanázia vagy az asszisztált öngyilkosság, azt egészségügyi beavatkozásnak kell tekinteni, és mindazon személyt, aki a beteg öngyilkosságában vagy aktív eutanáziájában részt vesz, asszisztált egészségügyi beavatkozást végző személynek kell tekinteni.

II. Az eutanázia hazai megítélése az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében

Az Alkotmánybíróság gyakorlatának részletesebb kifejtése előtt mindenekelőtt fontos utalni a tanulmány témájának szempontjából is kiemelt jelentőséggel rendelkező, a német jogirodalomban, majd ezt követően a joggyakorlatban kialakult alapjogi „Drittwirkungra”, vagyis az alapjogoknak az egyéni jogviszonyokra való továbbhatására, átgyűrűzésére. Ezzel kapcsolatban egy szelidítettebb álláspontra hívja fel a figyelmet – a német alapjogvédelemmel és az alkotmánybíráskodás rendszerével részletesen foglalkozó

tanulmányban – Arató Balázs és Cservák Csaba, ami szerint az alapvető jogok csak a törvényi helyek nyitottságánál veendők figyelembe, vagyis a meglévő tételes jogszabályokat ezek fényében kell értelmezni. Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni azt is, hogy nemcsak az Alaptörvény, hanem számos nemzetközi jogi dokumentum, így az Európai Unió Alapjogi Chartája is – a német alaptörvény mintájára – rögzíti az emberi méltósághoz való jogot. A hivatkozott rendelkezés alapján ezen alapjogot nem csak tiszteletben tartani, de védelmezni is kell. Ezzel az európai polgárok első alkalommal individuális, az Európai Unióval szemben fennálló és az Európai Unió Bírósága előtt érvényesíthető jogban részesültek. Mindemellett a német alkotmánybíróság is hozott már olyan ítéletet, amelyben a taláros testület kinyilvánította azt, hogy jogában áll felülvizsgálni az európai jogszabályokat annak érdekében, hogy az alkotmányos jogoknak való megfelelésüket biztosítsák. Az alkotmányjogi panasz jogintézményének német jogrendszerben történő megítélésével, különös tekintettel annak a német Alkotmánybíróság által történő befogadhatósági vizsgálatával részletesen foglalkozik tanulmányában Arató Balázs is.

Az Alkotmánybíróság jelen tanulmány megírásáig két határozatában foglalkozott az Eütv. érintett rendelkezéseinek alkotmányosságával. A tanulmány második részében a két határozat részletes bemutatása mellet – tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság e határozataiban is többször hivatkozik más, az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog alkotmányjogi értelmezésével kapcsolatos több határozatára (így különösen a halálbüntetés alkotmányosságát vizsgáló 23/1990. (X. 31.) AB határozatában foglaltakra) – az Alkotmánybíróságnak az élethez való joggal és az emberi méltósággal foglalkozó egyéb határozataiban foglaltak is bemutatásra és értelmezésre kerülnek.

Ahogyan az a világ valamennyi országában, úgy a hazai alkotmánybíráskodásban is érzékelhető a pro- és kontra érvek csatája az eutanázia alkotmányjogi megítélésével kapcsolatban.

Az Alkotmánybíróság még az Eütv. hatálybalépése előtt a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában kimondta, hogy „az eutanázia alkotmányossága az élethez és az emberi élethez való jog értelmezése alapján eldönthető anélkül, hogy az ember formális jogi fogalmát szükségszerűen érinteni kellene”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor az individuális ismérvek alapján (így a bűnösség, életminőség, tudati, illetve fizikai állapot) a sajátosan emberi jogállást megalapozó jogok elvonhatók, illetve korlátozhatók.

Az Alkotmánybíróság a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatában a gyógyíthatatlan betegségben szenvedők életük méltó befejezéséhez való jogával kapcsolatban elutasította azt az

indítványt, ami szerint az Eütv. „alkotmányellenesen korlátozza a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogát azáltal, hogy nem teszi lehetővé számukra az életüknek orvosi segítséggel történő befejezését”, vagyis az aktív eutanázia alkalmazását. Az Alkotmánybíróság határozatában kiemelte, hogy „az, aki saját szubjektív méltóságérzete alapján méltóságán alulinak tart egy bizonyos életet, az – méltósága megőrzés érdekében – lemondhat arról”. Az aktív eutanáziát az Alkotmánybíróság ugyanakkor alkotmányellenesnek ítélte, mivel ebben az esetben – véleménye szerint – a betegeket megillető önrendelkezési jog két másik alapjoggal is összeütközésbe kerül, amelyekkel szemben „meg kell hátrálnia”. A beteg önrendelkezési joga az Alkotmánybíróság véleménye szerint egyrészt szembekerülhet az orvos lelkiismereti szabadságával, ugyanis „a halál előidézésére – saját meggyőződése ellenére – senkit nem lehet kötelezni”, másrészt összeütközésbe kerül az élethez való abszolút joggal, amelyet „az államnak nemcsak az egyes személyek vonatkozásában, hanem általában is védelmeznie kell”. Ez utóbbit nevezzük az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelezettségének. A 22/2003. (IV. 28.) AB határozat meghozatala során az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozattal létrehozott, majd a 23/1990. (X. 31.) AB határozattal megerősített és kibővített „általános személyiségi jogra” hivatkozik. Az említett határozat szerint az általános személyiségi jogot az Alkotmánybíróság olyan anyajognak, azaz olyan szubszidiárius alapjognak tekinti, melyet az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok egyaránt minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság szerint továbbá az emberi élet és az emberi méltóság „elválaszthatatlan egységet” alkot, és „minden mást megelőző legnagyobb érték”. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan „oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog”, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele. Az Alkotmánybíróság határozatából kitűnik az is, hogy az emberi méltósághoz való jogot az úgynevezett általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti, amely „az alapjogi értékrend legfelső alapértékének minősül”. Az eutanáziával kapcsolatban azonban az emberi élet és az emberi méltóság, valamint az ezeket védő jogok nem alkothatnak elválaszthatatlan egységet. Erre hívja fel a figyelmet Tóth J. Zoltán is, amikor kifejti, hogy az eutanázia esetében az említett két jog közül az egyik semmikképpen sem érvényesülhet, vagyis a másikhoz képest háttérbe kell szorulnia.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban e fejezetben: Alkotmány) 54. § (1) bekezdése még úgy fogalmazott, hogy a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az Alkotmány e rendelkezésével összefüggésben mondta ki az Alkotmánybíróság a 23/1990. (X. 31.)

határozatában, hogy az nem zárja ki az élettől és az emberi méltóságtól történő „nem önkényes megfosztás” lehetőségét. Sólyom László e határozathoz fűzött párhuzamos indokolása szerint azonban az élethez és az emberi méltósághoz való jogtól megfosztás „fogalmilag önkényes, azaz alkotmányellenes”. E felfogásból is levezethető – bár konkrétan nem jelenik meg benne – az Alkotmánybíróság 22/2003. (IV. 28.) határozatában foglalt aktív eutanázia-tilalom. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a határozatában is utal rá, hogy „a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogának érvényesülésére vonatkozó törvényi szabályozás területén a még alkotmányos és már alkotmányos szabályozás közötti határvonal nem egyszer s mindenkorra adott. Az ismeretek szintje, az intézmények állapota, fejlettsége-fejletlensége és egy sor további tényező befolyással lehet e kérdés alkotmányosságának megítélésére”. Az Alkotmánybíróság ezen érveléséhez kapcsolódhat Sólyom László 23/1990. (X. 31.) alkotmánybírósági határozatához fűzött párhuzamos indokolása is, ami szerint „az Alkotmánybíróság döntése tudatosan szubjektív és történelmileg kötött: még abban az esetben is az, ha az Alkotmánybíróság abszolút értékeket deklarál, ezek saját korának szóló értelmét fedi fel; s ítélete például a halálbüntetés vagy az abortusz kérdésében elvileg sem támaszthat igényt örök érvényre”.

Az Alkotmánybíróság a 9/2004. (III. 30.) AB határozatában utal rá, hogy a testület „a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatában az emberi méltóság jogából levezetett önrendelkezési jog, illetve élethez való jog objektív oldalából eredő intézményvédelmi kötelezettségét vetette össze”. Az Alkotmánybíróság tehát nem az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog közötti konfliktusra építette fel érvelését.

Az Alkotmánybíróság 24/2014. (VII. 22.) AB határozatának alapul szolgáló ügyben az indítványozó véleménye szerint az életfenntartó beavatkozás visszautasítása egyszersmind az életmentő beavatkozás visszautasítását is jelenti, ami – az indítványozó szerint – alaptörvény-ellenes, tekintettel arra, hogy az aktív eutanázia végrehajtására utasítja az orvost. Az indítványozó elvi és gyakorlati szempontokra figyelemmel támadta a passzív eutanázia feltételeit vizsgáló bizottság intézményét és annak összetételét, ugyanis véleménye szerint „az életvégi rendelkezések végrehajtása praktikusan e jogintézmény miatt hiúsul meg”, tekintettel arra, hogy az ilyen bizottságok felállítása Magyarországon eleve hiányzik, mivel a magyar egészségügyi rendszer nem rendelkezik az ehhez szükséges pszichiáter-állománnyal és szervezettséggel. A fentiekkel kapcsolatban mindenekelőtt fontos utalnunk a Benelux-államok gyakorlatára, ami szerint lelkiismereti alapon az orvos elutasíthatja az aktív eutanázia végrehajtását, azonban ebben az esetben köteles a beteg számára biztosítani annak lehetőségét, hogy rövid időn belül egy másik, aktív eutanáziát felvállaló orvoshoz kerülhessen. Egyértelmű, hogy az orvos csak a hatályos magyar jog

betartása és tiszteletben tartása mellett gyakorolhatja munkáját. Ez témánk szempontjából a gyakorlatban azt jelenti, hogy az egészségügyi szolgáltatónak gondoskodnia kell arról, hogy a magyar jogrend szerint tiltott aktív eutanázia ne valósulhasson meg. Az Alkotmánybíróság határozatában leszögezte, hogy „a törvények végrehajtása – ebben végrehajtásuk anyagi és személyi feltételeinek megteremtése – a törvényhozó és a közigazgatás feladata. E feltételek hiánya vezethet konkrét esetben alkotmányos jogok sérelméhez, de ez csak a jogi norma alkalmazása során derülhet ki, ezért csak konkrét ügyekhez kapcsolódó alkotmányjogi panaszeljárásokban támadható".

Az indítvány érintette az úgynevezett „élő végrendelet" érvényességi feltételeit – nevezetesen az egy hónapnál nem régebbi elmeorvosi szakvélemény beszerzésének kötelezettségét, valamint a kétéves érvényességi időkorlátot – is. Az indítványozó szerint e feltételek „sértik az emberi méltósághoz való jogból levezetett önrendelkezési szabadságot, ennélfogva az Alaptörvény II. cikkébe ütköznek". Az indítvány e részével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a szükségesség-arányosság tesztjét vette alapul, amely egyébként elsőként az Alkotmánybíróság határozataiban kimunkált, majd az Alaptörvényben jogforrásilag is manifesztálódott egyik alapjogi teszt. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint 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 Alkotmánybíróság határozatában rámutatott arra, hogy „egy bármikor, akár két évnél rövidebb időn belül is visszavonható nyilatkozat esetében még csak nem is ésszerű a nyilatkozattétel megismétlésének elvárása". A kétéves időkorlát tehát már a teszt első, szükségességi lépcsőjén megbukott. Egyik tanulmányában Vissy Beatrix is felhívja a figyelmet arra, hogy az elmeorvosi szakvélemény beszerzésének kötelezettsége legitim célt szolgál, ugyanis csakis így biztosított, hogy az érintett döntésében valóban önrendelkezési joga jusson kifejezésre. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban határozatában felhívja a figyelmet arra, hogy „az ellátás visszautasítása súlyos, sokszor visszavonhatatlan következménnyel járó döntés, amely a beteg halálához vezethet, amely különben a nyilatkozat alkalmazandósága esetén ex hypothesi egyébként is belátható időn belül bekövetkezik. Az élő végrendelet ennek módjáról szól. Az objektív életvédelmi kötelezettség mint alkotmányosan igazolható cél ezért itt nem jöhet szóba, mert a beteg életét semmilyen beavatkozás nem tudja (az orvostudomány állása szerint) megmenteni." A testület rámutatott arra, hogy az elmeorvos kizárólag a végrendelkező cselekvőképességét vizsgálhatja, amelyre ugyanakkor a közjegyző is alkalmas. A testület tehát megállapította, hogy az elmeorvosi vizsgálat indokolatlan, felesleges korlát, amelyet alapjogsértő volta miatt meg kellett semmisíteni, ezzel lehetővé téve az egyéni autonómia szélesebb érvényesülését. Összegzésként megállapíthatjuk, hogy

az indítvánnyal összefüggésben meghozott alkotmánybírósági határozat alapján az élő végrendelet érvényességének feltételéül szabott alkotmánysértő korlátok kiiktatásra kerültek a jogrendszerből.

Kubisch Károly: a véleménynyilvánítás szabadsága a XXI. században

„Semmi sem bénítja meg jobban a gondolkodást,
mint a kisebbrendűségi érzés”

Simone Weil

1. Bevezetés

A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, „anyajoga” többféle szabadságjognak, az úgynevezett „kommunikációs alapjogoknak”. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti- és vallásszabadság, valamint a gyülekezési jog is.[1]

„A világ teljessége, végtelen gazdagsága csupán a rávetített rend segítségével fogható fel számunkra”.[2] E világra rávetített rend, az ember véleménye a világról. A látott, érzékelt valóság megértése, értelmezése és mindennek kinyilvánítása az ember legteljesebb önazonosságához tartozik. Az ember véleményének legfőbb korlátja más véleményének tiszteletben tartása. Ahogy Ernest Renan megfogalmazta, *„tartsátok tiszteletben a többi ember véleményét, és higgyétek el, senkinek sincs annyira igaza, hogy ellenfele teljességgel tévedne”.[3]* Takács Péter úgy fogalmaz, hogy *„az emberi jogok jellegzetesen modern kifejezés, bár az alapeszme sosem volt teljesen ismeretlen. Ilyen jogokra csupán a XVIII. századtól kezdődően találunk hivatkozásokat, rendszerint a természetes jogok helyett”*.[4] A természetjog, – amely a megváltoztathatatlan isteni jogot tekintette kiindulópontnak – a XVII. század társadalmi változásai – a keresztény kultúra hanyatlása miatt keletkező gazdasági, erkölcsi és morális konfliktus -, okán felemelkedő harmadik rend szerint, az emberi jogok hivatottak feloldani. Az emberi jogok újkori kiindulópontjának meghatározásakor három a gondolati sík alakult ki.

Az első nézetrendszert Maurice Cranston képviseli, melyszerint *„egy emberi jog úgy határozható meg, mint egy egyetemes erkölcsi jog; mint valami olyasmi, amivel minden embernek, mindenütt és mindig rendelkeznie kellene; valami, amitől senkit sem lehet megfosztani anélkül, hogy súlyosan meg ne sértenék az igazságosságot; s ami minden emberi lényt pusztán azért illet meg, mert ember”.[5]* Ezzel az imago Dei keresztény alapú természetjog teljes világképe helyett, egy tautologikus hivatkozás[6] lett az emberi jogok kiindulási pontja.

A második elképzelés szerint az emberi jogok gyakorlatilag természetjogok.[7]

A harmadik álláspont szerint *„az emberi jogok a jogok önálló csoportját jelentik, melyben a természetes és az erkölcsi jogok egyes elemei csak kiegészítő szerepet játszanak”*.[8] Ahhoz hogy stabil alapja legyen az emberi jogoknak, először pontosan definiálni kellene mi az ember majd ezt a definíciót mindenkire – a legutolsó afrikai falucskában élő emberre is – alkalmazni kellene. Ezen felül mindezt egy önálló, objektív entitásnak pártatlanul képviselve, mindenkivel szemben be kellene tartatnia. Takács Péter véleménye szerint, a XVIII. századi francia felvilágosodásnak nevezett társadalmi átalakulásban részt vevő filozófusok az önálló emberi jogok megszületésében úgy vettek részt, hogy kidolgozták az ember, mint absztrakt entitás fogalmát. Ennek az önálló entitásnak államtól, jogtól, történelmi és társadalmi körülményektől függetlenül vannak jogai. A francia keresztény bölcselettel szemben kialakított emberfogalom szerint, az ember elsősorban *„értelme révén önmagában hordozza boldogulásának titkát,”*, melynek kibontakoztatásához csak szellemi – pl. vallásos, keresztény hittől mentes -, politikai szabadságra van szüksége. A tétel abszolút megfogalmazása az 1789-es *„Déclaration des droit de l’homme et du citoyen*” dokumentumban került lefektetésre.[9] Ettől függetlenül az emberi jogok és a jogállamisági viták nem szűntek meg, lényegében a XXI. század alapvető kérdésévé váltak.[10] Egy jogrendszerben akkor érvényesülnek az alapjogok a legteljesebb mértékben, ha a rendszert alkotó jogszabályok megfelelnek az alkotmányosságnak és ezeket a jogszabályokat a jogalkalmazás pontosan és megfelelően alkalmazza.[11]

2. Alapvetések

Egy modern jogállamban a véleménynyilvánítás szabadsága alapvető elem, amelynek szerves része a lelkiismereti- és vallásszabadság. A vélemény kinyilvánítása az emberi gondolkodás eredményének mások számára való kiközvetítése, a tudattartalom objektiválódása. A képzőművészi vélemény tárgyiasult formája olyan művészeti alkotás,

amely a maga sűrített valóságában rendszerint a kort is megörökíti. A magatartási szabályokat megállapító és értelmező jog is olyan nyelvi objektiváció, melynek lényeges tartalmát az adott nemzet nyelvébe vésett kulturális többlettartalom adja meg.[12]Schlett István írja, hogy *„A politikai gondolkodás története írásának egyik legnagyobb nehézségét egy szemantikai probléma okozza, amit Szűcs Jenő a »szavakban rejlő zsarnokság«-nak nevez. »A fogalmak s a hozzájuk kapcsolódó intellektuális és emocionális tudattartalmak nem a történelem felett lebegnek a platoni ideák gyanánt, hanem meghatározott struktúrák és gondolati mechanizmusok szükségleteit fejezik ki”*.[13] Cservák Csaba szerint – *„a véleménynyilvánítás szabadságjoga az emberi jogok (és ennek konkrét alaptörvényekbeli leképeződései: az alkotmányos alapjogok) elismertté válásától kezdve közülük is az egyik legalapvetőbb; a nemzetközi dokumentumok, emberjogi nyilatkozatok, külhoni alkotmányok és a nemzetközi jogdogmatika viszonylatában – nagyon szűk kivételekkel – szinte szent és sérthetetlen”*.[14]

A véleménynyilvánítás szabadságának a beszélt, írott és értett nyelv a legfontosabb eleme. Az Európai Unió alapértékei között is ott találjuk az „egység a sokféleségben” jelmondatot, amely az egyének, szervezetek és vállalkozások számára egyaránt fontos érték. Ennek okán minden uniós tagállam nyelve az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének része így azok tiszteletben tartása és egyenrangú kezelése a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából is elengedhetetlen lenne. Az Európai Unióban jelenleg háromféle hivatalos ábécé és 24 hivatalos nyelv[15] van. Regionális szinten azonban összesen 60 további nyelvet használnak, amelyet a bevándorlás tovább fokozott: nem hivatalos becslés szerint jelen tanulmány írásának napján körülbelül 175 különböző nemzet tagjai élnek az EU területén és beszélik saját nyelvüket. Az Európai Unió számos módon ismeri el és kezeli értékként ezt a sokszínűséget. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 22. cikke tiszteletben tartja, de nem védelmezi a nyelvi sokszínűséget, amikor kimondja, a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség tartalmaként azt a tényt, hogy *„az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget”*.[16] Ez a „védelemhiány” jól tetten érhető, abban a gyakorlatban, amelyet Európai Uniós tagállamként immár mi is érezhetünk.

Felmerül a kérdés: lehetséges-e ilyen széles spektrumú nyelvi, kulturális, politikai dimenziót egészségesen és sérülésmentesen összekapcsolni vagy mindez csupán illúzió. Az Alapjogi Charta deklarációja egy Egyesült Európa képét, „a nyelvi sokszínűség egységét” vetíti elénk, amivel a véleménynyilvánítás szabadságát is védelmezi. A kisebbségek kultúrájának és jogainak tisztelete az Unió területén élő nemzeti kisebbségek védelme érdekében a Charta 21. cikke kimondja, hogy *„tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés,*

politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékosság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés”. A Charta tehát tiltja a kisebbségekhez tartozók, a kulturális, a vallási alapú megkülönböztetést és a nyelvi sokféleség tiszteletben tartását írja elő az egész Unióban. Az Uniós jog tiszteletben tartását pedig az Európai Bizottság biztosítja.

A XXI. századi véleménynyilvánítás szabadsága kérdésének vizsgálatakor megkerülhetetlen a globalizációs folyamatok és a nemzetek globalizálódására való kitekintés, továbbá az a tény, hogy a nyelv uralmi tényező. Ennek alapján az új véleménynyilvánítási eszközök – a közösségeket szervezni kívánó kommunikációs online platformok globalizálódása számos olyan kérdést vet fel, amelyekre ma még csupán fragmentált válaszokat tudunk adni. George Orwell 1984 című regényére[17] utalva – az „újbeszél” nyelvi kontextusa olyan erkölcsi asszimetriákat eredményez, amelynek célja a régi fogalmak átfogalmazása, illetve új fogalmak kreálásán keresztül egy véleményirány védelme – akár globális szinten is. Ennek okán a véleménynyilvánítás fetisizálódása az újbeszél rendszerében csúcsosodik ki. *„Az újbeszél átrendezi a politika színterét, szokatlan, új részegységekre bontja, és azt a benyomást kelti, hogy amint az anatómia leírja az emberi test felépítését, az újbeszél is feltárja a felszíni jelenségek rejtett vázát”*.[18] Ez a látomás, azonban, amit ebben az új nyelvi konstrukciókban találunk, nem a valóságost kívánja megragadni csupán egy elképzelt véleményt és irányított gondolatot.[19] Ha a *„facebook Legfelsőbb Bíróságának”* „újbeszél” típusú asszimetriáját alapjogi szempontból vizsgáljuk, szembeötlő, hogy az olyan alapjogi fogalmak, mint a diszkrimináció tilalma, vagy a véleménynyilvánítás- és szólásszabadsága illetve a jogkérdésben döntő bíróság definíciója, egészen szürreális módon átalakul.[20]

Ehhez alapként le kell szögeznünk, hogy a véleménynyilvánítás szűkebb tartalmi értelmezése a szólásszabadság jogát jelenti, melyet a jogirodalom egyes képviselői[21] elsőgenerációs politikai és kommunikációs alapjogként deklarálnak. Erre figyelemmel a véleménynyilvánítás szabadsága olyan kettős természetű alapjog, mely tartalmában egyrészt az egyén önkifejeződésének jogát jelenti, másrészt politikai természetű szabadságjog. Alapjogi nézőpontból tekintve az államnak tipikusan tartózkodnia kell az ember önkifejezésének indokolatlan korlátozásától, másfelől cselekvési kényszere is van, mert a politikai szabadságjogok megjelenéséhez szükséges fórumokat biztosítania kell. A véleménynyilvánítás tehát egyszerre alapvető emberi jog – már ami a tudomány, a művészet, valamint a lelkiismeret és gondolatszabadságát jelenti – továbbá emellett politikai, illetve kommunikációs szabadságjog is.

A szólásszabadság – mint kommunikációs jog – magában foglalja azokat a platformjogokat is,

melyek nélkül az emberi kommunikáció a XXI. században nem teljesedhet ki. A véleménynyilvánítás szabadságába beletartozik a gyülekezési és egyesülési jog, a tanszabadság, az informálódáshoz, az oktatáshoz való jog és a vallásszabadság joga is. A véleménynyilvánítás első kimeneti felülete a szólásszabadság, hiszen az emberi vélemény tudattartalmi létezése önmagában nem lehet védett jogtárgy, sem alapjogi sem büntetőjogi értelemben, hiszen az maga lenne a gondolatrendőrség. Mégis találunk a XXI. század Európájában erre egy egészen szürreális példát: Humza Yousaf a skót parlament Glasgow Pollok terület képviselője, valamint a skót kormány igazságügyi kabinettitkára[22] 2020. április 23-án nyújtotta be azt a speciális gyűlölet-bűncselekményeket újrafogalmazó törvényjavaslatot,[23] amely egy új bűncselekménytípust alkotna meg. A javaslat lényeges eleme az előítéletesség, amely *„gyűlöletkeltés olyan személyek ellen, akiknek egyes tulajdonságai oltalom alatt állnak”.*[24] Ennek értelmében, az egyes bűncselekmények súlyosíthatóak lesznek, ha „valakiről tudható” vagy „korábban bebizonyosodott,” hogy előítéletes. Az előítéletességet pedig a tettes otthonában vagy bárhol kimondott szavai, viselkedése alapján készletre gyűjtött és eltárolt adatok alapján lehetne megállapítani. A képviselő úr véleménye és a benyújtott törvényjavaslat szerint nincs különbség, ha valaki a lakásában dühösen össze-vissza beszél, esetleg gyűlölködő kifejezéseket használ, avagy a nagynyilvánosság más vagy mások emberi méltóságát sértő módon vallási, nemi, faji, származási vagy egyéb orientációját támadja. A szándék mögött az a nézet húzódik meg – amint azt a törvényjavaslat indokolása tartalmazza -, hogy *„az ilyen magatartás nem lehet jogos, csak azért, mert valaki az otthonában követi el?”[25]* Az állam büntetőjogi fenyegetését kiterjesztené egy otthonában motyogó személyre, ráadásul úgy, hogy mindehhez szükséges bizonyítási eszközöket a családtól – nem utolsó sorban a gyermekektől is elvárnák.[26] Kontinentális alapokon álló alapjogi álláspontom szerint, ez a gondolatmenet, és maga a törvényjavaslat súlyosan sérti az otthon szentségét, a privát szférába gázol és a véleményszabadságon túlmutatóan az emberi méltóság által körülölelt integritás sérelmét is megvalósítja.

A javaslatot benyújtó képviselő szerint a jogszabály célja, hogy úgy alakítsa át a gyűlöletbeszédet tiltó jogszabályokat, hogy azok megfeleljenek a XXI. századi követelményeknek, illetve ami a legfontosabb, hogy megfelelő védelmet nyújtson azok számára, akiknek erre a védelemre szükségük van, ugyanakkor megőrizze az embereknek fontos véleménynyilvánítási szabadságát is.[27] Tehát az előítéletességet egy polgár otthonában elkövetett akár saját családja által tett bejelentés alapján is megállapíthatná a nyomozóhatóság és egy esetleges büntetőeljárásban az így begyűjtött bizonyítékokat súlyosító körülményként kellene értékelni. Arra kérdésre, hogy a véleményszabadságot csak ott és csak akkor szabad korlátozni, ahol és amikor ez a közérdekből szükségesnek bizonyul,

Yousaf úgy érvel, hogy *„az embereknek joguk van úgy élni az életüket, hogy ilyen előítélet vagy gyűlölet nem irányul feléjük. Úgy beszélek* – mondja a képviselő -,*mint aki gyakran ilyen gyűlölet – legyen az faji vagy vallási előítélet – célpontja és áldozata lett. A büntető törvénynek ekkor meg kell védenie az embereket az ilyen gyűlölettől”*.

A képviselő által kimondott szavak és a mögötte álló tömegbázis erejére már 1878-ban a Csemegi Kódex miniszteri indokolása is felhívta a figyelmet: *„Az eszmék szabad közlése, aminek legszebb vívmányait köszönheti az emberiség, époly ártalmassá válhatik, mint a tűz, mely világít és melegít, de mely ellenőrizetlenül és féktelenül csapongva, igen gyakran nagy szerencsétlenségnek, sok nyomornak és pusztulásnak lett már okozója.”[28]* Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatának IV. 4. pontja kijelöli azt az alapjogi irányt, amely logikailag a Skót törvényhozásra is igaznak tekinthető, hogy *„[A]az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges”*.[29]

A Skót törvényjavaslat szerint, az alábbi védett jogtárgyakat az otthonában sem illetheti senki becsmérlő szavakkal:

- életkor;
- fogyatékosság;
- Faj, szín, nemzetiség – ideértve az állampolgárságot, az etnikai vagy nemzeti hovatartozást;
- Vallás, társadalmi vagy kulturális csoport;
- Szexuális orientáció;
- Transznemű identitás;
- A nemi jellemzők mássága, eltérései.

Az alkotmányosan működő jogrendszerek alapköve, hogy nem a gondolat- és véleménynyilvánítás szabadságával élő személy véleménye, hanem annak hatása lehet vizsgálat tárgya. Mindemellett a törvényjavaslat 4. része megszüntetné az istenkáromlás közjogi bűncselekményét, arra való hivatkozással, hogy Skóciában közel 175 éve ilyen tényállást nem tárgyaltak a bíróságok. Ez az alapjogi koncepció – azon túl, hogy figyelmen kívül hagyja a véleményszabadság és az emberi méltóság legfontosabb aspektusát a

gondolatok szabad kinyilvánításának szabadságjogát -, beleütközik a nulla poena sine culpa[30] alapelvébe is, hiszen nem lehet valakit bűnössé nyilvánítani, akkor, ha – megjegyzése még oly bántó is -, érintetlenül hagyja a sértettet, így a társadalomra sem veszélyes. Kétségtelen jelenthet veszélyt a távoli absztrakt jövőben, de ez nem lehet racionálisan jogszerű alapja[31] a büntetéskiszabásának.

A gyűlöletbeszéd bármilyen formájának szankcionálása akkor lehet az alkotmányos büntetőjog értelmében jog- és tényállásszerű, ha a büntetendő magatartás képes elérni[32] azt a mértéket, amikor a tettes, az adott személy vagy személyek tekintetében megsérti a védett jogtárgyat.[33] A közösség tagja elleni erőszak esetében a Btk. 216. § (1) bekezdése értelmében a speciális közösség tagja elleni erőszakot elkövető személy, olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, – megsértve a törvényben foglalt védett jogtárgyat -, mely szerint az egyén félelem nélkül élhessen meghatározott társadalmi, lakossági csoporthoz tartozása mellett. A tényállásszerűséghez szükséges releváns félelemokozást – térben és időben úgy kell szándékosan megvalósítani -, hogy az adott közösség tagja erről tudomással bírjon – az elkövetett magatartás és a közösség tagjának félelme között közvetlen okozati összefüggés legyen -, azaz a szakadatlan kauzális láncolatnak fenn kell állnia. Ezen elemek nélkül a tényállás nem valósulhat meg. Csak valamilyen formában tárgyiasult emberi megnyilvánulást lehet jogtárgyként értelmezni, melynek korlátja más alapjogának sérelme. A motívumok harcának szóban megnyilvánuló – lakásban vagy a sértettektől elzárt – esetei a culpa és a delictum közti kérdést feszegetik. Az Alkotmánybíróság 30/1992 (V. 26) AB határozatában pontosan erre mutatott rá, mikor kimondta, hogy *„valamennyi kontinentális jogrendszerű európai demokratikus ország, továbbá az angolszász jogterületen Anglia és Wales, Kanada, valamint Új Zéland büntető törvényben tiltja meg a »faji« izgatást. Az izgatás, a gyűlöletkeltés és a véleménynyilvánítás szabadsága között a megfelelő határ megvonása azonban nemzetközileg is jelentős viták forrása”*.[34]

3. A véleménynyilvánítás és a sajtószabadság alapjogi szempontú elhatárolása

Az elhatárolás tekintetében abból onnan érdemes kiindulni, hogy az Alkotmánybírósága véleménynyilvánítás szabadságát anyajogként határozta meg, amelyből a többi kommunikációs alapjog is ered. Ezek a sajtószabadság, az információszabadsághoz való jog, a művészi szabadság, a tudományszabadság, a lelkiismereti- és vallásszabadság, valamint a gyülekezési jog és az egyesülési jog.[35] A kapcsolat a véleménynyilvánítás szabadságjoga és

a többi kapcsolódó alapjogok között úgy áll össze, hogy az anyajog által megfogalmazottak gondolatok verbális és vizuális és fizikai megvalósulásához szükséges eszközöknek tekinthetők. A sajtó a nagynyilvánosság elérését biztosító eszköz, a művészi szabadság a vizuális kultúra tárgyában kifejtett vélemény és meggyőződés megjelenítésére szolgáló eszköz, a gyülekezési jog a politikai vélemény kifejezését és véleménycserét szolgáló eszköz, és az egyesülési jog az azonos véleményen lévők együttműködésének eszköze. Az USA joggyakorlata, jogirodalma és tudománya *„a szólásszabadság gyakorlásának alapeseteként, az utcai szónokot tekinti az alapjog értelmezésekor kiindulópontnak, alapvető modellnek, míg a jóval nagyobb hatású, fontosságú sajtó teljes egésze – tartalmát tekintve – szinte korlátozatlanul működik”.*[36]

A sajtószabadság tehát a véleménynyilvánítás szabadságával összhangban működő – azt szolgáló lévő eszköz, melyet az Alkotmánybíróság úgy fogalmaz meg, hogy *„[a] véleménynyilvánítási szabadság a sajtószabadság vonatkozásában sajátosan érvényesül. A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a »sajtó« a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ahogy a sajtószabadság joga a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja. A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban. […] A sajtószabadságnak elsősorban külső korlátai vannak (amelyek a sajtó sajátosságainak megfelelő speciális intézményekben is testet öltenek, amilyen pl. a sajtó helyreigazítás vagy a »nagy nyilvánosság« kritériuma a büntetőjogban). A sajtószabadságot azonban elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban. A tájékozódáshoz való jog, vagyis az információszabadság anyagi és eljárási garanciáit az állam elsősorban másutt, az adatokhoz való hozzájutásnál építi ki, nem sajátosan a sajtóra, hanem bárkire nézve. Demokratikus közvélemény azonban csakis teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre. Ennek megfelelően az Alkotmány a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen tájékozódáshoz való jogot érvényesíti is a sajtószabadság fent vázolt koncepciója korlátjaként, de csupán az elkerülhetetlen mértékben: kifejezetten kötelezi az Országgyűlést arra, hogy a tájékoztatási monopóliumokat törvénnyel akadályozza meg”.* [37]

Kimondható tehát, hogy az alapjogi elhatárolás alapja a véleménynyilvánítás szabadsága és vele egy tekintet alá eső részjogoknak – így a sajtószabadságnak is -, hogy azok az alapjog objektív oldalának érvényesülését elősegítő eszközök. Ezek a részjogok önállóan nem képesek betölteni a szerepüket, hiszen például a sajtó csupán a szólásszabadság egy intézménye. Ebből a nézőpontból szemléli az Alkotmánybírósági a kérdést, mikor úgy fogalmaz, hogy *„[…] a sajtószabadság, amennyiben a szólás, a közlés, a vélemény szabad kinyilvánítását szolgálja, úgy védelme szintén kettős meghatározottságú: a szubjektív alanyi jogi jelleg mellett a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megteremtését és fenntartását szolgálja (Abh.2. ABH 1992, 227, 229.). A sajtószabadság értéket képvisel, amelynek védelme a többi alapjog értékeivel együtt, az egész alkotmányos rend védelmébe és fenntartásába ágyazva valósul meg.*Emellett az eszközt közvetlen használó azért lesz majdnem önálló hatalmi tényező, mert a sajtó – ahogy az Alkotmánybíróság deklarálta – […] *„egyszerre eszköze a szabad véleménynyilvánításnak, a tájékoztatásnak, valamint a tájékozódásnak. Ebből az következik, hogy a sajtószabadság egyéni alapjogként abban az értelemben eszköz, hogy felerősíti az egyéni véleménynyilvánítás hatását, és támogatja a demokratikus közvélemény közérdekű ügyekről való tájékoztatását, a közérdekű ügyekkel kapcsolatos véleményformálást”.*[38]A sajtószabadság jogának gyakorlása révén az alapjog jogosultja aktív alakítója a demokratikus közvéleménynek. illetve a sajtó egyfajta ellenőrszerepet kap a közélet szereplőinek, tekintetében, úgy hogy bemutatja azok tevékenységét, a döntéshozatal folyamatát és erről tájékoztatja a politikai közösséget, a demokratikus nyilvánosságot. Ez lenne az úgynevezett „házőrző kutya” vagy „őrkutya” szerep.[39]Az alapjogi szempontú elhatárolás alapja az anyajog és a kapcsolódó szatellitjogok (sajtószabadság) tekintetében az – a szubjektív és objektív oldal figyelembételével – az, hogy az alapjog természetes jogosultját milyen mértékben segíti jogainak kifejtésében. Az anyajog közvetlenül érinti az alapjog jogosultját, a halmazban szereplő szatellitjogok pedig csupán közvetlenül, más instrumentumok összekapcsolódásának következményeként. Ezen instrumentumok a technológia és az életviszonyok változásával folyamatosan ellenőrzésre szorulnak. Jogsértés esetén a szatellitjogok egyfelől az anyajog szűrőjén keresztül vizsgálhatóak, továbbá a korlátozási mércék differenciált alkalmazhatóságának is ez adja az alapját.

4. A véleménynyilvánítás szabadságának történeti fejlődése

A magyar alkotmányos hagyományok alapján a véleménynyilvánítás szabadságának szűkebb értelmezési dimenziójára a szólásszabadságra fókuszál az Alaptörvény IX. cikke, amelyet az ókori római jogból ismert ius murmurandi[40] által közvetített érték modern XXI. századi

megjelenésének is tekinthetünk. Lényeges tatalmi különbség azonban, hogy a nép negatív tetszésnyilvánítási jogára – a morgáshoz való jogra -, inkább olyan kollektív jogként tekinthetünk, amelynek ereje a tömegben rejtőzik. A modern véleményszabadság a jogállam által védett individuális jog (szubjektív alapjog),[41]amely szólás- és sajtószabadság, az informáltsághoz való jog, az információszerzés szabadsága, a művészi alkotás szabadsága és az alkotások szabad terjesztéséhez való jog a tudomány szabadsága és tudományos ismeretek szabad terjesztése, valamint lelkiismereti és vallásszabadság és a gyülekezési jog alkotmányos halmazának kiindulópontja.[42] A Magyar Alaptörvény deklarálja, hogy *„[m]indenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához, továbbá hogy Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”*[43] A véleménynyilvánítás szabadságának kettős jellege abból fakad, hogy egyfelől az egyéni önkifejezés és vélemény jogát tartalmazza, másfelől politikai természetű szabadságjog, amely demokratikus választáshoz kapcsolódva, a demokratikus döntéshozatal alapköve, átkötődik az athéni Pnüx domb V. században kialakult osztrakiszmosz rendszeréhez.[44]

4.1. A véleménynyilvánítás szabadsága, mint elsőgenerációs alapjog

A véleménynyilvánítás szabadsága, mint elsőgenerációs jog már az 1789-es Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozatában megjelenik, amely egyik fő eredménye a harmadik rend lázadásának és győzelemének tekinthető az abszolutisztikus monarchiával szemben. Európában számos változás következik be, amely az abszolutizmus alkonyaként értékelhető. Európa élére Anglia és Franciaország kerül. Az Angliát és Skóciát egyesítő törvény az act of union 1707-ben – kissé asszimetrikusan[45] – kimondta a két ország alkotmányos unióját, amely a korábbi perszonáluniónál szorosabb államformát jelentett. Franciaországban a XIV. Lajos halála után a kiskorú XV. Lajos helyett a régenstanács elnökeként Orléansi Fülöp irányítja az államot, aki a tanácsokban polgári származású személyek helyett márkikat, hercegeket alkalmazott – létrehozva ezzel a poliszinódus rendszerét -, amelyet a rendi ellenállás a Fronde egyik békés formájának tekint a történettudomány.[46] A franciaországi válságok sorra érték egymást: 1723-ban XV. Lajos nagykorúvá nyilvánították, de továbbra is mások irányítják az országot. A válság elmélyülését XVI. Lajos és Marie Antoinette uralkodásának időszaka jelentette, amelynek során kimondásra került, hogy az *„ancien régime”* nem megreformálható, így az 1760-as években az abszolutizmus ellenfele Jean-Jacques Rousseau mér elkészítette azt a Társadalmi Szerződést, amelyre az Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozat előzményeként tekinthetünk. 1789-es események végül megbuktatták a monarchiát, azonban az Európai uralkodók Pillnitzben támogatásukról biztosították a harmadik rend által elűzött XVI. Lajost. Ebben a légkörben születik meg a

véleménynyilvánítás szabadságának joga, amely kontextusában szoros összefüggésben áll Európa iparosodásával és pénzügyi rendszerének fejlődésével. Ekkor már alakultak azok a központi bankok, amelyek elszakadást jelentettek az „ancien régime" abszolutista uralkodóitól. A svéd Riksbank 1668-ban alakult meg, a Bank of England 1694-ben és a Banque de France 1800-ban.[47] Az eseményekből jól érzékelhető, hogy az abszolutista rendszereket a pénz uralma feletti dominancia elvesztése töri meg. Az ipari fejlődéssel és a Bank of England megalapításával Angliában létrejön a világ első nemzeti pénzrendszere. John Laws volt az, aki sikeresen meggyőzte Franciaországban XV. Lajos helyett uralkodó régenst, hogy engedélyezze számára egy francia központi bank megalapítását, és így minden adót, bevételt csak a központi bank által kibocsátott részvényekkel lehessen kifizetni. *„Az ötlet mögött az volt a rejtett cél, hogy ily módon enyhítsék az eladósodott monarchiára nehezedő hatalmas nyomást. Ezek után a bank átvállalta az államadósságot és a befektetőket rábírták a kötvények cseréjére, vagyis pontosabban a Mississippi Társaság részvényeinek felvásárlására, amely Franciaország amerikai gyarmatait szeretete volna kiaknázni. Mindez elvezetett a legelső nagyszabású, spekulatív banki ügylethez. A Mississippi-részvények árának megugrása nagyban befolyásolta milliomos szó kialakulását."[48]* Jól érzékelhető tehát a másik kontextus is, amely az állam tartózkodását és háttérbe tolásának igényét teremti meg, amely csak a formálódó pénzrendszerek mellett munkálkodó érdekkörök támogatásával jöhettek létre. Az első generációs alapjogok és szabadságjogok kiharcolása elsősorban ezeket az érdekeket szolgálta. Az „ancien régime" végérvényes és helyrehozhatatlan megreformálhatatlanságának kimondása mögötti oki tényezőként nem az emberi- és szabadságjogok létrejöttét látjuk, hanem a robbanásszerű ipari fejlődés és a pénzrendszerek feletti uralmi tényezők alapvető megváltozását. Saint-Simon ezt úgy fogalmazza meg, hogy *„[…] az iparosok munkásságuk révén nagyobb vagyont gyűjtöttek, mint a nemesek és a népre is nagyobb befolyást gyakoroltak, úgyhogy a politikai erők gazdát cseréltek és képtelenné, lehetetlenné vált, hogy a közügyek irányítása továbbra is a papság és a nemesség kezében maradjon"*.[49] A besanconi Francois Marie Charles Fourier munkássága is jól reprezentálja a harmadik rend küzdelemét, valamint az emberi jogok és szabadságok iránti vágyat.[50] Maga Fourier úgy fogalmaz, hogy a forradalomhoz vezető *„tüzet szította a néptömegek egyre növekvő nyomora az élelmiszerhiány, a munkanélküliség, az uzsora és a felsőbbség iránti bizalmatlanság"*.[51] Történelmi távlatokból érthető, hogy a háttérben dolgozó tőkelogika generálja azokat az oksági tényezőket, melynek okozatai vezetnek végül a paralizált és bénult nemességhez, s ezzel az uralkodó kerül védhetetlen vád alá. Az egyenlőség hamis mítosza az 1789-es felvilágosodás kori „újbeszél" fogalmi kultúrájának elengedhetetlen eleme, amely a véleménynyilvánítás szabadságával teljesedik ki. A Saint-Coulotte-ok és az Egyenlők Összeesküvése – akikről Babeuf beszél[52] valójában ennek a rendszernek harcos megteremtői, amelynek okozataként a véleménynyilvánítás

szabadságát is köszönhetjük.

4.2. A véleménynyilvánítás nemzetközi és regionális szabályozási kerete

A II. világháború vérzivataros évei után a 1947-ben a háborút lezáró nemzetek közössége úgy határozott, hogy az emberi jogokat meg kell erősíteni. A XX. századi szabályozás nemzetközi emberjogi dokumentumai közül az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikke mondta ki először, hogy *„[m]inden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást és hogy határokra valótekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon”*.[53] Ebben a szövegkörnyezetben már jobban érzékelhető, hogy számos jogcsoportot fog össze alapjogi szempontból a 19. cikk, de korlátot még nem találunk. Az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának[54] 19. cikke szerint *„[n]ézetei miatt senki sem zaklatható. Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határokra való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is”*. Ugyanakkor a PPJE rögzíti, hogy ezeknek a jogoknak gyakorlása különleges kötelességekkel és felelősséggel jár, így bizonyos korlátozásoknak vethetők alá, melyre szabályt csak törvényi rendelkezésekkel lehet megállapítani mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, továbbá ha az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közerkölcs védelme érdekében szükségesek. Az 1966-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának[55] II. rész 2. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy *„az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat arra, hogy biztosítják az Egyezségokmányban rögzített jogoknak fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra, vagyoni helyzetre, születésre, vagy minden egyéb helyzetre tekintet nélkül való gyakorlását”*.

Ha egy ilyen korlátozás a véleménynyilvánítás szabadságára esik, az természetesen a korlátozást jelent a sajtóra is, hiszen a XXI. században sajtó lett a szabad szólás instrumentuma, melynek egyik fő célja, hogy mindenki részt vehessen a közügyek megvitatásában és az azokról való döntésekben, hallathassa véleményét, és tájékozódhasson a közélet ügyeiben. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke[56] deklarálja a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogokat és kötelezettségeket, szabad utat enged a véleményalkotásnak, deklarálja az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokra tekintet nélkül, mindezt úgy, hogy mindebbe hatósági szerv ne avatkozhasson be – nyilvánvalóan megalapozott jogszerű indok nélkül. A szabad vélemény-

és sajtó állami cenzúra alá vetésének tilalma először itt kerül deklarálásra,[57] 1993. évi XXXI. törvény 10. cikk 1. és 2. pontja. Számos regionális dokumentum deklarálja a gondolat- és szólás szabadságát,[58] mint például az Emberi Jogok Amerikaközi Egyezménye 13. cikke. Ugyanakkor az Ember és Népek Jogainak Afrikai Kartája 9. cikke, a vélemény, a kifejezés és az információ szabadságát hangsúlyozza. Az Emberi Jogok Ázsiai Kartájának 23. cikke a vélemény, illetve a kifejezés szabadságát helyezi előtérbe. Az 1990-es Kairói Iszlám Emberi jogi Nyilatkozat 12. cikke elsősorban a vallás és a gondolatszabadságot emeli ki.[59]

Kiemelten fontos regionális dokumentum az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikke, amely tömören és lényegre törően úgy fogalmaz, hogy *„az országhatárokra való tekintet nélkül mindenkit megillető véleménynyilvánítási szabadság magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, amelynek tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartania”*. [60]

4.3. Az igazság, az igazságosság és a szólás szabadságának összefüggései

A véleménynyilvánítás szabadságának létjogosultságát adó három alapvető elem, első és legkorábbi pontja az igazság keresése, amely az emberi jogi rendszereken belül egészen a felvilágosodásig nyúlik vissza, mely szerint a versengő elméletek közül az a követendő, a helyes, amely az igazság szerint meggyőző.[61] Az anyagi és a más igazság tárgykörének részletesebb vizsgálata rendkívül összetett kérdés, ami a tanulmány tartalmi kereteit szétfeszítené, ezért csupán az általam lényegesnek tartott elemekre szeretnék utalni. Értelemszerű hogy ki, mit nevez igazságnak és abból milyen következtetésekre jut, szintén komplex kérdés. A korábban említett „újbeszél” kultúrájának elemzése tekintetében Roger Scruton úgy fogalmaz, hogy az igazság rendszerint a valóság felismerése, vagyis *„az élet nem a gondolatok birodalmában zajló tudatos folyamat, hanem a szervezet szükségleteiben gyökerező anyagi valóság”*.[62] A kifejezés tehát egy olyan jogelméleti és jogfilozófiai kapu, melynek szerteágazó természete nagyban függ az egyén belső meggyőződésétől, állásfoglalásától és emberi lényegével való szembenézésétől. Václav Havel úgy fogalmaz, hogy *„számtalan okom van azt állítani, hogy az igazság megszabadítja az embert a félelemtől”*.[63] Alapjogi szempontból a végső egyetemes igazságot úgy fogalmaznám meg, hogy az adott helyzetben a többség konszenzusán alapuló legigazságosabbnak vélt olyan elmélet, amely sok véleményből áll össze. Ennek okán a félelem nélkül kifejtett vélemény felfogható az egyén igazságérzetével, világnézetével kapcsolatos álláspontjának, amely a közösség számára értékes és az állam által védendő elem.

4.4. Az egyéni autonómia

Az autonómia Kant szerint *„az akarat minősége, s általa az akarat önmaga számára (függetlenül az akarás tárgyainak minőségétől) törvény”*.[64] A véleménynyilvánítás másik alapértéke az egyéni autonómia, amely az egyén tiszteletéből fakadóan, a hozzászóló véleményének adja meg a teret és lehetőséget, hogy az mások számára megismerhető legyen – függetlenül annak igazságtartalmától vagy hasznosságától. A kiinduló pont az, hogy mindenkit megillet az a jog, hogy gondolatait szabadon kifejthesse, szabadon hirdethesse azokat az eszméket, tanokat, amelyekben hisz, továbbá mindenkit megillet az a jog, hogy szabadon azt hallgathassa, amiben és akiben hisz. Ez adja a politikai meggyőződés, a lelkiismeret és vallásszabadság, valamint a tudomány és a művészet működési szabadságának építőelemeit is.

4.5. A demokrácia szempontrendszere

A szólás szabadságának harmadik alapeleme a demokrácia szempontrendszere, amely úgy kapcsolódik az előző két elemhez, hogy azok nem értelmezhetők a demokratikus keretek nélkül. Az hogy a szabadon versengő elméletek megjelenhessenek elengedhetetlen a szabad szólás lehetősége, továbbá hogy ezen elméletek közül melyik tűnik igazságosnak, csak demokratikus keretek között ismerhetők meg. Az autoriter rendszerekben mindazon vélemények korlátozás alá esnek, amelyek az autokrata véleményhalmaztól távol esnek. Ez akár bürokratikus rendszerekben is megtörténhet – lásd a jogi partikularizmus eseteit. A szólás- és véleményszabadság a demokratikus rendszerek esszenciája, mert a közügyekben és a választási rendszerekben a hangsúlytolódások véleménykülönbsége természetesek, mi több elengedhetetlenek. Hans Kelsen szerint *„maga törvényhozó tevékenység vagy terméke a jog igazságos vagy igazságtalan”. […] E kétféle ítéletet azokhoz az ítéletekhez hasonlíthatjuk, amelyek azt állítják valamiről, hogy jó vagy rossz, szép vagy csúnya. Azt foglalják magukba, hogy egy tárgynak pozitív vagy negatív értéke van, pozitív vagy negatív módon „értékelhető”.*[65] Ezek a kérdések a többségi demokrácia és egy demokrata számára meghatározóan fontosak, mert elvileg a döntések csak ezen értékítéletek mentén születhetnek meg. Ennek eredményeként teremtődhet olyan állapot – s erre jócskán láthatunk példát -, hogy olyan rendszerstruktúra épül ki, amelynek terméke olyan jog lesz, amely az egyén számára biztosít elsőséget a társadalommal szemben. A demokratikus keretek között megjelenő és versengő ideák, eszmék lehetnek defektusosak – az egyéni élethelyzetek tömeges deformáltsága okán – melynek következtében a szólás- és véleménynyilvánítás szabadsága keretében a józan és előremutató véleményeket elnyomja.

„Ebben a helyzetben a demokráciák képtelen lesznek biztosítani a társadalmi stabilitást, és hitelüket vesztik”.[66] Rysard Legutko szerint *„a demokrácia mára olyan magas státusú lett, hogy a végtelenségig tágult a jelentése, most már a közösségi élet minden értékes elemére kiterjed. Elfogadottá vált, hogy a demokrácia lényegéhez soroljuk a jogállamot, a civil társadalmat, az egyéni szabadságjogokat, az erkölcsi rendet és még sok más jó dolgot”.*[67] A demokrácia nem más, mint a társadalmi többség akaratának erőszakosan teret követelő rendszer, a kisebbség hátrányára. Alexis de Tocqueville 1835-ben közreadott nagyszabású művében elemzi az amerikai demokráciát és megdöbbentő megállapításokat tesz a demokratikus intézményekre, a sajtószabadságra. Mivel Tocqueville a francia forradalom veszteseihez tartozik, érdemes ennek megfelelően kezelni a véleményét, ugyanakkor elvitathatatlan, hogy műve csontig hatoló igazságokat tartalmaz.

Az 1830-as évek Egyesült Államokbeli politikai és demokratikus viszonyai a kijegecesedett versengő elméleteket két fő irányba rendezi el és ezen irányok a létrehozzák a nép hatalmát inkább korlátozni kívánók, s elveiket az Unió alkotmányában rögzíteni kívánók csoportját, akik magukat a föderalistáknak hívták, de rendszerint kisebbségben voltak viszont maguk között tudhatták azokat a nagyhatalmú, gazdag és tekintélyes férfiút, kiket a függetlenségi háború adott a nemzetnek. A szabadság kizárólagos szerelmesei a republikánusok voltak, akik inkább többség döntését tekintették relevánsnak, így amikor a republikánus 1801-ben Thomas Jefferson elnök lett népszerűsége és tehetsége sokat lendített az addig hátrányban lévő republikánusok esélyein. *„Ettől fogva a republikánus vagy demokrata párt hódítást hódításra halmozott és az egész társadalmat hatalmába kerítette”* – írja Tocqueville.[68] Ennek eredményeként a gazdagok titkos ellenállásba mentek át a demokráciával szemben, visszahúzódtak a magánéletbe és a demokratikus rendszerekben való részvételük a néphez affektált elereszkedésként volt definiálható. *„Mintegy külön társadalmat képeznek, amelynek megvannak a maga önálló ízlései, örömei”.*[69]

4.6. A sajtó- és médiaszabadság

Maradva Tocqueville művében meghatározottaknál, ő maga úgy fogalmaz: *„Bevallom, korántsem érzem azt a teljes és heves szerelmet, a sajtószabadság iránt, amellyel a természettől fogva tökéletes dolgokat illetjük. Sokkal inkább az általa okozott jót figyelembe véve szeretem”*.[70] A sajtószabadságot, mint legfőbb demokratikus értéket Tocqueville úgy ragadja meg, hogy *„Amerikában, akárcsak Franciaországban, a sajtó rendkívüli hatalom, amelyben oly mértékben keveredik jó és rossz, hogy nélküle a szabadság nem élhetne, és vele a rend alig képes fenntartani magát. Meg kell mondani, hogy az Egyesült Államokban a sajtónak sokkal kevesebb hatalma van, mint nálunk.”*[71] Az előbbiek alapján kijelenthető,

hogy *„az írott sajtó megjelenésével, a cenzúrával szembeni védekezésként alakult ki a sajtószabadság követelménye, mint első generációs politikai szabadságjog […],”*[72]amely magát a véleményt védi és korlátozására csak más, vagy mások alapjogainak védelme érdekében történhet. E jogok kiteljesedését az állam jogalkotással, intézmények létrehozásával, illetve az érintett intézmények védelmén keresztül biztosítja. Szólni kell a technológiai változások kérdéséről is, amely a sajtó- és médiaszabályozást alapjaiban változtathatja meg. Gondoljunk az írott sajtó visszaszorulására és az elektronikus illetve az információtechnológiai rendszerek előretörésére, amely a jogalkalmazás és a jogérvényesítésre is komoly terhet ró. Ennek kiemelt területe a gyermekvédelem, amely egyértelműen a médiaszabályozás egyik legfontosabb kérdése. Vitathatatlan, hogy médiaszabályozás egyik fő kérdése a kiskorúak, a gyermekek jogainak, személyiségének védelme az elektronikus média ártalmas hatásaitól. Mindez az smart televíziók és az okos telefonok korában – például a határon átnyúló médiatartalmakkal szemben – különös fénytörésbe helyezi a médiaszabályozás kérdését.

5. A véleménynyilvánítás szabadsága a XXI. században

A véleménynyilvánítás szabadsága a XXI. században az információtechnológia fejlődése és az internetes platformok mindenki számára elérhető módon való megjelenésének következtében kiszélesedett. Az információáramlás felgyorsult, a sokszínűség és a pluralizmus is maradéktalanul érvényesülhet, amely a gyakorlatban a demokratikus alapelvek és a szabad véleménynyilvánítás megvalósulását jelenti. A kommunikáció áthelyeződése az internetes platformokra, a közösségi felületetek megjelenése számos további alapjogi problémát is felvet.

5.1. A joghatóság, a jogérvényesítés lehetőségei és a jogsértés helye

Az internetes felhasználó kommunikáció, algoritmusok által végzett adatmozgás. A felhasználó valamilyen előreprogramozott felületen adatbevitelt végez, amely valamilyen tárlóegységen eltárolódik és előre programozott feltételek megléte esetén megjelenítésre kerül mások számára. Az adatok a XXI. század második évtizedétől kezdődően a tömeges elérésnek köszönhetően több háttértároló által létrehozott felhőrendszerekben tárolódnak el, amely történések nincsenek országhatárokhoz kötve, ezért ebben a közegben végzett kommunikáció adatmozgás, akár egyszerre számos felületen a világ bármely pontján megjelenhetnek. Az így megjelenő adatok fizikailag nehezen fedhetők fel, mert a szolgáltatók

szerverei általában összességükben tárolják a felhőadatokat, tehát előfordulhat, hogy egy adatszegmens Alaszkában van, egy másik az USA területén, harmadik pedig Írországban. Ha egy ország polgára jogsértő tartalmat tölt fel az adott közösségi oldal felhőrendszerébe, akkor logikusan a jogsértés helye az az ország lesz, ahol a feltöltést végezték. A jogsértő tartalom helye viszont az az ország lesz, ahol a jogsértő adatot fizikailag tárolják – a fentebb említettek okán ez több állam is lehet eltérő jogrendszerrel. A jogsértés és az okozott kár bekövetkezésének helye pedig szinte az egész világon megjelenhet akár egy adott időpillanatban is. Ennek okán a nemzetközi kollíziós magánjog fogalmi köre is jócskán bővülhet, hiszen ebben a tekintetben sem a kapcsolóelvek, sem pedig a károkozás pontos helye és mértéke nem határozható meg könnyedén. Előfordulhat az a helyzet is, hogy bizonyos jogellenes és káros tartalmak egyes államokban nem minősülnek sem jogsértőnek sem károsnak. Ezeknek a kérdéseknek a pontos elhatárolása, megállapítása – a határon átnyúló jelleg miatt – az egyes államok együttműködése vagy szuverenitásának megsértése nélkül nem lehetséges. Az ilyen kérdésekben a jogérvényesítés megközelítése csak szupranacionális módon lehetséges.

5.2. A buborékfilter-jelenség és a véleménynyilvánítás szabadsága

Az úgynevezett „Filter Bubble”[73] vagy buborékhatás, szűrőbuborék-jelenség valójában egy olyan programrendszer szinten történő elkülönítés, izoláció, amelyet az egy adott internetes oldal szerveroldali algoritmusai hoznak létre oly módon, hogy minden felhasználóról adatokat rögzítenek, majd ezeket az adatokat speciális módon szelektálják. Aszerint, hogy a felhasználó milyen oldalakat látogatott, s az oldalakon belül milyen tartalmakat és azokat mennyi ideig tekintette meg. Ebből az információból előre programozott módon következtetéseket von le a mesterséges intelligencia alapú technológia, majd egy személyre szabott profilt állít elő, melyet összekapcsol internetes személyiségünkkel – az IP címünkkel, illetve a MAC addressel. Az így létrehozott személyiségprofilt az algoritmusok egymás között felhasználják, bővítik, illetve az elavult, nem igazolható adatokat törlik. Ez lesz az online személyiségünkre épített előzmény-filter, amelynek alapján a keresőmotorok, egyéb reklámszoftverek, algoritmusai csak olyan információt kínálnak fel nekünk, amely e profil alapján releváns lesz. Minderre példa a Google keresőmotorjának titkos algoritmusrendszere, vagy a Facebook közösségi platform személyre szabott hírfolyamrendszere.

A buborékfilter az előzmény-filterekből összeálló jelenség, amely már olyan következményekkel jár, hogy bizonyos hírekről, adatokról nem kapunk semmilyen információt, mert a személyiségprofilunkban lévő előzmény-filterek elemzése alapján az algoritmusok úgy ítélik meg, hogy erre nekünk nincs szükségünk. Előfordulhat azonban az is,

hogy egy csoport, egy gazdaságilag érdekelt társaság vagy egy politikai közösség dönt úgy, hogy előzmény-filterek mellé speciális jogi filtereket is elhelyez. Az előzmény-filterekből összeálló buborékfilter nem csak elzárhatja a felhasználót egyes információktól személyiségére, személyes adataira, szokásaira, véleményére, politikai preferenciáira is releváns adatokat tartalmaz, de a véleménynyilvánítás hagyományos rendszerének átalakulását és átértékelésének szükségességét is felveti.

5.3. A Facebook „Legfelsőbb Bírósága”

A Facebook közösségi portálrendszer megelégelte az általa gyűlöletbeszédnek vélt tartalmak elszaporodását saját internetes platformjain és úgy döntött a maga kezébe veszi az igazságszolgáltatás rendszerét. Közel másfél évig tartott, amíg a legnagyobb közösségi portálrendszer bejelentette, hogy egy kvázi bírói testületként működő testület dönti majd el, hogy mely felhasználó tartalmak, posztok felelnek meg a közösségi gyűlöletbeszéd feltételeinek, melyeket lehet engedélyezni, illetve törölni a közösségi oldalakról, így például az instagramról vagy a twiterről is. A hírek szerint a kinevezendő negyvenfős szervezetben egy magyar jogtudós Sajó András is helyet kapott számos újságíró, aktivista, politikus, sőt Nobel-békedíjas mellett.

A XXI. század alapjogi kihívásainak egyik érdekes példája – a cenzúra tekintetében – a szólásszabadság és a politikai véleményszabadság korlátozása. A fejtörést az okozza, hogy egy technológiai tartalomszolgáltató és online közösségi platform határokon átnyúló rendszerfelügyelői milyen felhatalmazás mellett dönthetnek a véleményszabadság és más akár szerzői jogok, szomszédos jogok felett. Úgy tűnik, hogy az egyes államok hallgatása mellett a testület eddig soha nem látott hatalmat kapott, mikor közel kétmilliárd ember véleményszabadságáról úgy hozhat határozatot, hogy az ellen fellebbezés sincs és a döntés következményei pedig rendkívül súlyosak, – a tartalom, sőt az egész felhasználói oldal törlése lesz. Az eredeti elképzelések szerint fordulhat egy felhasználó is panasszal az új „Facebook Felsőbírósághoz” bármilyen kérdésben, aki ha határozatot hoz, a Facebook hét napon belül törli a tartalmat, de az amerikai technológiai társaság is fordulhat a „Facebook Bírósághoz” saját belső cenzorgárdája vagy algoritmusai által kiszűrt aggályos tartalmakkal.

Az Euronews arról ír, hogy *„a negyven szakértő nem csak a gyűlöletbeszédtől, vagy propagandától tisztíthatja meg a közösségi médiát, de a remények szerint megakadályozhatja, hogy az oroszok beavatkozzanak az amerikai elnökválasztásba, vagy a brexit-pártiak álhírekkel árasszák el a britek üzenőfalait, ahogy azt tették korábban”*.[74] Ha ez a kérdés marad, akkor egy technikai platformot működtető gazdasági társaság

bíróságként működő cenzúrabizottsága számos jogi sarokkövet helyezhet el és ezzel precedenst alkothat az emberi jogok terén valamint a nemzetközi jogban is. Mindez annak ellenére történik,hogy a magyar bíróságok számos határozatot hoztak elektronikus platformokon megjelenő tartalmak tekintetében is. A Kúria kimondta egy adott tényállásban, hogy a Facebook profil fenntartója is felelősséggel tartozik a profiloldalán megjelenő jogsértő tartalmú közlésekért, melynek értelmében kötelezte az alperest a kifogásolt tartalmak Facebook profiljáról való eltávolítására, eltiltotta a további jogsértéstől és kötelezte, hogy fizessen meg a felperesnek 350 000 forintot és az ahhoz tartozó késedelmi kamatot.[75] Egy választási ügyben a Kúria azt a határozatot hozta, hogy *„ha a Facebook oldalon közzétett szlogen nem értelmezhető egyértelműen, nem nyilvánvaló a választópolgárok számára a tartalma, illetve az üzenete, akkor a rendelkezésre álló egyéb tényekre is figyelemmel megállapítható a választási alapelvek megsértése”.* [76]

Ambrusné Salap Szilvia – saját ügyében személyesen eljárva – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria Bfv.I.704/2015/9. számú végzése ellen, melynek megsemmisítéséről szóló 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat kimondja, hogy a 2011. szeptember 21-én a Facebook közösségi portálon a saját fiókjához tartozó üzenőfalon „a mezőcsáti klán” címmel olyan bejegyzést írt, mely Mezőcsát Önkormányzatának jegyzőjét (sértett) bírálta. A bejegyezést a következő mondatokkal zárta: „rasszizmus, diszkrimináció van, és nekünk lakosoknak ehhez még jó pofát is kell vágni. Kérem, hogy sújtsanak le már erre a rasszista képviselő testületre és jegyzőnőre”.[77] A sértett bírósághoz fordult és a Tiszaújvárosi Járásbíróság 2013. november 13-án kelt 8.B.226/2012/22. számú ítéletével az indítványozót a 2. tényállási pont alapján becsületsértés vétsége [a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 180. § (1) bekezdés a) pont], valamint az ítélet 1. és 3. tényállási pontjai alapján folytatólagosan elkövetett rágalmazás vétsége [régi Btk. 179. § (1) bekezdés, (2) bekezdés b) pont] miatt halmazati büntetésül 200 000 Ft pénzbüntetésre ítélte.

Az elsőfokú bíróság ítéletét a Miskolci Törvényszék, mint másodfokú bíróság 2014. szeptember 16-án jogerőre emelkedett 2.Bf.323/2014/7. számú végzésével helybenhagyta.

Végül a Kúria 2015. november 3-án kelt Bfv.I.704/2015/9. számú végzésével az elsőfokú bíróság ítéletét és a másodfokú bíróság végzését hatályában fenntartotta. Az Alkotmánybíróság szerint a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat nemcsak általánosságban mondta ki a közhatalmat gyakorló személyeknek és a közszereplő politikusoknak az őket érő bírálattal szembeni fokozott tűrési kötelezettségét, hanem az értékítéletek büntethetősége kapcsán rendelkező részben rögzítette, hogy *„[a] hatóság vagy hivatalos személy, valamint a*

közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett – értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető”. Ugyanez a határozat a tényállítások körében pedig arról rendelkezett, hogy a kifejezés használata ez esetben *„csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta”.[78]*

Ezen felül a 7/2014. (III. 7.) AB határozat kimondja, hogy *„a közügyekkel összefüggésben megfogalmazott, közhatalmat gyakorló személyre vagy közszereplő politikusra vonatkozó, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás főszabály szerint polgári jogi felelősségre vonásnak sem lehet alapja”,* ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a szólásszabadság e körben sem korlátlan, mivel egyrészt a *„közhatalmat gyakorló személyeket és a közszereplő politikusokat is megilleti a személyiségvédelem, ha az értékítélet a személyüket nem a közügyek vitatása körében, nem közéleti tevékenységükkel, hanem magán- vagy családi életükkel kapcsolatban érinti”*. Másrészt meg kell hajolnia a szólásszabadságnak az emberi méltóság előtt akkor is, amikor a megfogalmazott vélemény nem pusztán nevesített személyiségi jogokat sért, hanem – az érintett személy ember mivoltának semmibevételével – az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusába ütközik.[79] A Facebookon megjelenő vélemény tekintetében az Alkotmánybíróság rendkívül fontos megjegyzést tett az indokolás [41] pontjában mikor kimondta, hogy a szólásszabadságnak ez a korlátja nem önmagában a véleménynyilvánítás becsmérlő vagy gyalázkodó jellegének szab határt, hanem az emberi méltóságnak az emberi mivolt lényegét meghatározó és óvó magját védelmezi. Az emberi méltóságnak ezt a korlátozhatatlan tartományát nem a méltóságból fakadó egyes részjogok (pl. becsület, jóhírnév) minősített, intenzív becsmérlése sérti, hanem az, ha a véleménynyilvánítás eleve ennek a sajátosan védett szférának a megsértésére irányul. Ilyen jogsértés lehet egyrészt az, ha a megszólaló tagadja, kétségbe vonja az érintett(ek) emberi mivoltát, emberként kezelésének követelményét, másrészt az, ha az emberi természet legbelsőbb köreibe hatol, öncélúan támadva a személyiség és az identitás lényegét alkotó vonásokat. A „becsületérzés” szubjektív kategóriájával szemben ez a jogsértés olyan objektív alapot teremt, amelyre a bíróságok a becsületsértés büntetőjogi értékelésekor is hivatkozhatnak. Az adott ügyben az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a támadott ítélet indokolásából nem tűnnek ki azok az indokok, amelyek alapján a szóban forgó tényállítás *„kizárólag a terhelt és a sértett viszonylatában, nem pedig Mezőcsát közélete szempontjából bír jelentőséggel”*, amiért a valóság bizonyíthatóságának alapjául szolgáló közérdek nem áll fenn. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közügyek alakítóinak személyiségét,

hitelességét érintő megnyilvánulások általában a közügyek vitájának védett körébe tartoznak,[80] ugyanakkor a bírói döntés nem ad számot arról, hogy a közmeghallgatáson a helyi közhatalom-gyakorlás szempontjából kiemelkedően fontos szereplőre, a jegyzőre vonatkozó tényállítás milyen szempontok mérlegelésével került ki a közügyek vitájának köréből és ennek okán a véleménynyilvánítás büntetőjogi korlátozása milyen szempontok alapján került elfogadásra. Ezek alapján a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása nem a Kúria felülvizsgálati végzésében nem áll összhangban, az ügyben szükséges bírói mérlegelés alkotmányossági szempontrendszerével, így a bírói döntés alaptörvény-ellenes.

A természetes személyek védelme a személyes adatok kezelése vonatkozásában – az Európai Unió Bírósága C-210/16. sz., Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein és társa kontra Facebook Ireland Ltd ügyben 2018. június 5-én hozott ítéletében meghatározta, hogy a rajongói oldalak olyan felhasználói fiókok, amelyeket magánszemélyek vagy vállalkozások hozhatnak létre a Facebookon – a Facebook által kifejlesztett felületet felhasználva -, hogy bemutassa magát e közösségi oldal felhasználóinak és a rajongói oldal látogatóinak, valamint bármilyen tartalmat megosszon a média- és véleménypiacon. A jogkérdés abban merült fel, hogy a Facebook a felhasználói azonosítót – amely összefüggésbe hozható a Facebookon regisztrált felhasználó bejelentkezési adataival - , a rajongói oldalak megnyitásának pillanatában gyűjtik be és kezelik a 95/46/EK irányelve értelmében.[81] E tekintetben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy – legalábbis az alapeljárás tekintetében releváns időszak alatt – a Wirtschaftsakademie és a Facebook Ireland Ltd. sem adott tájékoztatást a mentési műveletről és a cookie-k működéséről vagy az adatok későbbi kezeléséről. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette az Európai Unió Bírósága elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [95/46] irányelv 2. cikkének d) pontját, hogy az kimerítően szabályozza az adatvédelemmel kapcsolatos jogsértésekért való felelősséget, vagy [az ezen] irányelv 24. cikke szerinti »megfelelő intézkedések« és […] 28. cikke (3) bekezdésének második francia bekezdése szerinti »tényleges beavatkozási jogosultságok« keretében többszintű adatszolgáltatói jogviszonyokban lehetőség van valamely, a[z említett] irányelv 2. cikkének d) pontja szerinti adatkezelőnek nem minősülő szerv felelősségének megállapítására az információ-kínálatát terjesztő szolgáltató megválasztása miatt?

2) Az következik-e a contrario a tagállamoknak a [95/46] irányelv 17. cikkének (2) bekezdése szerinti azon kötelezettségéből, hogy a megbízás alapján történő adatkezelés körében

rendelkezniük kell arról, hogy az adatkezelő »köteles olyan adatfeldolgozót választani, aki az adatkezelésre vonatkozó technikai biztonsági intézkedések és szervezési intézkedések tekintetében megfelelő garanciákat nyújt«, hogy ezen irányelv 2. cikkének e) pontja szerinti, megbízás alapján történő adatkezeléssel nem párosuló egyéb használati jogviszonyok esetében nem áll fenn, és a nemzeti jog alapján sem írható elő a gondos kiválasztásra vonatkozó kötelezettség?

3) Azokban az esetekben, amelyekben az Európai Unión kívül székhellyel rendelkező anyavállalat különböző tagállamokban jogilag önálló szervezeteket (leányvállalatokat) tart fenn, a [95/46] irányelv 4. cikke és 28. cikkének (6) bekezdése alapján akkor is lehetősége van-e valamely tagállam (a jelen ügyben: Németország) felügyelő hatóságának a [95/46] irányelv 28. cikkének (3) bekezdése értelmében ráruházott jogosultságok gyakorlására az említett tagállam saját területén lévő szervezettel szemben, ha e szervezet kizárólag a hirdetések értékesítésének előmozdításáért és az e tagállam lakosságát célzó egyéb marketingintézkedésekért felel, míg a vállalatcsoporton belüli feladatmegosztás alapján a valamely más tagállamban (a jelen ügyben: Írországban) lévő önálló szervezet (leányvállalat) felel kizárólagosan az Unió teljes területén, tehát a másik tagállamban (a jelen ügyben: Németországban) is a személyes adatok gyűjtéséért és kezeléséért, ha az adatkezelésre vonatkozó döntést ténylegesen az anyavállalat hozza meg?

4) Úgy kell-e értelmezni a [95/46] irányelv 4. cikkének (1) bekezdését és 28. cikkének (3) bekezdését, hogy azokban az esetekben, amelyekben az adatkezelő egy szervezettel rendelkezik valamely tagállam (a jelen ügyben: Írország) területén, és egy további, jogilag önálló szervezet működik valamely más tagállam (a jelen ügyben: Németország) területén, mely utóbbi többek között a hirdetési felületek értékesítéséért felel, és tevékenysége ezen állam lakosságát célozza, e másik tagállam (a jelen ügyben: Németország) felügyelő hatósága a vállalatcsoporton belüli feladat- és felelősségmegosztás alapján az adatkezelésért nem felelős további (a jelen ügyben: németországi) szervezettel szemben is hozhat az adatvédelmi jog végrehajtására irányuló intézkedéseket és határozatokat, vagy az intézkedéseket és határozatokat ebben az esetben csak azon tagállam (a jelen ügyben: Írország) felügyelő hatósága hozhatja meg, amelynek a területén a vállalatcsoporton belüli adatkezelő székhelye van?

5) Úgy kell-e értelmezni a [95/46] irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontját, valamint 28. cikkének (3) és (6) bekezdését, hogy azokban az esetekben, amelyekben valamely tagállam (a jelen ügyben: Németország) felügyelő hatósága eljár az e tagállam területén működő személlyel vagy szervvel szemben [ezen] irányelv 28. cikkének (3) bekezdése alapján az

adatkezelési műveletbe bevont harmadik személy (a jelen ügyben: a Facebook) gondatlan kiválasztása miatt, mert e harmadik személy adatvédelmi jogot sért, az eljáró (a jelen ügyben: németországi) felügyelő hatóság kötve van az adatkezelő harmadik személy szervezetének helye szerinti másik tagállam (a jelen ügyben: Írország) felügyelő hatóságának adatvédelmi jogi értékeléséhez olyan értelemben, hogy nem alakíthat ki ettől eltérő jogi értékelést, vagy az eljáró (a jelen ügyben: németországi) felügyelő hatóság saját eljárásának előzetes kérdéseként önállóan megvizsgálhatja a valamely más tagállamban (a jelen ügyben: Írországban) letelepedett harmadik személy által végzett adatkezelés jogszerűségét?

6) Amennyiben az eljáró (a jelen ügyben: németországi) felügyelő hatóság önálló ellenőrzést végezhet: úgy kell-e értelmezni a [95/46] irányelv 28. cikke (6) bekezdésének második mondatát, hogy e felügyelő hatóság csak és kizárólag akkor gyakorolhatja [az ezen] irányelv 28. cikkének (3) bekezdése értelmében ráruházott tényleges beavatkozási jogosultságokat az illetékességi területén letelepedett személlyel vagy szervvel szemben a más tagállamban letelepedett harmadik személy adatvédelemmel kapcsolatos jogsértéseiért való közös felelősség miatt, ha előtte felkérte e másik tagállam (a jelen ügyben: Írország) felügyelő hatóságát hatáskörének gyakorlására?”[82]

Az Európai Unió Bírósága az első és második kérdés vonatkozásában kimondta, hogy a Facebook platform üzemetetője és a rajongói oldal létrehozója vonatkozásban a 95/46 irányelv 2. cikkének d) pontját úgy kell értelmezni, hogy az „adatkezelő” e rendelkezés értelmében vett fogalma kiterjed a valamely közösségi hálózaton fenntartott rajongói oldal adminisztrátorára is.

A harmadik és negyedik kérdésből kitűnően a 95/46 irányelv 4. és 28. cikkét úgy kell értelmezni, hogy amennyiben valamely, az Unión kívül letelepedett vállalkozás különböző tagállamokban több telephellyel rendelkezik, valamely tagállam felügyelő hatósága még akkor is gyakorolhatja az ezen irányelv 28. cikkének (3) bekezdése értelmében ráruházott jogosultságokat az e tagállam területén található telephellyel szemben, ha a vállalatcsoporton belüli feladatmegosztás alapján

- egyfelől e telephely az említett tagállam területén kizárólag a hirdetési felületek értékesítéséért és más marketingtevékenységekért felel,
- másfelől a személyes adatok gyűjtésének és kezelésének kizárólagos felelőssége az Unió egész területén egy másik tagállamban letelepedett szervezetre hárul.

Az ötödik és a hatodik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 95/46 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontját, valamint 28. cikkének (3) és (6) bekezdését úgy kell értelmezni,

hogy amennyiben valamely tagállam felügyelő hatósága a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályoknak az ezen adatok kezeléséért felelős és egy másik tagállamban székhellyel rendelkező harmadik személy általi megsértése miatt az e tagállam területén található telephellyel szemben kívánja gyakorolni az ezen irányelv 28. cikkének (3) bekezdésében szereplő beavatkozási jogköreit, e felügyelő hatóság hatásköre kiterjed arra, hogy az utóbbi tagállam felügyelő hatóságától függetlenül értékelje az ilyen adatkezelés jogszerűségét, és a területén található telephellyel szemben anélkül gyakorolhatja beavatkozási jogköreit, hogy e másik tagállam felügyelő hatóságát előzetesen beavatkozásra hívná fel.

Az Európai Unió Bírósága a C-498/16. sz., Maximilian Schrems kontra Facebook Ireland Limited ügyben, melynek jogkérdésében az Oberster Gerichtshofhoz (legfelsőbb bíróság, Ausztria) fordult, amely előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette az Európai Unió Bírósága elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a 44/2001/EK rendelet 15. cikkét, hogy az e rendelkezés értelmében vett »fogyasztó« elveszti e minőségét, ha egy magán Facebook-fiók hosszabb idejű használatát követően az igényei érvényesítésével összefüggésben könyveket publikál, részben fizetett előadásokat is tart, honlapokat működtet, adományokat gyűjt az igények érvényesítéséhez, és számos fogyasztó rá engedményezi az igényeit azon ígéret ellenében, hogy a per esetleges eredményét a perköltségek levonása után e fogyasztók részére juttatja?

2) Úgy kell-e értelmezni a 44/2001/EK rendelet 16. cikkét, hogy a fogyasztó valamely tagállamban a fogyasztói szerződésből eredő saját igényeivel egyidejűleg

1. *a) az azonos tagállamban,*
2. *b) más tagállamban, vagy*
3. *c) harmadik országban*

lakóhellyel rendelkező más fogyasztók azonos tárgyú igényeit is érvényesítheti a forum actoris előtt, ha ezen igényeket ugyanazon alperessel kötött fogyasztói szerződések alapján ugyanazon jogi összefüggésben engedményezték rá, és ha az engedményezés nem esik a felperes kereskedelmi vagy szakmai tevékenységébe, hanem az igények együttes érvényesítését szolgálja?”.[83] Ebben az ügyben az első kérdésre a bíróság azt a választ adta, hogy a 44/2001 rendelet 15. cikkét úgy kell értelmezni, hogy egy magán Facebook-fiók felhasználó nem veszíti el az e cikk értelmében vett „fogyasztói” minőségét, ha könyveket publikál, előadásokat tart, honlapokat üzemeltet, adományokat gyűjt és több fogyasztó igényeit is magára engedményezteti a célból, hogy azokat bíróság előtt érvényesítse.

A második kérdés tekintetében a Bíróság szerint a 44/2001 rendelet 16. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem alkalmazható a fogyasztó olyan keresetére, amely arra irányul, hogy a lakóhelye szerinti bíróság előtt ne csak saját igényeit, hanem az ugyanebben a tagállamban, más tagállamokban, vagy harmadik államokban lakóhellyel rendelkező fogyasztók által engedményezett igényeket is érvényesítsen. A fentebb taglalt kérdéseket további érdekes fénytörésbe helyezi Ződi Zsolt és Lőrincz Viktor kvantitatív kutatása,[84] amely az alkotmányírósági határozatok rendesbíróságok általi alkalmazását tekinti át.

5.4. Az anonimitás és a nyomon követhetőség kérdésköre

A véleménynyilvánítás szabadságának korlátait könnyedén átlépheti az a felhasználó, aki a klienseszköze (mobiltelefon, laptop, személyi számítógép) használata közben saját identitásának elrejtésével – személytelenségbe burkolózva -, a felelősségtől és a gátlásoktól való megszabadulás felerősíthet jogellenes magatartásokat. A közösségi fórumokon, chatszobákban, kommentfalakon tapasztalható a szociális és jogi kontroll csökkenése, a gyűlöletbeszéd vagy más jogsértések megjelenése. A moderálás, a whitelist, a blacklist, illetve a bannolás és a cenzúra megoldás lehet. A legnagyobb kérdés, hogy ki és milyen jogcímen teheti meg egy adott tartalom vagy felhasználó kitiltását, véleményének törlését, feltöltött személyes tartalmainak megsemmisítését.

5.5. Az online információk hitelessége, ellenőrizhetősége, a rémhírek

Az elektronikus médiában terjedő hoaxok,[85] számos negatív, illetve jogsértő eredményt keletkeztethetnek. A rémhírterjesztés megvalósíthat bűncselekményt,[86] ahogy az AB határozat fogalmaz, *„az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében a különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – néhány kivétellel – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható”.* [87] A büntetőtörvény ugyan megköveteli a közveszély színhelyén történő elkövetés és a nagy nyilvánosságot, de mindkét tényállási elem megvalósulhat az internetes online felületen is. Már joggyakorlat is kialakult a COVID-19 vírus okozta járvány veszélyeit kisebbítő jogellenes, rémhírterjesztő magatartások[88] kiszűrésére és visszaszorítására, amelyek valótlan vagy valós tényt elferdítve állítanak vagy híresztelnek valamit, alkalmasak az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére.[89]

6. A vallás, a lelkiismeret és a gondolatszabadsága

Az Alaptörvény VII. cikke, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 9. cikke, a Polgári és Politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 18. cikke valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 10 cikke rendelkezik a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadságáról. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás olyan alapjogi kérdések, amelyeket külön-külön és együttesen is kell vizsgálni, amelyek – annak ellenére, hogy elválaszthatatlanok a szólás szabadságától – nem részei a „kommunikációs jogoknak".[90] A véleménynyilvánítás szabadságjoga a nagyobb halmaz, amelyben számos szatellitjog található – így a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabad megvallásának kinyilvánításának joga is – e halmazon bennfoglaltatik, amely pedig az emberi méltóságtól elválaszthatatlan. A 64/1991 (XII. 17.) AB határozat, illetve a 4/1993. (II. 12.) AB határozat. Indokolás, I/1. a) pont. kifejtette, hogy a vallásszabadság az ember legmélyebb belső integritásához kapcsolódik. A gondolati, a lelkiismereti és vallásszabadság jogának belső oldala a magánszférához kapcsolódik, míg a külső oldalát a szólás szabadságának védelmi körében óvja a közösség.[91] A gondolatszabadságnak *„valós alapjogi jellege talány"[92]* – írja Koltay András, ami abban is tetten érhető, hogy a 30/1992 (V. 26.) AB határozat III./2.1. pontja nem említi a szólásszabadság anyajogából eredő jogok között, ugyanakkor a gondolati objektiváció egy kifejtett vélemény, egy művészeti alkotás, egy tudományos disszertáció vagy egy jogi állásfoglalás, amelynek alapján – az Alkotmánybíróság véleménye alapján – ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Az Alkotmánybíróság történelmi tapasztalati ténynek látja, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.[93]

Zlinszky János az Alkotmánybíróságra, mint „authentica interpretatio"-ként, tekint és a vallásszabadság tekintetében három fő kérdést említ.[94] Az egyik fontos kitétel, hogy az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az állam vallási ügyekben való semlegessége nem jelent vallásnélküliséget vagy vallásellenességet. A második kérdéskör, hogy vallás terén nem alapjogellenes a vallási szempontú megkülönböztetés. A harmadik kérdéskör, hogy ahogy 46/1994. (X. 21.) AB határozata kimondta *„nem lehet kötelezni valakit arra, hogy hivatalos*

szerv előtt nyilatkozzék a meggyőződéséről”.[95]Alapjogi szempontból és a vallásos hitélet megélése tekintetében fontos eltérés az a tény, hogy a korábbi Alkotmány törvény[96] az állam és az egyházak elválasztását mondta ki, ami egy éles szekularizációt jelent. A jelenlegi Alaptörvény VII. cikke úgy fogalmaz, hogy az állam és a vallási közösségek különváltan működnek. A vallási közösségek önállóak, vagyis teljes önkormányzati autonómiával rendelkeznek.[97] Ez az alaptörvényben biztosított autonómia a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 8. § (1) bekezdése alatti normában teljesedik ki, amely kimondja, hogy *„az állam a vallási közösségek irányítására, felügyeletére szervet nem működtethet, és nem hozhat létre”*. Az Alaptörvény tehát mentesíti a vallási közösségeket az állami irányítás, felügyelet és bármiféle kényszer alól, alapjogi szempontból nem tesz különbséget a vallási közösségek között csak együttműködési szempontból.[98]

6.1. A vallási jelképek és a véleménynyilvánítás szabadságsága

Számos nagy egyezmény például az Emberi Jogok Európai Egyezményének 9. cikke védi a vallásszabadságot, illetve a 10 cikk pedig a véleménynyilvánítás szabadságát,[99] melyet a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága, mint közös európai minimumkövetelményt állítja a csatlakozott Európai államok elé, azzal a kitétellel, hogy nem kívánja az állami mozgásteret és mérlegelési jogkört szűkíteni. Jelentős ügynek számított, amikor 1973-ban egy zsidó vallású ügyvéd azért emelt kifogást, mert a tárgyalóteremben egy feszület előtt kellett eljárási cselekményeket végeznie. A német Alkotmánybíróság határozatában kimondta, hogy a feszület kihelyezése önmegában nem alkotmányellenes, de az érintett fél vallási alapjogai sérülnek akkor, amikor a vallási jelképek „tolakodó jellegűen” azt a hatást váltja ki, mintha perbeli résztvevők a feszület hatálya alatt végeznék eljárási cselekményeiket, ezért a tárgyalótermekből a feszület eltávolításáról döntött.[100] A német Alkotmánybíróságnak nem ez az egy rendkívül vitatható döntése volt. Ebben a kérdésben Cservák és Arató szerzőpáros további szempontokat vet fel, mikor idézve Pokol Bélát úgy fogalmaz, hogy *„a német jogirodalomban, ezt követően a joggyakorlatban alakult ki az alapjogok „Drittwirkungja” vagyis egyéni jogviszonyokra való továbbhatása, átgyűrűzése”*.[101]

Az 1995-ben Kruzifix Beschluss döntésében[102] kimondta, hogy a bajor állami népiskolák tantermeinek falán – amelyek egyben egyházi iskolák is voltak – egy 1983-ban hozott jogszabály a tartományi alkotmánnyal összhangban feszületet kell kihelyezni. Egyes szülők negatív vallásszabadságuk megsértése okán bírósághoz fordultak, miszerint a kihelyezett feszületek sértik ateista érzékenységüket, melyet a bíróság elutasított és a felhozott jogkérdést – a feszület látványát – „jelentéktelen kellemetlenségnek” nevezte. A szövetségi

Alkotmánybíróság azonban a Grundgesetz 4. cikkének (1) bekezdésére hivatkozva megállapította, hogy mivel az egyén szabadon választja meg hitét, szabadon tarthat távolságot vallásoktól és az állam köteles semleges maradni vallási kérdésekben a kihelyezett feszületek a tankötelezettség okán nem tudják alapjogaikat gyakorolni. Még a magániskolák kérdése sem oldja fel a feszültséget, mivel oda rendkívül nehéz bekerülni és igen magas költségűek, így azok, akik egyéb okok miatt kénytelen a közoktatásban részt venni, vallásszabadságuk sérelmét kell hogy megéljék. A három különvélemény szerint a tantermi feszületek a gyermekekre semmilyen kötelezettséget nem rónak, továbbá a bíróság nem dönt helyesen, amikor a negatív vallásszabadságot más vallási jelképek és meggyőződések elébe helyezni, hiszen senkinek nincs annyi alanyi joga, hogy valamely számára kellemetlennek gondolt jelenséggel ne kelljen szembesülnie, vagy azt eltűrnie.[103]

Az Egyesült Államok vallási jelképek tekintetében hozott alkotmányos döntései számos ellentmondást tartalmaznak. Legfontosabb kitétel, hogy vizsgálatunk tárgy a közterületen elhelyezett vallási jelképekről szól, melynek értelmében a Lynch vs, Donelly ügyben[104] meghatározásra került, hogy az amerikai Alkotmány nem írja elő az állam és az egyház teljes szétválasztását. Az USA mindig is rendkívül nyitott volt mindenféle vallás irányába és jellemző volt az elutasítás a vallásellenesség irányában. Az ügyben felmerült kérdés a karácsony időszakban állami finanszírozás mellett felállítandó jászol jogellenességével kapcsolatban a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a város tulajdonában lévő 200 dollár értékű jászol fenntartása nem járt fenntartási költségekkel. A politikai nézeteltérések önmagukban nem nyújtanak elegendő alapot az egyébként megengedett cselekménynek érvénytelenítésére. A másik ügy a Counthy of Allegheny vs ACLU[105] (1989) a peres fél azt kifogásolta az Amerikai Alkotmány Első kiegészítése alapján, hogy egy 45 láb magas karácsonyfa mellett található jászol csúcsán Gloria in Excelsis Deo keresztény felirattal és egy 18 láb magas hanukai Menóra alatt a polgármester nevét tartalmazó táblát helyeztek el. A bíróságvégül megállapította, hogy a kereszténység és a judaizmus megengedhetetlen állami támogatása történt. Végül az Alkotmánybíróságot ellátó Legfelsőbb Bíróság úgy döntött, hogy a keresztény jászol felállítása megengedhetetlen, viszont a menóra maradhat. Ennek a felemás döntésnek okaként az egyik bíró azzal érvelt, hogy *„a menóra felállítása a zsidó vallási naptár eltorzítását jelenti, amelyben a hanuka egy kisebb jelentőségű ünnep, azaz a hanukának a karácsonnyal szemben nincsen szekuláris dimenziója, így a menóra felállítása a zsidó vallással szembeni kivételes bánásmódot jelentette”*.[106]

Ezekben az amerikai döntések vizsgálatakor Koltay András szerint nem lehet levezetni egyértelmű alkotmányossági mércét, mert a döntések szerteágazóak és látszólag egymásnak is ellentmondóak. Fel lehet azonban állítani olyan kérdéscsoportokat, melyek tekintetében

következetesnek mondható az USA döntéshozatali gyakorlata. Ilyen az vallási jelképek állami támogatásának tilalma, amely az alkotmány Első Kiegészítésében foglalt tilalom. Az amerikai alkotmányos joggyakorlatban rendszeresen alkalmazott „józan megfigyelő jelentősége", amely azt mondja ki, hogy egy józan (amerikai) járókelő miként értelmezte volna az adott jelképet. Az angolszász jogrendszerben alkalmazott mérce a reasonable reader (józan olvasó személy). A következő mérceként a vallási jelképek megosztó jellegének vizsgálatát tekinthetjük. Lényeges és vizsgálandó az eltelt idő, melyben azt a kérdést vizsgálja a bíróság, hogy a felállított vallási jelkép története milyen hatással rendelkezik. Tagadhatatlan, hogy a régebbi vallási jelképek valamiféle előnyt élveznek az újakkal szemben.[107] Mérceként tekinthetünk arra a kérdésre, hogy kulturális vagy vallási jelképek a vizsgált tárgyak, jelenségek. Példaként hozhatjuk fel a Tíz Parancsolatot tartalmazó kőtáblákat, melyek nem csupán vallási jelképek, hanem egyetemes civilizációs elvek jogi és kulturális alapjának is tekinthetünk.

6.2. A blaszfémia és véleményszabadság

A blaszfémia vagy istenkáromlás tekintetében Koltay András idézi William Blackstone meghatározását, aki a XVIII. században így foglalta össze a blaszfémia fogalmát: *„A blaszfémia a Mindenható létének tagadása vagy gondviselése, vagy a megváltó Krisztusra vonatkozóan mondott arcátlan gyalázkodások".*[108] Ez a szigorú megközelítés – amely lényegében nem hagyott teret a kereszténység bírálatának sem – jelentősen enyhült az évszázadok során. A nemzetközileg is komoly botrányt keltő blaszfémia ügyet az 1988-ban Salman Rushdie által kiadott Sátáni versekhez köthetjük, amelyet megelőzött az 1977-ben egy homoszexuális közösség Gay News című lapjában megjelent vers, amely súlyosan sértő volt a keresztény hívek számára, így az ügyben blaszfémia jogcímén eljárás indult.[109] A kiadót és a szerkesztőt is pénzbüntetésre ítélték, utóbbira 9 hónap felfüggesztett szabadságvesztést szabtak ki. Az ügyben komoly hiányosságok merültek fel, melyszerint a büntetőjogi védelem köre kizárólag az anglikán egyházra vonatkozott, más vallásokra a védelem nem terjedt ki. Ez a tény pedig más vallások káromlását lehetővé tette, ami hosszas jogi természetű vitákat eredményezett. Végül a blaszfémia bűncselekményét a Criminal Justice and Immigration Act 2008 eltörölte, így az 2008 nyarától kezdve már elviekben sem büntethető.

Ruhsdie ügyében szintén komoly vallásgyalázási kérdés merült fel, amiért bírósághoz fordultak az érintettek, de a bíróság elutasította a kérelmet – mondván, a blaszfémia bűncselekményét kizárólag a kereszténységgel szemben lehet elkövetni.[110]

Koltay András szerint az Emberi jogok Európai Bírósága különösen óvatos a blaszfémia kérdésében és nem kíván európai mércét felállítani döntéseivel és *„nem aktivista módon válaszolja meg a felmerülő kérdéseket, hanem szélesebb mozgásteret enged az Egyezményben részes államoknak”.[111]* E visszahúzódás miatt egyesek kulturális relativizmussal vádolják az Emberi Jogok Európai Bíróságát, mivel nem képes az emberi jogok univerzalitását érvényre juttatni.[112]Ugyanakkor elismerendő, hogy az állami mozgástér teljes meghagyása vallási erkölcsi kérdésekben a kulturális sokszínűséget szolgálja. A görög Alkotmány 3. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy *„Görögországban az uralkodó vallás: Krisztus kelet-ortodox egyházának vallása. Elismerve fejének a mi Urunk, Jézus Krisztust, Görögország ortodox egyháza elválaszthatatlanul egyesül hittételeiben a konstantinápolyi Nagy Egyházzal és Krisztusnak minden más azonos hitvallású egyházával, megtartva tántoríthatatlanul a szent apostoli, valamint a zsinatok által felállított kánonokat és a szent hagyományokat. […] Az egyes országrészeken meglevő egyházi rendtartások nem állhatnak ellentétben az (1) bekezdés rendelkezéseivel. A Szentírás szövege változatlan marad. Más nyelvre való hivatalos fordítása Görögország önálló egyházának és a konstantinápolyi Nagy Egyháznak előzetes engedélye nélkül tilos”*.[113] Ugyanakkor a szekuláris a Francia Alkotmány 1. cikke úgy szól, hogy *„Franciaország oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális köztársaság”*.[114] A szekuláris világképű francia és a rendkívül vallásos görög jogi környezet – mint két szélső érték – mutatja, hogy miért nem lehet könnyedén egységesíteni eltérő kultúrájú és identitású népcsoportokat. Európában a vallási meggyőződés és identitás az emberi méltósághoz és a véleménynyilvánításhoz kapcsolódó védett emberi jog. A 2015-ben megtörtént Charlie Hebdo szerkesztősége elleni terrortámadás[115] újabb mérföldkőnek számított a blaszfémia megítélésben, amelyet sok más terrorcselekmény mellett 2020-ban Samuel Paty egy középiskolai osztálynak szemléltette a szólásszabadságot Mohamed-karikatúrákkal, amely a muszlim közösséget annyira felháborította, hogy végül az egyik muszlim hitű személy a tanárt lefejezte a nyílt utcán. Emmanuel Macron elnök, aki Samuel Paty búcsúztatóján mondta: Franciaországban ezután is lehet majd hasonló vallásgyalázó karikatúrákat publikálni, mert az ország nem hátrál meg és az ország megvédi szekuláris értékrendjét a radikális iszlámmal szemben.[116] Ezt követően 2020. október 29-én Nizza központjában álló Notre-Dame bazilikába hatolt be egy iszlámhitű, ahol a támadó elvágta a sekrestyés torkát, lefejezett egy idős nőt, és súlyosan megsebesített egy harmadik nőt, aki végül belehalt a sérüléseibe.[117]

Nizza polgármestere Christian Estrosi egy Twitter bejegyzésében azt mondta, hogy *„minden jel arra utal, hogy terrortámadás történt”*.[118] Christian Estrosi azt is mondta, hogy *„itt az ideje, hogy Franciaország feloldozza magát a béke törvényei alól annak érdekében, hogy végleg eltörölje az iszlamofasizmust területéről”*.[119] Samuel Paty lefejezéséhez a

felháborodott muszlim szülők közösségi oldalakon egymást hergelő iszlamista aktivisták és radikalizálódott személyek dühöngése vezetett. A nizzai merénylet hátterét a tanulmány írásakor még vizsgálják a hatóságok, de szinte biztos, hogy vallási héttere lesz ennek az ügynek is. 2020. november 2-án Bécsben egy zsinagóga ellen követtek el négy halálos áldozattal járó merényletet iszlamista terroristák, akiknek identitása és cselekményeinek motívumai még nem világosak, de az sejthető, hogy vallási gyökerű támadásokról van szó. A strasbourgi székhelyű EJEB joggyakorlata töretlen abban a tekintetben, hogy a vallások bírálata és az egyházak ellen megfogalmazott kritikák védelme a szólás és a véleményszabadság körébe esik. A Giniewski vs. France ügyben[120] – amelyben a Le quotidien de Paris elnevezésű újság – a Pápa által az Egyház erkölcstanának néhány alapvető kérdéséről írt „Veritatis splendor" azaz „az igazság ragyogó fényessége" című enciklikáját sértegeti „a tévedés homálya" című cikkel. A cikk egyebek mellett azt állítja, hogy az enciklikában foglalt doktrína magában foglalja az antiszemitizmust, a holokauszt ötletét így végsősoron a keresztények felelősek a náci vérengzésekért. Az érintett katolikus szervezetek bírósághoz fordultak, ahol a bíróság megállapította a vallási közösségéhez tartozók nyilvános rágalmazásának bűncselekményét és szankcionálta a tetteseket. A strasbourgi székhelyű EJEB másként látta a kérdést és kimondta, hogy *„a hatóságok megsértették az Egyezmény 10. cikkét, beavatkoztak a felperesek véleménynyilvánítás szabadságához való jogába,"* ezért az ítéleteket megsemmisítette és az államot kártérítésre kötelezte. Az ítélet alapja, hogy nem a vallásos érzületű embereket vagy a vallásos közösséget sértette emberi méltóságukban, hanem a vallási szervezetet fejének egy írására reagált, de nem volt gyűlöletkeltő és a nem vont kétségbe világos történelmi tényeket.

Az európai tendencia tehát az, hogy magát a vallást, az egyes attribútumokat, enciklikákat, kegytárgyakat lehet kritikával illetni, gúnyolni, de az emberi méltóságot nem lehet gyalázni. Ennek a kérdésnek hol húzódik a határa, azt nehezen tudjuk megmondani. Vannak olyan történelmi, vallási kérdések, melyeket szóban még közelíteni sem szabad. Ezek gúny tárgyává tétele hosszú börtönbüntetéssel járhat – az európai társadalmak egyetértő bólogatása mellett. Emellett vannak olyan vallási etnikai kérdések, melyeknek a gúnyolása manapság egyre divatosabb ám az európai jogalkotásnak nincs válasza erre, holott a sértettek egyre hangosabban követelik a változásokat.

Összességében láthatjuk, hogy a szólásszabadság, a lelkiismeret- és vallásszabadság a XXI. században egyre több kihívás elé állítja a nyugati civilizációt, amely számos kérdésben mintha saját maga által megélt civilizációs és kulturális kérdésekben sem lenne már biztos. A szólás szabadságjogának értékelésekor elbizonytalanodunk, a negatív vallásszabadságot követelőkkel szemben. A Pleasant Grove City-ügyben született „az állami szólásszabadság

doktrinája”[121] azt jelenti, hogy az állam által hozott döntések, kommunikációk, üzenetek is a szólásszabadság védelmét élvezik, amely az európai jogfelfogástól nagyon távol áll, hiszen az alapjogi dogmatika logikája szerint az államnak kell tartózkodni illetve bizonyos esetekben védeni a szólásszabadságot. Az államot mivel szuverén főhatalom és teljes közhatalom birtokában van, így nem szükséges semmilyen védelemben részesíteni: nincs, aki őt bármiben is veszélyeztetné. Az amerikai alkotmányos logika szerint az állam „identitásteremtő üzeneteket kommunikálhat”, amely az állami szólásszabadság körébe esik, így csak akkor eshetnek korlátozás alá, ha mások alapjogának lényeges sérelmével járnak.

7 A gyülekezési jog és az egyesülési jog, mint a véleménynyilvánítás politikai eszköze

Az egyesülési jog és a gyülekezési jog egymásból következő fogalmak, hiszen Kurt Lewin csoportdinamikai kutatásai[122] is rávilágítanak arra, hogy egy közösség szerveződésekor először gyülekezünk valamilyen vélemény mellett vagy ellen, majd a gyülekezésből a tres faciunt collegium elve alapján egyesülés jön létre.

7.1. Az egyesülési jog és a véleménynyilvánítás

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 20 cikke eleve összekapcsolja e jogokat, amikor kimondja, hogy *„minden személynek joga van békés célú gyülekezési és egyesülési szabadsághoz. Senkit sem lehet valamely egyesületbe való belépésre kötelezni”*.

Első generációs jogként egyfajta passzivitást várt el az államtól a polgár, hiszen az egyesülés vagy az attól való távolmaradás egyértelmű véleményalkotáson alapszik, ahogy a gyülekezés is. Az egyesülés természetesen polgári egyesületeket is jelenthet, de sokkal több annál, hiszen egy politikai állásfoglalás, véleményformálás, politikai párt alapítása egészen más jellegű és teljes egészében az egyesülés szabadságán alapul. Az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet, amely 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának kihirdetéséről szól, 22 cikkében kimondja, hogy *„mindenkinek joga van a másokkal való szabad társulásra, ideértve azt a jogot, hogy érdekei védelme céljából szakszervezeteket alakítson, illetőleg azokhoz csatlakozzon.”*[123]

Az Európai Unió Alapjogi Chartája 12 cikkében szintén összekapcsolja a gyülekezés és az egyesülés szabadságát, mikor kimondja, hogy *„mindenkinek joga van a békés célú*

gyülekezés szabadságához és a másokkal való bármilyen szintű, különösen politikai, szakszervezeti és polgári célú egyesüléshez, ami magában foglalja mindenkinek a jogát ahhoz, hogy érdekei védelmére szakszervezetet alapítson, vagy azokhoz csatlakozzon. Az uniós szintű politikai pártok hozzájárulnak az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánításához”.[124] Az Alapjogi Charta a nemzetközi egyezségokmányokhoz képest tovább megy, amikor rendkívül előremutatóan ebben a tárgykörben említi az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánítását is. Az Alaptörvény VIII. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *„mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában”*. Ez tehát az egyesülési és a gyülekezési jog összekapcsolódását és egymás fényében történő alapjogi értelmezését kívánják meg.

7.2. Az egyesülési jog és a véleményszabadság

Az egyesülési jog részletszabályai az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvényben került lefektetésre és itt kerül pontosításra, hogy az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog. Az egyesülési jog alapjogi jogosultjai azonban tágabb halmazt jelentenek, mint az egyesülési jog esetében, hiszen az egyesülési jog megillet minden a természetes személyt, valamint tevékenységük célja és alapítóik szándéka szerint a jogi személyeket, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteit is. A gyülekezési jog alapjogi jogosultjai viszont csak természetes személyek lehetnek. Az egyesülési jog címzettjei pedig minden állami szerv, amelyeknek ebben a tekintetben objektív alapjogvédelmi és intézményvédelmi kötelezettsége keletkezik.[125] Az egyesülési jog korlátait a civil törvény 3. § (3) bekezdése rögzíti, melyszerint *„az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdését – azaz senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására -, nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.”[126]*Mindehhez szorosan kapcsolódik és az Alkotmánybíróság 3/2019. (III. 7.) AB határozata dogmatikailag levezeti, hogy a 2012. évi C törvény 353/A. § (1) bekezdésében foglalt korlátozás nem szervezetek létrehozását vagy a szervezetekhez csatlakozás jogát tiltja, hanem pontosan meghatározott célra irányuló szervező tevékenységet. Ennek a szervező tevékenységnek a büntetni rendelése – a jelen határozatban az előzőekben kifejtett érvek alapján – nem alaptörvény-ellenes az Alaptörvény nullum crimen sine lege szabálya tükrében, sem az alkalmazott tényállási elemek indítványban állított határozatlansága miatt, sem a tényállás legitim

céljának az állított hiánya miatt. Nem korlátozza a Btk. 353/A. §-a a véleményszabadságot sem, minthogy az egyesülési jognak a védelmi köre nem terjed ki az olyan tevékenység végzésére, amelyet törvény tilt, és a jelen esetben ez a tilalom nem ütközik az Alaptörvénybe.[127]

A gyülekezési jogot nem minden ország jogrendszere vezeti le a véleménynyilvánítási szabadságjogából, de kétséget kizáróan oda tartozik. A gyülekezés szabadsága a választójoghoz, az egyesülési joghoz, az informáltsághoz való joghoz és a politikai véleménynyilvánításhoz szorosan kapcsolódik, melyek mind a szabad gondolat és véleménynyilvánítástól elválaszthatatlanok. Ebben a fejezetben röviden ezen a vonalon haladva szeretném a kérdést körüljárni.

A Tatár és Fáber kontra Magyarország ügyben[128] kimondásra került, hogy egy kétszemélyes performansz lehet a véleménynyilvánítási szabadság körébe eső megmozdulás és más elbírálás alá kell hogy essen, mint egy arra sétáló járókelő.

A történeti tényállás szerint *„2007. február 27-én a kérelmezők – egy általuk »politikai performence«-nak minősített esemény keretében, melyet az országban a 2006-os őszi tömegmegmozdulásokat követően szerintük kialakult általános politikai válság tett szükségessé – szennyes ruhákat teregettek egy, a budapesti Parlament köré vont kordonokhoz erősített kötélre. A kérelmezők nyilatkozata szerint e véleménynyilvánítás szimbolikus jelentése az volt, hogy »kiteregessék az ország szennyesét«. A kérelmezők pontosan 13 percet töltöttek a helyszínen, amely idő alatt válaszoltak néhány, a helyszínen megjelent újságíró által feltett kérdésre. Ezt követően a kérelmezők önként távoztak”*.[129]

Az ügyben eljáró Bíróság észrevételezi, hogy a kérelmezőket azért sújtották bírsággal, mert egy, a Parlamenttel szomszédos területen rövid időre különböző, „a nemzet szennyesé”-t jelképező ruhadarabokat tettek közszemlére. A Bíróság számára ez a cselekmény – amit a kérelmezők „performance”-ként írtak le – a politikai véleménynyilvánítás egyik formájának minősül. Az adott gyülekezésben résztvevő felek tehát sem a közrendet, sem a közbiztonságot nem sértettek, mások ellen gyűlöletre nem uszítottak, azonban politikai véleményt nyilvánítottak.

Az Alaptörvény VIII. cikke alapján mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez. Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Szakszervezetek és más érdek-képviseleti szervezetek az

egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.

A gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény szerint a gyűlés fogalma legalább két személy részvételével közügyben való véleménynyilvánítás céljából tartott nyilvános összejövetel.[130] A kulcsszó itt a közügyben való véleménynyilvánítás. A gyülekezési jog egyetlen törvényben szabott korlátozása – a bűncselekményt megvalósító gyűléseket ide nem értve -, hogy a gyűlést annak megtartását megelőzően legfeljebb három hónappal, és a felhívás előtt legalább 48 órával köteles bejelenteni az illetékes rendőrkapitányságnak – kivéve a spontán gyűléseket. Spontán gyűlés szervező nélkül kialakult olyan összejövetel, amelynek oka és célja az összejövetel pillanatában keletkezik – ahogy ezt az Alkotmánybíróság 3307/2020. (VII. 24.) AB határozatában kimondta: *„az Alkotmánybíróság értelmezése alapján, a bíróság végzése mintegy szinonimaként használja az ok, illetve cél fogalmakat, mint amelyek a spontán jelleg kialakulásának fogalmi elemei abban az értelemben, hogy a megvalósult demonstráció befejezése után kellett felmerülniük, mint új elemnek, ami indoka lehetett volna egy újabb tüntetésnek”*.[131]

A gyülekezés bejelentésének garanciális részletszabályai 26/2018. (IX. 27.) BM rendeletben kerültek lefektetésre,[132]amely rögzíti, hogy a bejelentő a bejelentést személyesen is megteheti és az esetleges hiánypótlást – jegyzőkönyv felvétele mellett – helyben is elvégezheti.

Az Alkotmánybíróság a 24/2015. (VII. 7.) AB határozatában rámutat arra, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdése két tiltó okot nevesít. E két korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban – a népképviseleti szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként – ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint – a közlekedés más útvonalon nem biztosítható esetkörében – a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek.[133] E tekintetben irányadó, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az Oya Ataman-ügyben a hatóságok számára a gyülekezés során tanúsítandóan előírt tűrési kötelezettséget a Patyi-ügyben a bejelentési eljárásra is kiterjesztette.[134] Ez az in dubio pro libertate elv megfogalmazását jelenti és azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányában, hogy a gyülekezések megítélésekor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak.[135]

7.3. A művelődéshez és az informáltsághoz való jog

A művelődéshez és az informáltsághoz való jognak abban a kérdésben van szoros összefüggése a véleménynyilvánítási szabadsággal és a gyülekezési joggal, hogy mindezen jogok a politikai vélemény kinyilvánításához szükséges elemek. A művelődéshez való jogban a tudomány szabadsága, a tanszabadság és a tanuláshoz való jog összegződik, ami képességet nyújt az alapvető folyamatok, esetleg bonyolult összefüggések, közéleti, politikai kérdések megértésében, illetve azokban való eligazodásban. Főszabályként a második generációs alapjogok a gazdasági szociális és kulturális jogok körében említjük kezdetben inkább szabadságként. Álláspontom szerint – melyet más jogirodalmi vélekedés is megerősít -,[136]hogy az elsőgenerációs polgári és politikai jogok tekinttében is erőteljes a kapcsolat, hiszen az esélyegyenlőség biztosítása egyebek mellett a mindenki számára hozzáférhető művelődésen át, az oktatáson, művészeteken és tudományokon keresztül vezet. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 27. cikke kimondja, hogy *„minden személynek joga van a közösség kulturális életében való szabad részvételhez, a művészetek élvezéséhez, valamint a tudomány haladásában és az abból származó jótéteményekben való részvételhez. Mindenkinek joga van minden általa alkotott tudományos, irodalmi és művészeti termékkel kapcsolatos erkölcsi és anyagi érdekeinek védelméhez”*. A közösség kulturális életében való szabad részvételhez való jogban benne foglaltatik a politikai jogok is, hiszen a politika a kultúránk szerves része. Alaptörvényünk XI. cikke kimondja, hogy Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Egyértelmű, hogy mind a jog értése, annak önkéntes követése és a vélemény szofisztikált kifejezése a művelődéssel szoros összefüggésben van. Ebben a tekintetben tehát a gyülekezés oka és célja az információhoz, az informáltsághoz és a művelődéshez való kötöttsége elvitathatatlan.

8. A médiapluralizmus, a sajtószabadság és véleménynyilvánítás összefüggései

A véleménynyilvánítás szabadságához szervesen kapcsolódik a médiaszabadság-sajtószabadság, melynek mérőfoka a médiapluralizmus és a sokszínű tájékoztatás szintje. Ha vizsgálódásunkat visszafelé tesszük, akkor elmondhatjuk, hogy ahol a médiaeszközök nem

kellően számban vannak jelen a médiapiacon, egysíkú a tájékoztatás – ha látszólag sajtószabadság van -, a számosság és színtelenség okán a vélemények egy kis része tud megjelenni, tehát a véleménynyilvánítás szabadsága sem lehet teljes.

8.1. A médiapluralizmus biztosítása

A médiapluralizmus biztosítása állami közfeladat, hogy a közvélemény tájékoztatása és informáltsága sokoldalú és szabad választásából következő lehessen. Fazekas János így foglalja össze a médiapluralizmus lényegét. *„A médiapluralizmus alapvetően az információkhoz való szabad hozzáférést jelenti, amely megköveteli a sokoldalú tájékozódás lehetőségét. Ez mindenképpen szükséges ahhoz, hogy az egyén – választási lehetőségei alapján – kialakíthassa saját álláspontját és meghozhassa saját döntéseit”*.[137] A médiapluralizmus kettős értelmezése – a belső és külső pluralizmus – annak köszönhető, hogy a médiarendszer alapjogi szempontból is kettős felületű. Egyfelől létezik az a belső terület, amelyben a médiatartalom-szolgáltató által kínált médiatartalom tekintetében a vélemények színes és legteljesebb skáláját várja el a médiafogyasztó. Másfelől a külső úgynevezett külső oldal, amely a médiarendszer egészét az összes platformot szemlézve ugyanazt a színes, széles tájékoztatási struktúrát keresi, mit a belső oldal esetében. A médiapluralizmus tekintetében Fazekas megemlíti, hogy mindez szervezeti szempontból is értelmezendő, hiszen az állam kötelezettsége etekintben is rendkívül komoly, akinek itt aktív szerepe van – ami az intézményvédelmi szempontokat illeti -, hiszen a médiamonopóliumok kialakulása elleni cselekvés mellett, a médiahatóságok politikailag kiegyensúlyozott felépítése is az állami feladatok körébe tartozik.

8.2. A médiapluralizmus kialakult modelljeinek rövid áttekintése

Antal Zsolt írja tanulmányában , hogy a *„demokratikus államokban a plurális médiarendszer megvalósításának – és ezáltal a tájékozódáshoz való jog kiteljesítésének – módjaira számos megoldás kínálkozik. Ugyanakkor van egy olyan fontos tényező, mely kettéosztja az ezzel a problémakörrel foglalkozó gondolkodók táborát. Ez a tényező pedig nem más, mint az állami beavatkozás, illetve annak mértéke, amelynek mentén a médiapluralizmus két főbb megközelítése alakult ki*”.[138] A két fő irányt pedig a rendszerint kibékíthetetlen ellentétben álló érdek között történő választásban kell keresni. Egyik a média, mint profitorientált üzleti vállalkozás, a másik a közszolgálati irány – mely utóbbi természetesen nem lehet profitérdekelt, de megfér szabályozott formában a profitszerző magatartás is.

A médiapluralizmus problémakörének, rövid feldolgozásához és modelljeinek bemutatásához – Antal Zsolt koncepcióját követve – Koltay András és Nyakas Levente munkáját vettem alapul,[139] amely ebben a tekintetben több koncepcionális modellt vázol fel. Mivel a tanulmány kereteit nem akarom tovább feszíteni, nem írom le részletesen az egyes modellek szerkezeti és működési mechanizmusait, csak címszavakban tekintem át.

8.2.1. A gazdasági modell

A gazdasági modell az a piacpárti és liberális megközelítésű modell, amelynek gondolati központjában a szólásszabadság és véleménynyilvánítás valamint a tájékozódás szabadsága az állam részéről az éjjeliőr állam modellben megvalósuló teljes passzivitásból indul ki, amely az egyén autonómiájának érvényesülésén és erős gazdasági alapokon nyugszik. A széles kínálat és versenymaximalizálás biztosítja azt a felületet, innovációt, amely létrehozza a gazdasági hatékonyságot és ez olyan önszabályozó környezetet állít fel, amely a legnagyobb bőséget és szabadságot adja a médiafogyasztónak és a médiatulajdonosnak is.[140]

8.2.2. A demokratikus modell

A demokratikus modell esetében, a tisztán piaci megközelítéssel ellentétben, alkotmányos alapú állami ellenőrzés és szabályozó rendszer szükséges. A demokratikus modell nagyobb hangsúlyt fektet az állampolgárok – mint médiafogyasztók plurális információkhoz való hozzáférésére, mint a médiaszolgáltatók és tulajdonosi köreik szabadsága, amelyet ténylegesen a piaci alapú szabályozatlan környezet képes kiteljesíteni a végletekig. Ebben a tekintetben számos tájékoztatási modell alakult ki. Az észak amerikai tájékoztatási modell, a deregulációs koncepcióból kiinduló piacpárti gazdasági modell, amely az állam teljes háttérbeszorítását és a piac alapú önszabályozást követi. A médiapluralizmus demokratikus megközelítését az ún. európai tájékoztatási modell testesíti meg. Az európai tájékoztatási modell inkább a közszolgálati média irányába mozdul el, amelyben minden tagállam nemzeti szabályozási környezetébe illeszkedő, társadalmi integrációra törekvő plurális modell aktív állami ellenőrző funkcióval és szerepvállalással. Összehasonlítva két rendszert alapjogi szempontból *„a demokratikus pluralista modellre épülő európai tájékoztatási modellt az ún. nyitott sokszínűség jellemzi, mely egyfelől »a különböző nézetek sokszínűségének jelentőségére hívja fel a figyelmet«, másfelől szemben az észak-amerikai tájékoztatási modellel nem a forrásokhoz, hanem a »gondolatokhoz való hozzáférésre helyezi a hangsúlyt«”*.[141]

8.3. Az állam intézményvédelmi feladatainak köre

Az első és legfontosabba a médiafogyasztók védelme, amely lényegileg alá- fölé rendeltséget jelent a szolgáltató és a fogyasztó között. Ez különösen a gyermekvédelmi kérdésekben kerül felszínre markánsan, de eleve a médiaműveltség emelését és a médiakultúra növelését jelentő műsorok, tartalmak valamint a károsnak ítélt, de nem jogellenes tartalmak visszaszorítását is e tárgykörben lehet megvalósítani. Ezeket a kérdéseket médiaigazgatás keretében lehet megvalósítani, amely egyre több kérdést vet fel, hiszen a *„szabályozásnak az is a feladata, hogy a szülőket megfelelő információkkal lássa el arról, hogy az egyes tartalmak milyen jellemzőkkel rendelkeznek. Azonban az elérhető televíziós csatornák számának növekedésével és a műsorkínálat megsokszorozódásával – amely a digitális televíziózás elterjedésével még inkább felgyorsult – a szülők egyre kevésbé képesek áttekinteni az óriási mennyiségű televíziós műsorkínálatot, és megfelelően felügyelni gyermekeik televíziózását, illetve médiahasználatát. A kiskorúak »tartalomfogyasztása« egyre inkább kikerül a szülői kontroll alól, és a gyermekek tényleges felügyelet nélkül maradnak”.[142]*

8.4. A versenyképes médiapiac koordinálása és fenntartása, mint állami feladat

Fontos ezen felül a versenyképes médiapiac koordinálás és fenntartása, mert a valódi és színes műsortartalmakat, a széles spektrumú tájékoztatást adó médiatartalmakat, a modern eszközökkel dolgozó médiaszolgáltatókat ez tudja megszólítani. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége az Alaptörvény I. cikke értelmében az alapvető jogok védelmeként az állam elsőrendű kötelezettsége. Egyértelmű hogy az állam aktív intézményvédelmi kötelezettségét jogalkotás révén valósítja meg és alapjogok esetében azt kizárólag törvényben teheti meg. Ebben a tárgykörben a jogalkotásnak olyan szabályozási környezetet kell alkotnia, amely egyfelől biztosítja az alapjogok érvényesülését, mind közjogi, azaz vertikális szinten, illetve a magánjogi, azaz horizontális jogviszonyokban is.

A versenyképes médiapiac elsődlegesen a véleménynyilvánítás szabadságát szolgálja, ám az nem járhat más alapjogainak sérelmével. Ennek okán a társadalom egyes, kiszolgáltatott és védtelen csoportjai alkotmányos alapjogainak védelme érdekében államnak beavatkozási kötelezettsége keletkezik. Ez főként a gyermekek védelme a média káros hatásaitól, amely megjelenhet a piaci alapú reklám tevékenyég illetve a tartalom elérhetőségének korlátozásában, korhatár-besorolási rendszerekkel, tartalomszűréssel, technikai eszközökkel,

forródrót-hálózatokkal létrehozásával. Ezen felül lényeges és fontos a médiaműveltség, a médiatudatosság emelése, melyről az Európai Bizottság már 2007-ben kiadott, a digitális környezethez igazodó médiaműveltség európai megközelítéséről szóló közleményt.[143] Ebben meghatározza, hogy médiaműveltség alatt *„a médiához való hozzáférésre, a média és a médiatartalmak különböző aspektusainak megértésére és kritikus szemmel való vizsgálatára, valamint a különféle kontextusokban megvalósuló kommunikációra való képességet”* érti.[144]

Az Európai Tanács következtetései a gyermekek védelméről a digitális világban 2011/C/372/04 c. dokumentum[145]meghatározza, hogy a tagállamok kötelesek a kiskorúak védelmét folytatni azáltal, hogy ösztönzik a gyermekekre, a szülőkre, a tanárokra és a gyermekekkel foglalkozó más személyekre kiterjedő tudatosságnövelő kampányok széles körű alkalmazását. Ezen felül a fokozni szükséges az online biztonsággal és médiaműveltséggel kapcsolatos oktatást az iskolákban, valamint a kisgyermekkori nevelést és gondozást biztosító intézményekben. A tagállamok ösztönözzék az online médiatartalom szolgáltatóit, az internetszolgáltatókat, a közösségi hálózatépítő oldalakat és az online vitafórumokat arra, hogy szolgáltatásaik kialakításánál teljes mértékben vegyék figyelembe a kiskorúak védelmét, valamint a kiskorúaknak szánt színvonalas és megfelelő tartalmak fejlesztését és minősítését, valamint az azokhoz való hozzáférést. A Tanács az államok részére előírja, hogy az önszabályozó besorolási rendszereket, mint például a PEGI és a PEGI online széleskörű alkalmazását támogassák mind az online és offline videojátékokra.

8.5. A médiatartalom és a médiapluralizmus között lévő alapjogi kapcsolat

A médiarendszer nyilvánvalóan piaci alapon képes a leghatékonyabban és a legszélesebb műsorspektrummal, tartalommal megjelenni. Az állam etekintetben leginkább tűrésre kötelezett, hogy a médiapiac önálló fejlődését elősegítse. Tehát *„olyan szabályozási és jogalkalmazási környezetet kell kialakítani, amely a műsorszolgáltatóknak vonzóvá teszi az adott környezetet”*.[146] A nehézkes és más államoktól alapvetően eltérő szabályozás egyfelől sértheti az szabad szolgáltatások uniós elvét, másfelől műsor- és, médiaszolgáltatók elvándorlásával csökken a médiapluralizmus, amely végső soron a véleménynyilvánítás szabadságához szükséges eszközök csökkenését is jelenti – csökkentve a médiafogyasztó választási lehetőségét. Mivel az Európai Unióban a műsorszolgáltatók tekintetében a származási ország elve érvényesül, vagyis a szolgáltatók bármely tagállamban letelepedhetnek és onnan bármely tagállam területére nyújthatnak szolgáltatást azon állam

szabályai szerint, amely esetükben a származási országnak minősül, el kell kerülni a médiaszolgáltatások kétszeres ellenőrzését, illetve elérendő cél, hogy hogy a fogadó állam biztosítsa a más tagállamból érkező adás vételének szabadságát. Erre figyelemmel az állam nem alkalmazhat olyan eszközöket, amelyek arra késztetik a médiavállalkozásokat, hogy kényszerűen más állam így az Európai Unión belül más tagállam joghatósága alá helyezzék magukat.[147]

A médiarendszer piaci működéséből azonban több olyan tényező is következik, amely a médiafogyasztóra nézve nem csupán előnyöket hordozhat, hanem hátrányokkal is járhat. Például a kiskorúak védelme a káros és jogellenes médiatartalmaktól, illetve kiszolgáltatott személy megalázása – egyebek mellett – médiafelületeken.

8.6. A média tartalmi szabályozása a kiskorúak védelmében

A színes és sokirányú műsorszerkezet alapvető oka a számtalan piaci alapú és más információs igény, amely önmagában nem jogellenes, de a kiskorúak személyiségfejlődésére káros hatással lehet. Az állam ezen kötelezettségét – az Alkotmányban foglaltakon túl – számos nemzetközi dokumentum is megalapozza. Ezek között elsődleges a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény – kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény. Az Egyezmény 13. cikke rendelkezik a gyermek véleménynyilvánításának szabadságáról, amely jog magában foglal mindenfajta tájékoztatás és eszme határokra tekintet nélküli kérésének, megismerésének és terjesztésének szabadságát, legyen az szóban, írásban, nyomtatásban, művészi vagy bármilyen más, a gyermek választásának megfelelő formában. Ezen felül az Egyezmény 17. cikke szerint a részes államok elismerik *„a tömegtájékoztatási eszközök feladatának fontosságát, és gondoskodnak arról, hogy a gyermek hozzájusson a különböző hazai és nemzetközi forrásokból származó tájékoztatáshoz és anyagokhoz, nevezetesen azokhoz, amelyek szociális, szellemi és erkölcsi jóléte előmozdítását, valamint fizikai és szellemi egészségét szolgálják”.[148]*

Az Európai Parlament és a Tanács 2010. március 10-i 2010/13/EU Irányelve preambulumának 60. pontjában és 27. cikkében is hangsúlyozza a kiskorúak védelmének szükségességét, jelentőségét és lehetséges eszközeit. [149]

A gyermekek védelemhez való alkotmányos joga az Alaptörvény a „Szabadság és felelősség” című fejezetének XVI. cikkében is megjelenik, melyszerint *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”*.[150]

A piaci alapú rendszerek a profitvezéreltek, önmaguk korlátozása nem életszerű, ennek okán a társadalom és különösen a kiskorúakra a károsnak ítélt tartalmakat az Alkotmánybíróság szerint el kell zárni a sérülékeny csoportok elől. Ennek keretében a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatban a taláros testület áttekintette és bizonyos pontokon felülbírálta a 2010. évi CIV. a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól (médiaalkotmány, Smtv.) szóló jogszabályt a kiskorúak védelmére vonatkozóan. Meghatározta, hogy a kiskorúak védelmének Alkotmányon alapuló állami kötelezettsége „verseng" a sajtószabadság alapjogával. A kiskorúak védelme tartalmilag végső fokon a „közerkölcsön" alapul, amelynek fogalma és tartalma tértől és időtől függő. Az Alkotmánybíróság ezen felül kimondta, hogy az Smtv. által a kiskorúakat védő szabályozás[151] alkotmányosságát annak figyelembevételével kell megítélni, hogy ez a korlátozás más természetű, mint a fentiekben vizsgált tilalmak.

A jogalkotó a kiskorúakra káros tartalmakat – a lineáris médiaszolgáltatásban megjelenő legszélsőségesebb esetek kivételével – önmagukban nem minősíti jogsértőnek, csupán közzétételük módját korlátozza akként, hogy a kiskorúak – lehetőség szerint – ne találkozhassanak ilyen tényezőkkel. A médiatartalmak szerkesztői elé állított – tartalmi és formai – korlát alapvetően a közerkölcs által megalapozott, annak speciális, de konkrétan nevesített formája. Alkotmányos alapját a kiskorúak iránti értelemszerűen fennálló szülői felelősség mellett az az előírás adja, amely szerint az állam köteles részt vállalni a kiskorúak megfelelő testi, szellemi fejlődéséhez szükséges védelem és támogatás biztosításában.[152] A joggyakorlat kialakításában fontos bírósági határozatként a Legfelsőbb Bíróság is kimondta, hogy „Tilos az olyan reklám közzététele, amely a gyermek és fiatalkorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésére károsító hatással járhat".[153]

8.7. A reklámtevékenység és a véleménynyilvánítás alkotmányos összefüggései

A reklám tevékenységre vonatkozóan az Alkotmánybíróság több esetben is vizsgálta a kereskedelmi, gazdasági reklámtevékenység alkotmányos megítélésének kérdéskörét.[154] A kereskedelmi szólások alkotmányos megítélésére vonatkozó gyakorlatát elsődlegesen az egyes gazdasági reklámtörvények rendelkezéseinek vizsgálatára alapozta, amely szabályozások kiterjedtek a reklámozón és a reklám szolgáltatóján kívül a reklám közzétevőjére is – ideértve a reklámokat közzétevő sajtótermékeket is. Az Alkotmánybíróság az eddigiekben a sajtótermékek – mint a reklám közzétevői esetében is indokolhatónak minősítette a szabad kommunikáció – hatóság útján történő korlátozását a kereskedelmi és gazdasági célú közlések tekintetében. az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a világhálón

elérhető sajtótermékek ebben a tekintetben is osztják a nyomtatott sajtótermékek jogi sorsát.[155]

Gellén Klára írja, hogy a reklámkorlátok célja a gyermekek fizikai erkölcsi és értelmi károsodásának megelőzésén túl az is, hogy a reklám ne használja ki a gyermekek természetes hiszékenységét.[156] Az utóbbi években egyre inkább bevett gyakorlattá vált, hogy az elsősorban gyermekeknek szóló műsorszámok környezetében kifejezetten az általuk fogyasztott termékek reklámjait sugározzák. Szigorúbban kell szabályozni a gyermekeknek szánt reklámokat, mivel a gyermekek életkoruknál fogva hiszékenyebbek, könnyen befolyásolhatóak, ezért kiszolgáltatottabbak a rádióban és a televízióban bemutatott reklámokkal szemben. Ez ugyan még nem indok arra, hogy a reklámok minden hatásától védeni kelljen őket, az viszont alapvető elvárás, hogy az ilyen reklámok körültekintő gondossággal kerüljenek közzétételre. Abban konszenzus alakult ki, hogy a gyermekek – életkori sajátosságaikból következően – 8 éves kor alatt védtelenek a reklámhatásokkal szemben, mivel még nem tudnak különbséget tenni a reklámok és a többi műsorszám között, azaz nincsenek tudatában annak, hogy reklámot látnak.[157]

8.8. A jogellenes és a káros médiatartalom alapjogi vetülete

A jogellenes vagy illegális közlések – melyek lehetnek reklámtartalmak is – nem élvezhetik az alkotmányos törvényi védelmet, mert nem tartoznak a véleménynyilvánítás szabadságának körébe. A jogellenes tartalmak előállítása közzététele és az ahhoz való hozzáférés a társadalom minden tagja számára tilos, függetlenül a címzettektől, a tényleges fogyasztó életkorától, vagy a hozzáférés módjától. Ennek oka az, hogy a jogellenes tartalmak az egyén és a közösség egészének alapvető érdekeit, normáit sértik, tehát a társadalomra veszélyes hatásúak.

Ezzel szemben a károsnak minősített tartalmak a véleménynyilvánítás szabadságának körén belül maradnak és élvezik az alkotmányos védelmet, hiszen nem jogellenesek. Szabadon közölhetők és terjeszthetők, megfelelő beszámítási képességgel rendelkező felnőttkorú személyek döntési szuverenitását meghagyva a jog belátásukra bízza, hogy mit tartanak károsnak és mit nem. Az ilyen tartalmak tehát terjeszthetők, és szabadon hozzáférhetők – kivétel ez alól a kiskorúak csoportja, akik számára mindez nem kívánatos. A nemkívánatosnak, ártalmasnak minősülő tartalmak elsősorban tehát a kiskorúakra gyakorolt hatásukat tekintve minősülnek annak, mert károsan befolyásolhatják a fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésüket. Ezen felül lehetnek olyan káros tartalmak, melyek az időskorúakat érintik negatívan, ezek azonban legtöbbször illegálisak is. Ilyenek az árukapcsolt

egészségügyi termékeket reklámozó és forgalmazó tartalmak. Ezek esetében médiahatósági vagy versenyfelügyeleti közbeavatkozás szükséges. A kiskorúakat tekintve azonban számos olyan terület létezik, amelyeknek megjelenítése nem illegális, de rájuk nézve súlyosan személyiségromboló lehet. Ezt úgy kell megoldani, hogy az általános tilalom helyett – amely aránytalan a véleménynyilvánítási szabadságkorlátozást jelentene -, inkább a kiskorúak elől legyenek elzárva oly módon, hogy a felnőttek továbbra is akadálytalanul hozzáférhessenek. A kiskorúakra káros tartalmak körébe sorolják többek között az erőszakos, a félelemkeltő és a szexuális tartalmakat, a trágár nyelvhasználatot valamint a kábítószer és az alkoholfogyasztás megjelenítését, melyek a kiskorú személyeknek az Alaptörvényben meghatározott egészséges személyiségfejlődésüket biztosító jogi környezet szövetét sértik fel több ponton is.

A médiapluralizmus megteremtésére és fenntartására vonatkozó állami alkotmányos intézményvédelmi kötelezettség tehát az államnak olyan kettős kötelezettsége, amelyben egyfelől passzívan engedni köteles a médiavilágának sokszínű fejlődést annak érdekében, hogy az egyének véleménynyilvánítási szabadsága és az szükséges instrumentumok pl. szabad és kiegyensúlyozott médiastruktúra, sajtó és művészi, valamint ehhez kapcsolódó más szabadságjogok kiteljesedhessenek. Másfelől a versenyképes médiapiac felépítésének aktív intézményvédelmi követelménye, mely azt jelenti, hogy az államnak a médiaszabályozás kialakítása során olyan szabályozási és jogalkalmazási környezetet kell teremtenie, amely a műsorszolgáltatók számára alkalmas működési környezetet biztosít, lehetővé téve a médiarendszer használatát – mint instrumentumot -, az alapjogi jogosultak számára.

A véleménynyilvánítás szabadságának kiteljesedéséhez szükséges elengedhetetlen médiarendszer pluralizmusa – mint külső feltétel -, valamint a médiatartalmak pluralizmusa – mint belső feltétel -, amelyek viszont az egészséges piaci verseny függvényeiként léteznek. Ez szorosan kapcsolódik az alkotmányos állami célokhoz, illetve az állam jogalkotási és szabályozási mechanizmusához. Alkotmányos szempontból közelítve a kérdéshez leszögezhetjük, hogy ma Európában a véleménynyilvánítás szabadságának legteljesebb megvalósításához szükséges médiapluralizmus kialakításának legjobb eszköze a minőségi közszolgálati kommunikáció lehet. Ennek központi gondolati magva szorosan az alapjog jogosultjának pontos, színes tájékozódási és tájékoztatási érdekeit szolgálja. Míg a piacelvű modellben a tájékoztatás – még ha látszólag színes is -, érdemi és pontos információhoz jutás lehetősége súlyosan beszűkülhet, ha a médiatulajdonos piaci érdekei úgy kívánják.

Alkotmányos demokráciákban az államnak nincs meg az a lehetősége, hogy a piaci alapú médiarendszert, illetve annak külső és belső pluralizmusát politikai és más célból szűkítse, monokrómmá tegye, hiszen informálódási lehetőségét szűkítve az alapjogok jogosultjainak alkotmányos jogsérelmet idéz elő.

9. Véleménynyilvánítás szabadságának korlátai

Kiindulópontként deklarálnunk kell, hogy alkotmányjogi szempontból *„[a]z Alkotmány dogmatikai rendszerében az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az alapjogi katalógus élére helyezte, s közvetlenül mögé a vélemény-szabadságot, a kettő viszonyában pedig általában a szükségességi-arányossági teszt alapján foglalt állást.”*[158] Emellett azonban az Alaptörvény rögzíti, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére, nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére.[159]

A fentiek alapján a véleménynyilvánítás korlátai az emberi méltósághoz való jog sérelme. Az Alkotmánybíróság által kimunkált joggyakorlata alapján leszögezhető, hogy valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében lényeges és eldöntendő kérdés, hogy egyes alapjogok kollíziójának esetében milyen szempontok alapján lehet – lehet-e egyáltalán – korlátozni bizonyos jogokat. Az élethez és az emberi méltósághoz való jogot nem lehet korlátozás alávonni így ebből kiindulva, más alapjogok, amelyek ezeket sértenék, természetesen korlátozás aláeshetnek. A véleménynyilvánítás – mint anyajoga a kommunikációs alapjogoknak -, illetve az ebbe a jogcsoportba tartozó sajtószabadságnak is ebben a vonatkozásban kiemelt jelentőséggel bír, hiszen nyilvánvalóan komoly sérelmeket okozhat egy politikai szereplőnek az ellentétes politikai vélemény megjelenítése a sajtó révén

Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett az alkotmányos szabályokból következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a

véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat tárgya a véleménynyilvánítási szabadságnak a büntetőjog eszközeivel történő korlátozása, az alkotmányosság megítélésénél érvényesülnie kell a büntetőjog egész rendszerére vonatkozó alkotmányos követelményeknek is. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy *„a vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely intézmény közvetítésével véd, s a legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (például a köznyugalom). A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi”.*[160] Későbbi meghatározásában az Alkotmánybíróság finomhangolta gyakorlatát és kimondta, hogy *„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy nem ellentétes az Alkotmánnyal a hatóság vagy a hivatalos személy becsületének vagy jó hírnevének büntetőjogi védelme. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás köre azonban a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb, mint más személyeknél”.*[161]

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban fokozott alkotmányos védelmet élveznek az olyan értékítéletek, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzóak és felfokozottak. A demokratikus jogállam állami és önkormányzati intézményeinek szabad bírálata, működésük, tevékenységük kritikája – még ha az becsületsértő értékítéletek formájában történik is – a társadalom tagjainak, az állampolgároknak olyan alapvető alanyi joga, amely a demokrácia lényegi eleme. A demokrácia intézményrendszerének kiépülése és megszilárdulása idején – amikor még nem gyökeresedett meg a közügyek kulturált megvitatása – sincs olyan alkotmányos érdek, amely indokolná az értékítéletek közlésének korlátozását a hatóságok és a hivatalos személyek védelmében. A társadalom békéjének, demokratikus fejlődésének védelme nem igényli a büntetőjogi beavatkozást a hatóságok, hivatalos személyek tevékenységének, működésének olyan kritikájával, negatív megítélésével szemben sem, amely becsületsértő, gyalázkodó kijelentések, magatartások formájában nyilvánul meg. Jelen esetben is érvényes a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban elfoglalt azon álláspont, miszerint paternalista hozzáállás büntetőjogi büntetésekkel formálni a közvéleményt és a politikai stílust (ABH 1992, 180.). A 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító,

híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan. A büntetődogmatika szabályaiból következően esetleg azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.

9.1. A korlátozó tényezők csoportosítása

A demokratikusan szerveződő államokban Halmai Gábor által kidolgozott elmélet alapján[162] négy csoportba foglalhatók a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó tényezők:

- az álam biztonságának védelme a társadalom abszolút védelme okán
- a közrend, közerkölcs védelme és a kiskorúak védelme
- a sérülékeny kisebbségek – a faji, etnikai, vallási nemzetiségi csoportok védelme
- a magánszféra védelme, szerzői jogok védelme, a becsület, a jóhírnév védelme valamint az adatok védelme.

9.1.1. Az állam biztonságának kérdése

Az állam biztonságának kérdése összefügg a politikai beszédek korlátozásával, azért erre a korlátozás rendkívül szűk módon alkalmazható és csak állambiztonsági szempontból lehetséges. Ide kapcsolódik az állami nemzeti- és az önkényuralmi jelképek, szimbólumok használatára vonatozó szabályrendszer megsértése. Ennek egyik eklatáns példája volt Vajnai kontra Magyarország ügy,[163] amelyben az Emberi Jogok Európai Bírósága több alkalommal elítélte a Magyar Államot, amiért Vajnai Attilát korábban szankcionálta vörös csillag nyilvános viselésért.

9.1.2. A közrend, közerkölcs védelme és a kiskorúak védelme

A közrend, közerkölcs védelme és a kiskorúak védelme szintén megalapozza a szólásszabadság korlátozását. Általában konszenzus övezi azt az állítást, hogy a média és a sajtószabadság valamint a véleménynyilvánítás korlátozása a kiskorúak érdekében megtörténhet, akár büntetőjogi eszközökkel is. A gyermekek életkori sajátosságuk miatt különösen érzékenyek és védtelenek a médiatartalmakkal szemben. Könnyen befolyásolhatók, mert még nem rendelkeznek elég tapasztalattal azok megértéséhez. Hiányzik belőlük a kritikai képesség és rendszerint a valóság és a fikció közötti

különbségtételhez szükséges tapasztalat, így a médiatartalmakat, illetve a média által közvetített üzeneteket nem képesek megfelelően kezelni, értelmezni.[164] A korlátozás, illetve a büntetőnormák alkalmazásához szükséges és arányos mérték megállapításához az Alkotmánybíróság a kérdést megvizsgálta és a következőket mondta ki:[165] egyfelől a vizsgálathoz abból kell kiindulni, hogy *„a büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek. Az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges”*.[166] Garzuly Éva szerint *„büntetőjogi büntetésekkel a közvéleményt nem kell és nem is lehet korlátozni. Sokkal nagyobb visszatartó hatással van (vagy lehetne) az ilyen kifejezést használókra, ha azzal kell(ene) számolniuk, hogy a velük szemben indított polgári peres eljárás eredményeként nagy összegű – a régebbi szóhasználattal ún. nem vagyoni kártérítést, vagy ahogy a jelenleg hatályos Polgári Törvénykönyv fogalmaz – sérelemdíjat kell(ene) fizetniük”.*[167]

Az Alkotmánybíróság arról is rendelkezik, hogy *„[v]alamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak”.*[168] A határozat arról is véleményt mond, hogy a gyűlöletkeltés esetében a történelmi és jelenkori tapasztalatok figyelembevétele elengedhetetlen, mivel ezek a megnyilvánulások akadályozzák, hogy az emberek bizonyos közösségei harmonikus kapcsolatban éljenek más csoportokkal. Ez, növelve egy adott, kisebb vagy nagyobb közösségen belüli érzelmi, szociális feszültségeket, szétszakítja a társadalmat, erősíti a szélsőségeket, az előítéletességet, az intoleranciát, ellenben csökkenti a plurális értékrendet és a különbözőséghez való jogot elismerő, toleráns, multikulturális, az emberek egyenlő méltóságának elismerésén alapuló, a diszkriminációt értékként el nem ismerő társadalom kialakulásának esélyét.

9.1.3. kisebbségek védelme

Gyűlöletbeszédnek tekinthetjük mindazon kifejezéseknek összességét, amelyek fajgyűlöletet, idegengyűlöletet, antiszemitizmust, vagy más intoleráncián alapuló, így különösen az agresszív sovinizmuson, etnocentrizmuson, valamint a kisebbségekkel bevándorlókkal és bevándorolt ősökkel rendelkező személyekkel szembeni intoleráncián alapuló gyűlöletet terjeszt, szít, hirdet vagy igazol.[169]

A véleménynyilvánítás szabadságának egyik neuralgikus pontja a gyűlöletbeszéd kérdése. Török Bernát szerint *„a médiaszabályozás nagy változást hozott a gyűlöletbeszéd elleni médiahatósági fellépést megalapozó tilalmakban. Ez a változás annak ellenére nem kapott kellő hangsúlyt, hogy a korábbi évek jogalkalmazása e téren a szóláskorlátozások gazdag gyakorlatát alakította ki”*. [170] A gyűlöletbeszéd fogalmának meghatározásához az Alkotmánybíróság részéről már idézett 30/1992 (V. 26.) AB határozatban foglaltak alapján érdemes közelíteni melyszerint a gyűlöletbeszéd során két különleges emberi jog feszül egymásnak. Egyfelől a véleménynyilvánítás szabadsága, másfelől a gyűlölettel érintett személy vagy csoport emberi méltósága. Az ECRI számos javaslatot fogalmaz meg gyűlöletbeszéd témában,[171]amelyhez az Alkotmánybíróság is kapcsolódik.[172] A 18/2004 AB határozat kimondja, hogy *„nem a véleménynyilvánítási szabadságával él, hanem gyűlöletre uszít az, aki – erőszakos cselekedetre,ilyen magatartás vagy tevékenység kifejtésére hív fel, akkor ha a veszély nem csupán feltételezett, hanem a veszélyeztetett jogok konkrétak, és az erőszakos cselekedet közvetlenül fenyeget.”* A büntetőjogi dogmatika szerint a közvetlen veszély kérdésköre, időben és pontosan meghatározható, az élet testi épség fenyegetésére alkalmas cselekmény, amelyhez a gyűlöletbeszéd, mint tényálláson kívüli részesi magatartás kapcsolódik, melyet a jogalkotó sui generis tényállássá minősített át, melynek jogi tárgya a személyek csoportjai ellen irányuló előítéletektől mentes, mindenki számára egyenlő megbecsülést és emberi méltóságot biztosító közhangulat, és ennek háborítatlanságához fűződő köznyugalom.[173] A bűncselekmény fontos eleme a nyilvánosság, ezért az elkövetési magatartás kifejtése csak nyilvánosság előtt lehetséges, ott azonban rögtön befejezetté válik. Tettesként minden – az alannyá-válás feltételeinek megfelelő – személy szóba jöhet, s nem minősül mentő körülmények az sem, ha az uszítással támadott csoport egy tagja követi el a bűncselekményt. Ha a bűncselekmény nyomtatásban megjelentetett újságcikk révén valósul meg, akkor a cikk szerzője és a lap főszerkesztője társtettesként felelnek. Elektronikus sajtómegjelenés esetén a cikk szerzője, adminisztrátora és akár a szolgáltató is felelősségre vonható.

9.1.4. A magánszféra védelme

Ebben a tárgykörben is a büntetőjogi védelem körén belül található alkotmányos értékek megsértését jelentő bűncselekmények, a személyiségi jogok,[174] a rágalmazás, becsületértés,[175] illetve a szerzői jogok[176] megsértése okán lehet és kell korlátozni a véleménynyilvánítást, mint alapvető szabadságjogot. Ezen korlátok átlépés polgári és büntetőfelelősséget keletkeztet. A magánszféra védelme a közhatalmat és az állami tisztséget betöltők esetében eltér, mert ezen személyi kör esetében a véleménynyilvánítás szabadsága szűkebben korlátozható, mint az átlag polgároké. Ebben a kérdésben számos határozatot találhatunk az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatából, melyek egy irányba mutató joggyakorlat fejlődést jelentenek és ez természetesen hatással volt Magyarország alkotmányos jogfejlődésére is.[177]

Az Alkotmánybíróság 3333/2018 (X. 26.) határozatában visszautalva a korábbi joggyakorlatára, és rögzítette, hogy *„vizsgálandó kérdés, hogy az indítványozó által tett kijelentések értékítéletnek vagy tényállításnak minősülnek-e.”* […] Ezen felül a hivatali tevékenység gyakorlásával összefüggésben, *e minőségében érintő véleménynyilvánítás megítélésére is a fentiekben citált alkotmánybírósági határozatokban meghatározott – magasabb tűrési kötelezettséget előíró – mérce az irányadó.*[178] […] *„A »közhatalmat gyakorló személyeket és a közszereplő politikusokat is megilleti a személyiségvédelem, ha az értékítélet a személyüket nem a közügyek vitatása körében, nem közéleti tevékenységükkel, hanem magán- vagy családi életükkel kapcsolatban érinti«. Másrészt meg kell hajolnia a szólásszabadságnak az emberi méltóság előtt akkor is, amikor a megfogalmazott vélemény nem pusztán nevesített személyiségi jogokat sért, hanem – az érintett személy ember mivoltának semmibevételével – az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusába ütközik”*.[179]

9.2. A korlátozhatósági mércében meglévő különbözőségek.

A véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság és korlátozása általánosságban összekapcsolódik, hiszen ha a megjelenített vélemény súlyosan alapjogsértő, akkor a megjelenítéshez használt eszközök, így a sajtóban, a művészi kifejezőeszközökben megjelenő tartalom is súlyosan jogsértő lesz ezért a véleménymegjelenítő instrumentumok is korlátozás alá eshetnek. Ilyen eszközkorlátozás a sajtó esetében a cenzúra, amely előremenő hatállyal ellenőriz és megakadályozza a sajtótermék nyilvánosságra kerülését.[180] A sajtótermékek megjelenését érdemben befolyásolhatja a szűkös kapacitások elosztására vonatkozó

döntések, melyek nem minősülnek cenzúrának. Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság a megfogalmazta,[181] hogy a kapacitások kihasználtságára vonatkozó döntéskor az értékelési szempontoknak törvényben szabályozottnak kell lenniük és a nyilvánosság számára világosnak és átláthatónak rendszerben kell zajlaniuk. szintén nem minősül cenzúrának, ha a hatóság vagy bíróság utólag ellenőrzi a sajtóterméket.

9.3. A korlátozhatósági mércék differenciáltságának indokai

Az Alkotmánybíróság egy határozatában[182] kimondta, hogy akár egy gyengébb alkotmányos védelemben részesülő kereskedelmi szólás összefonódhat a közügyek megvitatásával, ezért korlátozásakor körültekintően kell eljárnia a jogalkotónak. A másik terület a differenciált korlátozási mérce alkalmazására, a technológia hatása. A webes kommunikáció jelentősen módosított az vélemény- és az adatnyilvánosság korábban kialakult és megszokott rendszerét. Udvary Sándor írja, hogy *„a nyilvánosság alapvető struktúrájában az elmúlt egy évtizedben bekövetkező és napjainkban is egyre gyorsuló ütemben végbemenő kvantitatív és kvalitatív változások, a technológia következtében átalakuló kommunikációs tér jelentékeny hatással bír a szólás- és sajtószabadság érvényesülésére, lényegesen meghaladva a változásoknak a folyamat kezdetén prognosztizált mélységét”.*[183]

A XXI. századra nem csupán az online hírportálok – sok esetben az offline világ meghatározó médiumainak online kiadásai, „klónjai” -, hanem a többnyire a társadalomban alulról szerveződő, magánkezdeményezésként működtetett fórumok működtetői, (a blogszféra és a közösségi média) is meghatározó szereplői a hír- és tájékoztatási versenynek, sőt releváns versenytársaivá váltak a hagyományos nyomtatott lapoknak és az offline (lineáris) médiaszolgáltatásnak. Az interneten zajló kommunikációnak ugyanakkor számos, különböző megjelenési formája azonosítható, sőt az egyes közlések alkotmányossági szempontból más-más megítélés alá tartoz(hat)nak. A szabályozásnak ebből fakadóan szükségszerűen differenciált megközelítést, a korlátozhatóság különböző mércéit kell alkalmaznia: [184]

Amint azt az Alkotmánybíróság is leszögezi *„az internet mint kommunikációs csatorna az emberi kommunikáció egyre változatosabb formáinak lehetőségét teremti meg, amely formák közül egyre több nyilvánvalóan nem sorolható be a tömegkommunikáció fogalmi körébe, így ezekre nem irányadók a sajtó szabályozásánál meghatározó szempontok”*.[185]A korlátozhatósági mércék alkalmazásának mélysége és differenciáltságának megközelítése tehát a sajtó által közvetített objektív és szubjektív vélemény által elszenvedett vagy a jövőben megtörténő alapjogi jogsérelem mélysége és tárgyi súlya a címzett – akár természetes személy, vagy csoport, illetve maga a társadalom – vonatkozásában. A szólás-

és a véleménynyilvánítás külön kezelése, azaz a sajtószabadságot, önálló entitásként alapjogi instrumentumokkal felruházni lehetséges: *„vagyis ha a két jogot eltérőnek tekintjük, akkor hozzájuk eltérő részjogok és kötelezettségek kapcsolódhatnak”*.[186] A kérdésnek van létjogosultsága, mert ahogy Koltay fogalmaz – *„a média Európában speciális tartalmi szabályozás alá esik (pl. gyűlöletbeszéd, gyermekekre káros tartalom korlátozása, emberi méltóság védelme, kereskedelmi kommunikáció korlátozása), fokozott szerephez jut a szerzői jogi szabályozás, korlátozott a piacra lépés és a túlzott piaci befolyás megelőzése érdekében a tulajdonlás, léteznek must carry és must offer szabályok, a műsorkvóta-szabályok értelmében meghatározott mennyiségű európai (és egyes államokban nemzeti) tartalmat kell közzétenni, és szintén számos állam írja elő a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségét, valamint elismeri a válaszadási jogot”*.[187]

10. Összegzés, de lege ferenda

A véleménynyilvánítás szabadságának kérdése a XXI. század egyik legkomolyabb jogi kihívásainak egyike. A határokon átívelő online felületeken azonos időben számos joghatósági térben megjelenő ellenőrizhetetlen információtömeg, a darkweben elhelyezett – bűncselekményt megvalósító gyűlöletbeszédek, jogellenes és káros tartalmak révén keletkezett kihívások mellett a nyugati társadalmat sújtó civilizációs problémák kiéleződése is megoldásért kiált. A technológiai óriás cégek által alakított új jogréteg látszólag megállíthatatlanul halad az internet logikájára épülő centralizált koncentráció felé, amelyben minden kérdést egyféle logika szerint döntenek el, számos ügyben gyakorlatilag visszavonhatatlan cenzúrát alkalmazva. Ezek a technológiai társaságok pénzügyi szempontból is vetekednek, illetve jócskán meg is haladják egyes államok pénzügyi lehetőségeit és már csupán egyetlen lépés választ el a nemzetközi eredeti vagy származékos jogalanyiság elnyerésétől, amikoris egy „tech óriás” azonos nemzetközi megítélés alá eshet egy szuverén főhatósággal, saját népességgel és területtel rendelkező állammal. Több milliárd ember véleménynyilvánítási szabadságjogára gyakorolt hatás akkora hatalom, amelynek mértékét szerintem még senki nem látja be. A hagyományos demokratikus értékek talaján felnövekedett alapvető emberi jogok és nemzeti alkotmányokban rögzített alapjogi katalógusok értéktartalma is ennek megfelelően átalakulóban van.

A tanulmányban említett néhány jogeset is jól példázza, hogy a véleménynyilvánítás, sajtó vagy a szólás szabadsága, a vallás és lelkiismereti szabadság, a művészi önkifejezés, a tudomány szabadsága, politikai szabadságjogok – a pártalapítás joga, a választáshoz és a választhatósághoz való jog, a gyülekezés és az egyesülés szabadsága -, olyan értékek,

melyeket általában a helyi ismeretek és organikus jogfejlődés talaján lehet értelmezni. Egy nemzetközi térben mozgó erősen profitorientált gazdasági társaság a jelenlegi információtechnológiai térben nehezen tud minden jogrendszerben elfogadható döntést hozni. Az Európai Unió Tanácsának 2008/913/IB a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről szóló kerethatározatának 1. cikke kimondja, hogy a (1) Minden tagállam meghozza a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a következő szándékos cselekmények büntetendők legyenek:

„a) nyilvánosság előtt erőszakra vagy gyűlöletre uszítás faji, bőrszín szerinti, vallási, származás szerinti vagy nemzeti, illetve etnikai hovatartozásuk alapján meghatározott személyek csoportjával vagy e csoport valamely tagjával szemben;

1. *b) az a) pontban említett cselekmény elkövetése röpiratok, képek vagy egyéb anyagok nyilvános terjesztése vagy forgalmazása útján;*
2. *c) a Nemzetközi Büntetőbíróság statútumának 6., 7., illetve 8. cikkében meghatározott népirtás, emberiesség elleni vagy háborús bűncselekmény nyilvánosság előtti védelmezése, tagadása vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltüntetése faji, bőrszín szerinti, vallási, származás szerinti vagy nemzeti, illetve etnikai hovatartozásuk alapján meghatározott személyek egy csoportja vagy e csoport valamely tagja ellen irányuló módon, amennyiben az adott cselekményt olyan módon valósítják meg, hogy az e csoport vagy annak valamely tagja ellen erőszakra vagy gyűlöletre való uszításra alkalmas;*
3. *d) a Nemzetközi Katonai Törvényszéknek az 1945. augusztus 8-i Londoni Egyezményhez csatolt chartája 6. cikkében meghatározott bűncselekmények nyilvánosság előtti védelmezése, tagadása vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltüntetése faji, bőrszín szerinti, vallási, származás szerinti vagy nemzeti, illetve etnikai hovatartozásuk alapján meghatározott személyek egy csoportja vagy e csoport valamely tagja ellen irányuló módon, amennyiben az adott cselekményt olyan módon valósítják meg, hogy az e csoport vagy annak valamely tagja ellen erőszakra vagy gyűlöletre való uszításra alkalmas”*.[188] Ezek a nemzeti keretek között meghozott instrumentumok hatékonysága megkérdőjelezhetővé vált egy globalizálódó világban és egy transznacionális jogrend irányába tolják a ma még tagállami szuverenitást.

A legkomolyabb kihívást azonban a jogalkalmazás területén kereshetjük, hiszen vannak nemzetközi bíróságok, de az erős érdekérvényesítő képességgel rendelkező szupranacionális szervezetek és a sokszor védekező nemzetállamok a meghozott döntések elfogadása és végrehajtása tekintetében ellentétes pólusra kerülhetnek.

10.1. De lege ferenda javaslat

Az Igazságügyi Minisztérium azért hozta létre a Digitális Szabadság Bizottságot (Bizottság), hogy a transznacionális technológiai cégek működésének átláthatóvá tétele megvalósulhasson. Érezhető, hogy a tanulmányomban felvetett egyik problémát a kormányzat is érzékeli. A Bizottság az állami szervek tapasztalataira építkezve témakörönként megvizsgálja az online- digitális tér szerteágazó kihívásait. Ismert, hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke Péterfalvi Attila azt javasolta az egyik Bizottsági ülésen, hogy a kormány alkosson a közösségi média tekintetében egy olyan normát, amely jogszerűvé teszi a közösségi profilok esetleges felfüggesztését, illetve a magyar illetékes hatóságok ezeket a döntéseket felülbírálhassák. A kérdés azért égetően fontos, mert számos kérdésben Facebook profilt használ a központi kormányzat is a választókkal történő kommunikációhoz. Egy jogellenesen működő cenzúra, akár a választásokba történő beavatkozásként is felfogható. Ha csak ezt a kérdést vesszük előtérbe, látható, hogy számos politikai párt, illetve politikai vélemény tűnik el a teljes profillal együtt a jogellenesen és önkényesen alkalmazott cenzúra okán. A feltöltött tartalmak pedig semmilyen módon nem férhetők hozzá a tartalomgazda részéről. További számos kérdést vet az a jelenség, hogy a szűrés nélkül felfüggesztett Facebook személyes profilok esetleges feloldása csak a személyi igazolványról készült fotó elküldése után, napokkal később történhetett meg.[189] Az így megkapott személyes adatok tárolása nem egyértelmű és világos: kik és milyen jogcímen használják fel ezeket az adatokat, meddig és hol kerülnek eltárolásra, illetve ezeknek a személyes adatoknak mi lesz a végső sorsa.

A Digitális Szabadság Munkacsoport „Fehér Könyve” kimondja, hogy az online platformoknak saját szabályozása van ennek a szabályozásnak hatása van a véleménynyilvánítás szabadságára. Ha ezt a kitételt elfogadjuk, akkor kimondható, hogy a digitális rendszerben működő online platformoknak irányítói nem jogalkotói minőségben hozott normarendszer alapján született döntései komoly hatással vannak a szólásszabadság alkotmányos jogának érvényesülésére, hiszen ők határozzák meg a szólásszabadság határait, felügyeletét és eljárásrendjét alkotmányos garanciák és felhatalmazás nélkül. Ez a fehér Könyv szerint nemzeti szuverenitást érintő problémát is felvet, hiszen a jog megkettőződéséhez vezet és *„egy pszeudojogrendszert hoz létre”.*[190]

A megoldást abban látom, hogy Magyarország Alkotmánybírósága vizsgálja meg az Alaptörvény szűrőjén keresztül mennyiben felel meg az egyes nemzetközi technológiai cégek működési gyakorlata a magyar alkotmányos és jogállami követelményeknek. Foglaljon állást abban a kérdésben, hogy ha ezek az online platformok – a szolgáltatásukat igénybe vevő

felhasználók számára – úgynevezett általános szerződési feltételeket hoznak létre, kerülhetnek-e törvényességi és alkotmányossági vizsgálat hatálya alá. Egyértelmű, hogy az általános szerződési feltételek csupán általános jellegű polgári felhasználási szerződést alkotnak meg, melyeknek meg minden tekintetben kell felelniük a jogszabályi hierarchiának, akkor is, ha a kérdéses platform fizikailag nem Magyarország területén működő szerveren van és a kihelyezett tartalom egy időpillanatban számos más jogrendszerű országban is megjelenhet. A kérdés számos ponton nagyobb látószögű jogalkotás és jogalkalmazás révén lenne kezelhető, ám a szuverenitásukat féltő államok és a demokratikus deficitek miatt ez ma még nem tűnik megvalósíthatónak.

[1] 30/1992. (V. 26.) AB határozat III. 2.1. pont.

[2] Hantos Károly: A káosz, mint a rend egyik képe – távolról nézve a káosz is rend, és közelről nézve a rend is káosz. In. Farkas Ádám – Hantos Károly (szerk.): Káosz és Rend. Magyar Képzőművészeti és Iparművészeti Társaságok Szövetsége Kiadó. Budapest, 1999. 7. o.

[3] Renan, Ernest: Jézus élete. (ford. Réz Pál) Európa Könyvkiadó. Budapest, 1991. 287. o.

[4] Szabó Miklós (szerk.): Jogbölcseleti előadások. Prudentia Iuris 11. Miskolc 1998. 213. o.

[5] Maurice Cranston: What are Human Rights? Bodley Head; British First Edition. London, 1973. 36. o. In. Szabó Miklós: i.m. 220. o.

[6] Vagyis egy olyan állítás, melynek igazságtartalma közvetlenül a benne szereplő fogalmak definíciójára, illetve az axiómákra hivatkozik.

[7] Jacques Maritain: Le Droits de l’Homme et La Loi Naturelle. New York: Éditions de la Maison Française, 1942. [The Rights of Man and Natural Law].

[8] Szabó Miklós: i.m. 221. o.

[9] Takács Péter: Emberi jogok. In. Szabó Miklós (szerk.): Jogbölcseleti előadások. Prudentia Iuris 11. Miskolc 1998. 224. o.

[10] Brüsszel, 2020.9.30. SWD (2020) 316 final.

[11] Cservák Csaba: Az Alapjogok (és az Alaptörvény) érvényesüléséről, alkalmazhatóságáról. Jogelméleti Szemle 2017/3. szám. 15. o., illetve Vö. Tóth J. Zoltán: Alkotmányjog. In. Sztárayné Kézdy Éva: Jogi Alapismeretek. Patrocinium Kiadó. Budapest, 2013. 104-108. o.

[12] Széchenyi István: Hitel. 1830. *„Az egészséges nemzetiségnek pedig egy fő kísérője a nemzeti nyelv, mert míg az fennmarad, a nemzet is él, bármi sínlődve is sokszor – mint erről számos a példa –, de ha az egyszer elnémul, akkor csak gyászfűzt terem a hon, mely a voltakért szomorúan eregeti földre csüggeteg lombjait”.*

[13] Schlett István: A politikai gondolkodás története Magyarországon. I. köt. Századvég Kiadó. Budapest, 2018. 39. o.

[14] Cservák Csaba: A véleménynyilvánítás szabadságjoga a média (szem)üvegén keresztül. In. Jogelméleti Szemle. Forrás: http://jesz.ajk.elte.hu/cservak41.html (letöltve: 2020. november 10.)

[15] Angol, bolgár, cseh, dán, észt, finn, francia, görög, holland, horvát, ír, lengyel, lett, litván, magyar, máltai, német, olasz, portugál, román, spanyol, svéd, szlovák, szlovén.

[16] Európai Unió Alapjogi Charta 22. cikke.

[17] Vö. Orwell George: 1984. Helikon Kiadó. Budapest. 2020.

[18] Scruton Roger: Fools Frauds and Firebrands – Thinkers of the New Left. Bloomsbury, London (2015). Magyarországon kiadta a Közép- és Kelet-Európai Történelem és Társadalom Kutató Közalapítvány Kiadó. Budapest, 2019. 24. o.

[19] Scruton Roger: i.m. 27. o.

[20] EuroNews: Magyar tagja is van a Facebook új ,,Legfelsőbb Bíróságának”. Forrás: https://hu.euronews.com/2020/05/11/magyar-tagja-is-van-a-facebook-uj-legfelsobb-birosaganak (letöltve: 2020. szeptember 28.)

[21] Erdős Csaba – Takács Albert- Téglási András: Alkotmány és Államtan – kormányzati tanulmányok. (Hatályosított kézirat). NKE Kiadó. Budapest, 2020. 27. o.

[22] Yousaf Humza képviselő és miniszter. Forrás: https://www.snp.org/your-team/humza-yousaf/ (letöltve: 2020. november 10.)

[23] Hate Crime and Public Order (Scotland) Bill. Forrás: https://beta.parliament.scot/-/media/files/legislation/bills/current-bills/hate-crime-and-public-order-scotland-bill/introduced/explanatory-notes-hate-crime-and-public-order-scotland-bill.pdf (letöltve: 2020. november 10.)

[24] Aggravation of offences by prejudice (11. Section 1 sets out the different circumstances in which an offence

can be aggravated by prejudice.)

[25] Hate Crime and Public Order (Scotland) Bill: https://beta.parliament.scot/bills/hate-crime-and-public-order-scotland-bill (letöltve: 2020. november 10.)

[26] 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról – 171. §.

[27] Who spoke to the lead committee about the Bill In: https://beta.parliament.scot/bills/hate-crime-and-public-order-scotland-bill (letöltés: 2020. november 10.)

[28] 1878. évi V. törvénycikk indokolása – a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről. VI. Fejezet – A törvény, a közhatóságok vagy a közhatósági közegek elleni izgatás.

[29] 30/1992. (V. 26.) AB határozat IV. 4. pont utolsó fordulata.

[30] „Nincsen büntetés bűnösség nélkül”.

[31] Ld. 2012.- évi C. törvény 4. §.

[32] Ld. A redukált cselekményfogalom ismérveit, az objektív hatóképességet és szubjektív akaratlagosságot.

[33] Például a nagynyilvánosság előtti kijelentésekkel válik befejezetté a Btk. 332. § közösség elleni uszítás, Btk. 333. § A nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása és a Btk. 334. A Nemzeti jelkép megsértése.

[34] 30/1992 (V. 26) AB határozat II. rész 3. pont.

[35] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, III./2.1.

[36] Koltay András: A szólásszabadság alapvonalai – Magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban. PhD értekezés PPKEJÁK DI. Budapest, 2007. 50. o.

[37] 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992. 227. 229.

[38] 65/2011. (XII. 20.) AB határozat

[39] Abh.2. ABH 1992, 227, 229.

[40] A plebsnek megadott felszólaláshoz, az elégedetlen morgolódásra való jog.

[41] Az 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló indítványok, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése tárgyában szóló 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. II. rész 2. a) pont.

[42] Simon Éva: A véleménynyilvánítás szabadsága. In Lamm Vanda: Emberi Jogi Enciklopédia. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2018. 726. o.

[43] Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdések.

[44] Gáva Krisztián: Történetek az Agoráról – az új népszavazási törvény jogalkalmazási tapasztalatai. In Téglási András. Tanulmányok a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdésiről. Dialóg Kampus Kiadó. Budapest, 2019. 33. o.

[45] A Skót- és az Angol Parlament összeolvadásával egyértelműen az utóbbi erősödött meg, de Skócia is nyert ezzel, hiszen ezután az angol gyarmatokkal is kereskedhetett.

[46] Salamon Konrád: Világtörténelem. Akadémiai Kiadó. 2011. 675. o.

[47] Fábián Gergely – Virág Barnabás: Bankok a történelemben: innovációk és válságok. Magyar Nemzeti Bank kiadó. 2018. 152. o.

[48] Fábián Gergely – Virág Barnabás: i.m. 157. o.

[49] Saint-Simon Claude-Henri de: Válogatott írásai – Az ipari rendszerről. Gondolat Kiadó. Budapest,1963.326.o.

[50] Bebel August: Charles Fourier élete és eszméi. Gondolat Kiadó. Budapest, 1962. 9. o.

[51] August Bebel: i.m. 34. o.

[52] Mazauric Claude: Babeuf és az egyenlők összeesküvése. Kossuth Kiadó. Budapest, 1964. 20. o.

[53] Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 1948. dec. 10. Forrás: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/hng.pdf (letöltve: 2020. november 6.)

[54] Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 1966. december 16.

[55] 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

[56] Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1950. november 4. Forrás: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf (letöltve: 2020. november 6.)

[57] 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

[58] Amerikára, Afrikára és Ázsiára az emberi jogok védelméről és előmozdításáról szóló regionális dokumentumok: https://hu.humanrights.com/what-are-human-rights/international-human-rights-law/international-human-rights-law-end.html (letöltés: 2020. november 6.)

[59] Simon Éva: i.m. 728. o.

[60] Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016/C 202/02)

[61] Simon Éva: i.m. 728. o.

[62] Scruton Roger: i.m. 45. o.

[63] Václav Havel: a szabadság igézete. Kalligram Kiadó. Budapest, 2012. 237. o.

[64] Immanuel Kant: Az erkölcsök metafizikájának alapvetése Gondolat Kiadó. Budapest, 1991. 75. o.

[65] Hans Kelsen: Értékítéletek a jogtudományban. In. Jog és filozófia. (Varga Csaba szerk.) Tempus Kiadó. Budapest, 1998. 172. o.

[66] Pierre Rousselin: Les democraties en danger. First 2014. 346.o. In. Bertrand Matthieu: A jog a demokrácia ellen. Századvég Kiadó. Budapest, 2018. 126. o.

[67] Ryszard Legutko: A demokrácia Csúfsága. Attraktor Kiadó. Máriabesnyő-Gödöllő, 2005. 47. o.

[68] Tocqueville Alexis de: Az Amerikai Demokrácia. Európa Könyvkiadó. Budapest, 1992. 256. o.

[69] Alexis de Tocqueville: i.m. 260. o.

[70] Alexis de Tocqueville: i.m. 261. o.

[71] Alexis de Tocqueville: i.m. 264. o.

[72] Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Wolters Kluwers Kiadó. Budapest, 2016. Forrás: https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1100000.ATK/ts/20160701/ (letöltve: 2020. november 6.)

[73] Pariser Eli: The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You. Penguin Press. New York, 2011. 294. o.

[74] Siposhegyi Zoltán: Magyar tagja is van a Facebook új „Legfelsőbb Bíróságának”. Forrás: https://hu.euronews.com/2020/05/11/magyar-tagja-is-van-a-facebook-uj-legfelsobb-birosaganak (letöltve: 2020. november 4.)

[75] BH 2016.12.330: Kúria Pfv. II. 20.240/2016/3. A Facebook profil fenntartója is felelősséggel tartozik a profiloldalán megjelenő jogsértő tartalmú közlésekért [2013. évi V. tv. 2:42. § (2) bek., 2:51. § (1) bek.].

[76] BH 2014.12.380: Kúria Kvk. V. 37.198/2014. Ha a Facebook oldalon közzétett szlogen nem értelmezhető egyértelműen, nem nyilvánvaló a választópolgárok számára a tartalma,

illetve az üzenete, akkor a rendelkezésre álló egyéb tényekre is figyelemmel megállapítható a választási alapelvek megsértése [2013. évi XXXVI. tv. 2. § (1) bek., 151. §].

[77] A Kúria Bfv.I.704/2015/9. számú végzése megsemmisítéséről szóló 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat.

[78] ABH 1994, 219

[79] 7/2014. (III. 7.) AB határozat. Indokolás [61]-[62].

[80] Vö. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [48].

[81] 31995L0046 Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról.

[82] A természetes személyek védelme a személyes adatok kezelése vonatkozásában – az Európai Unió Bírósága C-210/16. sz., Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein és társa kontra Facebook Ireland Ltd ügyben 2018. június 5-én hozott ítélete (EJ, 2018/4., 36-43. o.)

[83] Ugyanazon szolgáltatóval vagy eladóval szemben érvényesítendő igények fogyasztók közötti engedményezése – az Európai Unió Bírósága C-498/16. sz., Maximilian Schrems kontra Facebook Ireland Limited ügyben 2018. január 25-én hozott ítélete (EJ, 2018/3., 37-40. o.)

[84] Ződi Zsolt – Lőrincz Viktor: Az Alaptörvény és az alkotmánybírósági gyakorlat megjelenése a rendes bíróságok gyakorlatában, 2012-2016. Forrás: http://real.mtak.hu/104907/1/real_ZZ.pdf (letöltve: 2020. december 30.)

[85] Hoax alatt minden olyan tartalmat értünk, amely el akarja hitetni a fogyasztóval, hogy igazak a benne foglaltak, miközben ez nem így van. Hoax lehet egy email, egy álhír vagy akár egy vírus is. Forrás: https://thepitch.hu/online-marketing-szotar/hoax/ (letöltve: 2020. október 15.)

[86] Vö. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről. 337. §

[87] 15/2020. (VII. 8.) AB határozat – a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

337. § (2) bekezdése értelmezésére és alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról [20] pont.

[88] A koronavírus miatti evakuálásról szóló hamis SMS-ekre figyelmeztet a rendőrség. Forrás: https://ma7.sk/aktualis/a-koronavirus-miatti-evakualasrol-szolo-hamis-sms-ekre-figyelmeztet-a-rendorseg (letöltve: 2020. október 15.)

[89] A bíróság tájékoztatója a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény tárgyában. https://birosag.hu/hirek/kategoria/ugyfeleknek/tajekoztato-koronavirus-elleni-vedekezesrol-szolo-2020-evi-xii-torveny (letöltve: 2020. október 15.)

[90] Koltay András: Vallások, az állam és a szólás szabadsága. Századvég Kiadó. Budapest, 2016. 13. o.

[91] Vö. Paczolay Péter: A lelkiismeret és vallásszabadság. In Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó. Budapest, 2003. 538. o.

[92] Koltay András: i.m. (2016) 15. o.

[93] 30/1992. (V. 26.) AB határozat III. 1.2. pont utolsó fordulata.

[94] Zlinszky János: A vallásszabadság gyakorlati kérdései az alkotmány és az alkotmánybírósági határozatok tükrében [1] (IAS, 2005/1., 89-101. o.)

[95] Zlinszky János: i.m. IAS, 2005/1., 96. o.

[96] 1949. évi XX. törvény 60. § (3) bekezdése.

[97] A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseinek, továbbá az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközéséről és folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról szóló 23/2015. (VII. 7.) AB határozat. [87], [88] pontok.

[98] Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdés.

[99] 1993. évi XXXI. törvény – az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

[100] BVerge, 1 BvR 308/69. In Koltay András: i.m. (2016) 50. o.

[101] Arató Balázs – Cservák Csaba: A német alapjogvédelem és alkotmánybíráskodás rendszeréről. (JESZ 2020/2) Forrás: http://jesz.ajk.elte.hu/2020 2.pdf (2020. december 30.) 3. o.

[102] Bverge 1 BvR 1087/91. illetve lásd még Schanda Balázs- Koltay András: A Lautsi-ügy a feszületről az állami iskola osztálytermében. Jogesetek Magyarázata, 2011/4. 77skk.; Koltay András: Európa és a feszület jele. In: Tattay Levente -Pogácsás Anett – Molnár Sarolta (szerk.): Pro Vita et Scientia. Ünnepi kötet Jobbágyi Gábor 65. születésnapja alkalmából. Budapest, Szent István Társulat, 2012. 127-153.

[103] Vö. Arató Balázs: Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére, In: Anon (szerk.) Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. (2019) 502-515. oldalak.

[104] Lynch vs, Donelly ügy 465 U.S. 668 (1989).

[105] American Civil Liberties Union – Amerikai Liberális Civilek Uniója.

[106] Counthy of Allegheny vs ACLU (1989)

[107] Vö. Lynchvs Donelly ügy (1989), Van Orden vs. Perry ügy (2005), Salazar vs, Buono ügy (2010).

[108] Koltay András: Visszatérés a blaszfémiához – a Charlie Hebdo-gyilkosságok után (JK, 2015/12.) 581. o.

[109] R. vs Lemon ügy AC 617 [1979]

[110] [1991] 1 QB 429.; [1991] 1 All ER 306, DC.

[111] Koltay András: i.m. (2016) 246. o.

[112] Vö. Benvenisti Eyal: Margin of Appreciation, Consensus and Universal Standars. International Law and Politics. 1994. 844. o.

[113] A Görög Alkotmányszöveg. Forrás: https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008.pdf?lang=en (letöltve: 2020. november 6.)

[114] Francia Alkotmány. https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur (letöltve: 2020. november 6.)

[115] NewYork Times: The Charlie Hebdo Massacre in Paris, Forrás: http://www.nytimes.com/2015/01/08/opinion/the-charlie-hebdo-massacre-in-paris.html?_r=0 (letöltve: 2020. november 6.) és The Independent: Charlie Hebdo cover: Free speech debate stirred again as magazine unveils cover showing cartoon of Prophet Mohamed, http://www.independent.co.uk/news/world/europe/charlie-hebdo-cover-free-speech-debate-stirred-again-as-magazine-unveils-cover-showing-cartoon-of-9975887.html (letöltve: 2020. november 6.)

[116] Egy 21 éves tunéziai a nizzai merénylő. https://infostart.hu/kulfold/2020/10/29/egy-21-eves-tuneziai-a-nizzai-merenylo (letöltve: 2020. november 6.)

[117] Híradó: https://hirado.hu/kulfold/kulpolitika/cikk/2020/10/29/halalra-keseltek-ket-embert-nizzaban-a-rendorseg-terrorcselekmenyt-gyanit (letöltve: 2020. november 6.)

[118] Je suis sur place avec la @PoliceNat06 et la @pmdenice qui a interpellé l’auteur de l’attaque. Je confirme que tout laisse supposer à un attentat terroriste au sein de la basilique Notre-Dame de #Nice06. pic.twitter.com/VmpDqRwzB1 (letöltve: 2020. november 6.)

[119] Christian Estrosi: A jelenlegi törvényekkel nem tudjuk szabályozni az iszlámfasizmust. Forrás: https://www.lefigaro.fr/politique/christian-estrosi-on-ne-peut-pas-regler-l-islamo-fascisme-avec-les-lois-actuelles-20201029 (letöltve: 2020. november 6.)

[120] lásd. Application no. 64016/00., 2006. január 31. ítéletet. Forrás: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-105977%22]} (letöltve: 2020.

november 6.)

[121] Koltay András: i.m. (2016) 111. o.

[122] Lewin Kurt: Csoportdinamika. Közgazdasági és Jogi Kiadó. Budapest, 1975. 272. o.

[123] Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet 22. cikke.

[124] Az Európai Unió Alapjogi Chartája 12. cikke.

[125] Hajas Barnabás: Egyesülési jog. In. Lamm Vanda: Emberi Jogi Enciklopédia. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2018. 113. o.

[126] Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 3. § (3) bek.

[127] A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról szóló 3/2019. (III. 7.) AB határozat [77] pont.

[128] Tatár és Fáber kontra Magyarország ügy 2012.06.12. kérelemszám: 26005/08 és 26160/08.

[129] Tatár és Fáber kontra Magyarország: Forrás: https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-171369&filename=CASE OF TATÁR AND FÁBER v. HUNGARY- [Hungarian%20Translation] by the Hungarian Ministry of Justice.pdf (letöltve: 2020. november 6.)

[130] 2018. évi LV. törvény – a gyülekezési jogról 2. §

[131] Alkotmányjogi panasz elutasításáról szóló 3307/2020. (VII. 24.) AB határozat [25] pont.

[132] a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól szóló 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet.

[133] 75/2008. (V. 29.) AB határozat ABH 2008, 651, 658. pontok.

[134] Vö. EJEB, Patyi kontra Magyarország, (5529/05); 2008. október 7., 43. pont.

[135] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.226/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló 24/2015. (VII. 7.) AB határozat 30. pont.

[136] Koi Gyula: Művelődéshez való jog. In. Lamm Vanda: Emberi Jogi Enciklopédia. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2018. 510. o.

[137] Fazekas János: Médiaigazgatás. In: Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. Budapest, CompLex, 2013. 283. o.

[138] Antal Zsolt: Közszolgálati kommunikáció, közbizalom és médiaszabályozás. in – In Medias Res 2017/2., 5. 323. o.

[139] Nyakas Levente: A médiapluralizmus nyomában. Elméleti alapvetések, valamint kísérletek az elmélet megvalósítására az EU audiovizuális médiapolitikájában. In: Koltay – Nyakas i. m. (9. lj.) 442–458.

[140] Mxquail Denis: A sokszínűség, mint médiapolitikai célkitűzés. In: Polyák Gábor (szerk.): Médiapolitikai szöveggyűjtemény. Budapest, AKTI–Gondolat, 2010. 379–395., 388.

[141] Antal Zsolt: i.m. 326. o.

[142] Kóczián Sándor: i.m. 18. o.

[143] A digitális környezethez igazodó médiaműveltség európai megközelítése. COM(2007) 833, Brüsszel, 2007.12.20. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0833&from=HU (letöltve: 2020. november 6.)

[144] A digitális környezethez igazodó médiaműveltség európai megközelítése. COM(2007) 833, Brüsszel

[145] A Tanács következtetései a gyermekek védelméről a digitális világban:

https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:372:0015:0018:HU:PDF (letöltve: 2020. november 6.)

[146] Fazekas János: i.m. 285. o.

[147] Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról 2. cikke.

[148] 1991. évi LXIV. törvény – a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről 13 és 17. cikkek.

[149] Az Európai Parlament és a Tanács 2010. március 10-i 2010/13/EU Irányelve preambuluma

[150] Alaptörvény XVI. cikke.

[151] Az Smtv. korlátozza a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését súlyosan károsító, különösen a pornográf vagy szélsőségesen, illetve indokolatlanul erőszakos tartalmak jelzés nélküli közlését, amely a kiskorúak számára is hozzáférhető.

[152] 165/2011. (XII. 20.) AB határozat 2.2.3 pont.

[153] EBH 2001. 608./ BH 2002. 247.

[154] Ld. a reklámidő számításával összefüggésben meghozott 483/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1994.

[155] 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

[156] Gellén Klára: A gyermekek és fiatalkorúak védelme a magyar médiajogban. Jogelméleti Szemle, 2004/1.

[157] Kóczián Sándor: i.m. 30. o.

[158] Gáva Krisztián-Smuk Péter-Téglási András: Az Alaptörvény értékei – Értékkatalógus. Dialog Campus Kiadó. Budapest, 2017. 34. o.

[159] Magyarország Alaptörvénye IX. cikk (4) és (5) bekezdés.

[160] 30/1992. (V. 26.) AB határozat

[161] 36/1994. (VI. 24.) AB határozat

[162] Halmai Gábor: A véleményszabadság határai. Atlantisz Kiadó. Budapest, 1994. 266-267. o.

[163] Vajnai kontra Magyarország ügy 2008.07.08. kérelemszám 33629/06.

[164] Lásd részletesebben Kóczián Sándor: Gyermekvédelem a médiajogban. Médiatudományi Intézet Kiadó. Budapest, 2014. 17. o.

[165] 30/1992. (V. 26.) AB határozat

[166] 30/1992. (V. 26.) AB határozat III. rész 2.2. pont 4-5. bekezdései.

[167] Garzuly Éva: A büntetőjog, mint ultima ratio az egyes alkotmánybírósági határozatok tükrében (BSZ, 2015/1-2., 42-49. o.)

[168] 30/1992. (V. 26.) AB határozat

[169] Dinók Henriett: Gyűlöletbeszéd. In Lamm Vanda: Emberi Jogi Enciklopédia. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2018. 350. o.

[170] Török Bernát: A gyűlöletbeszéd tilalmának médiajogi mércéi (JK, 2013/2., 59-72. o.)

[171] European Commission against Racism and Intollerance (ECRI) 7. számú ajánlása.

[172] 12/1999 (V. 21.) AB határozat és 18/2004 (V.25.) AB határozatok

[173] 2012. évi C. törvény 332. §.

[174] Btk. XXI. fejezete alatt található egyes különös jogtárgyak sérelme (Btk. 215., 216., 217., 218., 219., 221., 222., 223., 224., 225. §§)

[175] Btk. 226. 226/A, 226/B. és 227. §§

[176] Btk. XXXVII. fejezet alatti szellemi tulajdon elleni bűncselekmények köre (384., 385., 386, 387, 388. §§)

[177] Case Lingens vs Austria. 1986.07.08. (9815/82), Case von Hannover vs Deutschland 2004.06.24. (59320/00).

[178] 3333/2018 (X. 26.) AB határozat. [32] pont.

[179] 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [61]-[62] pontok.

[180] 20/1997. (III. 19.) AB határozat

[181] 46/2007. (VI. 27.) AB határozatban

[182] A 23/2010.(III. 4.) AB határozat

[183] Udvary Sándor: Digital revolution. Effects of technological development on freedom of expression. Collega, 2007/2–3. 331–341.

[184] Koltay András – Török Bernát: Sajtószabadság és Médiajog a 21. század elején 4. Wolters Kluwer Kiadó. Budapest, 2017. 163. o.

[185] 165/2011. (XII. 20.) ABH.

[186] Koltay András: A sajtószabadság fogalma ma – új média, új szerkesztők és a jog hagyományos megközelítése. forrás: http://real.mtak.hu/98826/1/Koltay-A sajtoszabadsagfogalmama.pdf (letöltve: 2020. november 5.) 103. o.

[187] Koltay András u. o.

[188] A Tanács 2008/913/IB kerethatározata (2008. november 28.) a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről (1 cikk, 3. cikk, 5 cikk)

[189] Sérti a véleménynyilvánítás szabadságát a Facebook indokolatlan cenzúrája: https://magyarnemzet.hu/belfold/velemenynyilvanitast-sert-a-facebook-indokolatlan-cenzuraja-8451747/ (letöltve: 2020. november 6.)

[190] Digitális Szabadság Munkacsoport „Fehér Könyve” Forrás: https://digitalisszabadsag.kormany.hu/download/d/ec/82000/DSZM_Feh%C3%A9r_K%C3%B6nyv_200121_.pdf (letöltve: 2020. november 6.)