

Az alkotmánybíráskodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében

Kompromisszumok, identitás és jogfejlesztés

SCHANDA BALÁZS¹

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

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

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

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

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

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

Bevezető

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

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

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

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

2 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

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

4 *Fundamentum* 2019, 1–2., 134.

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

1. A hatásköri változások hatása

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

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

2. Kényes ügyek az Alkotmánybíróság előtt

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

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

7 Alaptörvény 37. cikk (4).

8 2010. évi CXIX. tv.

9 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

10 21/2018. (XI. 14.) AB határozat.

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

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

12 3/2019. (III. 7.) AB határozat.

13 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

14 19/2019. (VI. 18.) AB határozat.

15 17/2017. (VII. 18.) AB határozat.

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

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

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

3. Szuverenitás – Magyarország részvétele az Európai Unióban

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

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

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

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

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

20 19/2019. (VI. 18.) AB határozat.

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

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

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

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

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

23 22/2016. (XII. 5.) AB határozat.

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

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

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

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

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

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

26 11/2020. (VI. 3.) AB határozat.

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

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

29 26/2020. (XII. 2) AB határozat.

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

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

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

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

4. A szólás- és sajtószabadság határkérdései

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

4.1. A tetteges véleménynyilvánítás kérdése

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2. A sajtó szabadságának határkérdései

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

34 1/2019. (II. 13.) AB határozat.

35 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat.

36 14/2019. (IV. 17.) AB határozat.

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

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

4.3. Választási kampány – túlzó kijelentések

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

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

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

38 8/2018. (VII. 5.) AB határozat.

39 31/2014. (X. 9.) AB határozat.

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

4.4. *Értékitélet vagy tényállítás?*

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

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

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

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

4.5. Rendőrképmás-ügyek

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

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

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

43 28/2014. (IX. 29.) AB határozat.

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

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

4.6. Közzereplők és magánszféra – differenciáltan

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

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

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

45 23/2019. (VII. 18.) AB határozat.

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

47 3145/2018. (V. 7.) AB határozat.

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

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

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

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

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

49 26/2019. (VII. 23.) AB határozat.

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

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

5. Környezetjogi jogfejlesztés

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

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

51 26/2019. (VII. 23.) AB határozat.

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

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

54 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

55 14/2020. (VII. 6.) AB határozat.

56 17/2018. (X. 10.) AB határozat.

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

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

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

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

58 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

59 17/2018. (X. 10.) AB határozat.

60 17/2018. (X. 10.) AB határozat.

61 28/2017. (X. 25.) AB határozat.

62 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

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

64 16/2015. (VI. 5.) AB határozat.

65 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

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

Összegzés

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

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

Irodalomjegyzék

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

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

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

Internetes forrás

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