

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT

*Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata  
1990–2020*

Második kötet



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT

*Az Alkotmánybíróság  
100 elvi jelentőségű határozata  
1990–2020*

MÁSODIK KÖTET

SZERKESZTETTE  
GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA  
ZAKARIÁS KINGA

TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT  
HVG-ORAC LAP- ÉS KÖNYVKIADÓ

BUDAPEST, 2021

© Szerkesztők, 2021  
© Szerzők, 2021  
© Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2021  
© HVG-ORAC, 2021

*A kötet szakmai lektora:*  
PACZOLAY PÉTER

*A kötet nyelvi lektora:*  
FEDINEC CSILLA

A kötet megjelenését támogatta:

Társadalomtudományi Kutatóközpont, Eötvös Loránd Kutatási Hálózat

Társadalomtudományi  
Kutatóközpont 

 Eötvös Loránd  
Kutatási Hálózat

ISBN 978-963-258-542-0ö  
ISBN 978-963-258-544-4 (II. kötet)

Budapest, 2021  
A Társadalomtudományi Kutatóközpont és  
a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó kiadása  
Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató és Frank Ádám ügyvezető  
A kötetet tervezte: Pintér József  
Tördelés: Pala 11.

Készült a Generál Nyomdában, Szegeden  
Felelős vezető: Hunya Ágnes



# TARTALOM

## ELSŐ KÖTET

<b>A kötet szerzői</b>	<b>15</b>
<b>Előszó</b>	<b>23</b>
KLICSU LÁSZLÓ <b>21/1990. (X. 4.) AB határozat – kárpótlás I.</b>	<b>29</b>
TÓTH J. ZOLTÁN <b>23/1990. (X. 31.) AB határozat – halálbüntetés</b>	<b>43</b>
GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA – SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR <b>31/1990. (XII. 18.) AB határozat – absztrakt alkotmányértelmezés</b>	<b>75</b>
ERDŐS CSABA <b>3/1991. (II. 7.) AB határozat – parlamenti küszöb</b>	<b>89</b>
BALOGH ZSOLT <b>15/1991. (IV. 13.) AB határozat – személyi szám</b>	<b>105</b>
HALÁSZ IVÁN – SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR <b>48/1991. (IX. 26.) AB határozat – Göncz I.</b>	<b>125</b>
ZAKARIÁS KINGA <b>57/1991. (XI. 8.) AB határozat – Jánosi</b>	<b>147</b>
ZAKARIÁS KINGA <b>64/1991. (XII. 17.) AB határozat – abortusz I.</b>	<b>165</b>
JAKAB ANDRÁS <b>11/1992. (III. 5.) AB határozat – Zétényi–Takács-féle elévülési törvény</b>	<b>187</b>

GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA	
<b>30/1992. (V. 26.) AB határozat – gyűlöletbeszéd</b>	<b>203</b>
SCHWEITZER GÁBOR	
<b>4/1993. (II. 12.) AB határozat – egyházi ingatlanok</b>	<b>221</b>
DRINÓCZI TÍMEA	
<b>38/1993. (VI. 11.) AB határozat – bírói függetlenség</b>	<b>241</b>
ÁDÁNY TAMÁS – VARGA RÉKA	
<b>53/1993. (X. 13.) AB határozat – el nem évülő nemzetközi bűncselekmények</b>	<b>253</b>
VARGA ÁDÁM	
<b>1/1994. (I. 7.) AB határozat – ügyész általános perindítási joga</b>	<b>273</b>
KECSKÉS GÁBOR	
<b>28/1994. (V. 20.) AB határozat – védett természeti területek</b>	<b>293</b>
KÖBEL SZILVIA	
<b>34/1994. (VI. 24.) AB határozat – az állampárti dokumentumok kutathatósága</b>	<b>307</b>
HOFFMAN ISTVÁN	
<b>37/1994. (VI. 24.) AB határozat – önkormányzati tulajdon</b>	<b>335</b>
KÖNCZÖL MIKLÓS	
<b>60/1994. (XII. 24.) AB határozat – átvilágítás</b>	<b>355</b>
KECSŐ GÁBOR	
<b>43/1995. (VI. 30.) AB határozat – Bokros-csomag</b>	<b>369</b>
KOVÁCS VIRÁG	
<b>21/1996. (V. 17.) AB határozat – Szivárvány-ügy</b>	<b>383</b>
LÁNCOS PETRA LEA	
<b>4/1997. (I. 22.) AB határozat – nemzetközi szerződések alkotmányosságának utólagos vizsgálata</b>	<b>405</b>
SMUK PÉTER	
<b>27/1998. (VI. 16.) AB határozat – frakcióalakítás</b>	<b>421</b>

TÓTH TIHAMÉR <b>30/1998. (VI. 25.) AB határozat – közösségi versenyjog</b>	<b>435</b>
KOÓSNÉ MOHÁCSI BARBARA <b>19/1999. (VI. 25.) AB határozat – előzetes letartóztatás kötelező elrendelése</b>	<b>451</b>
KARDOS GÁBOR <b>42/2000. (XI. 8.) AB határozat – lakhatáshoz való jog</b>	<b>473</b>
SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR <b>31/2001. (VII. 11.) AB határozat – a minősített többséggel kapcsolatos gyakorlat</b>	<b>487</b>
NÉMETH ÁGNES <b>58/2001. (XII. 7.) AB határozat – névjog</b>	<b>505</b>
FILÓ MIHÁLY – KISS MÁTÉ JENŐ <b>22/2003. (IV. 28.) AB határozat – eutanázia I.</b>	<b>523</b>
SZABÓ ZSOLT <b>50/2003. (XI. 5.) AB határozat – országgyűlési bizottsági vizsgálatok</b>	<b>539</b>
HALLÓK TAMÁS <b>32/2004. (IX. 14.) AB határozat – külképviseleti szavazás I.</b>	<b>555</b>
SULYOK MÁRTON <b>55/2004. (XII. 13.) AB határozat – a Kormány hivatali ideje</b>	<b>573</b>
MOLNÁR TAMÁS <b>7/2005. (III. 31.) AB határozat – nemzetközi szerződések megkötése és kihirdetése</b>	<b>589</b>
KURUNCZI GÁBOR <b>22/2005. (VI. 17.) AB határozat – választási földrajz</b>	<b>611</b>
BENCZE MÁTYÁS <b>42/2005. (XI. 14.) AB határozat – jogegységi határozatok felülvizsgálata</b>	<b>629</b>
PAP ANDRÁS LÁSZLÓ <b>45/2005. (XII. 14.) AB határozat – nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás</b>	<b>647</b>

TÉREY VILMOS	
<b>32/2006. (VII. 13.) AB határozat – a Kormány üléseinek dokumentálása</b>	<b>669</b>
SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR	
<b>16/2007. (III. 9.) AB határozat – vizitdíj</b>	<b>691</b>
ZELLER JUDIT	
<b>39/2007. (VI. 20.) AB határozat – kötelező védőoltás I.</b>	<b>705</b>
SZEIBERT ORSOLYA	
<b>154/2008. (XII. 17.) AB határozat – BÉK I.</b>	<b>729</b>
G. KARÁCSONY GERGELY	
<b>1025/B/2008. AB határozat – nyelvvizsga</b>	<b>747</b>
BÁRÁNY V. FANNY – KOCSIS MIKLÓS	
<b>62/2009. (VI. 16.) AB határozat – felsőoktatási autonómia</b>	<b>761</b>
TÓTH JUDIT	
<b>121/2009. (XII. 17.) AB határozat – jogalkotás szabályozása</b>	<b>777</b>
BALOGH-BÉKESI NÓRA	
<b>143/2010. (VII. 14.) AB határozat – csatlakozási klauzula</b>	<b>797</b>
SOMODY BERNADETTE	
<b>37/2011. (V. 10.) AB határozat – különadó II.</b>	<b>815</b>
POLYÁK GÁBOR	
<b>165/2011. (XII. 20.) AB határozat – a médiarendszer működése</b>	<b>829</b>
TÓTH MIHÁLY	
<b>166/2011. (XII. 20.) AB határozat – kiemelt ügyek</b>	<b>849</b>

## MÁSODIK KÖTET

VÁRNAY ERNŐ

**22/2012. (V. 11.) AB határozat – európai integrációs nemzetközi szerződés** 15

VINCZE ATTILA

**32/2012. (VII. 4.) AB határozat – hallgatói szerződések** 31

CSINK LÓRÁNT

**33/2012. (VII. 17.) AB határozat – bírók nyugdíjazása** 45

LÁPOSSY ATTILA – AMBRUS ISTVÁN

**38/2012. (XI. 14.) AB határozat – hajléktalanság I.** 63

TÓTH JUDIT

**41/2012. (XII. 6.) AB határozat – nemzetiségi önkormányzatok létrehozása** 81

TAHYNÉ KOVÁCS ÁGNES

**44/2012. (XII. 20.) AB határozat – jogszabályok egyeztetési kötelezettsége** 105

DRINÓCZI TÍMEA

**45/2012. (XII. 29.) AB határozat – az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései** 121

DELI GERGELY

**4/2013. (II. 21.) AB határozat – ötágú vöröscsillag** 141

SCHWEITZER GÁBOR

**6/2013. (III. 1.) AB határozat – egyházi jogállás** 157

KOVÁTS BEÁTA – VILLÁM KRISZTIÁN

**7/2013. (III. 1.) AB határozat – indokolási kötelezettség** 181

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN <b>13/2013. (VI. 17.) AB határozat – bírósági szervezeti törvény</b>	<b>197</b>
KEREKES ZSUZSA <b>21/2013. (VII. 19.) AB határozat – a döntés-előkészítő adatok nyilvánossága</b>	<b>221</b>
ZAKARIÁS KINGA <b>32/2013. (IX. 22.) AB határozat – titkos információgyűjtés</b>	<b>237</b>
TÓTH MIHÁLY <b>33/2013. (XI. 22.) AB határozat – a vádemelés alkotmányos kérdései</b>	<b>255</b>
OSZTOVITS ANDRÁS <b>36/2013. (XII. 5.) AB határozat – bírósági ügyáthelyezés</b>	<b>271</b>
KOMÁROMI LÁSZLÓ <b>1/2014. (I. 21.) AB határozat – népszavazási aláírásgyűjtés</b>	<b>285</b>
BODA-BALOGH ÉVA <b>7/2014. (III. 7.) AB határozat – közszereplők bírálatának magánjogi következményei</b>	<b>303</b>
SZOMORA ZSOLT <b>13/2014. (IV. 18.) AB határozat – közszereplők büntetőjogi becsületvédelme</b>	<b>327</b>
HOLLÁN MIKLÓS <b>16/2014. (V. 22.) AB határozat – a büntetések végrehajthatóságának elévülése</b>	<b>349</b>
CSEPORÁN ZSOLT <b>18/2014. (V. 30.) AB határozat – Magyar Művészeti Akadémia</b>	<b>373</b>
KOLTAY ANDRÁS <b>19/2014. (V. 30.) AB határozat – kommentekért való felelősség</b>	<b>387</b>
MENYHÁRD ATTILA <b>20/2014. (VII. 3.) AB határozat – a szövetkezeti hitelintézetek integrációja</b>	<b>405</b>

AMBRUS ISTVÁN	
<b>23/2014. (VII. 15.) AB határozat – halmazati három csapás</b>	<b>421</b>
SZILÁGYI EMESE	
<b>26/2014. (VII. 23.) AB határozat – fővárosi közgyűlés választása</b>	<b>435</b>
ZAKARIÁS KINGA	
<b>28/2014. (IX. 29.) AB határozat – rendőrképmás I.</b>	<b>451</b>
SZABÓ ENDRE GYŐZŐ	
<b>29/2014. (IX. 30.) AB határozat – minősített adat</b>	<b>477</b>
VÓKÓ GYÖRGY	
<b>32/2014. (XI. 3.) AB határozat – a börtöncella mérete</b>	<b>495</b>
GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA – GÁRDOS PÉTER	
<b>34/2014. (XI. 14.) AB határozat – devizahitel</b>	<b>513</b>
VARJU MÁRTON	
<b>3194/2014. (VII. 15.) AB határozat – trafiktörvény</b>	<b>531</b>
POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN	
<b>3/2015. (II. 2.) AB határozat – napi.hu</b>	<b>559</b>
OLAJOS ISTVÁN	
<b>17/2015. (VI. 5.) AB határozat – földforgalmi törvény</b>	<b>573</b>
BUBORI NÓRA BEÁTA – FEKETE KRISTÓF BENEDEK – TILK PÉTER	
<b>29/2015. (X. 2.) AB határozat – önkormányzati rendeletalkotás terjedelme</b>	<b>593</b>
HAJAS BARNABÁS	
<b>30/2015. (X. 15.) AB határozat – a devizahitelek tüntetése</b>	<b>609</b>
BELOVICS ERVIN	
<b>21/2016. (XI. 30.) AB határozat – bíró kizárása</b>	<b>627</b>
CHRONOWSKI NÓRA – VINCZE ATTILA – SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR	
<b>22/2016. (XII. 5.) AB határozat – az uniós közös hatáskörgyakorlás</b>	<b>643</b>

BODNÁR ESZTER 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat – levélben szavazás	671
HORVÁTH E. ÍRISZ 1/2017. (I. 17.) AB határozat – közigazgatási felsőbíróság	685
SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER 5/2017. (II. 10.) AB határozat – szankcióalkalmazás határideje	705
BÁNDI GYULA 28/2017. (X. 25.) AB határozat – Natura 2000	721
HUNGLER SÁRA 29/2017. (X. 31.) AB határozat – kettős juttatás tilalma	741
BERKES LILLA 30/2017. (XI. 14.) AB határozat – közfoglalkoztatás	763
KOLTAY ANDRÁS 34/2017. (XII. 11.) AB határozat – a sajtó objektív felelőssége alóli mentesülésének lehetősége	781
SZALAY KLÁRA 3001/2018. (I. 10.) AB határozat – történészek közti tudományos vita	801
GOMBOS KATALIN – ORBÁN ENDRE 9/2018. (VII. 9.) AB határozat – Európai Szabadalmi Bíróság	821
HOLLÁN MIKLÓS 10/2018. (VII. 18.) AB határozat – az összbüntetési szabályok időbeli hatálya	839
POTJE LÁSZLÓ – IFJ. BIHARI MIHÁLY 17/2018. (X. 10.) AB határozat – Hungaroring	863
CHRONOWSKI NÓRA – VINCZE ATTILA 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasza	881
HUNGLER SÁRA 3024/2019. (II. 4.) AB határozat – megváltozott munkaképességű személyek	901



TÖRÖK BERNÁT	
<b>1/2019. (II. 13.) AB határozat – szovjet hősi emlékmű</b>	<b>923</b>
BÉKÉS ÁDÁM	
<b>3/2019. (III. 7.) AB határozat – jogellenes bevándorlás elősegítése</b>	<b>941</b>
SULYOK KATALIN	
<b>4/2019. (III. 7.) AB határozat – zöldhatóságok integrációja</b>	<b>955</b>
LUX ÁGNES	
<b>9/2019. (III. 22.) AB határozat – az ún. Taigetosz-törvény</b>	<b>977</b>
BALÁZS ISTVÁN	
<b>22/2019. (VII. 5.) AB határozat – közigazgatási bíráskodás</b>	<b>995</b>
AMBRUS ISTVÁN – GÁRDOS-OROSZ FRUZZINA	
<b>15/2020. (VII. 8.) AB határozat – rémhírterjesztés</b>	<b>1013</b>
FÜGGELÉK	
<b>Az Alkotmánybíróság hatásköreinek, ügyforgalmának és a döntések jogkövetkezményeinek változásai, számokban</b>	<b>1035</b>
<b>Az Alkotmánybíróság jelenlegi és korábbi tagjai</b>	<b>1045</b>



## 22/2012. (V. 11.) AB HATÁROZAT – EURÓPAI INTEGRÁCIÓS NEMZETKÖZI SZERZŐDÉS

**Az uniós célt szolgáló, az Alaptörvényből eredő hatáskörök közös gyakorlására irányuló nem uniós jogi nemzetközi szerződés az Alaptörvény integrációs klauzulája alá tartozik, ratifikálásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.**

Az AB az európai integrációs nemzetközi szerződés határozatában<sup>1</sup> rögzítette azt a kritérium-rendszert, amely alapján eldönthető, hogy egy olyan nemzetközi közjogi szerződés, amely nem tekinthető az Európai Unió (EU) jogának (nem alapszerződés, nem annak módosítása, nem másodlagos uniós jogi aktus – ideértve az EU által kötött nemzetközi szerződéseket –, mégis az Alaptörvény európai integrációs klauzulája, az E) cikk alá tartozik-e. Amennyiben az adott nemzetközi szerződés megfelel a határozatban rögzített kritériumoknak, úgy kötelező hatályának elismeréséhez az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.<sup>2</sup>

### 1. ELŐZMÉNYEK

A 2008-tól a monetáris és a költségvetési szférákban kibontakozó válság mélyen érintette az EU-t is, főként az Európai Monetáris Uniót (az euróövezetet). A válság egyes euróövezeti tagállamokban különösen súlyos helyzetet teremtett, amelynek előidézésében kitüntetett szerepet tulajdonítottak az adott állam „túlzott” költségvetési hiányának, illetve „túlzott” államadósságának. A túlzott deficittek és a túlzott adósságállományok a monetáris szférára, azaz az euróövezetre mint monetáris

\* Kutatóprofesszor, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

<sup>1</sup> BLUTMAN László: „A Költségvetési Paktum alkotmányos helye: kérdések és kétségek” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* 2014. 31–42.; BLUTMAN László: „Az uniós nemzetközi szerződések alkotmányos helye” *Jogtudományi Közöny* 2019/7–8. 294–301.

<sup>2</sup> Amint Blutman László írásai rámutatnak, a két alkotmányi rendelkezés eltérő joghatásokat vált ki. BLUTMAN 2014 (1. lj.) 32–33.; BLUTMAN 2019 (1. lj.) 293–294.

ris unióra is közvetlen veszélyt jelentettek. A válságra adott jogi válaszok egyaránt magukba foglaltak uniós jogi aktusokat<sup>3</sup> és a tagállamok által kötött nemzetközi közjogi megállapodásokat.<sup>4</sup>

Ez utóbbiak közé sorolható a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés (Költségvetési Paktum; a továbbiakban: Paktum). A Paktum az EU tagállamai között jött létre, annak csak uniós tagállamok lehetnek részesei. A Paktum a tagállamok költségvetési fegyelmének megerősítésével az Európai Monetáris Unió stabilitásának megőrzését célozza. A Paktum feladatokat, illetve hatáskört ruház az EU egyes intézményeire: (az Európai Unió Tanácsára, az Európai Bizottságra, az Európai Unió Bíróságára (EUB)). A Paktum azért jött létre ebben a jogi formában, mert a tárgyalások az egyéb lehetőségekről – az Európai Unióról szóló szerződéshez (EUSZ) csatolt 12. jegyzőkönyv (a túlzott hiány esetén követendő eljárásról) kicserélése, illetve az EUSZ 48. cikkében foglalt eljárásban a Paktum módosítása – az Egyesült Királyság elutasítása miatt kudarcba fulladtak.<sup>5</sup>

A szerződő felek számára a költségvetésükkel kapcsolatban egyensúlyi vagy többletet mutató költségvetési gazdálkodást kell vinni. A Paktum új kötelezettséget ír elő: amennyiben az államadósság GDP-hez viszonyított aránya meghaladja a 60%-os referenciaértéket, a szerződő félnek azt évente átlagosan egyhuszad résszel csökkentenie kell.

A Paktum meglehetősen szokatlan konstrukciókat tartalmaz. A költségvetés egyensúlyával kapcsolatos követelmények (a strukturális hiány alsó határa a piaci áron számított bruttó hazai termék 0,5%-a) betartatása közvetlenül nem a Paktum alapján, hanem az általa megkövetelt „kötelező erejű, állandó jellegű, lehetőség szerint alkotmányos rendelkezések” nemzeti jogba ültetése útján történik.<sup>6</sup> Az EUB hatásköre a kötelezettség megsértését, illetve annak szankcionálását illetően erre a nemzeti jogba történő beiktatásra vonatkozik.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> VÁRNAY Ernő: „Rabok vagyunk vagy szabadok? A tagállamok költségvetési és monetáris mozgástere az Európai Unióban” *Közjogi Szemle* 2012/4. 1–9.; Edoardo CHITI – Pedro Gustavo TEIXEIRA: „The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis” *Common Market Law Review* 2013/3. 683–708.; Csűrös Gabriella: *Uniós pénzügyek* (Budapest: HVG-ORAC) 2015. 211–325.

<sup>4</sup> Ennek másik kiemelkedő példája a 2012. február 2-án Brüsszelben az európai stabilizációs mechanizmus létrehozásáról kötött szerződés, amely az euróövezet stabilitásának megőrzését szolgáló pénzügyi intézmény létrehozását célozza, részesei az euróövezet tagállamai. A szerződés feladatokat ró egyes uniós intézményekre, hatáskört biztosít az Európai Bíróság számára. A szerződéssel kapcsolatos súlyos jogi problémák az Európai Bíróság elé kerültek, amely a Pringle-ügyben teljes ülésben hozott ítéletében (ECLI:EU:C:2012:756) igyekezett ezeket megoldani.

<sup>5</sup> A Költségvetési Paktum megszületésének körülményeiről, jogi (és politikai) jellegéről lásd Anna KOCHAROV (ed.): „Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty” *EUI Working Papers. Law* 2012/09. A vita résztvevői voltak: Loïc Azoulai, Miguel Poiares Maduro, Bruno De Witte, Marise Cremona, Anna Hyvärinen, Anna Kocharov, Anwar Abdallah, Hans-Wolfgang Micklitz, Francois-Xavier Millet, Boris Rigod, Federico Fabbrini.

<sup>6</sup> Költségvetési Paktum 3. cikk (2) bekezdés.

<sup>7</sup> Költségvetési Paktum 8. cikk.

A Paktum abban a tekintetben is eltér a jogokat és kötelezettségeket a szerződő felekre keletkeztető „szokásos” nemzetközi szerződésektől, hogy a kemény kötelezettségek csak az euróövezet tagállamait terhelik, a többi tagállamra csak akkor vonatkoznak, ha azt önként, nyilatkozattal magukra nézve kötelezőnek ismerik el.<sup>8</sup> Magyarországra tehát a kötelezettségek akkor vonatkoznak, ha az euróövezet tagállamává válik, vagy a kötelezettségek elfogadására külön nyilatkozatot tesz. Az euróövezeti tagság formálisan a Tanács határozatától, érdemben a magyar gazdaság állapotától és különösen a magyar kormány döntésétől függ. A feltételeesség magától értetődően nem teszi okafogyottá az Alkotmánybíróságnak feltett kérdések megválaszolását.

Jogi tény, hogy a Paktum számos feladatot ró uniós intézményekre a benne foglaltak végrehajtása tekintetében. Az Európai Bizottság javaslatot tesz a tagállamoknak a Paktumban előírt, a költségvetési fegyelemre vonatkozó, a nemzeti jogukba beillesztendő rendelkezésekre vonatkozóan.<sup>9</sup> A túlzott hiányeljárás alatt álló tagállamnak a túlzott hiány tartós kiigazítására vonatkozó költségvetési és gazdasági strukturális reformprogramot kell életbe léptetnie. A programot, illetve annak végrehajtását az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság hagyja jóvá és követi nyomon. Az Európai Bizottság felkérést kap arra, hogy jelentést nyújtson be a 3. cikk (2) bekezdésének megfelelően elfogadott rendelkezésekről. Ha ez a jelentés negatív megállapítást tesz, a tagállamoknak joga van az EUB-hoz fordulni. Ez a jog a jelentéstől függetlenül is megilleti őket.<sup>10</sup> A szerződő felek kötelesek állampapír-kibocsátási terveiket előzetesen bejelenteni az Európai Unió Tanácsának és az Európai Bizottságnak.<sup>11</sup> Azok a szerződő felek (tagállamok), amelyeknek pénzneme az euró, vállalják, hogy támogatják az Európai Bizottság javaslatait és ajánlásait a túlzott hiány esetén követendő eljárás során.<sup>12</sup>

A Paktumot a magyar kormány aláírta, de megerősítése nem történt meg. A kötelezettségek elfogadására vonatkozó nyilatkozatra sem került sor.

## 2. INDÍTVÁNY

Az indítványt a Kormány az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 38. § (1) bekezdése alapján, absztrakt jogértelmezést kérve nyújtotta be az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésének értelmezése céljából.<sup>13</sup> Bár a konkrét alkot-

<sup>8</sup> Költségvetési Paktum 14. cikk (5) bekezdés.

<sup>9</sup> Költségvetési Paktum 3. cikk (2) bekezdés.

<sup>10</sup> Költségvetési Paktum 8. cikk.

<sup>11</sup> Költségvetési Paktum 6. cikk.

<sup>12</sup> Költségvetési Paktum 7. cikk.

<sup>13</sup> Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése (az AB határozat meghozatalakor hatályos szöveg) kimondja: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen,

mányos probléma a Paktum ratifikálása kapcsán merült fel, az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján nem azt kellett eldöntenie, hogy a kérdéses nemzetközi szerződés az Alaptörvény (2) és (4) bekezdései alá tartozik-e. Amint azt az indítvány fogalmazza: „[...] a felmerülő kérdés, a Szerződés rendelkezéseire is figyelemmel akként is összegezhető, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésnek minősül-e az olyan nemzetközi szerződés a) amely nem tartozik az Európai Unió alapító szerződése közé, illetve nem minősül uniós jogi aktusnak, de b) amelynek valamennyi részes fele az Európai Unió tagállama, c) amely az Európai Unió alapító szerződése, illetve az uniós jogi aktusok által is szabályozott tárgyköröket szabályoz, d) amely az Európai Unió alapító szerződéseinek lényeges elemét képező tárgykörben az Európai Unió továbbfejlődését, az Európai Unió gazdasági megerősítését célozza, és e) amelynek értelmében a nemzetközi szerződésben foglaltak végrehajtása és végrehajtásának felügyelete tárgyában az Európai Unió egyes intézményei is eljárnak?”

Az indítvány fent idézett szövegéből kitűnik, hogy a Kormány absztrakt jogértelmezést kért, de olyan választ vár, amely „figyelemmel van” a Paktum sajátosságaira.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése értelmezése alapján határozata rendelkező részében megállapítja: az olyan nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz, amely az alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek módosítására vagy kiegészítésére irányul, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, feltéve, hogy a szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul. Ilyennek minősülhet különösen az olyan nemzetközi szerződés, amelynek Magyarország az EU tagállamaként részese más tagállamokkal együtt, és a szerződés az alapító szerződésekben foglalt tárgyköröket szabályoz, vagy amelynek célja az alapító szerződések végrehajtása vagy ennek felügyelete.

#### **3.1. ELVI TÉTEL**

**Az uniós célt szolgáló, az Alaptörvényből eredő hatáskörök közös gyakorlására irányuló nem uniós jogi nemzetközi szerződés az Alaptörvény integrációs klauzulája alá tartozik, ratifikálásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges [Alaptörvény E) cikk].**

az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.” Az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése szerint: „A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az AB határozata indokolásában kiindulópontként rögzíti, hogy az értelmezni kért alaptörvényi rendelkezéseknek megfelelő rendelkezéseket az Alkotmány is tartalmazott. Rögzíti továbbá, hogy „[a]z előző Alkotmányon alapuló alkotmánybíró-sági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíró-sági döntésekben is” (Indokolás [41]). Az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén nem a korábbi alkotmánybíró-sági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.

Az AB ezt követően már mint irányadóra hivatkozhatott az Alaptörvény E) cikkének tartalmilag megfelelő, az Alkotmány 2/A. §-a<sup>14</sup> értelmezése tárgyában hozott korábbi határozatára, nevezetesen a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatra.

A fenti határozatban az AB érvelése két lényegi pontot ragad meg. Az egyik, hogy az adott nemzetközi szerződés tartalmaz-e hatáskör-átruházást (szuverenitás-átruházást, hatáskör-transzfer). A másik, hogy a szerződésben foglalt hatáskör-átruházás (elválaszthatatlanul) összefügg-e Magyarország uniós tagságával, illetve az EU továbbfejlődésével.<sup>15</sup>

Az AB ezeket a kritériumokat az európai integrációs nemzetközi szerződés határozatában megerősíti, és egyben a határozat rendelkező részében részletezi. Eszerint az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésének hatálya alá kerülnek azok a formális jogilag nemzetközi közjogi szerződések, amelyek az uniós tagsághoz kötődnek, illetve az EU-ban megvalósuló (megvalósítandó) integráció alapító szerződésekben foglalt céljait szolgálják, és egyúttal valamilyen mértékű hatáskör átruházást tartalmaznak uniós szervek javára.

Az AB ebben az eljárásban nem döntött a Paktumnak az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése alá tartozásáról. Ennek megítélését a Kormány, mint a nemzetközi szerződés kötelező hatálya elismerésére az Országgyűlésnek javaslatot tevő szerv, illetve az Országgyűlés hatáskörébe utalja.

Az AB ugyanakkor a konkrét esetben a Kormány számára „hasznos segítséget” kívánt nyújtani. Erre tulajdonképpen „felkérés” is kapott, hiszen az indítvány maga

<sup>14</sup> Az Alkotmány 2/A § (1) bekezdése kimondja: „a Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Községeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

<sup>15</sup> A 2/A § (1) bekezdésében „a nemzetközi szerződés alapján” fordulat azonban nemcsak az ún. csatlakozási szerződés viszonylatában értelmezendő, hanem belőle okszerűen következik, hogy amennyiben az Európai Unió továbbfejlődése során, az Alkotmányból eredő további hatáskörök „közösen”, illetve „az Európai Unió intézményei útján” történő gyakorlása tűnik szükségesnek, akkor e hatáskörök átruházása a „szükséges mértékig” – és újabb nemzetközi szerződés alapján – a tárgyalásokat folytató kormány ellenőrzésével, illetve az ún. ratifikációs eljárás során mint az állami szuverenitás gyakorlója dönt arról, hogy egy ilyen komplex intézményi reformot a Magyar Köztársaság nevében el tud-e fogadni. A 2/A § (2) bekezdése, a kérdés jelentőségére tekintettel, ehhez a kétharmados többséggel történő szavazást követeli meg ehhez. 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698.

is úgy fogalmaz, hogy az indítványban szereplő kérdést a Paktumra tekintettel kéri megválaszolni, illetve azért, hogy az indítványban általánosként fogalmazott valamennyi kritérium a Paktumot is jellemzi. Az AB tehát felsorol olyan szerződési rendelkezéseket, amelyek az általa megállapított teszt alkalmazása során megfontolásra ajánl (Indokolás [55]–[56]). Eszerint a szerződés lényeges jellemzői közé tartozik, hogy alanya 25 uniós tagállam. A szerződés nem minősül az EU elsődleges jogának, hanem az integráció továbbfejlesztését szolgáló, kizárólag a tagállamok számára nyitott nemzetközi szerződés (amelyet eredetileg Nagy-Britannia és a Cseh Köztársaság nem írt alá). A felek ezt a Szerződést az Unió tagállamaiként hozzák létre, és új kötelezettséget írnak elő a felek számára a költségvetésükkel kapcsolatban.

A magyar Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a költségvetésről való döntés. A Paktum az eredeti magyar szabályokhoz képest egy költségvetési paktum révén a költségvetési fegyelem előmozdítását célzó szabályrendszer tartalmaz, kiterjesztve az EUSZ és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) egyes cikkeinek és más uniós jogoknak az alkalmazási körét. A Paktum emellett az Európai Parlament és annak elnöke, az Európai Tanács, az Európai Bizottság és annak elnöke, valamint az EUB számára hatáskört állapít meg.

A szerződő felek azt vállalják, hogy az államháztartási egyenlegüket egyensúlyban tartják, jelentős eltérés esetén automatikus korrekciós mechanizmus lép életbe. Szerződésszegéshez az EUB által kiszabható pénzügyi szankció kapcsolódik. A szerződő uniós tagállami felek azt is vállalják, hogy kötelező erejű, állandó jellegű és lehetőség szerint alkotmányos szintű adósságfék-szabályokat alkalmaznak.

## **4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **4.1. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓS NEMZETKÖZI SZERZŐDÉS HELYE A JOGRENSZERBEN**

Az európai integrációs nemzetközi szerződés határozat az EU tagállamai által kötött, az integráció továbbvitelét célzó, az alapító szerződések által rögzített célok elérése érdekében kötött olyan nemzetközi szerződéseket, amelyek egyfelől az Alaptörvényben meghatározott bármilyen mérvű szuverenitás-korlátozást foglalnak magukban, másfelől uniós hatáskörgyakorlásra is jogot biztosítanak, az Alaptörvény integrációs klauzulája, az E cikk (2) és (4) bekezdései alá sorolta. Megítélem szerint ez – helyesen – az uniós nemzetközi szerződéseknek az EU elsődleges jogához asszimilálást testesít meg. Kétségtelen, hogy a feltételrendszer, illetve a határozat megfogalmazásai néhol hagynak helyet a szövegkritika számára.

A határozat megítélése kapcsán mindenekelőtt rögzíteni kell, hogy AB nem volt könnyű helyzetben. A Paktum – következésképpen a „Paktumra szabott kritériu-



mok” – egy jogilag alig megragadható helyzetre vonatkoznak (nem véletlen a „jogi monstrum” aposztrófálás).<sup>16</sup> A konzekvens, építő interpretációt tovább nehezítették az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésével kapcsolatos bizonytalanságok.

Az AB a határozat rendelkező részében foglalt kritériumoknak megfelelő nemzetközi szerződéseket voltaképpen az uniós (elsődleges) joghoz asszimilálta, mintegy azzal azonos természetűnek tekintve. Úgy ítélem meg, hogy a felsorolt ismérvek alapvetően jól ragadják meg ezeknek a kvázi uniós jogi nemzetközi szerződéseknek a jellemzőit, helyesen terjesztik ki rá az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdését. Egyúttal azt is konstatálhatjuk, hogy az uniós nemzetközi szerződések köre egyre távolabb kerül a csatlakozási szerződéstől, amelynek a magyar alkotmányos rendbe történő befogadására szánta eredetileg az E) cikket (az Alkotmány 2/A cikket) az alkotmányozó.

A Kormány előterjesztése egy korábbi alkotmánybíróági határozat kapcsán is követésre talált. Az Alkotmánybíróság a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban – nyilvánvalóan a Lisszaboni Szerződés tartalmára tekintettel – a szuverenitás-átruházással kapcsolatban még „komplex-intézményi reform”-ról szól, aminek megvalósulása jelentős szuverenitás-implikációkkal jár. A jelen határozat ezt a kritériumot jelentősen bővíti, és „bármilyen csekély mértékű, hatáskör-átadáshoz vezető szerződésre” alkalmazni rendeli az E) cikk (4) bekezdését (Indokolás [50]).

Az EUSZ 3. cikke rögzíti az Unió általános céljait. A 3. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy az Unió egy gazdasági és monetáris uniót hoz létre, amelynek fizetőeszköze az euró. A monetáris unió létrehozásának célját a Maastrichti Szerződés iktatta be. Az Unió tagállamai már ekkor tudatában voltak annak, hogy a monetáris unió stabilitását súlyosan veszélyeztetheti a laza költségvetési fegyelem, illetve a túlzott államadósság. Az EUMSZ 126. cikke úgynevezett túlzotthiány-eljárást rögzít, az alapszerződésekhez csatolt 12. jegyzőkönyv a túlzott hiány esetén követendő eljárásról pedig referencia-értékeket állapított meg (a költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3%-át, az államadósság a GDP 60%-a fölött tekintendő túlzottnak). Ezek a rendelkezések nem bizonyultak kellően hatékonyaknak. Ennek fő oka minden bizonnyal az euróövezeti tagállamok gazdaságpolitikáinak tagállami hatáskörben hagyása, más oldalról a gazdasági és monetáris unió „gazdasági” oldalának erőtlensége volt. A válság kezelése során ezért történtek lépések a gazdaságpolitikák „megrendszabályozására”. A Paktum ezek egyike, amint azt a preambulum harmadik bekezdése egyértelműen rögzíti.<sup>17</sup>

A Paktum tehát valóban az alapszerződésekben rögzített cél – a monetáris unió létrehozása, illetve stabilitásának megőrzése – elérését közvetetten szolgáló, alap-

<sup>16</sup> KOCHAROV (5. lj.).

<sup>17</sup> „[...] az euróövezet egésze stabilitásának megőrzése érdekében alapvető fontosságú, hogy a kormányok biztosítsák államháztartásuk stabilitását és fenntarthatóságát, továbbá megakadályozzák az államháztartási hiány túlzott mértékének kialakulását, ami konkrét szabályok bevezetését teszi szükségessé, ideértve a »költségvetési egyensúlyi szabályt« és az automatikus korrekciós mechanizmust.”

szerződésekben foglalt kötelezettség [„A tagállamok kerülnek a túlzott költségvetési hiányt.” EUMSZ 126. cikk (1) bekezdés] módosítására irányul.

A másik lényeges ismérvek – a szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul – a Paktum szintén megfelel, hiszen az Alaptörvény 36. cikke (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés hatáskörébe tartozik törvényt alkotni a költségvetésről.<sup>18</sup> A Paktum azonban arra kötelezi a tagállamokat, hogy az éves költségvetési hiányukat – amelynek megállapítása az Országgyűlés joga – a meghatározott korlátok közé szorítsák. A szuverenitás korlátozása azonban nem jár együtt az EU hatásköreinek gyarapodásával, a korlátozás közvetlenül önkorlátozásként adódik. A közös hatáskörgyakorlás azzal valósul meg, hogy a költségvetési hiányra vonatkozó szabályok nemzeti jogba ültetésének kötelezettsége fölött – a Bizottság, illetve a tagállamok közbejöttével – az EUB mint „uniós intézmény” őrökdi.

Az itt vizsgált európai integrációs nemzetközi szerződés határozat teljes egyértelműséggel kizárólag olyan szerződéseket sorol az E) cikk (2) és (4) bekezdésének hatálya alá, amelyek a tagállamok általi közös, illetve az EU intézményei útján történő hatáskörgyakorlásról rendelkeznek. Más szóval a Magyarország szuverenitása körébe tartozó hatáskör gyakorlása az adott szerződés értelmében más tagállamokkal közösen, illetve az EU intézményei útján történik. Amennyiben az adott nemzetközi szerződés tartalmaz valamely szuverenitás-elemnek (alkotmányból eredő állami hatáskörnek) az EU intézményei részére történő átadását, úgy a kötelező hatályra vonatkozó döntés minősített többséggel történő meghozatala indokolt.

Úgy gondolom, hogy mivel az EU egy olyan *sui generis* gazdasági, politikai és jogi szerveződés, amely a számára biztosított kiterjedt hatáskörökkel önállóan, akár egyes tagállamok aktuális érdekeivel szemben is képes élni, továbbá hogy az egyes konkrét hatáskörök közötti határok nem élesek, közöttük átfedések is lehetségesek, a magyar alkotmányból fakadóan a magyar államot megillető jogoknak az Unió számára történő bármely csekély mérvű átengedése a népszuverenitás elsősorú letéteményese, a magyar Országgyűlés minősített többsége hozzájárulását követeli. Ez akkor is így áll, ha a hatáskör átruházásra formálisan nemzetközi közjogi szerződéssel, és nem az alapító szerződések módosításával kerül sor.

Az elvi tétel több helyütt megerősített fordulata miatt, amely szerint az E) cikk (2) és (4) cikk alá sorolás elengedhetetlen feltétele az EU intézményei részére történő hatáskörátadás, illetve (a tagállamokkal közös hatáskörgyakorlás) súlyos kritikával illelhető. Nincs tekintettel ugyanis azokra a szerződéses kötelezettségekre, amelyek anélkül foglalnak magukban érdemi tagállami szuverenitáskorlátozást, hogy egyúttal valamiféle közös, még inkább uniós intézmények útján történő hatáskör-

<sup>18</sup> Az Alaptörvény 36. cikk (5)–(6) bekezdéseiben foglalt, az Országgyűlés hatáskörét átmenetileg korlátozó rendelkezések – amelyek egyébként a Szerződés szellemévek összeegyeztetők – az alkotmányozó elhatározásából fakadnak, azok nem tekinthetők a Magyar Állam szuverenitása korlátozásának.

gyakorlásra is sor kerülne.<sup>19</sup> Gondoljunk csak az EUMSZ-ban foglalt, a belső piaci szabadságokra vonatkozó alapvető rendelkezésekre.<sup>20</sup> Ezek a tiltó rendelkezések számos, a tagállamok szuverenitása erőteljes korlátozását tartalmazzák, miközben nem kerül sor a tagállamokkal közös, illetve az EU intézményei útján történő hatáskörgyakorlásra.

Már itt is meg kell jegyeznünk, hogy a határozatra okot adó, és az AB intenciója alapján az elvi tételben foglaltak alá tartozó nemzetközi szerződés tartalmilag azzal korlátozza az Alaptörvényből eredően a magyar államot illető hatáskört (szuverenitás-elemet), hogy korlátozza a központi költségvetési deficit mértékének megállapítását, illetve az államadósság csökkentésére vonatkozó döntési jogát. Ehhez a szerződési előíráshoz nem járul semmilyen közös hatáskör-gyakorlás. Ennek a szerződési rendelkezésnek való megfelelés a tilalom részes államok általi tiszteletben tartásával valósul meg. Olyan költségvetést kell elfogadnia, amely megfelel a szerződés előírásainak. Az ugyanis más kérdés, hogy a kötelezettséget a nemzeti (magyar) jogba ültető tartós, állandó rendelkezések betartása fölötti kemény bírósági kontrollra az EU intézménye, nevezetesen az EUB hatáskört kapott.

Mindezek fényében úgy ítéljük, hogy a közös, illetve uniós intézmények révén történő hatáskörgyakorlás kritériumát helyesebb lett volna a rendelkező rész 1. pontja alatt szereplő „[i]lyennek minősül különösen” szerződési jellemzők közé iktatni.

Látható, hogy az AB miközben messzemenően támaszkodott a Paktum igazságügyi miniszter által előterjesztett – tehát jogi elemzésen alapuló – indítványban foglalt jellemzőire, a saját megfogalmazásai meglehetősen pontatlannak tűnhetnek. Az AB sajnálatosan nem tett különbséget hatáskör (*power, competence*) és a feladat (*task*) között.

A határozat szerint a szerződés új hatáskört hoz létre az Európai Parlament, az Európai Parlament elnöke, az Európai Tanács, az Európai Bizottság és elnöke, valamint az EUB számára (Indokolás [56]). A Paktum szövege egyetlen helyen tartalmaz az Európai Parlament elnökére vonatkozó rendelkezést. A 12. cikk (5) bekezdése értelmében az Európai Parlament elnökét fel lehet hívni arra, hogy szóljon fel az informális euróövezeti csúcstalálkozó ülésén. Ez a felszólalási lehetőséget egy informális grémium ülésén nyilvánvalóan nem minősül hatáskörnek.

Az Európai Bizottság elnöke – az említés nélkül hagyott Európai Központi Bank elnöke mellett – szintén egyetlen helyen szerepel a Paktumban: részt vesz az állam- és kormányfők mellett az informális euróövezeti csúcstalálkozó ülésein.<sup>21</sup> Mivel ez a csúcstalálkozó informális, a részvétel sem minősül hatáskörnek.

<sup>19</sup> VÁRNAY (3. lj.).

<sup>20</sup> Csak példálózóan: „A tagállamok között tilos bármilyen behozatali vagy kiviteli vám és azzal azonos hatású díj” (EUMSZ 30. cikk), „Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás” (EUMSZ 49. cikk), „E fejezet rendelkezéseinek keretei között tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás” [EUMSZ 63. cikk (1) bekezdés].

<sup>21</sup> Költségvetési Paktum 12. cikk.

Az Európai Unió Tanácsa és a Bizottság jóváhagyja a túlzotthiány-eljárás alatt álló tagállam költségvetési és gazdasági partnerségi programját.<sup>22</sup> Megítélésem szerint ez az előírás *soft law* jellegű, hiszen nem találunk az elutasítás esetére vonatkozó rendelkezést. Ebben az esetben sem beszélhetünk tehát a szerződő felek jogi helyzetét érintő jogkör (hatáskör) megállapításáról.

A Kormány indítványában az Unió intézményeinek (az Európai Tanács, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság, az EUB, az Európai Parlament) a szerződés végrehajtásának figyelemmel kísérésébe, felügyeletébe, kikényszerítésébe, illetve, a tagállamokkal való konzultációba történő „bevonásáról” esik szó. Maga az indítvány is csak az EUB hatásköre kapcsán veti fel az E) cikk (2) bekezdés szerinti, az EU intézményei útján történő, a többi tagállammal közös hatáskörgyakorlás irányadó voltának kérdését.

Az EU szervét új hatáskörrel felruházó rendelkezést a Paktum 8. cikke tartalmaz. Eszerint a költségvetési szerződés 3. cikk (2) bekezdésében foglalt, a költségvetési egyensúlyra vonatkozó előírásoknak a tagállamok nemzeti jogába történő kötelező erejű, állandó jellegű, lehetőség szerint alkotmányos rendelkezések hatályba léptetésének elmulasztása esetén egy vagy több tagállam az EUB-hoz fordulhat. Az EUB megállapító ítéletét követően is jogsértésben maradó tagállammal szemben a Bíróság pénzügyi szankciót szabhat ki. A Paktum 8. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy ezt a felhatalmazás az EUMSZ 273. cikke értelmében a szerződő felek közötti külön megállapodásnak minősül. Itt tehát „szerződés a szerződésben” szituációról van szó. Az EUMSZ 273. cikke értelmében: „A Bíróság hatáskörrel rendelkezik a tagállamok között felmerülő, a Szerződések [lásd az EUSZ és az EUMSZ] tárgyával összefüggő vitás ügyekben, ha az ilyen ügyeket a felek egy külön megállapodás alapján elé terjesztik.” A Paktum tehát ezt a „külön megállapodást” is magában foglalja. A felek (a Paktumot aláíró tagállamok) eszerint úgy ítélték meg, hogy a Paktum az alapszerződések tárgyával összefüggő kérdést rendez, amikor a *golden rule* kemény nemzeti jogba való átültetésének kötelezettségét írja elő. Az EUMSZ 273. cikke szerinti megállapodás önálló alkotmánybíróági (és az EUB általi) kontroll tárgya lehet.

Blutman László felhívja a figyelmet, hogy az AB voltaképpen nem először kerül szembe az uniós vonatkozású nemzetközi szerződések alkotmányos helyének meghatározása kérdésével. 2008-ban a 32/2008. (III. 12.) AB határozatban (EUIH-határozat)<sup>23</sup> az AB a vizsgált szerződést az Alkotmány 7. § (1) bekezdés [jelenleg az Alaptörvény Q) cikke] alá sorolta. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2/A cikkétől [jelenleg E) cikk] történő két elhatárolási szempont alapján döntött így: az egyik, hogy a szerződés nem változtatta meg az uniós alapító szerződésekben

<sup>22</sup> Költségvetési Paktum 5. cikk.

<sup>23</sup> 32/2008. (III. 12.) AB határozat. Megállapodás az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról (EUIH-megállapodás).

foglalt uniós hatásköröket; a másik, hogy maga az EU is olyan nemzetközi szerződésnek tekintette, amelyre a nemzetközi jog általános szabályai vonatkoznak.

Egyetértek Blutman Lászlóval abban, hogy az Alkotmánybíróságnak ezt a korábbi határozatát be kellett volna vonnia az indokolásba.<sup>24</sup> Az AB érvelését gyengíti, hogy nincs kifejezetté téve a két határozat eltérő kritériumrendszere közötti viszony. Voltaképpen az Alkotmánybíróságnak nyíltan felül kellett volna bírálnia magát, hiszen kitűnt, hogy a kritérium, miszerint „az Unió nemzetközi jognak tekintti a szerződést” (EUN-határozat), a Költségvetési Paktumot kivinné az E) cikk hatálya alól.<sup>25</sup>

Blutman László a határozatban megállapított feltételeket is súlyos kritikával illette, mindenekelőtt a meghatározott kritériumok túlzott általános voltát bírálja, amely kritikával egyetértek. Amint azt szigorú szövegelemzése megmutatja, a „Költségvetési Paktumra szabott” egyes kritériumok lehetővé teszik további, nyilvánvalóan nem szándékolt egyezménytípusoknak az E) cikk hatálya alá vonását. Így az úgynevezett vegyes szerződések (olyan harmadik felekkel kötött nemzetközi megállapodások, amelyek részes felei az Unió tagállamai és az Európai Unió), amelyek az alapító szerződésekben fakadó kötelezettségeket „kiegészítik”, egyúttal az alapszerződések „végrehajtásának” is tekinthetők. A „végrehajtás” azért is problematikus, mert „az alapító szerződések végrehajtása fogalmilag az alapító szerződésekben biztosított uniós hatáskörök keretein belüli rendelkezésekre utalhat, tehát eleve nem járhat uniós hatáskörök gyakorlásának átengedésével Magyarország részéről”.<sup>26</sup> Az „alapító szerződések végrehajtásának felügyelete” ismerv azért nincs rendben, mert a Költségvetési Paktumban foglalt felügyeleti rezsim nem az alapszerződésekben, hanem a Költségvetési Paktumban foglaltak felügyeletére vonatkoznak. A feltétel, miszerint „a szerződésnek az alapító szerződésekben foglalt tárgykört kell szabályoznia”, redundanciának tűnik az alapító szerződések végrehajtása ismervhez képest, hiszen, teszi fel a kérdést Blutman, „egy nemzetközi szerződés szólhat-e úgy az alapító szerződések végrehajtásáról, hogy nem szabályozza az abban foglalt tárgyköröket?”<sup>27</sup>

A Paktum hat olyan jellemzőjét érdemes felmutatni, amelyek az E) cikk hatálya alá történő besorolás ellen szólnak.<sup>28</sup> A Paktum nem „Magyarországnak az Európai Unóban tagállamként való részvétele” érdekében született, ahogy az E) cikk (2) bekezdés követelné. A Paktumban vállalt kötelezettségek nem szükségesek „az alapító szerződésben foglalt jogok és kötelezettségek” teljesítéséhez, ahogy az E) cikk (2) bekezdés megkívánná. A Paktumban foglalt kötelezettségek világosan nemzetközi jogi kötelezettségek, nem az uniós jogon alapulnak. A Paktum

<sup>24</sup> Azzal már nem tudunk egyetérteni, hogy végső soron ezen kritériumok alapján a Költségvetési Paktumot a Q cikk alá tartozó nemzetközi szerződésnek tekintik.

<sup>25</sup> BLUTMAN 2014 (1. lj.) 36.

<sup>26</sup> BLUTMAN 2014 (1. lj.) 39.

<sup>27</sup> BLUTMAN 2014 (1. lj.) 41.

<sup>28</sup> BLUTMAN 2014 (1. lj.) 35–37.

bizonyos hatásköröket biztosít egyes uniós intézményeknek, de ezek nem uniós hatáskörök, a szerződéses rendelkezések nem módosítják az uniós hatásköröket. A Paktumot létrehozó államok mint uniós tagállamok „használják” az uniós intézményeket, de az uniós jogrend keretein kívül. A Paktum nem terjeszti ki az alapszerződések bizonyos cikkeinek alkalmazási körét. A Paktum nem módosít, nem növel uniós hatásköröket, így az alapító szerződések alkalmazási körét sem. A Paktum egyszerűen új nemzetközi jogi kötelezettségeket hoz létre, melyek mindazonáltal kapcsolódnak az uniós kötelezettségekhez, és ezek betartásának kikényszerítésére előíranyoz felügyeleti intézkedéseket. A Paktumot nem csak a szerződő felek, de az EU sem tekinti uniós jognak. Ettől még az AB tekintheti annak, de ez a hiteles szövegforrás tekintetében gondot okoz (az EU Hivatalos Lapjában nem tették közzé), hiszen az E) cikk alá tartozó szerződések az uniós jog részeként részei a belső jognak (72/2006. AB határozat).

Ezek a kifogások a szöveghű értelmezés értő alkalmazásával születtek, ezen az alapon vitathatatlanok. Ha azonban az Alapszerződés (Alkotmány), az AB határozatok, az uniós alapszerződések és a Paktum egyes szövegrészeinek összevetésén túl is vizsgálódunk árnyaltabb képet kaphatunk.

Mindenekelőtt a Paktum születésének körülményeire hívjuk fel a figyelmet (erre az AB határozatban is történik utalás). A Paktumban elfogadott tartalmú nemzetközi megállapodás kidolgozásáról az euróövezethez tartozó tagállamok az Európai Tanács, azaz egy uniós intézmény ülésén állapodtak meg. Az előkészített Paktum tárgyalására az uniós állam-és kormányfők találkozáján került sor, szövegének végleges megállapítása, aláírása az Európai Tanács ülésének alkalmával történt.

Ezen túlmenően a Paktumban foglaltakat a tagállamok képviselői az egyetlen Egyesült Királyság kivételével az alapszerződések, illetve a hozzájuk csatolt jegyzőkönyv módosításával is elérhetőnek tartották. Tehát egy kvázi alapszerződés-módosításról van szó.

A Paktum – bár kétségtelenül „önálló [értsd: nem uniós jogi] nemzetközi jogi kötelezettségeket” hoz létre – több helyen alapvető fontosságú rendelkezéseket rögzít az uniós joghoz való viszonyt illetően. Ezekről a rendelkezésekről az AB határozat nem tett említést, holott alapállását jóval meggyőzőbbé tehetné volna.

Első helyen a 2. cikkre kell utalnom. Ez a cikk rögzíti, hogy a Paktumot az Unió alapító szerződéseivel összhangban kell alkalmazni és értelmezni, továbbá rögzíti az uniós jog elsőbbségét a szerződésben foglaltak alkalmazása során. Ezután a Paktum 16. cikkében foglaltakat kell felhívnom.<sup>29</sup> Ez a kitétel ugyanis megítélésem szerint egyértelművé teszi, hogy az aláíró tagállamok a szerződésben foglaltakat az uniós jogba illeszthetőnek tekintik.

<sup>29</sup> „A szerződés hatálybalépését követő legfeljebb öt éven belül a végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatok értékelése alapján az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel összhangban meg kell tenni az ahhoz szükséges lépéseket, hogy e szerződés tartalma az európai Unió jogi keretének részévé váljon.”



Az elemzők – ugyanúgy, mint a Kormány indítványa – arra is rámutatnak, hogy a Paktum egyes rendelkezései maguk is kifejezetten utalnak uniós jogi szabályokra mintegy „háttérjogszabályokként”, illetve hogy kimutathatók hatályos uniós jogi aktusokkal való átfedések.<sup>30</sup>

Ki kell emelni a Paktum 5. cikkét is, amelynek értelmében „a túlzotthiány-eljárás alatt álló tagállam által benyújtandó költségvetési és gazdasági partnerségi programok tartalmát az Európai Unió jogában kell meghatározni”, a programoknak az Európai Unió Tanácsához és az Európai Bizottsághoz történő benyújtására és nyomon követésére „a Stabilitási és Növekedési Paktum [uniós rendeletek tartalmazák<sup>31</sup>] alapján már létező felügyeleti eljárások keretében kerül sor”.

Az uniós joggal való bensőséges kapcsolat egy meglehetősen problematikus megnyilvánulása olvasható a Paktum 7. cikkében. Ennek értelmében a minősített többséggel elfogadott ellentétes döntés hiányában úgy kell tekinteni, hogy az euróövezet tagállamai támogatják a Bizottságnak a túlzotthiány-eljárás alatt álló tagállammal szembeni javaslatait és ajánlásait. Ezen a ponton a Paktum egyenesen a Tanácson belüli uniós döntéshozatalba „nyúl bele”, hiszen a túlzott hiány esetén követendő eljárás során a tagállammal szemben a Bizottság ajánlása alapján a Tanács fogad el ajánlásokat, illetve adott esetben szankciókat az illető tagállammal szemben.<sup>32</sup>

Fenti fejtegetéseim azt kívánják alátámasztani, hogy a Paktumot és az Uniót, illetve annak jogát nem tekinthetjük két külön világba tartozónak, alkotmányos helyének meghatározása során feltétlenül figyelemmel kell lennünk a szerződés létrejöttének körülményeire, a szerződő felek kinyilvánított szándékára, és a szerződés azon rendelkezéseire, amelyek az uniós joggal való szoros tartalmi kapcsolatokra utalnak.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az AB határozatával egyértelműen arra indította a Kormányt, hogy törvényjavaslatát az E cikk (2) és (4) bekezdése szerinti elfogadásra javasolja az Országgyűlésnek.

A kormány elfogadta az AB által figyelmébe ajánlott mozzanatokat, és a törvényjavaslat általános indoklásában – utalva az AB határozatára – az országgyűlési képviselők kétharmada szavazatának szükségességét rögzítette.<sup>33</sup> A Paktum kötelező hatályának elismerését tartalmazó 2013. évi XXXII. törvényt a gazdasági

<sup>30</sup> Az Anna Kocharov szerkesztésében megjelent szöveg (lásd 5. lj.) melléklete részletesen bemutatja az átfedéseket a Szerződés egyes rendelkezései és korábbi uniós aktusok között.

<sup>31</sup> Az úgynevezett Stabilitási és Növekedési Paktumot voltaképpen az Európai Unió Tanácsa (Tanács) két rendelete alkotja: a Tanács 1466/97/EK rendelete a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és az a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról; a Tanács 1467/97/EK rendelete a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról.

<sup>32</sup> EUMSZ 126. cikk (6)–(10) bekezdések.

<sup>33</sup> T-10220. sz. törvényjavaslat.

és monetáris unióbeli stabilitásról és kormányzásról szóló szerződés kihirdetéséről az Országgyűlés 2013. március 25-i ülésnapján napján fogadta el.

A határozat utóéletéből kiemelem az Alkotmánybíróság 9/2018. (VII. 9.) AB határozatát, amely szintén egyértelműen az EU keretein belül folyó integrációs folyamatba illeszkedően létrejött – annak céljait szolgáló – nemzetközi közjogi szerződés és a „klasszikus” nemzetközi szerződés közötti elhatárolás kérdését vizsgálta.

Elsőként azt vizsgálta, hogy a kérdéses szerződéssel létrehozandó szervvel, az Egységes Szabadalmi Bírósággal (ESZB) kapcsolatban, amely nem része az uniós intézményi struktúrának, de amely közhatalmat gyakorol, a tagállamokra kötelező döntéseket hozhat, vajon az EU alapító szerződéseiben az intézménylétrehozására vonatkozó hatáskör felfedezhető-e. Amennyiben a válasz igen, úgy az Alaptörvény E) cikke alá tartozik, kvázi uniós jogot alkotva. Amennyiben a válasz nemleges, úgy a nemzetközi szerződés az Alaptörvény Q) cikke alá fog tartozni.

Bár az AB a határozat indokolásában felhívja az európai integrációs nemzetközi szerződés határozatot (Indokolás [26]–[28]), de az ESZB szerződést nem felelteti meg szisztematikusan az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) cikke alá tartozás tekintetében rögzített feltételeknek.

Álláspontom szerint a két határozatban az AB nem ugyanazon jogi problémaként kezelte az indítványok alapjául szolgáló – és az absztrakt jogértelmezést igénylő – nemzetközi szerződések alkotmányos helyének kérdését. Míg az első esetben az AB azt vizsgálta, és annak a feltételeit rögzítette, hogy egy nemzetközi szerződés, amely egyértelműen, kimondottan nem tartozik az uniós jog körébe, mégis kvázi uniós jognak legyen tekinthető, addig a második esetben azt vizsgálta, hogy tagállamok által ebben a minőségükben kötött nemzetközi megállapodás mikor tartozik ténylegesen az uniós jog körébe.<sup>34</sup> Míg az első határozat a ténylegesen az uniós jog körébe tartozó jogi aktusok mellett meghatározott egy olyan kört, amelybe a magyar alkotmányosság szempontjából az integrációs klauzula alá tartozóvá minősít egyéb, formálisan nem uniós jogi aktusokat, addig a második határozat az uniós jog – nemzetközi jog kizárólagos, egymást kizáró – kettőssége alapján érvel.

Az európai integrációs nemzetközi szerződés határozatban megfogalmazott kritériumoknak való megfeleltetés Dienes-Oehm Egonnak a 9/2018-as határozathoz fűzött különvéleményében olvasható.<sup>35</sup> Álláspontja szerint az ESZB-szerződés az európai integrációs nemzetközi szerződés határozatban foglalt kritériumoknak megfelel, az ESZB-szerződést az E) cikk (2) bekezdése „kizárólagosan alkalmas jogalapul szolgálni Magyarországnak az egységes szabadalmi bírósághoz való csatlakozása kihirdetéséhez”.<sup>36</sup> Ebből az is következhetne, hogy a megerősítéshez az E) cikk (4) bekezdése szerinti kétharmados többséggel elfogadott törvényre van szük-

<sup>34</sup> Az Indokolás [32] pontjában olvashatjuk: „[...] a megerősített együttműködés keretében megkötendő további nemzetközi szerződések – így az ESZB megállapodás – uniós jog keretébe tartozik vagy még azon kívül, a nemzetközi jog terepében marad.”

<sup>35</sup> 9/2018. AB határozat, Indokolás [61]–[62].

<sup>36</sup> 9/2018. AB határozat, Indokolás [61].



ség. A különvélemény következő pontjában azonban a ratifikáláshoz elegendőnek tartja az Országgyűlés egyszerű többséggel hozott határozatát. Ezzel voltaképpen az ESZB-szerződést a másodlagos uniós joghoz asszimilálja – „kizárólagos uniós hatáskörben hozott uniós jogi aktusok *nyomán* (kiemelés tőlem, VE) jött létre a megállapodás” –, az Unió által önállóan megkötött nemzetközi megállapodásokkal azonos jogi elbírálás mellett érvel. Erre utal az is, hogy az európai integrációs nemzetközi szerződés határozat kritériumai közül nem vizsgálja az „Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul” kitételt. Az esetlegesen felmerülő alkotmányos aggályokat (a bírósági szervezettel kapcsolatban), az E cikk (4) bekezdése hatálya alá vonással megoldhatónak tartja.

A határozat utóéletként vehető 9/2018. AB határozatnak az EU tagállamai által kötött nemzetközi szerződések alkotmányos helyére vonatkozó érvelése – miközben a határozat megállapításai felfoghatók az adott szerződés által életre hívandó szervvel kapcsolatos egyfajta pontosításnak – számos vonatkozásban nem tűnik kellően kiértékeltek.

## 6. IRODALOM

BLUTMAN László: „A Költségvetési Paktum alkotmányos helye: kérdések és kétségek”

*Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* 2014. 31–42.

BLUTMAN László: „Az uniós nemzetközi szerződések alkotmányos helye” *Jogtudományi Közlöny* 2019/7–8. 294–301.

CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi

Bíróságról – zavar az erőben” *Jogtudományi Közlöny* 2018/11. 477–485.

KOCHAROV, Anna (ed.): „Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty” *EUI Working Papers. Law* 2012/09.

VÁRNAY Ernő: „Rabok vagyunk vagy szabadok? A tagállamok költségvetési és monetáris mozgásterét az Európai Unióban” *Közjogi Szemle* 2012/4. 1–9.



VINCZE ATTILA\*

## **32/2012. (VII. 4.) AB HATÁROZAT – HALLGATÓI SZERZŐDÉSEK**

**A hallgatói szerződés (és kiterjesztve a hallgatói jogviszony) lényeges elemei kizárólag törvényben rendezhetők, mivel közvetlen módon és érdemben hatnak az érintett hallgatók művelődéshez és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapjogának (ideértve a munkavállalóknak az uniós jog által biztosított szabad mozgásához való jogának) gyakorolhatóságára.**

A hallgatói szerződések határozat megerősítette az Alaptörvényt megelőző gyakorlatot, miszerint az alapvető jogokra vonatkozó lényeges szabályokat törvényben kell rögzíteni, lényeges kérdések rendelettel még erre vonatkozó felhatalmazás esetén sem szabályozhatóak, és pontosította a felhatalmazás kereteit és feltételeit. Ezen túlmenően megerősítette a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban foglaltakat: két konkrét alapjog, a művelődéshez (Alaptörvény XI. cikk) és a foglalkozás szabad megválasztásához (Alaptörvény XII. cikk) való jog esetén a korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény szövegszerű egyezései alapján tovább folytatható a korábbi alkotmánybírósági joggyakorlat. Végül hangsúlyozta, hogy az alapjogok – jelen esetben a művelődéshez való jog – által védett szféra meghatározása során konstitutív szerepe van az európai alapszabadságoknak és az európai polgár státuszából fakadó jogosultságoknak, tehát valamely alapjog körébe tartozó jogosultság meghatározása során figyelembe kell venni az uniós jogból fakadó követelményeket is. Ennek akkor is szerepe van, ha a vizsgálat pusztán formai, például a törvényi fenntartásnak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt elvét érinti, mert a magyar Alaptörvény által biztosított alapvető jogokat az uniós polgár státuszával összefüggésben kell értelmezni.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A 2010. évi országgyűlési választások után az újonnan megalakult Országgyűlés és a Kormány alapvetően alakították át a magyar jog- és intézményrendszert.

\* Egyetemi adjunktus, Masaryk Egyetem Brno, Judicial Studies Institute.

Ennek egyik eleme volt a felsőoktatás átalakítása, melynek keretében az államilag finanszírozott képzési helyeket korlátozták, illetve átalakították olyan formában, hogy az önköltséges oktatást vállalni nem tudó vagy nem akaró hallgatók állami ösztöndíjas vagy részösztöndíjas formában is tudták folytatni a tanulmányaikat. Ennek feltétele volt szerződés megkötése a Magyar Állammal, melyben a hallgatók vállalták, hogy a diploma megszerzését követően meghatározott időn belül egy bizonyos ideig Magyarországon fognak munkát vállalni. Ezzel az állam a korábbi implicit kötelezettséget vagy morális elvárást, hogy az első ingyenesen megszerzett diploma költségeinek finanszírozását a hallgató hazai munkavégzésével kompenzálja, explicitté tette. Ennek nyilván megvoltak a (részben érthető) indokai, hiszen a 2008-as gazdasági-pénzügyi válságot követően egyre többen éltek az EU-n belüli munkavállalás lehetőségével, és külföldön kamatoztatták a magyar egyetemeken és főiskolákon megszerzett ismereteiket. Az e mögött meghúzódó gazdaság- és társadalompolitikai megfontolásokkal lehet természetesen vitatkozni, mint ahogy azzal is, hogy az ún. „röghözkötés”, ahogy ez az intézkedés a sajtóban és a politikai közbeszédben elhíresült, miért csupán a felsőoktatásban megszerzett szaktudásra vonatkozott, más képzési formákra nem. Alkotmányjogilag ugyanakkor nem ez volt a releváns kérdés, hanem az, hogy a hallgatói szerződésekre vonatkozó rendelkezéseket milyen szabályozási szinten kell meghozni, és részben az is, hogy az uniós alapszabadságok korlátozását milyen módon kell a magyar törvényhozásnak figyelembe vennie.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A jogalkotói jogkör delegálása mindig is vitatott volt. A rugalmasság kétségtelen előnye a rendeleteknek, és ezen felül lehetne még említeni továbbiakat is: a gyorsaságot, a parlament szűkös időkeretét, a szabályozandó probléma komplexitását és a hiányzó parlamenti szakismeretet, mint olyan hatékonysági érveket, amelyek a rendeletek mellett szólnak.<sup>1</sup> Ugyanakkor nyilvánvaló az is, hogy a rendeleteknek nemcsak előnyük van, hanem számos veszélyt is hordoznak a demokratikus kontroll és a nyilvánosság hiánya miatt. A legtöbb állam a saját alkotmányos tapasztalatai függvényében alakítja a jogalkotói hatáskörök delegálását, annak kereteit és feltételeit. A magyar jogfejlődésre elsősorban hatást gyakorló német és osztrák jogrendszerekben az alapjogokat korlátozó rendelkezéseket mindig a törvényhozónak kell meghoznia, a delegálás csak korlátozottan, csak a törvényi felhatalmazás alapján és csak e felhatalmazás keretein belül képzelhető el. A német jog általánosságban is abból indul ki, hogy minden lényeges döntést a törvényalakozónak kell meghoznia (*Wesentlichkeitstheorie*), és a rendelet megalkotására szóló felhatalmazásnak meg kell határoznia a felhatalmazás célját, kereteit és tartalmát (Grund-

<sup>1</sup> Paul P. CRAIG: *Administrative Law* (London: Sweet&Maxwell 2008) 715–755.

gesetz 80. cikk (1) bek. második mondat). Az osztrák szövetségi alkotmány 18. cikk (2) bekezdése szerint bár törvények alapján minden közigazgatási hatóság jogosult végrehajtási rendeleteket alkotni, a „törvények alapján” kitévelt a gyakorlat inkább megszorítóan érti, vagyis egy tartalmilag kellőképpen pontos jogalapot kíván meg.

### 3. INDÍTVÁNY

Az alapvető jogok biztosa 2012. március 28-án az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdése és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.) 2012. szeptember elsején hatályba lépő 39. § (3) bekezdés „– a Kormány által meghatározott feltételekkel –” szövegrésze, a már hatályos 110. § (1) bekezdés 23. pontja, továbbá a 2012. augusztus elsején hatályba lépő, a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről szóló 2/2012. (I. 20.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.

Az Nftv. kifogásolt rendelkezései felhatalmazták a Kormányt arra, hogy rendeletben szabályozza a hallgatói szerződés kötelező tartalmi elemeit, a szerződés nem teljesülése esetére irányadó eljárást, és a magyar állami (rész)ösztöndíjas hallgató által igénybe vett szakos képzés éves költségét. A Korm. rendelet e felhatalmazásnak megfelelően rendelkezett az állami (rész)ösztöndíjas hallgató kötelezettségeiről (3. §), és e kötelezettség teljesítésének módjáról (4. §), valamint a Magyar Állam hallgatói szerződéssel kapcsolatos kötelezettségeiről (5. §). A Korm. rendelet továbbá tartalmazta a hallgatói szerződés megkötésére vonatkozó szabályokat, a szerződés aláírásának következményeit (6–14. §), valamint a szerződésből folyó kötelezettségek teljesítése alóli mentességek lehetséges eseteit (15–17. §) és a visszatérítésre vonatkozó szabályokat (18–21. §). A Korm. rendelet 2012. augusztus elsején lépett volna hatályba (22. §).

Az alapvető jogok biztosa szerint a hallgatói szerződések kormányrendeleti szintű szabályozása formai és tartalmi szempontból is ellentétes volt az Alaptörvénnyel.

Formailag kifogásolta, hogy a kormányrendeleti szabályozás alapvető jogokat korlátoz, így az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésében biztosított, a munka és a foglalkozás szabad megválasztását, valamint az Alaptörvény XI. cikkében foglalt felsőoktatásban való részvétel jogát, ezért annak szabályozása törvényi szintet igényel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján. A hallgatói szerződés ugyanis meghatározott időre korlátozza a végzett hallgatók önrendelkezéshez, valamint a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogát például azáltal, hogy visszafizetési kötelezettséget ír elő arra az esetre, ha a végzett hallgató a hazai munkaviszony létesítése helyett külföldön vállalna munkát. A szerződés megkötése ugyanakkor legfeljebb formailag önkéntes, így azt gyakorlatilag állami korlátozó intézkedésnek kell tekinteni.

Az alapvető jogok biztosa szerint a hallgatói szerződés kormányrendeleti szabályai tartalmilag sincsenek összhangban az Alaptörvény rendelkezéseivel. Ugyanis nem azonosítható be olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, amely a vonatkozó jog korlátozását kellőképpen indokolná. A biztos szerint a diplomások hazai foglalkoztatására vonatkozó – vélt vagy valós – társadalmi igény mint elvont érték csak kis mértékben indokolhatja a jogkorlátozást. Továbbá, ha ez az igény közérdekként a korlátozást igazolni képes lenne, a hallgatói szerződés nem tekinthető elengedhetetlenül szükséges és alkalmas eszköznek e cél eléréséhez. A hallgatói szerződés ezen felül aránytalanul alapjogkorlátozó, abban ugyanis a hallgató a jövőre nézve egyoldalú kötelezettséget vállal az oklevél határidőn belüli megszerzésére, a tanulmányok ideje kétszeresének megfelelő időtartamú hazai munkaviszony létesítésére, illetve vállalkozási tevékenység végzésére. A jogkorlátozás aránytalanságát tovább fokozza, hogy a Korm. rendelet nem rendelkezik a hallgató kötelezettsége alóli mentesüléséről arra az esetre sem, ha a hallgató neki nem felróható ok miatt nem talál végzettségének megfelelő munkát Magyarországon.

Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét veti fel továbbá, hogy a Korm. rendelet 4. § (5) bekezdése szerint a hazai munkaviszony időtartama teljesítésének számításakor a Magyarországon önkéntes katonai szolgálat alapján fennálló, valamint a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény hatálya alá tartozó személy esetében a származási országában teljesített, társadalombiztosítási jogviszonyt eredményező munkavégzésre irányuló jogviszonyt kétszeres mértékben kell figyelembe venni.

Az alapvető jogok biztosa utalt továbbá arra is, hogy a hallgatói szerződések ellentétesek lehetnek a munkavállalók uniós jog által garantált szabad mozgásával is.<sup>2</sup>

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB megsemmisítette az Nftv. 39. § (3) bekezdésének „– a Kormány által meghatározott feltételekkel –” szövegrészét, ennek következtében az adott szövegrész 2012. szeptember 1-jén nem lépett hatályba. Az AB megsemmisítette az Nftv. 110. § (1) bekezdés 23. pontja és 111. § (6) bekezdésének „– a Kormány által meghatározott tartalmú –” szövegrészét és a Kormányrendeletet is.

<sup>2</sup> Az ombudsman kifejezetten hivatkozott az Európai Bíróságnak a Rhiannon Morgan kontra Bezirksregierung Köln (C-11/06) és Iris Bucher kontra Landrat des Kreises Düren (C-12/06) egyesített ügyekben, valamint a Nicolas Bressol és társai, Céline Chaverot és társai kontra Gouvernement de la Communauté française (C 73/08) ügyben hozott döntésekre. Lásd átfogóan LÁNCOS Petra Lea: „A kötelező hallgatói szerződések értékelése az uniós jog szemszögéből” *Pázmány Law Working Papers* 2011/39.

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

Az Alaptörvény az oktatásban résztvevők anyagi támogatását a művelődéshez való jog olyan lényeges garanciájának tekinti, amelynek szabályozása törvényi formát követel. Ez a szövegbeli változás „felülírja” azt az alkotmánybíróági gyakorlatot, amely a jelöltek anyagi támogatására vonatkozó szabályokhoz korábban nem igényelt törvényt [Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdés]. A kifogásolt Korm. rendelet által választott megoldás, amely a legalább részben államilag finanszírozott hallgatókat az oklevél megszerzését követő húsz éven belül a képzési idő kétszeresének megfelelő időtartamra (jellemzően 10–12 évre) hazai jogviszony létesítésére kötelezi, a szabad mozgáshoz való jogon keresztül a foglalkozás megválasztására vonatkozó szabadság védelmi körébe is tartozik [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés].

Az AB a felsőoktatásban való részvételhez való jogot a művelődéshez való jog alapján vizsgálta. Megerősítve a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban foglaltakat<sup>3</sup> azt vizsgálta első lépésben, hogy mennyiben azonos az Alkotmány és az Alaptörvény szabályozása.

Az AB szerint az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 70/F. § (1) bekezdésével megegyezően szól arról, hogy „minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez”. Ezt a jogot az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdéséhez hasonlóan részletezi. Két ponton mutatható ki lényegbevágó eltérés a két normaszöveg között. Egyfelől az Alaptörvény az ingyenes és a mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatást alkotmányi szintre emelte. Másfelől az Alaptörvény kifejezetten törvényi formát követel az oktatásban részesülők anyagi támogatására vonatkozóan. Jelen ügy szempontjából az utóbbi változtatásnak volt jelentősége. Az AB ezért a továbbiakban azt vizsgálta, mi következik a mindkét szövegben közös, mindenki számára hozzáférhető felsőoktatásra vonatkozó követelményből, majd pedig, hogy mit követel a felsőoktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatására vonatkozó alaptörvénybeli előírás. A művelődéshez való jog, különösen „az oktatásban részesülők anyagi támogatásával” szövegrész elsősorban állami kötelezettséget jelent, és nem alanyi jogot konstituál arra, hogy valaki az általa megjelölt felsőoktatási intézményben folytassa tanulmányait.<sup>4</sup> (Ezt más néven reflexjognak hívják.)<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 22/2012. (V. 11.) AB: „az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbíralt alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” MK 2012/57, 9737, 9739-9740.

<sup>4</sup> 375/B/2001. AB határozat, ABH 2004, 1527, 1530.

<sup>5</sup> Lásd TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei* (Budapest: Egyetemi nyomda 1926) 203., vagy SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve* (Debrecen: Debreceni Tudományegyetemi Nyomda 1948), 60. Az elnevezés a régi monarchikus osztrák közjogból ered, vö. Edmund BERNATZIK: *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft* (Wien, 1866).

Az állam kötelessége mindenki számára a jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket biztosítani.<sup>6</sup> Sem az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdéséből, sem az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből nem következik, hogy az államnak mindenki számára ingyenes felsőoktatást kellene biztosítania. Az állami költségvetés teherbíró képessége értelemszerűen behatárolja a felsőoktatás állami támogatását, így akár a tandíj is bevezethető.<sup>7</sup> Az állam ugyanakkor nem lehetetlenítheti el a megfelelő képességű személyek oktatásban való részvételét. Az állam ugyanis köteles olyan rendszert fenntartani, amely biztosítja az azonos képességű egyének számára az esélyegyenlőséget.<sup>8</sup>

A képzés szerkezetének, valamint a képesítési követelmények általános jelleggel történő szabályozása a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jog biztosításának lényeges garanciája.<sup>9</sup> Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése szerint állampolgárai számára Magyarország a művelődéshez való jogot – többek között – a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény tehát az oktatásban résztvevők anyagi támogatását a művelődéshez való jog olyan lényeges garanciájának tekinti, amelynek szabályozása törvényi formát követel.

Az Alkotmánybírósnak a felsőoktatáshoz való hozzáférés joga mellett vizsgálnia kellett, hogy a Korm. rendelet, és különösen annak 3. § b) pontja, amely meghatározott idejű hazai jogviszony létesítésére kötelezi az állami (rész)ösztöndíjas hallgatót, milyen módon függ össze az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapvető joggal. Az AB először szintén azt vizsgálta, hogy mennyiben azonos az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésének szövege. Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése mindenki számára biztosította a munka és foglalkozás szabad megválasztásának jogát, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése ezzel szinte szó szerint egyezően rendelkezik: mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.

Az alkotmánybírósi gyakorlatban a foglalkozás szabad megválasztásához való jog bár döntő jelentőségű, hiszen a modern piacgazdaságban az emberek túlnyomó többségének jövedelme, megélhetése jellemzően e jog gyakorlásából származik, ez azonban nem zárja ki a jog alkotmányos (szükséges és arányos) korlátozását. A korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlásának feltételeiről vagy a foglalkozás szabad megválasztását kizáró szabályról van-e szó.<sup>10</sup> A foglalkozáshoz, vállalkozáshoz

<sup>6</sup> 18/1994. (III. 31.) AB határozat, ABH 1994, 88, 89.; 27/2005. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2005, 280, 285.

<sup>7</sup> 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 404–405.

<sup>8</sup> 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 314.

<sup>9</sup> 51/2004. (XII. 8.) AB határozat.

<sup>10</sup> Lásd pl. 962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.; 27/1999. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1999, 281, 284.; megerősítve: 144/2008.



való jogot az korlátozza a legsúlyosabban, ha az ember egy adott tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja.<sup>11</sup> Az AB e jog sérelmét állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta.<sup>12</sup> Az AB az uniós alapszabadságokra tekintettel<sup>13</sup> a foglalkozás szabad megválasztásához való jog gyakorlásának minősítette azt az esetet amikor egy egyetemi hallgató a felsőfokú tanulmányai befejezését követően nem Magyarországon, hanem például egy másik uniós tagállamban vállal munkát.<sup>14</sup> Az AB úgy fogalmazott, hogy „[a] munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog értelmezése során az Alkotmánybíróság nem hagyhatja figyelmen kívül a vonatkozó uniós szabályokat és az Európai Bíróság releváns joggyakorlatát”.

Az AB megjegyezte azt is, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a végrehajtási rendeletei elvárják a jogalkotótól, hogy ellenőrizze az Európai Unió jogának való megfelelést és azt jogharmonizációs záradékban kell a jogszabály záró rendelkezései közé elhelyeznie. Az AB észlelte, hogy míg a Korm. rendelet megalkotására felhatalmazást adó Nftv. 118. §-a tartalmaz jogharmonizációs záradékot, a Korm. rendelet záró rendelkezései között ilyen nem található, annak ellenére, hogy a benne foglalt szabályozás már *prima facie* is közelről érintheti a letelepedési és mozgásszabadság európai jogi elvének gyakorlását. Az ennek az elvnek való megfelelés vizsgálata annál is inkább követelmény a jogalkotóval szemben, mert az erre vonatkozó uniós irányelvet [az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról] az Nftv. fentiekben említett jogharmonizációs záradéka (a 118. § b) pontjában) külön nevesíti.

Az AB végül arra jutott, hogy a jelen ügyben a Korm. rendelet által választott megoldás, amely a legalább részben államilag finanszírozott hallgatókat az oklevél megszerzését követő húsz éven belül a képzési idő kétszeresének megfelelő idő-

(XI. 26.) AB határozat, ABH 2008, 1107, 1164. E gyakorlat a német Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának parafrázisa (lásd BVerfGE 7, 377 – Apotheken-Urteil). A foglalkozás megválasztásának, illetve a foglalkozás szubjektív, valamint objektív korlátai, a Drei-Stufen Theorie, a szükségességi és arányossági tesztnek a foglalkozás megválasztásának alapjogspecifikus megvalósulása. Lásd Gerit MANSSEN: „Art. 12 GG (Berufsfreiheit)” in Herrmann von Mangoldt – Friedrich Klein – Christian Starck: *Kommentar zum Grundgesetz* (München: Vahlen<sup>6</sup>2010), msz. 139–143.

<sup>11</sup> 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 120–121.

<sup>12</sup> 71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 699, 709.

<sup>13</sup> Az Európai Bíróság Rhiannon Morgan kontra Bezirksregierung Köln (C-11/06), valamint Iris Bucher kontra Landrat des Kreises Düren (C-12/06) egyesített ügyekben hozott 2007. október 23-i ítélete szerint az a szabály, amely szerint egy hallgatónak legalább egy évet Németország területén található oktatási intézményben kellett töltenie ahhoz, hogy egy másik tagállamban folytatott tanulmányához képzési támogatást kapjon, a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való uniós jog korlátozását jelentette.

<sup>14</sup> Az irodalomban ez a megoldás már megjelent az alapszabadságok kapcsán, lásd Dezső Márta – Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-ORAC 2006) 325.; Vincze Attila – Chronowski Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-ORAC<sup>3</sup>2018) 526.

tartamra (jellemzően 10–12 évre) hazai jogviszony létesítésére kötelezi, a szabad mozgáshoz való jogon keresztül a foglalkozás megválasztására vonatkozó szabadság védelmi körébe tartozik. A Korm. rendelet szabályai tehát nemcsak az érintett hallgatók művelődéshez, hanem a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogát is közvetlenül érintik.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az alapvető jogokra vonatkozó lényeges szabályokat törvényben kell szabályozni, lényeges kérdések rendelettel még erre vonatkozó felhatalmazás esetén sem szabályozhatóak. Ezért a hallgatói szerződés lényeges elemei (a hallgatói szerződés megkötésére kötelezettek tényleges köre, a szerződés tartalma, a felek jogai és kötelezettségei) kizárólag törvényben rendezhetők [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés].**

Mivel két alapjog potenciális korlátozását is jelentheti az Nftv. és a Korm. rendelet, az AB azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének követelményei teljesültek-e, vagyis a lényeges szabályok a törvényben megtalálhatók-e. Az Nftv. 39. § (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak, valamint az (1) bekezdés felsorolásában említett személynek joga, hogy az Nftv.-ben meghatározott feltételek szerint felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytasson magyar állami ösztöndíjjal, magyar állami részösztöndíjjal támogatott vagy önköltséges képzésben. A hallgatói jogviszony a beiratkozással jön létre, amelyet megelőzően a magyar állami ösztöndíjjal és részösztöndíjjal támogatott hallgatóval – a Kormány által meghatározott feltételekkel – hallgatói szerződést kell kötni. Ezen túl azonban az Nftv. nem rendelkezik a hallgatói szerződés tartalmáról és feltételeiről, hanem a Kormányt hatalmazza fel arra, hogy rendelettel szabályozza („a hallgatói szerződés kötelező tartalmi elemeit, a szerződés nem teljesülése esetén követhető eljárást, a magyar állami (rész)ösztöndíjas hallgató által igénybe vett szakos képzés éves költségét” [110. § (1) bekezdés 23. pont]).

Az ösztöndíjjal kapcsolatos valamennyi lényeges kérdést a Korm. rendelet szabályozza: mennyi időn belül köteles az ösztöndíjas megszerezni az oklevelet, ezt követően milyen időtartamban köteles hazai munkaviszonyt létesíteni és azt fenntartani. Továbbá az ez alóli kivételeket, a szerződés megszegésének eseteit és a szerződés megkötésének egyéb feltételeit is csupán rendelet szabályozza. Így nem az Nftv.-ben, csak a Korm. rendeletben jelent meg az a kötelezettség, hogy a (rész)ösztöndíjas hallgató az oklevél megszerzését követő húsz éven belül meghatározott időtartamban hazai munkaviszonyt köteles létesíteni.

Az AB szerint a vizsgált Korm. rendelet tartalmát tekintve nem az Nftv. végrehajtási rendelete, mert nem az Nftv. által már szabályozott hallgatói szerződés részletszabályait sorolja fel, hanem a hallgatói szerződés lényeges elemeit, valamint a nem teljesítés jogkövetkezményeit szabályozza. Ezek a tárgykörök viszont, mivel

alapjogokat is érintenek, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően kizárólag törvényileg szabályozhatóak. A végrehajtási rendelet törvényhozási tárgyat nem szabályozhat, a törvények végrehajtására vonatkozó rendeletalkotási eljárás ugyanis nem helyettesítheti a törvényalkotást. Az AB megfogalmazása szerint a nyilvános parlamenti vitát és az alkotmányos előírásokat tiszteletben tartó törvényalkotási eljárás ugyanis olyan formalizált eljárás, amelyben a mindenkor parlamenti kisebbséget védő szabályoknak is érvényesülniük kell. Csak egy ilyen, többlépcsős és részletekbe menő nyilvános vita során dönthet a törvényhozó hatalom alapvető jogok alkotmányos korlátozásáról.

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint a törvényhozási tárgykör végrehajtási szabályként való megalkotására adott felhatalmazás esetében nemcsak a törvényi felhatalmazás, hanem az alkotmánysértő felhatalmazás alapján kiadott végrehajtási jogszabály is alkotmányellenesnek minősül. Jelen esetben a törvényhozási tárgykörbe tartozó szabályozás megalkotására vonatkozó felhatalmazást az Nftv. 110. § (1) bekezdés 23. pontja tartalmazta, s a Korm. rendelet végrehajtási rendeltéként törvényhozási tárgykörbe tartozó szabályozást foglal magába. Az AB ezért a törvényhozási tárgykörbe tartozó szabályozás megalkotására irányuló felhatalmazó rendelkezést és az annak alapján megalkotott Korm. rendeletet alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.

Az AB – korábbi gyakorlatának megfelelően<sup>15</sup> – az Nftv. 110. § (1) bekezdés 23. pontja és a Korm. rendelet formai okból történő megsemmisítése miatt a tartalmi alkotmányellenességre vonatkozó kérelem megalapozottságát nem vizsgálta.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 5.1. MŰVELŐDÉSHEZ VAGY MUNKÁHOZ VALÓ JOG?

Az első előkérdés annak a tisztázása volt, hogy vajon melyik alapjogot korlátozza a Korm. rendelet: a felsőfokú oktatásban való részvételhez, vagy a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogot. Az AB kettéválasztotta a felsőfokú oktatásban való részvételhez való jogot, amelyet az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése, a művelődéshez való jog alapján vizsgált, míg a magyarországi munkavállalás követelményét a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog alapján elemezte. Ebben tér el Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye, aki egységesen a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogot tartotta volna alkalmazandónak. Ő azt emelte ki, hogy az egyetemi oktatás célja a legtöbb esetben nem az általános műveltség szintjének emelése, hanem célzatosan bizonyos szakmák folytatásához szükséges ismeretek megszerzése, és ennél fogva

<sup>15</sup> 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679.

a foglalkozás gyakorlásának szubjektív korlátjával állunk szemben. Ez az álláspont elsősorban a német gyakorlatot követi, és tartalmilag helyesebb is.

Számos foglalkozás folytatásának jogi előfeltétele ugyanis a meghatározott felsőfokú végzettség megszerzése: nem lehet valaki bíró vagy ügyvéd jogi, agysebész orvosi, könyvvizsgáló pénzügyi, angoltanár bölcsész vagy mérnök műszaki végzettség nélkül. A foglalkozás gyakorlásának feltétele a meghatározott felsőfokú végzettség, de ezen keresztül a foglalkozás megválasztásának szabadsága is a meghatározott felsőfokú tanulmány sikeres elvégzésétől függ. Vagyis a foglalkozás szabadságának védelme már a foglalkozás végzéséhez szükséges ismeretek megszerzése érdekében folytatandó tanulmányok megválasztásával „kiélesedik”.<sup>16</sup> Ugyanakkor ez sem zárja ki feltétlenül a tandíj bevezetését, vagy más, az ország gazdasági teljesítőképességén illetve egyéb közérdeken alapuló intézkedést, viszont (a művelődéshez való joggal szemben) sokkal intenzívebb alapjogi védelmet biztosít, mert ez egy Jellinek-i *status negativus*, és nem *status positivus*.<sup>17</sup>

Ezt a gondolatmenetet támasztja alá az Nftv. és a Korm. rendelet logikája is, hiszen ezek abból indultak ki, hogy a tanulmányok olyan tudást eredményeznek, amely a munkaerőpiacon jobb elhelyezkedést és magasabb jövedelmet biztosít, és ennél fogva az ehhez nyújtott közösségi erőforrás fejében a magasabb jövedelem után fizetendő adóból, illetve a megszerzett tudásból elsősorban annak a községnek kell részesednie, amely ennek megszerzését lehetővé tette. Hogy ez a társadalmi csoportképzési logika mennyire illik a szabadság kultúrájába,<sup>18</sup> és hogyan igazolható, hogy ez a kötelezettség nem terheli a szakképzésben részesülőket, vagy a sportolókat,<sup>19</sup> az más lapra tartozik, de az tény, hogy maga a törvény is abból a mögöttes logikából táplálkozik, hogy a diploma megszerzése és a felsőfokú tanulmányok folytatása nem a magáért való művelődés céljait szolgálja, hanem elsősorban pályaaorientációt és a jövőbeni foglalkozás megválasztását jelenti. Ezek után nyilvánvaló kérdés, hogy a művelődéshez való jognak mi a viszonya a foglalkozás megválasztásának jogához. A művelődéshez való jog védi az általános, nem foglalkozásspecifikus tanulmányokat, elsősorban az alap- és középfokú oktatást, és az általános művelődést. Mivel ez leginkább államcél és legfeljebb reflexhatásában<sup>20</sup> védi az egyéni jogokat, inkább kiegészíti, mintsem kizárja a foglalkozás szabad megválasztásának jogát. Ugyanez a helyzet a tanszabadsággal is (Alaptörvény X. cikk), mely az oktatók szempontjából védi a felsőoktatást.

<sup>16</sup> MANSSEN (10. lj.) 15–22., 61–65.

<sup>17</sup> Georg JELLINEK: *System der subjektiven öffentlichen Rechte* (Tübingen: J.C.B. Mohr 1919) 87., 94.

<sup>18</sup> Udo DI FABIO: *Die Kultur der Freiheit* (München: C.H.Beck 2005) 125.

<sup>19</sup> A jól képzett nem diplomás szakemberek elvándorlása éppúgy megfigyelhető, mint a diplomásoké vagy a sportolóké. Az is felvethető, hogy miért nem kell a sportolóknak megfizetniük a magyar klubcsapatuk költségeit, miután külföldre igazolnak, vagy miért nem kötelesek Magyarországon játszani.

<sup>20</sup> Hans Heinrich RUPP: *Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre* (Tübingen: Mohr 1965) 246–249.

Ugyanakkor egyértelműen üdvözlendő, hogy az AB egyrészt figyelembe vette a régi Alkotmányhoz kapcsolódó korábbi gyakorlatát, másrészt a művelődéshez való jog értelmezése során kinyitotta az értelmezési horizontját, és az európai alapszabadságokat mint értelmezési keretet alkalmazza a belső alanyi közjogok alkalmazása során. Az 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban foglaltak szerint az egyes alapjogok esetén az AB által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint egy alkalmazandó nemzetközi szerződés szerinti jogvédelem szintje. Ezt a megállapítást emelte át az AB az uniós jogra is, az érvek között felsorolva, hogy az uniós jogot már korábban is figyelembe vette.<sup>21</sup> Az viszont sajnálatos, hogy az AB az alkalmazandó esetjog kapcsán nem egyértelműen határozta meg, hogy a munkaerő szabad áramlása vagy az európai polgár státusza az irányadó.<sup>22</sup>

## 5.2. TARTALMI VAGY FORMAI KONTROLL

Az AB vizsgálata szinte kizárólag a formai követelményekre szűkölt, arra tehát, hogy a Korm. rendelet megfelelő felhatalmazás alapján került-e elfogadásra, és ennek megállapítása után a tartalmi alkotmányellenességre vonatkozó kérelem megalapozottságával nem foglalkozott. A vizsgálat kiindulópontja az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése volt, mely szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az AB ebben a határozatában ugyanakkor nem tartalmi kérdésekkel foglalkozott, hanem pusztán a jogalkotói hatalom delegálásának formai feltételeivel: tehát azzal, hogy milyen alapjogkorlátozásról kell a törvényalkotónak döntenie és mi szabályozható rendeleti szinten.

A különvéleményekben megjelent egyik fő kritika ugyanakkor érdekes módon éppen abban állt, hogy az AB a vizsgálatát pusztán formai okok alapján végezte. Ez a kritika alapvető félreértéseken nyugszik. Friedrich Julius Stahl szavaival élve a jogállam nem célja vagy tartalma az államnak, hanem a célok és a tartalom meg-

<sup>21</sup> Az 1304/B/2007. AB határozat a várólistákkal kapcsolatban (ABK 2010, 1778.), a 94/B/2000. AB határozat a jogalkotással okozott kár (ABK 2002, 1098.), a 942/B/2001. AB határozat pedig az ügyvédek ügyvédi kamarába történő felvételével összefüggésben vette tekintetbe a vonatkozó uniós jogot (ABH 2004, 1561.). A 84/B/2001. AB határozat a gazdasági tevékenység fogalmának meghatározásakor (ABH 2008, 1804.), a 74/2006. (XII. 15.) AB határozat a fizetett szabadság kiadására vonatkozó követelmények tekintetében (ABH 2006, 870.), a 37/2000. (X. 31.) AB határozat és a 23/2010. (III. 4.) AB határozat pedig a reklám mint szolgáltatás és a reklámhordozó mint áru kapcsán volt figyelemmel az uniós szabadságokra (ABH 2000, 293.; ABH 2010, 101.). Megjegyzendő, hogy a „figyelembe vesz” egy nagyon rugalmasan értelmezhető kitétel, és egyelőre nehezen lehet olyan alkotmányirósági határozatokat találni, amelyekben a „figyelembe vétel” alapján az Alkotmánybíróság kiterjesztően jogot állított volna szembe az osztrák vagy a német gyakorlattal. VINCZE – CHRONOWSKI (14. lj.) 526.

<sup>22</sup> Ami egyébként nem szükségszerűen helytelen értelmezési keret, vö. összefoglalóan Ferdinand WOLLENSCHLÄGER: *Grundfreiheit ohne Markt Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime* (Tübingen: Mohr 2007). Az Alkotmánybíróságnak ki kellett volna nyitnia egy-két mondatban az uniós polgár státuszának relevanciáját.

valósításának módja és karaktere:<sup>23</sup> a „hogyan” és nem a „mi”. A jogalkotás formai hibátlansága éppúgy jogállami követelmény, mint a tartalmi alkotmányosság, a formai követelmények betartásának vizsgálata nem egy kevésbé értékes tevékenység. Sőt, a legtöbb esetben a formai szabályok tartalmi alkotmányjogi elveket védenek, jelen esetben a parlament és a kormány közötti viszonyra vonatkozót és ezen keresztül a hatalommegosztást magát.

A formai alkotmányosság vizsgálata azonban nem csak ezen az alapon, hanem az alkotmánybíráskodás legitimitásának szempontjából is lényeges. Az alkotmánybírásságokkal szembeni legfőbb kritika mindig is az volt, ha a jogalkotónak fenntartott mérlegelési kérdésekben túlzottan aktív volt, és saját értékítéletét helyettesítette a közvetlen demokratikus jogalkotó értékválasztásával.<sup>24</sup> Erre sem alkotmányos helyzete,<sup>25</sup> sem az élethelyzetek mérlegeléséhez szükséges – nem jogi – szaktudás nem áll rendelkezésére (*constitutional and institutional capacity*).<sup>26</sup> Ehhez képest a formai követelmények érvényesítése, amely éppen hogy nem követeli meg a kérdés tartalmi vizsgálatát, sokkal kevésbé kényszeríti a legitimációs kérdések megválaszolására, és ezzel úgymond tehermentesíti az AB érvelését is. Jogilag jól követhető, tartalmi kérdéseket alig vizsgáló döntés nem kezdi ki a közvetlen demokratikus legitimációval bíró jogalkotó és az AB viszonyát, ennél fogva nem igényel további igazolást. Ezekre tekintettel nem érthető, hogy miért erőltette az őt különvéleményt megfogalmazó alkotmánybíró a tartalmi döntéshozatalt. Az aktivizmus és passzivizmus ugyanis nem abban különböznek, hogy mit, hanem abban, hogy hogyan csinál az alkotmánybírásság.

Meg kell említeni azt is, hogy Lenkovich Barnabás alkotmánybíró különvéleményében – melyhez Balsai István és Szívós Mária csatlakozott – a művelődéshez való jog esetén az alanyi jog hiányát emelte ki, és ennél fogva szerinte az anyagi támogatásra vonatkozó részletszabályozás nem igényel törvényi szintet. Pokol Béla is hasonló állásponton volt a különvéleményében: az érvelést túlságosan merevnek és formalistának tartva nem gondolta szükségesnek a törvényi formát, hanem épp a rugalmasság és a körülmények változásával szükségszerűen változó gazdasági és társadalmi környezethez igazodás miatt rendeleti formában is megfelelő lenne.

<sup>23</sup> „[...] er [der Rechtsstaat] bedeutet überhaupt nicht Ziel und Inhalt des Staates, sondern nur Art und Character, diesselben zu verwirklichen”. Friedrich Julius STAHL: *Recht- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung* (Tübingen–Leipzig: J.C.B.Mohr 1878) 138.

<sup>24</sup> Összefoglalóan: Ulrich HALTERN: *Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Mißtrauen* (Berlin: Duncker & Humblot 1998).

<sup>25</sup> R v Lambert [2002] QB 1112 at [16] per Lord Woolf CJ; A v Secretary of State for the Home Department [2004] UKHL 56 [2005] AC 68 at [37]–[42] per Lord Bingham.

<sup>26</sup> Jeffrey JOWELL: „Judicial deference: servility, civility or institutional capacity?” *Public Law* 2003. 592–601.; Richard CLAYTON: „Principles for Judicial Deference” *Judicial Review* 2006. 109–135.; Lord Justice DYSON: „Some Thoughts on Judicial Deference” *Judicial Review* 2006. 103–109.; T.R.S. ALLAN: „Constitutional Dialogue and the Justification of Judicial Review” *Oxford Journal of Legal Studies* 2003. 563–584.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat legnagyobb (társadalmi és politikai) hatása az volt, hogy a felsőoktatás átszervezése nem indulhatott meg a Kormány tervei szerint, ugyanis a törvényi felhatalmazás nem felelt meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt törvényi fenntartás elvének, és ennél fogva mind a felhatalmazó norma, mind az az alapján kiadott Korm. rendelet alaptörvény-ellenesnek minősült. Ennek eredményképpen az átszervezésre csak a törvényes jogalap megteremtésével kerülhetett sor.

Alkotmányjogilag a legérdekesebb nyilván a felhatalmazás kereteinek és feltételeinek pontosítása volt, amely tekintetében a korábbi, az Alaptörvényt megelőző gyakorlat folytatásáról lehet beszélni. Ugyanakkor a párhuzamos és a különvéleményekben markánsan eltérő nézetek fogalmazódtak meg úgy az alkotmánybíráskodás természetét, mint az alapjogok értelmezését illetően. Ezek előrevetítették a későbbi gyakorlat alakulását.

## 7. IRODALOM

LÁNCOS Petra Lea: „A kötelező hallgatói szerződések értékelése az uniós jog szemszögéből” *Pázmány Law Working Papers* 2011/39.

VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a hallgatói szerződések alkotmányosságáról. A foglalkozás megválasztása és a rendeleti jogalkotás” *Jogesetek Magyarázata* 2012/3. 2–28.





CSINK LÓRÁNT\*

## **33/2012. (VII. 17.) AB HATÁROZAT – BÍRÓK NYUGDÍJAZÁSA**

**Ha a törvényhozó a bírókra irányadó nyugdíjkorhatárt csökkenti, akkor ezt csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül teheti meg.**

A bírók nyugdíjazása kapcsán hozott határozat mérföldkő: ez az első, 2011 évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz alapján hozott érdemi alkotmánybíróvási döntés.<sup>1</sup> A bírói nyugdíjkorhatár leszállítására tett jogalkotói lépést tágabb kontextusba helyezte, azt a hatalommegosztással és a bírói függetlenséggel összhangban vizsgálta. A határozat az elsők között tett megállapításokat az Alaptörvény (akkor még hatályos) átmeneti rendelkezéseinek (Aár.) és az Alaptörvénynek a viszonyáról, valamint a történeti alkotmány jogértelmezésre gyakorolt hatásáról.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A 2011-es közjogi átalakulás során sok más szervezeti törvény mellett a bírói jogállásról szóló 1997. évi LXVII. törvény (régi Bjt.) is lecserélődött. Az Alaptörvénnyel egyszerre hatályba lépő 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) úgy rendelkezett, hogy a bírói megbízás (a Kúria elnökének megbízása kivételével) megszűnik az öregségi nyugdíjkorhatár elérésével. Mivel korábban a bírók 70 éves korukig aktívan bírászkodhattak, az új szabályozás a gyakorlatban azt jelentette, hogy minden átmenet nélkül öt évvel csökkent a nyugdíjkorhatár, azaz minden 65 év feletti bíró szolgálati viszonya megszűnt, fiatalabb bírók pedig 62–63 éves koruk körüli nyugdíjazásra számíthattak. A szabály alkalmazása folytán számos bíró vált hirtelen „nyugdíjassá”, a karrierbíráskodás rendszerének köszönhetően főleg a Kúrián.

\* Egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

<sup>1</sup> A 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatot korábban hozta meg az Alkotmánybíróvási, de később jelent meg.

A szabályozás alkotmányjogi különlegességét az adta, hogy végrehajtási szabályait a jogalkotó alkotmányi szinten határozta meg: az Alaptörvény átmeneti rendelkezései 12. cikk (1) bekezdése kimondta, hogy azok a bírók, akik 2012. január 1-jét megelőzően betöltötték a nyugdíjkorhatárt, 2012. június 30-án, akik pedig 2012 első félévében töltik be a 65. életévüket, 2012. december 31-én vesztik el hivatalukat. További érdekesség, hogy a Bjt. szerint a nyugdíjkorhatár elérése kötelező felmentési ok volt (azaz a szolgálati viszony megszűnését a köztársasági elnök határozata eredményezte), az átmeneti rendelkezésekből az olvasható ki, hogy a bírói szolgálati viszony *ipso iure* szűnik meg.

A Bjt. szabálya komoly visszhangot váltott ki politikusi körökben és – érthető módon – az érintett bírák között.

## 2. INDÍTVÁNY

Az Alkotmánybírósághoz számos olyan alkotmányjogi panasz érkezett, amely a Bjt.-nek a bírói hivatás gyakorlása felső korhatárát meghatározó szabályok alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését célozta. Az indítványozók az alkotmányjogi panaszt az új Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtották be, amely kivételesen lehetővé teszi az Alkotmánybírósághoz fordulást abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következik be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy a Bjt. támadott rendelkezése, amely kimondja, hogy a bírákat a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltésekor fel kell menteni, ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített, a hátrányos megkülönböztetést tiltó szabályával. Az indítványozók szerint a szabályozás a – homogén csoportba tartozó – bírák között tesz különbséget életkoruk szerint úgy, hogy a megkülönböztetés önkényes, annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka. Az egyik indítványozó arra is hivatkozott, hogy a Bjt. a közhivatal viseléséhez való jog szempontjából tesz alkotmányos indok nélkül különbséget az érintett bírák között.

Egyes indítványok szerint a Bjt. vonatkozó rendelkezése a bírák emberi méltóságát, magán- és családi életét, jó hírnevét is sérti, tekintettel arra, hogy a nyugdíjazás következtében „a bírók gyökeresen megváltozott életkörülmények közé, kiszolgáltatott élethelyzetbe kerültek”. Az indítványozók a tulajdonhoz való jog sérelmét abban látták, hogy a felső korhatár bevezetése „megfelelő felkészülési idő nélkül fosztotta meg a bírákat többéves tulajdoni várományuktól”.

Az indítványozók álláspontja szerint a vitatott szabályozás sérti az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdését is, amely szerint – a Kúria elnökének kivételével – a bírói szolgálati viszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.

Álláspontjuk szerint „az Alaptörvénynek ez a szabálya a bírák szolgálati jogviszonyának megszűnését minden bíróra egyaránt irányadó, egységes korhatár, az általános öregségi nyugdíjkorhatár és nem az egyes bírákra irányadó nyugdíjkorhatár eléréséhez köti” (Indokolás [12]). Az indítványozók vélekedése, hogy ez az általános öregségi nyugdíjkorhatár a betöltött 65. életév.

Az indítványozók szerint a támadott szabályok sértik a bírói függetlenség elvét. Hivatkoztak arra, hogy „a bírói függetlenséghez tartozó elmozdíthatatlanság elvével ellentétes a Bjt., mert rendelkezései lehetővé teszik az érintett bírák gyors, három hónapon belüli leváltását” (Indokolás [13]). Ellentétesnek tartották az elmozdíthatatlanság követelményével, hogy a Bjt. jelentős mértékben és hirtelen csökkentette a bírák szolgálati viszonyának nyugalomba vonulási korhatárát.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB megállapította, hogy a Bjt. 90. § ha) pontja, valamint 230. §-a sérti az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdését, ezért azokat hatálybalépésük napjára visszaható hatállyal – 2012. január 1-jével – megsemmisítette.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Amennyiben egy jogszabályból következő rendelkezéssel szemben csak formális jogorvoslati lehetőség van, akkor ez a jogszabály az Abtv. 26. § (2) bekezdése szempontjából közvetlenül hatályosuló jogszabálynak minősül, és ellene helye van alkotmányjogi panaszoknak.**

„A vitatott szabály szerint azt a bírót, aki betölti a rá irányadó nyugdíjkorhatárt, fel kell menteni. Megállapítható tehát, hogy ez a szabály a nyugdíjkorhatárt betöltő bírák felmentésében, egyedi ügyben közvetlenül, munkáltatói, illetőleg köztársasági elnöki döntéssel, viszont bírói jogalkalmazói döntés nélkül realizálódik. A felmentésről szóló határozatnak a felmentési döntésre vonatkozó része ebben az esetben formális, mert a törvény e szabálya kógens, kivételt nem engedő szabály. A nyugdíjkorhatárt 2013. január 1-je előtt betöltő bírák esetén a szolgálati jogviszony megszűnésére nézve konkrét időpontokat határoz meg a Bjt. 230. §-a, így azok jogviszonya valójában a törvény hatályosulása folytán szűnik meg” (Indokolás [59]).

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdéséből (bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság) nem lehet levezetni a bírókra vonatkozó nyugdíjkorhatárt. Erről a törvényhozó Országgyűlésnek kell döntenie, és annak sincs akadálya, hogy a nyugdíjkorhatárt csökkentse. Az viszont következik az Alaptörvénynek ebből a cikkéből, hogy a nyugdíjkorhatár csökkentése csak fokozatosan, megfelelő átmeneti idő biztosításával történhet, egyik pillanatról a másikra nem.**

Az elmozdíthatatlanság követelménye a bírói függetlenség egyik részeleme. Az AB a bírói függetlenség garanciarendszerében nagy jelentőséget tulajdonított a szervezeti és státusbeli biztosítékoknak. A többségi határozat a személyi függetlenség körében kiemelte, hogy a bíró nem utasítható, akarata ellenére nem mozdítható el, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. Erre tekintettel a „bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje” (Indokolás [84]). Az érvelés kiemelte, hogy a személyes függetlenség egyúttal az eljárás alanyainak biztosított alapjoga is; a bírák elmozdíthatatlansága a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciája is egyben. A tisztségből való elmozdíthatatlanság tehát nemcsak a bírói jogállásnak, hanem a bírói függetlenségnek is eleme.

Ezt az elvi álláspontot vallotta a többségi határozat a bírói hivatás gyakorlásának rögzített felső korhatára alkotmányossági megítélésénél, amikor leszögezte, hogy a bírók nyugalmra helyezésének életkori vonzata elsősorban jogállási és nem nyugdíjszakmai kérdés. Ha tehát „a korhatár változik, ennek alkotmányjogi jelentősége nem önmagában a korhatár mértékének meghatározásában, hanem az új korhatár bevezetésének módjában és határidejében, a bírókra gyakorolt hatásában lehet” (Indokolás [87]).

A pártatlan bíróhoz való jog oldaláról pedig ez azt jelenti, hogy „jöllehet a bíró kijelölésében nem érvényesül feltétlen automatizmus, és az ügyelosztási rendtől az eljárási törvényekben szabályozott esetekben, illetőleg igazgatási úton a bíróság működését érintő fontos okból el lehet térni, a törvényes bíró garanciáját egyértelműen sérti az olyan törvény, amely viszonylag rövid időn belül eredményezi a bírói tisztség időtartamának a lerövidülését, vagyis a bíró gyors eltávolítását a tisztségből” (Indokolás [101]).

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében található utalás a történeti alkotmányra azt jelenti, hogy az értelmezés során figyelembe kell venni az egyes intézmények történelmi hátterét.**

Az AB – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján – a bírák nyugdíjkorhatárának megállapítása során figyelembe vette a történeti alkotmány vívmányait. Releváns forrásként értékelte a konkrét ügy kapcsán a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. és a bírák és bírósági hivatalnokok áthelyezése és nyugdíjazása körüli eljárás szabályozásáról szóló 1871. évi IX. törvénycikket. E törvénycikkekből nem csupán az következik, hogy a 70. életév (ami az ember akkori aktív szellemi teljesítőképességének tapasztalati felső határa volt) a bírói hivatás ellátásának a felső határa, hanem „kitetszik e törvényből is az a jogalkotói alázat, amely a bírói hivatal viselői, 1869 óta immár egy önálló »álladalmi« státusz betöltői iránt megnyilvánult. Ez a törvényhozói attitűd is biztosan történeti alkotmányunk vívmányaként értékelhető” (Indokolás [79]).

Az AB rámutatott tehát, hogy a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik. Így olyan értelmezési alapelv az Alaptörvény előírása alapján, amely mindenkire kötelező, és amelyet az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor alkalmazni kell.

### 3.4. ELVI TÉTEL 4.

**Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdéséből az is következik, hogy az alkotmányi rendelkezések értelmezésekor nemcsak egy-egy rendelkezést kell vizsgálni, hanem azok kontextusát is, úgy, hogy az Alaptörvény egységes és ellentmondásmentes egész maradjon.**

Az indítványok elbírálása kapcsán a többségi határozatnak értelmeznie kellett az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdés harmadik mondatát is, illetve e fordulat és a bírói függetlenség egymáshoz való viszonyát. A két alkotmányi szabályt az AB úgy harmonizálta, hogy önmagában nem sérti a bírói függetlenséget, ha a törvényhozó általános öregségi nyugdíjkorhatárt állapít meg (amely adott esetben lehetne akár 62, akár 65 év is), az viszont igen, ha ezt megfelelő átmenet nélkül alkalmazza. Az általános öregségi nyugdíjkorhatárt az Alaptörvény nem határozza meg tételesen. Ennek mértéket nem rögzíti az Aár. sem, csak azt, hogy mennyi időn belül kell érvényesíteni az Alaptörvény rendelkezését.

### 3.5. ELVI TÉTEL 5.

**Formai okból sérti az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdését, ha egyszerű többséggel elfogadott törvény szabályozza a bírói megbízatás megszűnésének valamely lényeges kritériumát.**

Az AB álláspontja szerint az Aár. 12. cikk (1) bekezdése (amely rögzíti, hogy a korhatárt elért bírónak mikor szűnik meg a megbízatása) „nem közvetlenül érvényesülő előírás, hanem csak a Bjt. felmentési szabályain keresztül fejt ki hatását”. Azonban maga a Bjt. sem határozza meg az általános öregségi nyugdíjkorhatárt, csupán a „rá irányadó” korhatárt. Az érvelés szerint az Alaptörvény és a Bjt. rendelkezése nem azonos, a Bjt. egy szubjektív korhatárra utal, amely számos egyéni körülménytől függ. Az „általános” korhatár az Alaptörvényben ezzel szemben objektív abban az értelemben, hogy „mindenkire” irányadó kell legyen, mert általános. Továbbá a „rá irányadó” korhatárt nem a Bjt., hanem a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) állapítja meg. Végző soron tehát a Tny. állapítja meg, hogy az egyedi esetekben mi a bírói hivatás gyakorlásának felső korhatára, ténylegesen a Tny. határozza meg, hogy az adott bíró mikor mozdítható el a tisztségéből. Ez viszont formai okból is sérti a bírói függetlenséget, mert az arra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvénynek kell megállapítania, a Tny. pedig nem sarkalatos törvény.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 4.1. AZ INDÍTVÁNY BEFOGADHATÓSÁGA ÉS A KÖZVETLEN PANASZ TERMÉSZETE

Alkotmányjogi panasz esetében az indítvány benyújtásának formai feltétele az Abtv. szerint, hogy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségét kimerítse (ha állt ilyen a rendelkezésére). A határozat a jogorvoslatot nem formai, hanem tartalmi oldalról közelítette meg: nem azt vizsgálta, hogy a Bjt. 90. § ha) pontja alapján felmentett bírók megtámadhatták-e a felmentésről szóló döntést, hanem azt, hogy a jogorvoslat során volt-e tényleges lehetőség a jogorvoslásra, arra, hogy végző soron ügyükben számukra kedvező döntés születik. Ezt az érvelést erősíti az Abtv. 26. § (2) bekezdésének szövegezése is, amely a „jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslat” kimerítését követeli meg, az olyan jogorvoslati útét nem, amely eleve nem szolgálhat a sérelem orvoslására. A határozat foglalkozott azzal, hogy mit ért a „jogorvoslati lehetőségek kimerítésén”, azt ugyanis az Abtv. pontosan nem határozza meg, hogy csak a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítését, vagy pedig a

rendkívüli jogorvoslat igénybevételét is jelenti-e. A „hatékony jogorvoslat” fogalmának megjelenése és alkalmazása az egyik megoldás.<sup>2</sup>

A közvetlen alkotmányjogi panasz azonban sokkal inkább absztrakt, mint konkrét normakontroll.<sup>3</sup> Az Abtv. 26. § (2) bekezdése nem feltételez a panaszeljárást megelőző konkrét ügyet, amelyben a „jogszerűséget” vizsgálni lehetne még azt megelőzően, hogy az „alkotmányosság” vizsgálatára sor kerülne.<sup>4</sup>

Az alkotmányjogi panasz befogadhatósága kapcsán a különvélemények felhívják a figyelmet arra is, hogy a Bjt. 90. § ha) pontja közvetlenül az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdését, illetve az Aár. 12. cikkét hajtja végre, így a panaszok tartalmilag az Alaptörvény és az Aár. rendelkezései ellen irányulnak.

Az alkotmánybírói gyakorlat alapján megállapítható: önmagában nem akadály a alkotmányossági vizsgálatnak, ha egy jogszabály az Alaptörvény valamelyik rendelkezését hajtja végre. Más a helyzet akkor, ha az alaptörvényi rendelkezés önvégrehajtó, automatikusan kiváltja a célzott joghatást, és ezt csak megismétli egy alacsonyabb szintű jogforrás.

Elvi lehetőségként megállna (megállt volna) ugyan az az értelmezés, mely szerint közvetlenül az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése alapján az Alaptörvény hatálybalépésekor automatikusan megszűnik a nyugdíjkorhatárt betöltött bírók szolgálati jogviszonya. Ezt azonban maga a jogalkotó sem gondolta így, mert az Aár.-ban és a Bjt.-ben átmeneti szabályokat alkotott az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésének érvényesítésére. A jogrendszerben tehát az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése nem önvégrehajtó norma, így nincs akadálya a Bjt. 90. § ha) pontja érdemi vizsgálatának. Más kérdés, hogy az Aár. – szöveg szerint – közvetlenül alkalmazható lenne (lehetett volna).

## 4.2. BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ÉS ELMOZDÍTHATATLANSÁG

A bírói függetlenség természetének meghatározása bizonyult a döntés központi kérdésének. Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdéséből egyértelműen következik, hogy az elmozdíthatatlanság (az, hogy a bírót csak különös indok esetén lehet hivatalából felmenteni) a bírói függetlenség része.

<sup>2</sup> BALOGH-BÉKESI Nóra: „Marbury felmentése. Alkotmánybírói hatáskör-elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül” *Jogtudományi Közlöny* 2012/10. 421.

<sup>3</sup> CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz* (Budapest: Pázmány Press 2014) 114.

<sup>4</sup> Pokol Béla különvéleménye rámutat arra, hogy az alkotmányjogi panasznál általában a „jogszerűség” vizsgálatának meg kell előznie az „alkotmányosság” vizsgálatát (Vö. Indokolás [153]). Azaz először azt kell vizsgálni, hogy megfelelően alkalmazták-e a jogszabályt (jelen esetben a Bjt.-t), utána pedig azt, hogy az adott jogszabály alkotmányos-e. Ez a logikai sorrend következik abból, hogy az Abtv. megköveteli a jogorvoslati lehetőségek kimerítését. Az Abtv. 26. § (1) bek. és 27. § szerinti panaszoknál ez helyeselhető is, de a 26. § (2) bek. szerinti alkotmányjogi panaszoknál nem, mivel az lényegében absztrakt normakontroll, a vizsgálat tárgya a jogszabály alkotmányossága.



A bírói függetlenség tartalmi kérdésének elemzése során kulcskérdés az is, hogy „kinek a joga” a bírói függetlenség, azaz a bíró hivatkozhat-e alapjogként saját függetlenségére. A klasszikus felfogás szerint a bírói függetlenség nem a bíró személyes előjoga, hanem a tisztességes eljáráshoz köthető részjogosultság: a bírósági eljárásban részt vevő feleknek van joga arra, hogy ügyüket független bíró bírálja el.<sup>5</sup>

Az AB a bírói függetlenség alanyi oldalát kiterjesztően értelmezte: elismerte, hogy „a független bíróhoz való jog [...] az eljárás alanyai számára az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jog”, de másik oldalról a „bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje” (Indokolás [84]). Így nem látta akadályát a határozat annak, hogy az elmozdíthatatlanság, mint a bírói jogállás részjogosítványának sérelmére hivatkozhatnak az indítványozók. Ez előre vetítette az Alkotmánybíróságnak azt a későbbi gyakorlatát, amely nem csak alapjogokra, hanem Alaptörvényben biztosított egyéb jogokra hivatkozással is lehetővé teszi az alkotmányjogi panasz benyújtását.<sup>6</sup>

A Bjt. 90. § ha) pontja kapcsán a többségi határozat elvi megállapítása az volt, hogy a nyugalomba helyezés életkora „elsősorban jogállási és nem nyugdíj-szakmai kérdés”.<sup>7</sup> A többségi határozat érvelését támasztja alá az Alaptörvény rendszertani értelmezése. Az a körülmény, hogy az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése a bírák nyugdíjazásával kapcsolatos rendelkezést a „Bíróság” címen belül, közvetlenül a függetlenségre és elmozdíthatatlanságra vonatkozó rendelkezéseket követően helyezi el, arra utal, hogy maga az Alaptörvény is a bírói jogállás részének tekinti annak meghatározását, hogy a bírói hivatás meddig gyakorolható. Erre tekintettel nem meggyőző az az álláspont, amely szerint a felső korhatár meghatározása nem érinti a bírói függetlenséget.

Az elmozdíthatatlanság követelményét nemcsak egyedi, hanem normatív aktusokkal szemben is védeni kell. Nemcsak az vezethető le a bírói függetlenségből, hogy a bírót nem lehet sem a bíróságon kívüli tényezőnek (például Kormány, államigazgatás), sem valamilyen bírói fórumnak megfelelő ok nélkül arra kényszeríteni, hogy elhagyja a bírói pályát, hanem az is, hogy a bírák elmozdítására vonatkozó törvényi szabályok sem tartalmazhatnak olyan elmozdítási okot, amely a bírói függetlenség Alaptörvényben rögzített tartalmával ellentétes.

Kétségtelen – amint arra Szívós Mária különvéleménye felhívja a figyelmet –, hogy „egy ügynek az egyik bíróról a másikra történő átszignálásának számtalan

<sup>5</sup> MAROSI Ildikó: „A bíróságok” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 342.

<sup>6</sup> Részletesen lásd CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: „Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani?” in *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 119.

<sup>7</sup> E tétellel nem értett egyet Szívós Mária alkormánybíró különvéleménye.



szervezeti vagy személyi oka lehet” (Indokolás [186]). Mindez addig nem veti fel a bírói függetlenség elvének, így az Alaptörvénynek a sérelmét, amíg az ok kellően tárgyilagos, és a bíró személyével vagy a bíróság szervezetével függ össze. Ha azonban akár egy ügy átszignálásának, akár a bíró elmozdításának nincs ésszerű oka, akkor az önkényes, és alapul szolgál az elmozdítást rögzítő jogszabály megsemmisítésére. Ezzel összefüggésben pedig megjegyzendő, hogy a „szabályozás célja is tárgya lehet az alkotmányossági vizsgálatnak, illetve adott esetben előfordulhat, hogy önmagában a jogalkotó szabályozásban testet öltő célja tesz egy rendelkezést alkotmányellenessé”.<sup>8</sup> Hasonlóképp ebben az esetben is egy látszólagosan technikai rendelkezés (felső korhatár meghatározása) is alaptörvény-sértő, ha a szabályozás célja a bíróság szervezetébe való alkotmányellenes beavatkozás.

A többségi határozat konklúziója, hogy a bírói hivatás felső korhatárának rövid időn belüli drasztikus leszállítása az érintett bírák személyes függetlenségét sérti. Emellett azonban felvethető a szervezeti függetlenség sérelme is. A Bjt. felmentésre vonatkozó rendelkezései összesen 274 bírót érintettek, s ez a számarányt tekintve olyan mértékű jogalkotói beavatkozás a bíróságok működésébe, amely önmagában veszélyezteti a bíróságok függetlenségét.

#### 4.3. A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY SZEREPE

A határozat jelentőségének egyik fontos pontja, hogy első alkalommal részletezte, mennyiben jelenthetnek támpontot a történeti alkotmány vívmányai az Alaptörvény értelmezéséhez az egyes jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. A határozat következtetése, hogy a történeti alkotmány vívmányai értelmezési alapelvek, amelyeket az Alaptörvény szabályainak feltárásakor alkalmazni kell. A többségi határozat a történeti alkotmány vívmányait nem a döntést legitimáló, hanem azt erősítő érvként fogadja el. Önmagában tehát a történeti alkotmány egy vívmányára sem lehet döntést alapozni; valamely jogszabály alkotmányossága vagy alkotmányellenessége nem dönthető el pusztán a történeti alkotmány segítségével. Ha így lenne, akkor az valóban a változtatható jog koncepcióját kérdőjelezné meg, ahogy azt Pokol Béla különvéleménye állítja. Döntést erősítő érvként azonban figyelembe lehet venni a történeti alkotmány vívmányait. Ilyen esetben a döntés jogi alapja az Alaptörvény valamelyik tételes rendelkezése, és a kialakított értelmezést erősíti, hogy az összecseng a történeti alkotmány vívmányaival.

Megjegyzendő, hogy az AB korábban [az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében szereplő utalást megelőzően] is többször hivatkozott történeti körülményekre. A büntethetőség elévülésével kapcsolatban utalt a Csemegi-kódexre,<sup>9</sup> és az Országgyűlés házszabályának megalkotása során hivatkozott az országgyűlés évenkénti

<sup>8</sup> 4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911.

<sup>9</sup> 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 41.

üléseiről szóló 1848. évi IV. törvénycikkre, amely kimondta a parlament jogát saját ügyrendjének megállapítására.<sup>10</sup>

Természetesen egyetlen határozatból még nem lehet következtetni arra, hogy az AB milyen jelentést tulajdonít az R) cikk (3) bekezdésének.<sup>11</sup> Az azonban már most valószínűsíthető, hogy a történeti alkotmány nagyobb szerepet kap „néhány általános, deklaratív utalásnál”,<sup>12</sup> azonban csak értelmezési segédletként; pusztán a történeti alkotmány alapján nem dönthetők el alkotmányossági kérdések.

#### 4.4. AZ ALKOTMÁNY ZÁRTSÁGA

Az Alkotmány hatálya alatt az alkotmány zártságának (egyes helyeken: egységének) elve az alkotmánybírói gyakorlatot meghatározó alapelv volt. Már a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó, és az arra vonatkozó rendelkezéseket megsemmisítő 23/1990. (X. 31.) AB határozat előre vetítette: „Az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése azt állapítja meg, hogy az élettől és az emberi méltóságtól senkit nem lehet önkényesen megfosztani. E tilalom megfogalmazása egyben megengedte az élettől és az emberi méltóságtól történő nem önkényes megfosztást. A halálbüntetés törvényi megengedése alkotmányosságának megítélésénél azonban az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése az irányadó, amelyet az Országgyűlés az 1990. június 19-én elfogadott és június 25-én hatályba lépett 1990. évi XL. törvény 3. § (1) bekezdése iktatott az 1989. október 23-án kihirdetett 8. § (2) bekezdése helyébe. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének hatályos rendelkezése szerint »a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja«. Az AB úgy ítélte meg, hogy a Btk-nak és a kapcsolódó hivatkozott jogszabályoknak a halálbüntetésre vonatkozó rendelkezései az élethez és az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütköznek. Az élettől és az emberi méltóságtól halálbüntetéssel való megfosztásra vonatkozó rendelkezések ugyanis az élethez és az emberi méltósághoz való alapvető jog lényeges tartalmát nemcsak korlátozzák, hanem az életnek és az emberi méltóságnak, illetve az ezt biztosító jognak a teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését engedik meg. Ezért megállapította ezek alkotmányellenességét és megsemmisítette ezeket.”

A határozathoz csatolt különvéleményében Schmidt Péter úgy foglalt állást, hogy az Alkotmány 8. és 54. §-ai egymásnak ellentmondó részeket tartalmaznak.

<sup>10</sup> 688/B/2002. AB határozat, ABH 2009, 1559.

<sup>11</sup> Az egyes értelmezési lehetőségekről lásd részletesen RIXER Ádám: „A történeti alkotmány helye mai jogunkban” in RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség* (Budapest: Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely 2012) 44–99.

<sup>12</sup> Vö. SZENTE Zoltán: „A historizáló alkotmányozás problémái. A történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/3. 10.

A többségi döntésből azonban az következik, hogy ilyen ellentmondás nem lehet az alkotmányban.

Az alkotmány zártságának elve a köztársasági elnök jogállását vizsgáló 48/1991. (IX. 26.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásokban került kifejezetten rögzítésre. Szabó András és Zlinszky János a következőkre hívták fel a figyelmet: „[a]z Alkotmánybíróság a szigorú nyelvtani jogszabáylelemzés alapján mondhatná, hogy valamely, az államszervezetet alapjaiban érintő kérdésben, vagy az állampolgárok alapvető jogait érintő kérdésben az Alkotmány nem ad eligazítást, joghézag áll fenn. Ám ebben az esetben éppen alapvető feladatát tagadná meg. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatáskörének az a célja, hogy az alkotmányos rend zártságát biztosítsa. Az Alkotmány az államhatalom letéteményeseitől független, ezzel a hatalommal nem rendelkező, választott testületre bizza a jogrend zártságának, belső összhangjának a biztosítását: ezzel kívánja elérni, hogy az alkotmányos hatalommal rendelkező, a törvénynek alávetett tényezők között a hatalmi súrlódás elkerülhető, az állampolgárok jogbiztonsága pedig teljes legyen.”

Később ezt az elvet átvette – és a többségi határozatba emelte – a köztársasági elnök kinevezési hatáskörét vizsgáló 36/1992. (VI. 10.) AB határozat: „Az Alkotmánybíróság az Alkotmányt nemcsak a kifejezetten erre irányuló eljárásban, hanem a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló minden eljárásában értelmezi. Az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelme így az újabb és újabb értelmezések során bontakozik ki, amelyekben az Alkotmánybíróság mind a konkrét ügy sajátosságára, mind saját korábbi értelmezéseire tekintettel van. Az egyes értelmezésekből kialakuló tételeket – mint például a pozitív diszkrimináció feltételeit, vagy az alapjogkorlátozás határait – alkalmazásuk során tovább értelmezi és formálja az Alkotmánybíróság. Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük.”

Az alkotmány zártságának tehát két következménye van: úgy kell tekinteni, hogy az alkotmány teljes, azaz nincs benne joghézag, minden alkotmányjogi kérdésre választ ad; az alkotmány ellentmondásmentes, azaz nincs benne koherencia-zavar, belső ellentmondás. Az AB később is hivatkozott erre az elvre akár kifejezetten, akár burkoltan.<sup>13</sup>

Lenkovics Barnabás különvéleménye szerint (amihez Szalay Péter csatlakozott) nem kizárt, hogy az Alaptörvény két különböző cikkének értelmezése egymásnak ellentmondó eredményre vezessen (Indokolás [145]).<sup>14</sup> Ezzel szemben a többségi határozat kimondta, hogy az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer, az értelmezésnél az alkotmányértelmezésre általában irányadó szabályokat kell követ-

<sup>13</sup> 48/1998. (XI. 23.) AB határozat; 55/2004. (XII. 13.) AB határozat; 27/2007. (V. 17.) AB határozat; 121/2009. (XII. 17.) AB határozat.

<sup>14</sup> Ugyanezen az elvi alapon csatolt különvéleményt Schmidt Péter alkotmánybíró a halálbüntetést eltörölő 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz (ABH 1990, 88.). Álláspontja szerint az élethez való jogra, valamint az alapjogok korlátozására vonatkozó rendelkezések egymással ellentétesek voltak.

ni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne.

Az alkotmány zártságának elve azt jelenti, hogy az alkotmány teljes és ellentmondásmentes rendszer, minden alkotmányjogi kérdés megválaszolható az alkotmány értelmezésének segítségével, és minden kérdésre egyetlen válasz következik az alkotmányból. Annak ellenére, hogy ez a tétel fikció (fogalmilag kizárt egy zárt és ellentmondásmentes rendszer léte),<sup>15</sup> mégis ez az alkotmánybíráskodás egyik leglényegesebb elve. Az alkotmány zártságának elvéből az következik, hogy az AB nem „bújhat ki” alkotmányossági kérdések eldöntése alól pusztán arra hivatkozással, hogy az Alaptörvény egyes rendelkezései ellentmondásosak. Az elv tehát erősíti az alkotmányvédelmet, és ezen keresztül az Alaptörvény integritását.

A másik fontos következménye az alkotmány zártságának, hogy a jogszabályok alkotmányosságát nem csak egy-egy kiragadott alaptörvényi cikk alapján, hanem az Alaptörvény egészének kontextusában kell megítélni. Különösen fontos ez amiatt, mert az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek az absztrakciós szintje eltérő. Az egyes konkrét rendelkezéseket is csak az absztrakt rendelkezések segítségével lehet értelmezni, mint ahogy a jelen esetben is csak az (elvi szinten rögzített) bírói függetlenség figyelembevételével kerülhetett sor a bírák nyugdíjazására vonatkozó (konkrét) szabály értelmezésére is.

A határozat kiemelkedő jelentősége az alkotmány zárttsága elvének megerősítése. Aarkos álláspontunk szerint az elv feladása a hatékony alkotmánybíráskodás feladását jelentette volna.

#### 4.5. A SARKALATOSSÁG KÖVETELMÉNYE

A határozat kapcsán értelmezési kérdést vetett fel, hogy az Alaptörvény és az Aár. általános öregségi nyugdíjkorhatárról, a Bjt. pedig rá irányadó nyugdíjkorhatárról tesz említést.

Kétségtelen, hogy „általános” öregségi nyugdíjkorhatár nincs a jogrendszerben abban az értelemben, hogy nem ugyanaz az életkor vonatkozik mindenkire. Ehelyett a Tny. a születési év függvényében határozza meg a nyugdíjkorhatárt. Annyiban tehát általános a nyugdíjkorhatár, hogy normatív módon van meghatározva, a tekintetben viszont nem az, hogy a normatív rendelkezés alkalmazása az egyes esetekben eltérő eredményre vezet.

A többségi határozat érvelése szerint formai okból sérti az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdését, hogy ténylegesen az egyszerű többséggel elfogadott Tny. állapítja meg a nyugdíjkorhatárt, annak ellenére, hogy az a bírói jogálláshoz kapcsolódó kérdés, s mint ilyen csak sarkalatos törvényben szabályozható.

<sup>15</sup> Részletesen lásd CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára* (Budapest: Gondolat 2012) 42–45.

A minősített többségű törvények és az egyszerű többséggel elfogadott törvények viszonya kapcsán a korábbi alkotmánybírói gyakorlatból két követelmény származik. Formailag az, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvény nem módosíthatja a minősített többséggel elfogadott törvény rendelkezéseit.<sup>16</sup> Tartalmilag pedig az, hogy az egyszerű többséggel elfogadott törvény tartalmi módosítás nélkül sem szabályozhat olyan kérdést, amely a minősített többséggel elfogadott törvény szabályozási koncepciójának lényeges elemére vonatkozik.<sup>17</sup> A jelen ügy kapcsán az volt a vizsgálandó kérdés, hogy a Tny. nyugdíjkorhatárt megállapító szabályai a bírák függetlenségének lényeges elemeit szabályozzák-e.

Nehéz objektív módon megítélni azt a kérdést, hogy mennyire „lényeges” a (jelző nélküli) törvény tartalma a sarkalatos törvény koncepciójához képest. E tekintetben a többségi határozat és egyes különvélemények (Balsai Istváné és Szívós Máriaé) is eltérő következtetésre jutnak.

Ennek eldöntéséhez a teleologikus módszer nyújthat segítséget. Az a tétel, hogy törvény nem szabályozhatja sarkalatos törvény szabályozási koncepciójának lényeges elemét, azt a célt szolgálja, hogy az Országgyűlés valamilyen konszenzust tükröző szabályának (sarkalatos törvénynek) az eredményét ilyen konszenzust nélkülöző törvény ne írhasa felül. Azt kell tehát vizsgálni, hogy a Tny. tartalmilag felülírja-e a Bjt. rendelkezését. A vizsgált esetben a Bjt. maga utal a Tny. rendelkezéseire, a felső korhatárt a Tny. segítségével kívánja megállapítani, ezért a bírói függetlenség formai okból nem sérül.

Figyelembe kell venni azt is, hogy a határozat meghozatalakor az Aár. hatályos jogi norma volt, alkotmányi státusa viszont vitatott volt mind a jogirodalomban, mind a joggyakorlatban.<sup>18</sup> A bírói hivatás felső korhatáráról az Aár. 12. cikke is rendelkezett, meghatározta, milyen időpontokban szűnik meg a korhatárt elérő bírák szolgálati jogviszonya. Az Aár. tehát szöveg szerint egy *sui generis* megszűnési módról rendelkezik. Ez alapján lehetséges megoldás lett volna, hogy az érintett bírónak további aktus nélkül szűnik meg a jogviszonyuk. Ezzel szemben a Bjt. 90. § ha) pontja ilyen esetekben is szükségessé teszi, hogy a köztársasági elnök mentse fel a bírót. A szolgálati jogviszony tehát nem normatív aktussal szűnik meg (ahogy az az Aár.-ból következhetne), hanem egyedi aktussal.

A határozat központi eleme, hogy önmagában a korhatár leszállítása nem alap-törvény-sértő, de arra csak megfelelő átmeneti idő biztosításával kerülhet sor. A különvélemények helyesen mutattak rá arra, hogy ezt az átmeneti időt végső soron az Aár. mondja ki. Az Aár.-ban meghatározott időpontok azonban nem felelnek meg a bírói függetlenség követelményének.

<sup>16</sup> 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25. E szabály alól kivételt jelentett az Alk. 34. § (2) bek., amely szerint „törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja”. Hasonló rendelkezést az Alaptörvény 17. cikk (4) bek. is tartalmaz. A kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlathoz lásd 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750.

<sup>17</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

<sup>18</sup> Az ombudsmanni normakontroll indítvány már abban az időben is az AB előtt volt.

A többségi határozat tényként figyelembe vette az Aár. 12. cikkét, de nem tartotta ezt olyan körülménynek, amely a Bjt. 90. § ha) pontja alkotmányossági vizsgálatának akadálya lenne. Annak ellenére, hogy a döntésből egyértelmű: nem alkotmányos olyan szabály, amely az Aár. 12 cikkének is és az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésének is megfelel.<sup>19</sup>

Az AB döntéséből az következik, hogy önmagában az Aár. nem „legitimál” jogszabályokat. Az alaptörvény-sértő jogszabályok annak ellenére megsemmisítendők, hogy azok megfelelnek az Aár. rendelkezéseinek, sőt még akkor is, ha kifejezetten azok végrehajtására jöttek létre.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

### 5.1. A HATÁROZAT KIHATÁSA A KÉSŐBBI JOGALKOTÁSRA

Az AB határozatát követően 2012. szeptember 7-én a Kormány kezdeményezte az Alaptörvény módosítását (T/8288.). A javaslat az Aár.-t kívánta kiegészíteni. Ennek értelmében 2022. január 1-jéig a bíró szolgálati jogviszonyát a 65. életévének betöltésével kell felmentéssel megszüntetni. A javaslat rögzítette továbbá, hogy 62. életéve felett a bíró nem láthat el vezetői vagy igazgatási tisztséget, valamint „nem állhat bírói szolgálati jogviszonyban olyan személy, akinek a részére saját jogán állami nyugdíjat, vagy olyan juttatást folyósítanak, amelyet a nyugdíjkorhatár betöltésétől nyugdíjként kell továbbfolyósítani”. A javaslatot azonban a Kormány 2012. október 9-én visszavonta.

2012. november 6-án az Európai Unió Bírósága (EuB) kötelezettségzegési eljárás keretében állapította meg, hogy a bírói nyugdíjazásra vonatkozó magyar szabály életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg, ami nem áll arányban az elérni kívánt célokkal.<sup>20</sup> Megemlítendő, hogy a Bjt. 2013. évi módosítása után az Európai Bizottság megszüntette a kötelezettség zegési eljárást, majd az Emberi Jogok Európai Bírósága a J.B. és mások kontra Magyarország ügyben a 2018. december 20-ai döntésével elutasította a magyar bírók kérelmét.<sup>21</sup>

Az Alaptörvény negyedik módosítása beépítette az Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdésébe, hogy „a Kúria elnöke és az Országos Bírósági Hivatal elnöke kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn”. Ehhez a Bjt. 91. §-a (a 2013. évi XX. törvény módosítása következtében) azt a kiegészítést teszi, hogy az általános öregségi nyugdíjkorhatár 65

<sup>19</sup> Erre a körülményre hívta fel a figyelmet Stumpf István különvéleménye.

<sup>20</sup> C-286/12. sz. Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet. Megemlítendő, hogy a Bjt. 2013. évi módosítása után az Európai Bizottság megszüntette a kötelezettség zegési eljárást, majd az Emberi Jogok Európai Bírósága 2018. december 20-ai döntésével elutasította a magyar bírók kérelmét.

<sup>21</sup> J.B. and others v. Hungary, Judgment of 12 July 2016, no. 45434/12.



évnél nem lehet alacsonyabb. A módosító törvény viszont ezt nem azonnal, hanem 12 éves átmeneti idővel, sávosan vezette be (Bjt. 232/C. §).

## 5.2. A HATÁROZAT KIHATÁSA AZ ÉRINTETT BÍRÁKRA

A határozat rögzítette, hogy az alkotmányellenessé nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati viszonya nem áll helyre az alkotmánybíróvási döntés erejénél fogva, hanem a Bjt. szabályai szerint lehet rendezni további jogi helyzetüket. A határozat tehát a visszaható hatályú megsemmisítés ellenére sem járt automatikusan azzal az eredménnyel, hogy az érintett bírák szolgálati viszonya helyreáll. A bírák szolgálati viszonya ugyanis nem a Bjt., hanem a felmentő köztársasági elnöki határozat miatt szűnt meg. E határozatról azonban az AB nem rendelkezett.

Általános tétel az absztrakt normakontrollban, hogy az alkotmányellenesség jogkövetkezménye az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítése.<sup>22</sup> Emellett gyakran előfordul az is, hogy a megsemmisítés mellett a konkrét jogviszonyok rendezése érdekében további szabályokat is megállapít (például *ex tunc* megsemmisítés, alkalmazási tilalom, alkotmányos követelmény stb.). Nincs kiforrott gyakorlata annak, hogy e „további jogkövetkezményeket” milyen esetekben alkalmazza az AB.<sup>23</sup>

A jogirodalomban volt olyan (kisebbségi) álláspont, amely arra következtetett, hogy a köztársasági elnöknek a határozatot követően vissza kellett volna vonnia a bírókat felmentő határozatát.<sup>24</sup> Ezt azonban a gyakorlat nem követte, így az érintett bírák szolgálati jogvita keretében kérhették visszahelyezésüket [Bjt. 145. § (3) bekezdés], amelyre a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak volt hatásköre [146. § (1) bekezdés, 101. §]. Ebben az esetben a szolgálati jogvitát a sérelmes intézkedéstől (határozattól, magatartástól) vagy mulasztástól számított 15 napon belül lehet kezdeményezni [146. § (2) bekezdés].

Fontos kérdés tehát, hogy a Bjt. 146. § (2) bekezdésében szereplő 15 napot melyik időponttól kell számítani. E rendelkezés szó szerinti értelmezése arra vezet, hogy az érintett bírák számára a „sérelmes intézkedés” a köztársasági elnök felmentő határozata volt, az eredményezte ugyanis a szolgálati viszony megszűnését. Így tehát a jogorvoslásra nyitva álló határidő kezdőnapja a köztársasági elnö-

<sup>22</sup> 68/1995. (XII. 7.) AB végzés, ABH 1995, 431.

<sup>23</sup> Érdekesség, hogy a régi, 1989-es Abtv. csak alkotmányjogi panasz eljárásban tette lehetővé az alkalmazási tilalom kimondását. Ezzel szemben az Abtv. 45. § (2) bek. azt tartja főszabálynak, hogy a konkrét normakontroll eljárásokban a megsemmisített jogszabály az egyedi ügyben nem alkalmazható. E szabály alól a 45. § (4) bek. kivételt enged, de a rendszertani értelmezésből az következik, hogy nem az alkalmazási tilalom kimondását, hanem annak elmaradását kell indokolni. Jelen esetben azonban közvetlen panaszokat bírált el az AB, amelyekre – mivel nincs „egyedi ügy” – az Abtv. 45. § (2) bek. nem alkalmazható automatikusan.

<sup>24</sup> HALMAI Gábor: „Alkotmányvédelem jogvédelem nélkül?” *Fundamentum* 2012/2. 106–107.; CSINK Lóránt: „Az Alkotmánybíróvási határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól” *Jogesetek Magyarázata* 2012/4. 17.

ki határozat *Magyar Közlönyben* való közzététele volt.<sup>25</sup> A gyakorlatban ez olyan helyzetet eredményezhetett, hogy a szolgálati jogvitára nyitva álló határidő már az AB döntése előtt letelt. Az érintett bírák hivatalosan az alkotmánybíróvási döntésből tudhatták meg, hogy a Bjt. 90. § ha) pontja alaptörvény-sértő volt, így azt is, hogy a felmentésről rendelkező köztársasági elnöki határozat elvesztette jogalapját. A tartalmi jogorvoslás lehetőségét tehát az alkotmánybíróvási határozat nyitotta meg, így álláspontunk szerint a Bjt. 146. § (2) bekezdésének az az alaptörvénykonform értelmezése, ha az alkotmánybíróvási határozat közzétételét tekintjük a szolgálati jogvita kezdeményezésére nyitva álló határidő kezdőnapjának. A gyakorlatban azonban az eddigi perek azt mutatták, hogy a szolgálati jogvita során a bíróság nem a Bjt. 146. § (2) bekezdésének, hanem a munkaügyi viták általános, hároméves határidejének tulajdonítottak jelentőséget.

A visszahelyezés kapcsán kérdés az is, hogy a felmentett, korábban igazgatási vezetői tisztséget betöltött (például tanácselnök, kollégiumvezető) bírák visszahelyezése automatikusan jelenti-e a vezetői tisztség helyreállítását. Véleményünk szerint nem. Ezt arra alapozzuk, hogy a Bjt. 90. § ha) pontja alkotmányellenességének oka a bírói függetlenség sérelme. A bírói függetlenség valóban összefügg a bíró elmozdításának szabályozásával, valamely igazgatási tisztség megvonása azonban nem az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése alapján ítéltető meg.

### **5.3. A HATÁROZAT KIHATÁSA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLATRA**

A határozat egyértelművé tette, hogy az alkotmányossági kérdéseket nem egyes kiragadott alaptörvényi cikkek segítségével kell eldönteni, hanem az Alaptörvény egészére tekintettel. Mindezzel megerősítette az alkotmány zártságának az elvét. Ez pedig az alkotmányozót is megfontolásra kell, hogy készítse; pusztán egy-egy rendelkezés elhelyezése az Alaptörvényben nem lesz garancia akaratának keresztülvitelére.

Fontos következtetéseket lehet levonni a döntésből az Alaptörvény és az Aár. kapcsolatára nézve is. A vizsgált döntésben az AB a bírói függetlenség (absztrakt) elvéből vont le következtetéseket, és „eltekintett” az Aár. konkrét szabályának az alkalmazásától. Ebben a döntésében tehát az AB implicite megállapította, hogy az Alaptörvénynek alkalmazási elsőbbsége van az Aár.-ral szemben.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Álláspontunk szerint a *Magyar Közlönyben* való közzététel számít a határozott „közlésének”, és nem az az időpont, amikor az érintett bírónak eljuttatják azt. A közzétételt követően ugyanis a határozat mindenki számára megismerhető és joghatás kiváltására alkalmas.

<sup>26</sup> Később az Aár. vizsgálata során [45/2012. (XII. 29.) AB határozat] az Alkotmánybíróvási bíróság nem csupán az alkalmazási elsőbbséget állapította meg, hanem azt is, hogy az Alaptörvény magasabb szintű norma, mint az Aár.



Hasonlóan a történeti alkotmány jogértelmezésben betöltött szerepéről is első ízben foglalt állást az Alkotmánybíróság. E tételek megszilárdítása a jövőben az „alkotmányosság vívmányainak” fenntartását és továbbvitelét jelentheti.

Végül, de nem utolsó sorban a határozat rávilágított az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti „közvetlen” panasz hibrid jellegére: ebben a hatáskörben az AB tartalmilag absztrakt normakontrollt gyakorol, ahol viszont a jogszabály megsemmisítése nem feltétlenül eredményezi az alkotmányosság helyreállítását.

## 6. IRODALOM

BALOGH-BÉKESI Nóra: „Marbury felmentése. Alkotmánybírósági hatáskör-elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül” *Jogtudományi Közlöny* 2012/10. 420–427.

CSINK Lóránt: „Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól” *Jogesetek Magyarázata* 2012/4. 9–18.

G. KARÁCSONY Gergely: „A közvetlen panasz a magyar jogrendszerben” in *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 188–205.

HALMAI Gábor: „Alkotmányvédelem jogvédelem nélkül? Konfliktuskerülő és lojális alkotmánybírák a bírói függetlenségről” *Fundamentum* 2012/2. 104–119.

KÖBLÖS Adél: „A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata” in BERKES Lilla – CSINK Lóránt (szerk.): *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása* (Budapest: Pázmány Press 2015) 89–134.



**38/2012. (XI. 14.) AB HATÁROZAT  
– HAJLÉKTALANSÁG I.**

**Az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen kizárólag arra figyelemmel társadalomra veszélyesnek minősíteni és kriminalizálni azon személyek cselekményét, akik lakhatásukat valamilyen okból elvesztették és ezért kényszerűségből közterületen élnek, ha ezzel más vagy mások jogait nem sértik, vagy veszélyeztetik.**

A hajléktalanság I. határozat annak ellenére, sőt, éppen azzal együtt is jelentős jogvédelmi mérföldkőnek számít, hogy a későbbi alaptörvény-módosítások, alkotmánybírói határozatok igyekeztek zárójelbe tenni a megállapításait. Éppen egy sajátos időpillanatban, az Alaptörvény elfogadását követő esztendő végén született. Érdeme, hogy hivatkozásaival egyfajta hidat képezett az Alaptörvény mércéje és a korábbi Alkotmány értelmezése, valamint a jogállamiság és az alkotmányos büntetőjog, a normavilágosság, illetve az alapvető jogok korlátozásának garanciái kapcsán kidolgozott alkotmánybírói gyakorlat között.

A döntés az alapjogi tesztre, a legitím cél vizsgálatára és az alkotmányos büntetőjog jogállami garanciájára építve határozottan állást foglalt abban, hogy alkotmányosan nem fogadható el egy, nem az adott természetes személy választásán alapuló állapotnak (élethelyzetnek), tehát az utcán (közterületen) élésnek, azaz magának a hajléktalanságnak a büntetendővé nyilvánítása. A testület nem csupán a szabályok deklarált, elvont közrendvédelmi célját vizsgálta, hanem a mögöttes szándékokat is: kiemelte, hogy nem minősülhet legitím célnak a hajléktalanok közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való kényszerösztönzés, másképpen az ún. „szociális zsarolás”. Az AB leszögezte, hogy a hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás és ellátás eszközeivel, nem pedig büntetéssel kell kezelnie. A határozat világossá tette azt is, hogy a szabálysértési tényállásalkotásra kiterjed az alkotmányos büntetőjog fogalmi körébe tartozó jogállami követelményrendszer és a normavilágosság.

\* Tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

\*\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

## 1. ELŐZMÉNYEK

A történeti vonatkozások feltárása körében kiemelhető, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése nem előzmény nélküli tényállás a szabálysértési/kihágási normák körében. Az „orgazdaságról, a csavargásról és a piperésekről” már 1794-ben – szűk egy évszázaddal első írott büntető törvénykönyveinket megelőzően – országszéki rendeletet adtak közre.<sup>1</sup>

Ezt követően az 1879. évi XL. törvény a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról (Kbtk.) 62. §-a már akként határozta meg a csavargás kihágását, hogy „[a]z, a kinek bizonyos lakhelye nincs, vagy azt elhagyja és foglalkozás vagy munka nélkül csavarog, ha a hatóság által kitűzött határidő alatt sem a fenntartására szolgáló eszközöket, sem azt, hogy azok tisztességes megszerzésére törekszik, kimutatni nem képes, mint csavargó, nyolc napig terjedhető elzárással büntetendő”. A 63. § alapján pedig a csavargást egy hónapig terjedő elzárással fenyegette a törvény, ha az elkövető „csavargás miatt megbüntettetett és büntetése kiállása után két év alatt ismét csavargásban találtatik”. E szabályozás tehát – a hatályos rendelkezésekhez részben hasonlóan – büntetni rendelte a lakóhely nélküli cél nélküli tartózkodást („csavargást”). A büntetőjog *ultima ratio* jellegére figyelemmel ugyanakkor büntetethetőségi feltétellel tette, hogy a hatóság határidőt szabjon az elkövetőnek viszonyai rendezésére, és a kihágás csak abban az esetben valósult meg, ha ez a határidő eredménytelenül eltelt. Aggályos volt ugyanakkor a korabeli szabályozásban, hogy a törvény fordított bizonyítási teherrel operált, tehát az elkövetőnek kellett „kimutatnia” azt, hogy a rendezett életvitelhez szükséges eszközöket megszerezte, vagy erre legalábbis törekedett.

Fontos állomást jelentett ebben a körben – a csavargás és a koldulás közös kereteken belüli pönalizálására vonatkozó elképzeléseket követően<sup>2</sup> – a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI. törvény, amely büntetendővé nyilvánította azt a keresetre utalt munkaképes egyént, aki munkakerülésből csavarog vagy egyébként munkakerülő életmódot folytatott. A közveszélyes munkakerülés pönalizálását – részben más formában ugyan, de – végül a rendszerváltásig ismerte hazai jogunk.<sup>3</sup>

Az államszocialista időszak sajátos jogfelfogására figyelemmel, a közterületen tartózkodással önmagában megvalósuló kihágási/szabálysértési konstellációval nem találkozhatunk. Széles körben sor került ugyanakkor a közterületen megvalósuló cselekmények büntetendővé nyilvánítására, ekkoriban sajnos nem ritkán a bírói önkénynek is zöld utat biztosító, szándékoltan túlságosan tág megfogalma-

<sup>1</sup> Ehhez lásd DOMBOVÁRI Géza: „Az orgazdaságról, a csavargásról és piperésekről szóló 1794-i u. n. országszéki rendelet” *Ügyvédek Lapja* 1929/8–10. 5–6.

<sup>2</sup> Lásd FINKEY Ferenc: „A csavargásról és koldulásról szóló legújabb törvényjavaslatok” *Jogtudományi Közlöny* 1910. 65–67.

<sup>3</sup> Lásd pl. NEMÉNYI Béla: „A közveszélyes munkakerülés büntetvével kapcsolatos gyakorlati problémák” *Magyar Jog* 1962/3. 97–100. 8.

zású törvényi tényállások kodifikációja révén. Ennek eklatáns példája volt a garázdaság bűncselekménye. E deliktum eredeti törvényi tényállása a szovjet büntetőjog jellegzetes termékének volt tekinthető, amely hazánkban a kihágás intézménye és a kihágási bíraskodás megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. törvényerejű rendelet 7. §-ával került szabályozásra. 1955. július 1. napjától hatályba lépett alapesete – amely mai szemmel nézve a *nullum crimen sine lege certa* követelményének kevésbé felelt meg – így szólt: „[b]üntettet követ el és egy évig terjedhető börtönnel büntetendő az, aki a társadalmi együttélés szabályait semmibeveve garázdálkodik, vagy olyképpen zavarja a közrendet, hogy garázda magatartásával nyilvánosan botrányt, felháborodást vagy riadalmat okoz”.<sup>4</sup> Kiemelhető, hogy a garázdaság, bár ebben a formában merőben új tényállás volt hazai jogunkban, mégis a korábbi szabályozás köréből – mások mellett – a magánosok elleni erőszak és a botrányos szeméremérsétség büntetével, illetve a verekedés és a csendháborítás kihágásával is rokonítható volt.

Közvetlen, 21. századi előzményként kiemelhető, hogy a hajléktalan személyek, a közterület életvitelszerű használatával, illetve az ehhez szorosan kapcsolódó közterületi magatartásokkal, mint például a koldulással vagy a guberálással szembeni közvetlen vagy közvetett közhatalmi fellépés, illetve szankcióval fenyegetés lehetősége a jogi szabályozásban decentralizáltan – azaz elsősorban helyi önkormányzati rendeletek szintjén – a határozatban elbírált rendelkezések elfogadása előtt is létezett.

Az indítványt benyújtó ombudsman gyakorlatában is tetten érhetőek az előzmények: a sérülékeny csoportok jogainak védelméért külön is felelős ombudsman 2007-től kezdve aktívan fellépett a hajléktalanság stigmatizálásának, illetve kriminalizálásának, közterületekről való kiszorításának valamennyi nyílt és burkolt formájával szemben, amelynek egyik szimbóluma a közterületi padokra szerelt, célzottan a fekvést gátló korlátok miatti vizsgálata volt.<sup>5</sup> Az akkor még állampolgári jogok országgyűlési biztosának nevezett ombudsman „Emberi méltóság – korlátok nélkül” címmel 2008-ban egy külön projektet szentelt a hajléktalanság alapjogi kérdéseinek.<sup>6</sup> 2011 végén pedig ugyancsak ombudsmani indítványra nyilvánította alkotmányellenesnek az AB a kaposvári önkormányzat guberálást szankcionáló rendeletét.<sup>7</sup>

A vizsgált szabályozás kapcsán az előzményeket – az alapvető jogok biztosának indítványa nyomán – a határozat indokolása részletesen, lépésről-lépésre mutatja be. 2010-ben került be az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvénybe (Étv.) az a rendelkezés, ami felhatalmazást adott a telepü-

<sup>4</sup> Látható, hogy a mai tényállás – különösképpen az elkövetési magatartás erőszakos jellegének törvényi kívánalmára figyelemmel – lényegesen nagyobb mértékben tesz eleget a normavilágosság követelményének. A hatályos Btk. 339. § (1) bekezdésében foglalt tényállásban általában a „kihívóan közösségellenes” kitétel értelmezése válhat adott esetben vitássá. A korabeli tényállás áttekintéséhez lásd BÉKÉS Imre: „A garázdaság” *Magyar Jog* 1955/11. 329–333.

<sup>5</sup> Lásd az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 2641/2006. számú „karfás” jelentését.

<sup>6</sup> A projekt bemutatását lásd <https://bit.ly/2OpuIG6>

<sup>7</sup> Lásd 176/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 622, 629.

lési önkormányzatoknak arra, hogy – a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 1. § (1) bekezdésében írt szabálysértés-fogalomból eredő felhatalmazásra figyelemmel – a közterületek rendeltetésellenes használatát szabálysértéssé nyilvánítsák. Egyes önkormányzatok erre alapozva szabálysértéssé minősítették és büntetni rendelték a belterületi közterületek életvitelszerű lakhatásra való használatát.

Az ombudsman egy civil szervezet jelzése nyomán indított hivatalból vizsgálatot, amely során a törvényi felhatalmazás mellett elsődlegesen a főváros közterületek használatáról és a közterületek rendjéről alkotott 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet (Kgyr.) a felhatalmazás alapján alkotott előírásait tekintette át. A biztos az AJB-6724/2010. számon kiadott jelentésében mind a felhatalmazás, mind a Kgyr. szabályainak tekintetében alapjogi visszásságot állapított meg, intézkedésként kezdeményezte azok felülvizsgálatát és hatályon kívül helyezését, illetőleg módosítását. A biztos 2011 decemberében azért fordult indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz, mivel ajánlásai nem vezettek eredményre, a jogalkotó elzárkózása miatt a visszas helyzetet továbbra is fennállt.

Az indítvány benyújtását követően azonban jelentősen, koncepcionálisan módosult a kifogásolt szabályozás, oka fogyottá azonban nem vált, így a biztos két ízben is módosította az indítványát. Az indítvány benyújtása után lépett hatályba a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.), amely megszüntette a települési önkormányzatok helyi szabálysértési rendelkezések megalkotására való jogát [Szabs. tv. 1. § (1) bekezdés], így a kifogásolt Étv. felhatalmazó rendelkezését és a Kgyr.-t is hatályon kívül helyezte. Az életvitelszerű közterülethasználat büntethetősége azonban nem szűnt meg, mivel a Szabs. tv. 186. §-a szabálysértéssé minősítette a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát. Eszerint, aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el. Szabálysértés nem volt megállapítható azonban, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalanellátás feltételeit nem biztosította.

Az Étv. korábbi, hatályon kívül helyezett felhatalmazó rendelkezéseinek „helyére” pedig tartalmi értelemben a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 51. § (4) bekezdése és 143. § (4) bekezdésének e) pontja lépett. Ezek felhatalmazást adtak a helyi önkormányzat képviselőtestületének, hogy rendeletben pénzbírsággal sújtható tiltott, közösségellenes magatartásokat határozzanak meg.

## **2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS**

Az AB a határozatában nem foglalkozott külön azzal a kérdéssel, hogy a hajléktalanság, az életvitelszerű közterületi tartózkodás büntethetőségére milyen nemzetközi emberi jogi sztenderdek, gyakorlatok vonatkoznak. Az eljárása során nem-

zetközi kitekintést csak szűkebb körben végzett, amikor az Emberi Jogok Európai Bíróságának a közigazgatási, ezen belül a szabálysértési szankciók megítélésével összefüggő gyakorlatát tekintette át.

A hajléktalanság és más súlyos egzisztenciális státusokkal szembeni fellépést érintően a nemzetközi sztenderdek kapcsán az összevetést nehezíti, hogy nem igazán vannak hasonló, az európai jogvédelmi fórumokig eljutó, így referenciaként említhető ügyek. Ennek a hiátusnak az elsődleges oka, hogy ha van is ilyen jellegű szabályozás vagy jogalkalmazási gyakorlat, akkor ezek tagállami körben megoldódnak, mivel a hazai bíróságok és alkotmánybíróságok kezelni tudják az alkotmányos kereteken túlterjeszkedő intézkedéseket.<sup>8</sup>

A határozat ugyan nem tért ki rá, de tanulságos a felvetett kérdések szempontjából az amerikai bírósági gyakorlat, ami az időszakonként népszerűvé váló tagállami életminőség-törvényeknek parancsolt megálljt. E szabályozások kimondott és hangsúlyozott célja a városkép védelme volt, valamint a helyi lakosság „megóvása” a zavartól, bosszúságtól és kellemetlenségtől, amit a hajléktalan életmódot folytató, elszegényedett, utcán élő, alvó, szükségleteit végző emberek látványa jelentett. Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága már az 1960-as és 1970-es években világhossá tette, hogy senkit nem lehet sem közvetlenül, sem pedig közvetve – a szankcionálandó magatartások széles körének felsorolásával – pusztán a helyzete, státusza, állapota alapján büntetni, érvként pedig a jövőbeli bűnözés lehetősége nem fogadható el. Az 1990-es években az Egyesült Államok Fellebbviteli Bírósága számos döntésében erősítette meg azt az álláspontot, hogy egyébként ártalmatlan (közterületi) cselekményért vagy pusztán a hajléktalanság okán alkotmányellenes előírni bárkinek az őrizetbe vételét, akinek egyébként nincs hová mennie.<sup>9</sup>

Ugyanakkor világszerte számos példa akad a hajléktalansággal együttjáró, társadalomra veszélyes cselekmények kriminalizálására. Anglia és Wales szabályozása szerint – a csavargásról szóló 1824-es törvény (Vagrancy Act 1824, 5 Geo. IV. c. 83) – a hajléktalanokat közvetlenül érintő büntetendő cselekmények a közterületen történő alvás, koldulás, alkoholfogyasztás stb. A Criminal Justice Act (1967 c 80) értelmében egy személyt bármely nyilvános helyen letartóztathatnak, ha ittas állapotában rendbontó magatartást követ el.

A holland törvények nem büntetik közvetlenül a hajléktalanságot. Egyes jogszabályok azonban közvetve érinthetik a hajléktalan embereket. Ide tartozhatnak olyan szabálysértések, mint például a rendbontás, a nyilvános helyen történő alkoholfogyasztás. Ami a közigazgatási szabálysértéseket illeti, Amszterdam önkormányzatának általános helyi rendelete különféle rendelkezéseket tartalmaz, ame-

<sup>8</sup> LÁPOSSY Attila – SZAJBÉLY Katalin: „Korlátozott terek. Szociális jogok az érdemesség és a kriminalizáció árnyékában” *Fundamentum* 2014/3. 55.

<sup>9</sup> Lásd DON MITCHELL: „The Annihilation of Space by Law: The Roots and Implications of Anti-Homeless Law” in uő: *The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space* (New York: Guilford Press 2003) 162. Magyarul lásd MITCHELL Don: „A tér törvényi megsemmisítése. A hajléktalanellenes törvények és a jogok csökkenő tere” *Replika* 2010/71. 85–113.

lyek potenciálisan hatással lehetnek a hajléktalan emberekre (pl. alkohol és drogok nyilvános fogyasztásának tilalma, szerencsejáték, utcán történő alvás, koldulás). A holland büntető törvénykönyv (Wetboek van Strafrecht 1881) 443. cikke értelmében az önkormányzati rendeletek megsértése szabadságvesztés büntetést vagy pénzbüntetést vonhat maga után.

Ausztráliában a törvény (Homelessness Bill 2013) megengedi a hatóságoknak a hajléktalan emberek tartózkodási helyükről történő áthelyezését olyankor, ha pusztán jelenlétük másoknak szorongást okozhat, vagy megzavarhatja mások zavartalan jelenlétét ugyanezen a területen.

### 3. INDÍTVÁNY

Az AB az alapvető jogok biztosának indítványa alapján utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben eljárva vizsgálta a kifogásolt rendelkezések alkotmányosságát. Az ombudsman az eredeti indítványában és azok későbbi kiegészítéseiben arra hivatkozott, hogy a közterületek életvitelszerű lakásra való használatának szabálysértéssé minősítése sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét és az abból következő jogbiztonság követelményét, valamint ellentétes az Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltósághoz való joggal. Az ombudsman szerint a közterületen életvitelszerű lakhatás szabálysértéssé nyilvánításának nem volt alkotmányosan igazolható, valódi, érdemi és legitim indoka. A vitatott szabálysértési tényállás a hajléktalanságot mint állapotot, élethelyzetet kriminalizálta, ami összeegyeztethetetlen az érintett személyek alapvető jogaival, kiemelten az emberi méltósághoz való jogukkal, valamint – figyelemmel a kiszabható, szabadságelvonással járó büntetésre, az elzárásra – személyes szabadsághoz való jogukkal. Mindezekre figyelemmel kérte a Szabs. tv. 186. §-ában foglalt szabálysértési tényállás felülvizsgálatát és megsemmisítését. Az alapvető jogok biztosa szerint a Mötv. a helyi önkormányzatokat felhatalmazó rendelkezései ellentétesek a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével. Az indítványban kiemelte, hogy a helyi önkormányzatok számára a törvényben adott, lényegében biankó felhatalmazás sérti a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét, s a vitatott szabályokba foglalt normatartalom nem felel meg a normavilágosság követelményének, így ellentétes a jogállamiság elvével. A biztos ezért az indítványa kiegészítésében kérte a Mötv. e rendelkezéseinek megsemmisítését is.

Az AB eljárása során megállapította, hogy a kifogásolt Mötv. csak helyszíni bírság és pénzbírság kilátásba helyezésére ad jogalkotási felhatalmazást az önkormányzatnak, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 94/B. § (1) bekezdése azonban ezt a felhatalmazást kiterjeszti a tulajdon elvonására lehetőséget adó elkobzásra is. Az AB – bár az indítványozó ombudsman a Ket. e szabályait nem támadta – a vitatott szabá-



lyokkal való szoros összefüggése alapján kiterjesztette vizsgálatát a Ket. 94/B. § (1)–(3) bekezdéseinek alkotmányosságára is.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB a határozatában megállapította, hogy a Szabs. tv. 186. §-a, a Mötv. 51. § (4) bekezdése és 143. § (4) bekezdésének e) pontja, valamint a Ket. 94/B. § (1)–(3) bekezdéseiben a „vagy önkormányzati rendelet” szövegrész alkotmányellenes, ezért azokat a közzétételt követő nappal megsemmisítette; a határozat rendelkező része az AB a Ket. 94/B. § (1)–(3) bekezdéseinek hatályban maradó szövegét is rögzítette. Az AB elrendelte a Szabs. tv. 186. §-a alapján lefolytatott és jogerős határozattal lezárt szabálysértési eljárások felülvizsgálatát is.<sup>10</sup>

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A szabálysértéssé nyilvánításnak is meg kell felelnie a bűncselekménnyé nyilvánítás, a büntetőjogi beavatkozás kapcsán támasztott alkotmányos büntetőjog jogállami követelményeknek és az alapjog-korlátozásra vonatkozó feltételeknek [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; I. cikk (3) bekezdés].**

Az AB elsőként a Szabs. tv. támadott rendelkezésének, a közterület életvitelszerű lakásra való használatának szabálysértéssé nyilvánítása alkotmányosságát vizsgálta. A korábbi töretlen gyakorlata szerint<sup>11</sup> a szabálysértéssé nyilvánításra is érvényesek az alkotmányos büntetőjog körébe tartozó, egy magatartásnak bűncselekménnyé nyilvánításával szemben támasztott jogállami követelmények. A határozatban az AB úgy foglalt állást, hogy ez a gyakorlat az Alaptörvény és a Szabs. tv. hatályba lépése után is követendő. Mindezt azzal igazolta, hogy a normatív alkotmányos mércéket, azaz a jogállamiság elvét és az alapjogok korlátozásának garanciáit az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest azonos tartalommal szabályozza, nincs tehát akadálya a korábbi tételek hivatkozásának és alkalmazásának.

Felhívta a figyelmet az AB, hogy a Szabs. tv. alapvetően változtatta meg a szabálysértés intézményének funkcióját, helyét a jogrendszerben: a korábbi kódexhez képest a bagatell büntetőjog kialakításának irányába tett jelentős lépést, miután

<sup>10</sup> Az AB a hajléktalanság I. határozatban nem rendelkezett a Szabs. tv. 186. §-a alapján lefolytatott szabálysértési eljárásokban jogerősen lezárt ügyek felülvizsgálatáról. Az Ügyrend 57. § (2) bekezdése alapján ezért a 39/2012. (XII. 6.) AB határozat kiegészítette a hajléktalanság I. határozatot ezzel a rendelkező részi ponttal.

<sup>11</sup> Lásd ennek kapcsán különösen az 63/1997. (XII. 12.) AB határozat (ABH 1997, 365, 368–369.) és a 29/2000. (X. 11.) AB határozat (ABH 2008, 51, 64–68.) indokolásának megállapításait.

a Szabs. tv. Preambulumában a szabálysértést, a bűncselekményhez hasonlóan, kriminális cselekményé minősítette.<sup>12</sup> Mindez csak még indokoltabbá teszi a büntetőjogi beavatkozások esetén irányadó alkotmányos garanciák érvényesítését. A határozat kiemelte, hogy a büntető tényállások meghatározásához hasonlóan a szabálysértésre nyilváníás esetén sem járhat el a jogalkotó önkényes módon, hanem – összhangban az Emberi Jogok Európai Bíróságának a határozatban idézett a szabálysértési szankciók megítélésével összefüggő gyakorlatával – hangsúlyozottan meg kell felelnie a normavilágosság, illetve a szükséges és arányos alapjogi jogkorlátozás alkotmányos követelményeinek (Indokolás [46]). Az AB szerint így különösen valamennyi büntetendő magatartást megfogalmazó, akár büntetőjogi, akár szabálysértési tényállással szemben alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A jogalkotó a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatának szabálysértéssé nyilváníásával igazolható legitim cél nélkül egy eleve súlyos krízissel fenyegető, kényszerű élethelyzetet, lényegében magát a hajléktalanságot minősítette büntetendőnek, ami nem egyeztethető össze az alapjog-korlátozás garanciáival és az emberi méltóság jogával [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; I. cikk (3) bekezdés; II. cikk].**

A határozatban az AB úgy érvelt, hogy nem állapítható meg egyértelműen sem a szabálysértési tényállásban megjelölt elkövetési magatartás büntetendővé nyilváníásának mint alapjogi jogkorlátozásnak a legitim célja, indoka, sem a törvényhozó által védeni kívánt jogi tárgy (Indokolás [49]).<sup>13</sup> A Szabs. tv. vizsgált rendelkezése az AB szerint egy élethelyzetet, az utcán való élést, azaz magát a hajléktalanság létet minősítette büntetendőnek. A határozatban az AB rámutatott arra az összefüggésre is, hogy itt ráadásul egy, az érintettek számára rendkívül súlyos, kényszerű krízishelyzetről van szó, ami csak a legkritikább esetben tudatos, átgondolt, szabad választás következménye (Indokolás [50]).

Az AB eleve aggályosnak találta, hogy sem a Szabs. tv. szabályozása, sem annak indokolása alapján nem állapítható meg egzakt módon az egyébként a szociális ellátás körébe vont élethelyzet, a hajléktalanság kriminális magatartássá nyilváníásának indoka. Itt felmerülhetne ugyan a közrend védelme, azonban az AB szerint

<sup>12</sup> Lásd AMBRUS István: „A szabálysértési jog néhány aktuális kérdése – büntetőjogászai szemmel” *Közjogi Szemle* 2014/4. 30–31.; HOLLÁN Miklós: „A büntetőjogra vonatkozó alkotmányos garanciák és a szabálysértési jog” *Magyar Rendészet* 2016/3. 73–75.

<sup>13</sup> A jogi tárgy büntetőjogi fogalmához lásd GELLÉR Balázs – AMBRUS István: *A magyar büntetőjog általános tanai I.* (Budapest: ELTE Eötvös<sup>2</sup>2019) 32–33.

itt túlságosan közvetett az összefüggés: a közterület rendeltetésszerű használatát, a közrendet ugyanis nem veszélyezteti önmagában az, ha valaki a közterületen éli az életét. Ezzel kapcsolatban a határozat kiemeli, hogy az ekkoriban hatályban volt jog lehetőséget adott azon, valóban jogellenes magatartások szankcionálására, amelyek a közterület használata során ténylegesen, illetve közvetlenül mások jogait vagy a közrendet sérthetik (pl. csendháborítás, köztisztasági szabálysértés, szeszesital-fogyasztás tilalma, közerkölcs megsértése, garázdaság). A hajléktalanság nem ad ezek kapcsán felmentést, a hajléktalan személy – mindenki más-hoz hasonlóan – büntethető akkor, ha a közterületen a közrend veszélyeztető fenti, vagy hozzájuk hasonló cselekményeket valósít meg. Nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitím indokának azonban az a merőben preventív beavatkozás, amely szerint a közterületnek az életvitelszerű lakhatásra való használata magában hordozhatja mások jogai és a közrend megsértésének a pusztja lehetőségét. Az AB szerint hasonlóképpen nem tekinthető a szankció legitím céljának a hajléktalanok közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzésük.

Mindezek nyomán az AB elvi éllel megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában azért társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért kényszerűségből a közterületen élnek, de ezzel mások jogait nem sértik, kárt nem okoznak, más jogellenes cselekményt nem követnek el. Sérti az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságot az is, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszeríti a szociális szolgáltatások igénybe vételére.” (Indokolás [53]).

A határozat indokolása ugyan csak zárójeles megjegyzésben, de egy lényeges és sokat idézett megállapítást is tett, amikor – az indítványban kifejtett érvekre is reagálva – felhívta a figyelmet arra, hogy a hajléktalanságnak, mint társadalmi problémának a megoldására a szabálysértési szankció nem alkalmas eszköz, mivel az érintettek azért kerültek ebbe a helyzetbe, mert jövedelem hiányában lakhatásukat nem tudják megoldani, így a bírság megfizetésére sem képesek.

#### 4.3. ELVI TÉTEL

**A szabálysértési tényállás nem felel meg a büntetést megállapító normákkal szemben fokozott követelményként támasztott normavilágosság követelményének, ha a tényállás lényegét tekintve az alanyi oldaltól független, gyakorlatilag objektív felelősséget teremt [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

Az AB az indítvány alapján azt is vizsgálta, hogy Szabs. tv. támadott rendelkezésének megfogalmazása megfelel-e a normavilágosság követelményének. Az indokolásban utalt arra, hogy a Szabs. tv. meghatározása szerint a szabálysértés tár-

sadalomra veszélyes tevékenység vagy mulasztás lehet. Az AB arra jutott, hogy a vizsgált szabálysértési tényállás nem illeszthető be a szabálysértés törvényi fogalmába: a megjelölt elkövetési magatartás megvalósítása ugyanis önmagában nem sérti vagy veszélyezteti Magyarország állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, a természetes és jogi személyek személyét és jogait. Álláspontja szerint a jogalkalmazó számára ezért nem állapítható meg, hogy a közterületen való lakás mikor számít olyan társadalomra veszélyes cselekménynek, amely a szabálysértési büntetés kiszabását indokolja (Indokolás [55]).

Aláhúzta határozatában az AB azt is, hogy miközben a szabálysértési felelősség szubjektív felelősségi forma, a vizsgált tényállás egy objektív tényként fennálló élethelyzetet rendel büntetni, ezzel lényegében objektív felelősséget teremt. Utalt arra is, hogy a normavilágosság elve más módon is sérül, mivel az elkövetési magatartás meghatározása sem egyértelmű, így az „életvitelszerű lakhatás” és a „közterület belterülete” fogalmak értelme nem határozható meg (Indokolás [57]–[58]). Mindez pedig ahhoz vezet, hogy az érintettek számára nem egyértelmű, mely magatartásukkal követnek el jogsértést, ami magában hordozza az önkényes jogértelmezés lehetőségét. Jogállami szempontból bizonytalanságot okoz továbbá, hogy a szabálysértési felelősség alóli esetleges mentesülést egy külső, nehezen megfogható faktortól, nevezetesen attól teszi függővé, hogy az önkormányzatok elegendenek-e az adott településen a szociális ellátási kötelezettségeiknek. Az AB így a normavilágosság elvének sérelmére alapozottan is megállapította a vizsgált szabálysértési tényállás alaptörvényellenességét.

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**A helyi önkormányzat számára szankcióalkotásra (birságolásra) adott felhatalmazás csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű keretek mellett tesz eleget a jogállamiság követelményének, illetve zárja ki az önkényes rendeletalkotás lehetőségét [Alaptörvény B] cikk (1) bekezdés].**

Az AB vizsgálta a Mötv. vitatott felhatalmazó rendelkezéseit is a jogállamiság elvéből eredő követelmények szempontjából. Az indítványban foglalt álláspontot osztva az AB megállapította, hogy a Mötv. a jogalkotási hatáskör és terjedelem meghatározása, azaz kellő garanciák nélkül adott felhatalmazást az önkormányzatok számára az egyébként jogellenesnek nem minősülő magatartások megtiltására és szankcionálására. A normavilágosság követelményére utalva pedig arra jutott, hogy a Mötv. felhatalmazó rendelkezései által használt „közösségellenes magatartás”, illetve „kirívóan közösségellenes magatartás” olyan határozatlan jogfogalmak, amelyek rendkívül széles diszkrecionális jogkört biztosítanak az önkormányzatok számára. Az AB aggályosnak találta a felhatalmazásnak ezt a módját, ami lehetőséget ad az önkormányzatnak arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására

szóló felhatalmazásával, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe (Indokolás [83]).

Az AB szerint a jogalkotói hatáskörrel való visszaélés veszélyét az a tényező is növeli, hogy a bírságolás az önkormányzatok számára gazdasági érdekeltséget teremt: azok összege ugyanis az önkormányzatok bevételét képezi. A határozat emellett arra az alkotmányos összefüggésre is rámutatott, hogy alapvetően nem tartozik a helyi közügyek körébe valamely jogellenes magatartás miatt a szankció megállapítása, amely állami kényszer révén is kikényszeríthető.<sup>14</sup> Az ilyen típusú szankcióalkotási lehetőség biztosítása így csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett tesz eleget a jogállamiság követelményének. Jelen esetben azonban e törvényi keretek a határozat értékelése szerint hiányosak, illetve elégtelenek voltak. Mindezek alapján az AB a jogállamiság elvének sérelmére alapítva megállapította a Mötv. felhatalmazó rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét.

Az AB eljárása során észlelte, hogy nincs összhang a Mötv. vizsgált rendelkezései és az elkobzás szabályait tartalmazó Ket. 94/B. §-a között. Eszerint ugyanis az elkobzást nemcsak törvény, hanem önkormányzati rendelet is lehetővé teheti. Az AB – bár az indítványozó ezt külön nem kérte – a szoros tartalmi összefüggés okán vizsgálatát a Ket. 94/B. § (1)–(3) bekezdéseire is kiterjesztette. Az AB megállapította, hogy a jogállamiság elvét és a tulajdonhoz való jogot is sérti az a törvényi szabályozás, amely szabad belátáson alapuló jogalkotási felhatalmazást ad a helyi önkormányzatok számára a tulajdon elvonására, elkobzás foganatosítására. Ezért a Ket. vizsgált rendelkezésének „vagy önkormányzati rendelet” szövegrészét megsemmisítette.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. AZ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYSÉRTÉSI JOG JOGÁLLAMI KÖVETELMÉNYEI

A határozat indokolásának és érvelésének középpontjában az alkotmányos büntetőjog mércéi, a jogállamiság követelményei és az alapjogi jogkorlátozás célja és módja álltak. Mindenképp figyelemre méltó az, ahogyan az AB az Alaptörvény mércéjévé tette, átmentette a korábbi Alkotmány nyomán a jogállami garanciái kapcsán kidolgozott alkotmánybírói gyakorlat tételeit, egyben jelezve az európai alapjogi standardoknak való megfeleltethetőséget.

A hajléktalanság I. határozat érvelésének szakirodalmi kritikája, elemzése kapcsán nem lehet azonban attól a tényről elvonatkoztatni, hogy mindössze a döntés

<sup>14</sup> Vö. GELLÉR Balázs – AMBRUS István – VASKUTI András: *A magyar büntetőjog általános tanai II. Büntetőtan (A büntetőjogi jogkövetkezmények tana)* (Budapest: ELTE Eötvös 2019) 20.

után néhány hónappal az Országgyűlés nem az abban foglaltak tudomásulvételével és megfelelő alkalmazásával, hanem a negyedik alaptörvény-módosítás elfogadásával „válaszolt” az AB érveire (részletesebben lásd a határozat utóéletét bemutató részben). Éppen ezért a hajléktalanság szankcionálhatósága kapcsán az első tudományos-szakmai kritikák is sokkal inkább foglalkoztak – indokolt módon – az alkotmánymódosító parlamenti reakcióval és az annak nyomán meghozott új szabálysértési tényállással, azaz a folyamattal, mint a „felülírni kívánt” határozat tartalmával és érvelésével.<sup>15</sup> Így a határozathoz fűzött különvéleményekben megfogalmazott alternatív álláspontok és érvek lehetnek főként a jogdogmatikai kritika szempontjából relevánsak és érdekesek.

## 5.2. AZ ÉLETVITELSZERŰ KÖZTERÜLET HASZNÁLAT SZANKCIONÁLÁSÁNAK ALAPJOGI KÉRDÉSEI

A döntés az alapjogi dogmatikai érvelése – az emberi méltóság kapcsolódó tartalmi elemeinek, vagy éppen a beavatkozás preventív jellege – és az utcán élés valós kényszerhelyzete, valamint a szankcionálás összefüggéseinek kibontása szűkre szabott. Nem hangsúlyozta az AB a hajléktalanok, mint sérülékeny csoport tagjai kiszolgáltatott helyzetének sajátosságait sem. A határozat tömör tételei és a markáns üzenete azonban előremutató: a közterületi életvitelszerű tartózkodás szankcionálását azonosítja a hajléktalanság szankcionálásával, alapjogi oldalról sem tartja megengedhetőnek a segítség igénybevételének kikényszerítését. A határozat érvelése nyomán nem elfogadható a hajléktalanok jogainak „saját érdekből” való korlátozása, továbbá a zavaró jelenlétük miatti fellépés társadalmi igénye sem azonosítható a közrend védelmével.

A határozattal kapcsolatos bírálatoknak két jellemző irányát lehet megkülönböztetni, amik nemcsak a különvéleményekben, hanem a későbbi jogalkotói „válaszokban” is visszaköszöntenek.

Az első kritikai álláspont elismeri, hogy a szabálysértési bírsággal fenyegetés céltalan lehet, de azzal érvelt, hogy a szabálysértési tényállás és a Mötv. felhatalmazásának megsemmisítése után az önkormányzatok eszköztelenné válnak, amikor a közterületi életvitelszerű lakhatás az emberi életet, egészséget, a környezet védelmét, a vagyonbiztonságot ténylegesen veszélyezteti. Az önkormányzatokat fel kellene hatalmazni, hogy a közterületeiken közrendvédelmi okokból meghatározzák azon helyeket, ahol jogellenes és tilos az életvitelszerű ott-tartózkodás.<sup>16</sup> Ez az érvelés – amellett, hogy a jogi eszköztelenség eleve vitatható – dogmatikai oldalról is problémás.

<sup>15</sup> Lásd ennek kapcsán a *Fundamentum* 2014. évi 3. számát, amely a hajléktalanság kérdésével foglalkozott.

<sup>16</sup> Lásd Dienes-Oehm Egonnak a hajléktalanság I. határozathoz fűzött különvéleményét. Indokolás [103]–[106].

Jelent előrelépést ugyan a tekintetben, hogy konkretizálja a közhatalmi beavatkozás célját, ám továbbra is egy veszélyen alapuló preventív korlátozást irányoz elő, automatikusan vélelmezi ugyanis, hogy egyes közterületeken az életvitelszerű közterületi tartózkodás szükségszerűen közrendet sértő tevékenységbe torkollik.

A második kritikai álláspont elvi alapon vitatja a határozat megállapításait, alaptalannak minősítve azt a kiindulópontot, hogy a hajléktalan lét és a közterületen történő életvitelszerű lakás azonos lenne. A hajléktalan lét ugyanis nem vezet okszerűen a közterületen történő életvitelszerű lakhatáshoz, vagyis nincs szó a tényállás kapcsán egy objektív élethelyzet szankcionálásáról. A kényszer nem aggályos megoldás, nem sértheti az emberi méltóságot egy olyan szabályozás, amely az emberhez méltóbb életkörülményeket lehetővé tevő eszközök igénybevételére vesz rá.<sup>17</sup>

A második kritikai álláspontban megjelenített emberi méltóság fogalom<sup>18</sup> azonban nem fér össze az AB korábbi gyakorlatában kialakított szempontrendszerrel, így különösen azzal, hogy az ember, így a hajléktalan ember nem pusztán tárgya a jognak, hanem alanya. Az általánosságban a határozat kritikájaként megfogalmazott, „a cél szentesíti az eszközt” típusú érvelés azt az érzetet kelti, mintha a többségi indokolásban a méltóság egyenlő lenne az „utcán megfagyás jogával”, a hajléktalan embereknek az ellátórendszer igénybevételére készítése – akár szankciókkal is – pedig valódi esélykiegyenlítő intézkedést jelentene. Ez az érvelés azonban több mint indokolatlan paternalizmus, mivel nem veszi figyelembe a hajléktalan emberek szempontjait, hanem arra utal, mintha egyéni döntésük, végeredményben önhibájuk lett volna ez az emberhez méltatlan életmód, amiktől csak a szankcióval való fenyegetés eszközével lehet visszatartani őket.<sup>19</sup> Egy szociális ellátás, szolgáltatás igénybevételére kényszerrel, szankcióval való fenyegetés útján való rászorítás alapvető ellentmondást hordoz magában: az ügyfélnek ugyanis magának kellene azt belátnia, hogy szüksége lenne a segítségre, ugyanis valódi önkéntes személyes döntés nélkül ezek a szolgáltatások működésképtelenek (hasonlóan az egészségügyi ellátások igénybe vételével). Az ilyen irányú közhatalmi beavatkozások nem véletlenül nagyon erős alkotmányos igazolást igényelnek (pl. gyermekeknél a tankötelezettség kikényszeríthetősége saját jogaik védelme érdekében), amely a közterületen élő hajléktalan személyek esetében nem áll fenn.

<sup>17</sup> Lásd Szívós Máriának a hajléktalanság I. határozathoz fűzött különvéleményét. Indokolás [111]–[113].

<sup>18</sup> Az emberi méltóság fogalmához az AB gyakorlatában és a hajléktalan határozattal összefüggésben lásd ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírói gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019). <https://bit.ly/3rGSj3j>

<sup>19</sup> Lásd GACS Katalin: „Lakhatás helyett börtön. A hajléktalanság kriminalizációjának alkotmányossági problémái” *Fundamentum* 2014/3. 26.



### 5.3. A NORMAVILÁGOSSÁG ELVE ÉS AZ OBJEKTÍV FELELŐSSÉG KÉRDÉSE

Az Alkotmánybíróságnak a normavilágosság hiányára vonatkozó véleménye vég-eredményben képviselhető, ugyanis bármely, általa említett érv önmagában is megalapozhatja a *nullum crimen sine lege certa* alapelvének sérelmét. Valóban nem értelmezhető és szemantikai szempontból is problematikus kifejezés a „közterület belterülete”, és ugyanígy nem kellően határozott fogalom az „életvitelszerű lakhatás” sem. Ugyancsak alapos aggály merülhet fel a szabálysértési felelősség alóli mentesülés lehetősége kapcsán, hiszen e rendelkezés olyan tényről (az önkormányzatok szociális feladataik ellátásától, illetve annak hiányától) teszi függővé a szabálysértés megvalósulását, amelyről az elkövető tipikusan nem tud. A tévedés mint büntetethez vezető ok pedig nemcsak tényállási elemmel, hanem büntetethez vezető akadállyal összefüggésben ugyancsak felmerülhet.

Nem vitathatatlan ugyanakkor az AB azon érve, amelyben kijelenti, hogy a tényállás *ab ovo* nem sérti vagy veszélyezteti Magyarország állami rendjét, illetve személyek személyét, jogait, így álláspontja szerint a jogalkalmazó eleve nem állapíthatja meg a társadalomra veszélyesség fennállását. A társadalomra veszélyesség az uralkodó büntetőjogi (és a szoros összefüggés miatt a szabálysértési jogban is irányadó) szakirodalom szerint a jogi tárgyak sértését vagy veszélyeztetését jelenti.<sup>20</sup> A jogi tárgyak pedig éppen azok a magas szinten absztrahált érdekek, amelyeket a törvényhozó a társadalomra veszélyesség fogalmában meghatároz. Ezek detektálása jogalkotói kompetencia ugyanúgy, miként a törvényi tényállások megalkotása is. Amennyiben pedig a jogalkotói állásfoglalás szerint van olyan érdek, amelyet meghatározott magatartás, akár csak távolról is, de veszélyeztet, lehetősége van a tényállásalkotásra. Így senki nem vitatja a társadalomra veszélyességét például azon ittas járművezetésnek, amelynek hatására senki nem sérül meg vagy kerül tényleges veszélybe, de ugyanígy azon korrupciós bűncselekménynek sem, ahol jogtalan előny átadására egyáltalán nem, csupán annak ígéretére kerül sor. Ebből fakadóan a jogalkalmazó feladatán való túlterjeszkedéssel veszélyeztetne annak kimondása, hogy egy a jogalkotó által büntetni rendelt cselekmény sosem lehet veszélyes a társadalomra.

Az Alkotmánybíróságnak a cselekmény szándékosságával, illetve gondatlanságával kapcsolatos okfejtése sem problémamentes. A büntetőjogban ugyanis nem kizárható például az eshetőleges szándék megállapítása olyankor, ha a bűncselekmény tárgyi oldalának a megvalósulása az elkövetőnek felróható. Így például a tartási kötelezettség elmulasztásáért akkor is felelősséggel tartozik az elkövető, ha azért nem tudja fizetni a tartásdíjat, mert például nem megfelelő munkahelyi magatartása miatt elbocsátották az állásából, így a fizetése képtelensége önhibájából

<sup>20</sup> GELLÉR – AMBRUS (13. lj.) 187.



jött létre. Ennek analógiájára, a szándékos elkövetés a vizsgált tényállás kapcsán sem feltétlenül lenne kizárható, hiszen nem ritkán előfordul, hogy az említett élethelyzet létrejötte az elkövető korábbi magatartásának a folyamánya, és ebbe legalábbis beleyugodva járt el, mert például italozó életmódja miatt elveszítette a munkahelyét, majd ennek folytán a lakhatását. Szemben az AB okfejtésével, tisztán büntetőjog-dogmatikai alapon az eshetőleges szándék ilyenkor megállapítható, és nincs szó objektív felelősség létesüléséről.

Kivételes helyzet ugyan, a teljesség kedvéért mégis megjegyezhető, hogy az objektív felelősség a büntetőjogban egyébként is előfordul. Így például a Btk. 18. §-a kizárja a kóros elmeállapotra vonatkozó, büntethetőséget kizáró vagy korlátozó ok alkalmazását abban az esetben, ha az elkövető önhibájából eredő ittas vagy bódult állapotban követi el a bűncselekmény. Ilyenkor tehát, dacára annak, hogy az elkövető beszámítási képessége aktuálisan hiányzik, a büntetőjogi felelőséget ugyanúgy megállapítják, mintha beszámítható állapotban valósította volna meg a törvényi tényállás tárgyi oldalát. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a bűnösségen alapuló felelősség elvére figyelemmel az ilyen rendelkezéseket a minimumra indokolt visszaszorítani úgy a büntető-, mint a szabálysértési jogban.

#### **5.4. AZ ÖNKORMÁNYZATI SZANKCIÓALKOTÁS JOGÁLLAMI ALAPFELTÉTELEI**

Jogállamban bizonyosan nem vitatható az, hogy a helyi önkormányzati szintű közigazgatási, szabálysértési szankcióalkotási jogkör csak megfelelő, az önkényes megoldásokat lehető legjobban kizáró garanciális törvényi keretek mellett lehet alkotmányos. A kérdés, hogy ezen garanciáknak hol, milyen mélységben, módon kell beépülniük annak megakadályozása érdekében, hogy az önkormányzatok olyan magatartásokat is jogellenessé és büntethetővé nyilvánítsanak, amelyek által sérülnének a közösség tagjainak jogai, pontosan körülhatárolható, védendő érdekei.

A határozatban az AB a jogállami elvek alapján egy szigorúbb és preventívebb garanciarendszer mellett érvelt és találta alaptörvény-ellenesnek a Mötv. előírásait. Rámutatott, hogy az önkormányzatok határozatlan jogfogalmak alapján kaptak felhatalmazást a közösségellenes, illetve kirívóan közösségellenes magatartások helyi szankcionálására anélkül, hogy a törvényalkotó a hatáskör terjedelmét, annak kereteit szabályozta volna. Vagyis már eleve, tartalmi-normatív oldalról meg kell akadályozni az önkényes jogalkotás lehetőségét.

Más, kevésbé szigorú álláspont szerint – ha magának az eljárásnak megvannak a kielégítő általános törvényi keretei – a jogállami garanciák megfelelően érvényesülhetnek az ilyen típusú szankcióalkotás reaktív, utólagos bírósági vagy alkotmánybírósági kontrolljával, orvoslásával. A szankcióalkotás alapját jelentő jogfogalmak, jelen esetben a „közösségellenes magatartás” és a „kirívóan közösségellenes

magatartás” esetén pedig nem kell ennél alaposabb törvényi tartalom meghatározás akkor, ha létezik magyarázó töretlen és világos bírósági gyakorlat.<sup>21</sup>

A jogállami minimum kétségtelenül a jogsértő önkormányzati rendelet és az azon alapuló határozat felülvizsgálata és az alapvető eljárási szabályok megléte. Azonban alappal lehet amellett érvelni, hogy mindezek csak szükséges, de nem elégséges feltételek. A jogalkotás alkotmányos garanciái körében eleve alapvető elvárás a felhatalmazás tárgyának és keretének a meghatározása. Egy magatartás jogellessé nyilvánítása és szankcionálása főszabályként törvényhozási tárgykör, amennyiben pedig erre mégis alacsonyabb szintű jogszabályban kerül sor, akkor döntő jelentőséggel bír a felhatalmazás egzaktága. Jelen esetben nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy ha kimondatlanul is, de a megszűnt szabálysértési tényállások helyébe léptek az önkormányzati rendeletek tiltott, közösségellenes magatartásai, sőt, ebben a konstrukcióban a bírságolással járó bevételi lehetőség tovább fokozza a problémát.<sup>22</sup> Ráadásul a kellő törvényi keretek, meghatározás hiánya a kontroll kapcsán is problémás, a mérce hiánya ronthatja az önkormányzati rendeletek bírósági normakontrolljának erejét, hatékonyságát.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat nyomán nem a törvényi szabályozás korrekciójára került sor, hanem az addigi alkotmányos mérce átalakítására. 2013. március 25. napján Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása ugyanis – meghatározott feltételekkel – lehetővé tette a hajléktalanság kriminalizálását. Az Alaptörvény XXII. cikk új (3) bekezdése alapján törvény vagy helyi önkormányzat rendelete – a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében – a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Ezzel az alaptörvényi felhatalmazással a törvényalkotó lehetőséget teremtett a helyi önkormányzatok számára, hogy rendeletben e célokat követve kijelölhessék azokat a zónákat, ahol tiltott és így szankcionálható az életvitelszerű közterületen lakás.

Az említett negyedik alaptörvény-módosítást, benne a hajléktalanság, az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmával és kriminalizálásával kapcsolatos idézett elemet hazai és nemzetközi szinten is vitatták. A Velencei Bizottság többek között kifogásolta, hogy ilyen jellegű korlátozás törvényben szabályozandó, az alkotmányi szintre emelés azért problémás, mivel így a korlátozás kikerül az alkotmányos felülvizsgálat alól, maga válik mércévé.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Lásd Szívós Máriának a hajléktalanság I. határozathoz fűzött különvéleményét. Indokolás [118]–[121].

<sup>22</sup> Lásd GYERGYÁK Ferenc: „Szabálysértés helyett tiltott, közösségellenes magatartás?” *Kodifikáció* 2012/1. 82.

<sup>23</sup> CDL-AD(2013)012-e Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adop-

Az Alaptörvény, illetve a Szabs. tv. rendelkezésein alapuló, a tilalmat kiterjeszteni kívánó egyes önkormányzati törekvéseknek ugyanakkor – az alapvető jogok biztosának normakontroll indítványai nyomán – a Kúria következetes, az elemzett határozat szellemiségét követő joggyakorlata útját állta. A legfőbb bírói fórum világossá tette, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodásra felhatalmazó törvényi szabályt megszorítóan kell értelmezni, ez tehát csak olyan jól körülhatárolható területeken lehet tilalmazott, ahol a védendő értékek – közrend, közbiztonság, közegészség, kulturális értékek – kifejezett, tényszerűen igazolható érvényesülést kívánnak.<sup>24</sup>

2013. január 1-jén hatályba lépett a Mötv. új 8. §-a, amely a korábbi, tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó szabályhoz hasonlóan a közösségi együttélés alapvető szabályaira nem adott definíciót, hanem azok meghatározását a helyi önkormányzatokra bízta. A Mötv. 8. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselőtestülete rendeletében meghatározhatja a közösségi együttélés alapvető szabályainak tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az új Mötv. előírások kapcsán, a jogállamiság elvének sérelmére hivatkozva, az alapvető jogok biztosa és a Kúria Önkormányzati Tanácsa is indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz. A testület a 29/2015. (X. 2.) AB határozatában az alaptörvény-ellenesség megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította, illetve részben visszautasította.

Legújabb fejleményként ugyanakkor kiemelhető, hogy Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 2018. október 15-től ismét átírta az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdését, és általános jelleggel, minden további feltétel és megszorítás nélkül írta elő, hogy tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás. A Szabs. tv. 178/B. §-ával ennek nyomán pedig úgy egészült ki, hogy aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el. A szabálysértési eljárás megindításának mellőzése, illetve ehelyett helyszíni figyelmeztetés alkalmazása csak meghatározott feltételek esetén lehetséges. Az alkotmánymódosítás ezáltal teljesen új alapokra helyezte az életvitelszerű közterületi tartózkodás kriminalizálhatóságát. Az AB a Szabs. tv. ezen megoldásával, az újrafogalmazott és szigorított tényállás meghatározásával szemben benyújtott alkotmánybírói indítványokat 19/2019. (VI. 18.) AB határozatában (hajléktalanság II.) bírálta el, és azokat – az említett hetedik alaptörvény-módosításra is figyelemmel – elutasította. Így a hajléktalanság I. határozatban foglaltak a hatályos alkotmányi és jogszabályi környezetben nem tekinthetők irányadónak, jóllehet tudományos és dogmatikai okfejtésük jelentősége vitathatatlan és maradandó.<sup>25</sup>

ted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14-15 June 2013, <https://bit.ly/2ORNlm4>

<sup>24</sup> Lásd különösen a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5020/2014/6. számú határozatát. Indokolás [22].

<sup>25</sup> Ehhez lásd AMBRUS István: „Az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértéséről” *Közjogi Szemle* 2018/4. 1–7.; KISS László – LÉVAY Miklós: „Még egyszer a hajléktalanok büntethetőségéről” *Közjogi Szemle* 2020/1. 8–21. A hajléktalanság II. határozat részletes

## 7. IRODALOM

AMBRUS István: „Az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértéséről” *Közjogi Szemle* 2018/4. 1–7.

GACS Katalin: „Lakhatás helyett börtön. A hajléktalanság kriminalizációjának alkotmányossági problémái” *Fundamentum* 2014/3. 22–38.

KISS László – LÉVAY Miklós: „Még egyszer a hajléktalanok büntethetőségéről” *Közjogi Szemle* 2020/1. 8–21.

LÁPOSSY Attila – BURJÁN Evelin – AMBRUS István: „Az Alkotmánybíróság határozata a közterület életvitelszerű használatának szankcionálásáról. Alkotmányos tilalmon alapuló szankcionálás és az alapjogvédelmi mércék konfliktusa” *Jogesetek Magyarázata* 2020/3–4. 5–19.

LÁPOSSY Attila – SZAJBÉLY Katalin: „Korlátozott terek. Szociális jogok az érdemesség és a kriminalizáció árnyékában” *Fundamentum* 2014/3. 52–57.

elemzése kapcsán lásd LÁPOSSY Attila – BURJÁN Evelin – AMBRUS István: „Alkotmányos tilalmon alapuló szankcionálás és az alapjogvédelmi mércék konfliktusa. Az Alkotmánybíróság határozata a közterület életvitelszerű használatának szankcionálásáról” *Jogesetek Magyarázata* 2020/4. 5–19.

TÓTH JUDIT\*

## **41/2012. (XII. 6.) AB HATÁROZAT – NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK LÉTREHOZÁSA**

**A kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat valódiságának ellenőrzéséhez az önkormányzati választási eljárásban szükség lehet állami intézkedésekre, de az alkotmányból nem következik egyetlen meghatározott megoldás, és alkotmányértelmezéssel sem határozható meg az információs önrendelkezési jog alkotmányos korlátozhatóságának módja.**

A kisebbségi sajátos jogokban a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorláshoz vezető út egyik állomása volt csupán ez a határozat, anélkül, hogy az útkeresésben a törvényhozásnak határozott korlátjává vált volna a testület. Az AB nemzetközi jogi példákra hivatkozva sem kívánja a törvényhozás széles mozgásterét szűkíteni a képviseleti (részvételi) demokrácia konkrét kereteinek megrajzolásával. Két évtizednyi hazai joggyakorlat és a nemzetközi jogvédelmi fórumok javaslatai sem nyújtottak elegendő alapot arra, hogy garanciákkal övezzék a nemzeti és etnikai kisebbségeknek fenntartott sajátos jogokhoz való hozzáférést a kisebbségi önkormányzatok létrehozásánál. A határozatban szereplő útmutatás ellenére, miszerint az önrendelkezési jog korlátozásának legitim alapja lehet a kisebbségi önkormányzat létrehozási joga, nyitott maradt a nemzetiségi önkormányzat intézményének legitimitása és alkotmányossága. Ugyanakkor hozzájárult a nemzetközi jogi összehasonlítás kultúrájának erősítéséhez.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A nemzeti és etnikai kisebbségek a magyar politikai közösségen belüli kulturális és politikai közösségek, ezt fejezte ki az Alkotmány 68. § (1) bekezdése, amikor „államalkotó tényezőknek” nevezte őket. A kisebbségek különleges társadalmi csoportot alkotnak, amelyet nemzetiségi-etnikai és ezen alapuló kulturális identitásuk különbözteti meg a többségtől. Az „államalkotó tényezőként” való elismerés egyben annak az elismerése, hogy a kisebbségek a többséggel egyenlően kezelen-

\* Egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

dők, ugyanakkor e kisebbségek jogai elsősorban meghatározott közös – nemzeti és etnikai – tulajdonságokkal bíró egyének alkotmányos jogai. Másrészt az egyéni jogok közös gyakorlására – önkormányzásra, öngazgatásra – létrejött intézményekben való részvételi jogosultságok (elsősorban a választójog és a választhatóság révén), illetve a kisebbségi önkormányzatok szolgáltatásainak igénybevételére vonatkozó jogok. Ezeket a különleges alkotmányos jogokat a kisebbségek, a többségtől eltérő, elsősorban kulturális sajátosságaik miatt, a többség számára létrehozott intézményekben nem képesek gyakorolni. A kisebbséghez tartozók többségtől eltérő kulturális, társadalmi helyzete miatt e jogok alanyai csakis azok lehetnek, akik a többségtől különböznek. E külön jogokat egyedül ez a tény igazolja, ezért alkotmányos követelmény, hogy a kisebbségi jogokat csak a kisebbséghez tartozók, és helyettük ne mások gyakorolják.<sup>1</sup>

Az 1990. évi LXIII. törvény iktatta be az Alkotmányba a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatairól szóló 68. § (4) bekezdését. Ez a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó új szabály azonban csak annyit mondott ki, hogy a kisebbségek önkormányzatokat hozhatnak létre. Ezzel a kisebbségek képviselőtének egyik módját megállapította, de sem az önkormányzás tartalmát, sem az önkormányzat létrehozatalának módját, a választások szabályait nem határozta meg. Az alkotmányos intézmény, a kisebbségek jogairól szóló szabályozás fokozatosan jött létre, ide értve a választás anyagi és eljárási szabályait, az önkormányzatiság kereteit és az 1993. évi LXXVII. törvényt a nemzeti és etnikai kisebbségekről (Nektv.) és ezek számtalan módosítását. E folyamat része az 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.) elfogadása. Ez a nemzetiségek jogairól átfogóan rendelkezett, felváltva a korábbi dichotómiát: az etnikai kisebbségeket beolvasztotta a nemzetiségek körébe. Ebbe az evolúcióba illeszkedik bele a többség-kisebbség jogi viszonya. Az 1989 óta rejtőzködő vagy szemérmes etnicista nemzetfelfogás helyébe a 2011-ben született Alaptörvény és az Njtv. már egyértelműen kizárja azt az értelmezést, hogy a nemzet politikai közösségként tételeződjön, a polgárok származásától, hitétől, nyelvétől vagy éppen születéstől függetlenül. Noha az alkotmánybíráskodás útját állhatta volna az évtizedek óta folytatott visszaéléseknek a nemzeti-etnikai kisebbséghez tartozásnál,<sup>2</sup> a törvényi változtatásokat nem minősítette alkotmányos elvekbe ütközőnek.

Az Njtv. – és az Alaptörvény is – hallgat a kisebbségi csoportozhoz tartozás kritériumairól. Erre egyetlen helyen, a kisebbségi többletjogok körében, a politikai képviseletnél láthattunk erőtlén kísérletet. Abban fennmaradt a korábbi szabályozásban is már létező nemzetiségi választói névjegyzék – igaz, az ebben való részvételre nem találunk semmiféle előírást. Pedig az AB kimondta: alkotmányosan megengedhető, hogy törvény tegye kötelezővé a kisebbséghez tartozás kinyilvánítását, ha

<sup>1</sup> Bragyova András párhuzamos indokolása a 45/2005. (XII. 14.) AB határozathoz, ABH 2005, 569, 586.

<sup>2</sup> KÜPPER, Herbert: „Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai” *Közjogi Szemle* 2012/3. 8–11.

ezt az alapjogkorlátozást más alkotmányos jogok, értékek kényszerítően indokolják, és ha a legkisebb mértékű korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik.<sup>3</sup> Az Alaptörvény XXIX. cikke szerint: „Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.” Ebbe beleérthetjük, de ki is rekeszthetjük az előtte majd két évtizedig alkalmazott etnikumhoz tartozókat is. A kisebbségi identitás vállalása, és nem az identitás választásának deklarálása alapozhat meg alkotmányosan olyan szabályozást, amely a – például a regisztráció során megjelenő – szubjektív elemek mellett, objektív feltételekhez köti a kisebbségi többletjogok gyakorlását.

A nemzetiségek jogállása, vagyis az „államalkotó tényezők” státusát rögzítő Njtv-ben szereplő jogokat az életbe lépéstől számított 2012–2020 augusztusa között, vagyis szűk kilenc év alatt legalább 17 törvénnyel módosították, és 37 időszávot lehet eddig megkülönböztetni az alkalmazandó szöveget illetően. A módosítások még a preambulomot és a mellékleteket is érintették. Az 1993-ban született Nektv. 60 szakasza megfelelt húsz évig, kevesebb változtatással, míg a helyébe lépett 160 szakaszt évente többször is változtatták. Vajon a státusjogok kiszámíthatóságának ilyen drasztikus erodálása a kisebbségi jogok rapid fejlődésével magyarázható, vagy valami mással? Melyek a csoporttagság meghatározása miatti alkotmányos útkeresés főbb elemei?

Az AB már 1992-ben vizsgálta, milyen lépéseket tett a jogalkotó az Alkotmány 68. §-ában meghatározott jogok érvényesítésének biztosítására, és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.<sup>4</sup>

Ennek hatására alkotta meg az Országgyűlés 1993-ban a Nektv.-t, amelynek alapja az az elv volt, hogy a nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos joga, ebben a tekintetben senki sem kötelezhető nyilatkozattételre. A Nektv. a helyi kisebbségi önkormányzatok szervezését összefüggésbe hozta a települési önkormányzati képviselők választási rendszerével. Ennek megfelelően, módosult a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (Övjt.): bármely választópolgár jelölhető a helyi kisebbségi önkormányzati testületbe, ha a kisebbség képviselőjét vállalja, és a települési önkormányzati képviselő-választásra jogosultak a helyi kisebbségi önkormányzat választásában is részt vehetnek. A Nektv. megalkotása után, az Alkotmány módosításáról szóló 1994. évi LXI. törvény az Alkotmány 70. §-ának (1) bekezdését olyan szöveggel állapította meg, miszerint minden magyar állampolgárnak joga van, többek között, arra, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és választó legyen. Az Alkotmánymódosító törvényjavaslat miniszteri indokolása rámutatott arra, hogy ennek a változtatásnak a célja az alapvető jogok körébe tartozó választójognak a kisebbségi önkormányzati választásokkal történő kibővítése, a Nektv.-vel való összhang

<sup>3</sup> 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 569.

<sup>4</sup> 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.



megteremtése. Ezzel egyidejűleg az 1994. évi LXII. törvény, a választási rendszer változtatása keretében, az Övjt.-t és a Nektv.-t is módosította, hogy összehangolja az Alkotmányban, a Nektv.-ben és az Övjt.-ben megtalálható szabályokat. Az új szabályozás eredményeként a helyi kisebbségi önkormányzatok – a települési önkormányzatok rendszerébe beépítve – biztosítják a kisebbségi jogok gyakorlását. A Nektv. a helyi kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban határozta meg<sup>5</sup>.

Az Alkotmány 2002. évi LXI. törvény általi módosítása megváltoztatta a választójogi szabályt. Az Alkotmány 70. §-a (2) bekezdésének új szövege nem említi a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásával együtt a nemzeti és kisebbségi önkormányzati képviselők választását, illetve e képviselői tisztségre való választhatóság jogát. Ezt a jogot az Alkotmány módosított szövege másutt sem szabályozta. Majd a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának új rendszerét vezették be 2005-ben: a települési kisebbségi választásokon az a személy választhat és választható, aki eleget tesz – egyebek mellett – azon feltételnek, hogy kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja. Ekkor alkotmánymódosításra nem került sor, bár egyéni és kollektív alapjogokat érintett.

A köztársasági elnök indítványa alapján akkor az AB megállapította, hogy az aggályosnak tartott rendelkezések alkotmányellenesek.<sup>6</sup> Ezt követően az Országgyűlés megalkotta a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt: ennek alapján a kisebbségi önkormányzati választásokon minden választópolgár választhat és választható, nem csak azok, akik a kisebbségi közösségnek ténylegesen tagjai. Ezért a 2002–2003. évi választások után nagyon sok panasz érkezett az ombudsmanhoz, valamennyi kisebbség körében előfordultak visszaélések. Ugyanis ez a törvény sem garantálja a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó nyilatkozat valóságát, a nyilatkozat valótlansága esetére nem határoz meg szankciót, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet jelent. Ugyanis az AB döntése ellenére, a törvény nem orvosolta a korábbi alkotmányossági aggályokat.

Az indítványozó kérte az Alkotmány 59. §-a (1) bekezdésének és 68. §-a (4) bekezdésének együttes értelmezését: vajon „a kisebbségek önkormányzathoz fűződő jogának érvényesülése érdekében tekinthető-e a személyes adatok védelméhez fűződő jog alkotmányos – elkerülhetetlen, szükséges mértékű és arányos – korlátozásának a választópolgárok nyilatkoztatása a választási eljárás során a kisebbségi közösséghez tartozásukról, valamint, hogy ezen nyilatkozat valóságtartalmát az állam (választási bizottság, bíróság), törvényben meghatározott keretek között, ellenőrizheti-e”. Tehát már évtizedek óta feszítő a kérdés, ahogy már akkor is: ki és milyen garanciák mellett kerülhet fel a kisebbségi választói névjegyzékbe. A sza-

<sup>5</sup> 435/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 711, 714–715.

<sup>6</sup> 34/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2005, 367.



bályok azonban nem garantálták annak ellenőrzését, hogy ténylegesen fennáll-e a kisebbséghez tartozás, és nem határoztak meg szankciókat a valósággal ellentétes nyilatkozat megtétele esetére. Így visszaélésre nyílt lehetőség.<sup>7</sup> A dilemma abban állt, hogy a szabályozási hiány megszüntetése lehetséges-e a nyilatkozattevő személyek önrendelkezési és magántitok védelméhez való jogának korlátozásával. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása és a jogalkotásra kötelezés járhat-e azzal, hogy az AB alapjogok korlátozásával járó meghatározott jogszabályok megalkotására kötelezze a jogalkotót.

További ellentmondás feszül az Alaptörvény két rendelkezése között, miszerint egyfelől a „velünk élő”, illetve „Magyarországon élő” nemzetiségeket nevesíti államalkotó tényezőként, azaz számukra biztosítja az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, a saját kultúra ápolásához, az anyanyelvű oktatáshoz, valamint a helyi és országos önkormányzatok létrehozásához való jogot. Másfelől csak a (statuált) nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárok számára biztosított az önzonosság szabad vállalásának és megőrzésének joga.<sup>8</sup>

Ez volt az első olyan nemzetiségi tárgyú kormányelőterjesztés, amelynek szakmai előkészítésébe nem vonták be a kisebbségi ombudsmant: az elkészült törvényjavaslatot mindössze másfél munkanapos határidővel küldték meg számára.<sup>9</sup> Nincs persze közjogi sérelem, elvégre a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényező, de AB álláspontja szerint az Alkotmány 68. § (1) bekezdéséből nem következik, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó törvények csak a kisebbségek egyetértésével alkothatók meg, illetve a kisebbségek egyetértésével módosíthatók; a Nektv. 38. § (1) bekezdés a) pontja szerint csupán az országos önkormányzat nyilvánít véleményt az általa képviselt kisebbséget e minőségben érintő jogszabályok tervezetéről.<sup>10</sup> Ezért az alapjogi biztos kezdeményezte az Njtv. alkotmányossági vizsgálatát, nem pedig a kisebbségek, nemzetiségi szervezetek, szószólók, miközben maga a törvényszöveg több ponton is módosult (*vacatio legis* alatt is). Ez részben magyarázta az indítvány megalapozatlanná nyilvánítását, illetve több elvi tétel válasz nélkül hagyását.

Az útkeresés a kisebbséghez tartozók azonosítását illetően erőteljesen jellemezte az elmúlt évtizedeket. A hazai jogi szabályozásban, beleértve azokat a nemzetközi egyezményeket is, amelyeknek részese Magyarország, legalább egy tucat olyan jogviszonyt találunk, amelyekben valamilyen módon az érintett csoport tagjai meg-

<sup>7</sup> 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 569.

<sup>8</sup> PAP András László: „Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Kar 2014) 245–263.

<sup>9</sup> PAP András László: „Az illiberális multikulturalizmus magyar modellje: a magyar kisebbségi jog változása 2010–2016 (II. r.)” *Közjogi Szemle* 2016/3. 31–41.

<sup>10</sup> 168/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1955, 1966.

vallják a nemzeti, etnikai hovatartozásukat, illetőleg más módon azonosítják a jogalanyokat a származásuk, etnikai hovatartozásuk szempontjából.<sup>11</sup> Részletes jogi példákkal bizonyítható, hogy az alapjogok vagy államcélok érvényesítéséhez kapcsolódik az érintett kisebbség önkéntes megvallása, míg néhány jogviszonynál külső személy (hatóság) általi besorolás történik, anélkül, hogy annak alkotmányosságát valaha is értékelték volna. A tucatszámú jogviszonyra vonatkozó nemzeti, etnikai nyilatkozat, ön/besorolás nem alkotott soha koherens szabályrendszert, mert az önrendelkezési jog (korlátozásának) mércéje sem egységes.<sup>12</sup>

A civilek<sup>13</sup> rámutattak: a 2011. december 20-án életbe lépett Njtv. szabályaiban aggályos, hogy a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának kitzűzését a népszámlálási adatoktól teszi függővé (56. §), nem pedig a nemzetiségi névjegyzékben szereplők számától. Ez a rendelkezés szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogát – hiszen a nemzetiséghez való tartozás megvallása jog, és nem kötelesség –, valamint a nemzetiségi közösségek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát. Ráadásul a nemzetiségre vonatkozó népszámlálási adatok a szakértők egybehangzó véleménye szerint nem tekinthetők hitelesnek, és a 2011. évi népszámlálás adatainak gyűjtésekor a nemzetiségi hovatartozás megvallásának nem volt ismert a választójogi következménye. Például a 2001. évi népszámlálás szerint Magyarországon 190 046 fő volt a magát romának/cigánynak valló lakosság lélekszáma, míg a 2011-es előzetes adatok szerint mintegy 315 ezer fő, de mindegyik népszámlálási statisztika jelentősen eltér a szociológusok felmérési eredményeitől. A legalacsonyabb felmérési adat mintegy 650 000 fővel és az átlagtól eltérő korfával számol. Ennek jellemzője, hogy a 18 év alatti kohorsz nagyobb arányú, mint a teljes társadalomban, míg a romák születéskor várható élettartama megközelítőleg tíz évvel rövidebb.

A vizsgált határozatban érintett Njtv. szabályok közül csak kettőt vizsgált meg alkotmányossági és nemzetközi szerződéssel való konformitás szempontjából a testület, ugyanis az indítvány beadását követően módosult az Njtv. Így több kérdésben okafogyottá vált a felülvizsgálat. Az elbírálásakor – a 2012. évi LXXVI. törvénynek köszönhetően – a nemzetiségi önkormányzati választásokon jelöltet már nem csak közhasznú szervezet állíthatott (Njtv. 2. § 14. pont), mint ahogy az indítvány benyújtásakor, hanem bármely nemzetiségi egyesület. A jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszer használatával kapcsolatos költségeket (példá-

<sup>11</sup> Népszámlálás, statisztikai célú adatgyűjtés, személyes adatkezelési szabályok, anyakönyvezés, névviselés, személyes okmányok kiadása, gyermekvédelem, választójog, oktatásban részvétel, állami/közösségi elismerések, diaszpóra tagoknak nyújtandó támogatás (magyar igazolvány), szakértői tevékenység, honosítás, idegenjog, menedékjog, humanitárius jog, jogvédelem, egyenlő bánásmód eljárása, valamint egyéb kisebbségi különjogok.

<sup>12</sup> Tóth Judit: „Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megvallásánál?” *Kisebbségkutatás* 2002/4. 885–906.

<sup>13</sup> *Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012-ben* (Budapest: Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány 2013).

ul egy fogyatékkal élő nemzetiségi jelölt vagy képviselő érdekében) a nemzetiségi önkormányzat köteles viselni (101. § (3) bekezdés). A nemzetiségi önkormányzati ülések jegyzőkönyvét kötelezően két nyelven (magyarul és a kisebbségi nyelven) kellett elkészíteni és hitelesíteni (95. §). Bár ezek a szabályok csak a 2014. évi általános nemzetiségi önkormányzati választások kitűzése napján léptek volna életbe, a módosításokat közben elfogadták. A megszűnt nemzetiségi önkormányzat vagyont – nemzetiségi célra való felhasználási kötelezettséggel (167. §) – a települési önkormányzatok tulajdonába adja a törvény. Ezt módosította a 2012. évi LXXVI. törvény, és a vagyont az adott nemzetiség országos nemzetiségi önkormányzatának ideiglenes kezelésébe került.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A vállalt nemzetközi kötelezettségek, azok hazai átültetése, más nemzetállami szabályozási tapasztalatok és a többszintű alkotmányosság alapján lehet a kitekintést elvégezni. A kisebbségek képviseletét és participációját meghatározza a nemzeti, etnikai (vallási, nyelvi) csoporthoz tartozás, hogy ki és miként gyakorolhatja a választójogot a preferált jogalanyok közül. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya értelmében ilyen kritérium lehet a választójog lakóhelyhez, helyben lakáshoz kötése, ha észszerű és nem önkényes (annak idejét és a helyi szintű reprezentációt illetően), éppen a nemzeti kisebbségek érdekében. Ugyanis a cél az, hogy a választásokon azok vegyenek részt, akiknek szoros az adott államhoz való kötődésük, és akik életét a megválasztott intézmények döntései valóban befolyásolják. Ám minden esetben egyezményesértő, ha egy társadalmi csoportot vagy az egész népeiséget fosztják meg a választás jogától. Az aktív és a passzív választójogot biztosítani lehet azoknak az állampolgároknak is, akik külföldön laknak. Ha egyes embereket, akarattuk ellenére kitelepítettek, lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a korábbi lakóhelyük szerinti polgároknak tekintsék őket a választás szempontjából. A választói névjegyzékbe vételre a választópolgár másodlagos tartózkodási helyén is sor kerülhet, ha rendszeresen ott tartózkodik, és ez az adat szerepel például az adónyilvántartásban. A passzív választójog esetén szigorúbb követelmények is előírhatók, mivel biztosítani kell, hogy a választáson jelöltként indulni szándékozó személyek megfelelő ismeretekkel rendelkezzenek azokról az ügyekről, amelyek a képviseleti szerv feladat- és hatáskörébe tartoznak. Az Egyezségokmány szerint a politikai részvételi jogokat faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül kell biztosítani. Tiltott megkülönböztetés, ha kizárnak valakit a passzív választójogból, például képzettségi, lakóhelyi vagy származási feltétel hiányában, illetve miatt. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 14. cikke szerint az Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok – így a választójog – élvezetét minden megkülönböztetés, például

nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. Az Egyezményrel összhangban állónak bizonyult azonban a passzív választójogból való kizárás a diktatúrában korábban betöltött szerep miatt.<sup>14</sup>

Öt ország szabályainak és joggyakorlatának, adatainak összehasonlítása alapján lehet arra válaszolni, hogy kiknek érhetőek el a biztosított jogok, és miként határozzák meg az elismerés és a tagság kritériumait, az autonómia intézményeihez való hozzáférést.<sup>15</sup> A poszt-szocialista térségben domináns a nemzetállami modell, amely szükségszerűen vezet az etnicitás átpolitizálódásához, ahol a kommunista örökség részeként a közintézmények széles köre a többségi nemzetek szinte kizárólagos tulajdonaként működik. Ebben a modellben a kisebbségi ügyek nagyfokú állami kontrollja valósult meg, a hatalommegosztás hiányai miatt is. Ezért a vizsgált öt, szuverenitását frissen elnyert országban – ideértve Magyarországot is – inkább csak szimbolikus vagy gyenge kompetenciákkal bíró kisebbségi formációk jöhettek létre. Bár a jogalkotó ragaszkodik az önkormányzat megnevezéshez, felülről életre hívott formációkról van szó, a kisebbségi választások anyagi és eljárásjogi szabályait egyik esetben sem maguk a kisebbségek határozták meg. Az instrumentalista megfontolásokat segítette a nemzetközi nyomás, a külső elvárásoknak való megfelelés, valamint bizonyos reciprocitási igények (magyar részről való) megjelenése. Ugyanakkora visszaélések, a kisebbségi tagság inflálódása hatására egyre szigorodó külső szabályok összességében demobilizáló erővel hatnak a kisebbségekre. A névjegyzékbe felvettek száma így rendre alacsonyabb az egyéb létszámadatoknál. A kisebbségi szerveződés formáját (egyesületi vagy választás útján létesített kisebbségi tanács/önkormányzat, parlamenti képviselő, kisebbségi pártok és a kisebbségek alkottak települések polgármesterei) és hatékonyságát a kisebbségi hálózatosodás is befolyásolta.

A személyi elvű autonómiának, öngazgatásnak a kulcseleme az egyéni részvétel, az alulról jövő kezdeményezések sokasága a demokratikus elszámoltathatóság érdekében. Kérdéses, vajon ezek az autonómiák mennyiben alkalmasak a kisebbségi csoportok megszervezésére és képviseletére, vagy inkább a kisebbségi ügyek állami ellenőrzésére. Ezért is fontos a kisebbségi választás, a kisebbségi identifikáció és a klasszifikáció gyakorlata. Különösen annak tudatában, hogy a nemzetközi jog nem kínál koncepcionálisan egyértelmű, széles körben elfogadott, és jogilag

<sup>14</sup> ENSZ Emberi Jogi Bizottság, 25. általános kommentár, 11. pont; Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye, Explanatory Report, 1.1.6.c. pont; Hilbe v. Liechtenstein, no. 31981/96, ECHR 1999-VI; Matthews v. United Kingdom, no. 24833/94, ECHR 1999-I; Melnychenko v. Ukraine, no. 17707/02, ECHR 2004-X; Ždanoka v. Latvia [GC], no. 58278/00, ECHR 2006-IV; Adamsons v. Latvia, no. 3669/03, 24 June 2008. Lásd bővebben BODNÁR Eszter: „Választójog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) <https://bit.ly/2OOCsaY> (2016).

<sup>15</sup> DOBOS Balázs: „Identitás-meghatározások a közép- és délkelet-európai személyi elvű kisebbségi autonómiákban” *Állam- és Jogtudomány* 2018/3. 3–26.

kötelező definíciót. A meglévő eszközök<sup>16</sup> mind azt erősítik: az önmeghatározásnak az egyéni identifikáción kell alapulnia, amennyiben az ellenkezőjét semmi sem igazolja, és objektív kritériumként a születést, a nevelkedést, a kisebbségi közösséggel fenntartott kapcsolatokat említik, míg szubjektív elemként az ennek fenntartására irányuló szándékot, hiszen az Európai Biztonsági Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) 1991-es genfi szakértői értekezletének jelentése is megállapította, „nem minden etnikai, kulturális, nyelvi, vallási különbség vezet szükségszerűen a nemzeti kisebbségek létrejöttéhez”. A szakértői meghatározások sem egységesek, de az egyéni önmeghatározásra, a szabad identitásmegvallásra és néhány objektív megkülönböztető jegyre tudják csak felhívni a figyelmet, így arra, hogy az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének 3. cikke nem foglalja magában az egyén tetszés szerinti választási jogát valamelyik nemzeti kisebbséghez tartozás tekintetében; továbbá az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy identitását meghatározó objektív kritériumokhoz.<sup>17</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának tematikus kommentárja (2016) rámutat, hogy az önmeghatározás hivatalos célból történő nyilvántartásba vétele igényelheti az objektív kritériumok meglétének a bizonyítását, noha „a kisebbségi identitást nem lehet külsőleg előírni”. Ha a választójog alanyait önkéntes alapon kell regisztrálni, és olyan objektív azonosítási feltételeket alkalmaznak, mint az állampolgárság, a csoport számbeli kisebbsége, a hagyományos letelepedés (régii honosság), a hosszan tartó kapcsolatok, az etnikai, nyelvi vallási sajátosságok, akkor valahogyan garantálni kell, hogy a megválasztott kisebbségi képviselők rendelkezzenek kellő kisebbségi társadalmi kapcsolatokkal és demokratikus legitimitációval.

Ezek fényében az, hogy Magyarországon csak azok az állampolgárok szavazhattak (2005. évi CXIV. törvény alapján), akik helyhatósági választójoggal rendelkeznek, és választási névjegyzékbe vetetik magukat, amelyet a helyi választási iroda kezel, továbbá a jelöltté váláshoz nyilatkozatban vállalják kisebbségi kötődésüket (ismeri a közössége nyelvét, hagyományait, kultúráját, volt-e korábban már kisebbségi önkormányzat tagja vagy tisztségviselője), kifogásolható. Hiszen nem alakították ki az objektív feltételek semmiféle értékelését, mérlegelését. Majd a szigorítás (2011. évi CLXXIX. törvény) bevonta a választási eljárásba a népszámlálási adatokat, a 2014. évi választásától kezdve már 30 főt el kell érnie az egyes nemzetiségi választói névjegyzékben, amelyet folyamatosan és központilag a Nemzeti Választási Iroda kezel. Változatlan maradt, hogy a nemzetiséghez tartozásról szóló nyilatkozattal, egyéni kérelemre lehet feliratkozni vagy onnan a törlést kér-

<sup>16</sup> ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikke, a Keretegyezmény 3. cikke, EBEÉ 1990-es, az Emberi Dimenzióval Foglalkozó Koppenhágai Találkozó dokumentuma, az ENSZ Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottsága 1990-ben kiadott állásfoglalása, ENSZ Emberi Jogi Bizottsága Lovelace vs. Kanada (1981) ügy.

<sup>17</sup> Lásd Francesco Capotorti, a Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság Különleges Jelentésteveője tanulmánykötetét: *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities* (New York: UN 1979).

ni, a jelölteknek pedig arról kell nyilatkozniuk, hogy beszélnek a nemzetiség nyelvét, és kizáró ok, ha az illető a megelőző két általános nemzetiségi önkormányzati választáson vagy az azokat követő időközi választáson más nemzetiség jelöltjeként indult. A visszaélések száma mégsem csökkent.

Alkotmányos kötelezettség a szerződéseknek a nemzeti jogba történő beépítése, ám esetenként a szerződésen alapuló kötelezettségekre a nemzeti jogszabályok mellett hivatkoznak. Ez azt jelenti, hogy a vállalt nemzetközi kötelezettséget nem építik be a magyar jogba, így a nemzeti jogszabályok nem felelnek meg a nemzetközi előírásoknak. Másfelől, a szerződésekre gyakran hivatkoznak a nemzeti normákra épülő érvelés megtámogatására, de nagyon ritka, hogy azok az érvelésre határozott vagy kiegészítő hatást gyakorolnak. Sőt, ha a szerződés jelentős jogforrás, akkor általában bírósági határozatokkal vagy az egyezményt kidolgozó nemzetközi szerv határozataival kapcsolják össze, mert ezek a nemzetközi jogi eszközök útmutatásként szolgálnak a szerződés idézett rendelkezéseinek értelmezéséhez.<sup>18</sup> Éppen ezt történt az elemzett alkotmánybíróági határozatban is.

Az európai párbeszéd aktív szereplője, a Velencei Bizottság (Európai Bizottság a Demokrácia Érvényesítésére a Jog Eszközeivel) hívta fel arra a figyelmet, hogy túlzottan tág a kétharmados többséghez kötött szabályozási tárgyak köre, és így nem tud a jogalkotó rugalmasan reagálni a társadalmi igényekre, amely a demokratikus rendszerben kulcskérdés. Másfelől ez bebetonozza a politikai preferenciákat, mivel nem csak az elveket, de éppen az Njtv. a példa rá, a részletszabályokat éppúgy tartalmazza, mint a népszámlálási adatokra apellálást. Ezt az ellentmondást tovább feszíti, hogy a minősített törvények nem állnak a többi törvény felett a jogforrási hierarchiában, vagyis a törvények egyenrangúak.<sup>19</sup> Az Alaptörvény zavarai közt említhető, hogy a hivatalos nyelvről szóló H) cikk nem nyújt garanciát a kisebbségek nyelvhasználatával kapcsolatban, míg a XXIX. cikkben a nemzetiségeknek biztosítja az anyanyelv használatát és az anyanyelvű oktatást. E cikk megszővegezése egyébként azt sugallja, hogy az állam nem vállal többet, mint a nemzetiséghez tartozók állampolgári jogainak tiszteletben tartását, és hiányzik a külön jogokhoz és védelemhez nélkülözhetetlen állami aktivitás felvállalása, miként a preambulum ezt ígéri. A jogvédelem gyengülését jelzi az ombudsman intézményének átalakítása is a kisebbségek számára.<sup>20</sup>

A többszintű alkotmányosság és az európai integráció érdekében az Alkotmánybíróóság fontos szerepet játszhat, különös tekintettel az EJEE és az EU Alapjogi Kar-

<sup>18</sup> CSATLÓS, Erzsébet: „The Application of International Law as an Instrument of Interpretation in Hungary – the Practice of the Constitutional Court and Ordinary Courts in a Comparative Approach” in BADÓ, Attila – DETLEV, W. Belling – BÓKA, János – MEZEI, Péter (eds.): *Internationale Konferenz zum zehnjährigen Bestehen des Instituts für Rechtsvergleichung der Universität Szeged / International Conference for the 10th Anniversary of the Institute of Comparative Law of the University of Szeged* (Postdam: Universitätsverlag 2014) 127–142.

<sup>19</sup> 27/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 289, 294.

<sup>20</sup> NÉMETH Ágnes: „Az Alaptörvény első éve a Velencei Bizottság CDL-AD(2011)016 véleménye tükrében” in Kovács Péter (szerk.): *Religio et Constitutio* (Budapest: Pázmány Press 2014) 149–174.



tájának alkalmazására. Ez nagyban függ azonban a testület elkötelezettségétől az Európai Unió Bírósága (EUB) és az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) aktív partnerségében,<sup>21</sup> hogy ezzel kompenzálhassa az alkotmánybíráskodás csonkolt hatáskörét, amikor az Egyezményre (EJEE), az Alapjogi Kartára és az EU Alapító Szerződésére lehet hivatkozni a jogállam, a választójog, a demokrácia standardjai, értékei védelmében. Kapaszkodó lehetne, hogy az értékek jogi normák, amelyek átfogó és konstitutív jellegük miatt alapelveként érvényesülnek az Unióban. Az Alaptörvény Q) és E) cikke is felhív a nemzetközi közösség és jog és európai egység iránti tiszteletre, vagyis az európai alkotmányfejlődés értékei mellett, hiszen ezekből inherens korlátok következnek az alkotmányozó és a jogalkotó hatalom számára.<sup>22</sup> Így az EJEB precedensei elsőbbséget élveznek a hazai jogalkalmazásban. Persze csak akkor, ha a konfliktusmentes együttélés követelményét érvényesíti az esetjogra épülő szabályozás, ítékezés,<sup>23</sup> ahogy tette ezt az EJEB vonatkozó joggyakorlatára építve, amelyből általános érvénnyel a testület leszűrte, hogy a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot csak kellő súlyú indokkal korlátozhatja, s bejártatott, működő választói névjegyzék mellett ilyen legitim indok nem állapítható meg,<sup>24</sup> és azt nem helyettesíti a parlamenti vagy bírósági tájékozottság fitogtatására szolgáló „parajogi” dokumentumok emlegetése. Az aktív párbeszédben még nagy tartalékok rejlenek.

### 3. INDÍTVÁNY

Az Njtv. majdnem kétszázötven szakaszából és két mellékletéből, amelyek zöme 2013-ban és azt követően lépett életbe, csupán hét rendelkezést érintett az indítvány. Az AB érdemben csak két kérdéssel foglalkozott. A nemzetiségi önkormányzati vagyon jogellenes felhasználása miatt, a közreműködésükre tekintet nélkül, egyetemleges felelősség terheli a nemzetiségi önkormányzat tisztségviselőit és tagjait (142. §). Ezt módosította a 2012. évi LXXVI. törvény, mégis foglalkozott vele a testület. A figyelem középpontjába azonban az a rendelkezés került, miszerint akkor tűzhető ki nemzetiségi választás, ha a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint eléri a harminc főt (56. § (1) bekezdés). A harmadik kifogás a nemzetiségi önkormányzati képviselővel kapcsolatos méltatlansági okokat célozta. Azok közt szerepelt, hogy méltatlanság áll elő, ha nem teljesíti a képviselő a cégfelszámolási eljárásban a kielégítési kötelezettségét, amennyi-

<sup>21</sup> SPULLER, Gábor: „Transformation of the Hungarian Constitutional Court: Tradition, Revolution, and (European) Prospects” *German Law Journal* 2014/4. 637–691.

<sup>22</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, ABH 2013, 542, 547. [46] és [48].

<sup>23</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 696, 711.; 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1045.; 6/2014. (II. 26.) AB határozat, ABH 2014, 124.

<sup>24</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 3, [13].

ben azt bíróság jogerősen megállapította, miközben a jogerős büntetőjogi felelősségének megállapítása nem tette méltatlanná közhivatala betöltésére a képviselőt [107. § (1) bekezdés].

Támadta beadványában az ombudsman az Njtv. önkormányzati választásokról, működésről és a képviselők jogállásáról szóló egyes rendelkezéseit. A biztos szerint az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményét sérti a kisebbségi szavazók nyilvántartásának módja, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját pedig a jegyzőkönyvek hitelesítésének szabályozása. Az AB az ügyben nem az EJEB gyakorlatát vizsgálta, hanem a biztos által említett egyezmények részes államainak alkalmazását követő dokumentumokat, noha az ombudsman gyakorlata nemcsak az EJEB-esetekre szorítkozik, hanem a nemzetközi emberi jogi kötelezettségvállalások széles körére. Ezáltal az ombudsman olyan érveket tesz a közjogi diskurzus részévé, amelyek a közjogi átalakítás munkájában könnyen elsikkadnának.<sup>25</sup> Mindez azért jelentős, mert az *actio popularis* eltörlése miatt neki kell érzékenyen és magas minőségben reagálnia indítványai-val is az alapvető emberi jogok védelmében.

Az alapjogi biztos beadványa szerint alapjogi visszásságot okoz, az Njtv. 2. § 14. pontjának „az a közhasznú” szövegrésze, mert alaptörvény-ellenes: leszűkíti a nemzetiségi önkormányzati választásokon jelöltet állítható szervezetek körét a gazdasági erőforrásokat tekintve szigorúbb előírásoknak eleget tevő közhasznú jogállású szervezetekre. Ezzel pedig korlátozza a nemzetiségek helyi és országos önkormányzatok létrehozásához fűződő jogát és az egyenlő bánásmódot, amelyet az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdése, XV. cikk (2) bekezdése biztosít. Vagyis ez a feltétel indokolatlan, önkényes és aránytalan megkülönböztetést tesz a nemzetiségi szervezetek között.

Ugyanígy az Njtv. 56. § (1) bekezdésének „a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint” kitétel ellentétes az Alaptörvény XXIX. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint az I. cikk (3) bekezdésével, ha a településen élő nemzetiségek létszámához kötődik az önkormányzat létrehozásának joga. Ez szerinte szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési, valamint a nemzetiségi közösségek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát. A népszámlálás alkalmával a nemzetiségi hovatartozás megvallása ugyanis jog és nem kötelesség, amely az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye (1995)<sup>26</sup> 3. cikkéből következik. Mivel a 2011. évi népszámlálás adatainak gyűjtésekor nem volt ismert, hogy milyen „választójogi következménye” lesz a nemzetiségre vonatkozó adatok megvallásának, illetőleg az attól való tartózkodásnak, reális a veszélye annak a 2001.

<sup>25</sup> Urtz Renáta: „Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont 2016) 204.

<sup>26</sup> Kihirdette a 1999. évi XXXIV. törvény.



évi népszámlálási adatok alapján, hogy számos településen nem éri el a 30 főt a népszámlálás során magukat nemzetiségnek vallók száma, így nem alakulhatnak meg nemzetiségi önkormányzatok, függetlenül attól, hogy milyen létszámban élnek az adott településen. Ráadásul jelentősen megváltozhatnak a kisebbségi adatok két népszámlálás között. Mindez összekapcsolódik a nemzetiségek választójogának, mint politikai alapjog gyakorlásának a hiányzó garanciáival, különös tekintettel a választói névjegyzékre, amelybe minden választójoggal rendelkező magyar állampolgár, nemzetiségi hovatartozásától függetlenül, kérelmére felvételt nyerhet. Számos vizsgálata bizonyította, hogy a korábbi kisebbségi önkormányzati választásokon az adott kisebbséghez nem tartozók is nagy számban éltek mind az aktív, mind a passzív választójoggal.

Továbbá a beadványozó szerint az Njtv. 107. § (1) bekezdése alapjogi visszásság, mert a nemzetiségi önkormányzati képviselők méltatlanságát szabályozó rendelkezések az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében szereplő egyenlő bánásmódot, valamint a XXIII. cikk (8) bekezdésében szereplő közhivatal viseléséhez való alkotmányos jogot szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák. Ugyanis méltatlanná válik a képviselő, ha nem teljesíti a felszámolási eljárásban ki nem elégített követelésekért a bíróság által megállapított kötelezettségét, miközben ilyennek tekinti a bíróság által szándékos bűncselekmény miatt jogerősen megállapított büntetőjogi felelősséget. Az Njtv.142. §-a is visszásság, hiszen az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében szereplő ártatlanság véelmét sérti, hogy a nemzetiségi önkormányzati vagyon jogellenes felhasználása miatt a közreműködésükre tekintet nélkül – lényegében – egyetemleges felelősség terheli a nemzetiségi önkormányzat tisztségviselőit és tagjait. Ugyancsak alapjogi visszásság az Njtv. 167. §-ának azon rendelkezése, hogy a megszűnt nemzetiségi önkormányzat vagyonát – bár nemzetiségi célra való felhasználási kötelezettséggel, de – a települési önkormányzatok tulajdonába adja. Hiszen ez ellentétes az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdése szerinti nemzetiségi öngazgatáshoz való joggal, és ezzel összefüggésben az I. cikk (3) bekezdésével és a 32. cikk (6) bekezdésével is. Az Njtv. 95. §-a szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiségi önkormányzatok anyanyelvhasználatához fűződő, az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésében biztosított jogát. Nem csak a kétnyelvű jegyzőkönyvezéssel, hanem a nehézkes hitelesítési szabályokkal okoz nehézséget a kis létszámú önkormányzatoknál. Ez sérti a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (1992)<sup>27</sup> 7. cikk 2. pontját is.

A beadványozó álláspontja, hogy az Njtv. 101. § (3) bekezdése sérti a fogyatékos személyeket megillető védelem és esélyegyenlőséget az Alaptörvény XV. cikk (2) és (5) bekezdésével szemben, valamint a Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben (2006)<sup>28</sup> foglaltakat, mert a nemzetiségi önkormányzat kötelezettségévé teszi a jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszer

<sup>27</sup> Kihirdette az 1999. évi XL. törvény.

<sup>28</sup> Kihirdette a 2007. évi XCII. törvény.

használata költségeinek fedezését. Aligha lesz ilyen jelölt például az előre látható költségek miatt.

A beadványozó szerint a normakontroll középpontjában álló kérdés, miért alapjogi visszásság, ha a legutolsó népszámlálás adatait küszöbnek minősíti az Njtv. az önkormányzati választás kitűzéséhez, bár annak gyűjtésekor nem volt ismert, hogy választójogi következménye lesz a nemzetiségre vonatkozó adatok megvalósulásának, illetőleg az attól való tartózkodásnak. Az ombudsman szerint nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakossága pontos leképezésének a népszámláláskori nyilatkozatok száma. Például azért, mert korábbi kutatások szerint a külső – a kérdezőbiztos, a szomszédok stb. – besorolására hagyatkozó eredmények 2,5–3-szor nagyobb roma népességet mutatnak ki, mint az önbesoroláson alapuló, feltehetőleg abból adódóan, hogy a válaszok nagyban függenek a rasszizmus pillanatnyi erősségétől, illetve attól, hogy a megkérdezett mennyire bizik abban, hogy etnikai hovatartozása felvállalása nem vezet további hátrányokhoz. Még ombudsmanként Kállai Ernő kifogásolta, hogy a visszaélésekkel szemben nem nyújt érdemi biztosítékot az új kisebbségi törvény, hiszen nem tartalmazza a nemzetiséghez tartozás megítélésének objektív szempontrendszerét. Pedig ehhez támpontot adhat az adatvédelmi biztossal 2009-ben közösen folytatott etnikai adatkezelésről szóló vizsgálatokor készült jelentése és javaslatai.<sup>29</sup> Akkor is releváns a kérdés, ha a 428/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a kisebbségi önkormányzat állami támogatását is a népszámlálási adatokhoz kapcsolta. Ez mellesleg egyedülálló, mivel általában a jogalkotó százalékos küszöbértékhez, nem pedig konkrét létszámhoz köti a támogatás mértékét.<sup>30</sup>

Az AB az indítvánnyal összefüggésben beszerezte a közigazgatási és igazságügyi miniszter véleményét, továbbá a magyarországi nemzetiségek országos önkormányzatait is megkérte, hogy álláspontjukat az indítványban foglaltakról fejtsek ki. Közülük nyolc – a bolgár, a horvát, a német, az örmény, a ruszin, a szlovák, a szerb és az ukrán – önkormányzat küldött írásos észrevételt, noha azok tartalmára nem tért ki a határozat, vajon maguk a kisebbségek mit szólnak a beadványhoz, például a népszámlálási viszonyításhoz és a méltatlansághoz.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB az Njtv. 56. § (1) bekezdése meghatározott szövegrésze alaptörvény-ellenessége és nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt, valamint a 107. § (1) bekezdés b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megszüntetésére irányuló indítványt elutasította.

<sup>29</sup> PAP (9. lj.) 31–41.

<sup>30</sup> MÓRÉ Sándor: „Népszámlálási adatokhoz és konkrét létszámhoz kötöttség a nemzetiségi önkormányzatok szabályozásában” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/4. 21.

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Nem korlátozza szükségtelenül és aránytalanul a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogát, hogy a nemzetiségi választást a népszámlálási adatoktól teszik függővé [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés].**

Az AB megállapította, hogy nincs szó a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogának szükségtelen, illetve aránytalan korlátozásáról (Indokolás [41]). Az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésének második mondata értelmében „[m]inden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez”. A népszámlálási adathoz kapcsolt feltevés sem közvetlenül, sem közvetve nem sérti az idézett alapjogot, mivel az egyéni önrendelkezési jog gyakorlása nem von maga után az egyéne nézve semmilyen hátrányos jogkövetkezményt (Indokolás [42]). Az önkormányzatok létrehozására vonatkozó jog hazánk alkotmányos rendszerében most és korábban is, kollektív jog, amelynek a gyakorlása magához a nemzetiség (kisebbség) tényleges tagjaihoz kötődik. Az etnobiznisz és egyéb diszfunkcionális jelenségek visszaszorítására létrehozott megoldás az identitásmegvallás jogát illetően nem eredményezett hátrányosabb helyzetet a korábbinál, és nem sérti az egyenlő bánásmódot, következképpen nemzetközi szerződésbe sem ütközik, továbbá része a módosítás a nemzetközi fórumokon is sürgetett reformfolyamatnak.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az Alaptörvénnyel összeegyeztethető olyan megoldás, amely a kollektív jog gyakorlásához kapcsolódó igényt a népszámlálási anonim adatokból vezeti le, vagy azt más formához köti [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés].**

Az Alaptörvény XXIX. cikkének (2) bekezdése kollektív természetű jogot tartalmaz, amelynek alanya a helyi önkormányzat létrehozását illetően az adott nemzetiségnek a településen élő része, míg az országos önkormányzat esetében az adott nemzetiség egésze. Ehhez az oda tartozóknak ki kell nyilvánítaniuk ilyen irányú igényüket. Az Alaptörvénnyel egyaránt összeegyeztethető olyan megoldás, amely ezt az aktivitást a népszámlálási anonim adatokból vezeti le, mint az, ami más formához (regisztráció, kezdeményezési küszöb, eddigi markáns, a nemzetiségi identitás megóvására irányuló tevékenység stb.) köti (Indokolás [48]).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A nemzetiséghez tartozók információs önrendelkezési joga nem korlátlan, a korlátozásra irányadó az Alkotmányból levezetett követelmény, miszerint az akkor alkotmányos, ha kényszerítő okból és a legkisebb korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés, Alkotmány 59. § (1) bekezdés].**

A kisebbségi önkormányzatok választásának szabályozása arra épül, hogy a nemzetiségi (kisebbségi) alapjogok azokat illetik meg, akik valamelyik nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartoznak. A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás vállalása és annak nyilvánosságra hozatala (választói névjegyzék) az egyén önrendelkezési jogon alapuló döntése, amely az emberi méltósághoz való jogon, mint általános személyiségi jogon alapul, ahogy az is, ha valaki a valamely kisebbséghez tartozását nem akarja nyilvánosságra hozni. Ez az információs önrendelkezés alapjogi korlátozhatósága alkotmányos mércén nyugszik. Az információs önrendelkezési jog korlátozására is irányadó az az Alkotmányból levezetett követelmény, hogy a korlátozás akkor fogadható el alkotmányosnak, ha kényszerítő okból és a legkisebb korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik (Indokolás [52]). Az alapjog korlátozásának megengedhetősége mindig a konkrét szabályozástól függően állapítható meg.

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga lehet az alapja a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog korlátozásának. A kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegmérétekben történő megtétele ellen szükség lehet megfelelő garanciák kidolgozására, de az alkotmányból nem következik egyetlen határozott megoldás [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés].**

Sem az alkotmány konkrét rendelkezéséből, sem alkotmányértelmezéssel sem határozható meg, hogy az információs önrendelkezési jog milyen korlátozása fogadható el alkotmányosnak a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat valódiságának (milyen alapon, kik által, milyen eljárásban történő) ellenőrzése érdekében. Vagyis annak módszerét, megoldását és az ellenőrző szerv kijelölését illetően a törvényhozásnak széles mozgástere van.

#### 4.5. ELVI TÉTEL 5.

**A közhivatal viseléséhez való jog korlátozása is csak alkotmányos keretek között történhet, vagyis a korlátozásnak alkotmányos indokon kell alapulnia és azzal arányosnak kell lennie [Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdés].**

Az AB kiindulópontja az, hogy a közhivatal viseléséhez való jog korlátozása is csak alkotmányos keretek között történhet, vagyis a korlátozásnak alkotmányos indokon kell alapulnia és azzal arányosnak kell lennie (Indokolás [56]). Ehhez érvelésként alkotmány alatti szintet választva, az Njtv. indokolására hivatkozott a testület: a „helyi önkormányzati képviselői, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselői megbíztatás a közelet szempontjából kiemelten fontos tisztség, melynek elnyerése a választópolgárok bizalmának megtestesülését jelenti, a közügyek intézésére adott széles körű társadalmi felhatalmazást és legitimitációt biztosít. Az önkormányzati testületek munkájában történő részvétel mind morális, mind jogi értelemben feddhetetlenséget követel meg”, függetlenül attól, hogy az milyen jellegű (polgári jogi vagy más) tartozásra, kötelezettség elmulasztására vonatkozik.

#### 4.6. ELVI TÉTEL 6.

**Több nemzetközi dokumentum áttekintése elengedhetetlen ahhoz, hogy az AB a Magyarország által vállalt nemzeti kötelezettségeket azzal a tartalommal értelmezze, amely megfelel annak az értelmezésnek, ami az adott nemzetközi szerződések bevett, hivatalos (autoritativ) értelmezése az Európa Tanácsban.**

Az identitás – szabad döntés alapján történő – megvallását más jogszabályok is elősegítik, *de facto* ösztönzik és minden esetben védik (Indokolás [44]). A határozatban érintett emberi jogi vállalás felfejtése elsősorban a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájába és a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezményébe foglaltak autentikus értelmezésével konform jogalkotást és jogalkalmazást igényel. Ezt a testület számos, az érintett nemzetközi szerződésben szereplő, erre felhatalmazott szerv jelentése, ítélete és ajánlása alapján végzi el minden esetben, hogy összevesse a beadványban szereplő alkotmányos intézményre, alapjogra vonatkozó rendelkezésekkel.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKEKÉLÉS

### 5.1. A NEMZETISÉGI HOVATARTOZÁS NÉPSZÁMLÁLÁSI ADATAI FELHASZNÁLÁSÁNAK ALKOTMÁNYOS ÖSSZEFÜGGÉSEI

A nemzetiségi hovatartozás népszámlálási adatainak települési szintű küszöbként alkalmazása az önkormányzati választás kitűzéséhez részben személyes adatkezelési (önrendelkezési, emberi méltóság) alapjogának, másrészt az önkormányzat létrehozásához való és ezzel összefüggésben a választójog korlátozásához vezet, amelynek alkotmányosságát kellett konkrétan megítélnie az Alkotmánybíróságnak.

A nemzetiségi hovatartozás (érzékeny adat) kezelése éppen egyes alapjogok gyakorlása érdekében legitim, hiszen anélkül az alapjogot (itt nemzetiségi külön jogot) a nemzetiséghez nem tartozók, azaz mások is gyakorolhatják (kakukktojás-jelenség). Érdekes módon erre nem hivatkozott a határozat, noha a 45/2005. (XII. 14.) AB határozat is rámutat (elemzését lásd kötetünkben), hogy az 1992. évi LXIII. törvény 2. §-ának 2. a) pontja szerint különleges adatnak minősülő nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adat a 3. § (2) bekezdése szerint akkor kezelhető, ha az érintett személy ehhez hozzájárult, vagy – egyebek mellett – Alkotmányban biztosított alapjog érvényesítése érdekében, törvény ezt elrendeli. Ugyanakkor a statisztikai adatgyűjtés aggregált adatokat jelent, vagyis a kisebbségi személyre nem vezethető vissza, így nem ennek van alapjogi jelentősége, hanem a személyes adatkezelés célhoz kötöttségének. A népszámlálási adat ezért nem lehet a kisebbségi jogok korlátja, főleg tízéves távlatban, azaz két választási ciklusra, mert a 2010 elején tartott népszámlálásakor nem tájékoztatták a potenciális jogalanyokat, hogy származási nyilatkozatukat felhasználják a kisebbségi külön jogok települési alkalmazásának előfeltételeként. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma miatt csak *pro futuro* lehetett volna elrendelni a nemzetiségi nyilatkozatok alapján készített statisztikának kisebbségi választójogi célú felhasználását, kellő lakossági tájékoztatás után. Bár a jogállamiság nem alapjog, de éppen a visszaható hatály tilalma és a felkészülési idő hiánya az a kettős minimum, amely sérti a jogállamiságot valamely alkotmányban biztosított jog sérelmére hivatkozó alkotmányjogi panasznál is.<sup>31</sup>

Hiába utalt a testület arra, hogy a kormány a költségvetési kiadások tervezése érdekében ilyen jelzést tett egy határozatában, még a népszámlálás előtt. Az indokolásban maga a határozat rögzíti: „Az indítványban, egyes országos nemzetiségi önkormányzatok észrevételeiben, illetve a Velencei Bizottság hivatkozott dokumentumában hangsúlyt kap az a felvetés, hogy nem annak tudatában adták meg a választ az összeírtak, hogy az így megjelenő eredmény a kisebbségi önkormányzatok létrehozását is befolyásolhatja.” Nem fogadható el a visszaélések megelőzése,

<sup>31</sup> 1140/D/2006. AB végzés, ABH 2008, 3578, 3580.; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, ABH 2012, 1657.

a reform érdekében, hogy (az Alkotmány alatti szinten) a 342/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet, amely 2011-ben lépett életbe, megemlíti, miszerint a népszámlálási adatok alapján nyújtják 2013-tól a költségvetési támogatást a kisebbségi önkormányzatoknak. Ám sem az ombudsmannak, sem a kisebbségi önkormányzatoknak nem kötelessége ezt ismerni, és ez a szabály a létező kisebbségi önkormányzatokról rendelkezett, nem pedig a választások kitűzéséről, vagyis a kisebbségi önkormányzat alakításának és a választójognak a feltételeiről [3. § (5) bekezdésben].

Másfelől önkényes a településenként megszabott kisebbségi létszám a választás kitűzéséhez, hiszen a népszámlálási adatokban például kiskorúak is szerepelnek, így nem kellő alap a településen élő kisebbség lélekszámát illetően, hiszen arra a választói névjegyzék szolgálhat, ahogy erre az ombudsman 2011-ben már rámutatott.

Mivel a népszámláláskor nem kényszeríthető kisebbségi hovatartozásáról senki sem nyilatkozni, a szabad és releváns az igénykijelentés, ha világosan tudja a közösség és annak tagja, hogy a nyilatkozata a kisebbségi önkormányzat létrehozásához, fenntartásához, azaz a kollektív jog egyéni gyakorlásához igazodik, azon alapszik. A formának is lehet tehát alkotmányos szerepe, vagyis alkotmányossági kérdéssé válik az önkormányzat létrejöttének választási módja, annak keretei, egyeztetve a kisebbségi önkormányzatokkal.<sup>32</sup>

## **5.2. AZ INFORMÁCIÓS ÖNRENDELKEZÉSI JOG ALKOTMÁNYOS KORLÁTAIRÓL**

A választói névjegyzékhez szükséges nyilatkozat valóságának ellenőrzése is az egyéni adatkezelési (önrendelkezési, emberi méltóság) alapjogának, másrészt az önkormányzat létrehozásához való és ezzel összefüggésben a választójog korlátozásához vezethet. Ám itt a konkrét szabályozásról kellett kimondani, hogy az miért arányos és miért szükséges. A kisebbségi választói jegyzéket törvény szabályozza, az abba való felkerülés az érintettek szabad elhatározásán nyugszik, ami nem eredményezi az alapjog lényeges tartalmának a korlátozását. A választójog fontos politikai alapjog, amelynek gyakorlásához a kisebbségi önkormányzati választásoknál is meg kell teremteni a szükséges alkotmányos garanciákat, ezek egyike a kisebbségi választói jegyzék. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 115/G. § (3)–(4) bekezdése szerint a kisebbségi választói jegyzék – az abban szereplő választópolgárok száma kivételével – nem nyilvános, abba csak a törvényben meghatározottak tekinthetnek bele, a betekintésről nyilvántartást kell vezetni. A kisebbségi választói jegyzéket a szavazás eredményének jogerőssé válását – a jegyzékkel kapcsolatos jogorvoslat esetén annak elbírálását – követően, haladék-

<sup>32</sup> Kovács Péter párhuzamos véleménye, 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 570.



talán meg kell semmisíteni. Ezek már elegendő garanciának bizonyultak,<sup>33</sup> tiszteletben tartva az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglaltakat.

Ugyanakkor az önrendelkezési jog nem az önkormányzatiság előfeltétele, mert ha a népszámláláskor valaki (nem) nyilatkozott, abból nem következik, hogy (nem) kéri a felvételét a névjegyzékbe és fordítva. A népszámlálási alulszámolás vagy megtagadott nyilatkozat egyéni szinten nem akadályozza a későbbi névjegyzékbe vételnek. Vagyis megfelelő bizalmi légkörben a névjegyzék létrehozása éppen nem az önrendelkezési szabadság korlátozása, hanem gyakorlása. Másfelől az alapjog törvényi korlátozásának alkotmányosságáról döntéssel és az alkotmány értelmezésével nem vesz át a jogalkotói feladatokat a testület. Az AB mégis megjegyzi: a jogalkotónak módjában áll, hogy a 2014. év tapasztalatai alapján módosítsa a törvényt, ha a két népszámlálás közötti felező időben markáns nemzetiségi választási igény tapasztalható, amellyel nem korrelál a 2011. évi népszámlálási adat. Kérdése, hogyan érzi ezt az igényt, ha csak tízévenként van népszámlálás, de a választás kitűzését ahhoz köti. Célszerű lett volna rögzíteni, hogy a nemzeti és etnikai csoporthoz tartozás nem egyszerűen az egyén döntésétől függ. A kisebbségi hovatartozás kérdésében az egyén csak negative szabad, amennyiben nem köteles azonosulni olyan nemzeti (vagy etnikai) csoporttal, amellyel nem akar, bármennyi oka lenne is erre mások szerint. Nincs azonban alkotmányos joga arra, hogy önmagát egyoldalúan (önkéntesen) egy nemzeti vagy kisebbségi csoport tagjának nyilvánítsa, pusztán „önrendelkezése” alapján.

### 5.3. ÖNKORMÁNYZATISÁG ÉS ÖNRENDELKEZÉSI JOG VISZONYA

Az AB gyakorlata különbséget tesz az önrendelkezés gyakorlásának tartalma és az önrendelkezési jog gyakorlásának módja között. Az állam az egyén önrendelkező döntését nem vizsgálhatja felül, nem változtathatja meg, de meggyőződhet arról, hogy az önrendelkezés tartalmát a külvilággal közlő megnyilatkozás valóban az egyén saját és komoly döntése-e. A kisebbséghez tartozás mint önrendelkezés fő tartalma, hogy senkire nem lehet kívülről ráerőltetni (netán kötelezővé tenni) semmilyen identitást. A nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatai öngazgató szervek, amelyekben az igazgatási feladatokat az igazgatottak – a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozók – maguk végzik. Ha tehát a kisebbségi választási eljárásra a törvényhozó által választott szabályozás nem alkotmányellenes, a törvényhozó alkotmányos kötelezettsége akkor is az, hogy a fennálló szabályozás alkalmazását és érvényesülését különös gonddal figyelje, és az előforduló visszaéléseket kellő fellépéssel – elsősorban a törvény szükséges megváltoztatásával – megakadályozza, azaz ez a törvényhozó önhelyesbítési kötelezettsége.<sup>34</sup> Még tágabban: érdemes len-

<sup>33</sup> 168/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1955, 1966.

<sup>34</sup> Bragyova András párhuzamos véleménye 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 569–570.



ne alkotmányos szinten deklarálni, hogy a kisebbségi többletjogok gyakorlásához, támogatások igénybevételéhez megkövetelhető a kisebbségi hovatartozás megvalósítása, a jogosultak valamilyen módon történő azonosítása. A kisebbségi külön jogok jogosulti körének meghatározása mellett, alkotmányos szintű, elvi állásfoglalás szükséges a nemzeti-etnikai kisebbségek (csoportkénti) meghatározásával kapcsolatban. Az Njtv. fogalom meghatározása meglehetősen inkoherens, és a visszaélések melegágya maradt. Másfelől, az aktív és a passzív kisebbségi választójognál, dogmatikai és gyakorlati tekintetben egyaránt indokolatlan a jelöltté válást a nemzeti-ségekre tartozó jelöltekre korlátozni, valamint a többes kötődés jogát szűkíteni.<sup>35</sup>

#### 5.4. A KÖZTISZTSÉG BETÖLTÉSÉNEK KETTŐSSÉGE

A köztisztségek betöltésével kapcsolatos bizalmat egyszerre jogi és morális feltételként kezeli az AB, noha az önkormányzatoknak nincs hatósági, hivatali jogköre. Ugyanakkor növekszik gazdálkodási felelősségük, noha laikus személyeket választanak kisebbségi önkormányzati posztokra. A testület itt egy önkormányzati rendelet törvénybe ütközésére vonatkozó határozatára utal vissza,<sup>36</sup> amelyben kifejtetlen a morális és jogi, bizalmi, feddhetetlenségi kérdések alkotmányos alapja. Ahogy arra az egyik párhuzamos indoklás is rámutat, a közmegegyezés feltételei között csak törvény szabályozhatja a köztartozást, mint összeférhetlenségi okot, de kelő körültekintéssel, amely nem szükségképpen azonos a méltatlansággal. Másfelől ez a rendelkezés inkább az önkormányzatok gazdálkodási önállóságának korlátozásaként minősíthető, hiszen az Alkotmánybíróságnak az autonómia, az autonómiával rendelkező szervek védelmében Alkotmányból származó feladata van.<sup>37</sup>

#### 5.5. ÖSSZHANG A NEMZETKÖZI VÁLLALÁSOKKAL

Az Njtv.-vel szemben benyújtott, az alapvető jogok biztosától származó indítványról hozott határozat felvetette a nemzetközi szerződésekbe (Keretegyezmény, Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény, EJEB) ütközést, de végül nem találta az AB az ombudsman véleményét megalapozottnak. Ám az AB e döntéséhez az Európa Tanács két említett egyezményéhez kötődő felülvizsgálati (*monitoring*) dokumentumokat használta fel, nem magát a kisebbségvédelmi egyezmények értelmezését vagy az EJEB esetjogát. Ez nem áll összhangban azzal az általa megfogalmazott tétellel, hogy az ország által vállalt nemzetközi kötelezettségeket azzal a tartalommal értelmezi, amely az adott nemzetközi szerződés bevett, hivatalos (autoritativ) értelmezésével konform, a rele-

<sup>35</sup> PAP (9. lj.) 31–41.

<sup>36</sup> 37/2003. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 416.

<sup>37</sup> 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 28–29.

váns nemzetközi szervezetnél, különösen a *pacta sunt servanda* elv alapján.<sup>38</sup> Ettől a jogvédelmi szinttől lefelé eltérésért felelős az állam a nemzetközi jogi szinten, míg a felfelé eltérés nemzeti szinten alkotmányosan ritkán sikeres. A standard jogvédelmi szint betartása az evolutív joggyakorlat követésére épülhet, és ehhez szükség van a nemzeti bíróságok, alkotmánybíráskodást végző szervek és a nemzetközi bíró fórumok (EJEB, EUB) közötti párbeszédre, együttműködésre.<sup>39</sup> De nem párbeszéd az, amelyben az európai standardot, nemzetközi szerződéses kötelezettség érvényesítését – annak autentikus, hivatalos értelmezése alkalmazásával – nem az ítéletek, határozatok jogalapjaként, hanem csak az indokolásban vagy a többségi véleményről, érveléstől eltérő álláspontok megtámogatására használják. Ez inkább bírói monologizálás és nem (alkotmányos) párbeszéd, amely a hazai rendes bíróságok gyakorlatában is hasonló módon megfigyelhető.<sup>40</sup>

Mivel a hazai joggyakorlatot az ombudsman jelentései és alkotmánybírói beadványai tükrözik, a nemzetközi kötelezettségekkel való konformitás vizsgálata valójában nem történt meg, részben az időközben módosult Njtv. egyébként összevetésre érdemes szabályai miatt. Sajnálatos, hogy a beadványhoz képest megváltozott törvényhelyekre jogfejlesztési célból sem alkalmazták: a felsorolt Egyezmények „adott rendelkezései tartalmának értelmezéséhez és tisztázásához – eddigi gyakorlatához híven – az Egyezmény hiteles (autoritativ) értelmezésének jogával az Egyezményben a részes államok által felruházott Bíróság joggyakorlatát veszi alapul. Ez az alapulvétel mindenekelőtt a Bíróságnak azon *dictumai* (átvitt értelemben vett »precedensei«) alapján történik, amikor a Bíróság magát az Egyezményt, annak egyes fordulatait értelmezi, amikor rámutat arra, mi egyeztethető az Egyezmény követelményeivel össze és mi nem”.<sup>41</sup>

## 5.6. ALKOTMÁNYKONFORMITÁS VAGY ALKALMAZHATÓSÁG?

Bragyova András és Stumpf István különvéleményt készített, amely jelzi, hogy többségi, de nem egységes álláspont alakult ki a testületen belül: a két bíró szerint az ombudsman beadványában foglaltak helyállóak. Noha a kisebbségi önkormányzatok létrehozására vonatkozó alkotmányos jog<sup>42</sup> részletes szabályozásában nagy a törvényhozó döntési mozgáster, de annak korlátait az Alkotmány rendelkezé-

<sup>38</sup> CHRONOWSKI Nóra: „Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: Nemzeti Közszerzői Társaság 2014) 109–129.

<sup>39</sup> KOVÁCS Péter: „Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletére való hivatkozás újabb formulái és technikái a magyar Alkotmánybíróság, valamint néhány más európai alkotmánybíróság mai gyakorlatában” *Alkotmánybírói Szemle* 2013/2. 73–84.

<sup>40</sup> CHRONOWSKI Nóra – CSATLÓS Erzsébet: „Judicial Dialogue or National Monologue? The International Law and Hungarian Courts” *ELTE Law Journal* 2013/1. 7–28.

<sup>41</sup> 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 545, 557.

<sup>42</sup> Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdése – az Alkotmány 68. § (4) bekezdéséhez hasonlóan.

sei, különösen annak alapjogi rendelkezései határozzák meg.<sup>43</sup> A helyi és országos kisebbségi önkormányzati képviselők választásán az adott kisebbséghez tartozók részvétele alkotmányos jog, alkotmányos lehetőség.<sup>44</sup> Ám a nemzetiségi önkormányzati választás lehetőségének a népszámlálási adatokhoz kötése az alapjog aránytalan korlátozását eredményezi álláspontjuk szerint.

Egyrészt, az alapjog (legyen az egyéni vagy kollektív) gyakorlása nem köthető előre nem látható feltételhez, különösen olyanhoz, amivel kapcsolatban a törvény alapján arra lehet következtetni, hogy nincs joghatása. A 2011. évi népszámlálásról szóló 2009. évi CXXXIX. törvény 3. § (2) és (3) bekezdése alapján ugyanis az adatszolgáltatás az egészségi állapotra, a fogyatékosagra, a vallásra, az anyanyelvre és a nemzetiségre vonatkozóan önkéntes; és a népszámlálás során gyűjtött adatok kizárólag statisztikai célra használhatók.

Másrészt, népszámlálás csak tíz évenként, míg nemzetiségi önkormányzati választás öt évenként van, így a jogalkotó – az országon belüli lakosságmozgásból, illetve demográfiai folyamatokból eredő változásokat figyelmen kívül hagyva – akár több választási ciklusra is kizárhat közösségeket a nemzetiségi választásokból.

A visszásságot valamelyest a többségi határozat is észlelte, de tovább kellett volna lépni és meg kellett volna állapítani az alaptörvény-ellenességet. Nyilván ez az önkormányzatok létrehozásának gyakorlatát ismét megakasztotta volna, ezért inkább a jogrendszer épsége mellett döntött a többség.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A tucatnyi törvénymódosítás egyben lehetőséget adott az alkotmányossági útmutatások érvényesítéséhez az Njtv.-ben. Az ombudsman beadványában, annak elbírálásakor, hatályban volt az alkotmányossági kifogással érintett három olyan rendelkezés is, amelyet módosított a 2012. évi LXXVI. törvény 2012. június 27-től. A nemzetiségi önkormányzati vagyon jogellenes felhasználása esetén – ha a nemzetiségi önkormányzat volt tisztségviselőjének vagy volt képviselőjének személyes felelőssége nem állapítható meg – a volt elnököt, elnökhelyettes(ek)e)t és a volt képviselőtestületi, közgyűlési tagokat egyetemleges felelősség terheli, de már csak abban az esetben, ha „egyértelműen igazolható, hogy a tisztségviselő, a képviselő a jogellenes felhasználást eredményező előterjesztést a döntéshozatal során támogatta” (142. §). Továbbá, a megszűnt helyi nemzetiségi önkormányzat vagyona nem a helyi, hanem az adott nemzetiség országos önkormányzatának ideiglenes kezelésébe került. Érdekeség, hogy ez is megszűnt a 2014. évi általános kisebbségi választások kítűzésének napjától (167. §). Végül a 2014. évi XXVI. törvénynek köszönhetően 2019. június 30-tól a közhasznú szervezet helyett nemzetisé-

<sup>43</sup> 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 569–570.

<sup>44</sup> 168/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1955, 1966.

gi egyesület állíthat jelöltet a nemzetiségi választásokon, ha alapszabályában – a nemzetiségi önkormányzati választás évét megelőzően legalább 3 éve – rögzített célja egy statuált nemzetiségi képviselő (Njtv. 1. § 14. pont).

Kovács Péter párhuzamos indoklásában a választási eljárási törvény alkotmányosságát firtatta. Ő elvégezte az EJEÉ-vel való összevetést az EJEÉ elé került 82 ügy alapján, amely segít az elnöki indítványban foglalt aggályok eldöntésében. Az EJEÉ által alkalmazott teszt sokban hasonlít az AB vizsgálati módszerére, bár némileg különbözik attól, hiszen „az Alkotmánybíróság hangsúlyozottan alapjogként kezeli a választójogot, míg az EJEÉ ennél visszafogottabb”. Vagyis az EJEÉ 1. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének végrehajtását illetően az államoknak nagyobb a mozgásterük, mint a szabadságjogok tekintetében; az esetleges korlátozások jogszerűségének az alapkritériuma voltaképpen hármasszerű: legyen a korlátozás célja világos és legitim, a korlátozások nem legyen önkényesek, aránytalanok, és nem foszthatják meg a választói jogot lényegétől és ténylegességétől. Az összevetésben tehát iránytű, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a Magyarország által vállalt nemzeti kötelezettségeket a tartalommal értelmezze, amely megfelel annak az értelmezésnek, ami az adott nemzetközi szerződések bevett, hivatalos (autoritativ) értelmezése az Európa Tanácsban” (Indokolás [17]), és a vizsgált törvény 88. § (1) bekezdése nem egyeztethető össze az EJEÉ-vel. Emiatt már nem volt szükség a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával való összeegyeztethetőség vizsgálatára, valamint a Velencei Bizottság, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetnek (EBESZ) a választások ügyében illetékes intézménye, a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (ODIHR) dokumentumai elemzésére sem.<sup>45</sup>

## 7. IRODALOM

CSERNY ÁKOS – PÉTERI ATTILA: *Választójogi és népszavazási kommentárok* (Budapest: Wolters Kluwer<sup>2</sup>2018).

KISS AMARILLA: „A nemzetközi jog különleges alanyai” in JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYÖK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovat szerkesztő: SÜLYÖK GÁBOR) <https://bit.ly/3csB27x> (2019).

MAJTÉNYI BALÁZS: „A kisebbségek autonómiája és a regisztráció” *Kisebbségkutatás* 2002/4. 872–884.

SOMODY BERNADETTE: „Ombudsman” in JAKAB ANDRÁS – FEKETE BALÁZS (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR ESZTER – JAKAB ANDRÁS) <https://bit.ly/3vgwycR> (2018).

<sup>45</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott, a választási eljárásról szóló törvény egyes rendelkezései alaptörvény ellenességének megállapításáról, Kovács Péter párhuzamos indoklása [115], [117], [121], [122], [148].

TAHYNÉ KOVÁCS ÁGNES\*

## **44/2012. (XII. 20.) AB HATÁROZAT – JOGSZABÁLYOK EGYEZTETÉSI KÖTELEZETTSÉGE**

**A közhatalmi jogosítványokkal rendelkező társadalmi, érdekképviseleti szervek – így a környezetvédelmi törvény alapján az Országos Környezetvédelmi Tanács (OKT) – véleményének beszerzése az alacsonyabb szintű jogszabály közjogi érvényességének feltétele.**

A jogszabályok egyeztetési kötelezettségéről szóló határozat első ízben kapcsolta össze az Alkotmány 36. §-ához kapcsolódó korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot a jogállamiság sérelmének vizsgálatával. Az AB a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) jogalkotói egyeztető kötelezettségre vonatkozó előírásai betartását, mint jogállami garanciális lépések megtartását vizsgálta, illetve azt, hogy be nem tartásuk előidézheti-e a jogállamiság közvetlen sérelmét.

Az AB határozatában megállapította, hogy a vizsgált jogszabály közjogi érvényességi feltételeként szabott feltétel, a közhatalmi szerv véleményének kikérése nélkül került megalkotásra. Ennek során az alacsonyabb szintű jogszabály a magasabb szintű jogszabály előírásait nem tartotta meg, így a törvényben előírt véleményezési [egyeztetési] kötelezettség „elmulasztása közvetlenül sérti a jogállamiság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]<sup>1</sup> követelményét” (Indokolás [22]).

Az AB utólagos normakontroll eljárásban – a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadó eljárási garanciák<sup>2</sup> körében – vizsgálta a külön törvényben<sup>3</sup> meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegését, a törvényben kijelölt közhatalmi jellegű szerv, az OKT<sup>4</sup> véleményének a jogalkotási folyamatban a jogalkotó álta-

\* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

<sup>1</sup> A vizsgált döntését az AB 2012-ben hozta, és mivel a formai alkotmányellenesség vizsgálata során a jogszabályt a meghozatalakor érvényes és hatályos alkotmányi rendelkezésekkel kell összevetni, emiatt hivatkozott az Alkotmány 2. §-ára.

<sup>2</sup> Lásd 11/1992. (III. 5.) AB határozat: „csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály” (ABH 1992, 77, 85.).

<sup>3</sup> A Kvt. 43–44. §-ai.

<sup>4</sup> A Kvt. 45. § (1) bekezdése szerint: „A környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása érdekében – legfeljebb 22 tagú – Országos Környezetvédelmi Tanács [...] működik.”

li kikérése követelményének megtartását.<sup>5</sup> A jogintézmények kiszámítható működésére figyelemmel az AB már korábban kimondta, hogy csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály.<sup>6</sup> A későbbiekben arra is rámutatott, hogy „a jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok – garanciák – megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti”. Az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie, hogy ez az Alkotmány rendelkezéseinek megsértéséhez vezet-e.<sup>7</sup>

## 1. ELŐZMÉNYEK

### 1.1. JOGSZABÁLY-ELŐKÉSZÍTÉS

A jogszabály akkor érvényes – és határolható el más, nem jogi normáktól –, ha megfelel az ún. érvényességi kritériumoknak (Indokolás [17]). Az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a „jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály.”<sup>8</sup>

Az AB korábbi döntésében rámutatott, „[a] jogszabály-előkészítés a jogalkotási folyamat nélkülözhetetlen, jelentős szakasza. A [...] véleményeztetési eljárás szabályos lefolytatása fontos szerepet játszik abban, hogy a – jogszabály-előkészítő által létrehozott javaslattal általában lényegileg azonos – jogszabály szükséges és alkalmas legyen a kitűzött cél elérésére, összhangban álljon más jogszabályokkal és beilleszkedjen az egységes jogrendszerbe. Ezért a jogszabály-előkészítés [...] lefolytatása a demokratikus jogállamiság megszilárdítása szempontjából garanciális jelentőségű.”<sup>9</sup>

Az AB azt is megállapította, hogy a „jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. [...] Amennyiben pedig külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvénysértő

<sup>5</sup> „[...] a Kvt. hivatkozott rendelkezései egyértelműen meghatározzák a Kormánynek az érintett szerv – az Országos Környezetvédelmi Tanács – véleményének beszerzésére vonatkozó kötelezettségét. Konkrét törvényi előírás, nevezetesen a Kvt. 44. § (2) bekezdésében foglalt, jól körülhatárolt és félreérthetetlen rendelkezése tartalmazza a Kormány véleményeztetési kötelezettségét. A véleményeztetési kötelezettség alá eső jogszabályok körét és az eljárási szabályokat a Kvt. 43. és 44. §-ai világosan rögzítik. Az egyeztetési kötelezettség nem a Kormány eseti döntésén, hanem törvényi előíráson alapul.” 44/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [20].

<sup>6</sup> ABH 1992, 77, 85.

<sup>7</sup> ABH 2000, 202, 207.

<sup>8</sup> ABH 1992, 77, 85.

<sup>9</sup> 1098/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2088, 2109.

módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányvétség szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.”<sup>10</sup> Az AB a jelen tanulmányban vizsgált határozatában utólagos normakontroll eljárásában ezt az eseti mérlegelést végezte el.

## **1.2. AZ EGÉSZSÉGES KÖRNYEZETHEZ VALÓ JOG ÉRVÉNYESÍTÉSE**

Az egészséges környezethez való jog érvényesítésének állami kötelezettségét a 27/1995. (V. 15.) AB határozat mondta ki.<sup>11</sup> Az AB az egészséges környezethez való alkotmányos jogot az elért védelmi szinttel kapcsolatban a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban értelmezte először.<sup>12</sup> Az AB utólagos normakontroll eljárásában azt vizsgálta, hogy a jogalkotási folyamatban – széles körű társadalmi, tudományos és szakmai részvételt biztosító –, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) által előírt véleményeztetési, egyeztetési kötelezettségnek a jogalkotó (a Kormány) általi figyelmen kívül hagyása egyúttal sértette-e a jogszabály – a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (Korm.r.) – megalkotásakor hatályos Alkotmány valamely rendelkezését (Indokolás [16]), közelebbről: megfelel-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogállamiság követelményének. Ugyanígy elvégezte ezt a vizsgálatot az Alaptörvény vonatkozásában is.

## **1.3. A JOGALKOTÓ ÁLTALÁNOS EGYEZTETÉSI KÖTELEZETTSÉGE – KÜLÖNÖSEN KÖZHATALMI SZERV ESETÉN**

Az AB számos határozatában foglalkozott a Korm.r. megalkotásakor hatályos Alkotmány 36. §-a szerinti, a jogalkotót terhelő egyeztetési kötelezettséggel. E töretlen gyakorlat során az AB a jogalkotó szervek egyeztetési kötelezettségét

<sup>10</sup> ABH 2000, 202, 207.

<sup>11</sup> Eszerint „az egészséges környezethez való jog érvényesítése állami kötelezettség. Az érvényesítés egyik eszköze az épített környezet védelme. Az épített környezet védelméhez hozzátartozik a települési környezet védelme.” (ABH 1995, 129, 133.).

<sup>12</sup> A határozat rendelkező része kimondta: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesüléséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” (ABH 1994, 134.).



a Korm.r. megalkotásakor hatályos Jat. rendelkezéseire figyelemmel vizsgálta,<sup>13</sup> mivel a formai alkotmányellenesség vizsgálata során a jogszabály meghozatalakor érvényes és hatályos alkotmányi rendelkezésekkel kell összevetni a jogszabályt.<sup>14</sup> A Jat. 2. § (4) bekezdése világossá teszi a teljes előkészítő folyamat lényegét (Indokolás [13]).

„Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a véleményező szerv »közhatalmi jellegének« tisztázása a Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettség alkalmazása esetén azért szükséges, mert a Jat. rendelkezései alapján az egyeztetési körbe bevonandó intézményi-személyi kör bizonytalan. A véleményező szerv »közhatalmi jellege« irányadó arra vonatkozóan, hogy a jogszabály-előkészítés során a jogalkotóval szemben a Jat. által támasztott általános jellegű egyeztetési, együttműködési elvárás alapján megállapítható-e az adott szerv véleményének beszerzésére vonatkozó speciális jogalkotói kötelezettség.<sup>15</sup> [...] A 16/1998. (V. 8.) AB határozatában az Alkotmánybíróság »közhatalmi elemet tartalmazó közfeladatnak minősíti az államigazgatási eljárásban gyakorolt egyetértési jogot, a tanácsadói közreműködést, a közigazgatási feladatok ellátását és a normaalkotást.« (ABH 1998, 140, 145.) Minderre tekintettel az AB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezői jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek.”<sup>16</sup>

#### **1.4. SZAKJOGI SZABÁLYOZÁSI VÁLTOZÁSOK, AMELYEK ALKOTMÁNYOS GARANCIÁK VESZTÉSÉHEZ VEZETHETNEK**

A vizsgált Korm.r. a telepengedélyezésre vonatkozó korábbi szabályozással ellentétben néhány, környezetvédelmi szempontból szakmailag indokolt garancia hiányát mutatja. A telepengedélyre vonatkozó szabályozás alkotmányos háttere olyan értelemben komplex, hogy a Korm.r. mellékletében szereplő tevékenységek egyaránt terhelik a természeti környezetet, a települési környezetet, ideértve az esetek nagy többségében az emberi egészséget is, továbbá az épített környezetet.

<sup>13</sup> Az utólagos normakontroll eljárás idején a hatályos, jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (új Jat.) 19. § (1) bekezdése is tartalmazta a jogszabály előkészítője vonatkozásában, hogy köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen, ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse.

<sup>14</sup> 44/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [13].

<sup>15</sup> Ha ugyanis a Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettségnek minden egyes társadalmi, érdekképviseleti szervvel szemben való megtartása a jogalkotásra vonatkozó formai alkotmányossági kritérium lenne, akkor a Kormány gyakorlatilag semmilyen rendeletet nem alkothatna, törvényjavaslatot nem készíthetne, hiszen mindig akadhatna újabb, magát érdekképviseletiként meghatározó szervezet, amelynek véleményét ki kellene kérnie.

<sup>16</sup> 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 205–206.



A korábban hatályos, a telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről szóló 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet az engedélyezés jogintézményének kizárólagosságánál fogva számos olyan garanciális, környezetvédelmi szabályt tartalmazott, amelyek a vizsgált Korm.r. bejelentési eljárással kapcsolatos rendelkezései között nem szerepelnek, de az engedélyezési eljárás vonatkozásában is csökkentve jelennek meg a hatályos szabályozásban.

Ezen a ponton kapcsolódik az alkotmányos vizsgálat az elért védelmi szint csökkentésének tilalmához. A 28/1994. (V. 20.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette a környezetvédelmi *status quo* értelmezésekor, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé, és a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén és csak arányosan lehet eltérni.

Míg a korábbi szabályozás egységes eljárási szabályokat rendelt alkalmazni valamennyi telepengedéllyel érintett tevékenység kapcsán, addig az utólagos normakontroll eljárásban vizsgált Korm.r.-ben a jogalkotó, a jogszabály tárgyát képező tevékenységek kapcsán egy sajátos megosztást eszközölt. Eszerint bizonyos környezetterhelő ipari tevékenység végzése engedély-köteles,<sup>17</sup> míg más tevékenységek jogszerű környezetterhelő végzése csupán bejelentés-köteles (így ez utóbbiaknál az engedélyeztetési eljárást és annak vizsgálatait nem kell lefolytatni a tevékenység megkezdése előtt ahhoz, hogy az megfeleljen a jogszabályi előírásoknak).<sup>18</sup> A vizsgált Korm.r. szerint a jegyző a bejelentés alapján a tevékenység („haladéktalan”<sup>19</sup>) nyilvántartásba vételekor csupán az építésügyi előírásoknak (helyi építési szabályzat, szabályozási terv, az övezeti terv, illetve egyéb építésjogi követelményeknek) való megfelelést köteles vizsgálni, nem pedig általánosságban, jóval tágabb körben a jogszabályi követelményeknek való megfelelést, ahogy azt az engedély-köteles tevékenységek esetében kimondja a jogszabály.<sup>20</sup> Ez azt is jelenti, hogy a bejelentés-köteles tevékenységek kevésbé szigorú elővizsgálati szűrőn mennek keresztül, mint korábban.

További korábbi garancia volt a 89/1999. (VI. 11.) Korm. rendeletben, hogy az egységesen figyelembe veendő szempontok között konkrétan nevesítette a jogszabály a szomszédjogi, birtokvédelmi és környezetvédelmi aspektusokat is.<sup>21</sup> Az utólagos normakontroll eljárásban vizsgált Korm.r. kizárólag az engedélyeztetési eljárásban rendelte vizsgálni ügyféli minőségük alapján a teleppel szomszédos ingatlanok érintettjeinek jogait, a csupán bejelentés-köteles tevékenységek kapcsán nem. Az új szabályozás tehát ennyiben is kevésbé szigorú rendelkezéseket tartalmaz.

<sup>17</sup> Korm.r. 2. § (3) bekezdés.

<sup>18</sup> Korm.r. 2. § (2) bekezdés.

<sup>19</sup> Korm.r. 7. § (1) bekezdés.

<sup>20</sup> Korm.r. 4–6. §.

<sup>21</sup> Ugyanígy: 44/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [6].

A 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet tervezete kapcsán a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa észrevételeket fogalmazott meg, kifejezte aggályát – a fent leírtak szerint – az elért védelmi szinttől való visszalépés miatt.<sup>22</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A környezetjogi engedélyeztetési rendszerrel kapcsolatos előírások elsősorban az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmát állítják fel az alábbiak szerint. Az Európai Parlament és az Európa Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról (szolgáltatási irányelv) elismeri az olyan engedélyezési rendszerek létjogosultságát, amelyeket közérdeken alapuló kényszerítő indok támaszt alá. Az irányelv ilyen indoknak minősíti például a közegészséget, a közbiztonságot és a környezetvédelmet.<sup>23</sup> Az irányelv szerint az engedélyezési rendszerek létjogosultságának kiemelt feltétele az, hogy az engedélyezéssel kitűzött cél ne legyen megvalósítható kevésbé korlátozó intézkedés útján, különösen azért ne, mert az utólagos ellenőrzésre túl későn kerülne sor ahhoz, hogy valóban hatékony legyen.

Esetünkben a kevésbé korlátozó intézkedés a bejelentési kötelezettség.<sup>24</sup> A szolgáltatási irányelvből tehát nem következik olyan tevékenységek engedélyezési rendszerének bejelentési kötelezettségre váltása, amelyek az egészségre ártalmak lehetnek, tűz- és robbanásveszélyesek, levegő-, víz-, talajszennyezést vagy zajhatást okozhatnak. A szolgáltatási irányelv kiemeli azt is, hogy az engedélyezésre vonatkozó szakasza (9. cikk) nem alkalmazható az engedélyezési rendszerek olyan elemeire, amelyeket közvetlenül vagy közvetetten más közösségi eszközök szabályoznak. Ez azt is jelenti, hogy nem szüntethető meg az engedélyezési rendszer olyan tevékenységek esetében, amelyek más európai uniós jogi követelmény alapján engedélykötelesek.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> FÜLÖP Sándor: Észrevételek a telepengedély, illetve bejelentés alapján gyakorolható ipari és ipari szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló rendelet Tervezetét illetően. 2008. november 6. <https://bit.ly/3uA8a5s>

<sup>23</sup> Az egészségártalom, tűz- és robbanásveszély, levegő-, víz-, talajszennyezés és zajhatás megelőzése a közegészségügy, a közbiztonság és a környezetvédelem céljait szolgálják, így közérdeken alapuló kényszerítő indokoknak tekinthetők. Ezek az indokok például a levegő-, víz- és talajszennyezés esetében, továbbá a tűz- és robbanásveszély minden esetében, az egészségártalom és a zajhatás esetében pedig igen gyakran akkor is fennállnak, ha a jogszabályi mellékletben szereplő tevékenységeket ipari területen végzik, tehát a szolgáltatási irányelv nem támasztja alá az engedélyezési rendszer megszüntetését.

<sup>24</sup> Az egészségártalom, tűz- és robbanásveszély, levegő-, víz-, talajszennyezés és a már megtörtént zajhatás esetleges egészségügyi következményei utólagos ellenőrzéssel már nem előzhető meg és ez független attól, hogy a tevékenységet ipari területen vagy azon kívül végzik.

<sup>25</sup> Lásd bővebben: FÜLÖP (22. lj.).

### 3. INDÍTVÁNY

Az alapvető jogok biztosa a 2009. szeptember 22-én benyújtott indítványát – az időközben hatályba lépett Alaptörvény rendelkezéseire tekintettel – 2012. február 21-én kiegészítette. Álláspontja szerint a támadott Korm.r. sérti az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései az Alkotmány korábbi szövegével tartalmilag megegyeznek, a jogelőd országgyűlési biztos által benyújtott indítványt – annak indokolásával együtt, az Alkotmány 36. §-ába ütközésre vonatkozó érvelés kivételével – fenntartotta. Formai jellegű alkotmányossági aggályként fejtette ki, hogy a Kvt. 44. § (2) bekezdése alapján közhatalmi jellegű OKT mint javaslattevő, véleményező szerv biztosítja a környezetvédelem széles körű társadalmi, tudományos és szakmai megalapozását, és egyik fő feladata, hogy a jogalkotásban aktívan közreműködve elősegítse az egyes előterjesztések környezetre, ezáltal egyben a fenntarthatóságra gyakorolt hatásainak alaposabb elemzését, így biztosítva azt, hogy a jövő generációk létfeltételeit befolyásoló szempontok ne csak a klasszikus értelemben vett jogalkotó szervek részéről, hanem a társadalom oldaláról is kellő súllyal kerüljenek értékelésre. Az indítványozó álláspontja szerint, mivel az OKT, mint jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezői jogkörrel rendelkező szervezet véleményét a Korm.r. megalkotása során a jogalkotó nem kérte ki, és a Korm.r. e garancia megkerülésével lépett hatályba 2009. március 31-én, a Korm.r. megalkotásakor a jogalkotó olyan súlyú alkotmányelleneséget idézett elő, amely a Korm.r. közjogi érvénytelenségét eredményezi.

A fenntartott indítvány tartalmi jellegű alkotmányossági aggályként fejté ki, hogy a szakjogi garanciális szabályok csökkentése az Alkotmány 18. §-ára és 70/D. §-ára, illetve az Alaptörvény XX. cikkére és XXI. cikk (1) bekezdésére tekintettel az elért védelmi szint csökkentését jelentették. Álláspontja szerint a jogállamiság követelményén túlmenően az Alkotmány 18. §-ában és 70/D. §-ában foglalt alkotmányos alapjogok is sérültek, mert a garanciális rendelkezések hiánya koncepcionálisan ellentétben áll a megelőzés elvével, így a nemzetközi, európai és hazai környezetvédelmi szabályozás szellemiségével. Az indítványozó álláspontja szerint az egészséges környezethez való jog korlátozásának jelen esetben nincs alkotmányos indoka. Az indítványozó kiemelte továbbá, hogy a Korm.r. 7. § (1)–(2) bekezdése az egészséges környezethez való jogon kívül a jogbiztonságot is sértették.

Az alapindítványban az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslati jog sérelme miatt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (régí Abtv.) 49. §-a alapján állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányelleneséget, mivel a jogalkotó – álláspontja szerint – elmulasztotta megalkotni azon szabályokat, amelyeknek a Korm.r. hatálya alá tartozó tevékenységeknél a bejelentési eljárással kapcsolatos jogorvoslatot kellene szabályozniuk.

## 4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendeletet az AB a jogállamiság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelményére figyelemmel, annak formai alkotmány-ellenessége miatt az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján 2013. február 28-i hatállyal megsemmisítette.<sup>26</sup> Az AB a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet vonatkozásában a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasította.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az AB állandó gyakorlata szerint a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdekképviselői szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele. Ugyanakkor a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek (Alkotmány 36. §).**

Az AB eljárása során a kifogásolt tartalmi alkotmányossági szempontokat megelőzően a jogszabály-alkotási formai hiányosságokat vizsgálta meg. Az AB határozatában rámutatott arra, hogy „az Alkotmány 36. §-ával<sup>27</sup> kapcsolatos, de a Jat. rendelkezéseire figyelemmel kialakított, a jogszabály-alkotási követelményeket meghatározó állandó gyakorlata, hogy »a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdek-képviselői szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele«. [...] Az AB megállapította, hogy a véleményező szerv »közhatalmi jellegének« tisztázása a Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettség alkalmazása esetén azért szükséges, mert a Jat. rendelkezései alapján az egyeztetési körbe bevonandó intézményi-személyi kör bizonyta-

<sup>26</sup> Tekintettel arra a körülményre, hogy a formai alkotmánysértés az indítvánnyal érintett jogszabály megsemmisítését önmagában indokolta tette, az AB a Korm.r.-nek az Alaptörvény XX. cikkével és a XXI. cikk (1) bekezdésével való összefüggésére vonatkozó bővebb tartalmi értékelést mellőzte (Indokolás [24]).

<sup>27</sup> Alkotmány 36. § „Feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel.”

lan. A véleményező szerv »közhatalmi jellege« irányadó arra vonatkozóan, hogy a jogszabály-előkészítés során a jogalkotóval szemben a Jat. által támasztott általános jellegű egyeztetési, együttműködési elvárás alapján megállapítható-e az adott szerv véleményének beszerzésére vonatkozó speciális jogalkotói kötelezettség. Ha ugyanis a Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettségnek minden egyes társadalmi, érdek-képviselési szervvel szemben való megtartása a jogalkotásra vonatkozó formai alkotmányossági kritérium lenne, akkor a Kormány gyakorlatilag semmilyen rendeletet nem alkothatna, törvényjavaslatot nem készíthetne, hiszen mindig akadhatna újabb, magát érdek-képviselőként meghatározó szervezet, amelynek véleményét ki kellene kérnie. A 16/1998. (V. 8.) AB határozatában az Alkotmánybíróság »közhatalmi elemet tartalmazó közfeladatnak minősíti az államigazgatási eljárásban gyakorolt egyetértési jogot, a tanácsadói közreműködést, a közigazgatási feladatok ellátását és a normaalkotást.« (ABH 1998, 140, 145.)” (Indokolás [13]).

A fentiekre tekintettel az AB döntésében megerősítette azt az álláspontját, hogy a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek.<sup>28</sup> Az utólagos normakontroll eljárásban az OKT közhatalmi jellegének vizsgálatára már egyébként sem volt szükség, mivel az Alkotmánybíróság a 30/2000. (X. 11.) AB határozatában, a Kvt. 44. § (2) bekezdése alapján azt már megállapította.<sup>29</sup>

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A közhatalmi jogosítványokkal rendelkező társadalmi, érdekképviselési szervek – így a környezetvédelmi törvény alapján az OKT – véleményének beszerzése az alacsonyabb szintű jogszabály közjogi érvényességének feltétele [Alkotmány 2. § (1) bekezdés].**

A jogalkotó szervek általános egyeztetési kötelezettségével kapcsolatban az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárásában ismételten rámutatott arra a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában megfogalmazott megállapítására (Indokolás [15]), hogy „a jogalkotási törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezését is sérti.”<sup>30</sup> Ebből az a következtetés vonható le, hogy a Korm.r. megalkotásakor hatályos Alkotmány 36. §-ával kapcsolatos, a Korm.r. megalkotásakor hatályos Jat. szerinti

<sup>28</sup> Lásd erről korábban bővebben: 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 205–206.

<sup>29</sup> ABH 2000, 202, 206.

<sup>30</sup> ABH 1999, 325, 349–350.

általános egyeztetési kötelezettség be nem tartása önmagában nem eredményez alkotmány sértést. A jogszabály alkotmányellenessége csak akkor következik be, ha az általános egyeztetési kötelezettség figyelmen kívül hagyása esetén egyúttal más alkotmányi rendelkezés is megsérül (Indokolás [16]).

Az AB ezután a jogszabály érvényességi kellekeit vizsgálta meg. A jogszabály akkor érvényes – és határolható el más, nem jogi normáktól –, ha megfelel az ún. érvényességi kritériumoknak. Határozatában kiemelte, hogy a jogszabály-előkészítés a jogalkotási folyamat nélkülözhetetlen szakasza. „A jogszabály-előkészítés, illetve a szakmai szempontok figyelembe vételét biztosító véleményeztetési eljárás szabályos lefolytatása fontos szerepet játszik abban, hogy a – jogszabály-előkészítő által létrehozott javaslattal általában lényegileg azonos – jogszabály szükséges és alkalmas legyen a kitűzött cél elérésére, összhangban álljon más jogszabályokkal és beilleszkedjen az egységes jogrendszerbe. Ezért a jogszabály-előkészítés előírt rendben, a szakmai szempontok figyelembevételével történő lefolytatása a demokratikus jogállamiság megszilárdítása szempontjából garanciális jelentőségű.”<sup>31</sup> Mindezek alapján az AB megállapította, hogy a Korm.r. egésze alkotmánybírói felülvizsgálatának ki kell terjednie arra, hogy annak megalkotása, s ezen belül a jogszabály-előkészítés megfelelt-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek (Indokolás [17]).

Az Alkotmánybírói bíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a „jogállamiság és jobbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály.”<sup>32</sup> Az AB következetes gyakorlata alapján megsemmisíti azt a jogszabályt, amely jogalkotási eljárása során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével (Indokolás [18]).

Az AB ezután azt vizsgálta, hogy sérült-e a jogalkotás során az eljárási szabályokon kívül valamely alkotmányos rendelkezés is, ezért a fenti gyakorlatát összevetette Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel, mely szerint „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”. Az AB felidézte korábbi, elvi jelentőségű megállapítását (Indokolás [19]), miszerint a „jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimitációját, hiszen a különböző társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkot-

<sup>31</sup> 1098/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2088, 2109.

<sup>32</sup> ABH 1992, 77, 85.

mányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvénysértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányosértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.”<sup>33</sup>

Az AB normakontroll eljárásában ismételten megállapította, hogy a Kvt. hivatkozott rendelkezései<sup>34</sup> egyértelműen meghatározzák a Kormánynak az érintett szerv – az OKT<sup>35</sup> – véleményének beszerzésére vonatkozó kötelezettségét. Konkrét törvényi előírás, nevezetesen a Kvt. 44. § (2) bekezdésében foglalt, jól körülhatárolt és félreérthetetlen rendelkezése tartalmazza a Kormány véleményeztetési kötelezettségét. Az egyeztetési kötelezettség nem a Kormány eseti döntésén, hanem törvényi előírás alapján (Indokolás [20]). A Kvt. ezen rendelkezései az Alkotmány és a Jat. fenti általános – minden jogalkotásra kiterjedő – egyeztetési kötelezettségéhez képest a környezetvédelmi jogalkotásra vonatkozó speciális és erősebb érvényességi követelményt jelentenek, annál is inkább, mivel az OKT nem is érdekvédelmi feladatokat ellátó, hanem a környezetvédelem széles körű társadalmi, tudományos és szakmai megalapozását biztosítani hivatott társadalmi szervezet.<sup>36</sup>

Az AB rámutatott arra, hogy a Kvt. jelzett szabályai alapján köteles a Kormány a törvényi rendelkezéseket betartva, a törvényben feljogosított és pontosan megjelölt szervezetet a normatervezet véleményeztetése végett megkeresni, mert közhatalmi jellegű feladatnak minősül a törvényben kijelölt szerv feladatkörében véleménynyilvánítási jog gyakorlása a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetével kapcsolatosan.<sup>37</sup>

A törvényben kijelölt szerv – a közhatalmi jellegű OKT – a törvényben meghatározott határidőn belül<sup>38</sup> köteles véleményét a Kormánnyal közölni, tehát a jogalkotási folyamat nem szenved tartós késedelmet. Jelen esetben a Kormány nem szabadulhat a véleményeztetés konkrét törvényi kötelezettsége alól. Az AB mindezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a törvények betartása és betartásuk biztosítása a Kormánynak a Korm.r. megalkotásakor hatályos Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontján alapuló általános kötelezettsége.

Mivel a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező társadalmi, érdekképviselői szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének feltétele, és a Korm.r. a Kvt. kifejezett rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásával szü-

<sup>33</sup> ABH 2000, 202, 207.

<sup>34</sup> A véleményeztetési kötelezettség alá eső jogszabályok körét és az eljárási szabályokat a Kvt. 43. és 44. §-ai világosan rögzítik.

<sup>35</sup> A társadalmi és szakmai szervezeteket, valamint a tudomány képviselőit tömörítő, a környezetvédelemmel kapcsolatos szaktudást megjelenítő OKT törvényben megállapított feladata a környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása.

<sup>36</sup> Kvt. 45. § (1) és (2) bekezdés

<sup>37</sup> Lásd 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 145.

<sup>38</sup> A véleményezőnek a Kvt. 44. § (2) bekezdése b) pontja alapján a véleménynyilvánításra a tervezet kézbesítésétől számított legalább harminc napot kell biztosítani.



letett, valamint alkotmányossági szempontból nem fogadható el az, hogy a Kvt., mint magasabb szintű jogszabály előírásait a Korm.r., mint alacsonyabb szintű jogszabály megalkotásakor a jogalkotó nem tartotta meg, ezért – döntése indokolásának [22] pontjában – az AB megállapította, hogy a törvényben előírt véleményeztetési kötelezettség elmulasztása közvetlenül sérti a jogállamiság követelményét.

Így az AB a 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendeletet annak formai alkotmányellenessége miatt *pro futuro*, 2013. február 28. napjával megsemmisítette. Az AB a joghézag elkerülése céljából a *pro futuro* megsemmisítéssel időt hagyott a jogalkotónak az új szabályozás megalkotására<sup>39</sup> és lehetőséget kívánt nyújtani, hogy alkotmányos egyeztetési kötelezettségének eleget téve alkosson új jogszabályt, biztosítva azt, hogy a jövő generációk létfeltételeit befolyásoló szempontok ne csak a klasszikus értelemben vett jogalkotó szervek részéről, hanem az OKT véleménynyilvánítása útján a társadalom oldaláról is kellő súllyal kerüljenek értékelésre.

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az OKT véleményének kikérése azért is garanciális jelentőségű, mert a feladata az egészséges környezethez való jog alkotmányos követelménye – a visszalépés tilalma – betartásának megítélése (Alkotmány 18. §).**

Az AB megállapította továbbá azt is, hogy az OKT véleményének kikérése azért is garanciális jelentőségű lett volna, mert az egészséges környezethez való jog alkotmányos követelménye (Alkotmány 18. §) betartásának megítélése egy ténykérdésre vezethető vissza: vizsgálandó, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje változik-e a jogalkotás következtében.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Az Alkotmánybíróság már a 13/1992. (II. 25.) AB határozatában is hangsúlyozta: „A jogszabály alkotmányellenessége következményeit ugyanis úgy kell rendezni, hogy az ténylegesen a jogbiztonságra vezessen. A jövőbeni megsemmisítés lehetősége azáltal szolgálja a jogbiztonságot, hogy lehetővé teszi a törvényhozó számára új, immár alkotmányos jogszabály meghatározott időn belüli megalkotását anélkül, hogy az adott szabályozási területen – akár átmenetileg is – joghézag keletkezzen. A jogbiztonság alkotmányos szempontja ugyanis adott esetben, adott szabályozási körben egyáltalán nem tűri el a joghézagot.”

<sup>40</sup> „[...] mert az egészséges környezethez való jog alkotmányos követelménye (Alkotmány 18. §) betartásának megítélése egy ténykérdésre vezethető vissza: vizsgálandó, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje változik-e a jogalkotás következtében. A társadalmi és szakmai szervezeteket, valamint a tudomány képviselőit tömörítő, a környezetvédelemmel kapcsolatos szaktudást megjelenítő Országos Környezetvédelmi Tanács törvényben megállapított feladata a környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása.” 44/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [20].



## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

Az AB kizárólag formai szempontból állapította meg a Korm.r. alkotmányellenességét, ugyanakkor részletesen kifejtette, hogy mi a különbség egy jogalkotói eljárás során általánosan előírt és elmulasztott szakmai, érdekképviseleti egyeztetés elmaradása és egy közhatalmi szervvel, törvényi előírás alapján kötelező egyeztetés elmaradása között, és ez utóbbi miként alapozza meg a jogállamiság „közvetlen” sérelmét.

Az AB ezen túlmenően – bár rendkívül szűkszavúan – arra is felhívta a figyelmet, hogy egy ilyen (súlyos) jogalkotói mulasztás további alkotmányi rendelkezés (Alkotmány 18. §) sérelmével is járhat és kinyitja annak lehetőségét, hogy az elért védelmi szint csökkenésének bekövetkezte vizsgálat tárgya legyen.

### 5.1. A JOGALKOTÓ ÁLTALÁNOS EGYEZTETÉSI KÖTELEZETTSÉGE

A jogalkotásban a társadalmi részvétel elve a környezetjogi szabályozás területén mindig hangsúlyos volt. A társadalmi részvételre azért van szükség a jogalkotás során, hogy a jó kormányzás keretében a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a rájuk vonatkozó jogszabályok előkészítésébe, elősegítve ezzel a közjó érdekében a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, ezzel pedig a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását, amelyek együtt a jó állam elengedhetetlen feltételei.<sup>41</sup>

Az utólagos normakontroll eljárásban a formai alkotmány-ellenesség vizsgálátára tekintettel az AB az Alkotmány 36. §-a szerint a jogalkotót terhelő egyeztetési kötelezettséget a Korm.r. megalkotásakor hatályos Jat. rendelkezéseire figyelemmel vizsgálta. Rámutatott, hogy az AB az Alkotmány 36. §-ával kapcsolatos, de a Jat. rendelkezéseire is figyelemmel kialakított, a jogszabály-alkotási követelményeket meghatározó állandó gyakorlata szerint a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdek-képviseleti szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele.

A 121/2009. (XII. 17.) AB határozat 2010. december 31-ével megsemmisítette a Jat.-ot. Egy, az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján megalkotott jogszabálynak nem kötelezettsége, hogy a jogalkotás valamennyi aspektusát szabályozza. Éppen ellenkezőleg, a jogalkotási törvényben indokolt a jogalkotásnak csak a legalapvetőbb szabályait lefektetni, a részletszabályokat pedig egyszerű törvényekben vagy egyéb jogszabályokban kell megállapítani. A jogszabályok előkészítése során alkalmazott társadalmi egyeztetés szabályait tehát indokolt külön jogszabályban rendezni. Le kell szögezni azonban, hogy az AB állandó gyakorlata szerint a jogalkotás során törvényben előírt általános egyeztetési kötelezettség meg-

<sup>41</sup> Lásd még: szubszidiaritás elve.

sértése önmagában nem eredményezi a megalkotott jogszabály érvénytelenségét,<sup>42</sup> vagyis az e törvényben szabályozott társadalmi egyeztetés elmulasztása, illetve szabályainak megsértése nem érvényességi kelléke az egyébként a hatálya alá tartozó jogszabályoknak.

## 5.2. A KÖZHATALMI JELLEG VIZSGÁLATA

Az AB döntésében rámutatott arra, hogy a véleményező szerv „közhatalmi jellegének” tisztázása a Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettség alkalmazása esetén azért szükséges, mert a Jat. rendelkezései alapján az egyeztetési körbe bevonandó intézményi-személyi kör bizonytalan. Megjegyezzük: egyben lehatárolhatóan is.

Ez az előkérdés annak megítéléséhez, hogy megállapítható-e az adott szerv véleményének beszerzésére vonatkozó speciális jogalkotói kötelezettség. Az OKT vonatkozásában az AB-nak az utólagos normakontroll eljárásában nem kellett külön megvizsgálnia a közhatalmi jelleget, mert korábbi, a 16/1998. (V. 8.) AB határozatában már kimondta és közhatalmi elemet tartalmazó közfeladatnak minősítette az államigazgatási eljárásban gyakorolt egyetértési jogot, a tanácsadói közreműködést, a közigazgatási feladatok ellátását és a normaalkotást.<sup>43</sup>

## 5.3. TOVÁBBI TARTALMI MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az AB megállapította, hogy egy ilyen (súlyos) jogalkotói mulasztás az Alkotmány 18. §-ának sérelmével is járhat és kinyitja annak lehetőségét, hogy ez elért védelmi szint csökkenésének bekövetkezte vizsgálat tárgya legyen.

Az AB ebben a döntésében nem vizsgálta az elért védelmi szint lehetséges csökkenését, azonban annyit megállapított, hogy az alkotmányértés azt megalapozhatja. A *pro futuro* megsemmisítés mint jogtechnikai megoldás választásának megindokolása kapcsán az AB szükséztűen ugyan, de utalt arra, hogy a minél nagyon szakmai és társadalmi részvétellel megalapozott jogalkotás szolgálhatja a jövő generáció érdekeit és jogai érvényesülését. Ezen a ponton nem bonthatta ki az erre vonatkozó alkotmányi, illetve alaptörvényi rendelkezések tartalmi elemeit, azonban előremutató kijelentést tett az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában megfogalmazottak és P) cikkében visszatükröződő értékek tekintetében is.

A formai alkotmányértéssel előidézett jogszabály-megsemmisítés miatt ugyancsak mellőzte (mellőzni kényszerült) az AB azt a tartalmi kifejtést, amelyet az indítvány az Alaptörvény XX. cikkével és a XXI. cikk (1) bekezdésével való össze-

<sup>42</sup> 30/2000. (X. 11.) AB határozat; 26/2003. (V. 30.) AB határozat; 11/2004. (IV. 7.) AB határozat.

<sup>43</sup> ABH 1998, 140, 145.

függésére vonatkozóan indokolt. Ugyanakkor az Alkotmány 18. §-a kapcsán megállapítottak e tekintetben is elegendőnek minősülnek a jelen ügyben.

Az AB nem reagálhatott a jogszabály megsemmisítése miatt mulasztás megállapítására, illetve az indítványozó által a jogorvoslati jog sérelmét alátámasztó érvelésére.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A Kormány eleget tett jogalkotási és véleményeztetési kötelezettségének. Az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, és az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva, a Kvt. 44. § (2) bekezdésében biztosított véleményezési jogkörében eljáró OKT véleményének kikérésével hozta meg a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 57/2013. (II. 27.) Korm. rendeletet.<sup>44</sup>

A 24/2019. (VII. 23.) AB határozat [34] indokolási pontjában az Alkotmánybíróság kiemelte: „a Jat., illetőleg a 2011. évi CXXXI. törvény szabályai nem alaptörvényi szintű szabályok, ekként önmagában azok megsértése sem eredményezheti valamely jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását, ahhoz annak igazolása szükséges, hogy a jogszabály a Jat., illetőleg a 2011. évi CXXXI. törvény lényeges, közvetlenül az Alaptörvényből fakadó rendelkezéseit sértette meg [hasonlóan a Jat. vonatkozásában: 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [99]]. Az AB korábban már abban a kérdésben is állást foglalt, hogy önmagában a (korábban hatályos) Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettség be nem tartása sem eredményez alaptörvény-ellenességet, ahhoz az szükséges, hogy az általános egyeztetési kötelezettség figyelmen kívül hagyása egyben konkrét alaptörvényi rendelkezések sérelmét is eredményezze. [44/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [15]].” Tekintettel arra, hogy a későbbi döntésben vizsgált esetben maguk az indítványozók is azt állították, hogy a törvényjavaslat benyújtójának személyére tekintettel az előzetes hatásvizsgálat, illetőleg a társadalmi véleményezés elmaradása még csak a Jat., illetőleg a 2011. évi CXXXI. törvény szabályainak megsértését sem eredményezte, ezért az AB következetes gyakorlatának megfelelően eljárási szabálysértés hiányában e vonatkozásban sem merülhetett fel a lakástakarék-pénztákról szóló 1996. évi CXIII. törvényt módosító 2018. évi LXIII. törvény közjogi érvénytelensége.

Az AB ezzel a döntésével a jogszabályok egyeztetési kötelezettsége határozatban foglaltakat további értelmezéssel nem fejlesztette tovább, de azt megerősítette, hogy mely esetben lehet a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező társadalmi,

<sup>44</sup> A rendelet a 15. §-nak megfelelően 2013. február 28-án lépett hatályba.

érdekképviselői szervezeteknek a törvényi előírásokon alapuló véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének feltétele.

## 7. IRODALOM

DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2004).

FODOR László: *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon* (Budapest: Gondolat 2019).

FODOR László: *Környezetjog* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó <sup>2</sup>2015).

FÜLÖP Sándor: Észrevételek a telepengedély, illetve bejelentés alapján gyakorolható ipari és ipari szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló rendelet Tervezetét illetően. 2008. november 6.  
<https://bit.ly/3uA8aSs>

JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011).

KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2005).

OLAJOS István: „A fémtartalmú hulladékok újra-használatának jogi problémái” *Agrár- és Környezetjog* 2016/20. 103–113.

DRINÓCZI TÍMEA\*

## **45/2012. (XII. 29.) AB HATÁROZAT – AZ ALAPTÖRVÉNY ÁTMENETI RENDELKEZÉSEI**

**Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései nem az Alaptörvény részei, nem minősülnek alkotmánymódosításnak sem, azok így bizonytalan jellegű jogforrásként alkotmányellenes módon az AB hatáskörének elvonására alkalmasak.**

Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései határozat jelentősége többes. Egyrészt megállapította az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiről, hogy azok sem nem az Alaptörvény részei, sem nem minősülnek alkotmánymódosításnak, hanem bizonytalan jellegű jogforrásként az AB hatáskörének folyamatos elvonására alkalmasak. Másrészt meghatározta az Alaptörvény módosításaival szembeni követelményként érvényesülő beépülési szabályt, a tartalmi és szerkezeti koherenciát, illetve azt, hogy a jogalkotási felhatalmazásnak a megfelelő jogforrási hely kijelölését is tartalmazni kell. Harmadrészt az ezeknek való megfelelést mind az alkotmányozó, mind az alkotmánymódosító hatalomtól megköveteli, vagyis – korábbi határozataihoz hasonlóan – nem tesz különbséget az eredeti és a származtatott hatalom között. Ugyanakkor fenntartja a korábbi gyakorlatát, amely szerint az AB nem vizsgálhatja az alkotmány részeként érvényesülő szöveget és az Alaptörvény módosításait sem – kivéve a közjogi érvénytelenség esetét. Végül, ezeknek az alkotmányos követelményeknek a megállapításával és a testület önértelmezésével – mint az alkotmányvédelem legfőbb szerve – implicite előrevetítette azt is, hogy ha adott alaptörvény-módosítás nem felel meg e követelményeknek, azt vizsgálhatja.

\* Vendégprofesszor, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

## 1. ELŐZMÉNYEK

### 1.1. A KORÁBBI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT

Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiről szóló határozat a korábbi gyakorlaton és a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (az Alaptörvény módosításának alkotmánybíró-sági felülvizsgálata) elméleti alapjain nyugszik.

A korábbi gyakorlat lényege az volt, hogy az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre: alkotmányi rendelkezések megsemmisítésére, felülvizsgálatára;<sup>1</sup> mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapításával javaslatot tenni a törvényhozónak a hatályos Alkotmány kiegészítésére;<sup>2</sup> az Alkotmányon belüli vélt vagy valós ellentmondás feloldására, mivel az Alkotmány alkotmányossági vizsgálata fogalmilag kizárt;<sup>3</sup> az alkotmány módosítást hatályba léptető rendelkezés alkotmányosságát vizsgálni, mert ez azt is jelentené, hogy az alkotmányvédelemre intézményesített AB – alkotmányos jogkörét túllépve – az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, a felülvizsgálat során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségszerűen minősítené.<sup>4</sup> Továbbá, az AB nem semmisítheti meg az „Alkotmány egyetlen rendelkezését sem, mert ha azt az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, vagyis fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani”.<sup>5</sup>

A testületnek ezeket a megállapításokat amiatt kellett megtennie, mert az Alkotmány – ahogyan az eredetileg elfogadott Alaptörvény – hallgatott az alkotmány módosítások felülvizsgálatának lehetőségéről, és örökkévalósági klauzulát sem fogalmazott meg. Utóbbiak jelentősége az, hogy annak állítólagos sérelme megalapozza adott alkotmány módosítás érdemi vizsgálatát és megsemmisítését. Az alkotmányi rendelkezések esetében az eredeti alkotmányozó hatalomtól – amely létrehozta az alkotmányt – elkülönül a származtatott alkotmány módosító hatalom. Figyelemmel azonban – a hetedik módosításig (2018)<sup>6</sup> fennálló – magyar alkotmányi szabályokra, ez a megkülönböztetés nem alakult ki az Alkotmánybíró-ságnál.

A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat annyival lépett túl a korábbi gyakorlaton, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén lehetővé tette az Alkotmány, illetve Alkotmány módosításának felülvizsgálatát. Ez az eset az alkotmány módosítás közjogi érvényességének a vitatása.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> 293/B/1994. AB végzés; 23/1994. (IV. 29) AB végzés.

<sup>2</sup> ABH 1999, 901.

<sup>3</sup> 290/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 1863, 1868.

<sup>4</sup> 1260/B/1997. AB határozat, ABH 816, 819.

<sup>5</sup> 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862.

<sup>6</sup> A hetedik módosítás iktatta be az Alaptörvénybe az alkotmányos önazonosság fogalmát, amely örökkévalósági klauzulaként is felfogható. Ennek gyakorlati következménye – tekintettel a 2010–2021 között fennálló változatlan alkotmányozói többségre – még nem mutatkozott.

<sup>7</sup> ABH 2011, 290, 317.

## 1.2. JOGSZABÁLYI HÁTTÉR

Az Országgyűlés 2011. december 30-i ülésnapján fogadta el Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezéseit (Ár.),<sup>8</sup> amely 2011. december 31-én lett kihirdetve és 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az Ár. az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseit tartalmazta, amelyeket az Országgyűlés – az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjából fakadó felhatalmazás alapján – alkotmányozó hatalmként hozott létre. Az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek akkor hatályos szövege ez volt: „1. Magyarország Alaptörvénye 2012. január 1-jén lép hatályba. 2. Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el. 3. Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el.”

Az Alkotmány (1949. évi XX. törvény) 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése ekként rendelkezett: 19. § (3) „E jogkörében az Országgyűlés a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát”; 24. § (3) „Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

Az Ár.-hoz kapcsolt indokolás szerint az Országgyűlés az Ár.-t az Alaptörvénynek megfelelően, a korábbi Alkotmánynak az új alkotmány elfogadására, illetve módosítására előírt eljárási rendben fogadta el. Az indokolás kifejti, hogy az Ár. az „Alaptörvény részét képezi, és két fő részből, egyrészt a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló részből, másrészt pedig az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódó hagyományos átmeneti előírásokat magában foglaló, jogtechnikai jellegű részből áll”.

Az alapvető jogok biztosa, Szabó Máté 2012. március 13-án kelt, az Alkotmánybírósághoz benyújtott beadványában indítványozta, hogy az AB utólagos normakontroll eljárásban semmisítse meg az Ár.-t, mert az sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és jobbiztonság követelményét. Azt is javasolta, hogy amennyiben az AB nem látna lehetőséget az Ár. egészének megsemmisítésére, akkor – részben hasonló indokok alapján – annak egyes részeit, illetve konkrétan meghatározott rendelkezéseit semmisítse meg.

Az indítványának a benyújtása után – annak hatására<sup>9</sup> – az Országgyűlés 2012 júniusában Magyarország Alaptörvényének első módosításával (2012. június 18.) – az Alaptörvény Záró rendelkezéseit egy új 5. ponttal egészítette ki. Ennek eredmé-

<sup>8</sup> A jogszabályi háttér és az indítványismertetés pontok a következő íráson alapszik: SZENTE Zoltán: „Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai: 45/2012. (XII. 29.) AB határozat” *Jogesetek Magyarázata* 2013/2. 11–21.

<sup>9</sup> SZENTE (8. l.); DRINÓCZI Tímea: *Alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata 21. században* (Budapest: MTA TK JTI 2017) 223–225.

nyeként ez az alaptörvényi szabály a következőképpen alakult: „1. Magyarország Alaptörvénye 2012. január 1-jén lép hatályba. 2. Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el. 3. Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el. [...] 5. A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezik.”

## 2. INDÍTVÁNY

Az alapvető jogok biztosa elsődlegesen az Ár. egészének, másodlagosan annak egyes rendelkezései megsemmisítését kezdeményezte. Szerinte az Ár. ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével), valamint az Alaptörvény S) cikkében foglaltakkal.

A biztos szerint az Ár. sajátos öndefiníciója ellenére sem vált az Alaptörvény részévé, és nem tekinthető az Alaptörvény módosításának, így az AB – figyelemmel a gyakorlatára – vizsgálhatja azt.

Az álláspontja az volt, hogy az Ár. tévesen minősítette saját magát az Alaptörvény részének. Elfogadására ugyanis az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja alapján került sor, amely szerint „az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el”. Az indítványozó szerint azonban ez a megfogalmazás nem utal arra, hogy az Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés alkotmányozói hatalomként fogadná el, azaz hogy azok az Alaptörvény részévé válnának. Az alapvető jogok biztosa szerint ezt az értelmezést erősíti az Alaptörvény több rendelkezése is: az R) cikk (1) bekezdése, amely kizárólag az „Alaptörvényt” minősíti a jogrendszer alapjának, és az a fordulat is, amely „Magyarország első egységes Alaptörvényéről” szól. Az Ár. továbbá azért sem lehet az Alaptörvény része, mert nem ugyanazon a jogalapon (az 1949/89-es Alkotmánynak az alkotmányozásra vonatkozó szabályai szerint), hanem már az Alaptörvény rendelkezései alapján fogadták el, és funkciója is más (korlátozottabb), mint az Alaptörvényé.

Az indítványozó azt is kifejtette, hogy az Ár. az Alaptörvény utólagos módosítása sem lehet, mivel bármilyen alkotmánymódosítás csak „az Alaptörvény előírásainak megfelelően, az abban rögzített formai és tartalmi korlátok tiszteletben tartásával” történhet. Ha ez így van, az Ár. az Alaptörvény felhatalmazása alapján megalkotott speciális törvény, amit az AB felülvizsgálhat, és meg is semmisítheti, ha ellentétesnek találja az Alaptörvénnyel.

Ha viszont az Ár. mégis az Alaptörvény módosításának minősülne, akkor is „súlyos közjogi érvénytelenségben szenved és emiatt semmis”, mert nem az Alaptörvény S) cikkében meghatározott feltételek betartásával fogadták el, és nem illeszkedik az Alaptörvény normaszövegéhez sem.



Mindebből az is következik, hogy az Ár. jogforrási jellege nem egyértelmű, ami súlyos értelmezési problémákhoz és beláthatatlan gyakorlati következményekhez vezethet. Ha ugyanis az Ár. saját „öndefiníciója” alapján az Alaptörvény részévé válhat, akkor ezt elvileg bármelyik alacsonyabb szintű, alaptörvény-ellenes tartalmú jogszabály is megteheti, kizárva egyúttal az AB normakontroll hatáskörét, mivel az a testület töretlen gyakorlata alapján nem terjed ki az alkotmányos szintű normák felülvizsgálatára. Ez pedig nyilvánvalóan a jogbiztonság sérelmét eredményezhetné [B] cikk (1) bek.].

Az indítványozó szerint az Ár.-nak „A kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről” című első része teljes egészében túlterjeszkedik e felhatalmazáson, és második részének egyes rendelkezései sem átmeneti jellegűek. Ezért indítványozta az Ár. első részének teljes (kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló rész, 1–4. cikk), második részének pedig részleges megsemmisítését. Ezek például az általános illetékességű bíróságoktól eltérő bíró kijelöléséről [11. cikk (3) és (4) bek.], az egyházakra, valamint a nemzetiségekre vonatkozó sarkalatos törvényekről (21. cikk), az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályokról (22. cikk), az AB jogkörének további korlátozásáról (27. és 29. cikk) és a kormányhivatalok bírósághoz fordulási jogának kiterjesztéséről [Ár. 28. cikk (3) bek.], az Alaptörvény napjáról (32. cikk) szóltak.

Az Alaptörvény első módosítása miatt keletkezett új helyzetre figyelemmel AB nyilatkozattételre hívta fel az indítványozót, aki 2012. szeptember 27-i keltű beadványában módosította és kiegészítette az alapindítványát. Az indítványozó visszavonta az Ár. egésze alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére, és az Ár. 30. cikke (Magyar Nemzeti Bankkal kapcsolatos szabályok) megsemmisítésére előterjesztett indítványát. Ugyanakkor továbbra is fenntartotta az Ár. 31. cikk (2) bekezdése (az Ár. „öndefiníciója”<sup>10</sup>) megsemmisítésére irányuló indítványát. Fenntartotta továbbá az indítványozó az Ár. alábbi rendelkezéseinek a megsemmisítésére vonatkozó indítványát is: a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló rész, az Ár. „preambuluma” és az 1–4. cikke, az Ár. 11. cikk (3) és (4) bekezdése, az Ár. 21. és 22. cikkei, az Ár. 27. cikke, az Ár. 28. cikk (3) bekezdése, az Ár. 29. cikke, az Ár. 32. cikke.

Bár az alapvető jogok biztosa eredeti indítványában még azt az álláspontot fejtette ki, hogy az Ár. akkor minősülhetne az Alaptörvény részének, „ha maga az Alaptörvény deklarálná, hogy az önálló dokumentumba foglalt Ár. a részét képezi”, indítványát e feltétel teljesülése után is fenntartotta, mondván, hogy az nem változtatott az Ár. jogforrási helyzetén. Az indítvány érvelése kiegészült azzal, hogy az Ár. tartalmilag nem alkot egységet az Alaptörvénnyel, sőt önmagában sem alkot zárt egységet.

<sup>10</sup> Ár. 31. cikk (2). Az Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadja el. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.

### 3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az Ár. elfogadásának körülményeiből, valamint a hozzá fűzött indokolásból az derül ki, hogy az Ár.-t az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom fogadta el. Az Ár. azonban nem sorolható egyértelműen egyik jogszabályi kategóriába sem, a jogrendszer csúcsán pedig – saját önmeghatározása szerint – egyedül az Alaptörvény áll. Bizonytalan jogforrási helyzeténél fogva az Ár. olyan csúszdatörvényként viselkedik, mely az AB hatáskörének folyamatos elvonására alkalmas. Mindez szemben áll az Alaptörvény koherenciájának és az Alkotmány egységének alapelveivel, az Alaptörvény részének tehát nem tekinthető [Alaptörvény R) cikk (1) bekezdés, T) cikk].**

Az AB álláspontja szerint az Ár. nem mondhatja ki magáról azt, hogy az Alaptörvény része, mivel az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontjában foglalt felhatalmazás alapján került megalkotásra. Ebből az következik, hogy kizárólag a felhatalmazást adó szabályban (a vizsgált esetben az Alaptörvényben), a felhatalmazás időpontjában szerepelhetett volna ilyen meghatározás, a felhatalmazás alapján megszületett jogszabályban nem. Ha az AB elfogadná az Ár. „öndefinícióját”, akkor szembe kerülne az Alaptörvény azon rendelkezéseivel, amelyek egyetlen és egységes jogi dokumentumként határozzák meg az Alaptörvényt {preambulum, R) cikk (1) bekezdés, posztambulum [64]}.

Az Ár. nem helyezhető el az Alaptörvény által felsorolt jogszabályok között, nem határozható meg egyértelműen a jogforrási rendszerben elfoglalt helye. Az Alaptörvény T) cikke és ez alapján a hatályos jogforrási rendszer nem ismeri az „alaptörvény-erejű törvény” kategóriáját, ilyen alaki jogforrást nem tartalmaz. Az Ár. megtöri az Alaptörvény egyetlen és egységes voltát, mert külön elfogadott, önálló dokumentumban megjelenő jogszabály, amely nem inkorporálódott az Alaptörvénybe, ugyanakkor „öndefiníciója” [Ár. 31. cikk (2) bekezdés] és az Alaptörvény meghatározása értelmében [Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pont] alaptörvényi alaki jogforrásként kíván érvényesülni (Indokolás [71]).

Az Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontja csak azt mondja ki, hogy az Ár. az Alaptörvény része, azt azonban nem, hogy mitől és milyen módon válik azzá. Az alkotmánymódosító törvények tartalmának inkorporálódnia kell az alkotmányba, ezért azok az inkorporációval egyidejűleg, vagy azt követően „ön hatályon kívül helyezéssel” vagy dereguláció eredményeként kikerülnek a jogrendszerből. Az Ár. bármikor módosítható, ám nem tisztázott az Ár.-t módosító jogszabály viszonya a többi jogszabályhoz, a módosító jogszabály jogforrási rendszerben elfoglalt helye is kérdéses (Indokolás [72]).

Az Ár. a jelenlegi formájában egyfajta „nyitott kapu” vagy „csúszda törvény”, illetve az „Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó törvény”. Ez azt jelenti, hogy a jog-

alkotó szándéka szerint az Ár.-on keresztül alaptörvényi szintű védelmet élveznének olyan újabb és újabb rendelkezések is, amelyek ténylegesen nem részei az „egy és egységes” Alaptörvénynek (ennek következtében kizárt lenne az AB általi tartalmi felülvizsgálatuk). Az Ár. „nyitott kapu törvény” jellegét Magyarország Alaptörvényének második módosítása (2012. november 9.) egyértelműen megerősíti, tekintettel arra, hogy hatályát és hatását tekintve egyértelműen nem átmeneti rendelkezést iktatott az Ár.-ba, hanem olyan rendelkezést, amelynek alapján részben sarkalatos törvény került megalkotásra.

Az Országgyűlés olyan jogszabálynak tekinti az Ár.-t, amely korlátlanul bővíthető, kiegészíthető úgy, hogy a módosításai tényleges inkorporáció nélkül is – az Ár. és az Alaptörvény első módosítása „kettős definíciója” révén – mind az Alaptörvény részévé válnának. Az Ár. folyamatos módosítása alkotmányos jogbizonytalanságot eredményez. Az Alaptörvény tartalma folyamatosan olyan tárgyidegen rendelkezésekkel bővülne, amelyek nem az Alaptörvénybe valók (ezért nem az Alaptörvénybe építi be ezeket az Országgyűlés), amelyek ténylegesen nem épülnek be az Alaptörvénybe, viszont az „egy és egységes” Alaptörvény rendelkezéseivel egyenlő védelemben részesülnének. Ennek következtében – arra is tekintettel, hogy az Ár. egyes rendelkezéseit alacsonyabb szintű jogszabályok is megismétlik – vitatható válik az, hogy mi az Alaptörvény aktuális tartalma. Ezzel a jogalkotói gyakorlattal tovább szűkül az AB hatásköre, tovább bővülnek azok a szabályozási tárgyak, amelyekre az Alkotmánybíróságnak azért nincs hatásköre, mert az Alaptörvénybe bekerült rendelkezéseket tartalmilag nem vizsgálhatja felül. Alkotmányos jogrendben és demokratikus jogállami keretek között elképzelhetetlen az, hogy az AB számára mérceként szolgáló Alaptörvény tartalma folyamatosan vitatható legyen, de az is, hogy az újabb és újabb, nem alaptörvényi szintre való szabályozási tárgyak Alaptörvénybe vonásával akadályozzák az Alkotmánybíróságot a jogszabályok formai és tartalmi alkotmányossági vizsgálatában, alaptörvény-védelmi feladatának hatékony ellátásában. Így a jogszabályok címzettjei alkotmánybírósági védelem nélkül maradhatnak akár alapvető alkotmányos jogaik vonatkozásában is, és ez a jogalkotási gyakorlat időben és kiszámíthatatlan tartalomban határtalanul folytatható lenne (Indokolás [111]).

Az Alaptörvény első módosításával az Alaptörvénybe emelt, az Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontja nem változtat azon, hogy az Ár.-nak a felhatalmazás kereteit túllépő rendelkezései semmiesek, és azon sem, hogy az átmeneti rendelkezések jórészt már teljesebbé mentek (Indokolás [108]). Az Alaptörvény első módosítása kimondja azt, hogy az Ár. az Alaptörvény része, de nem építi be az Ár. normaanyagát az Alaptörvénybe (hiszen ez ellentétes lenne az alkotmányozó eredeti szándékával). Az Ár. tehát az Alaptörvény első módosítás hatályba lépését követően is az Alaptörvénytől különálló jogszabály maradt (Indokolás [110]).

## 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az Átmeneti rendelkezések nem tekinthetők az Alaptörvény módosításának, mert olyan felhatalmazás alapján fogadták el, amely nem az Alaptörvény módosítására, hanem az ahhoz kapcsolódó átmeneti szabályok elfogadására vonatkozott. Az Alaptörvény csak az S. cikk alapján módosítható, a módosításoknak be kell épülniük az alkotmányi szövegbe (beépülési parancs). Az Alkotmánybíróságnak ezért van hatásköre az Átmeneti rendelkezések formai alkotmányossági felülvizsgálatára [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, S) cikk].**

Az AB álláspontja szerint az Ár. sem formailag, sem a tartalma alapján nem tekinthető az Alaptörvény módosításának, mégpedig azért nem, mert függetlenül attól, hogy a parlamenti képviselők kétharmadának a szavazatával fogadták el, az elfogadására nem az Alaptörvény módosítására vonatkozó szabályok alapján került sor. [Az Országgyűlés az Ár.-t nem az Alaptörvény S) cikke, hanem a Záró rendelkezések 2. pontja alapján fogadta el.] (Indokolás [68]).

Az alkotmányozó az Alaptörvényt egy jogi dokumentumban, az abban foglalt tartalommal és szerkezetben fogadta el. Az Alaptörvény szabályozza (és eredetileg is szabályozta) az Alaptörvény módosítására vonatkozó eljárást. A „beépülési parancs” nem csak az AB korábbi, az Alkotmány módosítására vonatkozó gyakorlatából, de az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseiből is egyértelműen következik. A „beépülési parancs” az Alaptörvény normaszövegének az egyértelműségét szolgálja, ide értve azt is, hogy a mindenkor hatályos normaszövegnek egyértelműen (vitathatatlanul) megállapíthatónak kell lennie (Indokolás [85]).

A beépülési parancs, mint alkotmányos követelmény levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, a jogállamiság követelményéből, továbbá az Alaptörvény S) cikkéből és az Alaptörvény posztambulumból. Az alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania (Indokolás [86]).

Az AB egyértelműen rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az arra jogosult indítványa alapján, absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben eljárva az Ár.-t egészében és részeiben – függetlenül attól, hogy az Ár. az Alaptörvény része-e vagy sem – formai szempontból, a közjogi érvényesség/érvénytelenség szempontjából felülvizsgálja. Az AB tehát ebben az ügyben sem tért el attól a korábbi gyakorlatától, hogy az Országgyűlés döntéshozatali eljárását – függetlenül attól, hogy alkotmányozó vagy törvényhozó hatalmként járt-e el – vizsgálja a közjogi érvényesség

szempontjából, tehát abból a szempontból, hogy az Országgyűlés maradéktalanul betartotta-e (korábban az Alkotmányba, jelen ügyben az Alaptörvénybe foglalt) eljárási szabályokat (Indokolás [88]).

Az Alaptörvény megalkotásakor az Országgyűlésnek adott felhatalmazás külön átmeneti rendelkezések elfogadását tette az Országgyűlés feladatává. A Záró rendelkezések 5. pontja, amely az Ár. egészét az Alaptörvény részének nyilvánítja utólag, az Alaptörvény módosításával került be az Alaptörvénybe. A különálló, csak átmeneti rendelkezéseket tartalmazó jogszabály ténylegesen nem lehet része az Alaptörvénynek (ez ellentétes lenne az alkotmányozó céljával és szándékával), a nem átmeneti rendelkezések tekintetében a felhatalmazás hiánya utólag már nem pótolható. Egy közjogilag részlegesen érvénytelen jogszabályról utólag már nem mondható ki, hogy az egészében az Alaptörvény része. A felhatalmazás alapján létrejött jogszabály magáról nem mondhatja ki, hogy a felhatalmazó szabály része. Az átmeneti szabályokat az alkotmányozó eleve nem akarta az Alaptörvény részévé tenni, hiszen ezekkel felesleges az Alaptörvényt megterhelni. Az Országgyűlésnek eredetileg nem volt alaptörvényi felhatalmazása arra, hogy az Ár.-on belül nem átmeneti szabályokat is megalkosson. Az eredeti alaptörvényi felhatalmazás kereteit túllépő – ezért közjogi értelemben semmis – jogszabály utólag már nem korrigálható, a felhatalmazás hiánya utólag nem pótolható (Indokolás [112]).

Az alkotmányos követelmény levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből (jogállamiság), és a Záró rendelkezések 3. pontjából (felhatalmazás átmeneti rendelkezések megalkotására). Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvényben adhat felhatalmazást az Országgyűlés számára törvényalkotásra. Ilyen felhatalmazó szabály például a T) cikk (4) bekezdés, amely a sarkalatos törvények megalkotására ad felhatalmazást az Országgyűlésnek. Az Alaptörvényben szereplő, az alkotmányozó által meghatározott jogalkotási felhatalmazás köti az Országgyűlést: meg kell alkotnia a felhatalmazásban szereplő törvényt, olyan tartalommal és terjedelemben, ahogyan azt az alkotmányozó az Alaptörvényben meghatározta. Az alkotmányos legalitást sérti az, hogy ha az Országgyűlés nem alkotja meg a felhatalmazásban szereplő törvényt (Alaptörvényt sértő mulasztás), de az is, ha túllépi az Alaptörvényben szereplő felhatalmazást, nem az Alaptörvényben meghatározott eljárási szabályok betartásával alkotja meg a törvényt (közjogi érvénytelenség) (Indokolás [126]).

Az inkorporációs parancson az alkotmányozó változtathat, de csak az Alaptörvény módosításával. Ugyanígy beépíthet a jogforrási rendszerbe „alaptörvény-erejű” törvényt, mint új jogforrást, de ezt is csak magában az Alaptörvényben teheti meg, megjelölve egyúttal az új jogforrásnak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét (Indokolás [114]).

A jogforrási rendszert az Alaptörvény határozza meg, ezen kívül jogforrás nem létezhet. Az Alaptörvényen „kívüli”, a jogforrási rendszerbe el nem helyezhető jogszabályok közjogilag érvénytelenek. Az alkotmányozó nem teremthet alaptörvényi szintű jogbizonytalanságot azzal, hogy nem határozza meg pontosan az Alaptör-

vényben a jogalkotásra szóló felhatalmazást (a felhatalmazó szabály tartalmát). Nem teremthet alaptörvényi szintű jogbizonytalanságot azzal sem, hogy a felhatalmazás alapján olyan jogszabályt alkot, amely nem helyezhető el a hatályos jogforrási rendszerben, illetve amely sérti a jogforrási hierarchiát (Indokolás [128]).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Jogállami követelmény az, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma. Az alkotmányozó hatalom kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, S) cikk].**

Az „alkotmányosság/alkotmányszerűség” egyértelműen meghatározható kell, hogy legyen a törvényhozó, a többi jogalkotó szerv és a jogalkalmazó szervek (bírószá-  
gok, ügyészség, közigazgatási szervek, hatóságok stb.) számára. Nem lehet vita tárgya az, hogy mi a hatályos Alaptörvény, illetve az, hogy valamely jogszabály/  
jogszabályi rendelkezés része-e az Alaptörvénynek. Az AB számára az Alaptör-  
vény mérce, ezért abszolút pontosan kell meghatározni azt, hogy mi ennek a mér-  
cének a tartalma, mi tartozik bele ebbe a mércébe.

Az Alaptörvény posztambulumban az alkotmányozó „első egységes” alkot-  
mányként definiálja az Alaptörvényt a normaszöveg lezárásaként. Az, hogy a  
posztambulumban „egységes”-ként határozza meg az Alaptörvényt, egyben beépü-  
lési parancsot (inkorporációs kötelezettséget) is jelent, vagyis azt, hogy bármely  
új rendelkezés csak az Alaptörvény szövegébe való beemeléssel válhat az Alap-  
törvény részévé. Az inkorporációs kötelezettség tehát magából az Alaptörvény-  
ből fakad, az az alkotmányozó számára is érvényes szigorú kötelezettség. Amíg  
az Alaptörvény rendelkezései egységes jogi dokumentumként határozzák meg az  
Alaptörvényt, az alkotmánymódosítások és kiegészítések be kell, hogy épüljenek  
az Alaptörvénybe, az Alaptörvény egységességének megőrzése érdekében (Indo-  
kolás [77]). Az ugyanis, hogy az Alaptörvény egy vagy több dokumentumból áll-e,  
nem pusztán jogtechnikai kérdés. Az Alaptörvény módosításaira, kiegészítéseire  
(tehát azokra a rendelkezésekre, amelyek nem átmeneti rendelkezések) beépülési  
kötelezettséget ír elő az Alaptörvény, ezeknek inkorporálódniuk kell az Alaptörvény  
szövegébe, vagyis ténylegesen is a részévé kell, hogy váljanak (Indokolás [113]).

Súlyos alkotmányos jogbizonytalanságot okozhat az, ha a hatályos Alaptörvény  
tartalma, terjedelme bizonytalan, vagy többféleképpen is meghatározható. Az  
„alkotmányos egyértelműség” hiányát az is fokozza, hogy az Ár. további, később  
elfogadott módosításai is további vitára adnak okot, vita tárgya lehet, hogy ezek  
az Alaptörvény részeivé válnak-e. Ezen a módon további, nem az Alaptörvény



szabályozására tartozó rendelkezések is bekerülhetnének az Alaptörvénybe az Ár. módosításán keresztül. Ha az Ár. – amely az Alaptörvény része – módosul, akkor a módosítás nemcsak az Ár., hanem az Alaptörvény módosítását is jelentheti. Nem állapítható meg egyértelműen az, hogy hol húzható meg az Alaptörvény szabályozási tárgyának a határa. Az Alaptörvény tartalmának bizonytalansága miatt az sem határozható meg egyértelműen, hogy az AB, mint az Alaptörvényben az Alaptörvény védelmére kijelölt legfőbb szerv, ha jogszabály alaptörvény-ellenességének a vizsgálatát végzi, eljárása során mit kell, hogy mérceként alkalmazzon, mi alkotja az Alaptörvény pontos tartalmát (Indokolás [78]–[79]).

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**A jogalkotó az Átmeneti rendelkezésekbe nem átmeneti szabályokat is belefogalt, ezzel túllépte az Alaptörvényben kapott felhatalmazás kereteit. A jogszabály alkotásra történő felhatalmazásnak tartalmaznia kell a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A jogalkotás kereteinek túllépése alaptörvény-ellenességet eredményez. Az Átmeneti rendelkezések felhatalmazást túllépő szabályai tehát közjogilag érvénytelenek. Nem lehet az Átmeneti rendelkezésekhez hasonló csúszdatörvényt alkotni, és ezzel vég nélküli alkotmányossági vitákat generálni, és így a jogrendszer alkotmányos legalitását megkérdőjelezni [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, S) cikk].**

Az AB korábbi gyakorlata szerint tehát a jogalkotásra szóló felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez.<sup>11</sup> A formai alkotmányellenesség pedig egyúttal a jogállam követelményeinek megsértését is megvalósítja.<sup>12</sup> „Egy felhatalmazáson alapuló jogszabály akkor alkotmányos, ha nem lépi túl [...] az Alkotmány szerinti, valamint a felhatalmazó jogszabály által meghatározott törvényi szintű keretet.”<sup>13</sup> (Indokolás [101]). A felhatalmazás kereteinek a túllépésén nem változtat az Ár. „öndefiníciója” sem. Az Ár. nem mondhatja ki a nem átmeneti (tehát a felhatalmazás kereteit túllépő) rendelkezésekről azt, hogy azok az Alaptörvény részei, mivel azok – éppen a felhatalmazás kereteinek túllépése miatt – közjogilag érvénytelenek és semmiek. Az átmeneti rendelkezések – átmeneti jellegükből következően – ténylegesen nem válnak az Alaptörvény részévé, mivel a külön elfogadásukra adott felhatalmazásnak éppen az a célja, hogy az Alaptörvénybe magába (annak egységessége védelmében) ne kerüljenek bele olyan egyszeri rendelkezések, amik az Alkotmányról az Alaptörvényre való áttéréssel azonnal hatá-

<sup>11</sup> 19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.; 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841–842.; 467/B/2005. AB határozat, ABH 2007, 2526.

<sup>12</sup> 27/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 127–128.; 70/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 409, 414.

<sup>13</sup> 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841–842.

lyosulnak (pl. jogutódlás), vagy amelyek az Alaptörvény hatályba lépését követően rövid időn belül hatályukat veszítik (pl. az Alkotmány egyes rendelkezéseinek meghatározott ideig történő továbbkalmazása). A felhatalmazáson túli rendelkezések közjogilag érvénytelenek, az érvénytelenség jogkövetkezménye pedig a semmisség. Semmis szabályok értelemszerűen nem lehetnek az Alaptörvény részei (Indokolás [107]).

Az alkotmányos legalitás követelménye akkor is irányadó, ha az Országgyűlés az Alaptörvény felhatalmazása alapján, alkotmányozó hatalomként jár el jogalkotó hatáskörében (Indokolás [115]). A demokratikus jogállammal nem egyeztethető össze az, ha az Alaptörvény tartalma folyamatosan vitathatóvá válik, és így az Alaptörvény, mint alkotmánybírói mércé tartalma is bizonytalan lesz. Az Alaptörvény közjogi érvényességének, alkotmányos legalitásának és legitimitásának megkérdőjelezhetetlennek kell lennie mind egészében, mind az egyes elemei tekintetében, ide értve a későbbi módosításait, kiegészítéseit is. Az Alaptörvény megkérdőjelezhetetlen legalitása elengedhetetlen ahhoz, hogy az egész jogrendszer legalitása is megkérdőjelezhetetlen legyen. Az alkotmányos legalitás követelményét sérti az, ha folyamatos vita tárgya lehet, hogy mi az Alaptörvény tartalma (Indokolás [116]).

Ha az Ár.-t az Alaptörvény részének tekintjük, akkor az Ár. közjogi érvénytelensége a jogrendszer egészének az alkotmányos legalitását kérdőjelezi meg. Az Alaptörvény módosításainak, kiegészítésének megfelelő módja, terjedelme, alkotmányosságuk a jogrendszer alkotmányos legalitásának az alapja (Indokolás [117]).

Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az AB a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja (Indokolás [118]).

Az alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak. Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere. Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem veszithet szigorából (Indokolás [119]).

Az alkotmányos jogállam egyik konstans követelménye az, hogy a jogszabályok az Alaptörvényben szabályozott eljárási rendben szülessenek meg. Így például az Országgyűlés még kétharmados többséggel sem emelhet utólag a sarkalatos tör-



vények rangjára eredetileg nem sarkalatos törvényként elfogadott törvényeket. Az eljárási szabályoknak való megfelelés szempontjából kiemelten fontos vizsgálni azt, hogy a jogszabály tartalmilag és időbeliségében megfelel-e annak a felhatalmazásnak, amelynek alapján megszületett. Az átmeneti rendelkezések megalkotására vonatkozó, az Alaptörvénybe foglalt felhatalmazás nem terjed ki a nyilvánvalóan nem átmeneti tárgykörök szabályozására. A felhatalmazás túllépésével megalkotott, nem átmeneti rendelkezések utólag sem minősülnek és minősíthetők az Alaptörvény részévé, még az Alaptörvény módosításának egyébként az előírt többség szempontjából megfelelő módosításában (az Alaptörvény első módosításában) sem (Indokolás [120]).

Az Ár.-nak azok a rendelkezései, amelyek nem felelnek meg az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjában foglalt korlátozásnak (vagyis nem átmenetiek sem tárgyakat tekintve, sem időben), ellentétesek az Alaptörvény ezen pontjával, túllépik az ebben foglalt felhatalmazás kereteit. Az AB irányadó gyakorlata alapján az ilyen szabályok közjogilag érvénytelenek. Az Ár. tekintetében maga az Alaptörvény volt a felhatalmazó szabály. A felhatalmazás jogosultja az Országgyűlés, a tárgya átmeneti szabályok megalkotása volt. Az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja utal arra, milyen eljárási keretek között kell az Ár.-t elfogadni. Mindezekből következően az Országgyűlés tehát az Ár. megalkotása során mind tartalmi szempontból, mind az időbeliséget tekintve túllépte a felhatalmazás kereteit azzal, hogy nem csak átmeneti rendelkezéseket alkotott meg. Mivel a felhatalmazás nem terjedt ki arra, hogy az Országgyűlés nem átmeneti rendelkezéseket is megalkosson az Ár.-ban, az Ár. részlegesen – a felhatalmazás kereteit túllépő, nem átmeneti rendelkezések tekintetében – közjogilag érvénytelen, és meg kell semmisíteni.

Az Ár. egyes rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontjával is, mivel ez olyan felhatalmazó rendelkezés, amely tartalmilag és időben is leszűkíti az Ár. szabályozási tárgykörét. A felhatalmazás alapján kizárólag átmeneti szabályok alkothatók meg, amelyek az Alkotmány helyébe lépő Alaptörvényhez kapcsolódnak. A felhatalmazás nem az Alaptörvény S) cikke szerinti módosításra szolt; nem módosító (kiegészítő), hanem kapcsolódó szabályok, és nem állandó, hanem átmeneti rendelkezések megalkotására vonatkozik. A felhatalmazás nem terjedt ki arra, hogy az Ár. olyan rendelkezéseket (nem átmeneti rendelkezések) is az Alaptörvény részévé tegyen, amelyek nem képezik a felhatalmazás tárgyát (Indokolás [74]).

Az Ár.-nak azok a rendelkezései, amelyek nem átmeneti rendelkezések, közjogilag érvénytelenek, ezért azokat az AB megsemmisíti. Az AB az indítványban megjelölt Ár. rendelkezéseken kívül az Ár. összes többi, még hatályos rendelkezését is megvizsgálta az átmenetiség szempontjából. Ez következik egyrészt az AB alaptörvény-védelmi, illetve a jogrendszer belső összhangja megőrzésének a védelmére vonatkozó funkciójából, másrészt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 52. § (3) bekezdése is biztosítja az AB számára, hogy „a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben

álló más rendelkezését is vizsgálhatja és megsemmisítheti, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértené”. Egyértelmű, hogy ha egy jogszabálynak vannak közjogilag érvényes és közjogilag érvénytelen rendelkezései, sérülne a jogbiztonság követelménye akkor, hogy ha egyes, közjogilag érvénytelen részek nem kerülnének megsemmisítésre pusztán amiatt, hogy ezek megsemmisítésére nem volt indítvány. Az AB erre tekintettel a vizsgálatát az Ár. elbíráláskor hatályos szövegének minden egyes rendelkezésére, így az Alaptörvény 2. módosításával az Ár.-ba beiktatott, az előzetes választási regisztrációról szóló, 23. cikk (3)–(5) bekezdésére is kiterjesztette (Indokolás [129]). Azok a rendelkezések tekinthetők átmenetinek, melyek az Alaptörvény hatályba lépéséhez kapcsolódnak, jogtechnikai jellegűek, hagyományosan átmenetinek tekintik őket, vagy jogértelmezési viták elkerülését célozzák. Az átmenetiséget szűken kell értelmezni (Indokolás [130]).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ÁTMENETI RENDELKEZÉSEI NEM TEKINTHETŐ AZ ALAPTÖRVÉNY RÉSZÉNEK

Az ABH jogdogmatikai értékelése alapvetően a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásokban és különvéleményekben, illetve ezt az ABH-t feldolgozó, valamint az alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal és az ezek felülvizsgálatára vonatkozó alkotmánybíróvási hatáskörrel foglalkozó szakirodalmi munkákban található meg.

Abban általános egyetértés van, hogy az Ár.-t az alkotmányozó hatalom fogadta el és az nem alkotmánymódosítás. A vélemények abban térnek el, hogy az Ár.-nak milyen jogforrási jelleget tulajdonítanak, és ahhoz milyen alkotmányjogi jogkövetkezményeket kapcsolnak. Lehetséges olyan érv is azonban, hogy az S) cikk és az 5. cikk ellentmond, ezért nem lehet tudni, hogy az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom fogadta-e el az Ár.-t. Ebből pedig az következik, hogy az AB nem dönthetett volna az ügyben.

Az Alaptörvény és az Ár. kapcsolatára vonatkozóan több változat merült fel:<sup>14</sup> 1) az Alaptörvény és az Ár. „egylényűsége”,<sup>15</sup> 2) az Ár. független, alkotmányi szintű jogforrás, 3) az Ár. független, alkotmányi szintű jogforrás és az Alaptörvénnyel együtt alkotja az „alkotmányt”, 4) az Ár. a sarkalatos törvényekkel együtt kettőzi meg az Alaptörvényt; 5) illetve az, hogy az Ár.-nak nincsen alkotmányi státusa. Az ABH ennek az utolsónak egy változatát tette magáévá azzal, hogy 6) bizonytalan

<sup>14</sup> Ezek közül hármat (egylényűség; Ár. független, alkotmányi szintű jogforrás; Ár.-nak nincsen alkotmányi státusa) összegez: CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről* (Budapest: Gondolat 2012) 146–155.

<sup>15</sup> Az Alaptörvény és az Ár. „egylényűsége” arra utal, hogy az Ár. az Alaptörvény része, ami azonban – figyelemmel két dokumentum létezésére – senki által nem képviselt álláspont.

jogforrású státuszt adott az Ár.-nak. Ugyanakkor, az AB hatáskör-megállapításának alapvető feltétele annak vizsgálata, hogy létezik-e olyan jogforrás, amit a testület felülvizsgálhat. Az Ár. az 5. cikk alapján jött létre, ami sem nem alkotmány-módosítás, sem nem jogszabály. Ha egy „különleges” vagy bizonytalan jogforrású norma keletkezik, akkor az nem értelmezhető a T) cikk keretén belül, vagyis nem jogszabály, ezért az AB nem vizsgálhatja. Hasonló kiindulással az is levezethető, hogy az AB új jogforrástípust kreált a T) cikkbe, mégpedig az Ár.-t.<sup>16</sup> Ha ezt az álláspontot elfogadjuk, akkor azt is be kell látnunk, hogy az AB informális alkotmánymódosítást<sup>17</sup> végzett.

Az Alaptörvény és az Ár. „egylényűsége” arra utal, hogy az Ár. az Alaptörvény része. Ez azonban – figyelemmel két dokumentum létezésére – általában elvetett álláspont, kivéve néhány, a határozathoz kapcsolt különvéleményben, melyekben az jelenik meg, hogy az Ár. „vitathatatlanul” az Alaptörvény része, különösen az első alaptörvény-módosítás óta.<sup>18</sup>

Az Ár. független, alkotmányi szintű jogforrásként jelenik meg más különvéleményekben, amelyek emiatt az Alkotmánybíróságot hatáskörtúllépéssel vádolják. Szerintük az AB legfeljebb jelezhetne volna, de annak feloldására csak magának az alkotmányozónak lett volna lehetősége.<sup>19</sup>

Megjelenik olyan vélemény<sup>20</sup> is, amely szerint mindkét dokumentumot – azaz az Alaptörvényt és az Ár.-t is az alkotmányozó hatalom – mint elméletileg jogi szempontból korlátozhatatlan eredeti hatalom – hozta létre. Ez az érvelés az alaptörvényi szövegből, az első alaptörvény-módosításból, az Ár. elfogadásának körülményeiből, illetve annak szerkezetéből és az egyes alaptörvényi rendelkezéseket kiegészítő tartalmú szabályaiból<sup>21</sup> indul ki. Ebből következően pedig, formális értelemben, Magyarországnak két „alkotmánya” keletkezett, amelyek együttese – tartalmi szempontból – jelentette az „egységes Alaptörvényt” (posztulátum). Emiatt pedig az Alkotmánybíróságnak nem lett volna hatásköre az Ár. felülvizsgálatára. Ez a gondolatmenet a határozat jogdogmatikai elemzését összekapcsolja az alkotmányozási folyamat és az akkori (és a mostani) kétharmados többség alkotmány-

<sup>16</sup> ERDŐS Csaba: „Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabály-fogalmával kapcsolatban” in SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (Győr: Universitas-Győr 2013) 137.

<sup>17</sup> Erről bővebben lásd DRINÓCZI Tímea: *Informális alkotmánymódosítás alkotmányértelmezéssel. Az alkotmánybíráskodás és a kormányzás összehasonlító és alkotmánytani elemzése* (Budapest: Ludovika 2020).

<sup>18</sup> Dienes-Oehm Egon és Lenkovic Barnabás alkotmánybírók különvéleménye.

<sup>19</sup> Szalay Péter és Szívós Mária alkotmánybírók különvéleménye.

<sup>20</sup> DRINÓCZI (17. lj.) 221. és köv.

<sup>21</sup> Ezeknek a szabályoknak a jelentős része tartalmi alkotmányossági szempontból lerontotta az alaptörvényi szabályok tartalmát, azaz az alapjogi védelmi kört csökkentette, az alapjogvédelmi intézményrendszer működését nehezebbé tette stb. Az Alaptörvény – a maga sajátos, nem inkluzív előkészítésével és elfogadásával, illetve számos helyen a tartalmával (AB hatáskörcsökkentés) – már 2012-ben jelentős kritikákat váltott ki. Az Ár. az ilyen tartalmú alkotmányi rendelkezések mellett tartalmazott még megkérdőjelezhetőbb szabályokat, amelyek azonban tartalmilag illeszkedtek az adott alaptörvényi cikkekre.

politikájának értékelésével.<sup>22</sup> Ennek eredményeként fogalmazódik meg az, hogy „45/2012. (XII. 29.) AB határozatban látszik a többség erőlködése annak érdekében, hogy a politikai hatalom tényleges ellensúlyává váljon [...] az alkotmányellenes alkotmánymódosítások érdemi felülvizsgálatát igénylő krízishelyzetet az Alkotmánybíróság is felismerni látszott, de a reakció ekkor már elkésett, és a testület döntése lényegében sem alkotmánytani, sem alkotmányjogi szempontból nem igazolható. Szakmai szempontból a helyes döntést 2011-ben kellett volna meghoznia az Alkotmánybíróságnak – a fentebb jelzett elméleti megfontolások mentén –, és akkortól kezdve kellett volna az alkotmányellenesnek tűnő alkotmánymódosítások ellen fellépnie, és e gyakorlatához ragaszkodnia. Az Alkotmánybíróság magatartásának értékelésekor azonban nem hagyható figyelmen kívül az alkotmányozási folyamat, és az a veszély sem, hogy az új alkotmányos berendezkedést az alkotmányozó politikai többség esetleg az Alkotmánybíróság nélkül képzelte el kialakítani, amely eshetőség önmagában alkalmas arra, hogy a testület önkorlátozásához vezessen. A 2012. év végén az Alkotmánybíróság mintha egy rövid ideig »felébredt« volna, megmondta volna a magáét azért, hogy aztán visszacsússzon az önmaga által is választott tehetetlenség állapotába.”<sup>23</sup>

A határozat alkotmánypolitikai elemzéstől mentes értékelése az AB lehetőségeit is tágabban értékelheti. Az AB eszerint az Ár.-t az alkalmazhatóság szintjén félre tudta volna tenni, és így meg tudta volna semmisíteni az az alapján meghozott alacsonyabb szintű, de az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályokat.<sup>24</sup> Ez azonban csak akkor elfogadható magyarázat, ha az Ár.-t „csupán” független, alkotmányi szintű jogforrásként, azaz a 2) pont értelmében kezelik.

Az Alaptörvényre egy alulról, felülről és oldalról is nyitott alkotmányként is lehet tekinteni.<sup>25</sup> Az oldalról nyitottság azt jelenti, hogy az Ár. és a sarkalatos törvények által „az alkotmány mintegy megkettőződik, és – talán – a korábbiaknál is nagyobb mértékben tölti ki a »rendelkezésre álló teret«”<sup>26</sup> (lásd fent a 4) pontot).

## **5.2. AZ ÁTMENETI RENDELKEZÉSEK NEM TEKINTHETŐEK AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁNAK**

Különvéleményben jelent meg az, hogy az AB az Alaptörvény egységére hivatkozással nem semmisíthette volna meg az Ár.-t, mert az azt tartalmazó posztambulumnak nincs normatív ereje, az csupán „egyfajta emelkedett hangú alkotmányozói önreflexió”. Amíg például a preambulum alkalmazásáról az Alaptörvény az R)

<sup>22</sup> Az érvelés szempontjából ez amiatt szükséges, mert a körülmények figyelmen kívül hagyásával különösen 2010 és 2015 között nem kapható világos kép az alkotmánybírósgági gyakorlatról.

<sup>23</sup> DRINÓCZI (9. lj.) 224.

<sup>24</sup> CSINK – FRÖHLICH (14. lj.) 154.

<sup>25</sup> RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után* (Budapest: Patrocinium 2012) 101.

<sup>26</sup> RIXER (25. lj.) 102.

cikk (3) bekezdésében rendelkezik, a posztambulom ilyen jelentőséggel éppúgy nem bír, mint például a „Legyen béke, szabadság és egyetértés” ünnepélyes zárszava. A benne foglalt „egységes” kifejezésből egyébként sem következik inkorporációs követelmény, az Alaptörvény az alkotmánymódosítások vonatkozásában nem tartalmaz beépülési parancsot. Ha az alkotmányozónak lett volna ilyen célja, azt nyilván egyértelműen kifejezte volna. A kétes normatív státusú posztambulomból levezetett egységesség nem állítható szembe a Záró rendelkezések 5. pontjába foglalt „egyértelmű, konkrét és világos” szabállyal, amely az Ár.-t az Alaptörvény részének nyilvánítja. Az AB azonban ezt a rendelkezést egyszerűen negligálta, lényegében önkényesen szelektált az Alaptörvény rendelkezései között.<sup>27</sup> A posztulátum „egységes” szavát más vélemény szerint – figyelmen kívül kellett volna hagyni, mert az abból önkényesen levezetett beépülési parancs idegen az Alaptörvény szellemétől és szerkezetétől.<sup>28</sup>

### 5.3. AZ ALAPTÖRVÉNY TARTALMI ÉS SZERKEZETI KOHERENCIÁJA JOGÁLLAMI KÖVETELMÉNY

E jogállami követelményt két, egymásnak ellentmondó módon értékelték. Az egyik kiemelte az alkotmány egységének, zártságának és ellentmondás-mentességének fontosságát, és hangsúlyozta, hogy az inkorporáció követelménye ez utóbbi elvekből következő alkotmányos „parancs”. Ez pedig formai és tartalmi elvárásokat is támaszt az alkotmányozó hatalommal szemben. Az alkotmánymódosítások ugyanis „nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvény koherens rendszerében”, mert ha ez megtörténik, akkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányellenességet kellene megállapítania. Ez különösen akkor lenne indokolt, ha az alkotmányozó az AB által egyszer már alaptörvény-ellenesnek nyilvánított rendelkezést emel be az Alaptörvénybe. Az alkotmányossági felülvizsgálat ilyen irányú kiterjesztése lehetséges alkotmányfejlesztési irány lehetne.<sup>29</sup>

Más érvelési rendszer alapján azonban a formai és tartalmi egység megkövetelése az Alaptörvénytől (teljes tartalma egyetlen dokumentumban került rögzítésre), illetve a rendelkezéseinek koherenciáját, logikai zártsága és belső ellentmondás-mentessége követelménye „nem tűnik megalapozottnak”. Ennek az oka az az összehasonlító alkotmányjogi megfigyelés, hogy számos alkotmányos demokrácia írott alkotmánya nem egyetlen dokumentumban, hanem több alkotmánylevélben került megfogalmazásra. Ez a megoldás csak akkor veszélyezteti az alaptörvény egységes és ellentmondásmentes rendjét, ha az alkotmány különböző szövegekben megjelenő részei között kibékíthetetlen tartalmi-logikai ellentét áll fenn.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Balsai István alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>28</sup> Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>29</sup> Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>30</sup> SZENTE (8. lji.) 17.

#### 5.4. AZ ÁTMENETI RENDELKEZÉSEK FELHATALMAZÁST TÚLLÉPŐ SZABÁLYAI KÖZJOGILAG ÉRVÉNYTELENEK

Többen megkérdőjelezték azt, hogy az Alaptörvény és a Záró rendelkezéseknek az átmeneti rendelkezések megalkotására vonatkozó részei között felhatalmazó-felhatalmazotti viszony lenne.

Az egyik vélemény ezt amiatt vitatja, mert az Ár. elfogadásakor az Alaptörvény még nem is volt hatályban, „így értelemszerűen joghatás sem fűződhetett hozzá”.<sup>31</sup>

Az másik érvelés szerint az Ár. esetében ugyanazon alkotmányozó hatalom különböző akaratnyilvánításairól van szó, miután az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom megkülönböztetése az Alaptörvényből nem vezethető le.<sup>32</sup> Ebben az esetben inkább az alkotmányozó egyfajta „önkorlátozásáról” lehet beszélni, amely azonban tartalmában és eljárását tekintve is köti az alkotmányozót. „Az alkotmányozó az önmaga számára megszabott, az Alaptörvényben rögzített eljárási kereteket lépte túl, s ezáltal megsértette az Alaptörvényben rögzített maga alkotta eljárás szabályait” azokban az esetekben, amelyekben nem átmeneti jellegű szabályokat alkotott, hanem olyan egyéb tárgyakat szabályozott, amelyeket rendes alaptörvény-módosítási eljárásban kellett volna megtennie. Ebben az összefüggésben fontos szerepe lehet az AB ún. szignalizációs alkotmányvédelmi feladatának,<sup>33</sup> amennyiben az alkotmánytani szemszögből egyetemes támogatást nyerhetne.<sup>34</sup> Ez azt jelentené, hogy az AB felhívhatja az alkotmányozó figyelmét az alkotmányon belüli esetleges ellentmondásokra, koherenciazavarokra, illetve ezzel kapcsolatos követelményeket is megfogalmazhatna. Ha az alkotmányozó egy korábban az AB által már alkotmányellenesnek minősített rendelkezést illeszt az alkotmányba, az továbbra is alkotmányellenes marad mindaddig, amíg nem változtat azon az eredeti alaptörvényi rendelkezésen, amelyre alapozva az AB az alaptörvény-ellenességet kimondta.

#### 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

„2010 óta az Alkotmánybíróság folyamatosan hangsúlyozza hatáskörének korlátozottságát az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát illetően, ám minden vonatkozó határozatában messzemenő következtetésekre okot adó – *obiter dictum* – állításokat tett az alkotmánymódosító hatalom alkotmányos korlátaira vonatkozóan,

<sup>31</sup> Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>32</sup> Holló András alkotmánybíró párhuzamos véleménye.

<sup>33</sup> Holló András alkotmánybíró a 61/2011. (VII. 13.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában összegzi a szignalizációs alkotmányvédelem megnyilvánulási formáit. Lásd továbbá Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolását és Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleményét a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz.

<sup>34</sup> Erről lásd DRINÓCZI (9. l.) 240–244.

illetve saját kompetenciájának, és az alkotmányos értelmezés jelentőségének hangsúlyozása érdekében.”<sup>35</sup>

Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiről szóló határozatban megnyilvánuló – az alkotmánymódosításokkal szembeni követelmények megfogalmazása, amely mind az alkotmányozó, mind az alkotmánymódosító hatalmat köti, illetve az impliciten jelen lévő jogkövetkezmény – jogfejlesztésnek gátat szabott az Alaptörvény negyedik módosítása, amely kifejezetten megállapította az AB hatáskörét az alkotmánymódosítások formai felülvizsgálatára, kizárva így az érdemi vizsgálat lehetőségét. Ennek a módosításnak a vizsgálatát végezte el a 12/2013. (V. 24.) AB határozat.

A 12/2013. (V. 24.) AB határozatban az AB kimondta, hogy az adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékekre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az AB általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.<sup>36</sup>

Az ebben a határozatban megnyilvánuló újabb jogfejlesztésnek – az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom tartalmi és formai korlátozása – az identitáskontrollra vonatkozó 22/2016. (XII. 5.) AB határozat vetett véget. Ez a határozat, majd a nyomában járó hetedik alaptörvény-módosítás ugyanis a korábbi európai értékek iránti elkötelezettséget felcserélte a nemzeti szuverenitás és az ahhoz kötődő identitás priorizálásával.<sup>37</sup>

## 7. IRODALOM

BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben?” *Állam- és Jogtudomány* 2016/3. 35–63.

CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről* (Budapest: Gondolat 2012).

DRINÓCZI Tímea: *Alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata 21. században* (Budapest: MTA TK JTI 2017).

DRINÓCZI Tímea: *Informális alkotmánymódosítás alkotmányértelmezéssel.*

*Az alkotmánybíráskodás és a kormányzás összehasonlító és alkotmánytani elemzése* (Budapest: Ludovika 2020).

<sup>35</sup> BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben?” *Állam- és Jogtudomány* 2016/3. 58.

<sup>36</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [48].

<sup>37</sup> DRINÓCZI (9. lj.) 223–226.



- ERDŐS Csaba: „Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabály-fogalmával kapcsolatban” in SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (Győr: Universitas-Győr 2013) 134–147.
- RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után* (Budapest: Patrocinium 2012).
- SZENTE Zoltán: „Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai: 45/2012. (XII. 29.) AB határozat” *Jogesetek Magyarázata* 2013/2. 11–21.



DELI GERGELY\*

## **4/2013. (II. 21.) AB HATÁROZAT – ÖTÁGÚ VÖRÖSCSILLAG**

**Az ötágú vöröscsillag használatát általában büntető, a jelképhasználat célját, módját, illetve eredményét figyelembe nem vevő büntetőjogi szabályozás korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát.**

Az Alkotmánybíróság az első, tiltott jelképekről szóló határozatában már vizsgálta az önkényuralmi jelképek használatának tényállását és alkotmányosnak találta azt. Ezzel szemben a vöröscsillag határozat alkotmányellenesnek ítélte az ötágú vöröscsillag használatát általában büntető, a jelképhasználat célját, módját, illetve eredményét figyelembe nem vevő büntetőjogi szabályozást.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (régai Btk.) 269/B. § (1) bekezdése alapesetben vétségként büntetni rendelte egyes önkényuralmi jelképek használatát. A szabály a horogkereszttel, az SS-jelvényvel, a nyilaskeresszel, a sarló-kalapáccsal és az ötágú vöröscsillaggal vagy ezeket ábrázoló jelképekkel kapcsolatos elkövetési magatartásokat (terjesztés, nagy nyilvánosság előtti használat, közszemlére tétel) foglalt magába. A büntethetőség alól csak az ismeretterjesztő, oktatási, tudományos, művészeti célú használat vagy a történelem, illetve a jelenkor eseményeiről szóló tájékoztatás, valamint az államok hatályban lévő hivatalos jelképei képeztek kivételt.

A büntetőjogi tényállás létrehozásának alapját képező történelmi helyzetről a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 1993. évi XLV. törvény preambulumból értesülhetünk. Eszerint az érintett jelképeket használó kormányzati rendszerek Európában és Magyarországon a hatalmat erősz-

\* Egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar; főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

kos úton szerezték meg, azt kizárólagosan birtokolták, semmibe vették az emberi jogokat, és a magyar állampolgárok tömeges kiirtásához vezettek. Ezen tények alapján a jogalkotó e rendszereket diktatúráknak bélyegezte, és az általuk propagált politikai eszméket szélsőségesnek minősítette. A jogalkotó a törvénymódosítás során két további indokot is megnevezett. Egyrészt a módosító törvény preambulum szerint a diktatórikus rendszerek jelképeinek használata fájó sebeket szaggat fel, illetve a különböző szélsőséges (fasiszta és bolsevista) szimbólumok továbbélése, újrafelhasználása felháborítja, jogos érzékenységében sérti a társadalom jelentős részét. Másrészt a törvényjavaslat indokolása szerint a felsorolt cselekmények rontják Magyarország nemzetközi hírnevét is.

Az Alkotmánybíróság a 14/2000. (V. 12.) AB határozatában (első, tiltott jelképekről szóló ítélet) már foglalkozott a Btk. kifogásolt szakaszával. E döntés indokolása végeredményben öt, egymást erősítő érveléssel támasztotta alá azon ítéletét, hogy a Btk. fenti passzusa alkotmányos. Egyrészt úgy vélte, hogy a tiltott jelképekkel kapcsolatos magatartások egyszerre sértik a köznyugalmat és a demokrácia értékei mellett elkötelezett közösség méltóságát. Másrészt álláspontja szerint azon történelmi előzmények, amelyeket e jelképek kifejeznek, hatásukat a döntéshozatal időpontjában is kifejtették. Harmadrészt úgy vélte, hogy a korlátozás nyomós társadalmi szükségletet elégít ki. Negyedrészt a büntetőjog eszközrendszerén kívül nem látott egyéb hatékony eszközt a represszióval elérni kívánt cél megvalósítására. Végül, ötödrészt, megállapította, hogy Németországban, mint hazánkkal összehasonlítható történelmi országban is hasonlóképp büntetik az érintett cselekményeket. Az első három érv a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozásának szükségességét, az utolsó kettő pedig arányosságát volt hivatott alátámasztani.

Az első, a tiltott jelképekről szóló ítélet szerint az önkényuralmi rendszerek emléke még elevenen él a közösségi emlékezetben. Azaz érdekes módon éppen azt a narratívát követte, amelyet az Alaptörvény fogalmaz meg: „Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.” A többségi vélemény egy társadalmi csoport (a demokrácia értékei mellett elkötelezett személyek) minden tagja értékítéletének artikulálására vállalkozott annak megállapításakor, hogy „a szóban lévő jelképeknek minden korlátozás nélküli, nyilvános, szabad használata [...] a demokrácia értékei mellett elkötelezett minden személyt súlyosan sért, és különösen sérti a náciizmus és a kommunizmus üldözötteit”. A testület álláspontját a többségi elv alkalmazása mellett azzal erősítette, hogy e kiemelt közösség és az üldözöttek között értékazonosságot tételezett.

A többségi állásponttal szemben csupán egy figyelmeztető különvélemény artikulált alternatív történelmi narratívát. Kukorelli István alkotmánybíró úgy vélte, hogy „[a többségi] határozat szerint Magyarország sajátos történelmi múltja szükségessé tesz alapjogbeli korlátozásokat, így a történelmi körülményekkel indokolható az is, hogy az állam büntetéssel fenyegeti az önkényuralmi jelképek használó-

it. Magyarország huszadik századi történelme, a náci és a kommunista rémtettek emléke ennek éppen az ellenkezőjét indokolhatja: a véleményszabadság a demokrácia egyik legfőbb védelmezője, ezért maga is különleges védelmet érdemel. Az alkotmányos demokráciát többek között az különbözteti meg a diktatórikus rendszerektől, hogy tág teret biztosít a szabad szólásnak, s ezzel segíti elő a demokratikus közvélemény kialakulását. A szólásszabadság korlátozásával sehol sem sikerült megfékezni a totalitárius eszmék terjedését, ahol pedig az antidemokratikus erők hatalomra kerültek, nem a véleményszabadság segítette őket uralomra. Ez a jellemző a magyar történelemre, a politikai kultúrára, a választópolgári magatartásra is: Magyarországon szabad választásokon szélsőséges politikai erők sohasem kerültek hatalomra. A fasiszta vagy a kommunista diktatúrák a 20. századi magyar történelemben akkor jöttek létre, amikor az ország idegen katonai megszállás alatt állt.”

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága (EJEB) gyakorlata szerint annak eldöntésében, hogy egy adott államban mi tekinthető demokratikus értelemben a véleménynyilvánítás szükséges korlátozásának, az adott országok amiatt rendelkeznek viszonylag nagy szabadsággal, mert az adott történelmi helyzetek eltérők lehetnek.

A 25390/94. sz. Rekvényi kontra Magyarország ügyben, amelynek tárgya a rendőrök politikai tevékenységének, a politikai vitához fűződő szabadságának korlátozása volt, 1999. május 20-án hozott ítéletében az EJEB például úgy ítélte meg: „az a célkitűzés, hogy a rendőrségnek a társadalomban betöltött kritikus szerepe ne kompromittálódjék tagjai politikai semlegességének gyengülése miatt, olyan célkitűzés, amely összeegyeztethető a demokratikus elvekkel. Ez a célkitűzés különleges történelmi jelentőségre tesz szert Magyarországon, az országnak a korábbi totalitárius berendezkedése miatt, ahol az állam nagymértékben támaszkodott rendőrségének az uralkodó párt iránti közvetlen elkötelezettségére.” Az EJEB itt végeredményben elismerte, hogy egy országban a „szükségképpen” uralkodó, azaz nyomós társadalmi szükségletet kielégítő, az önkényuralmi rendszereket elítélő történelmi közmegegyezés mint nyomós társadalmi szükséglet befolyásolhatja annak jogrendjét abban az esetben, ha ez a konszenzus a múlt negatív tapasztalatai következtében alakult ki.

Az EJEB a 33629/06. sz. Vajnai kontra Magyarország ügyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kérelmező véleménynyilvánítás szabadságába törént beavatkozás nem igazolható az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdése alapján. Személyek elítélése pusztán amiatt, hogy vöröscsillagot viselt, nem tekinthető „nyomós társadalmi szükséglet”-re adott válasznak, továbbá a kérelmező magatartását szankcionáló intézkedés (próbára bocsátás) ugyan relative enyhe volt, de a legsúlyosabb következményekkel járó büntetőjog szférájába tartozik. Ezért

a szankció nem volt arányos az elérni kívánt törvényes céllal. Az EJEB úgy vélte, hogy a jogsértés megállapítása önmagában megfelelő igazságos elégtételt nyújt mindazon nemvagyoni kárért, amelyet a kérelmező elszenvedhetett. Ebben az ügyben az EJEB nem minősítette a kérelmet az Egyezmény 17. cikke alá tartozónak, mivel álláspontja szerint nem volt igazolható, hogy a vöröscsillag viselése az „önkényuralmi csoportokat” szolgáló totalitárius elnyomás igazolásának vagy népszerűsítésének szándékával történt. A Rekvényi kontra Magyarország ügytől<sup>1</sup> eltérően az EJEB úgy ítélte meg, hogy az ország stabil demokráciának tekinthető annak következtében, hogy két évtized telt el a pluralis társadalomtól történő átalakulás óta. Jelen helyzetben már nem lehet arra hivatkozni, hogy a demokráciába való átmenet specifikus körülményei indokolnák a korlátozást. Álláspontja szerint nincs arra utaló bizonyíték, hogy jelenleg fennállna a veszélye a kommunista diktatúra valamely politikai mozgalom vagy párt általi visszaállításának.<sup>2</sup>

Az EJEB elismerte, hogy a kommunizmussal összekapcsolódó történelmi események, az ilyen szimbólumok viselése fájdalmat okoznak az áldozatoknak és családtagjaiknak, azonban úgy vélte, hogy az ilyen érzések önmagukban nem elegendőek a szólásszabadság korlátozásához.<sup>3</sup> Az EJEB ítéletében továbbra is fenntartotta, hogy az államok széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozhatósága terén, azonban nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy meddig terjedhet ez a mérlegelési jogkör a politikusok véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása esetén. Álláspontja szerint a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásakor – különösen politikai szónoklatok esetén – a legnagyobb fokú óvatosságot kell tanúsítani, azt csak egyértelmű, nyomós és kifejezett társadalmi szükséglet igazolhatja. Ezt fokozottan figyelembe kell venni olyan esetekben, amikor többértelmű szimbólumokról van szó, mert az ilyen szimbólumok tiltása adott esetben a szimbólumok olyan kontextusban történő használatát is korlátozza, amely esetekben a korlátozás nem igazolható.<sup>4</sup>

Az EJEB álláspontja szerint a vöröscsillag nem tekinthető kizárólag a kommunizmust reprezentáló jelképnek, mivel az továbbra is a nemzetközi munkásmozgalom, valamint egyes törvényes politikai pártok szimbóluma is. Az EJEB ezenkívül úgy vélte, hogy a vöröscsillag viselése nem jelenti kizárólag az önkényuralmi eszmékkel való azonosulást. Ennek fényében úgy ítélte meg, hogy a Btk. 269/B. §-ában foglalt tiltás túlságosan széleskörű, mert olyan tevékenységekre és eszmékre is kiterjed, amelyek egyértelműen az Egyezmény 10. cikkének védelme alá esnek. Az EJEB véleménye szerint egy pusztán spekulatív veszélynek a demokráciát védő preventív intézkedésként történő visszaszorítása nem tekinthető „nyomós társadalmi szükségletnek”.

<sup>1</sup> Rekvényi v. Hungary [GC], no. 25390/94, §§ 44–50, ECHR 1999-III.

<sup>2</sup> Vajnai v. Hungary, no. 33629/06, §§ 48–49, ECHR 2008.

<sup>3</sup> Vajnai v. Hungary, no. 33629/06, § 57, ECHR 2008.

<sup>4</sup> Vajnai v. Hungary, no. 33629/06, § 51, ECHR 2008.

Az EJEB emellett kifogásolta, hogy a Btk. vitatott rendelkezése nem kívánja meg annak bizonyítását, hogy az önkényuralmi jelkép tényleges használata valóban önkényuralmi propagandának minősül, amely szintén alátámasztja a tényállás elfogadhatatlanul széleskörű jellegét.<sup>5</sup>

Az EJEB a 2011. november 3-án 29.459/10. számmal Fratanoló kontra Magyarország ügyben hozott ítéletében összefoglalta és fenntartotta a Vajnai-ügyben tett megállapításait.<sup>6</sup> Az EJEB 2012. július 24-én a 40.712/08. sz. Fáber kontra Magyarország ügyben hozott ítéletében is megerősítette a Vajnai ügyben kifejtett álláspontját, miszerint ha egy szimbólumnak több jelentése van, akkor csak részletes vizsgálat során lehet megállapítani, hogy mely jelentéssel összefüggő kijelentések tartoznak az Egyezmény 10. cikkének védelme alá, amelyek még tolerálhatók egy demokratikus társadalomban.<sup>7</sup> A konkrét ügyben az Árpád-sávós zászló egyrészt mint történelmi szimbólum, másrészt mint a nyilaskeresztes rendszer jelképe merült fel.

Az EJEB azt is elismeri, hogy az ilyen szimbólumokkal kapcsolatos kifejezések nem tekinthetők egyformán megengedettnek bármely helyen és időben. A Magyarországhoz hasonló történelmi tapasztalatokkal bíró országokban, az áldozatokra való emlékezés jogának, valamint a rokonaik kegyeleti jogának védelme igényelhet beavatkozást a szólásszabadság jogába is, és az legitim lehet, ha egy egyébként védelmet élvező kifejezés különös helyen és időben egyértelműen megváltoztatja egy bizonyos kitétel jelentését.<sup>8</sup> Hasonló megfontolások vonatkoznak az olyan megnyilatkozásokra, amelyek az adott helyen és az adott időben a háborús bűncselekmények, az emberiség elleni bűncselekmények vagy a népirtás dicsőítésének minősülnek.<sup>9</sup>

Röviden érdemes kitérnünk a német szabályozásra, hiszen arra az első, tiltott jelképekről szóló ítélet indoklásában kifejezetten hivatkozott. Németországban a büntető törvénykönyv (StGB) nem tartalmaz a magyar szabályozáshoz hasonló taxatív felsorolást a tiltott jelképek vonatkozásában. A StGB 86a. §-a az alkotmányellenesnek minősített szervezetek (pártok, egyesületek) jelképeinek terjesztését és nyilvános használatát tiltja. A tényállás definiálja, hogy jelképnek minősül különösen a zászló, a jelvény, az egyenruha, a jelszó, az üdvözlési forma, valamint az ezekhez hasonló kifejezések. A tilalom alóli kivételt jelent, ha a jelképek terjesztése vagy nyilvános használata művészeti, tudományos, oktatási-kutatási, ismeretterjesztési vagy alkotmányellenes törekvések elleni védelmi célból történik. A törvény tartalmaz egy olyan kitévelt is, miszerint ha a cselekmény társadalomra veszélyessége csekély, akkor a bíróság eltekinthet a büntetés alkalmazásától. A német szabályozás tehát a tilalmat nem úgy határozta meg, hogy a nevesített politikai rendszerekhez kötődő jelképek használatát tilalmazta, hanem azt az alkotmányellenesnek

<sup>5</sup> Vajnai v. Hungary, no. 33629/06, §§ 52–56, ECHR 2008.

<sup>6</sup> Fratanoló v. Hungary, Judgment of 3 November 2011, no. 29459/10.

<sup>7</sup> Fáber v. Hungary, Judgment of 24 July 2012, § 54, no. 40721/08.

<sup>8</sup> Fáber v. Hungary, Judgment of 24 July 2012, § 58, no. 40721/08.

<sup>9</sup> Garaudy v. France, Decision of 24 June 2003, no. 65831/01, ECHR 2003-IX.

nyilvánított szervezetek vonatkozásában rögzítette. Ennek alapján nem lehet nyilvánosan használni és terjeszteni a nemzetiszocialista jelképeket Németországban, a vöröscsillag azonban nem tilalmazott, mert az több törvényes szervezet jelképe. A német Szövetségi Alkotmánybíróság vizsgálta a kérdéses szakasz alkotmányosságát, és azt nem találta a német Alaptörvénybe ütközőnek.<sup>10</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozót a Pesti Központi Kerületi Bíróság 16.B.21/571/2004/5. számú, a Fővárosi Bíróság 25.Bf.7262/2007/6. számú, valamint a Legfelsőbb Bíróság Bfv. II.37/2011/5. számú határozatában önkényuralmi jelkép vétsége miatt elmarasztalta. A Legfelsőbb Bíróság határozatában utalt arra is, hogy a vonatkozó strasbourgi ítélet nem helyezte hatályon kívül a Btk. 269/B. §-át, ezért az továbbra is irányadó. Az indítványozó beadványában ennek alapján arra hivatkozott, hogy az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított jogának sérelme következett be. Kérte továbbá az érintett büntetőjogi tényállás „ötágú vöröscsillag” fordulatának megsemmisítését utólagos normakontroll keretében, mivel álláspontja szerint az sérti a véleménynyilvánítás szabadságát. Kifejtette, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés, az önkényuralmi jelképek használata büntetőjogi tényállás olyan szimbólumok terjesztését, nagy nyilvánosság előtti használatát és közszemlére téételét rendeli büntetni, amelyek alapvető emberi jogokat sértő politikai diktatúrák jelképei voltak. Véleménye szerint azonban az ötágú vöröscsillag összetett jelkép, amelynek többféle jelentése van, ugyanis a munkásmozgalom eszméinek kifejezésére is használják, illetve a fasiszmus elleni küzdelmet is szimbolizálja. Álláspontja szerint a vöröscsillag éppen ezen a ponton állítható szembe a horogkereszttel, mert ez utóbbi mindenki számára egyértelműen a náci ideológiát és rendszert jelenti. Ezért, vélte, nem tartható az az érv, hogy „a politikai véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása a demokrácia megszilárdításának és fenntartásának biztosítása végett szükséges”.

### 4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

Az AB megállapította, hogy az ötágú vöröscsillag használatát általános jelleggel szankcionáló szabály alaptörvény-ellenes, ezért azt a jövőre nézve (*pro futuro*) 2013. április 30-ával megsemmisítette.

<sup>10</sup> 1 BvR 680/86 vom 3. 4. 1990; 1 BvR 204/03 vom 23. 3. 2006; 1 BvR 150/03 vom 1. 6. 2006; 2 BvR 2202/08 vom 18. 5. 2009.

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az EJEB ítélete, amely az AB által vizsgált jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben tartalmaz megállapításokat, olyan jogilag jelentős új körülményt jelent, amely szükségessé teszi az ismételt alkotmányossági vizsgálat lefolytatását [Abtv. 31. § (1) bekezdés].**

Amennyiben az AB alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányos 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. Az AB korábbi gyakorlata szerint egy kérdés csak akkor minősül ítélt dolognak, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő.<sup>11</sup>

Az ítélt dolog azonban az AB relatív korlátja. Az AB számára is indokolt meghagyni annak lehetőségét, hogy a változó körülményekre tekintettel ugyanabban az alkotmányossági összefüggésben új vagy más indokot találva ismételt alkotmányossági vizsgálatot folytathasson le. Ezt maga a törvényi szabályozás is biztosítja azáltal, hogy kivételt enged az ítélt dolog szabálya alól abban az esetben, ha a körülmények – különösen a tény- és jogkérdések – alapvetően megváltoztak (Indokolás [17]).

Az AB már korábban döntött a Btk. 269/B. § alkotmányosságáról a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben. Az első, tiltott jelképekről szóló ítélet meghozatalát követően született meg azonban az EJEB fentebb már említett, szintén a jelen ügyben kifogásolt jogszabályhellyel kapcsolatos Vajnai kontra Magyarország ügyben hozott ítélete.

Az EJEB ítélete deklaratív, azaz nem jelenti közvetlenül a jogkérdések megváltozását, gyakorlata azonban segítséget nyújthat az alkotmányos – Alaptörvényben és nemzetközi egyezményben rögzített – alapjogok értelmezéséhez, tartalmuk és kiterjedésük meghatározásához. Mindezek figyelembevételével az AB megállapította, hogy az EJEB Vajnai kontra Magyarország ügyben hozott ítélete, amely a Btk. 269/B. §-a viszonylatában tartalmaz megállapításokat, olyan jogilag jelentős új körülményt és szempontot jelent, amely szükségessé teszi az ismételt alkotmányossági vizsgálat lefolytatását (Indokolás [19]–[20]).

Itt megjegyzendő, hogy a rendes bíróságoknak a hatályos magyar jog alapján kell elbírálniuk a cselekményeket akkor is, ha az ügy tárgya a strasbourgi ítélettel elbírált ügygel maradéktalanul megegyező tényállás. Az EJEB ítéleteinek a büntetőeljárásban történő direkt alkalmazására, azaz arra, hogy egy hazai ügyben egy,

<sup>11</sup> 1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.



de ugyanarra az ügyre alapított panasz tárgyában hozott strasbourgi ítéletet mint egészét alkalmazták, csak az eljárás jogerős befejezését követően, a felülvizsgálati eljárásban van lehetőség.

#### **4.2. ELVI TÉTEL 2.**

**Az önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi fenyegetettsége indokolt lehet, mert a 20. század szélsőséges politikai diktatúráihoz kötődő szimbólumaival összefüggő magatartások sérthetik az emberi méltóságot, és ellentétesek az Alaptörvényből levezethető alkotmányos értékrenddel (Alaptörvény II. cikk).**

Az Alaptörvény Nemzeti hitvallása egy új méltóságfelfogást vezetett be. Ennek értelmében az emberi lét alapja az emberi méltóság, azonban az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.<sup>12</sup>

Az AB e változásra határozatában kifejezetten nem reflektált, de lényegében ennek szellemében állapította meg, hogy az önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi fenyegetettsége indokolt lehet, mert a 20. század szélsőséges politikai diktatúráihoz kötődő szimbólumaival összefüggő magatartások egyrészt érzékenyen érinthetik, illetve sérthetik az emberi méltóságot, másrészt ellentétesek az Alaptörvényből levezethető alkotmányos értékrenddel (Indokolás [58]).

A jelképhasználat általános büntetendővé nyilvánítása azonban ahhoz vezethet, hogy olyan magatartások is büntetendők minősülnek, amelyek bűncselekményre nyilvánítása aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát. Az AB ugyanakkor kifejtette, hogy az alapjogok védelmében fennálló állami intézményvédelmi kötelezettség indokolhatja az arányos, azaz alkotmányosan indokolt módon történő állami beavatkozást. Az AB legitim célnak tekintette, hogy a törvényalkotó az emberi méltóság és az alkotmányos rend, illetve értékek védelmében büntetőjogi eszközökkel tiltsa azon magatartásokat, amelyek ezekkel ellentétesek (Indokolás [61]).

#### **4.3. ELVI TÉTEL 3.**

**Az Alaptörvény rendelkezéseiből fakadó követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása, melynek egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy mikor valósul meg büntetőjogilag szankcionált jogsértés, ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, IX. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (4) bekezdés].**

<sup>12</sup> Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás.



A diktatórikus rendszerekkel való azonosulást kifejező nézetek nyilvános megfogalmazása, terjesztése vagy hasonló célzatos magatartások büntetendővé nyilvánítása alkotmányosan elfogadható lehet, ha a büntetőjogi szabályozás kellően pontos, konkrét és meghatározott ahhoz, hogy az ne jelentsen aránytalan beavatkozást a véleménynyilvánítás szabadságába, illetve a tényállás a cél elérése érdekében a lehető legszűkebb körre vonatkozik.

A büntetőjog fontos alaptörvényi korlátja, hogy a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó fontos követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása, melynek egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy mikor valósul meg büntetőjogilag szankcionált jogsértés, ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről.<sup>13</sup>

A jelen ügyben azt kellett vizsgálnia az AB, hogy az önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi tényállása megfelel-e a büntetőjog alaptörvényi korlátainak, azaz a tényállás határozottan, körülhatároltan és világosan jelöli-e ki a büntetendő magatartások körét. A tényállás határozatlan volta ugyanis magában foglalhatja a véleménynyilvánításhoz való jog önkényes korlátozásának lehetőségét.

A jogalkotónak azonban pontos fogalommeghatározással és az önkényes jogalkalmazás ellen védő garanciákkal kell biztosítania a jogintézmény működését, ha a jogintézmény alapjog korlátozással jár. A diktatórikus rendszerekkel való azonosulást kifejező nézetek nyilvános megfogalmazása, terjesztése vagy hasonló célzatos magatartások büntetendővé nyilvánítása alkotmányosan elfogadható lehet, ha a büntetőjogi szabályozás kellően pontos, konkrét és meghatározott ahhoz, hogy az ne jelentsen aránytalan beavatkozást a véleménynyilvánítás szabadságába, illetve a tényállás a cél elérése érdekében a lehető legszűkebb körre vonatkozik. Az AB azonban megállapította, hogy a Btk. 269/B. § (1) bekezdése túl tágan határozza meg a büntetendő magatartások körét, mert nem differenciál, hanem a jelképhasználatot általában rendeli büntetni, jóllehet a célzat, az elkövetési módozat vagy a kiváltott eredmény figyelembevételével az egyes szimbólumok esetében elengedhetetlen lehet. A jelképhasználat általános büntetendővé nyilvánítása ahhoz vezet, hogy olyan magatartások is büntetendőnek minősülnek, amelyek bűncselekményé nyilvánítása aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát.

Az alkotmányos büntetőjogból, azaz a büntetőjog alaptörvényi korlátaiból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen, hanem valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni (Indokolás [62]).

<sup>13</sup> A korábbi alkotmánybírói gyakorlatból lásd ehhez: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 110–111.

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 Alaptörvényre visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges.

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**Az AB nagy jelentőséget tulajdonít annak, hogy az általa vizsgált kérdés megválaszolásához rendelkezésre áll-e olyan kialakult bírói gyakorlat, amely a jogalkalmazót a jogbiztonság érvényesüléséhez elengedhetetlenül szükséges mértékben segíti [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

Jelen esetben az AB azt állapította meg, hogy a Btk. 269/B. §-ával összefüggő szűk körű bírósági gyakorlat ellentmondásos. Vannak olyan bírósági döntések, amelyek a törvényi tényállási elemek megvalósulása esetén megállapítják a bűncselekmény elkövetését. Azonban számos ezzel ellentétes döntés is született, amely a törvényi tényállási elemek fennállása ellenére, a cselekmény önkényuralmi rendszerek propagálására irányuló célzata hiányában nem állapította meg a bűncselekmény elkövetését.

Nemcsak a túlzottan általánosan (elvontan) megfogalmazott jogszabályok sérítik a jogbiztonság elvét, hanem az is, ha a jogalkalmazói döntés jogszabályi kerekeit a jogalkotó egyáltalán nem, vagy olyan túlzottan tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést. A túl általánosan megfogalmazott szabályok ugyanúgy megnyitják az utat a szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt, mint mikor a jogalkotó a normavilágosságot sértő módon alkotja meg az alkalmazandó norma szövegét.<sup>14</sup>

Az AB álláspontja szerint a *pro futuro* megsemmisítés a jogbiztonságot szolgálja abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenesség kimondására úgy kerül sor, hogy az AB indokoltnak tartja az alaptörvény-ellenes jogszabály helyett új szabályozás megalkotását. Ha az alaptörvény-ellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés, a jövőbeni hatályú megsemmisítés indokolt.

<sup>14</sup> 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008, 886, 913.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS<sup>15</sup>

### 5.1. AZ ISMÉTELT ALKOTMÁNYOSSÁGI VIZSGÁLAT SZÜKSÉGESSÉGÉRŐL

Mint láttuk, az AB az EJEB vonatkozó gyakorlatát, különösen tekintettel a Vajnai kontra Magyarország ügyre, olyannak tekintette, amely elbizonytalanítja az egyébként sem egységes jogalkalmazást. Mindezt a körülmények olyan megváltozása-ként értékelte, amely miatt nem merül fel az ítélt dolog. Az EJEB döntések hozzájárultak ahhoz, hogy a tényállás értelmezése nem volt egyértelmű, és ez sértette a normavilágosság követelményét.

Az egyik különvélemény<sup>16</sup> szerint azonban a jelen ügyben érdemi vizsgálatnak nem lett volna helye, hiszen az indítványozó által támadott büntető törvényi tényállás alkotmányosságával kapcsolatos vizsgálatot – a panaszos által felvetett alkotmányos szempontok alapján, de az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek fényében is – az Alkotmánybíróság a 14/2000. (V. 12.) AB határozatában már lefolytatta, így ítélt dologról van szó. Annak, hogy az EJEB egy konkrét jogesetet az Emberi Jogi Egyezmény rendelkezéseivel összefüggésben miként ítél meg, nincs olyan természetű jelentősége, amely az AB alapjogi korlátozás megengedhetőségével és határaival kapcsolatos meghatározó súlyú döntésének újragondolását indokolná.

Egy alkotmányjogász ezzel szemben a határozat ítélt dologra vonatkozó passzusait úgy értelmezte,<sup>17</sup> hogy a Magyarország részéről egyezmény sértést megállapító strasbourggi döntés kiküszöbölheti a *res iudicatát*, sőt, az EJEB gyakorlata hatására az AB akár el is térhet a korábbi precedenstől. A strasbourggi ítélet önmagában ugyanakkor nem írja felül az AB gyakorlatát, és az Emberi Jogok Európai Egyezménye védelmi rendszere csupán minimumstandardnak tekinthető, amely nem erodálhatja a magasabb szintű tagállami védelmet.

### 5.2. AZ ÖNKÉNYURALMI JELKÉPEK HASZNÁLATÁNAK BÜNTETŐJOGI FENYEGETETTSÉGÉRŐL, AZ EMBERI MÉLTÓSÁG VÉDELMÉRŐL

Az első, tiltott jelképekről szóló ítélet meghozatalakor hatályos Alkotmány inkább az egyéni szabadságon alapuló emberi méltóságkonceptiót, a szabadságelvű méltóságnak nevezett felfogást követte. Az ötágú vöröscsillag határozat idején már az Alaptörvény alapján ítélkezett a taláros testület, amely a korábbival ellentétben

<sup>15</sup> A határozat megosztottságát jelzi, hogy ahhoz öt alkotmánybíró párhuzamos indokolást, öt alkotmánybíró pedig különvéleményt csatolt. Jogdogmatikai értékelés keretében ezek rövid ismertetése és a döntéssel kapcsolatos fontosabb szakirodalmi értékelések bemutatására az elvi tételek men-  
tén kerül sor.

<sup>16</sup> Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>17</sup> CHRONOWSKI Nóra: „Az első átfogó kézikönyv a nemzetközi jog hatásairól Magyarországon” *Közjogi Szemle* 2014/4. 66.

az emberi méltóság közösségi vagy értékelvű felfogásának talaján áll. Az első az emberi méltóságot mint formát védelmezte, a második emellett kiemelt bizonyos konkrét értéktartalmakat is.<sup>18</sup> Ennek ellenére a szabadságelvű Alkotmány alapján a véleménynyilvánítás korlátozását alkotmányosnak, az értékelvű Alaptörvény alapján pedig alaptörvény-ellenesnek nyilvánították. Ez az ellentmondás csak az eltérő történelmi narratívák figyelembevételével oldható fel.

Azaz meglepő módon az első, tiltott jelképekről szóló ítélet történelmi narratívája megegyezett az új Alaptörvény szemléletével, és alkotmányosnak találta a korlátozást. Ezzel szemben az új Alaptörvény alapján hozott, az ötágú vöröscsillagról szóló határozat alaptörvény-ellenesnek mondta ki azt, lényegében a szabadságelvű méltóságfelfogás alapján, amely inkább az Alkotmányra volt jellemző. E meglepő helyzet kulcsa, hogy az első, tiltott jelképekről szóló ítélet történelmi narratívája nem egyezett meg a keletkezésekor hatályos Alkotmány szabadságelvű méltóságfelfogásával, és az általa sugalmazott, megengedőbb történelmi narratívával sem. Az ötágú vöröscsillagról szóló határozatnak a korábbi Alkotmányéval egyező méltóságfelfogása szemben állt az akkor hatályos Alaptörvény méltóságfelfogásával, és erősebbnek bizonyult az Alaptörvény elítélő történelmi narratívájával szemben.<sup>19</sup>

Az egyik alkotmánybíró<sup>20</sup> szerint az Alaptörvény új alapra helyezte az individuumoknak biztosított alapvető jogok tartalmát. Az egyén csak a közösségben élve tud létezni, és ezért egyéni jogai gyakorlásában mindenkor biztosítani kell ön maga kiteljesítésén túl a közössége, nemzete fennmaradását is. Az egyes alapjogok védelme mindig a társadalmi közösség állapotának fényében biztosítható, így ezek változása egyes esetekben a csökkentést is indokolhatja, és ennek nem állhat ellen az AB az alapjogvédelmi szint csökkentési tilalmának deklarálásával.

Egy különvéleményben<sup>21</sup> kifejtésre került, hogy Magyarországnak a 20. századi történelme során mind a fasiszta, mind a kommunista diktatúra borzalmaiban része volt. Úgy vélte, hogy a magyar nemzet méltósága, a jelent illetően a társadalmi közösség méltósága, minden egyes áldozat kegyeleti méltósága, a túlélő hozzátartozók személyi méltósága, illetve a jövő generációk méltósága együttes és hatékony jogvédelme fontosabb, mint akár a szűken vett individuális méltóság, akár az absztrahált emberfogalom és az ahhoz kapcsolt absztrakt méltóság. A Btk. 269/B. § alapjogi szempontból nem „korlátozás”, hanem az adott alapjog (esetünkben a vélemény szabadság) „alkotmányos terjedelmének meghatározása”.<sup>22</sup> A véle-

<sup>18</sup> Ezzel ellentétes vélemény szerint az emberi méltóság nem volt üres fogalom, ld. legutóbb ZAKARIÁS Kinga: „Az emberi méltóság védelme” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 550.; ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírói gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 115–119.

<sup>19</sup> DELI Gergely: *Az eleven jog fájáról. Elmélet és történet a természetjog védelmében* (Budapest: MediuM 2018) 99–109.

<sup>20</sup> Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>21</sup> Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>22</sup> 538/G/2006. AB végzés, ABH 2009, 2876, 2883–2884.

mény bármely, a Btk. szabályába ütköző kinyilvánítása – mivel az több mint törvénsértő, a közösségek méltóságát, a túlélők emberi méltóságát és az áldozatok kegyeleti méltóságát is sérti – „nem kaphatja meg a szólásszabadság alkotmányos védelmének pajzsát”.<sup>23</sup>

Egy párhuzamos indokolás<sup>24</sup> azt hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény felváltotta az ideiglenesnek szánt Alkotmányt, és ez a jogállammá válás folyamatának befejezettségét jelenti. Alaptörvény alkotmányi szinten kívánja kinyilatkoztatni, hogy a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök nem évülnek el, ami az áldozatok leszármazói emberi méltóságát szolgáló erkölcsi elégtételnek tekinthető. Több mint két évtizeddel a diktatúrák megszűnését követően, egy megszilárdult jogállamban kétséges, hogy bármely jelkép pusztán használatát bűncselekménynek kellene minősíteni, feltéve, hogy az nem párosul más, társadalomra veszélyes büntetőjogi következménnyel fenyegetett cselekmény elkövetésével, illetőleg nem irányul mások méltóságának megsértésére.

### 5.3. A TÖRVÉNYHOZÓI AKARAT VILÁGOS KIFEJEZÉSRE JUTTATÁSÁRÓL

A döntést lényegében a jogbiztonságra alapozták, azonban a párhuzamos indokolásokból és a különvéleményekből is sejthető, hogy (legalább) néhány bírót az Alaptörvény által létrehozott új történeti narratíva vezérelt a szavazás alkalmával – bár eltérő módon és eltérő eredménnyel. Akadt például olyan bíró, aki az Alaptörvény létrejöttének történelmi tényével igazolta az Alkotmányban foglalt történelmi narratívától való eltérést: „Mindenekelőtt ki kell emelni önmagában azt a tényt, hogy az Alaptörvény felváltja az ideiglenesnek szánt Alkotmányt, ami egyúttal a jogállammá válás folyamatának befejezettségét is jelenti.” (Indokolás [100]).

A határozat indokolásában szereplő széles körű nemzetközi összehasonlítás fajsúlyos argumentummal nem szolgált. A külföldi megoldások között találtak több olyat, amely valamilyen formában korlátozza egyes önkényuralmi jelképek használatát (például német, szlovák, lett, litván és ukrán jogrendszerek), de olyanokat is, amelyek ilyen megszorítást nem ismernek (például a lengyel). Igaz ugyan, hogy a hasonló történelmi katalizmákon átesett kelet-európai országok többségében létezett a magyarhoz hasonló korlátozás, a lengyel példa azonban kellő óvatosságra intett. Ott a lengyel alkotmánybíróság 2011. július 19-én alkotmányellenesnek ítélte a korlátozást, a Vajnai kontra Magyarország ügyben hozott strasbourgi ítéletre is hivatkozva.

Volt olyan vélemény,<sup>25</sup> amely szerint a megsemmisítést a Btk. 269/B. §-ában foglalt szimbólumok használatának túlságosan tágan megadott tiltásával és ennek a

<sup>23</sup> 538/G/2006. AB végzés, ABH 2009, 2876, 2890.

<sup>24</sup> Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>25</sup> Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

véleménynyilvánítási szabadságot aránytalanul korlátozó hatásával kellett volna indokolni. Az alkotmányozó hatalom már az Alaptörvény nyilvánosságra hozott 4. módosításának tervezetével kinyilvánította, hogy büntetni akarja az önkényuralmi eszmék nyilvános népszerűsítését, ám ezt nem lehet úgy értelmezni, hogy a pusztán szimbólumhasználat önmagában, célzat nélkül is eléri az alaptörvényi védelem megszűnését.

#### 5.4. A BÍRÓI GYAKORLATRÓL

Az ötágú vöröscsillagról szóló határozat a jogszabály megsemmisítése mellett lényegében egyetlen érvet említett: a büntetőkódex rendelkezései nem kellően világosak és emiatt eltérő jogalkalmazási gyakorlat alakult ki, amely sérti a jogállamiság elvét.

Az egyik alkotmánybíró azért csatolt párhuzamos indokolást a határozathoz,<sup>26</sup> mert kívánatosnak tartotta volna, hogy a határozat többségi indokolása a jogalkalmazás, elsősorban a rendesbiróságok gyakorlatának orientálása céljából egyértelműen rögzítse azt a feltételt, amely szerint az egyébként tényállásszerű magatartás akkor igényel büntetőjogi beavatkozást, ha a jelképet a vonatkozó önkényuralmi rendszerrel összefüggésben, azzal azonosulva használják. Álláspontja szerint a szélsőséges eseteket kivéve csak a jogalkalmazó tud állást foglalni abban a kérdésben, vajon a fasiszta, náci jelzésekkel, vagy azokra emlékeztető szimbólumokkal kísért cselekvések – így például a köztársasági elnök hivatala előtti téren zászlóanya részvételével történő Magyar Gárda-avatás – olyan megzavarása-e a köznyugalomnak, amely már a fennálló alkotmányos rendet is veszélyezteti vagy az emberi méltósághoz való jog sérelmét okozza. Végül felhívta a figyelmet, hogy a *pro futuro* hatályú megsemmisítés miatt a törvényhozó joga és felelőssége eldönteni, hogy milyen tényállással rendeli szankcionálni az önkényuralmi jelképek használatát.

A többségi álláspontot azért is vitatták,<sup>27</sup> mert – ellentétben a határozatban kifejtettekkel – a Btk. 269/B. §-hoz kapcsolódó helyes (tehát az elkövető részéről egyfajta azonosulást mint tudattartamot is megkövetelő) joggyakorlat létezik, ezért annak a hiányára történő hivatkozással megsemmisíteni a támadott törvényi tényállást teljességgel szükségtelen. A *pro futuro* megsemmisítés hatályának túl közeli időpontjában pedig azt a kockázatot rejti, hogy – amennyiben a jogalkotó a rendelkezésre álló igen rövid idő alatt nem képes a szükséges kodifikációs munkát elvégezni – Magyarországot ellepik a külföldről érkező neonáci fiatalok, akik a nemzetiszocialista szimbólumok égése alatt fognak „ünnepelni” és tüntetni, mivel a hatályos magyar büntetőjog ezt immáron nem tiltja.

<sup>26</sup> Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>27</sup> Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye.

Egy másik alkotmánybíró pedig azzal nem értett egyet, hogy a határozat rendelkező részét a Btk. 269/B. §-át *pro futuro* hatállyal semmisíti meg.<sup>28</sup> A határozat olyan indoklás alapján jut erre a jogkövetkezésre, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett, a büntetőjog alkotmányosságára vonatkozó jogállami követelmények teljesülését vizsgálja. Ezzel szemben a támadott rendelkezés alkotmányosságát az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben kellett volna megítélnie. A Btk. 269/B. §-a a vélemény szabadságot alaptörvény-ellenesen korlátozza, ezért *ex nunc* hatállyal kellett volna megsemmisíteni.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az indítványozó, Vajnai Attila, a Magyarországi Munkáspárt 2006 elnöke a határozat elfogadása után kifejtette, hogy a támadott Btk.-beli tényállás elfogadása (1993) óta eltelt húsz év igazolta azokat a félelmeket, miszerint a magyar társadalmat végveszélybe sodorhatja, hogy az akkori és a későbbi hatalmak megpróbálták a „munkások, az elnyomottak, a kizsákmányoltak felszabadításának ideológiáját összemosni a fasizmussal és annak jelképeivel”.<sup>29</sup> Egyes kommentátorok üdvözölték,<sup>30</sup> hogy az AB elutasította ezt a szerintük kettős mércét tükröző megközelítést, és a határozat értelmében a többi önkényuralmi jelképnek is osztania kell a vöröscsillag jogi sorsát.

A határozat elfogadása után az Országgyűlés nem sokkal később immár alkotmányos módon alkotta újra a büntetőjogi tényállást. A Btk. új, 269/B. §-át az önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi szankcionálásáról szóló 2013. évi XLVIII. törvény 1. § (1) bekezdése iktatta be. A norma, figyelembe véve a *pro futuro* megsemmisítés határnapját, 2013. április 30-án lépett hatályba. A szabályt az új Btk., a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 335. §-a is megőrizte. Ennek értelmében csak az büntethető, aki a horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ötágú vöröscsillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet a „köznyugalom megzavarására alkalmas – különösen az önkényuralmi rendszerek áldozatainak emberi méltóságát vagy kegyeleti jogát sértő – módon” terjeszt, nagy nyilvánosság előtt használ vagy közszemlére tesz.

A későbbiekben a köznyelvben csak vöröscsillag határozatként elhíresült AB-döntésnek volt még egy különös utóélete a sajtóban csak lex Heinekenként aposztrofált törvénytervezet nyomán.<sup>31</sup> Ezen csak tervezett jogszabály értelmében a Btk.-t úgy módosították volna, hogy tilos hasznoszerzés céljából bármilyen önkényuralmi jel-

<sup>28</sup> Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>29</sup> Lásd Az Ab megsemmisítette az önkényuralmi jelképek használatát tiltó Btk. rendelkezést, MTI, 2013.02.20. <https://bit.ly/3tboFDM>

<sup>30</sup> Lásd BAKÓ Bea: Hordható lesz a vörös csillag és a horogkereszt?, <https://bit.ly/3laRTjf>

<sup>31</sup> Lásd a T/14441. számú törvényjavaslatot.



képpel – beleértve az ötágú vöröscsillagot is – ellátott árut vagy szolgáltatást értékesíteni. A jelképek kereskedelmi jellegű felhasználása esetén az elmarasztaláshoz a köznyugalom megzavarásának feltételét is kiiktatta volna az új tényállás. A tervezet megteremtette volna annak a lehetőségét is, hogy ha valaki bizonyítja, hogy az önkényuralmi jelkép használatához olyan különös méltánylást érdemlő magánérdeke fűződik, amely „az önkényuralmi jelkép által sértett társadalmi csoportok érzékenységét nem sérti”, és a jelkép használatától való tartózkodás súlyos és aránytalan érdeksérelmet jelent a számára, akkor – a kormány egyedi határozata alapján – továbbra is használhassa a jelképet, vagyis a saját bejegyzett védjegyét. Önmagában azonban az, hogy a kérelmező az önkényuralmi jelképet is tartalmazó védjegy jogosultja, nem minősül sem különös méltánylást érdemlő magánérdeknek, illetve – külön indokolás nélkül – nem jogosít az aránytalan érdeksérelmeire történő hivatkozásra sem. A tervezet 2017-ben többször napirendre került, az Európai Bizottság is foglalkozott a tiltással,<sup>32</sup> végül azonban elvetették a módosítást.

## 7. IRODALOM

KOLTAY András: „A Vajnai-ügy. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a vörös csillag viselésének büntethetőségéről” *Jogesetek Magyarázata* 2010/1. 77–82.

KÖRTVÉLYESI Zsolt: „A Legfelsőbb Bíróság ítélete a vörös csillag használatával kapcsolatos rendőri fellépésről és a strasbourgi mérce alkalmazásáról A rendészeti szemlélet és az alapjogi mérce” *Jogesetek Magyarázata* 2011/4. 26–33.

TÓTH J. Zoltán: „Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja? (A 4/2013. AB határozat előzményei, indokai és következményei, valamint az új Btk. szabályozás pozitívumai és fogyatékoságai)” *Jogelméleti Szemle* 2013/2. 178–195.

<sup>32</sup> A notifikációs eljárás száma: 2017/112/HU (Hungary).

**6/2013. (III. 1.) AB HATÁROZAT  
– EGYHÁZI JOGÁLLÁS**

**Az Alaptörvény VII. cikkéből és XV. cikkéből eredő alkotmányos követelmény, hogy az államnak a vallási közösségek önálló működését lehetővé tevő egyházi jogállást, valamint az egyházak számára hozzáférhető további jogosultságok megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz, illetve az adott jogosultsághoz igazodó, tárgyilagos és észszerű feltételek alapján, az Alaptörvény XXIV. cikkének, valamint XXVIII. cikkének megfelelő tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett kell biztosítania.**

Az egyházi jogállás határozat az Alaptörvény hatályba lépését követően első alkalommal értelmezte átfogó jelleggel az egyházak, vallásfelekezetek, vallási közösségek jogállására irányuló rendelkezéseket.

**1. ELŐZMÉNYEK**

Az egyházi jogállás határozat a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (Ehtv.) alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló indítványok nyomán született.<sup>1</sup> Az előzmények ugyanakkor az Alaptörvény, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény (Ehtv1.) elfogadásának időszakáig nyúlnak vissza, amelyek új alapokra helyezték az állam és az egyházak, vallásfelekezetek, vallási közösségek közjogi kapcsolatait.<sup>2</sup> A változásokat mindegyik az Alaptörvény Nemzeti hitvallásának vallási és világnézeti tekintetben elkötelezett – az állam vallási, világnézeti semlegessége elvétől eltávolodó – kijelentései vezették be. Az alkotmányozó hatalom – a magyar nemzet tagjai nevében – büszkeséggel emlékezett meg arról, hogy Szent István „hazánkat a keresz-

\* Tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar.

<sup>1</sup> Az Ehtv. jellemzéséhez lásd Uitz Renáta: „Hogy ki egyház és ki nem«. Látélet a magyar állam és az egyházak viszonyáról” *Fundamentum* 2011/3. 23–40.

<sup>2</sup> Az Ehtv1. értékeléséhez lásd Szathmáry Béla: „Fórum” *Fundamentum* 2011/3. 60–65.

tény Európa részévé tette”, elismerte „a kereszténység nemzetmegtartó szerepét”, továbbá kifejezte megbecsülését az ország különböző „vallási hagyományai” iránt.

Az Országgyűlés azt követően fogadta el 2011. július 12-én az Ehtv1.-et, hogy a parlament Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága zárószavazás előtti módosító indítványa felülírta a zárószavazásra váró, illetékes bizottsági, valamint általános és részletes vitán keresztüljutott egységes törvényjavaslatot. A zárószavazás előtti módosító indítvány intézménye a Hárszabály<sup>3</sup> szerint elsődlegesen a koherencia-zavar kiküszöbölését célozta, azaz az indítványnak azt kell előmozdítania, hogy a zárószavazásra váró törvényjavaslat összhangba kerüljön az Alkotmánnyal és a törvényekkel. Az Ehtv1. esetében azonban nem a koherencia-zavar elhárítása lebegett a jogalkotó előtt, hiszen a módosító indítvány nem az összhang megteremtését, hanem a zárószavazásra váró javaslat rendelkezéseinek az érdemi megváltoztatását célozta.

Az állam és az egyház alkotmányos kapcsolatait illetően az Ehtv1. kapcsán egy terminológiai jellegű változásra is rá kell mutatnunk. A rendszerváltás időszakától kezdve e kapcsolatrendszer megnevezése az „elválasztás” kifejezésen alapult. Az Alkotmány, az 1990. évi IV. törvény, az AB határozatai egyaránt ezt a kifejezést alkalmazták. Az Ehtv1. azonban – az Alaptörvény szóhasználatát alapul véve – ezt a kapcsolatrendszert másként nevezte meg: „Magyarországon az állam és az egyház különváltan működik.” A különvált működés rögzítését követően az Ehtv1. – egyoldalú kötelezettségvállalásként – leszögezte, hogy a közösségi célok érdekében az állam együttműködik az egyházzal.<sup>4</sup> Az Ehtv1. több helyütt is utalt a kooperáció lehetőségeire. A terminológia megváltozása egyúttal hangsúlyeltolódást is jelez, hiszen a korábbi szabályozástól eltérően az állam és az egyházak együttműködése alaptörvényi szintű elismerést kapott.

Az Ehtv1. szakított az 1990. évi IV. törvény megyei, illetve fővárosi bíróság általi – jellegében semleges – regisztrációs eljárásával, ehelyett kérelem alapján induló, mérlegését követő parlamenti szavazással – azaz politikai jellegű döntéssel – végződő nyilvántartásba vételi eljárást vezetett be. A regisztrációs eljárás nem vonatkozott azokra az Ehtv1. melléklete által *ex lege* elismert egyházakra,<sup>5</sup> amelyeket

<sup>3</sup> 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat.

<sup>4</sup> A különvált működés bölcselati értelmezéséhez lásd GÁBOR György: „A lelkiismereti szabadság államosítása” *Mozgó Világ* 2011/szeptember. 15–27. „Az elválasztás hagyományosan egyértelmű elvi szempontot és fogalmat takar, azt, ami a 19. század óta itthon és külföldön egyaránt az állam és az egyház kölcsönös függetlenségét, az állami szuverenitás és az egyházi autonómia elvét jelöli ki. Csak-hogy a »különvált« működés az eredeti jelentést tompítja, s az alapvet pusztán funkcionális elvvé szűkíti. A különvált működés, akár egy több irodát foglalkoztató nagyvállalatnál, mondjuk, a tervező iroda és a kivitelező iroda különvált működésére utal, ám a vállalati vezetés magasabb szintjén és pozíciójában a két különvált funkció értelemszerűen és természetes módon összetalálkozik.” Uo. 22.

<sup>5</sup> A 2011. évi C. törvény által elismert egyházak: 1. Magyar Katolikus Egyház; 2. Magyarországi Református Egyház; 3. Magyarországi Evangélikus Egyház; 4–6. Zsidó vallásfelekezetek: Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Statusquo Ante), Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség; 7–11. Ortodox Egyház: Budai Szerb Ortodox Egyházmegye, Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus – Magyarországi Ortodox Exarchátus, Magyarországi Bolgár Ortodox Egyház, Magyarországi Román Ortodox Egyházmegye, Orosz

az egyházakkal való kapcsolattartásért felelős miniszter vett nyilvántartásba. A vallási tevékenységet végző, egyesületté átminősített vallási közösségek<sup>6</sup> esetében a nyilvántartásba vételre irányuló kérelem illetékes miniszterhez történő benyújtására csak az Ehtv1. által megállapított feltételek megéléte esetén kerülhetett sor. A kérelmet, egyebek mellett, abban az esetben nyújthatták be, ha a legalább húszévi hazai működést felmutató egyesület elsődlegesen vallási tevékenységet végzett, vallási „tanításának lényegét tartalmazó hitvallással és rituással rendelkezik”, továbbá mellékelni kellett a „tanításának lényegét tartalmazó hitvallását, vagy legfőbb vallási tanainak összefoglalását”, valamint a kérelemhez csatolni kellett „legalább ezer természetes személy tag nevét, magyarországi lakóhelyét, aláírását tartalmazó aláírási ívet” is. Amennyiben a vallási közösség a feltételeknek megfelelt – a vallási tevékenységgel kapcsolatos feltételek fennállását szakértő is megvizsgálhatta –, a miniszter a kérelmet az Országgyűlés elé terjesztette. Az egyházként történő elismeréshez a továbbiakban az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Ehtv1. egyházi nyilvántartásba vételi eljárásra készítette azokat a vallási közösségeket, amelyekről a törvény megvonta az 1990. évi IV. törvény alapján (vagy annál is korábban) megszerzett és rendeltetésszerű körülmények között gyakorolt státuszt. Ezeknek a vallási közösségeknek az esetében a törvényi rendelkezések visszamenőleges alkalmazására került sor, aminek a szükségessége nincs alátámasztva. Az Ehtv1. ugyanis nem adott magyarázatot arra, mi indokolja a jogszerűen működő egyházi jogállású vallási közösségek státuszelvonását. Méltatlan helyzetbe kerültek még azok a vallási közösségek is, amelyeket az Országgyűlés utóbb egyházként ismert el, hiszen nem törvény erejénél fogva, mint a privilegizált egyházak, hanem az eddigiekhez képest súlyosabb feltételek mellett szerezhették meg – pontosabban vissza – azt a közjogi státuszt, amelyet korábban már élveztek. Az igazi vesztesek azonban azok a vallási közösségek, amelyek törvény erejénél fogva elvesztették egyházi státuszukat, és esélyük sem volt arra, hogy az új feltételek szerint egyházi státuszú vallási közösségként kerüljenek elismerésre az Országgyűlés által.

Az Ehtv1. újításai közé tartozott a vallási tevékenység definiálása is. „E törvény alkalmazásában vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, mely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartási körülményekkel az emberi személyiség egészét átfogja”.

Az Ehtv1. elfogadását követően több indítványt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. A 164/2011. (XII. 20.) AB határozat az Ehtv1. érdemi rendelkezéseinek 2012. január 1-jei hatályba lépése előtt közjogi érvénytelenség miatt semmisítette meg a törvényt. A taláros testület érdemben nem foglalt állást az Ehtv1. rendelke-

Ortodox Egyház Magyar Egyházmegyéje (Moszkvai Patriarchátus); 12. Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete; 13. Magyarországi Baptista Egyház; 14. HIT Gyülekezete.

<sup>6</sup> SCHANDA Balázs: „A vallási egyesület mint a közösségi vallásgyakorlás kerete” *Magyar Jog* 2013/5. 272–275.

zéseivel kapcsolatban, azokat nem is vizsgálta, csupán a törvényalkotási folyamat indítványozók által kifogásolt menetét vizsgálta meg, különös tekintettel a zárószavazás előtti módosító javaslat intézményének használatára. A határozat indokolása leszögezte, hogy a Hárszabály fent említett intézménye „a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény egy részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő”. Ami pedig az Ehtv1.-et illeti, az AB álláspontja szerint az indítványozó által vitatott zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadása „nem járult hozzá az egységes javaslatnak az Alkotmánnyal való összhangjához, hanem kifejezetten a jogbiztonságot sértő szabályozási helyzethez vezetett”. Mindezek alapján az Ehtv1. megalkotása során az egységes javaslatához képest „koncepcionális változást tartalmazó” zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Hárszabállyal ellentétes módon került sor, ami egyúttal az Alkotmány sérelmét is maga után vonta. Ezek miatt döntött az AB az Ehtv1. közjogi érvénytelenségének megállapítása, egyúttal megsemmisítése mellett.

Az alkotmánybírószági határozat meghozatalának napján, 2011. december 19-én a parlament elfogadta a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt, amelynek 241. §-a helyezte hatályon kívül az Ehtv1.-et. Az Országgyűlés elnökének indítványára a parlament ahhoz is hozzájárult, hogy az elfogadott nemzetiségi törvény sürgős kihirdetését kérjék a köztársasági elnöktől. Miután a köztársasági elnök kézjegye még aznap rákerült a törvényre, a Magyar Közlöny 2011. december 19-i száma már közzé is tette a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt.

Ezáltal az új „egyházi törvény” betervezésének közjogi akadályai is elhárultak. A betervezésre váró törvényjavaslat, illetve az annak nyomán elfogadott törvény ugyanakkor alaptörvényi szintű megerősítést is kapott. Az Országgyűlés napirendjén szerepelt ugyanis a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseiről szóló T/5005 számú törvényjavaslat megvitatása, illetve elfogadása is. A parlament Alkotmányjogi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága 2011. december 19-én T/5005/57. szám alatt módosító javaslatot terjesztett be a tárgyalás alatt álló törvényjavaslatához. A javaslat a 21. cikk közbeiktatásával egészítette ki a törvényjavaslatot. A 21. cikk (1) bekezdése pedig a következőket nyilvánította ki: „Az Országgyűlés az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat meghatározó sarkalatos törvényben megállapítja az elismert egyházakat, valamint meghatározza a további elismert egyházként való elismerés feltételeit. Sarkalatos törvény előírhatja, hogy az egyházként való elismeréshez meghatározott idejű működés, meghatározott taglétszám, a történelmi hagyományok és a társadalmi támogatottság figyelembevétele szükséges.” Az indoklás mindössze arra hivatkozott, hogy a módosító javaslat az egyházként való elismerés feltételeinek rögzítésére irányul.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> T/5005 számú törvényjavaslat. <https://bit.ly/3mTx5yf>

Ebből a megfogalmazásból csupán a javaslat célja, nem pedig indoka derült ki. A Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseiről szóló törvényjavaslatot a parlament 2011. december 30-án, ugyanazon a napon fogadta el mint az új „egyházi törvényt”. Az átmeneti rendelkezések egy részét – köztük a fent említett 21. cikket – utóbb a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat formai okok miatt 2011. december 31-i hatállyal megsemmisítette.<sup>8</sup>

A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvényjavaslatot 2011. december 22-én képviselői önálló indítványként terjesztették a parlament elé.<sup>9</sup> A 2011. december 30-án elfogadott Ehtv., illetve az AB által megsemmisített Ehtv1. szellemisége és rendelkezései között átfedések figyelhetők meg.<sup>10</sup>

A két „egyházi törvény” közötti folytonosságot mutatta a vallási tevékenység fogalmának Ehtv. általi átvétele is. Ezen definíció értelmében a vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenységet jelent, amely természetfeletire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, továbbá az erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartás követelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja [6. § (1) bekezdés].

Az Ehtv. illetve az Ehtv1. közötti szemléletbeli változást tükrözve viszont, hogy az Ehtv. már semmiféle formában sem vállalt közösséget az 1990. évi IV. törvénnyel. Míg az Ehtv1. Preambuluma még kifejezetten arra hivatkozott, hogy az Országgyűlés a terítéken lévő törvény megalkotásával folytatja a vallásszabadságot biztosító törvényekben, különösen az 1990. évi IV. törvényben „testet öltő hagyományt”, addig az Ehtv. Preambuluma már csak általánosságban emlékezett meg a vallásszabadságban testet öltő hagyomány folytatásáról. Az Ehtv. hatályon kívül helyezte az 1990. évi IV. törvényt.

Új alapokon közelített az Ehtv. az egyház közjogi értelemben vett fogalmához. Az 1990. évi IV. törvény szerint az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából önkormányzattal rendelkező egyházat hozhatnak létre [8. § (1) bekezdés]. Az Ehtv1. szerint az egyház az azonos hitelveket valló, természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező, autonóm szervezet, mely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából működik [7. § (1) bekezdés]. Az Ehtv. rendelkezései értelmében viszont az egyház az azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező és az Országgyűlés által elismert autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából jön létre és működik [7. § (1) bekezdés]. A leglényegesebb mozzanatot az Országgyűlés által történő elismerés beemelése jelentette, amelyet ebben a formában az Ehtv1. még nem rögzített.

<sup>8</sup> SZENTE Zoltán: „Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai” *Jogészetek Magyarázata* 2013/2. 11–21.

<sup>9</sup> T/5315 számú törvényjavaslat. <https://bit.ly/3DFiFbF>

<sup>10</sup> SCHWEITZER Gábor: „Az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek a 2011. évi C. törvény és a 2011. évi CCVI. törvény rendelkezései tükrében” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. II.* (Budapest–Pécs: PPKÉ JÁK – PTE ÁJK 2013) 239–255.



Részlegesen megváltoztak az Ehtv.-ben az egyházként való elismerésre vonatkozó szabályok. Az egyik lényeges változás szerint az „alapcélként” vallási tevékenységet végző egyesület egyházként történő elismerését legalább ezer fő aláírásával a népi kezdeményezésre irányadó szabályok alkalmazásával az Országgyűlésnél – nem pedig az illetékes miniszternél, akinek a hatásköre az új „egyházi törvény” szerint lényegében a nyilvántartásra korlátozódott – lehet kezdeményezni. Módosultak az egyházként történő elismerés előfeltételei is. Az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület húszéves hazai működésén kívül ugyanis már a legalább százéves nemzetközi működés megléte is elegendő az egyházként történő elismerés kezdeményezésénél. A törvényhozás vallásügyekkel foglalkozó bizottsága a népi kezdeményezés alapján a vallási tevékenységet végző egyesület egyházként történő elismerésére törvényjavaslatot terjeszt az Országgyűlés elé. Egyes törvényi előfeltételek fennállásáról viszont – az egyesület alapcélként vallási tevékenységet végez; tanításának lényegét tartalmazó hitvallással és rítussal rendelkezik; továbbá legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezik, vagy legalább húsz éve szervezett formában egyesületként, vagy az 1990. évi IV. törvény alapján egyházként működik hazánkban – az Országgyűlés illetékes bizottsága a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) elnökének az állásfoglalását kéri.<sup>11</sup> Miután az MTA illetékes szakmai fórummal nem rendelkezett, az állásfoglalás elkészítése céljából az MTA elnöke a törvény hatályba lépését követően életre hívta az Egyháztörténeti és Vallástudományi Bizottságot. Amennyiben az Országgyűlés nem támogatja a vallási tevékenységet végző egyesület egyházként történő elismerését, az erről szóló döntést országgyűlési határozatban kell közzétenni. Az indokolást nem tartalmazó döntéssel szemben viszont a jogalkotó nem biztosított jogorvoslati lehetőséget. Az elutasító határozat közzétételétől számított egy éven belül ugyanakkor nem kerülhet sor az egyházként történő népi kezdeményezés megismétlésére.

Az Ehtv1., valamint az Ehtv. rendelkezései alapján *ex lege* 14 egyház tarthatta meg korábbi jogállását, miközben 2012. január 1-jét követően nagyságrendileg 300 vallási közösség veszttette el – indokolás és jogorvoslati lehetőség kilátásba helyezése nélkül – korábbi közjogi státuszát. A megváltozott kritériumok alapján 2012-ben mintegy 80 egyház, vallási felekezet, vallási közösség kérelmezte Országgyűlés általi elismerését. Ennek alapján a 2012. évi VII. törvény melléklete tizenhárom tétellel bővítette az Országgyűlés által elismert egyházak, vallási felekezetek, vallási közösségek körét,<sup>12</sup> miközben a 8/2012. (II. 29.) OGY határozat – mindenféle indokolás nélkül utasította el 66 Magyarországon működő egyház, vallási fele-

<sup>11</sup> A korábbi szabályozás szerint a vallási tevékenységgel kapcsolatos feltételek meglétét „szakértő” vizsgálhatta meg.

<sup>12</sup> A 2012. évi VII. törvény által elismert egyházak: 1. Magyarországi Metodista Egyház; 2. Magyar Pünkösdi Egyház; 3. Skóciai Szent Margit Anglikán Episzkopális Egyház; 4. Erdélyi Gyülekezet; 5. Hetednapos Adventista Egyház; 6. Magyarországi Kopt Ortodox Egyház; 7. Magyarországi Iszlám Tanács; 8. Krisztusban Hívó Nazarénusok Gyülekezete; 9. Magyarországi Krisna-tudatú Hívők Közössége; 10. Üdvhadsereg Szabadegyház Magyarország; 11. Az Utolsó Napi Szentek Jézus Krisztus Egyháza; 12. Magyarországi Jehova Tanúi Egyház; 13. Buddhista vallási közösségek.



kezet, vallási közösség Országgyűlés által történő elismerését. Ezen közösségek korábbi közjogi státuszukat 2012. február 29-i hatállyal veszítették el.

## 2. INDÍTVÁNY

Az Ehtv1. alkotmányossági vizsgálatát az alapvető jogok biztosa, valamint tizenhét, korábbi státuszától megfosztott egyház kezdeményezte. Az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll indítvánnyal, a státuszuktól megfosztott egyházak pedig alkotmányjogi panasszal fordult az AB-hoz, amelyekben az Ehtv. egésze, illetve egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint bizonyos esetekben az alkalmazási tilalom kimondását kérelmezték.

Az alapvető jogok biztosa egyrésről az Ehtv. egyházként történő elismerésre vonatkozó eljárásával kapcsolatos 7. § (1) és (4) bekezdéseinek,<sup>13</sup> továbbá a 14. § (5) bekezdésének, valamint a 14. § (1), (3) és (4) bekezdéseinek<sup>14</sup> megsemmisítését indítványozta. Álláspontja szerint miközben az Alaptörvény senki számára sem keletkeztetett alapjogot arra nézve, hogy vallását egyházi keretek között gyakorolja, a vallásszabadsággal való szoros kapcsolat szükségessé teszi, hogy az egyház elismerésével, az egyházi státus megadásával kapcsolatos döntés az alap-

<sup>13</sup> 7. § (1) Az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban együtt: egyház) azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező és az Országgyűlés által elismert autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából jön létre és működik. [...] (4) Az Országgyűlés által elismert egyházakat a melléklet tartalmazza.

<sup>14</sup> 14. § (1) Az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület (a továbbiakban: egyesület) egyházként való elismerését az országos népi kezdeményezésben részvételre jogosult, legalább ezer választópolgár aláírásával az országos népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok alkalmazásával az egyesület törvényes képviselője kezdeményezheti. (2) Az egyesület akkor ismerhető el egyházként, ha a) alapcélként vallási tevékenységet végez, b) tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa van, c) legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy legalább húsz éve szervezett formában, egyesületként működik Magyarországon, amely húszéves időtartamba beszámít az e törvény hatálybalépése előtt a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett egyházként való működés is, d) alapszabályát, létesítő okiratát, belső egyházi szabályát elfogadta, e) ügyintéző és képviselői szerveit megválasztotta vagy kijelölte, f) képviselői nyilatkoznak arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát, és g) az egyesülettel szemben – működése során – nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel, h) tanai és tevékenységei nem sértik az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot. (3) Az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága (a továbbiakban: bizottság) a népi kezdeményezés alapján az egyesület egyházként történő elismerésére vonatkozó javaslatot terjeszt az Országgyűlés elé. Ha a (2) bekezdésben meghatározott feltételek nem állnak fenn, azt a bizottság a javaslathoz kapcsolódóan jelzi. (4) A bizottság felhívására az egyesület a (2) bekezdés a)–f) pontja szerinti feltételeket igazolni köteles. A (2) bekezdés a)–c) pontjában meghatározott feltételek fennállásáról a bizottság a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását kéri. (5) Ha az Országgyűlés a (3) bekezdés szerinti javaslat alapján valamely egyesület egyházként történő elismerését nem támogatja, az erről szóló döntést országgyűlési határozat formájában kell közzétenni. A közzétételtől számított egy éven belül az egyesület egyházként való elismerésére irányuló ismételt népi kezdeményezés nem indítható.

jogokkal szemben támasztott garanciális követelményeknek feleljen meg. Amennyiben ugyanis az egyházi jogállás megadásánál a döntéshozót mérlegelési jog illeti meg, törvényi szinten kell biztosítani, hogy a jogértelmezés ne váljon a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. A döntést továbbá meg kell indokolni, valamint a döntéssel szemben jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani (ABH, 2013, 196.). Az indítványozó álláspontja szerint az Ehtv. nélkülözötte ezeket a garanciális jellegű követelményeket. Az alapvető jogok biztosának indítványa a továbbiakban arra is rámutatott, hogy az Ehtv. általa vitatott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás elvével is, hiszen az Országgyűlés nem láthat el törvény alapján olyan feladatot, amely nem illeszkedik a törvényhozó testület alapvetően politikai karakteréhez, márpedig az egyházi jogállás megadásáról szóló döntés nem tekinthető politikai karakterű döntésnek (ABH, 2013, 197.).

Az egyházi státuszoktól megfosztott indítványozók több szempontból is sérelmezték, illetve tartották alaptörvény-ellenesnek, valamint a jogállami garanciákkal ellentétesnek az Ehtv. egészét, illetve annak egyes rendelkezéseit:

Az egyházak – a korábbi szabályozástól eltérően – nem bíróság általi nyilvántartásba vétellel, hanem az Országgyűlés „akaratkijelentésével” nyerik el státuszukat, ami politikai mérlegelés keretében meghozott döntésnek minősül. Ez a szabályozás sérti a vallás szabadságához fűződő jogot, ezzel összefüggésben pedig az egyesüléshez való jogot, valamint a jogorvoslathoz való jogot is. Mindezekre tekintettel az Ehtv. mellékletébe önkényes különbségtétel alapján kerültek be, illetve nem kerültek be egyes szervezetek (egyházak), ami a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik (ABH, 2013, 198.).

Az a körülmény, hogy az egyházi jogállás megszüntetésére nem független bíróság által lefolytatott eljárásban kerül sor, sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot (ABH, 2013, 198.).

Miután az Ehtv. megalkotására a jogalkotásra vonatkozó szabályok súlyos megsértésével került sor, továbbá az Ehtv. elfogadása és hatályba lépése között eltelt két nap alatt az érintetteknek nem állt rendelkezésre megfelelő felkészülési idő, megalapozott az Ehtv. közjogi érvénytelensége az Alaptörvény B) cikke és 4. cikke alapján (ABH, 2013, 199.).

A vallási tevékenység törvényi definíciójának erkölcshez való kötése, valamint az egyházak elismeréséről szóló döntés politikai jellege a vallásszabadság kiszámíthatatlan és aránytalan korlátozását eredményezi, miként az is sérelmes, hogy az Országgyűlés egyházi elismerésre irányuló kérelmet elutasító döntése ellen nincs biztosítva jogorvoslati lehetőség (ABH, 2013, 199–200.).

Az Ehtv. egyházként történő elismerésre irányuló 14. § (1) és (2) bekezdéseinek, valamint a törvény egészének megsemmisítése a törvény előtti egyenlőség követelménye alapján is megalapozható, hiszen az ezer fős létszám és a húsz év működés előírása indokolatlanul hátrányosan különbözteti meg a kisebb létszámú, illetve fiatalabb vallási közösségeket (ABH, 2013, 200.).

Sérelmes továbbá az egyházi státusszal szerzett jogok jogorvoslat nélküli megvonása (ABH, 2013, 203.).

### 3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

A határozat rendelkező része tíz pontból áll, amelyekben az AB megállapította, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény több rendelkezésének alaptörvény-ellenességét, és a hatályos rendelkezéseket megsemmisítette, a már nem hatályos rendelkezések tekintetében pedig alkalmazási tilalmat mondott ki. Az AB határozata rendelkező részének 5. pontjában alkotmányos követelményt mondott ki. Ezen túlmenően az indítványt el-, illetve visszautasította.

#### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**Alkotmányos követelmény, hogy a törvényhozási eljárásra a Házsabálynak megfelelően kerüljön sor, továbbá, hogy a Házsabály rendelkezéseivel kapcsolatos értelmezési bizonytalanság esetén is megfelelő időt kell biztosítani a törvényjavaslatok alapos megismerésére, valamint bizottsági és plenáris ülésen történő megvitatására [Alaptörvény B) cikk, 4. cikk (1) bekezdés és 5. cikk (7) bekezdés]. Az egyházi státusz parlamenti szavazás útján történő biztosítása ugyanakkor politikai alapon meghozott döntést eredményezhet.**

Az AB korábbi gyakorlatára, valamint a házsabályi rendelkezésekre figyelemmel utasította el az Ehtv. közjogi érvénytelenségének megállapítására irányuló indítványokat. Az indokolás arra hivatkozott, hogy a törvényjavaslat „benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése [...] mellőzte az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását, ugyanakkor a tényállásra közvetlenül vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Házsabállyal való összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki, ezért az Alkotmánybíróság nem állapított meg közjogi érvénytelenséget” (Indokolás [100]). Azaz a taláros testület összességében nem találta kirívónak az Ehtv. megalkotásával összefüggő, részben jogállami kritériumként is értelmezhető eljárási szabálytalanságokat. Az AB viszont alkotmányos követelményként rögzítette, hogy a törvényhozási eljárásra a házsabályi előírásoknak megfelelően kerüljön sor, illetve a Házsabály rendelkezéseivel kapcsolatos értelmezési bizonytalanság esetén is megfelelő időt kell biztosítani a törvényjavaslatok alapos megismerésére, valamint bizottsági és plenáris ülésen történő megvitatására (Indokolás [101]).

Az AB ugyanakkor megsemmisítette az Ehtv. egyház fogalmának „és az Országgyűlés által elismert” fordulátát [7. § (1) bekezdés], továbbá az elismerési eljárás

kezdeményezési és országgyűlési eljárási szabályait, ezzel összefüggésben a feltételek fennállására vonatkozó igazolási kötelezettségekre, az MTA bevonására vonatkozó szabályokat, az elutasító határozat egy éves halasztó hatályát [14. § (1), (3) és (5) bekezdés], valamint azt a rendelkezést, hogy kizárólag az Ehtv. mellékletében elismert egyházak számára nyújtható egyházi célú költségvetési támogatás [37. § (1) bekezdés].

Az egyház országgyűlés általi elismerésére vonatkozó törvényi fordulata kapcsán az egyházi határozat indokolása arra hívta fel a figyelmet, hogy az elismeréssel összefüggő döntési jogkör parlamenthez történő telepítése az Alaptörvénnyel – a vallásszabadság jogával, továbbá az állam és az egyházak különvált működését kimondó rendelkezéssel – való összhang szempontjából minősül különösen aggályosnak. Az egyházi státusz parlamenti szavazás útján történő elismerése, illetve ennek a döntéshozatali eljárásnak az országgyűléshez telepítése ugyanis politikai alapon meghozott döntéshez vezethet. Az ilyen jellegű, jogi mérlegeléssel megítélendő, alapjogi vonatkozású egyedi ügyekben a döntéshozatal bíróságtól történő elvonása, valamint a politikai karakterű országgyűléshez delegálása nem egyeztethető össze az állam és az egyház különvált működésével, illetve az állam vallási és világnézeti semlegességével. (Indokolás [203], [205]).

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Alkotmányos követelmény, hogy az állam a vallási közösségek önálló működését lehetővé tevő egyházi jogállás, valamint az egyházak számára hozzáférhető jogosultságok megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz, illetve az adott jogosultsághoz igazodó, tárgyilagos és észszerű feltételek alapján, a megfelelő tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett biztosítsa (Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikk).**

Az Ehtv. azon rendelkezését, miszerint kizárólag a törvény mellékletében elismert egyházak számára adható egyházi célú költségvetési támogatás, az egyházi határozat amiatt semmisíthette meg, mert miközben „az államot széles mérlegelési lehetőség illeti meg az egyházaknak nyújtható anyagi támogatások területén”, azokat „tárgyilagos és észszerű feltételek” alapján kell hozzáférhetővé tenni, miközben az Ehtv. mellékletébe kerülés vonatkozásában éppenséggel a tárgyilagosságot biztosító eljárási garanciák hiányoztak (Indokolás [216]).

Az AB visszaható hatállyal mondta ki a nem alkalmazhatóságot, illetve megsemmisítette azokat a 2012. január 1. és 2012. augusztus 31. között hatályos [34. § (2) és (4) bekezdés], illetve 2012. január 1-jétől hatályos átmeneti szabályokat, amelyek az el nem ismert egyházak egyesületté történő minősítésének eljárására vonatkoztak. Az AB arról is rendelkezett, hogy az el nem ismert egyházak egyesületté minősítésének 2012. január 1. és 2012. augusztus 31. között hatályos sza-

bálya az alkotmányjogi panaszokat benyújtók vonatkozásában a hatályba lépéstől kezdve nem alkalmazható.

Az Ehtv. 14. § (1) és (3)–(5) bekezdései, valamint 34. § (2) és (4) bekezdései kapcsán az AB megállapította, hogy miután azok nem feleltek meg a tisztességes eljáráshoz való jogból és a jogorvoslathoz való jogból fakadó követelményeknek, ezen keresztül pedig a vallásszabadsághoz való jog és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét eredményezik, alaptörvény-ellenesnek minősülnek (Indokolás [212], [215]). Ebből is következően az AB helyreállította az indítványozó egyházak, valamint a 8/2012. (II. 29.) OGY határozat mellékletében felsorolt egyházak jogállását 2012. január 1-jei hatállyal visszamenőleg.

Az Ehtv. – az 1990. évi IV. törvény egyszintű szabályozásával ellentétben – a vallási szervezetek kétféle szintjét, illetve típusát nevesítette: egyrészt az Országgyűlés által elismert egyházat (egyház), másrészt a vallási tevékenységet végző egyesületet (egyesület). Egyesületi státuszt – amint erre a fentiekben hivatkoztunk is – javarészt az egyházi státusztól az Ehtv. által megfosztott vallási szervezetek kaptak, illetve szerezhettek.

Az egyházi jogállás határozat az Alaptörvény elfogadását követően elsőként értelmezte a vallásszabadsághoz fűződő jogosítványokra, valamint az AB korábbi gyakorlatára is figyelemmel e kétféle státuszt, illetve szervezeti formát. Az AB ebben a tekintetben az Alkotmány időszakában kialakult joggyakorlatát is irányadónak tekintette, mert az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogot lényegében az Alkotmány 60. § (1)–(2) bekezdéseiben foglaltakkal azonos módon határozta meg (Indokolás [124]).

A vallásszabadsághoz fűződő egyéni és kollektív vallásgyakorlat vonatkozásában az állami szerepvállalást illetően az AB kiemelte, hogy az állam – miként általában a klasszikus szabadságjogok esetében – mindenekelőtt negatív magatartásra, tartózkodásra kötelezett, vagyis arra, hogy ne korlátozza az egyéni jogokat. A vallás – mutatott rá az AB – egyénileg is gyakorolható. „Valamely vallás tanításaiból fakadó magatartási szabályok nem kötődnek szükségszerűen intézményszerű vallási közösséghez, egyházhoz” (Indokolás [125]). A kollektív vallásgyakorlás szabadsága nincs szervezeti formához kötve. A másokkal együttesen történő vallásgyakorlás az Alaptörvény VII. cikke által biztosított joga mindenkit megillető jogosultság, tekintet nélkül arra, hogy az együttes vallásgyakorlás jogilag szabályozott szervezeti keretek között, vagy anélkül, illetve, hogy milyen szervezeti formában történik. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az „egyház (vallási közösség)” a hitélet társadalmilag elfogadott intézménye, „a vallásszabadsághoz való jog speciális területét képezi a vallásszabadság és annak intézményesített formában történő közösségi gyakorlása” (Indokolás [126]).

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az Országgyűlés a vallási közösségek működése számára olyan sajátos előírásokat alkothat meg, amelyek a társadalmi szervezetekhez képest nagyobb belső szervezetátalakítási és szabályozási szabadságot tesznek lehetővé. Nem alkotmányos elvárás ugyanakkor, hogy minden vallási közösség azonos jogosultságokkal rendelkezzen [Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdés, XV. cikk (1)–(2) bekezdés].**

Az AB álláspontja értelmében az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésének rendelkezései az állam és az egyház közjogi viszonyát illetően részletesebbek és egyértelműbbek az Alkotmány 60. § (3) bekezdésében foglaltakhoz képest. Miközben ugyanis az Alkotmány az állam és az egyház elválasztásáról rendelkezett, addig az Alaptörvény az állam és az egyház különvált működése mellett az egyházak önállóságát is kiemelte, miként azt is rögzítette, hogy az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal (Indokolás [127]). Az állam és az egyházak különvált működésének – különállásának – elvét az Alaptörvény a vallás szabadságához kapcsolódóan fogalmazta meg, amelyre a szekularizált állam működésének egyik alapelveként, valamint a vallásszabadság egyik garanciájaként is tekintett (Indokolás [131]).

Az egyház közjogi értelemben vett fogalmát az AB az állam – Alaptörvény VII. cikkéből és XV. cikkéből levezetett – vallási semlegességére tekintettel, valamint saját korábbi joggyakorlatával összhangban értelmezte. Az egyház az adott vallás és az állami jog számára nem ugyanazt jelenti. A semleges állam pedig nem követheti a különböző vallások egyházfelfogásait [lásd pl. a 4/1993. (II. 12.) AB határozatot]. Az Alaptörvény az egyház kifejezést az Alkotmányhoz hasonlóan az egyesülési szabadság alapján általában igénybe vehető szervezeti formához képest sajátos jogi formában elismert vallási közösség értelemben használja (Indokolás [134]).

Az egyházfogalom tisztázását követően az AB – az Alkotmány, illetve az Alaptörvény rendelkezéseire, valamint saját korábbi joggyakorlatára figyelemmel – arra keresett választ, vajon rendelkeznek-e a vallási közösségek alanyi joggal az egyházi formában történő működést illetően. Az állam és az egyház elválasztása a 8/1993. (II. 27.) AB határozat szerint egyrészt „nem jelenti azt, hogy az állam az egyházak sajátosságaira ne lehetne tekintettel, s minden más társadalmi szervezettel azonosan kellene szabályoznia az »egyház« jogállását”, másrészt viszont azt is jelenti, hogy „az állam a vallási szervezetek számára nem köteles sajátos szervezeti formát létrehozni, de nincs megkötve abban sem, milyen sajátos formát vagy formákat hozhat létre”.<sup>15</sup> Az Alaptörvény VII. cikke viszont kifejezetten rögzítette az egyházak önállóságát, amiből az AB azt a következtetést vonta le, hogy „a vallási közösségek működéséhez olyan sajátos jogi formára vonatkozó szabályokat kell az Országgyűlésnek megalkotnia, amely számukra a demokratikusan felépülő

<sup>15</sup> 8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 103. Idézi: Indokolás [137].



egyéb társadalmi szervezetekhez képest nagyobb belső szervezetalakítási és szabályozási szabadságot biztosít” (Indokolás [137]). Az egyházakat tehát szélesebb körű autonómia illeti meg a társadalmi szervezetekhez képest. Az Ehtv. 7. § (1) bekezdése kifejezetten autonóm szervezetként határozta meg az egyházat. Mindezek alapján az AB azt a következtetést vonta le, hogy az Alaptörvénnyel ütközne, ha a vallási közösségek egyesületi vagy más általánosan – a vallásszabadságra tekintet nélkül – igénybe vehető jogi formában működhetnének, és a vallásszabadságra tekintettel nem létezne többlet-autonómiát biztosító sajátos jogi forma.

Az alkotmányos fejlődésére is figyelemmel az AB amellett foglalt állást, hogy az Országgyűlés már nem dönthetne úgy az Alaptörvénnyel összhangban, hogy a vallási közösségek jogi formában történő működéséhez nem alakít ki speciális egyházi jogállást. Ellentétes lenne az Alaptörvénnyel, „ha a vallási közösségek csak egyesületi vagy más általánosan – a vallásszabadságra tekintet nélkül – igénybe vehető jogi formában működhetnének Magyarországon, és nem létezne sajátos, a vallásszabadságra tekintettel többlet-autonómiát biztosító jogi forma” (Indokolás [140]–[141]). Az egyházak különvált működéséből és önállóságából az AB – az Alaptörvény XV. cikkére, valamint korábbi gyakorlatára<sup>16</sup> is figyelemmel – azt a következtetést vonta le, hogy az állam egyetlen egyházzal sem kapcsolódhat össze intézményesen, továbbá egyetlen egyház tanításával sem azonosítja magát, miként nem avatkozik be az egyházak belső ügyeibe, s ezzel összefüggésben nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. Mindezek következtében az államnak az egyházakat egyenlőként kell kezelnie. A semleges és általános jogszabályi keretek révén az AB szerint „az állam és az egyházak különvált működése a lehető legteljesebb vallásszabadságot biztosítja” (Indokolás [142]).

Miközben az államnak a tartalmi kérdésekben a vallások és vallási közösségek önértelmezésére kell hagyatkoznia, „a sajátos jogi formában, »egyházként« történő elismerés tekintetében” a jogalkotó tárgyilagos és ésszerű feltételeket állapíthat meg. Ezek közé tartozik a minimális létszám előírása, továbbá a vallási közösség működésének időtartamára vonatkozó kikötés is (Indokolás [143]). A feltételek megállapításával összefüggésben az AB nyomatékosan hívta fel a figyelmet, hogy az egyházi elismerésre vonatkozó állami döntés az alaptörvényi rendelkezésekre tekintettel nem lehet önkényes, a döntés alapjául szolgáló eljárásnak meg kell felelnie a tisztességes eljáráshoz való jogból eredő követelményeknek. Azaz az ügyet részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell intézni, a döntést megfelelően kell indokolni, a döntéssel (vagy a döntés elmaradásával) szemben pedig jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani. Az eljárás tisztességes voltát az AB amiatt különösen is fontosnak tekintette, „hogy ne merülhessen fel kétség a tekintetben, hogy az állam a világnézeti semlegesség elvének megfelelően, az érintett vallási közösség hátrányos megkülönböztetése nélkül járt el” (Indokolás [147]).

<sup>16</sup> Lásd 4/1993. (II. 12.) AB határozat.



Az AB nem minősítette alkotmányos elvárásnak, hogy minden egyház azonos jogosultságokkal rendelkezzen, miként azt sem, hogy az állam minden egyházzal ugyanolyan mértékben működjön együtt a közösségi célok elérése érdekében. A vallásszabadsághoz fűződő jogok érvényesítésülete során felmerülő gyakorlati különbségek mindaddig alkotmányos keretek között maradnak, ameddig azok nem diszkriminatív jogi szabályozásból erednek, vagy diszkriminatív gyakorlatból fakadnak (Indokolás [155]).

Az egyházi jogállás határozat megvizsgálta, hogy milyen különbségek mutatkoznak az Ehtv. alapján elismert egyházak, illetve az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesületek jogállása között. A vizsgálat eredményeként az AB megállapította, hogy „az egyházi elismeréshez a hatályos jogszabályok a vallási egyesületekhez képest olyan többletjogosultságokat társítanak, amelyek érdemben segítik, előnyökhöz juttatják az elismert egyházak vallási és anyagi működését, ezáltal az érintett vallási közösségek vallásgyakorláshoz való jogát”. Ebből következőn viszont „az egyházi elismerésről való döntésnek meg kell felelnie a tisztességes eljáráshoz való jog, illetőleg a jogorvoslathoz való jog követelményeinek” Az AB ugyanakkor önmagában nem tekintette Alaptörvény-ellenesnek, hogy a parlament törvényben is elismer egyházakat, amennyiben az nem eredményez zárt listát (Indokolás [167]–[168]).

Az AB az egyházi elismerésre irányuló szabályozás alaptörvényi összhangjának vizsgálata során figyelembe vette a szabályozás változásának indokait is. Ezzel összefüggésben kért felvilágosítást a legfőbb ügyésztől, hogy az 1990. évi IV. törvény alapján „az ügyészség milyen intézkedéseket tett az Alkotmánnyal ellentétes, illetve törvénybe ütköző tevékenységet folytató egyházakkal kapcsolatban” (Indokolás [176]). A Legfőbb Ügyészségtől kapott tájékoztatás szerint harminchárom egyházi jogi személy tevékenységével kapcsolatos beadvány, illetve kérelem érkezett az ügyészi szervekhez (ezek közül a legtöbb egy konkrét szervezet működésével kapcsolatban). Egyházi szervezet megszüntetése iránti ügyészi keresetindítás öt esetben történt, amelyekből kettő volt eredményes, egy további esetben pedig ügyészi keresetre a bíróság szüntette meg a szervezetet. Közérdekű bejelentés alapján egyetlen kisegyház esetében merült fel annak gyanúja, hogy nyereszkedési céllal, a magasabb állami normatíva megszerzése érdekében jött létre, ám a nyomozást bűncselekmény hiányában megszüntették (Indokolás [178]).

Az ügyészségtől kapott tájékoztatást különösen amiatt fontos, mert az Ehtv., miként korábban az Ehtv1. is a kiterjedtnek tekintett egyházi biznisszel jelenségével indokolta az új szabályozás szükségességét. Az egyházi jogállás határozat is idézte az Ehtv. megalkotására irányuló törvényjavaslat indokolásának idevágó részletét: az 1990. évi IV. törvény egyházalapításra vonatkozó „rendkívül nagyvonalú feltételei lehetőséget adnak az alapjoggal történő visszaélésekre is, mind az egyházaknak járó állami támogatások jogosulatlan igénybevitelére, mind pedig ténylegesen nem hitéleti tevékenységet végző szervezetek egyházként történő bejegyeztetésére”. Az Ehtv. törvényjavaslat indokolása szerint számos esetben alapvetően üzle-

ti célokat szolgáló tevékenységre jegyeztettek be egyházat, állami költségvetési támogatás mellett (Indokolás [179]).

A fentiek alapján az AB megállapította, hogy miközben az 1990. évi IV. törvény rendelkezései is lehetőséget biztosítottak „a nem valós vallási – így különösen gazdasági – céllal létrehozni kívánt szervezetek egyházi nyilvántartásba vételének megakadályozására, illetve a törvénysértések elleni fellépésre”, az AB nem vitatja az Országgyűlés azon jogát, hogy – amennyiben a rendelkezésére álló adatok alapján az egyházi elismerésnek az 1990. évi IV. törvényben szabályozott eljárása nem bizonyult elég hatékonynak a nem vallási tevékenységet végző szervezetek kiszűrésére, illetve az ügyészség jogosítványai nem voltak megfelelőek az alkotmány- vagy törvénysértő módon működő szervezetek elleni fellépésre – akkor tovább részletezze az egyházként történő elismerés tartalmi feltételeit, illetve további garanciákat építsen be az elismerési eljárásba, valamint hatékonyabb jogi eszközöket biztosítson a törvénysértésekkel szemben. (Indokolás [180]). A korábbi egyházi jogállást ugyanakkor az AB nem tekintette Alaptörvény által védett szerzett jognak, „abban az értelemben, hogy azt – ha utólag igazolást nyer, hogy nem álltak fenn az igénybevételének feltételei – ne lehetne felülvizsgálni és adott esetben visszavonni” (Indokolás [181]).

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. AZ EGYHÁZI JOGÁLLÁS MEGSZÜNTETÉSÉNEK ALKOTMÁNYOS IGAZOLHATÓSÁGA

Minden törvény megalkotásakor fontos szempont az igazolhatóság kérdése. A jogalkotónak mindazon körülményeket kell figyelembe vennie, amelyek legitimálják, hitelt érdemlően támasztják alá a jogalkotás szükségességét. Az egyéni képviselői indítványként előterjesztett Ehtv az igazolhatóság szempontjait sajátos kontextusban helyezte el. A törvényjavaslat általános indokolása – a történeti okfejtés mellett – az alábbiakra mutatott rá. Az 1990. évi IV. törvény „a lelkiismereti és vallásszabadságot, illetve az egyházak létrehozását széleskörűen biztosította, a későbbiekben azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az egyházalapítás rendkívül nagyvonalú feltételei lehetőséget adnak az alapjoggal történő visszaélésekre is, mind az egyházaknak járó állami támogatások jogosulatlan igénybevételére, mind pedig ténylegesen nem hitéleti tevékenységet végző szervezetek egyházként történő bejegyeztetésére”.<sup>17</sup> Az indokolás által általánosságban említett visszaélések a politikai közbeszédben bizniszegyház néven ismert kifejezéssel hozhatók összefüggésbe. Ezek szerint a bizniszegyházak azok a jogalkotó által közelebbről meg nem nevezett vallási közösségek, amelyek nemcsak az egyházalapítás 1990. évi

<sup>17</sup> T/5315. számú törvényjavaslat. <https://bit.ly/3oY4xGq>

IV. törvényben lefektetett nagyvonalú feltételeivel éltek vissza, hanem az állami támogatásokat is jogosulatlanul vették igénybe. A törvényalkotás szükségességét, egyúttal a bizniszegyházak kiszűrését ez a jelenség váltotta ki.

Erre a jogpolitikai célkitűzésre az Ehtv. parlamenti előadója rá is erősített: „Úgy gondolom, hogy ezek a jogtechnikai változtatások, illetve pontosítások segítenek bennünket abban, hogy valóban megszabaduljon a társadalom az úgynevezett bizniszegyházaktól, amelyek csak a haszonszerzés céljából alakultak és működtek egyházként, és valóban azok legyenek egyháznak nevezhetők és egyházként működtethetők, amelyek alapcélja vallási tevékenység; tanításukat a hitvallás és bizonyos rítus határozza meg; már nem most alakuló, hanem múlttal, nemzetközi múlttal vagy helyi múlttal rendelkeznek; alapszabályuk van, képviselőjük van, alaptörvényük van; és nagyon lényeges új elemként is került be, hogy nemzetbiztonsági kockázat nem merül fel ellenük.”<sup>18</sup>

A jogalkotónak és a jogalkalmazónak nemcsak joga, hanem kötelessége is a joggal való visszaélés kiszűrése és szankcionálása. Erre azonban az 1990. évi IV. törvény rendelkezései is lehetőséget biztosítottak, hiszen a bíróság az ügyész keresete alapján törölte a nyilvántartásból azt az egyházat, egyházi jogi személyt, amelynek tevékenysége alkotmányba vagy törvénybe ütköző, amennyiben ezt a tevékenységet felhívás ellenére sem szüntette meg. Az egyházi jogállás határozat indokolása hivatkozott is a Legfőbb Ügyésztől kapott tájékoztatásra, amely nem támasztotta alá az egyházi biznisz rendszer szintű jelenlétét, viszont felsorolta azt a néhány esetet, amikor egyházi jogállású vallási közösséget joggal való visszaélés miatt „testre szabott” eljárást követően törölte a bírósági nyilvántartásból. Ez az eljárás lenne a jogsértő magatartás szankcionálásának alkotmányos útja. Az Ehtv. azonban az egyszerűbb, de alkotmányos és jogállami szempontból aggályosabb megoldáshoz folyamodott. Egyszerűbb, mert – miközben tizennégy vallási közösséget törvény erejénél fogva „egyháznak” minősített – egyetlen tollvonással megfosztott több száz vallási közösséget addig élvezett egyházi jogállásától, rájuk sítve egyúttal a „bizniszegyház” szegénybélyegét. Aggályosabb, mert a jogalkotási folyamatok idején semmiféle alkotmányosan igazolható szemponttal, például sorozatos joggal való visszaélést megállapító jogerős bírói ítéletekről szóló kimutatással nem sikerült ennek a drasztikus jogalkotói döntésnek a szükségességét alátámasztani.<sup>19</sup>

Az Ehtv. legitimitási deficitje nem kapott kellő hangsúlyt az egyházi jogállás határozatban. A jogállásától az Ehtv. rendelkezései által megfosztott mintegy háromszáz vallási közösségre – legalábbis ebben a formában – az első párhuzamos indokolás hivatkozott. Az Ehtv. elfogadásával ugyanis „a törvényhozó egyik pillanatról a másikra »felülírta« a magyar jogfejlődés során létrejött szabályozást, és több mint 300, korábban törvényesen bejegyzett vallási közösséget megfosztott már létező

<sup>18</sup> A törvényjavaslat parlamenti előadója Varga László képviselő volt.

<sup>19</sup> SCHWEITZER Gábor: „Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait” in PATVI András (szerk.): *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambuluról. Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás* (Budapest: Dialóg Campus 2019) 113.

jogosultságaitól”.<sup>20</sup> Az egyházak törvényhozás általi elismerésével összefüggésben pedig amellet foglalt állást, hogy a vallási közösségek állami elismerésének hatáskörét a bíróságokhoz – ezen belül is a Kúriához – kellene telepíteni, hiszen ez a megoldás felelne meg a jogállami elvárásoknak (Indokolás [255]). A történeti alkotmány fejlődéstörténetében az Ehtv. megalkotása összességében visszalépést jelent, hiszen a jogfejlődés lényegi eleme minden korban a jogkiterjesztés volt, „nem pedig az alkotmányosan megszerzett jogok elvétele” (Indokolás [256]).

#### 4.2. A VALLÁSI TEVÉKENYSÉG, VALAMINT AZ EGYHÁZ KÖZJOGI FOGALMÁNAK DILEMMÁI

Kivételes megoldásnak tűnik, hogy a világi törvényhozás állapította meg, még ha csak az Ehtv. vonatkozásában is, a vallási tevékenység közjogi fogalmát.<sup>21</sup> Nem tartozhat ugyanis az állami (világi) törvényhozás hatáskörébe a vallási, tehát a transzcendenciával szükségszerűen összefüggő tevékenység definiálása. A vallás – vallási tevékenység – tekintetében ugyanis nem az állam, hanem a vallási közösségek definíciójára kell hagyatkozni. Más kérdés, hogy a törvényhozás negatív módon meghatározhatja, hogy a törvény alkalmazása szempontjából mit nem tekint önmagában vallási tevékenységnek, miként ezt az Ehtv. meg is tette. A vallási tevékenység jogalkotó általi definiálása viszont nemcsak az állam és az egyház elválasztásának – különvált működésének –, hanem az állam világnézeti semlegességének az alapelvét is feszegeti.

A nemzetközi egyezmények főszabálya szerint kerülnek a vallás közjogi értelemben vett fogalmának a meghatározását. Ez nem tekinthető véletlennek, hiszen a tételes jog már csak a vallások sokfélesége miatt sem lenne képes a vallás jogi értelemben vett fogalmának megalkotására. Kivételesnek számítanak az Európai Parlament és a Tanács magyar jogrendbe is beépülő, 2011/95/EU Irányelvének rendelkezései. A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló Irányelv üldöztetési okokat szabályozó 10. cikke értelmében a vallás magában foglalja „különösen a teista, nem teista és ateista meggyőződéseket”. Az Emberi Jogi Bizottságnak a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 18. cikkét értelmező 22. számú Általános Kommentárja pedig a vallás fogalmával kapcsolatban arra hivatkozik, hogy a 18. cikk egyaránt védelmezi a

<sup>20</sup> Az első párhuzamos indokolás Balogh Elemér alkotmánybíró nevéhez fűződik. Lévay Miklós alkotmánybíró csatlakozott a párhuzamos indokoláshoz.

<sup>21</sup> A vallás, vallási tevékenység jogi fogalmához lásd CZIZINÉ DR. SCHLOSSER Annamária: *Az egyházi jogi személy a régi és az új egyházi törvényben* (Budapest: L' Harmattan – Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola 2012) 35–38.; RIXER Adám: „A vallás fogalmáról” *Jogelméleti Szemle* 2011/4. 1–8.

teista, nem teista és ateista meggyőződést (hitet), miként a vallás, vagy meggyőződés meg nem vallásának a jogát is.<sup>22</sup>

A vallási tevékenység törvényi fogalmára reflektáló első párhuzamos indokolás a definíció aggályos elemeire mutatott rá. A meghatározás amiatt tekinthető diszkriminatívnak, „mert a keresztény vallás alapján állapít meg más vallásokkal szemben érvényesítendő kritériumokat”. A definíció hibás elemei közé tartozik továbbá a „természetfelettire” történő hivatkozás is, hiszen az Ehtv. által elismert vallási közösségek egy része – miként a buddhista közösségek – nem irányulnak természetfelettire (Indokolás [246]). Nem szerepelhet ugyanakkor az „emberi méltóság” sem a vallási tevékenység kritériumai között, „mert annak filozófiai alapjai olyanok, melyeket az európai vallásokon kívüli vallások ritkán osztanak” (Indokolás [247]). A fogalmi elemek között szereplő „rendszerbe foglalt hitelvek” pedig amiatt problematikusak, mert egyes vallások, miként az első párhuzamos indokolás által megnevezett zsidóság, nem rendelkeznek „dogmatikával”, azaz rendszerbe foglalt hittételekkel (Indokolás [248]).

Az első párhuzamos indokolás teológiai és vallástudományi szempontból egyaránt elhibázottnak tartotta az „egyház” kifejezés törvényi használatát, mert az „egyház” kizárólag „keresztény szóhasználatú szervezeti megjelölés”, aminek használata sértő a nem keresztény vallási közösségekre nézve. A helyes törvényi szóhasználat ehhez képest az átfogó jellegű „vallási közösség” kifejezés lenne (Indokolás [249]).

A második párhuzamos indokolás<sup>23</sup> osztotta azt a fentiekben említett véleményt, miszerint a törvény által alkalmazandó helyes terminus az „egyház” helyett a „vallási közösség” lenne, hiszen az egyház tételes jogi fogalom, „amelynek nincs feltétlenül megfelelője a vallási közösség saját jogában vagy felfogásában” (Indokolás [261]). Szükséges továbbá az egyház alkotmányos fogalma számára az együttműködés meghatározása is. Ennek az együttműködésnek egyfelől az állam hatás- vagy feladatkörébe tartozó tevékenységet kell érintenie, másfelől „kényszermentes” megállapodáson kell alapulnia. A „kooperatív elválasztást” feltételező együttműködés ugyanakkor megköveteli az állam világnézeti semlegességét, „ami a felekezeti jogban a felekezetek egyenlő kezelését kívánja meg” (Indokolás [263]). A fentiekből az következik, hogy az egyházként történő elismerésnek jogilag szabályozott és mindenkire érvényes szempontokon kell alapulnia, hiszen „az állam nem választhat tetszése szerint az egyes felekezetek között”. Az együttműködés az állam szempontjából alaptörvényi kötelezettséget, az egyházak számára viszont jogot jelent (Indokolás [264]).

<sup>22</sup> SCHWEITZER Gábor: „Lelkiismereti és vallásszabadság” in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 466–467.

<sup>23</sup> A második párhuzamos indokolás Bragyova András alkotmánybíró nevéhez fűződik. Álláspontjához Holló András alkotmánybíró csatlakozott.

#### 4.3. EGYSZINTŰ SZABÁLYOZÁS HELYETT KÉTSZINTŰ SZABÁLYOZÁS

Az Ehtv. az 1990. évi IV. törvény egyszintű szabályozásával szemben a vallási közösségek kétszintű szabályozására tért át, hiszen a törvényi rendelkezések különbséget tettek az Országgyűlés által elismert egyház, valamint az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület között. Ha kissé tovább finomítjuk a képletet, akkor az egyházak kétféle típusa között is különbséget tehetünk, hiszen az egyházak egyik része törvény erejénél fogva kapta meg ezt a jogállást (Ehtv.), míg az egyházak másik része kérelemre induló elismerési eljárás eredményeként, országgyűlési döntés nyomán szerezte meg ezt a státuszt (2012. évi VII. törvény). Az egyházi státusz megszerzési módja nincs kihatással az egyházi jogosultságokat illetően, ám nyilvánvalóan más a társadalmi súlya annak az egyháznak, amelynek számára *ex lege* biztosították az egyházi jogállást.

A többszintű szabályozásra történő áttérés mellett nehezen érvényesülhet az az AB által rögzített elvárás, miszerint az államnak a vallási közösségeket egyenlőként kell kezelnie. Az AB ugyanakkor az egyházi jogállás határozatban nem tekintette alkotmányos elvárásnak azt, hogy minden egyház ténylegesen azonos jogosultságokkal rendelkezzen, miként azt sem, hogy az állam minden egyházzal ténylegesen ugyanolyan mértékben működjön együtt. „A vallásszabadsághoz való joggal összefüggő jogok érvényesítésében meglévő gyakorlati különbségek alkotmányos határok között maradnak mindaddig, amíg nem diszkriminatív jogi szabályozásból erednek, illetve amíg nem diszkriminatív gyakorlat eredményei. Akár az állam által vállalt közösségi feladatok megoldásáról, akár az egyházak számára hozzáférhetővé tett anyagi támogatásokról, akár pedig az állam és az egyházak kötelező közösségi együttműködéséről van szó, mindhárom esetben érvényesülnie kell az állam világnézeti semlegességének” (Indokolás [155]).

Az Ehtv. által bevezetett kétszintű szabályozás több szempontból is visszalépést jelentett a 2012. január 1-je előtti állapotokhoz képest. Az 1990. évi IV. törvény ugyanis a jogalkotó által megállapított, elsősorban formai természetű és kétségkívül könnyen teljesíthető kritériumoknak eleget tevő vallási közösségek, vallások, egyházak számára egyféle – „egyházi” – státuszt ajánlott fel, miközben az 1990 és 2012 közötti időszakban is működők másféle, például egyesületi keretek között tevékenykedő vallási közösségek, amelyek vagy nem tudtak, vagy nem kívántak élni az 1990. évi IV. törvény által biztosított, illetve felajánlott egyházi státusszal.

A világnézeti semlegesség felől nézve az is problematikus az Ehtv. szabályozásában, hogy a vallási tevékenységet végző szervezet az Országgyűlés egyértelműen politikai természetű döntése nyomán szerezhetette meg az egyházi jogállást. Az Országgyűlés, mint jellemzően pártpolitikai összetételű népképviselői szerv által meghozott döntés ugyanis aligha lehet semleges. A semlegesség figyelembevétele alapján nem a mérlegeléssel és értékeléssel járó elismerési eljárás következményeként, hanem az egységes elvek és egységes eljárás alapján megvalósu-



ló nyilvántartásba vétel alapján nyerhette volna el egy vallási közösség az egyházi jogalanyiságot. A világnézetiileg semleges állam ideájával a nyilvántartásba vétel, nem pedig az országgyűlési szavazással végződő elismerési eljárás a kompatibilis. A nyilvántartásba vétel egységessége azáltal biztosítható, ha az eljárást egyetlen bírósághoz, vagy közigazgatási szervhez delegálja a jogalkotó.<sup>24</sup>

Az egyházi határozathoz csatolt különvélemények ugyanakkor abban tekintethetők közösnek, hogy nem értettek egyet azokkal a rendelkező részben szereplő többségi döntésekkel, amelyek az Ehtv. egyes rendelkezéseit alaptörvény-ellenesnek minősítették és ennek következtében megsemmisítették azokat, vagy alkalmazási tilalmat rendeltek el velük szemben. Az első különvélemény<sup>25</sup> szerint az Ehtv. szabályozási rendszere valamennyi korábban nyilvántartásba vett vallási csoport elkülönült jogalannyá válásának lehetőségét, valamint a vallási tevékenységet oltalmazó „többletautonómiát” is biztosította. Az Ehtv. ebből következően megfelel annak az elvárásnak, „amelyet a korábbi alkotmánybírói gyakorlat, illetve a nemzetközi emberi jogi jogvédelmi mechanizmusok megfogalmaznak” (Indokolás [273]). A törvényhozó számára biztosított elismerési jogosítvány kapcsán akként pedig fogalmazott, hogy „nehezen vitatható el az Országgyűléstől az a jog, hogy az eldöntse mely vallási csoport erőforrásaira képes és kíván erőteljesebben támaszkodni, azaz mely vallási csoportokat részesít közjogi jellegű jogalanyiságban” (Indokolás [274]). Összességben az Ehtv. indítványok által kifogásolt szabályai és a törvény szabályozási koncepciója összhangban állnak az Alaptörvénnyel (Indokolás [277]).

A második különvélemény<sup>26</sup> elvi kiindulópontja szerint „a lelkiismereti és vallásszabadság közös gyakorlásához Magyarországon sem kell feltétlenül egyházi jogállás, az más szervezeti formában, így egyesületként is történhet” (Indokolás [280]). Az Ehtv., az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit legitim módon végrehajtó sarkalatos törvényként pedig „jogszerűen és alkotmányosan tett különbséget vallási közösségek között, az egyházként el nem ismert szervezeteket egyesületnek minősítve”. Az egyházként elismerési eljárás szabályozása szintén alkotmányos volt (Indokolás [284]). A második különvélemény, azonosulva az Ehtv. szabályozási koncepciójával, elfogadta, hogy az 1990. évi IV. törvény az egyházak létrehozását – a lelkiismereti és vallásszabadság alapjogával való visszaélésre lehetőséget teremtő módon – túlzottan széleskörűen biztosította, ezáltal lehetővé tette „a ténylegesen nem hitéleti tevékenységet folytató szervezetek egyházként történő bejegyzését és ezáltal az állam (a társadalom) általi anyagi-pénzügyi támogatását” (Indokolás [285]).

<sup>24</sup> SCHWEITZER GÁBOR: „A magyar állam vallási semlegessége” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – HALÁSZ Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Alapfogalmak* (Budapest: Dialóg Campus 2019) 252–253.

<sup>25</sup> Az első különvélemény Balsai István alkotmánybíró nevéhez fűződik.

<sup>26</sup> A második különvélemény Dienes-Oehm Egon nevéhez fűződik. A különvéleményhez Lenkovics Barnabás alkotmánybíró csatlakozott. Szalay Péter alkotmánybíró viszont részben csatlakozott a különvéleményhez.



A harmadik különvélemény<sup>27</sup> szerint nem is kellett volna érdemi vizsgálatot lefolytatnia az AB-nak, hanem vissza kellett volna utasítania az alkotmányjogi panaszok befogadását (Indokolás [301]). Mégpedig elsősorban amiatt, mert a beérkezett tizenhét indítvány közül tizenhat indítvány esetében az előadó alkotmánybíró hiánypótlási felhívást küldött ki az indítványozónak, amelyben „a legapróbb részletekig meghatározták azokat a hiányzó elemeket [...], amelyek alapján az indítvány befogadásra alkalmas lehet” (Indokolás [302]). Ezek az indítványok a harmadik különvélemény szerint eredendően érdemi elbírálásra alkalmatlan indítványok voltak. Az ügy tárgyalását ugyanakkor fel kellett volna függeszteni Magyarország Alaptörvénye negyedik módosításának elfogadásáig, illetve hatályba lépéséig, az Alaptörvény VII. cikkét is érintő várható módosításokra tekintettel (Indokolás [309]). A harmadik különvélemény szerint a törvényhozásnak az Alaptörvény VII. cikk. (2) bekezdése második mondata („Az egyházak önállóak.”) alapján nem áll kötelezettsége arra nézve, hogy a vallási közösségek működéséhez olyan sajátos jogi formára vonatkozó szabályokat alkosson meg, „amely számukra a demokratikusan felépülő egyéb társadalmi szervezetekhez képest nagyobb belső szerkezetalkotási és szabályozási szabadságot biztosít” (Indokolás [323]). Ez a rendelkezés ugyanis egyrészt az állam és az egyházak különvált működését kimondó megállapítást erősíti meg, másrészt a 4/1993. (II. 12.) AB határozat azon megállapítását teszi nyomatékosabbá, miszerint „az elválasztás elvéből az következik, hogy az állam sem az egyházakkal, sem valamelyik egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen”. Az a tény pedig, hogy az egyházak önállóak, nem jelenti azt, hogy a vallási közösségek egyéb szervezeti formában történő működéskor ne lehetnének önállóak (Indokolás [328]).

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az egyházi jogállás határozatot lényegében nem hajtották végre, hiszen „az érintett egyházak nem kerültek »vissza« az egyházi nyilvántartásba”, miként továbbra sem váltak jogosulttá a többi egyházzal való azonos elbánásra.<sup>28</sup> Az alkotmányozó hatalom ugyanakkor rövid időn belül két ízben is módosította az Alaptörvényt, amelyek érintették a VII. cikk egyes rendelkezéseit is. Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) értelmében az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik. Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben pedig az alkotmányozó biztosította az alkotmányjogi panasz lehetőségét [VII. cikk (2) bekezdés]. A vallási tevékenységet végző szervezetek egyházként való elismerésének feltételeként ugyanakkor sarkalatos törvény huzamosabb idejű működést, társadalmi támoga-

<sup>27</sup> A harmadik különvélemény Szívós Mária alkotmánybíró nevéhez fűződik.

<sup>28</sup> MINK Júlia: „A vallásszabadság a vélt közérdek oltárán” *Fundamentum* 2014/3. 87.

tottságot és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot írhat elő [VII. cikk (4) bekezdés].

Az Alaptörvény ötödik módosítása (2013. szeptember 26.) egyebek mellett módosította a VII. cikk (4) bekezdését. Az új szövegezés értelmében az állam és – a VII. cikk (2) bekezdése által bevezetett új terminológia szerinti – a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek, amely felől a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részes – bevett egyházként működő – vallási közösségek számára a közösségi célok érdekében az állam sajátos jogosultságokat is biztosít.

Az Ehtv. 2013. évi CXXXIII. törvény általi módosítása – miközben beépített néhány eljárési garanciát – koncepcionális változtatásokat nem valósított meg.<sup>29</sup> Továbbra is fenntartotta a törvényhozó testület általi elismerési eljárás intézményét, a kétszintű rendszert, illetve szigorította az egyházi elismerés feltételeit. A jogalkotó részletesen szabályozta viszont az egyesületként működő vallási tevékenységet végző szervezet jogállását, és a korábbiakhoz képest annyiban módosította a vallási tevékenység fogalmát, hogy mellőzte az erkölcsre és emberi méltóságra történő hivatkozást.<sup>30</sup>

Az egyházi jogállás határozat utóélete kapcsán szükséges utalnunk az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és Mások kontra Magyarország ügyben 2014-ben hozott ítéletére.<sup>31</sup> Az eljárást kezdeményező vallási közösségek – egyebek mellett – azt sérelmezték, hogy a 2011. évi CCVI. törvény rendelkezései az egyháznak nyújtott állami támogatásokkal történő visszaélésekre hivatkozással hatékony jogorvoslat biztosítása nélkül fosztották meg a jogszerűen működő vallási közösségeket korábbi egyházi státuszuktól. A vallási közösségek megváltozott feltételek melletti elismerési eljárását pedig a jogalkotó a törvényhozó testület hatáskörébe utalta, ami viszont a semlegesség szempontjából kifogásolható, hiszen a parlament jellegénél fogva politikai természetű döntéseket hoz. „Az ítélet szerint azzal, hogy kevésbé szigorú bánásmód alkalmazása helyett megfosztották a sértetteket az egyházi státuszuktól, hogy nem igazolható módon politikai színezetű újraelismerési eljárásnak vetették alá az egyházakat, valamint hogy a kérelmezőket mind a lehetséges együttműködés, mind a hitéleti tevékenységek támogatása terén a bevett egyházaktól eltérően kezelték, a magyar hatóságok nem tettek eleget a semlegesség követelményének.”<sup>32</sup>

<sup>29</sup> MINK (28. lj.) 87–88.; ZALAHEGYI Zoltán: „A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról szóló 2011. évi CCVI. törvény megalkotásának kronológiája, értékelése és lehetséges jövője” *Közjogi Szemle* 2019/3. 67–68.

<sup>30</sup> „A vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, amely természetfelettre irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint sajátos magatartáskövetelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.”

<sup>31</sup> Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary, Judgment of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12.

<sup>32</sup> Ádám Antal: „Az egyház és az állam viszonya” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Egyházjog rovat, rovat szerkesztő: Szuromi Szabolcs) [66] <https://bit.ly/3H1p5nS> (2020).

## 6. IRODALOM

MINK Júlia: „A vallásszabadság a vélt közérdek oltárán” *Fundamentum* 2014/3. 85–99.

DRINÓCZI Tímea: „A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében” *Jura* 2014/2. 39–62.

UITZ Renáta: „»Hogy ki egyház és ki nem«. Láttelel a magyar állam és az egyházak viszonyáról” *Fundamentum* 2011/3. 23–40.

SCHANDA Balázs: „A vallási egyesület, mint a közösségi vallásgyakorlás kerete” *Magyar Jog* 2013/5. 272–275.

SCHWEITZER Gábor: „Az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek a 2011. évi C. törvény és a 2011. évi CCVI. törvény rendelkezései tükrében” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. II.* (Budapest–Pécs: PPKE JÁK – PTE ÁJK 2013) 239–255.



**7/2013. (III. 1.) AB HATÁROZAT  
– INDOKOLÁSI KÖTELEZETTSÉG**

**Az indokolási kötelezettség a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy a bírónak a kérelembe foglalt, az ügy lényeges körülményeit érintő kérdéseket meg kell vizsgálnia, és vizsgálatának eredményéről az eljárási törvényeknek megfelelően számot kell adnia.**

Ebben a határozatban jelenik meg először az a tétel, hogy az indokolt bírói döntéshez való jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz való jog Alaptörvényben nem nevesített, de abból levezethető részjogosítványát képezi, amelynek sérelme a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét eredményezi. Az AB ebben a határozatban kidolgozta azokat az alapvető követelményeket, amelyeknek a bírói döntés indokolásának meg kell felelnie.

**1. ELŐZMÉNYEK**

A jogbiztonság alapvető követelménye, hogy az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Az AB szerint ezért alapvető alkotmányos követelmény az eljárási jogi garanciák hatékony érvényesülése, mert csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.<sup>1</sup> Az AB régóta töretlen értelmezése szerint: „jogállami keretek között az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelességeket az ott írt módon valóban »elbírálja«: az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény

\* Főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

\*\* Főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

<sup>1</sup> 75/1995. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1995, 376, 382.

– a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasználatával: *fair, equitably, in billiger Weise*) és nyilvánosan folyjék – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számítót, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni.”<sup>2</sup>

Az AB következetes értelmezése szerint a tisztességes eljárás (*fair trial*) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.<sup>3</sup> Egy eljárás tisztességességét mindig esetről esetre lehet csak megítélni, a konkrét ügy körülményeinek figyelembevételével. Erre tekintettel az AB döntéseiben esetről esetre határozta meg a tisztességes eljárás által megkövetelt konkrét ismérveket. Nevesített ugyanakkor számos olyan követelményt (részjogositványt), amelyeknek egy eljárásnak meg kell felelnie ahhoz, hogy tisztességesnek minősüljön.<sup>4</sup> A bírói tevékenység alapvető kritériuma továbbá az is, hogy a meghozott döntés – a jogszabályok által meghatározott eltérő mélységű és jellegű – indokolási kötelezettséggel jár együtt.<sup>5</sup> Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jobbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja.<sup>6</sup>

Az AB következetes értelmezése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti.<sup>7</sup> A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog processzuális jellegéből fakad, hogy az AB nem foglal állást a perorvoslati bíróság jogköréhez tartozó szakjogi vagy kizárólag törvény-

<sup>2</sup> 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.

<sup>3</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; 3003/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [25].

<sup>4</sup> A tisztességes bírósági eljárás követelményének része például a bírósághoz fordulás joga {3215/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [11]–[13]}, a tárgyalás igazságosságának biztosítása {36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [66]}, a tárgyalás nyilvánossága és a bírósági döntés nyilvános kihirdetése {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}, a törvény által létrehozott bíróság {36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]–[34]} független és pártatlan eljárása {21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [58]}, illetve a perek észszerű időn belül való befejezése {3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [8]; 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}, valamint a fegyverek egyenlősége {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}.

<sup>5</sup> 54/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001. Lásd még: 21/1997. (III. 26.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat.

<sup>6</sup> Lásd 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [33]. Az AB e megállapításokat a saját határozatai vonatkozásában tette, ugyanakkor ezen követelmények az általános érvényűség és szükségszerűség attribútumaival rendelkeznek.

<sup>7</sup> 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [47]; 3368/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [15]; 3367/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [17]; 3295/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [36]; 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [31]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [34]; 3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [42]; 3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [24].

értelmezési kérdésben.<sup>8</sup> Következésképpen „önmagában az, hogy a bíróság jogértelmezése valamely peres fél jogértelmezésétől – a jogviták elbírálására irányuló ítélkező-jogalkalmazó tevékenységtől fakadóan legalább az egyik fél jogértelmezésétől szükségképpen – eltér, nem alapozza meg az alapvetően processzuális természetű előírásokat tartalmazó tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének megállapíthatóságát”.<sup>9</sup> A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog védelmi körén kívül esnek a bizonyítékok mérlegelésével és mikénti értékelésével, valamint a bizonyítási teher megítélésével kapcsolatos tartalmi kérdések is.<sup>10</sup>

Az AB a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog korlátozhatóságának szempontrendszerét is több döntésében vizsgálta, és régóta töretlen értelmezése szerint a tisztességes eljáráshoz való jog olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.<sup>11</sup> A tisztességes eljáráshoz való jog egyes részjogositványainak az érvényesülését, valamint azok Alaptörvénnyel való összhangját ugyanakkor az AB jellemzően az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt általános alapjogvédelmi (szükségességi-arányossági) teszt alkalmazásával vizsgálja.<sup>12</sup>

Emellett a főszabályként alkalmazandó alkotmányossági mérce mellett azonban egyes alapjogok esetében további kritériumok határozhatók meg, amelyek egyrészt ezt az általános mércét az illető jog tartalmához igazítva konkretizálják, másrészt, amelyek konkrét esetekben sokkal inkább állandó és saját tartalmi ismérvekkel határozzák meg az adott alapjog lényeges tartalmát a viszonyítással dolgozó általános szabály helyett.<sup>13</sup> Ezekben az esetekben a tisztességes eljárásból fakadó egyes követelmények (részjogositványok) keretén belül alakítandó ki olyan ismérrendszer, amely annak tartalmát adja.<sup>14</sup> Az alkotmányossági vizsgálat ilyenkor nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésén alapszik, hanem az érintett részjogositvány önálló ismérrendszeréhez igazodik.

<sup>8</sup> 3001/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [18].

<sup>9</sup> 3387/2019. (XII. 19.) AB végzés, Indokolás [17]. Lásd még: 3080/2020. (III. 18.) AB végzés, Indokolás [55].

<sup>10</sup> 3063/2019. (III. 25.) AB végzés, Indokolás [17].

<sup>11</sup> 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241; 266. Megerősítette: 3003/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [28].

<sup>12</sup> 3031/2017. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [61].

<sup>13</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 98. Megerősítette: 3003/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [29]; 3001/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [42].

<sup>14</sup> Ennek megfelelően saját dogmatikája van annak, mi számít „bíróságnak” {3116/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [11]}, mikor „törvényes” {36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]}, „független” és „pártatlan” {21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [58]} az eljáró testület. Az ilyen, ún. „saját dogmatikával” rendelkező részjogositványok szintén abszolút jellegűek abban az értelemben, hogy megsértésük lényegében – mivel maguk is mérlegelés eredményei – automatikusan alaptörvény-ellenesség megállapítására vezet {3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [50]}.



## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Magyarország az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (EJEE) részes állama,<sup>15</sup> ezért az AB következetes gyakorlata szerint a magyar alkotmányos mércék kidolgozásakor a jogvédelem minimális követelményeiként érvényesíti az egyezményt értelmező Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) joggyakorlatának szempontjait.<sup>16</sup>

Az EJEB gyakorlatában jellemzően kiemeli, hogy az „eljárás egészét” veszi figyelembe, vagyis akkor állapítja meg, hogy sérült a tisztességes tárgyaláshoz való jog [EJEE 6. cikk (1) bekezdés], ha a lefolytatott eljárás egészében nem felelt meg a tisztességes tárgyalás követelményeinek. Egyes eljárási hibák önmagukban nem feltétlenül vezetnek az eljárás „tisztegtelenségére”.<sup>17</sup>

Az EJEE 6. cikk 1. bekezdésébe foglalt garanciák magukban foglalják a bíróságok azon kötelezettségét, hogy döntéseiket megfelelően megindokolják.<sup>18</sup> Az EJEB kiindulópontja az, hogy a bírói döntésekkel szemben valamennyi demokratikus jogállamban elvárható az objektivitás és az átláthatóság, ami egyfelől elejét veszi az önkényes hatósági és bírósági döntéshozatalnak, másrészt erősíti a bírósági döntéshozatalba vetett közbizalmat és a bírói döntések tekintélyét.<sup>19</sup> Az EJEB következetes gyakorlata szerint a tisztességes eljárás és a jogállamiság elvéhez tartozik az a követelmény, hogy a bíróságok a döntéseik alapjául szolgáló indokokat kellő részletességgel mutassák be.<sup>20</sup>

Az indokolási kötelezettség terjedelme a döntés jellegétől,<sup>21</sup> és az ügy körülményeitől függ.<sup>22</sup> Figyelembe kell venni többek között a peres felek által a bíróság elé terjeszhető beadványok változatos voltát és az Európa Tanács államai közötti különbségeket a jogszabályi rendelkezések, a szokásjogi szabályok, a jogi vélemények és az ítéletek kihirdetése és szövegezése kapcsán.<sup>23</sup> Azonban amikor egy fél beadványa döntő jelentőségű az eljárás kimenetele szempontjából, egyéni és kifejezett választ igényel.<sup>24</sup> A bírói döntéssel szemben tehát a feltétlen elvárás, hogy a bíróság az ügy lényegi részeit a szükséges alapossgal vizsgálja meg, és erről

<sup>15</sup> Lásd 1993. évi XXXI. törvény.

<sup>16</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, megerősítette: 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]; 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [25]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]; 3313/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [34].

<sup>17</sup> Barberà, Messegué és Jabardo v. Spain, Judgment of 6 December 1988. Series A no. 146. § 68.; Mirilashvili v. Russia, no. 6293/04., Judgment of 11 December 2008. § 165.

<sup>18</sup> H. v. Belgium, Judgment of 30 November 1987. Series A no. 127-B, § 53.

<sup>19</sup> Taxquet v. Belgium [GC], no. 926/05, § 90, ECHR 2010.

<sup>20</sup> Suominen v. Finland, Judgment of 1 July 2003, no. 37801/97, § 34.

<sup>21</sup> Ruiz Torija v. Spain, Judgment of 9 December 1994, Series A no. 303-A, § 29.

<sup>22</sup> Tatishvili v. Russia, no. 1509/02, § 58, ECHR 2007-I.; Grădinar v. Moldova, Judgment of 8 April 2008. no. 7170/02, § 107; Sholokhov v. Armenia and Moldova, Judgment of 31 July 2012, no. 40358/05, § 67.

<sup>23</sup> Hiro Balani v. Spain, Judgment of 9 December 1994, Series A no. 303-B, § 27.

<sup>24</sup> Ruiz Torija v. Spain, Judgment of 9 December 1994, Series A no. 303-A, § 30.

a vizsgálatáról a határozatának indokolásában is adjon számot.<sup>25</sup> Alapvető követelmény továbbá, hogy az indokolásnak olyannak kell lennie, amely képessé teszi a feleket arra, hogy hatékonyan éljenek az esetlegesen rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőséggel.<sup>26</sup>

Az EJEB gyakorlatából tehát azt lehet leszűrni, hogy szoros összefüggés mutatkozik az indokolási kötelezettség teljesítése és a tisztességes eljáráshoz fűződő jogból fakadó azon alapvető elvárás között, hogy az eljárásban szereplő fél meghallgatást nyerhessen, azaz kérelmét a bíróság megvizsgálja. Ennek oka az, hogy kizárólag a kellő alapossággal indokolt bírói határozatból tűnhet ki, hogy az ügyet eldöntő bíróság ténylegesen figyelembe vette-e a felek által előterjesztett bizonyítékokat és érveket.

### **3. INDÍTVÁNY**

Az indítványozóval szemben az adóhatóság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 87. § (1) bekezdésének a) pontja alapján ún. vagyongyarapodási vizsgálatot folytatott, amelynek során az adóalapját becslési módszer alkalmazásával valószínűsítette, és ennek eredményeként adókülönbötetet tárt fel, valamint adóbírságot szabott ki és késedelmi pótlékot állapított meg. Az indítványozó a Budapest Környéki Törvényszéknek az adóhatósági döntést felülvizsgáló 6.K.26.852/2011/10. számú ítéletét támadta az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, és arra hivatkozott, hogy a törvényszék a kereset egyes részeit érdemben nem bírálta el: a kereseti kérelem kifejezett kételyeket fogalmazott meg az eljárásban alkalmazott vagyonmérleg törvényességével összefüggésben, a kifogásolt bírósági ítélet mégis külön indokolás nélkül elfogadta az alkalmazott vagyonmérleg típusát, és a vagyonmérleg törvényességéről nem adott számot.

### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Mivel a bíróság az ügy lényeges körülményeit érintő kérdéseket megvizsgálta, és vizsgálatának eredményéről számot adott, az AB a konkrét ügyben nem állapított meg alaptörvény-ellenességet, ezért az indítványt elutasította.

<sup>25</sup> Karakasis v. Greece, Judgment of 17 October 2000, no. 38194/97, § 27; Boldea v. Romania, Judgment of 15 February 2007, no. 19997/02, § 30; Vojtěchová v. Slovakia, Judgment of 25 September 2012, no. 59102/08, § 35.

<sup>26</sup> Hirvisaari v. Finland, Judgment of 27 September 2001, no. 49684/99, § 30.

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Annak alkotmányos igénye, hogy a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzése során a perbe vitt jogok és kötelezettségek érdemi elbírálást nyerjenek, nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthető [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont, Abtv. 27. §].**

Az AB hatásköre a korábban hatályban volt Alkotmány szerint elsősorban a szabályozási környezet alkotmányosságának vizsgálatára terjedt ki. Ennek megfelelően a tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerével összefüggésben kimunkált gyakorlat elsődlegesen az eljárásjogi jellegű szabályozási környezettel szemben szolgál alkotmányos mérceként. Az Alaptörvény az AB új, alaptörvényi szintű feladataként határozta meg a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjából, valamint az Abtv. 27. §-ából fakadóan a bíróságok döntései és az Alaptörvény rendelkezései közötti összhang biztosítása végső soron az AB kötelessége. Az AB a bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálatakor a korábban hatályban volt Alkotmányban megfogalmazott azonos vagy lényegi tartalmát tekintve hasonló alaptörvénybeli szabályokkal összefüggésben a korábban kimunkált alapvető alkotmányos értékek közül elsődlegesen azokat használja fel, amelyek természetüknél fogva alkalmazak arra, hogy a bírói döntések alaptörvény-ellenességének megítéléséhez mérceként szolgáljanak. Az Alaptörvényben megfogalmazott tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerének elemei ennek megfelelően a magyar jogrendben immáron egy olyan alkotmányos mércét jelentenek, amely a jogszabályi környezeten túl, az egyedi ügyben hozott bírói döntések megítéléséhez is alapul szolgálnak. Az AB mindezekből arra következtetésre jutott, hogy annak alkotmányos igénye, hogy a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzése során a perbe vitt jogok és kötelezettségek érdemi elbírálást nyerjenek nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthető (Indokolás [25]–[27]).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból levezethető indokolási kötelezettség követelménye – az indokolt bírói döntéshez való jog – a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].**

Az AB abból indult ki, hogy az adott ügy típusa által kijelölt konkrét eljárásjogi szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása a tisztességes eljárásból fakadó elvárás, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási tör-

vény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon.

Figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkében előírt – a bíróságokra kötelező – jogszabály-értelmezési kötelezettségre is, az AB az indokolt bírói döntéshez való jog sérelmére alapított panaszok esetében azt vizsgálja, hogy az indokolási kötelezettséget előíró eljárási jogszabályokat a bíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek megfelelően alkalmazta-e. Mivel az indokolt bírói döntéshez való jog az eljárási törvényekben foglaltak szerint kötelezi a bíróságot a döntésének alapjául szolgáló indokok bemutatására, az AB vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket (Indokolás [28]–[34]).

A konkrét esetben az AB a törvényszéki ítélet indokolását értékelve arra a következtetésre jutott, hogy a törvényszék a felülvizsgálata során nem hagyta figyelmen kívül az indítványozó kereseti kérelmében előadott lényeges kérdések vizsgálatát. A törvényszék ítéletének indokolásában számot adott arról, hogy miért tartja az adóhatóság általa becslési eljárás során alkalmazott vagyonszámítást az Art. 109. § (1) és (3) bekezdéseire figyelemmel az adóalap valószínűsítésére alkalmas módszernek. A törvényszéki ítélet a kereseti kérelemhez csatolt adószakértői véleményt is értékelte, és erről az ítéleti indokolásában számot adott. Mindezek alapján az AB az érdemi vizsgálatot követően arra az álláspontra jutott, hogy a törvényszék az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek megfelelően alkalmazta az eljárási szabályokat, mert a kereseti kérelemben foglalt, és az ügy lényeges körülményeit érintő kérdéseket megvizsgálta, és vizsgálatának eredményéről számot adott.

## **5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **5.1. A HATÉKONY BÍRÓI JOGVÉDELEM**

Az AB értelmezésében a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthesen. Ebben a határozatban is megjelenik az AB jellemző érvelése: önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést.

Az AB értelmezése szerint a tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül. Erre tekintettel hangsúlyozza az AB gyakorlatában, hogy nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi „elbírálásáról” nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot ad és nem tartalmaz semmilyen jogszerűségi mércét a bírói döntés számára sem.

Az AB az indokolási kötelezettség határozatban egyértelművé tette, hogy ezen alkotmányos szempontok nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők.

## 5.2. AZ INDOKOLT BÍRÓI DÖNTÉSHEZ VALÓ JOG

Az indokolt bírói döntéshez fűződő jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerén belül jelentkező, de önálló ismérvszisztemmel rendelkező, alkotmányjogi panaszban hivatkozható részjogosítvány.

Az AB az indokolási kötelezettség határozatban kiindulásképpen – negatív és pozitív értelemben egyaránt – meghatározta az alkotmányos felülvizsgálat alapvető kereteit. Negatív irányú megközelítésben kimondta egyrészt, hogy a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon. Az AB továbbá nem vizsgálja azt sem, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelölt érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat. Pozitív irányú megközelítésben: az AB felülbírálati jogkörében alapvetően azt vizsgálja, hogy az indokolási kötelezettséget előíró eljárási jogszabályokat a bíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek megfelelően alkalmazta-e (Indokolás [33]).

Ennek alapján a határozat indokolásából a következő vizsgálati módszert lehet kiolvasni: 1) az AB-nak fel kell tárnia a jogvita természetét; 2) vizsgálnia kell a bírósági eljárásra, vagy annak egy meghatározott szakára irányadó eljárási szabályokat; 3) értékelnie kell az eljárás során a felek által előterjesztett kérelmek és észrevételek fontosságát az ügy érdeme szempontjából, valamint 4) azonosítania kell

az ügyben választ igénylő lényeges – jellemzően a jogvita eldöntése szempontjából releváns – kérdéseket.

E négy elemből álló kritériumrendszer vizsgálata képezi az indokolt bírói döntéshez való jog önálló ismérrendszerét, speciális tesztjét.<sup>27</sup> A határozat tartalmazza a dogmatikai alapokat és a vizsgálat kereteit, ezzel körvonalazva azt az alkotmányos mércét, amelynek a bírói döntések indokolásának meg kell felelnie ahhoz, hogy jogállamban ezek a döntések alkotmányosnak legyenek tekinthetők. Egy általános keretrendszerrel van szó, amely ugyan nem ad konkrét választ arra, hogy egy adott ügyben hozott bírósági döntés milyen esetekben alaptörvény-ellenes az indokolás hiányosságai miatt, de a teszt következetes alkalmazása egyértelműen kijelöli az alkotmányos mérlegelés szempontjait. Ebben a keretrendszerben pedig annyi bizonyossággal megállapítható, hogy nem csupán az indokolás teljes hiánya okozhat alapjog-sérelmet, hanem adott esetben az is, ha az hiányos, túl általános, sematikus. A döntéseket a konkrét ügy körülményeit figyelembe vevő, kellő alaposítással kell megindokolni. Az AB ebben a keretben határozta meg később azokat a további kritériumokat, amelyeknek a konkrét ügyben a bírói döntés indokolásának meg kell felelnie.

Mindez azt jelenti, hogy az AB döntésével kontroll alá vonta a bíróságok érvelését, az indokolási kötelezettség teljesítésével kapcsolatban azonban hangsúlyozottan érvényesítette a tisztességes bírósági eljárásból való jog processzuális jellegét, azt, hogy az alkotmányossági vizsgálat nem jelenti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozással megtámadott bírósági döntés érdemi, tartalmi felülbírálatát. Az indokolási kötelezettség sérelmére csak az indokolás hiányosságaival kapcsolatban lehet hivatkozni, a döntés tartalmára vonatkozó indítványozói sérelmeket az AB ebben az eljárásban – a tisztességes eljárásból való jog alapján – nem orvosolhatja, mivel „[ö]nmagában az, hogy az indítványozó az egyébként megindokolt bírósági döntés érvelését tévesnek tartja, nem alkotmányossági kérdés”.<sup>28</sup>

A teszt kialakítása során a testület kifejezetten támaszkodott az EJEB gyakorlata: egyrészt a határozatban hivatkozott EJEB-döntésekben szereplő elvi tételek egyértelműen visszaköszönek az alkotmányossági vizsgálat eredményeképpen kialakított négy elemű kritériumrendszerben, másrészt az a tény is az EJEB hatását mutatja, hogy az AB az EJEB-hez hasonlóan a tisztességes eljárásból való jog részeként azonosította az indokolt bírói döntéshez való jogot, nem pedig a jogállá-

<sup>27</sup> Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt alkotmányossági mérce mellett egyes alapjogok esetében további kritériumok határozhatók meg, amelyek egyrészt ezt az általános mércét az illető jog tartalmához igazítva konkretizálják, másrészt, amelyek konkrét esetekben sokkal inkább állandó és saját tartalmi ismérvekkel határozzák meg az adott alapjog lényeges tartalmát a viszonyítással dolgozó általános szabály helyett [pl. 3001/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [42]]. Ezekben az esetekben az alkotmányossági vizsgálat nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésén alapul, hanem az érintett részjogosítvány önálló ismérrendszeréhez igazodik.

<sup>28</sup> 3258/2020. (VII. 3.) AB végzés, Indokolás [16].

miság követelményén belül helyezte el.<sup>29</sup> E választás mögött mindazonáltal bizonyosan meghúzódik az a megfontolás is, hogy a jogállamiság mint alkotmányos alapelv alkotmányjogi panaszban szűk körben hivatkozható rendelkezés, míg a tisztességes eljárás mint alapvető jog esetében ilyen korlát nem áll fenn.<sup>30</sup> Az AB ugyanakkor utalt arra is, hogy a jogállamiság elvét és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot egymásra tekintettel értelmezi. Az indokolt bírói döntéshez való jog a jogalkalmazás kiszámíthatóságával és előreláthatóságával összefüggésben a jogbiztonság elengedhetetlen követelménye is.<sup>31</sup>

Az indokolt bírói döntéshez való jog alapjogi részjogosítványként történő azonosítását nem illette kritika a szakirodalomban, az – az Abtv. 27. §-a szerinti valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére tekintettel és az EJEB-gyakorlatot is figyelembe véve – várható, szükséges és bizonyos tekintetben elkerülhetetlen fejlemény volt a joggyakorlatban.

A teszt önmagában – amellet, hogy más alapjogokhoz hasonlóan az egyes ügyek mentén alakul, formálódik a konkrét tartalma – alapvetően csak egy elméleti és egy gyakorlati aggályt vet fel. Az elméleti szempontú aggály abban áll, hogy alkotmányjogi szempontból problematikusnak tűnik az a megfogalmazás, amely szerint az indokolt bírói döntés lényege szerint a bíróságnak a döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia (Indokolás [34]). Annak érdekében, hogy az alapjogvédelem ne váljon függővé az éppen aktuális törvényszövegtől, az indokolási kötelezettség alkotmányjogi tartalmának az eljárási törvényektől független meghatározása is szükséges lehet. Ezt az aggályt ellensúlyozza bizonyos mértékben az AB absztrakt és konkrét normakontroll hatásköre, amely az alkalmazandó eljárási törvény alkotmányossági vizsgálatát is lehetővé teszi, sőt, ha ez szükségesnek mutatkozik, az áttérésre hivatalból is lehetőség van.<sup>32</sup> A praktikus aggály ahhoz kapcsolódik, hogy az indokolt bírói döntéshez való jog ugyan eljárási alapjog, az azonban nem kerülhető meg, hogy a vizsgálat szakjogi kérdéseket is érintsen, vagyis hogy az AB – a rendes bíróságok felülbírálati jogköréhez képest korlátozott jogkörben – feltárja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, az ügy lényeges kérdéseit, és a felek által az eljárás során előterjesztett kérelmeket és észrevételeket.<sup>33</sup> A törvényességi és az alkotmányossági vizsgálat határa ezért elmosódhat, amit a formálódó gyakor-

<sup>29</sup> Az EJEB ugyanakkor az indokolt bírói döntéshez való jogot az EJEE preambulumban nevesített jogállamiság fontos garanciájának is tekinti: demokratikus jogállamban elvárható az objektivitás és az átláthatóság, ami egyfelől elejét veszi az önkényes hatósági és bírósági döntéshozatalnak, másrészt erősíti a bírósági döntéshozatalba vetett közbizalmat és a bírói döntések tekintélyét (Taxquet v. Belgium [GC], no. 926/05, § 90, ECHR 2010.).

<sup>30</sup> Lásd a legutóbbi gyakorlatból például: 3332/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [11].

<sup>31</sup> 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]; 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [18]; 3368/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [17]; 3367/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [20].

<sup>32</sup> Lásd Abtv. 28. § (1) bekezdés.

<sup>33</sup> Lásd 3303/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [58].



latnak kell az indítványozók számára is követhető módon az egyes ügyek kapcsán helyes mederben tartania.<sup>34</sup>

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az indokolási kötelezettség határozat jelentőségét mutatja, hogy meghozatalát követően ez a döntés az indítványok és az alkotmánybírói gyakorlat egyik leggyakrabban hivatkozott határozata lett. Nyilvánvalóvá vált ugyanakkor, hogy a panaszosok számára a törvényességi és az alkotmányossági vizsgálat határai nem egyértelműek,<sup>35</sup> az indítványozók jellemzően a bíróságok döntésével és annak indokolásával való egyet nem értésüket hangsúlyozták, és ügyük ismételt felülbírálatát kívánták elérni az indokolási kötelezettség megsértésére, az indokolás hiányosságaira való hivatkozással.<sup>36</sup> Szükségessé vált ezért az indokolt bírói döntéshez való jog mibenlétének a konkretizálása. Az AB elé kerülő egyes ügyek alkalmat adtak mind általánosabb jellegű szempontok megfogalmazására, mind pedig konkrét kérdések megválaszolására negatív és pozitív értelemben egyaránt. Mindemellett az indokolt bírói döntéshez való jog kitermelte a maga határterületeit és leágazásait is.

Az alkotmányossági vizsgálat határainak kijelölésére irányuló általános szempontként az AB hangsúlyozta, hogy amennyiben a bíróság „semmilyen, a konkrét ügghöz kapcsolódó körülményt, indokot, érvet nem jelölt meg”, a döntés szempontjából releváns kérdés indokolása nyilvánvalóan hiányzik, az bírói döntés megsemmisítésére vezet,<sup>37</sup> és e körben nem elegendő az AB döntésére vagy annak az indokolására történő utalás.<sup>38</sup> Abban az esetben, ha a jogvita eldöntése szempontjából releváns jogértelmezési kérdésben az AB korábban alkotmányos követelményt fogalmazott meg, ám azt az eljáró bíróság nem tartja a konkrét ügyben alkalmazhatónak, erre a döntésben „indokolt választ” kell adnia.<sup>39</sup>

Az indokolási kötelezettség egyebekben a bíróságoktól a döntés érdeme szempontjából lényeges körülmények megfelelő indokokkal történő alátámasztását követeli

<sup>34</sup> A határesetek néha az AB számára is kihívást jelentenek, lásd például: 3294/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [77]–[80].

<sup>35</sup> 3277/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [21]–[27].

<sup>36</sup> Éppen azért, hogy az AB ne váljon „negyedfokú bírósággá”, visszautasítja azokat az indítványokat, amelyek csak általánosságban vagy törvényességi szempontok alapján hivatkoznak a sérelmezett bírói döntés alaptörvény-ellenességére (például: 3320/2020. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]).

<sup>37</sup> 3127/2019. (VI. 5.) AB határozat értelmében a támadott bírói döntés indokolása az ügy szempontjából releváns kérdés tekintetében fogyatékos, mert csak formálisan tartalmazza, hogy pótmagánvád-indítvány miért nem alkalmas bírósági eljárás lefolytatására (Indokolás [44]–[45]). A 3294/2019. (XI. 18.) AB határozat szerint a Kúria azon túl, hogy nem osztotta az első- és másodfokú bíróság indokait, valamint megismételte az alkalmazott anyagi jogi szabályok adekvát rendelkezéseit, nem fejtette ki döntésének a releváns kérdésekre vonatkozó indokait (Indokolás [78]–[79]).

<sup>38</sup> 18/2019. (VI. 12.) AB határozat, Indokolás [39].

<sup>39</sup> 3330/2020. (VIII. 5.) AB határozat, Indokolás [29].

meg.<sup>40</sup> Nem kifogásolható például, ha a bíróság „nem ismétli meg a hatóság bizonyítási cselekményeit, beleértve a hatóság által már mérlegelt bizonyítékok újramérlegelését is, illetve a bíróság által helyesnek tartott hatósági indokolást”.<sup>41</sup> Ehhez hasonlóan az egyszerűsített indoklás – habár önálló, saját indokokat nem tartalmaz, de együtt olvasandó az elsőfokú döntés indokolásával – egyik felet sem zárja el a döntés indokainak megismerésétől.<sup>42</sup> Továbbá a Kúria nem köteles a felülvizsgálati ellenkérelmet ugyanolyan szinten ismertetni, mint a felülvizsgálati kérelmet, illetve, a felülvizsgálati ellenkérelem elutasítását részletesen indokolni, mivel a felülvizsgálati kérelemhez kötött eljárásában a Kúria a felülvizsgálati kérelemről dönt.<sup>43</sup> Szintén a felülvizsgálati szak sajátos eljárási szabályaira tekintettel hangsúlyozta az AB: „az Alaptörvénynek, illetőleg a hatályos eljárási törvényeknek megfelelően a Kúriát az indokolási kötelezettség a felek által a perben előadott érvek (jelen esetben a felülvizsgálati kérelemben és ellenkérelemben szereplő érvek) tekintetében terheli. Nem veheti fel az indokolt bírói döntéshez való jog sérelmét, ha a támadott bírói döntés indokolása nem tér ki olyan kérdésre, amely az indítványozó szerint ugyan kívánatos lett volna, azonban azt sem a felülvizsgálati kérelem, sem pedig a felülvizsgálati ellenkérelem nem tartalmazta.”<sup>44</sup>

Fontos szempont, hogy „az indokolás hossza önmagában nem alkotmányossági kérdés”,<sup>45</sup> az indokolás terjedelme nem fokmérője a tisztességes eljárás követelményének, így ezen formai szempont önmagában nem alkalmas alapjogi sérelem okozására. Amennyiben az eljárási törvények szerint a bírói döntés indokolása számot adott a vizsgálandó kérelmekben szereplő érvekről, úgy pusztán az indokolás rövidege, lényegre törő volta miatt alappal az indokolt bírói döntés hiányára hivatkozni nem lehet. Adott esetben akár jogáganként eltérő mértékű is lehet az alkotmányosan elvárható bírói indokolás terjedelme, és különösen közigazgatási ügyszakban a rövid, ám az eljárási törvényeknek megfelelő tartalommal bírói indokolás sem tekinthető pusztán ezen oknál fogva alaptörvény-ellenesnek.<sup>46</sup> Továbbá, bár a felek kérelmeit a bíróságnak értékelnie kell, „[a] bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó szubjektív elvá-

<sup>40</sup> 3169/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [32]; 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [85]; 3159/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [34].

<sup>41</sup> 3115/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [49].

<sup>42</sup> Az eljárási törvény a másodfokú bíróság számára az indokolás rövidített módját akkor teszi lehetővé, ha a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet annak indokai alapján hagyja helyben. A másodfokú bíróságnak azonban ki kell térnie a jogorvoslati eljárásban szabályszerűen előterjesztett novumokra (új állításokra és érvekre), megindokolva, hogy azokat miért találta az ítélet megváltoztatására alkalmatlannak vagy egyébként figyelembe nem vehetőnek [3133/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [18]–[20]]. Vesd össze még: 3235/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [26]–[31].

<sup>43</sup> 3150/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [39]–[40].

<sup>44</sup> 3349/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [18].

<sup>45</sup> 3312/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [30]; 3032/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [35].

<sup>46</sup> 3312/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [30].

rásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása”.<sup>47</sup> Végezetül az ellentmondás mentesség sem eleme az indokolt bírói döntéshez való jognak, kivéve, ha az kihatással van a döntés érdemére,<sup>48</sup> azonban a rendelkező résznek és az indokolásnak összhangban kell állnia.<sup>49</sup>

Az AB a jogvita eldöntése szempontjából releváns kérdésnek tekintette az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését. Erre tekintettel kifejezetten az indokolt bírói döntéshez való jogból vezette le, hogy az eljáró bíróságnak – függetlenül attól, hogy kezdeményezésre kötelezettnek minősült-e, illetve, hogy helyt ad-e a kérelemnek – alakszerű döntést kell hoznia az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről, és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban meg kell indokolnia, mert az indítványozó fél joggal számíthat arra, hogy az ügye kapcsán felmerült és annak eldöntése szempontjából releváns közösségi jogi probléma az Európai Unió Bíróság (EUB) elé kerül. Ennek elmaradása érdemi kihatással lehet a jogvita végeredményére, ezért a bíróság köteles megindokolni az indítvány elutasítását, mivel ez garantálja, hogy megalapozott döntést hozott a kezdeményezés tárgyában, továbbá a peres fél innen ismerheti meg a döntés okát.<sup>50</sup> E döntés nyomán a jogalkotó megfelelően módosította a vonatkozó eljárási törvény szabályait.<sup>51</sup>

Ügyszintén releváns kérdés büntető ügyekben az eljárás elhúzódásának kérdése, következésképpen az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére visszavezethető követelmény, hogy amennyiben a bíróság a terhelttel szemben alkalmazott büntetőjogi jogkövetkezményt az eljárás elhúzódása miatt enyhíti, akkor határozatának indokolása rögzítse az eljárás elhúzódásának a tényét, valamint azzal összefüggésben a büntetés enyhítését és az enyhítés mértékét.<sup>52</sup>

Bizonyítási eljárást érintő és jogszabály-alkalmazási kérdéseket – mivel ezek tényállás-megállapítási, illetve törvényességi kérdések – az AB nem vizsgál mindaddig, amíg ezeknek nincs alkotmányossági relevanciája, ugyanis „[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”.<sup>53</sup>

Ennek ellenére alaptörvény-ellenesnek minősült az az eset, amikor a fél egyetlen bizonyítási lehetősége a szakértő kirendelése lett volna egy speciális – gyermek jogellenes külföldre vitele tárgyában indult – nemperes eljárásban. A bíróság ugyanakkor a bizonyítási indítvány ellenére nem indokolta meg a szakértő kirendelésének mellőzését egy szakkérdésben, és azt sem, hogy szakértő kirendelése

<sup>47</sup> 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]; 3183/2017. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [14].

<sup>48</sup> 3159/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [34]; 3006/2018. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [28].

<sup>49</sup> 18/2019. (VI. 12.) AB határozat, Indokolás [38].

<sup>50</sup> 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [60]–[64].

<sup>51</sup> A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, 155/A. § (2)–(3) bekezdés. Lásd hasonlóan: a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény, 130. § (3) bekezdés.

<sup>52</sup> 2/2017. (II. 10.) AB határozat, rendelkező rész 1. pont, Indokolás [100].

<sup>53</sup> 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [15].

nélkül milyen bizonyítékok alapján hozta meg a döntését.<sup>54</sup> Ehhez hasonlóan aggályosnak minősült, hogy a bíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának megváltozásával összefüggésben elmulasztotta a tényleges állapotjavulás megállapításához szükséges bizonyítást, holott „[a]z egészségügyi állapotjavulás, az ellátás csökkentésére kiható olyan tényezőnek tekintendő, amely az eljárás során önállóan, az érintett személy egyedi helyzetére tekintettel, orvosszakmai (és nem pusztán jogi) szakértői vizsgálatot és bizonyítást igényel, ugyanis az állapotjavulás bizonyításának hiányában az eljáró hatóságok nem tesznek eleget a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményének”.<sup>55</sup> Kivételes esetekben tehát a bizonyítási eljárással összefüggő kérdések is alkotmányjogi panasz tárgyává tehetők. Mindazonáltal ez már határterületnek tekinthető: formálisan az indokolt bírói döntéshez való jogot érintő esetekről van szó, de a vizsgálat nem követi az indokolási kötelezettség határozat szerinti tesztet.

A bizonyítási kérdésekhez hasonlóan az indokolt bírói döntéshez való jog – az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése és a 28. cikke jogértelmezési szabályának közvetítésével – beszüremkedett az alkalmazandó jog kiválasztásának és értelmezésének a folyamatába is. A „jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket indokolás nélkül figyelmen kívül hagyó bírósági indokolás” miatt megállapított alaptörvény-ellenesség formálisan még szintén az indokolási kötelezettség határozatra hivatkozik, de valójában már egy teljesen új tesztet vezet be az ún. *contra legem* jogalkalmazás eseteire.<sup>56</sup> Ez az ügykör – az indokolási kötelezettség határozat eredeti koncepciójától eltérően – az indokolás hiányosságainak jelzésén túlmenően a bírói döntés tartalmi kritikájára is módot nyújt, ezért szintén határterületnek, vagy adott esetben akár már leágazásnak is tekinthető.<sup>57</sup>

Összegzésképpen megállapítható, hogy az indokolási kötelezettség határozat az AB elmúlt időszakának kiemelt jelentőségű határozatává vált. Egyrészt azért, mert az AB ebben a határozatában erősítette meg az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján alapuló hatáskörével összefüggésben a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát. Másrészt az AB ebben a határozatában dolgozta ki az indokolt bírói döntéshez való jog önálló alkotmányos tartalmát. Az indokolási kötelezettség határozatban kidolgozott alkotmányos követelmények ugyanakkor új kihívások elé állították a testületet. A kidolgozott alkotmányos szempontrendszer ugyanis magában foglalja a jogvita természetének, az ügy lényeges kérdéseinek, a felek kérelmeinek és az alkalmazandó eljárási szabályoknak a vizsgálatát, következésképpen az alkotmányos szempontú felülvizsgálat szükségképpen érint szakjogi kérdéseket. Ezzel együtt ugyanakkor az AB-nak következetesen érvényesítenie kell a tisztességes eljáráshoz való jog processzuális jellegét, és ennek

<sup>54</sup> 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [64], [68]–[69].

<sup>55</sup> 3024/2019. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [74].

<sup>56</sup> 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [26]–[30]. Vö. még: 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [81]–[82].

<sup>57</sup> 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [25]–[30].

keretében azt, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntést az AB kizárólag alkotmányossági szempontból, és nem hagyományos felülbírálati fórumként vizsgálja. Ez az oka annak, hogy jöllehet az indokolási kötelezettség határozat az alkotmányjogi panaszok egyik leggyakrabban hivatkozott határozata, az erre alapított alkotmányjogi panaszok döntő részükben nem jutnak túl a befogadási szakon, vagyis érdemi vizsgálat nélkül visszautasításra kerülnek.

## **7. IRODALOM**

CZINE Ágnes: *A tisztességes bírósági eljárás. Audiatur et altera pars* (Budapest: HVG-ORAC 2020).

HARRIS, David – O'BOYLE, Michael – WARBRICK, Colin – BATES, Ed – BUCKLEY, Carla: *Law of the European Convention on Human Rights* (Oxford University Press 2018).



**13/2013. (VI. 17.) AB HATÁROZAT  
– BÍRÓSÁGI SZERVEZETI TÖRVÉNY**

**A jogállamiság követelményéből következően törvényben kell szabályozni, hogy az OBH elnöke és a Kúria elnöke milyen esetkörökben, milyen indokok alapján nyilváníthatja eredménytelennek a bírói álláshelyre kiírt pályázatokat.**

A bírósági szervezeti törvény – 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (Bszi.) – és ahhoz kapcsolódóan a bírák jogállásáról szóló törvény – 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (Bjt.) – egyes rendelkezéseinek vizsgálata keretében elemezte átfogó jelleggel az AB azokat az alkotmányossági kérdéseket, amelyek a 2012-ben bevezetett bírósági igazgatási modellel kapcsolatban merültek fel, különösen a bíróságok igazgatásáért felelős Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének egyes jogköreivel összefüggésben, valamint a tevékenységét ellenőrző bírói öngazgatási szerv, az Országos Bírói Tanács (OBT) működéséhez kapcsolódóan. A határozatban vizsgált kérdések között kiemelt jelentőségűek azok, amelyek a bírói függetlenség egyes aspektusait érintik, különösen a bírói álláspályázatok eljárásrendjével és eredménytelené nyilvánításával, valamint az azzal kapcsolatos jogorvoslattal összefüggésben.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

A bírósági szervezeti törvényről szóló határozat meghozatalát megelőző időszakban került sor a bírói jogállást és a bírói szervezetet érintő újabb (Alaptörvény utáni) törvények (Bszi., Bjt.) elfogadására. Az új törvényi szabályozás meghatározó része – az Alaptörvény szabályaival összhangban<sup>1</sup> – az új bírósági igazgatási modell bevezetése, amelyben a bíróságok igazgatásának központi feladatait az OBH elnöke, az Országgyűlés által kilenc évre választott tisztségviselő végzi,

\* Egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> Alaptörvény 25. cikk (5)–(6) bekezdés.



tevékenységét pedig az OBH, mint bírói önkormányzati szerv felügyeli. A megelőző időszakban, az 1997-es bírósági szervezeti reform elfogadása és az Alaptörvény hatályba lépése közötti időszakban egy testületi bírói öngazgatási szerv, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács látta el a bírósági rendszer igazgatási feladatait,<sup>2</sup> korábban pedig az igazságügyi miniszter.<sup>3</sup>

Az új igazgatási modell az OBH elnöke és az OBH új alkotmányos funkciói mellett számos részkérdésben is új szabályozási megoldásokat hozott. E rendelkezések egy részét hazai és nemzetközi közpolitikai és szakmai viták övezték – ennek keretében az Európa Tanács Velencei Bizottsága az AB határozatának meghozatalát megelőzően két alkalommal is állást foglalt a vitatott rendelkezések európai alkotmányos hagyományokkal való összhangjáról.<sup>4</sup> A második vélemény megfogalmazására azt követően került sor, hogy az Országgyűlés a Velencei Bizottság első véleményében megfogalmazott kritikai megállapítások közreadását követően módosította a Bszi.-t és a Bjt.-t, így a második vélemény a módosítások után, újbóli monitorozásnak tekinthető. A Velencei Bizottság második véleményében megfogalmazott kritikai megállapításokat a Kormány – jelen ügyben – lényegében változtatás nélkül, absztrakt alkotmányossági normakontroll indítványában megfogalmazott alkotmányossági kérdések formájában küldte meg az AB számára.<sup>5</sup>

A Velencei Bizottság második véleménye elsősorban az alábbi törvényi rendelkezéseket érintette.

A Bszi. előírásai szerint bírói tanácsok és az egyesbírák kötelesek elvi jelentőségű határozataikat a bírósági elnököknek bemutatni, a bírósági vezetők pedig kötelesek az általuk vezetett szervezetben dolgozó bírák ítélező tevékenységét figyelemmel kísérni.<sup>6</sup>

A Bszi. egy másik előírása szerint az OBH elnöke „szükséghez képest” (azaz nem minden esetben) köteles határozatait indokolni.<sup>7</sup>

A Bszi. arról is rendelkezik, hogy az OBH elnök akadályoztatása esetén (ide értve azt az esetet is, amikor a tisztség nincs betöltve) az OBH általános elnökhelyettese, amennyiben pedig e tisztség is betöltetlen, az OBH további elnökhelyettesei gyakorolják az elnök jogköreit.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Lásd a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény, 34–60. §. Az OIT igazgatási modellje 1997. július 23. és 2011. december 31. között volt hatályban.

<sup>3</sup> Lásd a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény, 51. §. A törvény tartalma a rendszerváltás után természetesen módosult, az igazgatási modell azonban nem változott.

<sup>4</sup> CDL(2012)001. számú vélemény (Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, 16–17 March 2012); CDL-AD(2012)020. számú vélemény (Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary, 12–13 October 2012).

<sup>5</sup> Irományszám: XX-AJFO/2167/2012 (2012. október 12.) (Indítvány).

<sup>6</sup> Bszi. 26. § (1)–(2) bekezdés.

<sup>7</sup> Bszi. 77. § (2) bekezdés.

<sup>8</sup> Bszi. 78. § (2) bekezdés.

A Bszi. alapján az OBt elnöki tisztségét a testület tagjai rotációs rendszerben, félévenként egymást váltva viselik.<sup>9</sup> Szintén a Bszi. rögzíti, hogy az OBt ülésén tanácskozási joggal részt vehet az OBH elnöke, az igazságügyért felelős miniszter, a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, valamint a Magyar Közjegyzői Kamara elnöke, továbbá eseti szakértők.<sup>10</sup>

Az OBt határozhatja meg azokat az elvi szempontokat, amelyeket a bírói állás-pályázatok elbírálása keretében a pályázat elbírálója (az OBH elnöke vagy a Kúria-ára kiírt állás-pályázatok esetében a Kúria elnöke) figyelembe vehet, amennyiben a rangsor szerint nem az első, hanem a második vagy harmadik helyre sorolt pályá-zóval kívánja betölteni az álláshelyet.<sup>11</sup> A Bjt. rendelkezései szerint azonban az OBH elnöke nem köteles az OBt által megfogalmazott szempontokat figyelem-be venni.<sup>12</sup> Az OBH elnök rangsortól történő eltérési lehetőségét (a második vagy harmadik helyre sorolt jelölt javára) a Bjt. rögzíti.<sup>13</sup>

Az Alaptörvényben foglalkal összhangban,<sup>14</sup> a Bszi. állapítja meg a Kúria elnö-kének megválasztásához szükséges követelményeket, amelyeknek megfelelően az Országgyűlés a határozatlan időre kinevezett és legalább ötéves szolgálati idővel rendelkező bírák közül választja meg az elnököt.<sup>15</sup>

Mind a Bszi.,<sup>16</sup> mind pedig a Bjt.<sup>17</sup> rögzíti azokat a rendelkezéseket, amelyek az Alaptörvény előírásainak megfelelően<sup>18</sup> sarkalatosnak minősülnek. A Bjt. előírásai között szerepel, hogy a bírói állás-pályázaton részt vett és el nem utasított pályá-zó csak abban az esetben élhet kifogással a pályázat eredményével szemben, ha a nyertes pályázó nem felel meg a törvényi feltételeknek vagy a pályázati kiírás-nak.<sup>19</sup> Szintén a Bjt. rögzíti azt az előírást, amely szerint a bíró háromévenként leg-feljebb egy évre – hozzájárulása nélkül – másik szolgálati helyre helyezhető át.<sup>20</sup> A Bjt. szabályai alapján, amennyiben a bírót (fegyelmi eljárás keretében) tiszt-ségéből felfüggesztik, úgy illetményének legfeljebb ötven százaléka egy hónap-ra visszatartható.<sup>21</sup>

A bírósági szervezeti reform egy másik aspektusával, a bírák kényszernyugdí-jazásával az AB az itt elemzett határozat meghozatalát megelőzően foglalkozott. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban a testület azt állapította meg, hogy a bírák szolgálati viszonyának felső korhatárára vonatkozóan új, alacsonyabb korhatár tör-

<sup>9</sup> Bszi. 89. § (2) bekezdés.

<sup>10</sup> Bszi. 106. § (1) bekezdés.

<sup>11</sup> Bszi. 103. § (3) bekezdés.

<sup>12</sup> Bjt. 21. §.

<sup>13</sup> Bjt. 18. § (3)–(5) bekezdés.

<sup>14</sup> Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdés.

<sup>15</sup> Bszi. 114. § (1) bekezdés.

<sup>16</sup> Bszi. 175. §.

<sup>17</sup> Bjt. 237. § (1) bekezdés

<sup>18</sup> Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdés.

<sup>19</sup> Bjt. 21. § (4) bekezdés.

<sup>20</sup> Bjt. 31. § (3) bekezdés.

<sup>21</sup> Bjt. 118. § (1) bekezdés.

vényi szintű bevezetésének csak fokozatosan, kellő átmeneti idő biztosításával, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye.<sup>22</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az egyes bírósági szervezeti, igazgatási modellekre vonatkozóan nincs általánosan elfogadott nemzetközi sztenderd. Az alkotmányos demokráciák jellemzően a kormányzathoz (a végrehajtó hatalomhoz) sorolható modelleket, az autonóm bírói testületek útján megvalósuló (önigazgatási) modelleket, vagy önálló, az igazgatási feladatra létrehozott intézmények útján megvalósuló, de a bírói szervezet és a kormányzat közötti együttműködésen alapuló modelleket alkalmaznak.<sup>23</sup>

A szupranacionális jogrendek keretében megfogalmazott ajánlások elsősorban a bírói függetlenség követelménye felől közelítenek az igazgatási kérdésekhez. A Velencei Bizottság által megfogalmazott ajánlás kiemelten foglalkozik a bírák kiválasztási folyamatával, a bírói testületek részvételével a kiválasztási folyamatban, valamint a bírák határozatlan időre szóló megbízási idejével.<sup>24</sup> Az Európai Unió szervei közül az Európai Bizottság elsősorban közép-kelet-európai államok csatlakozási folyamatához kapcsolódóan fogalmazott meg a igazságszolgáltatás és a végrehajtó hatalom elválasztására, valamint a független bírói testületek létrehozására vonatkozó ajánlásokat.<sup>25</sup>

A bírói függetlenség érvényesüléséhez kapcsolódó előfeltételek ugyanakkor jól azonosíthatók a nemzetközi gyakorlat alapján. Ilyennek tekinthető a bírák kizárólag jognak történő alárendeltsége; a bírák élethosszig, vagy olyan időtartamra történő kinevezése, ami nem veszélyezteti függetlenségüket, kiegészítve azzal a követelménnyel, hogy a bírák esetében nem vezethető be kötelező nyugdíjazási korhatár visszamenőleges hatállyal; a bírák kiválasztási mechanizmusának objektív és transzparens szempontokon kell alapulnia, amelyek a szakmai kvalitásokhoz kapcsolódnak; a végrehajtó és a törvényhozó hatalomnak nem lehet szerepe a bírák kiválasztási folyamatában; magasrangú bírói öngazgatási testületeket kell létrehozni, amelyeknek rendelkezniük kell a bírák kinevezésének, áthelyezésének, kiténtetésének és fegyelmi felelőssége megállapításának jogával; a bírák csak a jog által szabályozott fegyelmi eljárás keretében helyezhetők át, függeszthetők fel,

<sup>22</sup> 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [106]. Az AB eljárásával párhuzamosan az Európai Unió Bírósága is vizsgálta a szabályozást, amelyről később megállapította, hogy az uniós joggal ellentétes. Lásd Judgment of the Court (First Chamber) 6. November 2012. ECLI:EU:C:2012:687 (Case C-286/12.)

<sup>23</sup> Összefoglalóan lásd Piotr MIKULI – Natalie FOX – Jacob FIRLUS: Models of Court Administration: „An Attempt at a Comparative Review” in Piotr MIKULI (ed.): *Current challenges in court administration* (The Hague: Eleven International Publishing 2017) 187–214.

<sup>24</sup> CDL-AD(2007)028 (Judicial Appointments).

<sup>25</sup> Összefoglalóan lásd Petra Mária GYÖNGYI: *Judicial Reforms in Hungary and Romania. The Challenging Implementation of EU Law Standards. PhD Thesis* (Erasmus University Rotterdam 2019) 40–42.

vagy mozdíthatók el tisztségükből; a bírakkal szemben fegyelmi eljárás csak független, bírói képviselők által alapított fórumok előtt, előzetesen meghatározott anyagi jogi és eljárási normák alapján folytatható; a bírának joguk és kötelezettségük független intézmények által szervezett képzéseken részt venni, ami előmenetelük feltételeként is előírható; a bírák számára megfelelő munkakörülményeket szükséges biztosítani; a bírák illetményének mértékét törvényben kell rögzíteni, azt a parlamenti képviselők és miniszterek illetményéhez szükséges kötni, továbbá a bírák illetménye nem csökkenthető; a bírák korlátozás nélkül gyakorolhatják egyesülési jogukat nemzeti és nemzetközi szinten, ehhez kapcsolódó tevékenységüket a bírói munka részeként szükséges elismerni.<sup>26</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

2012-ben a Kormány nevében az igazságügyi miniszter fordult az Alkotmánybírósághoz absztrakt utólagos normakontroll indítványt előterjesztve a Bszi. és a Bjt. azon rendelkezéseire vonatkozóan, amelyeket a Velencei Bizottság második véleményében is kifogásolt. A Kormány nem fogalmazott meg önálló érveket, a Bszi. és Bjt. egyes rendelkezéseire vonatkozóan, mindössze összefoglalta a Velencei Bizottság kritikai megállapításait.

A bírák elvi jelentőségű határozataikkal kapcsolatos bemutatási kötelezettségével, valamint a bírósági vezetők elvi jelentőségű döntések figyelemmel kísérésére vonatkozó kötelezettségével összefüggésben a Velencei Bizottság elsősorban azt kifogásolta, hogy a szabályozási megoldás dermesztő hatással (*chilling effect*) lehet a bírák ítélező tevékenységére, ilyen módon sértheti függetlenségüket.

Az OBH elnökének „szükség szerinti” indoklási kötelezettségével összefüggésben a Velencei Bizottság arra tekintettel fogalmazott meg kritikát, hogy a homályos megfogalmazásból következően nem érvényesülhet a választott bírósági igazgatási vezető elszámoltathatóságának követelménye. A jogállamiságból az következik, hogy a közhatalmi szervek a jog által szabályozott rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az OBH elnök helyettesítésére vonatkozó szabályokkal kapcsolatban a Velencei Bizottság a legitimitás elégtelensége mellett érvelt. A testület álláspontja szerint, amennyiben az Országgyűlés egyharmadának „blokkoló kisebbsége” támogatásával a helyettes elnök, mint nem választott vezető hosszú időn keresztül hivatalban tartható, úgy a demokratikus legitimitás és a jogállamiság is sérülhet.

Az OBH összetételére vonatkozó és az elnöki tisztség félévenkénti rotációjával kapcsolatos szabályozással összefüggésben a testület amellet érvelt, hogy a fél-

<sup>26</sup> Daniel Smilov összehasonlító vizsgálatok alapján azonosította a fent kiemelt előfeltételeket. Daniel Smilov: „The Judiciary: The Least Dangerous Branch?” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press 2012) 859–860.

éves elnöki megbízatás csökkenti a testület súlyát, míg az a körülmény, hogy a testület nem bírói tagjai csak tanácskozási joggal rendelkeznek, a pluralizmus ellen hat. A Velencei Bizottság a bírói függetlenség és a jogállamiság sérelmét látta abban, hogy a Bszi. és a Bjt. szabályai szerint az OBH elnöke bírói álláspályázatok elbírálása keretében eltérhet az előzetesen kialakított rangsortól, érvénytelenítheti a pályázatot, eltérhet továbbá az OBT által megfogalmazott, a rangsorolás kialakítására vonatkozó elvektől. A testület álláspontja szerint a szabályozási megoldás következményeként a bírói álláspályázatokkal összefüggésben az OBH elnöke lényegében vétőjoggal rendelkezik.

Azzal a Bszi. rendelkezéssel kapcsolatban, amely szerint a Kúria elnöke hazai bírói fórumon legalább öt éves tapasztalattal rendelkező bírák közül választható meg, a Velencei Bizottság azt fogalmazta meg, hogy az általános szabály egy konkrét személy (a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnöke, akinek nem hazai, hanem nemzetközi bírói fórumon töltötte korábban szolgálati idejét) ellen irányult, e szabályozási megoldás pedig ellentétes a jogállamiság követelményével.

Az egyes Bszi. és Bjt. rendelkezések sarkalatos minősítésével összefüggésben a Velencei Bizottság amellet érvelt, hogy a rendelkezések jelentős része egyszerű többséggel elfogadott törvényi rendelkezésekben is szabályozható lett volna, ilyen módon a sarkalatos minősítések ellentétesek az Alaptörvény kapcsolódó előírásaival.

A bírói álláspályázatokkal szemben benyújtható jogorvoslat törvényi szabályozása, ami nem teszi lehetővé a rangsorolás eredményével szembeni, akár objektív szempontokon alapuló kifogások benyújtását, a testület álláspontja szerint lehetővé teszi önkényes döntések meghozatalát, ami végső soron a jogállamiság sérelmével járhat.

A bírák más szolgálati helyre történő áthelyezésével kapcsolatos Bjt. előírás a Velencei Bizottság álláspontja szerint a bírák túl gyakori áthelyezését teszi lehetővé, továbbá az áthelyezés lehetséges esetei nem pontosan meghatározottak – ilyen módon sérülhet a jogállamiság követelménye.

A Velencei Bizottság értékelése szerint a bírák fegyelmi ügyben tisztségből történő felfüggesztése esetén az illetmény egy része visszatartására vonatkozó Bjt. szabályok nem kellően részletesek, nem tartalmaznak objektív szempontokat, ilyen módon azokkal kapcsolatban felmerülhet a jogállamiság sérelme.

A Kormány – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényre (Abtv.) történő utalással – formálisan kérte azt is, hogy amennyiben az AB a kifogásolt törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét állapítaná meg, úgy azokat semmisítse meg.

## 4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

A bírósági szervezeti törvény ügyben az AB alaptörvény-ellenesnek minősítette a Bszi. és a Bjt. azon rendelkezéseit, amelyek az Alaptörvényben meghatározott tárgykörökön túlterjeszkedően minősítették sarkalatosnak a Bszi. és a Bjt. egyes előírásait. E rendelkezéseket az AB megsemmisítette és megállapította, hogy a sarkalatos tárgyköröket rögzítő törvényi szabályok milyen szöveggel maradnak hatályban. Az AB mulasztást állapított meg azzal összefüggésben, hogy az Országgyűlés nem szabályozta a Bjt.-ben a jogállamiság követelményének megfelelően, hogy az OBH és a Kúria elnöke milyen esetkörökben, milyen indokok alapján nyilváníthatja eredménytelennek az olyan bírói álláshelyekre kiírt pályázatokat, amelyekre érvényes és a bírói tanácsok által megfelelően rangsorolt pályázatot nyújtottak be. Az AB felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2013. december 31-ig tegyen eleget. Az AB alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az OBH elnöke azokat a személyzeti jellegű intézkedéseket tartalmazó határozatait, amelyekkel szemben jogorvoslatnak van helye, köteles okszerűen, az érintettek jogorvoslatához való jogára is figyelemmel megindokolni. Az AB az indítványban megjelölt további Bszi. és Bjt. szabályok vizsgálatát elutasította. Az AB a Kúria elnökének megválasztásához szükséges Bjt. szabályok vizsgálatát visszautasította.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Nem sérti a bírói függetlenséget, ha a bíró arra tekintettel köteles az általa meghozott elvi jelentőségű, jogerős határozatot bemutatni a bírósági vezetőnek, a bírósági vezető pedig arra tekintettel köteles a kapcsolódó gyakorlatot figyelemmel kíséreni, hogy az ítélezés egységessége jogegységi határozatok útján biztosítható legyen [Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdés, 26. cikk (1) bekezdés].**

Az elvi jelentőségű bírósági határozatok bemutatásával, valamint azok bírósági vezetők (bírósági elnökök és kollégiumvezetők) részéről történő figyelemmel kíséréssel összefüggésben a testület az ítélezés egységessége követelményének, valamint a jogegységi határozat funkciójának értelmezéséből indult ki. Korábbi gyakorlatára hivatkozva<sup>27</sup> az AB azt emelte ki, hogy a Kúriának (korábban a Legfelsőbb Bíróságnak) alkotmányban rögzített feladata a joggyakorlat egységességének biztosítása, amelynek kiemelt eszköze a bíróságokra kötelező jogegységi határozat.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

<sup>28</sup> „Az Alkotmánybíróság tényként kezeli, hogy a jogszabály tartalma az, amit a jogegységi határozat annak tulajdonít.” 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 514.

Érvelésében az AB hangsúlyozta: azért nem sérti a bírói függetlenséget, ha bírósági vezetők figyelemmel kísérik a bírói gyakorlatot, mert az elvi jellegű döntések, valamint az egymással ellentétes elvi alapokon álló jogerős határozatok követése, naprakész nyilvántartása szorosan kapcsolódik a jogegységi eljáráshoz, „a jogegységi határozatok meghozatalához, végső soron az egységes és kiszámítható bírósági joggyakorlat kialakításához” (Indokolás [42]). Az AB kiemelte, hogy az egységes és kiszámítható joggyakorlat biztosítása a jogbiztonság és a törvény előtti egyenlőség követelményéből is következik.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Alkotmányos követelmény, hogy az OBH elnöke azokat a személyzeti jellegű intézkedéseket tartalmazó határozatait, amelyekkel szemben jogorvoslatnak van helye, köteles okszerűen, kimerítően, az érintett jogorvoslathoz való jogára is figyelemmel megindokolni [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

Az OBH elnök határozatainak indokolási kötelezettségével összefüggésben az AB a jogalkotásról szóló törvény, valamint a Bszi. egyes rendelkezéseinek értelmezése alapján határozta meg az OBH elnök által kiadható döntéstípusokat: „az OBH elnöke szabályzatokat és ajánlásokat tipikusan az OBH, illetve a bírói szervezet működése tárgyában ad ki, míg határozatokat személyzeti és igazgatási feladatkörében eljárva hoz” (Indokolás [44]). Az indítványban szereplő, „szükség szerinti” indokolási kötelezettség kérdése az utóbbi döntéstípusokkal összefüggésben merült fel.

Vizsgálata során az AB tekintettel volt a jogbiztonságból fakadó követelményre, amely szerint a közhatalmat gyakorló szervek jogilag szabályozott, megismerhető és kiszámítható módon kell, hogy eljárjanak hatásköreik gyakorlása során. A jogorvoslathoz való jog érvényesülésének követelményével összefüggésben a testület azt a tételt emelte ki, hogy „a közhatalommal rendelkező szerv köteles [...] a feladat- és hatáskörei gyakorlása során hozott döntéseit okszerűen, kimerítően, az érintett jogorvoslathoz való jogára is figyelemmel megindokolni” (Indokolás [46]). Ezt a követelményt ugyanakkor csak azokra a döntésekre vonatkoztatta, amelyekkel szemben az érintett jogorvoslattal élhet.

E gondolatmenet alapján fogalmazta az AB a fent kiemelt alkotmányos követelményt (Indokolás [47]). E követelmény tehát nem az OBH elnök összes döntésére vonatkozik, hanem csak azokra, amelyekkel szemben az érintettek önálló jogorvoslati kérelemmel élhetnek. Érvelésében az AB nem tért ki az indítványban felvetett összefüggésre a jogállamiság és a közhatalmat gyakorló szervek tevékenységének szabályozott, megismerhető és kiszámítható működésének általános követelménye között.



#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Megfelel a legitimáció követelményének, ha az OBH elnökét – ideiglenesen, vagy az elnöki tisztség betöltésének hiányában – olyan elnökhelyettes helyettesíti jogkörei gyakorlásában, akit a törvényben foglalt kinevezési és felmentési szabályok alapján a köztársasági elnök nevez ki [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

Az OBH elnöki jogkörök elnökhelyettes általi ideiglenes (vagy a tisztség betöltéséig tartó) gyakorlásával összefüggésben az AB azt hangsúlyozta, hogy ez a szabályozási megoldás azért nem kifogásolható, mert a törvényi előírásoknak megfelelően az elnökhelyetteseket az elnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, ilyen módon az elnökhelyettesek demokratikus legitimációja biztosított. A testület az államfő által kinevezést – hatalomközvetítésként – „magas közjogi legitimációnak” minősítette (Indokolás [55]).

Érvelésében a testület kitért arra is, hogy az OBH elnöki tisztség betöltésének hiánya esetén az Országgyűlésnek lehetősége van döntésével a tisztség betöltéséről gondoskodni. Abban az időszakban pedig, amíg ezzel a törvényhozó testület mulasztásban van, az igazgatási feladatok folyamatos ellátása miatt van szükség a helyettesítési szabályok alkalmazására (Indokolás [54]).

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**Az OBH bíróságok központi igazgatásának felügyeletére vonatkozó funkciójából és testületi jellegéből következően nem sérti a bírói függetlenséget az a törvényi előírás, amelynek megfelelően az OBH elnöki tisztségét az OBH egy-egy tagja fél évig tölti be, továbbá, amely szerint az OBH meghívott tagjai nem rendelkeznek szavazati joggal [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés].**

Az AB elsősorban az OBH testületi jellegével, tagjainak hosszabb (hatéves) időtartamra történő megválasztásával, valamint a testület igazgatás feletti felügyeleti és az ítékezés tartalmával össze nem függő feladataival indokolta, hogy nem tekinthető a bírói függetlenséget sértő szabályozási megoldásnak, ha az OBH elnöki tisztségét a testület tagjai félevenként rotációs alapon töltik be (Indokolás [64]). A testület azt a szabályozási megoldást sem tartotta a bírói függetlenség elvével ellentétesnek, amely szerint az OBH tanácskozási jogú, nem bíró tagjai<sup>29</sup> nem rendelkeznek szavazati joggal az OBH-ben. Az AB érvelése szerint éppen az vetné fel a bírói függetlenség sérelmét, „ha a jogalkotó a bíróságok

<sup>29</sup> Az OBH elnöke, az igazságügyért felelős miniszter, a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, a Magyar Közjegyzői Kamara elnöke, meghívott szakértők.

központi igazgatásának olyan rendszerét alakítaná ki, amelyben a bírók kárára, más hatalmi ágak javára egyoldalú erőeltolódás lenne kimutatható” (Indokolás [65]).

#### 4.5. ELVI TÉTEL 5.

**A bírói álláspályázatok elbírálásának eljárása több alkotmányos szerv együttműködését igénylő, szabályozott, garanciákat tartalmazó folyamat, amelyben egyaránt érvényesülnek objektív értékelési szempontok, a bírói öngazgatási szervek meghatározó szerepe, továbbá a pályázatok elbírálójának döntési kompetenciája. A jogállamiság követelményéből következően törvényben kell szabályozni, hogy az OBH elnöke és a Kúria elnöke milyen esetkörökben, milyen indokok alapján nyilváníthatja eredménytelennek az olyan bírói álláshelyre kiírt pályázatot, amelyre több érvényes és a bírói tanácsok által megfelelően rangsorolt pályázatot nyújtottak be [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

Az OBH elnök bírói álláspályázatok érvénytelené nyilvánításával, valamint a bírói álláspályázatok rangsorolásával összefüggésben az OBT által meghatározott elvektől történő eltérési lehetőségével összefüggésben az AB részletes érvelést fogalmazott meg.

A Bjt. előírásainak megfelelően a bírói álláspályázatot az OBH elnöke írja ki. A pályázókat az adott pályázatban érintett bíróság bírói tanácsa (az adott bíróság elnöke mellett) meghallgatja, a vonatkozó jogszabályi előírások<sup>30</sup> alapján pedig rangsorolja a pályázatokat. A rangsort ezt követően a törvényszék vagy az ítélőtábla elnöke kapja meg, aki vagy egyetért a rangsorban első helyen szereplő pályázó kinevezésével, vagy eltérhet a rangsortól a második vagy harmadik helyre sorolt pályázó javára, ebben az esetben javaslatát írásbeli indokolással kell alátámasztania. A pályázat elbírálója az OBH elnöke (a Kúriára kiírt álláspályázat esetén a Kúria elnöke.) Az OBH elnökének szintén lehetősége van arra, hogy az első helyre rangsorolt pályázó kinevezését javasolja, vagy a második vagy harmadik helyre sorolt pályázó javára térjen el a rangsortól. Ez utóbbi esetben az indokolással ellátott javaslatot az OBT-nek kell megküldeni, amelyik egyetértési jogot gyakorol. Az OBT egyet nem értése esetén az OBH elnöknek az első helyre rangsorolt pályázó kinevezését kell javasolnia, új javaslattal kell élnie, vagy eredménytelené is nyilváníthatja a pályázatot. Az OBT határozza meg továbbá azokat az elveket, amelyeket a pályázat elbírálóinak (az OBH elnökének vagy a Kúria elnökének) figyelembe kell venniük, ha a második vagy harmadik helyre sorolt jelölt javára kívánnak eltérni a rangsortól.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet.

<sup>31</sup> Bjt. 7–21. §.

A szabályozás értékelése keretében az AB rögzítette, hogy a pályázati rangsor kialakítása objektív szempontokon alapul, továbbá, hogy a pályázati folyamatban meghatározó szerepe van a bírák által demokratikusan legitimált, az igazgatásban közreműködő bírószervezetnek, a bírói tanácsnak. A bírói tanács a pályázók első, második és harmadik rangsor szerinti helyre történő besorolásával jelentős hatást gyakorolnak a pályázati folyamat eredményére tekintettel arra, hogy a kinevezésre javasolt pályázók csak ebből a körből kerülhet ki (Indokolás [73]–[74]). Hasonlóképpen, az AB hangsúlyozta az OBTH kiemelt szerepét a pályázati értékelési folyamatban, tekintettel arra, hogy az OBTH határozza meg azokat a szempontokat, amelyek alapján el lehet térni a pályázati rangsortól, továbbá figyelemmel arra, hogy a testület egyetértési jogot gyakorol, amennyiben az OBTH elnöke a rangsortól eltérő kinevezésre tesz javaslatot (Indokolás [76]). Az AB hangsúlyozta, hogy a törvényi rendelkezések alapján a pályázatok elbírálója – az Alaptörvényben foglalt, a bíróságok igazgatásához kapcsolódó funkciójával összhangban – az OBTH elnöke (Indokolás [77]). Az AB összegző megállapítása szerint több állami szerv (beleértve a kinevező köztársasági elnököt is) együttműködése alapján lehetnek eredményesek a pályázati eljárások (Indokolás [78]). A pályázati eljárás folyamata tehát együttműködésen alapul és garanciális előírásokat tartalmaz.

A pályázat eredménytelenné nyilvánításának lehetőségét az AB a kinevezést megelőző, több szereplő közreműködésével megvalósuló, garanciákat tartalmazó, szabályozott folyamat egyik elemének tekintette, amely a törvény szerint a pályázat elbírálóját (az OBTH elnökét és a Kúriára kiírt álláspályázatok esetében a Kúria elnökét) illeti meg. A testület ugyanakkor abban az esetben szubjektívnek tekintette a pályázat eredménytelenné nyilvánításáról szóló döntést, ha a pályázat elbírálója a pályázók egyikével sem kívánja beöltetni a bírói álláshelyet. E döntésekre vonatkozóan a törvényi előírások ugyanis nem tartalmaznak semmilyen irányadó szempontot, ami jogbizonytalanságot okoz. Az AB értékelésében ilyen esetben relativizálódnak a pályázati eljárásban egyébként meglévő garanciák (Indokolás [82]).

A fenti érvek alapján az AB mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, tekintettel arra, hogy „a törvényhozó elmulasztotta a [...] jogbiztonság követelményének megfelelően szabályozni, hogy az OBTH elnöke és a Kúria elnöke milyen esetkörökben, milyen indokok alapján nyilváníthatja eredménytelennek az olyan bírói álláshelyre kiírt pályázatot, amelyre több érvényes és a bírói tanácsok által rangsorolt pályázat is időben beérkezett” (Indokolás [84]).

#### **4.6. ELVI TÉTEL 6.**

**Alkotmányellenes, ha a bírák jogállásáról és a bíróságok szervezetéről szóló törvények az Alaptörvényben rögzített tárgykörök mellett más törvényi rendelkezéseket is sarkalatosként jelölnek meg [Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdés].**

Az indítvány azon elemével kapcsolatban, amely szerint a Bszi. és a Bjt. olyan tárgyköröket is sarkalatosnak minősített, amelyek nem állnak összefüggésben az Alaptörvényben meghatározott sarkalatos tárgykörökkel,<sup>32</sup> az AB átfogóan vizsgálta a kapcsolódó joganyag szabályozási szintjeit. A testület rögzítette, hogy a bíróságok szervezetére és a bírák jogállására vonatkozóan lényegében „háromszintű” szabályozás érvényesül: a törvények sarkalatos rendelkezései, a törvények egyszerű többséggel elfogadott rendelkezései, valamint a törvényi felhatalmazás alapján megalkotott, kormányrendeletben és miniszteri rendeletben szereplő szabályok.

Az AB megállapította, hogy a sarkalatosnak minősített szabályok túlnyomó többsége megfelel az alaptörvényi felhatalmazásnak, „ténylegesen szervezeti, igazgatási, jogállási és javadalmazási kérdésekről rendelkezik”. A testület álláspontja szerint ugyanakkor a Bszi.-ben és a Bjt.-ben egyaránt vannak olyan sarkalatosnak minősített rendelkezések is, amelyek a kritériumnak nem felelnek meg. Ezek „mindkét törvényben a záró rendelkezések között helyezkednek el, átmenetiek vagy egyszeri teljesítéssel hatályosulók, tartalmukat tekintve jogutódlási kérdéseket rendeznek, illetve az uniós jognak való megfelelést mutatják be” (Indokolás [104]). Erre figyelemmel az AB megsemmisítette a Bszi.-nek és a Bjt.-nek azokat a rendelkezéseit, amelyek e szabályokat sarkalatosként minősítették, hangsúlyozva ugyanakkor, hogy a kérdéses szabályok tartalma nem alaptörvény-ellenes.

#### 4.7. ELVI TÉTEL 7.

**Nem sérti a jogállamiság elvét, ha a bírói álláshelyre kiírt pályázatra pályázatot benyújtó, alkalmasnak talált pályázó jogorvoslat keretében csak a kinevezett személy törvényi vagy pályázati feltételeknek történő megfelelésének felülvizsgálatát kérheti, a rangsorolást és az OBT egyetértéséhez kötött döntést azonban nem vitathatja [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

A bírói álláspályázattal kapcsolatos jogorvoslattal, illetve annak – indítvány szerinti korlátozott voltával – kapcsolatos kérdést az AB a pályázati és kinevezés eljárás egészével szoros összefüggésben vizsgálta: álláspontja szerint ugyanis a pályázati eljárás szabályozása önmagában meghatározza a jogorvoslat lehetséges tartalmát.

A testület kizárólag arra az esetre vonatkozóan vizsgálta a jogorvoslat kérdését, ha (a pályázati rangsorolási folyamatban) nem a legtöbb pontot kapó pályázó kinevezésére tesz javaslatot az OBH elnöke. A Bjt. előírásai szerint az el nem utasított pályázó akkor élhet kifogással a pályázat eredményével szemben, ha a kinevezés törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn, illetve, ha a nyertes pályázó a pályázati kiírásban szereplő feltételeknek nem felel meg. Az AB érvelésében

<sup>32</sup> Az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése szerint a bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását kell sarkalatos törvénynek meghatározni.

kiemelt jelentőséget tulajdonított az OBТ egyetértési jogának, amelyet akkor gyakorolhat, ha az OBH elnöke a kinevezésre tett javaslatában a második vagy harmadik helyre sorolt pályázó javára el kíván térni a rangsortól. Arra tekintettel, hogy az OBТ egyetértési joga (vétőjoga) kizárja az önkényes döntést a pályázat elbírálója részéről, továbbá, hogy a jogorvoslat keretében nemcsak a törvényi és pályázati feltételeknek történő megfelelés, hanem az OBТ egyetértésének megléte is vitatható, a testület arra a megállapításra jutott, hogy „a Bjt.-ben a pályázat eredményével szemben biztosított jogorvoslati jog kiterjed az eljárás valamennyi releváns, a döntés szempontjából meghatározó jelentőségű elemére” (Indokolás [111]), ezért ezt az indítványelemet elutasította.

#### 4.8. ELVI TÉTEL 8.

**Nem jelenti a bírói függetlenség sérelmét, ha a bírót a törvényben meghatározott okból és időtartamra, eljárási garanciák megtartása mellett, ideiglenesen másik szolgálati helyre rendelik ki [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés].**

Az indítványban kifejtett állásponttal kapcsolatban, amely szerint sérti a bírói függetlenséget, hogy a Bjt. szerint háromévenként egy évre, hozzájárulása nélkül lehet a bírót másik szolgálati helyre kirendelni, az AB a következő megállapításokat tette.

A testület figyelembe vette, hogy a Bjt. előírásainak megfelelően a bírák másik szolgálati helyre két célból, a bíró szakmai fejlődésének elősegítése, valamint a bíróságok közötti ügyteher egyenletes eloszlásának biztosítása érdekében rendelhetők ki.

Az AB a bírói függetlenség korábbi alkotmánybírói határozatokban kimunkált fogalmából indult ki, ennek meghatározó elemeit felhívva: a „minden külső befolyástól független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll”,<sup>33</sup> továbbá a „státuszbeli és szervezeti garanciák is a független ítékezéshez szükségesek”.<sup>34</sup> A hatályos szabályozás értékelése keretében a testület elsősorban azt vizsgálta, hogy a jogszabályi előírások milyen garanciákat tartalmaznak a bírói függetlenség védelmére vonatkozóan. Ilyennek tekintette azt az előírást, amely szerint a kirendelést harminc nappal korábban, írásban kell közölni a bíróval, annak indoka és időtartama pontos megjelölésével; hogy törvényben meghatározott családi vagy személyes körülmények esetén a bíró csak hozzájárulása esetén rendelhető ki; továbbá, hogy a bíró a kirendelése ellenére az eredeti beosztása szerinti ítélezési tevékenységét megtarthatja, azonban két helyen történő párhuzamos munkavégzésre csak hozzájárulásával kötelezhető. Hasonlóképpen fontos előírás az AB értékelésében, hogy kirendeléskor a bíró

<sup>33</sup> Előszőr: 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.

<sup>34</sup> 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.

méltányos érdekét figyelembe kell venni, továbbá, hogy a kirendeléssel összefüggésben szolgálati jogvita is kezdeményezhető.

Arra is figyelemmel, hogy a bírói függetlenség meghatározó eleme az elmozdít-hatatlanság,<sup>35</sup> a testület úgy ítélte meg, hogy „a sarkalatos törvényben meghatározott eljárás és annak feltételei megfelelő biztosítékot jelentenek arra, hogy a bírói függetlenség ne sérülhessen” (Indokolás [126]). Az AB tehát elégségesnek tartotta a törvényben foglalt, a bírói függetlenség védelmét szolgáló, garanciális rendelkezéseket.

#### 4.9. ELVI TÉTEL 9.

**Nem sérti a jogállamiság követelményét, hogy a törvényi szabályok nem határozzák meg taxatív módon, milyen esetben lehet egy hónapra a tisztségéből felfüggesztett bíró illetményének ötven százalékát visszatartani, hanem az erről való döntést a fegyelmi vétséget vizsgáló, eljárási garanciák alapján működő szolgálati bíróság hatáskörébe utalják [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

Az indítvány azon elemével összefüggésben, amely szerint sérti a jogállamiságot, hogy nem tisztázott: milyen esetekben és milyen objektív szempontok alapján tartható vissza a bíró szolgálati jogviszonyának felfüggesztése alatt egyhavi illetményének ötven százaléka, az AB a következő megállapításokat tette.

A testület részletesen vizsgálta a bírák fegyelmi felelősségére, valamint a szolgálati bíróság működésére vonatkozó, Bjt.-ben foglalt szabályokat. Ezek áttekintése után arra a megállapításra jutott, hogy „a fegyelmi eljárás számos és többretű garanciát tartalmaz az eljárás alá vont bíró vonatkozásában” (Indokolás [136]). Az AB külön vizsgálta a fegyelmi eljárás alá vont bíró tisztségéből történő felfüggesztésének egyes eseteit, megállapítva, hogy a törvény szerint öt esetből négy büntetőeljáráshoz kapcsolódó objektív feltétel, egy pedig – bár lehetőséget ad mérlegelésre – indokolt, arra tekintettel, hogy akkor kerülhet sor felfüggesztésre, ha a bíró jelenléte a szolgálati helyen gátolná a fegyelmi eljáráshoz kapcsolódó tényállás megállapítását. Arra is figyelemmel, hogy az illetmény visszatartása csak részleges és időszakos lehet, továbbá, hogy annak elrendelésekor a szolgálati bíróságnak minden felmerülő körülményt mérlegelnie kell, a visszatartásához kapcsolódó, objektív szempontok hiányát az AB nem tartotta a jogállamisággal ellentétesnek (Indokolás [142]).

<sup>35</sup> 21/2010. (II. 25.) AB határozat.

#### 4.10. ELVI TÉTEL 10.

**Objektív érvek és a jogállamiságra alapított részletes alkotmányjogi érvelés alapján állapítható meg, hogy egy törvényi rendelkezés „személyre szabott” jogalkotásnak tekinthető (a támadott rendelkezések esetében azzal összefüggésben, hogy az öt éves hazai bírói gyakorlat követelményének előírása a Legfelsőbb Bíróság hivatalban lévő elnöke esetében zárta ki, hogy őt a Kúria elnökének megválaszthatassák) [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont, Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pont].**

Az AB visszautasította és érdemben nem bírálta el az indítványnak azt az elemét, ami a Kúria elnökével szemben támasztott, Bszi.-ben megfogalmazott követelményt (amely szerint a jelöltnek határozatlan időre szóló bírói kinevezéssel és legalább öt éves szolgálati idővel kell rendelkeznie), személyre szabott jogalkotásnak tekintette, mert kizárta a Legfelsőbb Bíróság hivatalban volt elnökét a megválasztható személyek köréből. Az AB álláspontja szerint az indítványozó álláspontját nem támasztotta alá objektíven megalapozott és az érdemi elbírálást lehetővé tevő alkotmányjogi érveléssel, nem mutatott rá a jogállamiság és a felhívott szabályozási megoldás közötti összefüggésre.

### 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

#### 5.1. A KORMÁNY ÁLTAL BENYÚJTOTT ABSZTRAKT UTÓLAGOS NORMAKONTROLL INDÍTVÁNY. AZ ELVI JELENTŐSÉGŰ HATÁROZATOK BEMUTATÁSA ÉS FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSE

Jelen ügyben a Kormány fordult absztrakt utólagos normakontroll indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz, a Bszi. és a Bjt. egyes rendelkezései alkotmányosságának felülvizsgálatát kérve. Lényeges azonban hangsúlyozni, hogy a Kormány távolról sem a törvényhozó hatalommal szembeni ellensúly funkcióban tette meg saját indítványát. A törvények egyes tartalmi elemeivel összefüggésben kifogásai nem voltak, éppen ellenkezőleg: a Kormány volt a két törvényjavaslat,<sup>36</sup> a Velencei Bizottság első véleményének megfogalmazását követően pedig a törvények módosításának előterjesztője.<sup>37</sup> Ahogyan arra a Kormány nevében az igazságügyért felelős miniszter által megfogalmazott indítvány explicit formában utalt, a Kormány nem saját aggályait fogalmazta meg, hanem mindössze absztrakt utólagos normakontroll indítvány formájában továbbította a Velencei Bizottság azon kritikai megállapításait, amelyeket a testület a törvények módosítását követően is fenntartott. Kérdéses, hogy ez a gyakorlat az absztrakt utólagos normakontroll funkciójá-

<sup>36</sup> T/4743. és T/4744. számú törvényjavaslatok (2011. október).

<sup>37</sup> T/6393. számú törvényjavaslat (2012. március).



val összhangban lévők tekinthető-e: az indítvány benyújtása formálisan természetesen szabályos volt, tartalmilag azonban a Velencei Bizottság álláspontjának felülbírálatára irányult.

Erre a problémára egy párhuzamos indokolás is kitért. Stumpf István párhuzamos indokolása szerint (amelyhez Lévay Miklós csatlakozott) a Kormány és a jogalkotásért felelős miniszter felelőssége a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának biztosítása. Az a körülmény, hogy a Kormány utólagos normakontroll indítványával az Alkotmánybírósághoz fordult, ez alól a felelősség alól nem mentesíti.<sup>38</sup> Más szavakkal: amennyiben a Kormánynak valóban alkotmányossági kifogásai vannak, úgy azok kiküszöböléséről jogalkotói minőségében kötelessége gondoskodni.

Az elvi jelentőségű határozatok bemutatásával és figyelemmel kísérésének kérdésével kapcsolatban, az AB által kifejtett érvek figyelemmel vannak a jogszabályhellyel összefüggésbe hozható alkotmányossági szempontokra, a bírói függetlenségre, az ítélkezés egységének követelményére, a testület következtetése összességében megalapozottnak tekinthető.

Érvelésében kevés figyelmet szentelt ugyanakkor a testület annak a Velencei Bizottság által hangsúlyozott szempontnak, amely szerint az elvi jelentőségű határozatok bírósági vezetőknek történő bemutatási kötelezettsége dermesztő hatással (*chilling effect*) lehet a bírák ítélkező tevékenységére. E kérdéskör teljes körűen feltárható lett volna abban az esetben, ha az AB kitér az ítélkező bíró függetlenség követelményének érvényesüléséhez szükséges keretek kérdésére. Az AB korábbi gyakorlata alapján ezek meghatározhatók külső (pl. a más hatalmi ágak részéről érkező esetleges befolyásolás kiküszöbölése), és belső (bírósági szervezeten belüli) oldalról is, utóbbi vonatkozásában a többi bíróval szembeni függetlenség mellett külön figyelemmel kell lenni az esetleges igazgatási befolyásolás lehetőségének kiküszöbölésére.<sup>39</sup> A függetlenség belső oldalából az is következik, hogy a bírák számára olyan munkakörülményeket kell biztosítani, ami megerősíti őket abban, hogy autonóm módon járhatnak el.<sup>40</sup> Ha az AB az elvi jelentőségű döntésekkel kapcsolatos dialógust ebben a kontextusban értelmezi, úgy a felmerülő kérdésre kimerítő választ adhatott volna.

<sup>38</sup> Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása [160].

<sup>39</sup> 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.

<sup>40</sup> Herbert Küpper és Patyi András átfogóbb kontextusban jutnak erre a következtetésre: „A bírói függetlenség azon vonatkozásai, amelyek az ítélkezési tevékenységgel nem állnak közvetlen összefüggésben, azt a légkört hivatottak megteremteni a bíró számára, amely számára a független, törvényhez kötött ítélkezéshez szükséges, vagy amely a független ítélkezést legalábbis elősegíti.” KÜPPER Herbert – PATYI András: „50. § [A bíróságok feladatai és függetlenségük]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 1799. [137].

## 5.2. AZ OBH ELNÖK JOGORVOSLATTAL TÁMADHATÓ DÖNTÉSEINEK RÉSZLETES, OKSZERŰ INDOKOLÁSÁRA VONATKOZÓ KÖTELEZETTSÉG

Az AB által megfogalmazott követelmény kétségkívül egyértelműen következik a jogállamiság alkotmányos alapelvéből, továbbá a jogorvoslathoz való jog lényegéből. Kérdés, hogy a testület mennyire szabta szűkre a követelmény elvárt érvényesülésének kereteit. A jogorvoslattal önállóan támadható döntésekhez kapcsolódó részletes indokolás természetesen elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogorvoslathoz való jog ne üresedjen ki. Abból következően azonban, hogy – az AB által megfogalmazott követelménnyel összhangban – az OBH elnök nem köteles indokolni azokat a döntéseit, amelyekkel szemben nem nyújtható be jogorvoslat, az elnök döntéseinek egy jelentős része (például a bírói pályázatok érvénytelenné nyilvánításával összefüggésben)<sup>41</sup> tartalmi indokolás, igazolás nélkül marad. A törvényi keretek között egyébként szűkre szabott jogorvoslathoz való jog emiatt nyilvánvalóan nem sérül, felmerül ugyanakkor a jogállamiság és a demokratikus döntéshozatal követelményének sérelme általánosabb szinten: nem kerül sor ugyanis a közhatalmi döntések egy részének alátámasztására, ami alapján a döntés mögötti megfontolások megismerhetők, a döntések pedig érdemben vitathatók lehetnének.<sup>42</sup> E gondolatmenethez azt is érdemes hozzátenni, hogy az elnöki döntések egy része indokolásának hiánya közvetve – azokban a kérdésekben, amelyekben az biztosított – a jogorvoslathoz való jog hatékonyságát is gyengítheti.

## 5.3. AZ OBH ELNÖKÉNEK IDEIGLENES HELYETTESÍTÉSE

Az OBH elnök ideiglenes helyettesítésével kapcsolatban kifejtett érvek teljeskörűek és meggyőzőek. Az elnökhelyettes(ek) legitimációjával összefüggésben a testület helyesen hívta fel (bár kevésbé fejtette ki részletesen) a demokratikus legitimációs láncolaton keresztül a választópolgárok közösségére visszavezethető felhatal-

<sup>41</sup> Az indítványban felvetett problémákra reflektálva: e követelményből nem következik, hogy az OBH elnökének meg kellene indokolnia, miért tér el a bírói tanács által meghatározott rangsortól egy bírói álláshely betöltésére vonatkozó javaslata megfogalmazásakor: a nem nyertes pályázó ugyanis lényegében csak abban az esetben vitathatja kifogás keretében a döntés jogszerűségét, ha álláspontja szerint a nyertes pályázó nem felel meg a bíróvá kinevezés feltételeinek, vagy a pályázati kiírásban megfogalmazott feltételeknek. Lásd Bjt. 21. § (4) bekezdés.

<sup>42</sup> Az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága mint követelmény összefüggése a jogállamisággal egyértelmű a magyar AB gyakorlat alapján [lásd 9/1992. (I. 30.) AB határozat]. A közhatalmi döntések alátámasztásának követelménye demokrácia-felfogásoktól függetlenül az európai alkotmányos tér sajátja „az igazolás kultúrája” koncepció alapján. Lásd Moshe COHEN-ELIYA – Iddo PORAT: *Proportionality and Constitutional Culture* (Cambridge: Cambridge University Press 2013) 112.

mazás követelményét.<sup>43</sup> Az Országgyűlésnek az új OBH elnök megválasztásával kapcsolatos felelőssége is kétségkívül szervesen kapcsolódik a vizsgált kérdés-körhöz, így indokolt volt arra kitérni. Az OBH működőképességével kapcsolatos érvelés keretében érdemes lett volna utalni arra a szempontra, hogy a bíróságok igazgatási feladatait ellátó OBH folyamatos működésének követelménye az Alaptörvényből következik.<sup>44</sup>

#### **5.4. AZ OBT VEZETÉSE**

Az OBT vezetésével kapcsolatos kérdéseket az AB kimerítően megválaszolta. Bár a hosszabb megbízási idővel rendelkező, választott elnök vezetésével a testület kétségkívül erősebb ellensúlyt tud képviselni az OBH elnökkel szemben, az OBT testületi jellegével, ellenőrző funkciójával összhangban álló megoldás az elnöki tisztség félevenként rotációja. Az AB helyesen emeli ki érvelésében, hogy éppen az lenne problematikus a hatalommegosztás érvényesülése szempontjából, ha az OBT-ben jelenleg tanácskozási joggal jelen lévő személyeknek lenne szavazati joga – arra tekintettel, hogy azok más hatalmi ágak, alkotmányos szervek, valamint a bíróságtól független szakmai kamarák képviselői.

#### **5.5. A PÁLYÁZÓK KÖZÖTTI RANGSORTÓL TÖRTÉNŐ ELTÉRÉSSSEL, VALAMINT A BÍRÓI ÁLLÁSPÁLYÁZATOK EREDMÉNYTELENNÉ NYILVÁNÍTÁSÁVAL KAPCSOLATOS KÖVETELMÉNYEK**

A bírói állás pályázatok eredménytelenné nyilvánításával összefüggésben az AB kimerítően értékelte a törvényben foglalt szabályozási megoldásokat. Helyes megközelítés a pályázati folyamat egészére, komplexitására figyelemmel lenni – beleértve a sikeres pályázati folyamat eredményeként a bírák köztársasági elnök általi kinevezését. A folyamat egésze vizsgálatának eredményeként tárható fel, hogy a kiválasztási eljárásban milyen módon érvényesülnek a jogállamiság és a bírói függetlenség érvényesülését támogató garanciák.

Az AB ugyanakkor azt valójában nem tárta fel, mi a funkciója annak a törvényi lehetőségnek, hogy a pályázat elbírálója eltérhet (a második vagy harmadik helyre sorolt pályázó javára) az objektív szempontok alapján felállított pályázati rang-

<sup>43</sup> Az AB nem hivatkozik explicit formában a népszuverenitás követelményére, nemzetközi egyezmények, alkotmányszövegek (köztük az Alaptörvény) és szakirodalmi források alapján ugyanakkor evidens, hogy a fogalom minden alkotmányos szerv esetében felhívható. Lásd CHRONOWSKI Nóra – PÉTERÉTEI József: „Szuverenitás” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) [35], [76] <https://bit.ly/2SBklBg> (2020).

<sup>44</sup> Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdés.

sortól. A lehetséges értelmezéseket pontosan mutatják a határozat e részéhez kapcsolódóan megfogalmazott különvélemények.

Bragyova András különvéleménye szerint (amelyhez Paczolay Péter és részben Kiss László csatlakozott) a bírói pályázatok elbírálási rendje alkotmányellenes, amennyiben az OBH elnökének vétőjogot biztosít minden kinevezés vagy kinevezéses előléptetés ellen. Az OBH elnökének mérlegelési joga politikai természetű abban az értelemben, hogy nem joghoz kötött. Az OBH elnöke azonban politikai felelősséggel nem rendelkezik, a függetlenséget élvező bírák kiválasztási és előléptetési folyamatában pedig – az alkalmasság értékelési folyamatban megnyilvánuló, esetenként szubjektív megítélésén túl – jogi szempontoknak kell érvényesülniük. A szabályozás ebben a megközelítésben a közhivatal viseléséhez való jogot is sérti.<sup>45</sup> Más szavakkal: a különvéleményben megjelenített álláspont szerint a bírói kinevezési folyamat minden elemében (beleértve a pályázat elbírálója javaslatának megfogalmazását is) objektív szempontoknak kell érvényesülnie.

Juhász Imre különvéleményében (amelyhez Balsai István részben csatlakozott) ezzel szemben arra mutat rá, hogy az igazgatási vezető (az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke) diszkrécionális döntése a törvényi szabályozás lényegi eleme, amely szerint az egyszemélyi felelős vezető az értékelési folyamatban (absztrakt szinten) alkalmasnak minősített pályázók kinevezésétől egyedi (konkrét esetben elvégzett) mérlegelése alapján eltekinthet. A különvélemény tehát egy kétlépcsős értékelési modellt tételez, amely szerint az értékelési folyamat első szakaszában objektív szempontok érvényesülnek, amelyet követően a pályázat elbírálójának a törvény lehetőséget biztosít az egyaránt alkalmas jelöltek közötti választásra.<sup>46</sup> Hasonló megközelítést alkalmaz különvéleményében Salamon László (amelyhez Balsai István és Szívós Mária részben csatlakoztak): amellet érvelt, hogy a bírói kiválasztási és kinevezési folyamat osztott modellben működik, amelyben a bírói testületek a követelményeknek történő megfelelést vizsgálják, az igazgatási vezető pedig a szakmai preferenciáinak megfelelő döntést hozza meg.<sup>47</sup>

Mivel az AB a többségi álláspontot tükröző érvelésben adós maradt a rangsortól történő eltérés (OBH elnök számára nyitva álló) lehetősége funkciójának tisztázásával, ebben a vonatkozásban a nyitott kérdések fennmaradtak.

Az AB azon megállapítása, amely szerint nem tisztázott, hogy az OBH elnöke milyen szempontok alapján nyilváníthatja eredménytelennek a pályázatot abban az esetben, ha egyik egyébként alkalmasnak bizonyult (első, második vagy harmadik helyre rangsorolt) jelölttel sem kívánja betölteni az álláshelyet, kétségkívül helytálló. Kétséges azonban, hogy létezik-e olyan, alkotmányosan egyébként igazolható szempont, amit a törvényhozó ilyen helyzetekre vonatkozóan előírhat. Az AB maga is úgy fogalmaz, hogy az OBH elnök pályázatok eredménytelené nyilvánításáról szóló döntése ilyen esetben szükségképpen szubjektív: „az egyéb

<sup>45</sup> Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [178]–[180].

<sup>46</sup> Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [187].

<sup>47</sup> Salamon László alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [216].

fázisában törvényben részletesen szabályozott, és több bírói szerv kontrollja alatt lezajló – eljárás végén a nyertes pályázó személyéről meghozandó döntés szubjektívvá és diszkrecionálissá válhat, ezzel relativizálva az eljárás során meglévő garanciákat” (Indokolás [82]). Ha a törvényhozó – az AB mulasztást megállapító döntésének következményeként – a szubjektív mérlegelési helyzethez rendel hozzá további szempontokat, úgy a mérlegelés szükségképpen megmarad szubjektívnek, vagy meghagyja az OBH elnököt a szubjektív értékelési körben, ha pedig kizárólag objektív szempontokat határoz meg, úgy valójában a kinevezési feltételeket módosítja.

A bírák személyes függetlenségének érvényesülése elengedhetetlen ahhoz, hogy a bírák ítélkezési függetlensége,<sup>48</sup> ezen keresztül pedig a jogkeresők független és pártatlan bíróhoz való joga<sup>49</sup> érvényesülhessen. A korábbi – jelen ügyben is hivatkozott – AB gyakorlatban a személyes függetlenség bírói kinevezést érintő aspektusával összefüggésben az a követelmény fogalmazódott meg, hogy a kinevezéshez vezető folyamatban a bírói hatalmi ág „érdemi befolyást gyakoroljon a kinevezésre”.<sup>50</sup> Kétséges azonban, hogy érdeminek tekinthető a bírói hatalmi ág közrehatása a pályázati folyamatban, ha az ítélkező tevékenységet egyébként nem végző OBH elnök pályázatot eredménytelennek nyilvánító döntése a teljes pályázati értékelési folyamatot érdemi ellensúly nélkül, utólag érvénytelenítheti.

A fentiekre tekintettel az AB-nak nem mulasztást, hanem alkotmányellenességet kellett volna megállapítania.

## **5.6. EGYSZERŰ TÖBBSÉGGEL ELFOGADOTT TÖRVÉNYBEN SZABÁLYOZHATÓ TÁRGYKÖRÖK SARKALATOSKÉNT TÖRTÉNŐ MEGJELÖLÉSE**

Az AB határozat indokolásának ehhez az elvi tételhez kapcsolódóan kifejtett érvei a leginkább egyértelműek. Az Alaptörvény tárgyköröket nevez meg sarkalatosként,<sup>51</sup> ebből pedig az következik, hogy csak az e tárgykörökhöz közvetlenül kapcsolódó törvényi rendelkezéseket kell minősített többséggel elfogadni – adott törvény minden más rendelkezését a parlamenti, többségi elvű döntéshozatalból következően kizárólag az általános szabály szerint, a képviselők egyszerű többségének támogatásával lehet elfogadni. Az AB nem utalt rá, az alkotmányossági kérdéssel

<sup>48</sup> Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés.

<sup>49</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

<sup>50</sup> 38/1993. (VI. 11.) AB határozat. Az AB újabb gyakorlatában – a bírák kényszernyugdíjazására vonatkozó szabályozás vizsgálata keretében – a bírák személyi függetlenségének tisztség megszűnésével kapcsolatos, elmozdíthatatlansági elemét vizsgálta. Lásd 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

<sup>51</sup> A korábbi, teljes törvényeket kétharmadosnak minősítő alkotmányos szabályozáshoz képest ez új megközelítésnek tekinthető. Lásd SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „A sarkalatos törvényalkotás egyes alkotmányossági dimenziói. A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos hazai alkotmánybírói gyakorlat múltja, jelene, jövője” *Alkotmánybírói Szemle* 2019/1. 15–16.

összefüggésben ugyanakkor arra is ki lehet térni, hogy az Alaptörvényben rögzített tárgykörökön túlterjeszkedő, sarkalatos rendelkezésekkel kapcsolatos gyakorlat az aktuális (adott esetben a minősített többséget is magában foglaló) parlamenti többség túlhatalmát jelentheti a későbbi parlamenti többséggel szemben.<sup>52</sup>

Salamon László különvéleményében (amelyhez Balsai István és Szívós Mária részben csatlakoztak) ugyanakkor azon az állásponton volt, hogy a jogalkotó számára adott, a sarkalatos tárgykörök szabályozására vonatkozó felhatalmazást tágan kell értelmezni, a sarkalatos normákat tárgyuk alapján, nem pedig azok átmeneti vagy egyszeri hatályosuló jellege alapján kell minősíteni.<sup>53</sup> E tág megközelítés ugyanakkor nincs figyelemmel a parlamenti döntéshozatal alkotmányos korlátaira, amelyeknek része a sarkalatosságra vonatkozó alaptörvényi szabályok szűk értelmezése is.

## 5.7. A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG TARTALMA

Az AB kétségkívül releváns szempontra utalt érvelésében, amikor rögzítette, hogy a jogorvoslathoz való tárgyának, terjedelmének azonosításához szükséges a pályázati eljárási folyamat összes elemének, kiemelten az esetleges önkényes döntést kiküszöbölő, garanciális jelentőségű elemek vizsgálata. Ezen elemek ugyanakkor a döntés meghozatalának kontextusát jelentik, amiből önmagában még nem vonható le kényszerítő erejű következtetés arra vonatkozóan, hogy a szabályozás jelen formájában korlátozást szenved-e a jogorvoslathoz való jog.

Az AB nem azonosította a jogorvoslathoz való jog jogállamiság követelményéből következő tartalmát, valamint a bírói álláshelyre pályázatot benyújtó személyek szempontjából azokat az eljárási lépéseket, döntéseket, amelyekkel szemben részükről megfogalmazódhat a jogorvoslat igénye. Az AB mindössze egy sommás megállapítást rögzít érvelésében, amely szerint a Bjt.-ben a pályázat eredményével szemben biztosított jogorvoslati jog kiterjed az eljárás valamennyi releváns, a döntés szempontjából meghatározó jelentőségű elemére. Nem vizsgálta ugyanakkor azt a kérdést, hogy elégséges terjedelme-e a jogorvoslatnak, ha nem az első helyre rangsorolt pályázó csak a nyertes pályázó törvényi és pályázati feltételeknek történő megfelelését vitathatja, de a rangsorolást és az attól való eltérést nem, továbbá, hogy elfogadható-e, ha alkalmasnak minősített pályázók esetén eredménytelennek nyilvánított pályázati eljárásban egyik jelölt sem vitathatja a döntést.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> A Velencei Bizottság az Alaptörvényről írt véleményében ezt a kritikát általános jelleggel, a sarkalatos tárgykörök széles körével összefüggésben fogalmazta meg. *Opinion on the new constitution of Hungary*, 20 June 2011. CDL-AD(2011)016. [145].

<sup>53</sup> Salamon László alkotmánybíró különvéleménye, *Indokolás* [210].

<sup>54</sup> E kérdések akkor is felmerülnek, ha – az AB gyakorlatával összhangban – a jogorvoslathoz való jog szűkebb fogalmából indulunk ki, ami „eleve feltételezi a már meghozott hatósági döntést”. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 579.

## **5.8. A BÍRÁK MÁS SZOLGÁLATI HELYRE TÖRTÉNŐ KIRENDELÉSE**

E kérdés vonatkozásában az AB részletes vizsgálatot folytatott le és meggyőző következtetésre jutott. Az AB egyaránt figyelemmel volt a kirendelés lehetséges céljaira (a bírák szakmai fejlődésének előmozdítása, az ügyteher kezelése), amelyeket legitimnek minősített, valamint a kirendeléssel összefüggő törvényi garanciarendszer összetettségére, annak egyes elemeire. A részletes garanciarendszer mellett olyan mértékű korlátozást jelent a kirendelés lehetősége, ami szoros összefüggésben áll a kirendelés legitim céljaival. Érdemes lett volna ugyanakkor részletesebben rámutatni e célok összefüggésére az igazságszolgáltatásra vonatkozó alkotmányos követelményekkel, például a bírósághoz fordulás jogával.<sup>55</sup>

## **5.9. A TISZTSÉGÉBŐL FELFÜGGESZTETT BÍRÓ ILLETMÉNYÉNEK VISSZATARTÁSA**

Az előbbieken kifejtettekhez hasonló megközelítést alkalmazott az AB a fegyelmi eljárás keretében tisztségéből felfüggesztett bíró illetményének részleges visszatartására vonatkozó szabályok vizsgálata keretében. Részletesen vizsgálta a fegyelmi eljárás megindításának lehetséges okait, a szolgálati bíróság működésére vonatkozó szabályokat, közte a garanciális rendelkezéseket, valamint külön az illetmény visszatartására vonatkozó szabályokban foglalt speciális okokat, azok objektivitását, indokolhatóságát, továbbá a visszatartásra vonatkozó korlátokat. A testület azonban nem tért ki külön az illetmény-visszatartás funkciójának tisztázásra, azonban ennek hiányában is megállapítható, hogy következtetése helytálló: az időben és terjedelmében korlátozott, igazolható szankció alkalmazásához számos törvényi garancia társul.

## **5.10. A SZEMÉLYRE SZABOTT JOGALKOTÁS KÉRDÉSE**

Az AB érdemben nem vizsgálta az indítvány ezen elemét, holott ehhez rendelkezésre álltak a releváns információk: a személyre szabott jogalkotás problematikáját megalapozó, egyértelmű kontextuális elem ugyanis a Legfelsőbb Bíróság hivatalban volt elnöke mandátumának idő előtti megszűnése az Alaptörvény hatályba lépésével,<sup>56</sup> továbbá az a köztudomású tény, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának korábbi bírójaként (1991–2008) a korábbi legfelsőbb bírósági elnök nem rendelkezett ötéves, hazai bírói fórumon eltöltött szolgálati idővel.

<sup>55</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

<sup>56</sup> Alaptörvény Záró rendelkezések 14. (2).



A jogállamiság követelményéből a magyar alkotmánybírószági gyakorlat alapján is egyértelműen levezethető a személyre szabott jogalkotás tilalma.<sup>57</sup> Amennyiben a testület nem tartotta kellően szilárdnak az ehhez kapcsolódó, korábbi gyakorlatot, úgy ebben az ügyben elmulasztotta a követelmény pontosítását.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A bírói álláspályázatok eredménytelenné nyilvánításával kapcsolatos mulasztást megállapító AB rendelkezésnek az Országgyűlés a Bjt. 2013-as módosításával<sup>58</sup> tett eleget. A módosítás eredményeként a Bjt. öt esetben teszi lehetővé a pályázat elbírálója számára, hogy eredménytelennek nyilvánítsa a pályázatot, amennyiben a pályázók egyikével sem kívánja betölteni az álláshelyet.<sup>59</sup> Ezek közül az összeférhetetlenség, az eljárási szabálysértés, valamint annak a körülménynek az előállása, amikor a törvény szerint nem kell pályázatot kiírni, objektív szempontoknak tekinthetők. A bírói tanács indokolásának elégtelensége, illetve az álláshely betöltésének indokolatlansága költségvetési, munkaszervezési változások miatt, mint eredménytelenségi okok azonban továbbra sem nélkülözik a szubjektivitást, ily módon az ezzel kapcsolatos alkotmányossági aggályok fennmaradtak.

A határozatot követően az OBH elnöke által gyakorolható egyes jogkörök, intézkedések alkotmányossága később is alkotmányossági viták tárgyát képezte. Az AB az OBH elnök által utasításban kiadott integritási szabályzat egyes rendelkezéseit megsemmisítette,<sup>60</sup> valamint – a jogszabályi változásokra és a jogorvoslathoz való jog jelen ügyben nem vizsgált aspektusaira tekintettel – a Bjt. egyes rendelkezéseinek 2021. szeptember 30-i hatállyal történő megsemmisítésével részben kiterjesztette a kifogások benyújtásának lehetőségét a bírói álláspályázatok elbírálásával kapcsolatban.<sup>61</sup>

Az OBT-nek az OBH elnök feletti ellenőrzési jogköreinek hatékonysága a későbbiekben is intenzív szakmai és politikai vitákat eredményezett. Az OBT állásfoglalása szerint jogsértő volt az az OBH elnöki gyakorlat, amely bírósági elnöki pályázatokat érvénytelenít, majd az OBT jóváhagyása nélkül nevez ki ideiglenes bírósági elnököket.<sup>62</sup> Az OBH elnöke ugyanakkor az OBT legitimitását vitatta a testület tagjai egy részének lemondását követően, az OBT megalakítására vonatkozó követelményekkel összefüggésben pedig az alapvető jogok biztosa kért absztrakt

<sup>57</sup> ERDŐS Csaba: „Visszaélés jogalkotással – avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése” *Diskurzus* 2013/2. 47–57.

<sup>58</sup> 2013. évi CCXLIII. törvény 12. § (3) bekezdés.

<sup>59</sup> Bjt. 20. § (1) bekezdés ba)–be).

<sup>60</sup> 33/2017. (XII. 6.) AB határozat.

<sup>61</sup> 13/2021. (IV. 16.) AB határozat.

<sup>62</sup> 59/2018. (V. 2.) OBT állásfoglalás; 60/2018. (V. 02.) OBT állásfoglalás.

alkotmányértelmezést az Alkotmánybíróságtól.<sup>63</sup> Az OBT később az OBH elnök tisztségétől való megfosztását is kezdeményezte,<sup>64</sup> azt ugyanakkor az Országgyűlés elutasította. A bíróságok központi igazgatásával, annak ellenőrizhetőségével, valamint a szabályozás és a gyakorlat bírói függetlenségét érintő aspektusaival nemzetközi fórumok is intenzíven foglalkoztak.<sup>65</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagykamarája utóbb a Baka kontra Magyarország ügyben hozott döntésében az egyezmény sértést a tisztességes eljáráshoz való jog és a véleménynyilvánításhoz való jog sérelmére alapozva állapította meg, az *ad hominem* jogalkotás problémája pedig egy különvéleményben jelent meg.<sup>66</sup>

## 7. IRODALOM

BALOGH-BÉKÉSI Nóra: „A bírói hatalmi ág az Alaptörvény rendszerében” *Iustum Aequum Salutare* 2016/4. 9–19.

KOVÁCS Ágnes: „Ki védi meg a magyar bíróságok függetlenségét? Személyzeti politika a központi igazgatásban” *MTA LAW Working Papers* 2019/10.

ORBÁN Endre: „Hazai és uniós fejlemények a bírói függetlenség értelmezése köréből” *MTA LAW Working Papers* 2021/9.

VADÁSZ Viktor: „Krisis a bírósági igazgatásban?” *MTA LAW Working Papers* 2018/13.

VIRÁG Csaba: „Észrevételek Vadász Viktor »Krisis a bírósági igazgatásban?« című írásához” *MTA LAW Working Papers* 2018/17.

<sup>63</sup> Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult az Országos Bírói Tanács működését érintő alkotmányjogi probléma megoldása érdekében, <https://bit.ly/35xTskq>

<sup>64</sup> 34/2019. (V. 8.) OBT állásfoglalás.

<sup>65</sup> Lásd többek között az Európai Bizottság 2020. évi jogállamisági jelentését. European Commission Rule of Law Report, 30 September 2020. SWD(2020) 316 final.

<sup>66</sup> Case of Baka v. Hungary, Judgment of 27 May 2014, no. 20261/12. Joint concurring opinion of judges Albuquerque and Dedov, 84–85.

KEREKES ZSUZSA\*

## **21/2013. (VII. 19.) AB HATÁROZAT – A DÖNTÉS-ELŐKÉSZÍTŐ ADATOK NYILVÁNOSSÁGA**

**Alkotmányos követelmény, hogy a közérdekű adat kiadása érdekében indított perben eljáró bíróságnak vizsgálnia kell egyfelől az adatszolgáltatás megtagadásának jogcímét és tartalmi indokoltságát, másfelől azt, hogy az adatszolgáltatás megtagadására csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor.**

Az adatigénylés elutasításakor az adatkezelőnek meg kell jelölnie, hogy mely döntés előkészítéséről van szó. Nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében elzár a nyilvánosságtól.

Az AB a döntés-előkészítő adatokról szóló határozatában megerősítette azt a több korábbi döntésében kifejtett álláspontját, mely szerint a közérdekű adat kiadásának megtagadása miatt indított perben a bíróság nem mellőzheti a megtagadás jogszerűségének és indokoltságának vizsgálatát, ezért alkotmányellenes az ítélet, ha a közérdekű adat megtagadása miatt indított perben a bíróság a megtagadás indokaként vizsgálat nélkül elfogadja az adatkezelő arra történő pusztá hivatkozását, hogy az igényelt adatok döntés-előkészítőnek minősülnek. Ha az alapjogi korlátozás tartalmi indokoltága a perben kétségtelen módon nem bizonyított, akkor ez a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alaptalan, így szükségtelen korlátozásának minősül.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A közérdekű adatok megismerésének joga az 1989-ben elfogadott köztársasági Alkotmány révén lett része a magyar jognak. Három évvel később – a rendszer-váltó közép-kelet-európai országok közül elsőként, a világban tizenkettedikként – a magyar parlament törvényt alkotott az információszabadságról: elfogadta a sze-

\* Alkotmányjogász, az információs jogok szakértője.

mélyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (Avtv.).

Az a szabályozás, amely a közszféra információinak jogi érdek igazolása nélkül, alanyi jogon, bárki számára való szolgáltatását írta elő – semmiféle hazai jogi előzményre nem támaszkodhatott. A tapasztalatok hiánya magyarázza az Avtv. eredeti szövegében használt fogalmak bizonytalanságát, hiányosságait, a nyilvánosság alóli kivételek pontatlanságát. Így például csak 1995-ben, az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozata nyomán került a törvénybe az a szabály, amely a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok megismerhetőségének korlátozását tartalmazta.

2004-ben az AB állampolgári kezdeményezés alapján utólagos normakontroll keretében újabb döntést hozott a döntés-előkészítő iratok Avtv.-beli szabályozásának alkotmányosságáról [12/2004. (IV. 7.) AB határozat].<sup>1</sup> A testület alkotmányellenes mulasztást állapított meg. Kimondta, hogy a „döntés-előkészítéssel összefüggő”, illetve „belső használatra készült” adatoknak a törvényben megjelölt köre bizonytalan, és ezeknek a határozatlan fogalmaknak az alkalmazása a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő önkényes korlátozást eredményezhet. A jogalkotó továbbá elmulasztotta annak megjelölését, hogy milyen alkotmányos célból kerülhet sor a korlátozásra.

A határozat leszögezte: „önmagában az a tény, hogy egy adat a közfeladatot ellátó szerv mindennapi munkája során, illetve a szerv döntésének előkészítésével kapcsolatban keletkezett, még nem indokolja megfelelően a közérdekű adat [...] elzárását a nyilvánosságtól. A korlátozás egyfelől akkor indokolt, ha azt az Avtv. 19. § (1)–(3) bekezdése lehetővé teszi, másfelől akkor, ha a közérdekű adat nyilvánosságra hozatala veszélyezteti a közfeladat ellátását, állami feladat külső befolyástól mentes gyakorlását. A közfeladatot ellátó szervek és személyek kényelmi szempontjai nem élvezhetnek elsőbbséget egy alapvető joggal szemben.” (ABH 2004, 228.).

Ez az érvelés voltaképpen megismételte az adatvédelmi biztos egy évvel korábbi állásfoglalását, mely szerint „az ilyen iratok visszatartásának hasonló indoka van, mint a szolgálati titokká minősített dokumentumokénak: a közigazgatás illetéktelen befolyástól mentes működésének, pártatlanságának, jogszerű működésének védelme, de olyan adatkörre vonatkozóan, amelynek szolgálati titokká minősítése – megsértésének büntetőjogi fenyegetése – indokolatlanul szigorú volna.”<sup>2</sup>

Az AB idézett határozata kitért arra is, hogy az információszabadság mint alkotmányos alapjog „érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára.” (ABH 2004, 225.). Jóllehet a testület ezt a szolgálá-

<sup>1</sup> A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok mellett a szolgálati titokra vonatkozó szabályozás alkotmányosságát is vizsgálta.

<sup>2</sup> 50/K/2003. sz. ügy. Az adatvédelmi biztos beszámolója 2003. 443. <https://bit.ly/3qHR42K>

lati titok miatti információ-visszatartással összefüggésben fogalmazza meg, nem kétséges, hogy a jogorvoslati eljárás során az érdemi bírósági mérlegelés a közérdekű adatok megtagadása más eseteiben sem mellőzhető, hiszen az Avtv. 21. §-a a megfelelő jogorvoslat garanciájaként valamennyi adatigényléssel kapcsolatban kezdettől fogva előírta, hogy ha a közérdekű adatra vonatkozó kérést nem teljesítik, a kérelmező a bírósághoz fordulhat, és a megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szervnek kell bizonyítania.

Sajnálatos módon a határozat ugyanakkor nem volt ellentmondásmentes. Az indokolás III. 3. pontjában a döntés-előkészítő adatokkal összefüggésben hat esetben használja az „automatikus nyilvánosságkorlátozás” kifejezést, óhatatlanul azt sugallva ezzel, hogy e körben nemcsak szükségtelen, de kizárt az adatkezelői mérlegelés, mi több, a pontos indokolási kötelezettség. Csak a tüzetesebb értelmezésből derül ki, hogy a testület voltaképpen nem az automatikus, hanem a formális minősítést mellőző nyilvánosságkorlátozásra „gondolt”. „Az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás tulajdonképpen egyfajta könnyítést jelent a közérdekű adatokat kezelők számára, hiszen a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatokat, iratokat – azok keletkezésének pillanatában – nem kényszerülnek egyenként titkosítani.” (ABH 2004, 223.). Az egyértelműségnek ez a hiánya mutatkozott meg a Kúria nyolc évvel később egy felülvizsgálati kérelem alapján hozott – az AB által 2014-ben megsemmisített – ítéletében<sup>3</sup> is.

2006-ban az AB újabb határozatban, a nyilvánosság államtitok címén történő korlátozása kapcsán szögezte le, hogy „bárki kérheti a kormánytól a közérdekű adatok megismerhetővé tételét. Ha a kormány az igényt azon az alapon tagadja meg, hogy a kért adat államtitok, és ezért az igénylő által meg nem ismerhető, akkor a bíróság előtt a kormány köteles bizonyítani érveinek jogszerűségét és megalapozottságát.

Az adatvédelmi biztos felszólítása alapján indult és a közérdekű adatot igénylő által indított perben is a bíróság jogosult dönteni abban a kérdésben, hogy a kérdéses adat minősítése az Alkotmánynak és az alkotmányos jogszabályoknak megfelelően történt-e. Egyes közérdekű adatok államtitokká minősítésének indokoltságát az AB nem vizsgálhatja, az ugyanis az Avtv. 21. § és 26. §-ai alapján a bíróság feladata. Az államtitokká minősítés tartalmi indokoltsága törvényi követelmény, ezért annak felülvizsgálata során a bíróság is tartalmi kontrollt végez. [A szolgálati titokkal kapcsolatban lásd 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 224.]” (ABH 2006, 444–445.).

<sup>3</sup> Az 5/2014. (II. 14.) AB határozattal megsemmisített ítélet szerint: „Az Avtv. 19/A. § (2) bekezdésének rendelkezéséből azonban az is következik, hogy a döntés meghozatalát megelőzően, az Avtv. 19/A. § (1) bekezdése alapján az adatot kezelő szerv vezetője által az adatmegismerési igény megtagadásáról hozott döntés indokoltságát és a szükségesség-arányosság követelményének érvényesülését – jogszabályban meghatározott tartalmi feltételek hiányában – a bíróság nem vizsgálhatja felül. A döntés meghozatalát megelőzően az adatot kezelő szerv vezetőjének diszkrecionális jogkörébe tartozik az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás alá eső, döntés megalapozását szolgáló adat kiadásáról a döntés [...]” (Pfv.IV.21.705/2011/4. sz.).

## 2. INDÍTVÁNY

A döntés-előkészítő adatokról szóló határozat alapját képező ügyben az indítványozó a Magyar Állami Operaház átvilágításával összefüggő miniszteri biztosi jelentések kiadását kérte a Nemzeti Erőforrás Minisztériumtól (NEFMI). A NEFMI arra hivatkozva tagadta meg az adatigénylés teljesítését, hogy azok döntés-előkészítő iratok, döntés pedig az Operaházzal kapcsolatban még nem született. Ezt követően az indítványozó keresetet indított közérdekű adatok kiadása iránt.

Az első fokon eljáró Fővárosi Bíróságnak (FB) a keresetet elutasító ítélete<sup>4</sup> szerint a felperes által kért jelentés önmagában nem minősül közérdekű adatnak, legfeljebb közérdekű adatot tartalmazhat, azt azonban a felperes nem jelölte meg, hogy a miniszteri biztos jelentéséből mely tény, adat megismerését szeretné. Az FB szerint egy 600 oldalas jelentés esetében senki nem kérheti annak oly módon való megismerését, hogy az adatkezelőre bizza a meg nem ismerhető részek felismerhetetlenné tételét. Az ítélet végül kimondja, hogy mivel az adatigénylő felperesnek bizonyítási indítványa nem volt, ez azt jelenti, hogy az alperesi közlést elfogadta. Az ítéletnek ez a mondata egészen különös, tekintve, hogy az Avtv. 21. § (2) bekezdése szerint a közérdekű adat megtagadásának jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani. Az ítélet tanúsága szerint az eljáró bíróság kísérletet sem tett arra, hogy az ügy tárgyát képező jelentést megvizsgálja és az adatkezelőt az Avtv. szerinti bizonyítási kötelezettségére felhívja.

A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéletábra (FI) ítélete<sup>5</sup> – részben változtatva az indokoláson – helybenhagyta az első fok elutasító döntését. Az FI megítélése szerint a miniszteri biztosi kinevezésből és a megoldandó feladatának jellegéből adódóan a megismerés iránti kérelem döntés megalapozását szolgáló adatra vonatkozik, ezért az alperes indokoltan utasította el a felperes kérelmét. Az ítélet szerint, ha a kérdéses dokumentum egy részének van döntés-előkészítő jellege, illetőleg alapvetően erre szolgál, akkor az egész dokumentáció osztja ezt a minősítést, a dokumentum ugyanis nem osztható részeire. Végül az FI leszögezi, hogy egy terjedelmes jelentés kiadására vonatkozó kérelem esetén nem várható el az adatkezelőtől, hogy a teljes dokumentációt átvizsgálja abból a szempontból, hogy pontosan mi minősül személyes adatnak, közérdekű adatnak, esetlegesen szintén a megismerés gátját képező üzleti titoknak.

Az adatigénylő alkotmányjogi panasszal élt az Alkotmánybíróságnál. Álláspontja szerint az adatkezelőnek mint a bizonyítási teher kötelezettjének lehetősége lett volna arra, hogy a jelentés vagy annak egyes részei vonatkozásában bizonyítsa, hogy azok nyilvánosságra kerülése a szerv hatáskörgyakorlásának zavartalan, külső befolyástól mentességét veszélyeztette volna. Erre azonban nem került sor. Az

<sup>4</sup> Fővárosi Bíróság 8.P.23.480/2011/3. sz. ítélete.

<sup>5</sup> Fővárosi Ítéletábra 2.Pf.22.200/2011/3. sz. ítélete.

eljáró bíróságok minden további nélkül elfogadták az alperesnek a jelentés egészének és egyes részeinek kiadását egyaránt megtagadó, diszkrecionális jogkörben meghozott döntését, ezért az ítéletek sértik az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését, amely kimondja, hogy mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB megállapította, hogy a Fővárosi Bíróság 8.P.23.480/2011/3. számú, illetve a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.200/2011/3. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisítette.

Az AB az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és I. cikk (3) bekezdése alapján alkotmányos követelményként kimondta továbbá, hogy a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát egyaránt vizsgálnia kell. A vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor a közérdekű adatszolgáltatás megtagadására. E körben az eljáró bíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy az adatkezelő szerv nem korlátozta-e indokolatlanul a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arra hivatkozva, hogy az igényelt adatokat az igénylő által meg nem ismerhető adatokkal együtt kezelik, miközben az utóbbiak felismerhetetlenné tételének nem lett volna akadály.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez. A fentiek alapján tehát a dokumentum egésze – a tartalmától függetlenül – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés].**

A határozat indokolása során az AB abból indult ki, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot a köztársasági Alkotmány 61. § (1) bekezdése és az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése azonos módon tartalmazza. Ezért annak ellenére, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása 2013. április 1-jei hatállyal úgymond hatályon kívül helyezte az addig meghozott alkotmánybírósági határozatokat, a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása indokolt.



A testület a korábbi határozataira alapozva hangsúlyozta, hogy „a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozását érintően az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására, önmagukban alapjog-sértők [vö. 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 184.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994,177, 192.]” (Indokolás [41]).

Az információszabadság korlátozhatóságára vonatkozó korábbi AB határozatok áttekintését követően a testület az ügy tárgyát képező speciális korlátozásra térve leszögezi: „Abból, hogy az igényelt adat döntés megalapozását szolgálja, önmagában még nem következik kényszerítően a közérdekű adat nyilvánosságtól történő elzárása. [...] az adatkezelő szerv vezetőjének döntésétől függ, hogy az ilyen adat kiadását megtagadja-e vagy sem. Amennyiben az adatkezelő szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, ezt [...] megfelelően indokolni köteles. Ennek az indokolásnak egyrészt ki kell terjednie arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, másrészt arra is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az meghíúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát” (Indokolás [45]).

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Alkotmányos követelmény, hogy a közérdekű adat kiadása érdekében indított perben eljáró bíróságnak vizsgálnia kell egyfelől az adatszolgáltatás megtagadásának jogcímét és tartalmi indokoltságát, másfelől azt, hogy az adatszolgáltatás megtagadására csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés].**

Az AB álláspontja szerint azzal, hogy az eljáró bíróságok nem vizsgálták az adatközlés megtagadásának jogszerűségét, sérült az alapjogi korlátozásokkal szemben felállított szükségesség követelménye. Sérült továbbá az arányosság követelménye is, mert a bíróságok jóváhagyólag tudomásul vették, hogy az adatkezelő az igényelt dokumentum egészét minősítse döntést megalapozónak.

Erősítendő az érvelést a határozat hivatkozik az állam intézményvédelmi kötelezettségére is. Kimondja, hogy „az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi köteleességük alapján a közérdekű adatokat kezelő szervezeteknek aktív magatartást kell tanúsítaniuk, kötelesek a közérdekű adatokhoz való hozzáférést garantálni” (Indokolás [63]).

#### 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

A testület többségi döntése az információs szabadság értelmezése, korlátozásának alkotmányossága és a bírói jogorvoslat alkotmányos követelményei tekintetében egyaránt követte a testület korábbi határozataiban foglaltakat. Ez értelemszerűen következett abból, hogy az ügyben releváns jogszabályi környezet 2005 óta nem módosult. Az Alkotmány helyébe lépő Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdése változatlan formában deklarálta, hogy mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez, csak immár nem a véleménynyilvánítás és szólás szabadságával, hanem a személyes adatok védelméhez fűződő joggal foglalta egy mondatba.

Ugyanakkor jogos az a Juhász Imre különvéleményben is megfogalmazott kritika, hogy a bíróságok eljárásával kapcsolatban megfogalmazott alkotmányos követelmények meghatározásával a testület túllépte a hatáskörét, hiszen az Abtv. alapján a testület alkotmányos követelményeket csak a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásával összefüggésben állapíthat meg.

A többségi döntés azonban elmulasztotta megjelölni ezeket a jogszabályi rendelkezéseket, holott az Avtv. 21. § (2) bekezdése kimondja, hogy az adatszolgáltatás megtagadásának jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani. Ez utóbbi – a jelen ügyben kulcsfontosságú – jogszabályhelyet a többségi határozat meg sem említi. A 20. § (4) bekezdése pedig előírja, hogy ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolatban a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

Az Avtv. e két rendelkezése és az Alaptörvénynek a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot deklaráló VI. cikk (2) bekezdése kifogástalanul megalapozta volna a többségi határozat által megállapított alkotmányos követelményeket. Egyúttal megelőzte volna, hogy a bírói függetlenségre és a szabad bizonyítás elvére lehessen hivatkozni egy olyan ügyben, amelyben az alkotmányellenes döntést részben az eredményezte, hogy az eljáró bíróságok – az Avtv. egyértelmű rendelkezései ellenére – bizonyítás nélkül elfogadták az adatkezelő alperes véleményét.

Annak, hogy a többségi döntés mégis ezt a megoldást választotta, feltehetően az lehetett az oka, hogy a döntés megszületésekor az Avtv. ugyan már nem volt hatályban, a helyébe lépő az információs önrendelkezéssről és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) azonban megtartotta az adatkezelőre háruló bizonyítási kényszerre vonatkozó szabályt [31. § (2) bekezdés]. A testület pedig az általa megfogalmazott alkotmányos követelmények érvényét a jövőre nézve is biztosítani akarta.

Erősítendő az érvelést a határozat hivatkozik az állam intézményvédelmi kötelezettségére is. Álláspontom szerint azonban az a megállapítás, mely szerint „az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi köteletségük alapján a közérdekű adatokat kezelő szervezeteknek aktív magatartást kell tanúsítaniuk, kötelesek a közér-

dekü adatokhoz való hozzáférést garantálni” (Indokolás [63]), e jog tartalmának teljes félreértésén alapszik. Az információszabadság ugyanis nem egyszerűen a polgár joga, hogy a közzféra adatait megismerhesse, hanem egyben a közfeladatot ellátó szervek kötelezettsége az adatok szolgáltatására. Az információszabadság nem tartozik az államot tartózkodásra kötelező klasszikus szabadságjogok közé. Ellenkezőleg: a közfeladatot ellátó szervek folyamatos aktivitását, sőt proaktivitását írja elő. Az információszabadságot illetően nem az adatszolgáltatási kötelezettség, hanem éppenséggel – az ezen határozat tárgyát képező – megfelelő jogorvoslat biztosítása tartozhat az állam intézményvédelmi kötelezettségei közé.

#### **4.1. MINDEN VAGY SEMMI?**

Az AB határozatnak az az elvi megállapítása, hogy alkotmányellenes az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot annak tartalmától függetlenül teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez, vagyis ha a bíróság nem vizsgálja, hogy a korlátozásra csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor, értelemszerűen következett az Avtv. 2005 óta hatályos 20. § (4) bekezdéséből, amely kimondta: „ha a közérdekü adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.” Ezt a törvényi kötelezést szó szerint átvette a – testület döntésének időpontjában már hatályos – Infotv. 30. § (1) bekezdése. Az AB tehát, ha úgy tetszik, nem tett mást, mint felhívta a bíróság figyelmét, hogy az információszabadságot korlátozó adatkezelői döntést felülvizsgáló eljárása során az Avtv. rendelkezéseit be kell tartania.

#### **4.2. BIZONYÍTÁSI KÖTELEZETTSÉG – ELJÁRÁSI KÖTELEZETTSÉG**

Az AB határozatban alkotmányos követelményként deklarált másik tétel, miszerint a közérdekü adat kiadása érdekében indított perben eljáró bíróságnak vizsgálnia kell egyfelől az adatszolgáltatás megtagadásának jogcímét és tartalmi indokoltságát, ismét nem egyéb, mint az Avtv. 1992. óta hatályos, majd az Infotv. által szintén átvett azon rendelkezésének beemelése, mely szerint az adatszolgáltatás megtagadásának jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani, hiszen az adatkezelői bizonyítási kötelezettség egyben a bíróság eljárási kötelezettsége is.

Az AB határozat tehát nem az információszabadság alkotmányos jogának vagy e jog korlátozhatóságának értelmezését illetően szolgált újdonsággal, de még csak nem is az ilyen ügyekben eljáró bíróságok eljárására vonatkozóan. Hiszen láttuk, hogy a legfőbb tételek a testület korábbi határozataiban már megjelentek. Az igazi novum a határozat elfogadásának módja volt: az AB korábbi gyakorlatától merő-

ben elütő módon a döntés a legszűkebb szavazattöbbséggel, azaz 8:7-es arányban született. E fejlemény különösen szokatlannak tűnik, ha figyelembe vesszük, hogy 1990–2012 között az AB által hozott, az információszabadságot érintő 74 döntésből<sup>6</sup> 71 egyhangú volt. Mindössze tehát 3 olyan eset fordult elő, ahol a bírák között e jog értelmezését illetően nézetkülönbség alakult ki. Egy ügyben 4 különvélemény,<sup>7</sup> egy másik ügyben 2 párhuzamos indokolás<sup>8</sup> és egy további ügyben 1 különvélemény<sup>9</sup> született.

Ugyanez a 8:7-es szavazati arány – ahogy az alábbiakban látni fogjuk –, mint egy félévvel később egy az AB határozathoz nagyon hasonló két ügyben is megismétlődött. Indokolt tehát feltenni a kérdést: mi váltotta ki a testület ilyen fokú megosztottságát és miként kell megítélnünk a különvéleményekben megfogalmazódó érveket. Ehhez szükséges – a többségi határozat terjedelmét csaknem elérő – különvélemények ismertetése.

#### 4.3. A KÜLÖNVÉLEMÉNYEK ÉRTÉKELÉSE

Álláspontom szerint a döntés-előkészítő adatokról szóló határozat tanulságai – az éppen csak kisebbségbe került különvélemények miatt – túlmutatnak a konkrét ügyön. A „hetek” által csatolt különvélemények ugyanis kivétel nélkül a jogkorlátozás irányát jelzik. Miközben a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságára, a bírói jogorvoslatra vonatkozó törvényi szabályok változatlanok maradtak, az Alaptörvény pedig betű szerint átvette a köztársasági Alkotmány szövegét a közérdekű adatok nyilvánosságáról, azaz az ügy jogi környezete változatlan maradt, a különvélemények nem tudták szakmailag alátámasztani, hogy az Alkotmánybíróságnak az információszabadságot értelmező korábbi határozataiban megfogalmazott álláspontok mellőzését mi indokolná.

Kutatva az alapjogi korlátozásra lehetőséget adó alaptörvényi rendelkezések között, a különvélemények többször hivatkoznak az Alaptörvény 28. cikkére. De nem annak az első mondatára („A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.”), hanem a látszólag az információszabadság ellen fordítható másodikra („Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan ész-

<sup>6</sup> A 74 döntésnek csak egy kis része olyan, amelynek kifejezetten az információszabadság a tárgya. Az információszabadság értelmezése azonban megjelenik számos más alkotmánybírói határozatban, így a médiahatározatokban, az ügynök-döntésekben, az ingatlan- és cégnyilvántartásról szóló döntésekben, a sajtószabadságról és a véleménynyilvánítás szabadságáról szóló határozatokban.

<sup>7</sup> A Médiatv. egyes rendelkezéseinek alkotmányosságáról szóló 22/1999. (VI. 30.) AB határozathoz ugyan 5 különvélemény kapcsolódott, ezek közül azonban csak négy érintette az információszabadság kérdését.

<sup>8</sup> A bírósági iratok nyilvánosságáról és kutathatóságáról 2011. március 21-én elfogadott 879/E/2004. AB határozat.

<sup>9</sup> Az elektronikus információszabadság egyes rendelkezéseinek alkotmányosságáról szóló, 2011. március 28-án elfogadott 873/B/2008. AB határozat.

nek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”). Látszólag. Mert az információszabadság közel 30 éves hazai és a mintegy 60 éves nemzetközi gyakorlata alapján elég könnyű meggyőző érvekkel alátámasztani, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának minél szélesebb körű biztosítása, az érdemi és hatékony bírói jogorvoslat lehetősége felel meg a józan észnek és a közjónak. Mint ahogy az sem kétséges, hogy a közhatalom elszámoltathatósága révén erkölcsös célt szolgál, mi több a közpénzügyek nyilvánossága folytán az észszerűbb és igazságosabb közpénzfelhasználásra serkent.

A többségi határozattal egyet nem értő hét bíró öt különvéleményt fogalmazott meg. Dienes-Ohm Egonhoz Lenkovics Barnabás, Juhász Imréhez Balsai István, Salamon Lászlóhoz Lenkovics Barnabás csatlakozott. Ezenfelül különvéleményt írt Pokol Béla, valamint Szívós Mária.

Dienes-Ohm Egon (és a csatlakozó Lenkovics Barnabás) különvéleménye mindössze hat mondat és a többségi döntés elutasításának alátámasztása érdekében nem hivatkozik sem az Alaptörvény, sem az Avtv. egyetlen rendelkezésére sem. Érdemben a többségi határozat egyetlen megállapítását sem vitatja. Azon túl, hogy kifejezi egyetértését az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló két bírósági ítélet egy-egy mondatával, kijelenti, hogy „helytállóan tartom az elsőfokú ítéletből kikövetkeztethető azt az álláspontot is, hogy a közérdekű adatnak minősíthetőség hiányában a bírósági eljárások alapjául szolgáló ügyben nincs ügydöntő jogi jelentősége annak, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19/A. § (1) bekezdése értelmében döntéselőkészítő jellegű dokumentumról, illetőleg döntés megalapozását szolgáló adatról volt-e szó egyáltalán az adott eljárásban.”

Juhász Imre (és a csatlakozó Balsai István) különvéleménye a többségi döntést két szempontból kifogásolja. Az érvelést szintén mellőzve csupán kijelenti, hogy az alkotmányjogi panaszt vissza kellett volna utasítani, mert az érintett bírósági ítéletekkel kapcsolatban nem merült fel sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség. Nem cáfolja a többségi döntésnek azt a megállapítását, hogy az információszabadság alkotmányellenes sérelmét jelenti, ha a korlátozásáról szóló adatkezelői döntés ellen nincs valódi jogorvoslat, mert az eljáró bíróság eltekint az adatkezelő bizonyítási kötelezettségétől.

Juhász másik kifogása hatásköri jellegű. Álláspontja szerint a testületnek nem lett volna joga alkotmányos követelmények megállapítására. Helyesen utal arra, hogy ezt a hatáskört a gyakorlat alakította ki, az nem szerepelt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényben, és arra is, hogy korábban az Alkotmánybíróság jellemzően egy konkrét jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan határozta meg a norma alkotmányos értelmezési tartományát. A 2012. január 1-jétől hatályos Avtv. 46. § (3) bekezdése azonban definiálta ezt a hatáskört. Kimondta, hogy „az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az

Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.”

Ebből következően – szól a különvélemény – alkotmányos követelményt csak konkrét jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben lehet megállapítani, azaz absztrakt, csak az Alaptörvényen alapuló követelmény önmagában nem állapítható meg. A többségi döntés pedig éppen ezt tette. Juhász szerint ezzel a testület nemcsak túllépte a hatáskörét, de veszélyezteti a bírói függetlenséget is, mely szükségszerűen magában foglalja a tényállás megállapításának szabadságát is, amelynek alapja a bizonyítékok szabad mérlegelése. Elsősorban a Pp.-re hivatkozva fejti ki, hogy a szabad bizonyítás elve alapján a bíróság a bizonyítás meghatározott módjához vagy meghatározott bizonyítási eszközök alkalmazásához nincs kötve, továbbá szabadon felhasználhat minden olyan bizonyítékot, ami belátása szerint a tényállás feltárására alkalmas. Juhász ugyanakkor figyelmen kívül hagyja, hogy az Avtv. szerint a bíróság előtt az adatkezelő köteles igazolni az adatmegtagadás jogszerűségét és indokoltságát.

Salamon László (és a csatlakozó Lenkovics Barnabás) különvéleménye a többségi döntés elutasítása tekintetében egyezik az előzőekkel abban, hogy érdemi okfejtéssel nem igyekszik cáfolni a határozatban foglaltakat. Nem bocsátkozik az információszabadságot érintő értelmező elemzésbe. Ugyanakkor nem kötődik az alkotmányjogi panasz alapját képező két bírósági ítéletben leírt tényálláshoz sem. Ellenben leszögezi, hogy „a felek előadásai és a beszerzett bizonyítékok alapján megállapított tényállás, valamint az abból levont következtetés helytálló, a felperecsi kereset elutasítása nem sértette az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében rögzített, a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogot” (Indokolás [91]). Jóllehet az alapítéletekből egyértelműen kiderül, hogy az adatkezelő számára nem okozott nehézséget az igényelt dokumentum beazonosítása, a különvélemény arra hivatkozik, hogy e „jog rendeltetészerű gyakorlásához hozzátartozik a megismerni kívánt közérdekű adat lehetőség szerinti minél pontosabb megjelölése” (Indokolás [93]).

Láthatóan sem az információszabadság mibenlétének hazai és nemzetközi elméletei, sem az AB idevágó határozatai, sem pedig az Avtv. releváns szabályai nem befolyásolták a különvélemény megfogalmazóját. A mindezeket figyelembe vevő érvelés helyett az adatkezelő állami szervek védelmének fontosságára figyelmeztet. Szerinte „az Alkotmánybíróság többségi álláspontja szerinti értelmezés mellett az sem zárható ki, hogy tömeges, általánosság szintjén előterjesztett, konkrét adatmegjelölés nélküli, obstrukciós jellegű »adatigénylésekkel« az adatkezelő olyan aránytalan terhelésnek legyen kitéve, mely egyéb tevékenységének gyakorlásában lényegesen hátráltathatja és akadályoztathatja. Mindezekre tekintettel az eljáró bíróságok – nézetem szerint különösen az elsőfokú bíróság – értelmezése van összhangban az Alaptörvény 28. cikkében előírt azon tartalmi értelemben vett vélelemmel, hogy a jogszabályok – többek között – a józan észnek és a közjónak megfelelő célt szolgálnak” (Indokolás [95–96]).



Szívós Mária különvéleménye, miközben lendületesen érvel amellett, hogy az AB úgymond figyelmen kívül hagyta az eljáró bíróságok által megállapított tényállást, nem kifogásolja, hogy az eljáró bíróságok az adatkezelőt nem szólították fel annak bizonyítására, hogy az igényelt dokumentum egy része vagy egésze valóban döntés megalapozását szolgáló adat. A különvélemény mintha nem venne tudomást arról, hogy az AB által vizsgált alkotmányjogi panasz alapkérdése az, hogy alkotmányosnak tekinthető-e az a gyakorlat, hogy közérdekű adat megtagadása miatt induló bírósági eljárásban a bíróság érdemben nem vizsgálja a megtagadás jogszerűségét.

E különvélemény sem támaszkodik az információszabadság elméletére és hazai gyakorlatára. Ellenkező esetben nem kerültek volna a szövegbe olyan megállapítások, miszerint „ezek az adatok tehát a legegyszerűbben közvetlenül az Operaházhoz benyújtott adatigényléssel lettek volna megismerhetők” (Indokolás [117]), hiszen a hazai információszabadság-szabályozásnak a kezdetektől alaptétele, hogy bármely közérdekű adatot minden olyan közfeladatot ellátó szervtől lehet igényelni, amelynek az a birtokában (kezelésében) van. Vagy fel sem merülhetne olyan érvelés, hogy „a józan ész szerinti jogértelmezésnek és a gazdaságos célra törekvésnek is ellentmondana az a fajta bírósági jogértelmezés, amely az adatkezelő szerveket arra kötelezné, hogy egy dokumentum jelentős részét, akár nagyobbik felét kitarva bocsássa azt az igénylő rendelkezésére úgy, hogy a rendelkezésre bocsátott adatok nyilvánosságra hozatala az azokat elsődlegesen kezelő szervtől is igényelhető” (Indokolás [120]). Szívós figyelmen kívül hagyja, hogy az Avtv. 20. § (4) bekezdése kimondja, amennyiben a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

A többségi határozathoz fűzött különvélemények közül kétséget kizáróan Pokol Béláé tartogatja a legtöbb meglepetést. Szerinte a többségi határozatnak már a kiindulópontja is hibás, mivel az azt állítja, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot az Alkotmány és az Alaptörvény azonos módon szabályozza. Szerinte az Alaptörvény egy teljesen „más kontextusba” helyezte ezt az alapvető jogot, azáltal, hogy a többi alapvető jogtól eltérően ennek „érvényesülését illetően” egy külön független főhatóságot intézményesített. A különvélemény szerint a testületnek „e speciális főhatóság alaptörvényi intézményesítésére választ kell adnia az adatvédelmet [helyesen: információszabadságot – K. Zs.] illető első döntéseiben és valamilyen módon ezt a szervet rendszeresen be kell vonni a személyes adatok védelmére, illetve a közérdekű adatokhoz hozzájutásra vonatkozó eljárásaiba” (Indokolás [85]). E javaslat indoka, hogy szerinte az AB – szemben a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal (NAIH) – nem rendelkezik elég felkészültséggel és kapacitással az ilyen ügyek elbírálásához.

Pokol szerint „az alkotmánybírák szétágazó ügyeik mellett nem tudják részletesen megvizsgálni az ilyen ügyekben felmerülő 600 oldalas vagy akár ezeroldalas dokumentumok adatainak szétválasztási lehetőségeit, ám a NAIH bevonása és az ügyről vélemény kérése esetén, a végső döntést mindenkor megalapozottabban



tudná meghozni az Alkotmánybíróság.” (Indokolás [85]). E kijelentése arra utal, hogy Pokol alapvető tévedésben van az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos alkotmánybírósági hatáskört illetően. A hatályos Abtv. 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint ugyanis az alkotmányjogi panasz alapján az AB a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja. Az információszabadságot érintő ügyekben – miként ezt a többségi határozat is leszögezi – „a támadott ítéletek felülvizsgálatakor az Alkotmánybíróság a nyilvánosság-korlátozással szemben fennálló alkotmányossági szempontok érvényesítését követeli meg az Alaptörvény által megállapított mérce alapján” (Indokolás [53]), és nem a konkrét dokumentumok megismerhetőségéről dönt. De ami legalább ilyen fontos, Pokol olyasmit javasol, ami ellentétes a NAIH jogállását szabályozó Infotv.-nyel. Ennek 53. § (3) bekezdés a) pontja kizárja, hogy a hatóság olyan ügyet vizsgáljon, amelyben bírósági eljárás van folyamatban, vagy amely ügyben korábban jogerős bírói határozat született. Az Avtv. hasonló szabálya zárta ki korábban az adatvédelmi biztosi vizsgálatot is. E szabály mindenekelőtt a hatalommegosztás és a bírói függetlenség tiszteletben tartása miatt került a törvénybe, ezért több mint aggályos, ha az AB felkérése alapján a NAIH-nak mégiscsak valamiféle vizsgálati joga lenne az ilyen ügyekben.

Pokol, aki számos korábbi művében a legradikálisabb kritikát fogalmazta meg a magyar AB ügynevezett aktivizmusával szemben és akinek közismert álláspontja volt, hogy az alkotmánybírósági hatásköröket „törvénybarát” módon kell gyakorolni, azaz a törvényhozói szuverenitás legmesszebbmenő tisztelete mellett, e különvéleményével – nem mellékesen tehát immár alkotmánybíróként – igazi meglepetéssel szolgál az alkotmányjogi közvélemény számára. Mit is mond? „Az én meglátásom szerint, ha az Alaptörvény ezen alapvető jog mellé és ennek érvényesülését illetően egy specializált főhatóságot intézményesített, akkor az alapvető jogokat átfogó jelleggel védő Alkotmánybíróságnak értelmeznie kell döntéseiben az e szervhez való viszonyát. Az én javaslatom szerint ki kellene mondani határozatunkban azt, hogy csak úgy fogadunk el a jövőben közérdekű adatokhoz hozzájutást illető panaszt, ha előtte az indítványozó a NAIH eljárását szabályozó törvényekben előírt panasszal már élt e szerv előtt, és a bírósági jogorvoslati út kimerítése mellett még ennek határozatát is mellékeli az alkotmányjogi panaszához” (Indokolás [85]). Ez a javaslat nem kevesebbet állít, mint hogy egy alkotmányos jogra vonatkozó jogorvoslat útját – függetlenül az Alaptörvénytől és felülírva az Infotv.-t –, úgymond alkotmánybírósági jogértelmezéssel kellene meghatározni.

Pokol végül deklarálja a többségi határozat „közjogi érvénytelenségét”, mert szerinte az Alaptörvény által hatályon kívül helyezett korábbi alkotmánybírósági határozatok megállapításainak, érvényességének átvétele nem felelt meg a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglalt kritériumoknak. Egyebek mellett azért, mert szerinte az Alaptörvény és az Alkotmány szövegének kontextusa lényegesen eltér, amely eleve kizárja az átvételt. Ez a „kontextuális változás”, mint láttuk, Pokol szerint abban áll, hogy a korábbi – tizenhat éven át működő – adatvédelmi biztosi intézményt felváltó NAIH-ot immár nevesíti az Alaptörvény. Azt a tényt, hogy

a független, kétharmados törvény alapján kétharmados többséggel megválasztott, adatvédelmi biztos információszabadságot érintő hatáskörei ugyanazok voltak, mint a NAIH-é – Pokol nem létezőnek tekinti.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A döntés-előkészítő adatokról szóló AB határozat elfogadásakor csak egy hajszálon múlt, hogy az információszabadság hazai alkotmányos helyzete gyökeres fordulatot vegyen, a korábbi szinte teljes alkotmánybíróvási konszenzus megszűnjön, és egy erősen alapjog-korlátozó felfogás győzedelmeskedjen. A határozatban megjelenő polarizáció megismétlődött a testület néhány hónappal későbbi döntése során, melyet a Pécsi Vízmű Zrt. átvilágításáról szóló vizsgálati jelentés nyilvánossága ügyében benyújtott alkotmányjogi panasz alapján hozott.

A Kúria Pfv.IV.21.705/2011/4. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét kimondó 5/2014. (II. 14.) AB határozat is döntés-előkészítéssel összefüggő dokumentum nyilvánosságáról szóló bírói ítélet alkotmányosságáról döntött, mégpedig ismételten 8:7 arányú szavazás eredményeként. A többségi döntés ezúttal még egy lépést tett előre, amikor alkotmányos követelményként mondta ki, hogy az ügyben eljáró bíróságnak az adat döntés-előkészítő jellegére történő hivatkozáson alapuló nyilvánosság-korlátozását annak formai és tartalmi szempontú indokoltságára kiterjedően, a döntéshozatali folyamat lezárására tekintet nélkül, minden esetben felül kell vizsgálnia. Ugyanazon hét bíró ezúttal három különvéleményben fogalmazta meg a korábbiakhoz nagyon hasonló álláspontját. Ezekben – a többségi határozat elvetésén túl – ezúttal sem szerepelnek meggyőző alkotmányjogi érvek, nem jelenik meg az információszabadság valamiféle új filozófiája.

Ugyancsak a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok nyilvánossága volt a tárgya a 6/2016. (III. 11.) AB határozatnak, amelyben az Alkotmánybíróság a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vizsgálati jelentésének nyilvánossága ügyében indított alkotmányjogi panaszról döntött. Ezúttal is – tehát immár harmadszor – 8:7-es szavazati aránnyal alaptörvény-ellenesnek minősítve az ügyben eljáró másodfokú bíróságnak az adatigénylés elutasítását helybenhagyó ítéletét.

Két évvel később azonban – a jogi környezet változatlansága ellenére – az ezúttal öttagú tanácsban meghozott újabb határozat,<sup>10</sup> szembe fordulva az AB addigi töretlen gyakorlatával, úgy foglalt állást, hogy „[m]iután a közérdekű adatigény ennyire széleskörű, pontosan nem behatárolható, s alapvetően döntés-előkészítő iratokba foglalt információ megszerzésére irányult, nem minősül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog aránytalan korlátozásának az a bírói jogértelmezés, amely az adatigény által lefedett teljes döntés-előkészítő folyamatra egészében az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás szabályát alkalmazza” (Indokolás [22]).

<sup>10</sup> 3133/2018. (IV. 19.) AB határozat.

Ez az értelmezés nemcsak az Infotv. 30. § (1) bekezdésének mond ellent, hanem a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságáról fentebb tárgyalt AB határozatban lefektetett alkotmányos követelményeknek is, miszerint az eljáró bíróságnak vizsgálnia kell, hogy az adatszolgáltatás megtagadására csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor, valamint hogy nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében elzár a nyilvánosságtól.

## 6. IRODALOM

*A Kúria elnöke által a közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye.* 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. Lezárva: 2018. december 3. <https://bit.ly/30Fa1sm>

HALMAI Gábor: „Pártos alkotmánybíráskodás” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 105–149.

KEREKES Zsuzsa: „»Hivatali kényelem?« Az információszabadság korlátairól” *Fundamentum* 2004/2. 97–101.

KEREKES Zsuzsa: „Az információszabadság a szakadék peremén. Az Alkotmánybíróság két döntéséről” *Fundamentum* 2014/1–2. 115–128.

SZENTE Zoltán: „Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 151–184.



**32/2013. (IX. 22.) AB HATÁROZAT  
– TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS**

**A titkos információgyűjtés lehetővé teszi a magánszféra minden (akár az intim) szegmenseibe történő erőteljes beavatkozást, és a megfigyelt személyen kívül másokat is érinthet, ezért elengedhetetlen, hogy maga az eljárás kellő garanciát nyújtson a magánszféra minden területének megfelelő védelmére.**

A „9/11” utáni időszakban az államok terrorellenes törekvéseinek egyik fő eszköze a titkos információgyűjtés, amellyel nemzetbiztonsági érdekekre hivatkozva korlátozzák az érintettek magánszféráját. Közismert, hogy a tömeges megfigyelés gyakorlatát bizonyító Snowden akták 2013. júniusi nyilvánosságra hozatalát követően a magánélet védelme és a nemzetbiztonsági érdek ütközéséről szóló vita új lendületet kapott Európában is.<sup>1</sup> Ilyen nemzetközi környezetben hozta meg az AB a titkos információgyűjtés határozatot, amely alaptörvény-konformnak ítélte a titkos információgyűjtés szabályozását, amelyet később az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) egyezményesértőnek minősített.

A határozat jelentősége egyrészt, hogy a titkos információgyűjtés különleges jellegére tekintettel elsőként értelmezte az ún. kivételes alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét. Másrészt ebben a határozatában értelmezte az AB elsőként az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jogot. Ugyanakkor – az alkotmányos követelmény megállapítása ellenére – nem sikerült megfelelő egyensúlyt teremtenie a magánszférához való jog és a nemzetbiztonság ütköző érdekei között.

\* Egyetemi docens, PPKE Állam- és Jogtudományi Kar; főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

<sup>1</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága elfogadta „A nyilatkozat a digitális nyomkövetés és egyéb megfigyelési célú technikai megoldások kockázatairól az alapvető jogokra nézve” című (2013. június 11-én kelt) dokumentumot. A Velencei Bizottság ennek hatására 2015 márciusában elfogadta „A biztonsági szolgálatok demokratikus felügyeletéről és a jelhírszerzéssel foglalkozó titkosszolgálatok demokratikus felügyeletéről szóló 2007-es jelentések hatályos verzióját”. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2015 áprilisában jóváhagyta a 2045(2015). számú ajánlást a tömeges megfigyelésről.

## 1. ELŐZMÉNYEK

### 1.1. MAGYARORSZÁGI SZABÁLYOZÁS

A magyar szabályozás a titkos információgyűjtés két típusát tartalmazza: a bűnüldözési célból folytatott és a nem bűnüldözési célból folytatott titkos felderítést. A bűnüldözési célból folytatott titkos adatszerzés szabályait a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (rég. Be.) tartalmazta, mivel arra a nyomozás elrendelését követően került sor. A nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés szabályozását a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) tartalmazza. Az utóbbi különbséget tesz a bűnüldözéshez szorosan kapcsolódó bünfelderítési és az egyéb nemzetbiztonsági célból történő titkos információgyűjtés között. A törvény ezen rendezőelvre tekintettel osztott külső engedélyezési rendszert határozott meg. A bűncselekményi gyanúhoz kötött bünfelderítési célú titkos információgyűjtés esetén a titkos információgyűjtést az e feladatra kijelölt bíró, az egyéb, az általános jellegű információgyűjtés során alkalmazott titkos információgyűjtést pedig az igazságügyi miniszter engedélyezi.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 7/E. § (3) bekezdése felhatalmazást adott a rendőrség részeként, de szervezetenként elkülönülten működő terrorizmust elhárító szerv, a Terrorelhárítási Központ (TEK) számára, hogy nemzetbiztonsági feladatai ellátása során az igazságügyért felelős miniszter engedélye alapján titokban információkat gyűjtsön. A TEK esetében erre terrorcselekmények megakadályozása vagy Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése, illetve külföldi fegyveres konfliktus vagy terrorcselekmény esetén magyar állampolgárok mentése érdekében van lehetőség. Az Rtv. 7/E. § a titkos információgyűjtés során – az Nbtv. 56. § a)–e) pontjára utalással – olyan különleges jogosítványokat biztosít a TEK számára (titkos házkutatás és megfigyelés, ezek során felvétel készítése, postai küldemények felbontása, elektronikusan vagy számítógép útján továbbított kommunikáció megismerése és rögzítése), amelyekhez nem szükséges az érintett személyek hozzájárulása. Fontos kiemelni, hogy az Nbtv. 58. §-a szerint az engedélyező eljárásáról, illetve a titkos információgyűjtés tényéről az érintettet nem tájékoztatja. Ezen túlmenően az igazságügyi miniszter engedélyező határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.

### 1.2. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT

Az AB a magánszféra védelmét a korábbi Alkotmány 54. § (1) bekezdésére, valamint a – jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jogot garantáló – 59. § (1) bekezdésére alapozta. Ennek során gyakorlatában összemósódott a magánszférához való jog és az információs önrendelkezési jogként meghatározott személyes adatok védelméhez való

jog védelmi köre. A sportrendezvényeken történő kamerás megfigyelésről szóló ügyben a testület mind magát a megfigyelést, mind az adatok kezelését a személyes adatok védelméhez való jog sérelmeként értékelte.<sup>2</sup> A próbafülkés megfigyelés ügyben az intim helyzetekben történő megfigyelést kifejezetten az emberi méltósághoz való joggal, a megfigyelő rendszer alkalmazásával nyert adatok kezelését pedig elsősorban az információs önrendelkezési joggal összefüggésben vizsgálta, de a kép- és hangfelvételek hosszabb ideig való tárolását ellentétesnek tartotta az egyén autonómiájának védelmével is.<sup>3</sup>

Az AB a személyes adatok védelméhez való jogot a 15/1991. (IV. 13.) AB határozattól (a személyi szám határozat elemzését lásd kötetünkben) kezdve nem hagyományos védelmi jogként értelmezte, hanem német mintára annak alanyi oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként. Ennek értelmében a korábbi Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez való jogot az emberi méltósághoz való jog mint általános személyiségi jog tartalmi elemét képező önrendelkezés töltötte meg tartalommal. Az AB gyakorlatában a személyes adatok védelméhez való jognak „eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát.”<sup>4</sup>

Az AB a nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtést korábban nem vizsgálta. Ugyanakkor a 2/2007. (I. 24.) AB határozatban felvázolta a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés eszközeinek és módszereinek bűnüldözési célú alkalmazására vonatkozó alkotmányos garanciákat. A testület abból indult ki, hogy az Alkotmány a magánszférához való jogot az emberi méltósághoz való jog mint általános személyiségi jog részeként, annak egyes elemeit – a magánlakás sérthetlenségéhez, a magántitkok és a személyes adatok védelméhez való jogot – pedig az 59. § (1) bekezdésében nevesítetten is alapjogi védelem alá helyezi. A titkos eszközök és módszerek alkalmazása szükségképpen a magánszféra legszorosabban vett tartományát, az egyéni autonómia kiteljesedésének terepet biztosító magánlakást, az ott folyó individuális tevékenységet és a magánlakás védelmével szorosan összefüggő, de az emberi méltósághoz való jogtól szintén el nem választható magántitkokat korlátozzák. A magánlakás sérthetlenségéhez való jog az emberi méltósághoz való jog meghatározott szempontú konkretizálása. Ennek a térbeli szférának a védelme éppen azért nem relativizálható, mert az alapjogi védelem – az emberi méltósághoz való jogból következően – nem önmagában a helyszínt, hanem az embert védi. A magántitkokhoz való jog önmagában véve is olyan erős alapjog, amely elválaszthatatlan kapcsolatban áll

<sup>2</sup> 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 206.

<sup>3</sup> 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 401–402.

<sup>4</sup> ABH 1991, 40, 42.



más alapjogokkal: az emberi méltóságból következő általános cselekvési szabadsággal, a személyiség szabad kibontakozásával, a kommunikációs alapjog önrendelkezésre vonatkozó aspektusával.<sup>5</sup> Ezt követően a testület rámutatott arra, hogy a titkos eszközök alkalmazására vonatkozó, az alkotmányos célként elismert, közrend, közbiztonság védelme érdekében sem adható a jogalkalmazók számára olyan általános felhatalmazás, amely az alapvető jogok korlátozását anélkül teszi lehetővé, hogy a szükségesség és arányosság követelményének érvényesülése a felhatalmazás egyes feltételei vonatkozásában – absztrakt és konkrét értelemben – ellenőrizhető lenne. Kiemelte azt is, hogy a szabályozás szempontjából lényeges, hogy a titkos információgyűjtés folyamata jellegénél fogva nem kerülhet külső kontroll alá, így az eszközök alkalmazása folytán okozott alapjogi sérelem miatt a hatékony jogorvoslat is kizárt.<sup>6</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A magánszférához való jogot mind az európai nemzeti alkotmányok, mind az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) rögzíti, széleskörű védelmet biztosítva a magánszféra védelmének.<sup>7</sup> A magánszféra védelmének gyakorlati érvényesíthetőségét azonban megnehezíti a mindenkori korszerű technológiáknak a magánszférába való behatolása.<sup>8</sup>

Az EJEB a „rejtett nyomozáshoz” kapcsolódó ügyeket az EJEE 8. cikkére tekintettel vizsgálja. Az EJEE 8. cikkében foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog négy védendő területet jelöl meg (magánélet, család, otthon, levelezés), amelyek az egyén személyisége szabad kibontakoztatásának kereteit jelölik ki. Az EJEB ezeket a fogalmakat szélesen értelmezi, vagyis nem csupán a szűk személyi szférára korlátozza, ugyanakkor a védelem a személyiség fejlődésében szerepet játszó magatartásokra korlátozódik.<sup>9</sup> A védelem erőssége a védendő magatartás és az egyéni autonómia egymáshoz való viszonyától függ. Az EJEB a magánéleten belül megkülönbözteti a magánélet legitimebb aspektusait, ame-

<sup>5</sup> ABH 2007, 65, 88.

<sup>6</sup> ABH 2007, 65, 89.

<sup>7</sup> DRINÓCZI Tímea – CSINK Lóránt: „A magánszféra, a biztonság és nemzetbiztonság alapjogi szempontú megközelítése” in CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára* (Budapest: Pázmány Press 2017) 34., 37.

<sup>8</sup> A Székely – Somody – Szabó szerzőhármas a *privacy* gyakorlati érvényesíthetőségének történetét „omlások” sorozatának tekinti, a jelenkori omlások alapvető indokát pedig a biztonság növelésére hivatkozással működtetett megfigyelő és adatelemző rendszerek működésében látja. SZÉKELY Iván – SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel: „Biztonság és magánélet: az alku-modell megkérdőjelezése és meghaladása I. rész Társadalomelméleti és szociológiai megközelítések” *Replika* 2017/103. 19.

<sup>9</sup> Az EJEB a vadászatot azzal az indokolással zárta ki a 8. cikk védelmi köréből, hogy túlságosan távol áll az egyéni autonómiától. *Friend and Others v. The United Kingdom*, Decision on admissibility of 24 November 2009, nos. 16072/06 and 27809/08, § 43.

lyekbe a hatóságok csak különösen komoly okból avatkozhatnak be.<sup>10</sup> A beavatkozás azonban csak akkor tilos, ha a beavatkozás okozta testi vagy lelki sérülés elér egy bizonyos súlyossági fokot, amely alapján megállapítható az EJEE 3. cikkének sérelme, amely az emberi méltósághoz való jog meghatározott magatartásokkal szembeni védelmét (a kínzás és embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma) biztosítja.

Az EJEE 8. cikkében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog is szorosan összefügg az emberi méltóság védelmével, a 8. cikk (1) bekezdésében garantált jog azonban korlátozható. EJEB rámutatott, hogy a magánélet szabadsága egy demokratikus társadalomban csak a (2) bekezdésben meghatározott törvényes keretek között, az ott rögzített célokból (a nemzetbiztonság, a közbiztonság, az ország gazdasági jóléte, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség, illetve az erkölcsök védelme, továbbá mások jogainak védelme érdekében), a szükségesség igazolása mellett korlátozható.

„A törvényben meghatározott eset” fogalma alatt értendő, hogy a szabályozásnak meg kell felelnie a jogállamiság elveinek. Minthogy a titkos információgyűjtés szükségképpen kizárja a hatékony jogorvoslat lehetőségét, elengedhetetlenül fontos, hogy az alkalmazást lehetővé tévő eljárási rend kellő garanciát nyújtson az egyén jogainak védelmére. Minderre tekintettel az alkalmazást három szakaszból álló ellenőrzésnek kell alávetni: amikor a beavatkozást elrendelik, mialatt a beavatkozást végrehajtják, miután a beavatkozást befejezték. Az ellenőrzést a végrehajtó hatalomtól független „testületeknek” kell végezni. Elsősorban az állandó, folyamatos és kötelező ellenőrzés a garancia arra, hogy a konkrét ügyekben nem sértik meg az arányosság követelményét.<sup>11</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

Az ügy alapja egy ún. kivételes alkotmányjogi panasz, amelyet a Kormánnyal szemben „civil felügyeleti” funkciókat ellátó Eötvös Károly Közpolitikai Intézet két munkatársa nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján. Az indítványozók azt kifogásolták, hogy a Rendőrségen belül megalakult speciális terrorizmust elhárító szerv felhatalmazást kapott az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésében arra, hogy – a törvény által felsorolt konkrét bűncselekmények felderítésén túlmenően – nemzetbiztonsági célból is titkos megfigyelést végezzen. Azt állították, hogy a jogszabály a nemzetbiztonsági célú titkos megfigyelés esetében kevesebb jogi garanciát határoz meg a magánszférához való jog és az információs önrendelkezési jog, véső soron az emberi méltósághoz való jog védelmére, mint az egyes bűncselekmények felderítéséhez kapcsoló-

<sup>10</sup> *Dodgeon v. The United Kingdom*, Judgment of 22 October 1981, no. 7525/76, § 52.

<sup>11</sup> *Klass and Others v. Germany*, Judgment of 6 September 1978, Series A no. 28, §§ 55 and 56.

dó titkos megfigyelés esetén. Az indítványozók a beavatkozás elrendelése kapcsán azt kifogásolták, hogy az igazságügyért felelős miniszter engedélye nem képez megfelelő garanciát, mivel az engedélykérés indokolása jogilag nem kötött. A titkos információgyűjtés befejezését követő adatkezeléssel összefüggésben pedig azt sérelmezték, hogy az Nbtv. nem tartalmazza a megfigyelés célja szempontjából érdektelen rögzített információ vagy az ügyben nem érintett személy adatai törlésének kötelezettségét.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB elutasította az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt, amely felhatalmazást adott a TEK számára, hogy nemzetbiztonsági feladatai ellátása során az igazságügyért felelős miniszter engedélye alapján titokban információkat gyűjtsön. Ugyanakkor alkotmányos követelményként előírta, hogy az igazságügyért felelős miniszter kellő részletességgel indokolni köteles a titkos információgyűjtést engedélyező határozatát a külső kontroll hatékonysága érdekében.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális (jelenvaló) sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularistól* [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont, Abtv. 26. § (2) bekezdés].**

Az AB a befogadhatósági feltételek vizsgálata során abból indult ki, hogy „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális (jelenvaló) sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularistól* (Indokolás [18]).”

Az AB megvizsgálta, hogy az Rtv. kifogásolt szabálya alapján meghatározható-e a titkos információgyűjtés által érintett személyi kör. Megállapította, hogy az Nbtv. az érintettek körének az előterjesztésben való megjelölésével lehetővé teszi a titkos megfigyelés meghatározatlan személyazonosságú érintettekre történő kiterjesztését. Ezen túlmenően a titkos információgyűjtési eszközök és módszerek lehetőséget biztosítanak az érintett életének teljes körű megfigyelésére, ezért az elkerülhetetlenül érint kívülálló személyeket is (bárkit, aki a „célszeméllyel” kapcsolatba kerül). A testület azt is figyelembe vette, hogy az Nbtv. kizárja a megfigyelt sze-

mélyek utólagos tájékoztatását, ezért az intézkedés alkalmazásának a bizonyítása az indítványozóktól nem elvárható. Minderre tekintettel az AB megállapította az indítványozók személyes érintettségét (Indokolás [30]–[32]).

A közvetlen érintettség vizsgálata során az AB megállapította ugyan, hogy a kifogásolt rendelkezés érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus (az igazságügyért felelős miniszter, mint a titkos információgyűjtés engedélyezőjének határozata) szükséges és az indítványozóknak először ezt, a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kellene megtámadniuk, de elismerte, hogy az eljárás titkos jellege miatt az indítványozók nem is szerezhettek tudomást az eljárásról. Ezért a titkos információgyűjtés lehetőségét megteremtő jogszabályi rendelkezést – figyelemmel az alkotmányjogi panasz végső jogorvoslat jellegére is – közvetlenül hatályosuló normának tekintette (Indokolás [34]). Az aktuális érintettséget pedig a megfigyelés titkos jellegére tekintettel nem tartotta értelmezhetőnek.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A magánszférához való jog és az emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az emberi méltósághoz való jog megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól. A magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás, otthon, jóhírnév) [Alaptörvény II. cikk és VI. cikk (1) bekezdés]. Az információs önrendelkezési jog szorosan kapcsolódik a magánszférához való joghoz, de az átfogóan védi az egyén személyes adatait, attól függetlenül, hogy azok hogyan jutottak az adatkezelő birtokába [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés].**

Az AB az érdemi vizsgálat során abból indult ki, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jóhírnevét. A magánszféra lényege tekintetében fenntartotta a korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítást, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek.

Az AB ezt követően megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára,

hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). Ezen túlmenően önálló védelmet élvez az egyén életéről alkotott kép is (jó hírnévhez való jog).” (Indokolás [84]).

Az AB rámutatott arra, hogy az információs önrendelkezési jog szorosan kapcsolódik a magánszférához való joghoz. A testület fenntartotta azt a régi Alkotmányhoz kapcsolódó gyakorlatát, amely a személyes adatok védelméhez való jogot információs önrendelkezési jogként értelmezte, és kifejtette, hogy az információs önrendelkezési jog az arról való döntést foglalja magában, hogy az egyén mikor és milyen korlátok között fedi fel a személyéhez köthető adatokat. A testület a személyes adatok védelméhez való jogot információs önrendelkezési jogként értelmező korábbi gyakorlatának fenntartását – az Alaptörvény 59. § (1) bekezdés utolsó fordulata és az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés első fordulata közötti tartalmi megegyezés mellett – azzal indokolta, hogy „[a]z Alaptörvény az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből.” Ugyanakkor azt is rögzítette, hogy „[a]z egyénnek társadalmi lényként, szociális beágyazottsága miatt bizonyos mértékben azonban el kell tűrnie adatai kötelező kiszolgáltatását, és azok állam általi felhasználását” (Indokolás [88]).

Az AB rámutatott az információs önrendelkezési jog és a magánszférához való jog közötti különbségekre is. Az információs önrendelkezési jog korlátozása nem elsősorban az adat jellegéhez, hanem annak felhasználásához igazodik. Az információs önrendelkezési jog átfogóan védi az egyén személyes adatait, attól függetlenül, hogy azok hogyan jutottak az adatkezelő birtokába (Indokolás [89]).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A titkos információgyűjtés lehetővé teszi a magánszféra minden (akár az intim) szegmenseibe történő erőteljes beavatkozást, és a megszerzett adatok rögzítése, felhasználása súlyosan korlátozza az információs önrendelkezési jogot is, ezért elengedhetetlen, hogy maga az eljárás kellő garanciát nyújtson a magánszféra minden területének megfelelő védelmére és az adatok célhoz kötött felhasználására [Alaptörvény VI. cikk (1)–(2) bekezdés].**

Az AB a konkrét ügyben megállapította, hogy az Nbtv. 56. §-ában felsorolt titkos információgyűjtés (magánlakás átkutatása, magánlakásban történtek megfigyelése, postai küldemény felbontása, elektronikus kommunikáció tartalmának megismerése, számítástechnikai eszköz útján továbbított vagy azon tárolt adatok megismerése) lehetővé teszi a magánszféra minden (akár az intim) szegmenseibe történő erőteljes beavatkozást, és a megfigyelt személyen kívül másokat is érint-

het. Kimondta, hogy, bár a magánszféra különböző területei különböző erősségű védelmet igényelnek, mivel a beavatkozás titkos, és mint ilyen beláthatatlan lehetőségeket ad a megfigyelést végrehajtó hatóság számára, elengedhetetlen, hogy maga az eljárás kellő garanciát nyújtson a magánszféra minden területének megfelelő védelmére. Rögzítette azt is, hogy az állami beavatkozás határait az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott formai (törvényi szabályozás) és tartalmi (szükségesség-arányosság) követelménye jelöli ki (Indokolás [85]).

A testület azt is megállapította, hogy a titkos információgyűjtés keretében megszerzett adatok rögzítése, felhasználása az információs önrendelkezési jog súlyos korlátozása. Megerősítette – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt „elérni kívánt céllal arányosan” kitétel értelmezése során – azt a korábbi gyakorlatában kidolgozott elvi megállapítást, miszerint az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája eszerint a célhoz kötöttség (Indokolás [90]–[91]).

Az AB ezt követően először a titkos információgyűjtés igazságügyért felelős miniszter általi engedélyezésének alkotmányosságát vizsgálta.

Az AB úgy ítélte meg, hogy a nemzetbiztonsági feladatok köre jóval szélesebb, mint az egyes bűncselekmények felderítéséhez kapcsolódó feladatok köre. A nemzetbiztonsági ügyekben a valóság történéseit nem azok büntetőjogi relevanciája szempontjából vizsgálják, így azoknak nem is kell feltétlenül valamilyen bűncselekményhez kapcsolódniuk. Továbbá az Nbtv. lehetővé teszi az igazságügyért felelős miniszter engedélyezési eljárásának a végrehajtó hatalomtól független szervek általi ellenőrzését. A külső ellenőrzést az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága (amely a minisztertől általánosan és a konkrét ügyre vonatkozóan is beszámolót kérhet) és az Ombudsman látja el (Indokolás [122]–[123]).

Ugyanakkor a testület észlelte, hogy az Nbtv. nem írja elő kifejezetten az engedélyező határozat indokolásának kötelezettségét. Megállapította, hogy az engedélyezőnek az előterjesztésben foglaltakra kell ugyan alapoznia döntését, az előterjesztés azonban egyoldalú, mert csak a nemzetbiztonsági érdekre van tekintettel. Ezért az engedélyező feladata a nemzetbiztonsági érdek és a titkos megfigyeléssel érintett magánszemély magánszférához való jogának és információs önrendelkezési jogának kiegyenlítése, a korlátozás szükségességének megítélésén túlmenően a korlátozás arányosságának biztosítása (Indokolás [130]–[134]).

Az AB a következőkben megvizsgálta, hogy a terrorelhárító szervnek a titkos információgyűjtés befejezését követő adatkezelése sérti-e az információs önrendelkezési jogot és megállapította, hogy az Nbtv. – az Rtv. 73. § (3) bekezdésével ellentétben – nem mondja ugyan ki *expressis verbis* a megfigyelés célja szempontjából érdektelen rögzített információ vagy az ügyben nem érintett személy adatai törlésének kötelezettségét, de az Nbtv. 50. § (2) bekezdés e) pontja „nyilvánvalóan szükségtelen” kitételének és a 43. §-nak az egymásra vetített értelmezéséből egyértelműen következik, hogy a titkos információgyűjtés során megszerzett, az adatfelvétel elrendelésének jogalapjául szolgáló cél eléréséhez szükségtelen ada-

tokat, különösen az ügyben nem érintett személy adatait, hivatalból törölni kell. A fenti szabályozás így megfelel a célhoz kötöttség elvének és alkalmas a készletező adatgyűjtés kizárására (Indokolás [138]).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. A KIVÉTELES PANASZ ELHATÁROLÁSA AZ ACTIO POPULARISTÓL

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasznak ez a típusa – a bárki által kezdeményezhető absztrakt normakontroll (*actio popularis*) megszüntetésével együtt – jelent meg a magyar jogrendben. Az alkotmánybírói gyakorlat éppen ezért általában az absztrakt normakontrolltól való elhatárolása céljából, az érintettség vizsgálatával összefüggésben hivatkozott az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz „kivételes jellegére”,<sup>12</sup> ahogy azt a titkos információgyűjtés határozatban is tette (Indokolás [18]).

A jogszabály ellen irányuló panaszokat az egyéni jogsérelem orvoslásának igénye különbözteti meg a csupán az objektív jogrend alkotmányosságának védelmére irányuló utólagos, absztrakt normakontrolltól.<sup>13</sup> Érintettségre hivatkozás hiányában az indítvány absztrakt, utólagos normakontrollra irányuló kérelemnek tekinthető, amellyel azonban csak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában meghatározott szervek és személyek élhetnek [3025/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [4]].<sup>14</sup> Az érintettség tehát az absztrakt utólagos normakontrollhoz viszonyítva a közvetlenül a törvény ellen irányuló alkotmányjogi panasz *differentia specificája*.<sup>15</sup>

Az AB – német mintára<sup>16</sup> – az érintettség hármas követelményrendszerét állította fel. Először a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban jelent meg a hármas követelményrendszer a következő megfogalmazásban: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-elle-

<sup>12</sup> 23/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [32], [35], [44]; 3154/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [79]; 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3].

<sup>13</sup> 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13].

<sup>14</sup> Erre tekintettel merült fel az az aggály, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem tudja pótolni az *actio popularis*-t, mivel a befogadási feltételek beszűkítik az AB mozgásterét az objektív jogvédelemben. VISSY Beatrix: „Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje?” *Magyar Közigazgatás* 2012/2. 28–36.

<sup>15</sup> NASZLADI Georgina: *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében. Doktori értekezés* (Pécs 2016) 130. <https://bit.ly/3iPkPhK>

<sup>16</sup> Vanessa HELLMANN: „§ 90 [Erhebung der Verfassungsbeschwerde]” in Tristan BARCZAK (Hrsg.): *Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (Berlin: De Gruyter 2018) 1153.; Stefan RUPPERT: „§ 90 [Aktivlegitimation]” in Dieter C. UMBACH – Thomas CLEMENS – Franz Wilhelm DOLLINGER (Hrsg.): *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch* (Heidelberg: C. F. München 2005) 1134.



nesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek” (Indokolás [61]). Ez a határozat az aktuális érintettség követelményét bontotta ki (lásd kötetünkben a bírót nyugdíj határozat elemzését). Az érintettség mindhárom feltételét először a 3110/2013. (VI. 4.) AB határozatban értelmezte az Alkotmánybíróság. Ebben a határozatban jelent meg először a 4.1. pont alatt kiemelt elvi tétel is (Indokolás [27]). Ennek megfelelően – a titkos információgyűjtés különleges jellegére tekintettel – vizsgálta az AB a titkos információgyűjtés határozatban a három követelmény érvényesülését.

Az indítványozók személyes érintettségüket elsősorban arra alapozták, hogy mindenki „potenciális áldozat”, de azt is előadták, hogy nekik, mint a mindenkori kormányzat tevékenységét civil eszközökkel ellenőrző szervezet munkatársainak az átlagosnál valószínűbb az érintettségük. Az AB önmagában a titkos információgyűjtés különleges jellegére tekintettel elfogadta az indítványozók érintettségét azzal az indokollással, hogy „az intézkedés alkalmazásának a bizonyítása az indítványozóktól nem elvárható” (Indokolás [32]). Ezzel az AB – a személyes érintettség tág értelmezésével<sup>17</sup> – elfogadta az érintettség megállapításához a jogsérelem bekövetkezése a lehetőségét, annak ellenére, hogy az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma közötti kapcsolatot valószínűsítését nem vizsgálta. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz kivételes jellegére tekintettel vizsgálnia kellett volna azt is, hogy az indítványozók olyan helyzetben voltak-e, amely – a kifogásolt rendelkezések tárgyi hatályára tekintettel – felveti a titkos megfigyelés komoly veszélyét (*risque sérieux/reasonable risk*).<sup>18</sup> Az alkotmányjogi panasz szubjektív jogorvoslati funkciója ugyanis csak a konkrét jogalanyok jogséremléme bekövetkezésének a veszélye esetén érvényesülhet, egyébként az az objektív jogrend alkotmányosságának a védelmére irányul.

A közvetlen érintettség az AB gyakorlatában azt jelenti, hogy a kifogásolt jogszabály közvetlenül vezet az érintett jogsérelméhez, vagyis a kifogásolt jogszabály maga érinti az indítványozó alapjogát.<sup>19</sup> A titkos információgyűjtést a konkrét esetben az igazságyügyért felelős miniszter engedélyezi, így elvileg van olyan „konstitutív hatályú végrehajtási aktus”, amely közvetlenül jogséremlémet okozhat. Ugyanakkor annak a kifogásolása az indítványozótól nem elvárható, mivel nincs lehetőség az engedélyező határozatának megismerésére. A közvetlenség feltétele szoros összefüggésben van az Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt feltételekkel, mivel a jogsérelemnek közvetlenül, bírói döntés nélkül kell bekövetkeznie. A titkos megfigyeléssel szemben pedig nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.

<sup>17</sup> FRÖHLICH Johanna – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz befogadási gyakorlata” in BITSKEY Botond – Török Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 162.

<sup>18</sup> Klass and Others v. Germany, Judgment of 6 September 1978, §§ 31, Series A no. 28.

<sup>19</sup> 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30].

Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján az aktuális érintettség a jogsérelem bekövetkeztére vonatkozik és fő szabályként rögzíthető, hogy nem áll fent, ha az indítvány benyújtásáig a jogsérelem nem következett be, vagyis hipotetikus vagy potenciális jellegű.<sup>20</sup> Ennek ellenére az AB – a megfigyelés titkos jellegére tekintettel – megállapította az érintettség fennállását arra való hivatkozással, hogy az indítványozóknak nem is lehet tudomása arról, hogy a támadott jogszabály alkalmazása, azaz az információgyűjtés velük szemben megkezdődött-e vagy befejeződött. Tehát nem helytálló az a megállapítás, hogy „nem értelmezhető” az aktuális érintettség (Indokolás [35]). A közvetlenség követelményéhez hasonlóan az aktuális érintettség igazolása sem elvárható az indítványozóktól.

Tehát az AB a titkos megfigyelés határozatban az érintettség hármas feltételrendszer alá az elvárhatóságra figyelemmel kivételt tett. Ez a kivétel a titkos információgyűjtés különleges jellegére tekintettel elfogadható, ha az indítványozók esetében legalább a titkos megfigyelés komoly veszélye fennáll. Egyébként a kivételes panasz és az *actio popularis* közötti határ teljesen elmosódik.

## 5.2. A MAGÁNSZFÉRÁHOZ VALÓ JOG MEGALAPOZÁSA

A titkos információgyűjtés határozat az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének értelmezésén alapul, amelyet ebben a határozatban értelmezett elsőként az AB. A testület – német mintára<sup>21</sup> – megkülönböztette a magánszféra különböző erősségű védelmet igénylő területeit. Ennek során megnevezte az abszolút védelmet élvező belső vagy intimszférát, illetve a relatív védelemben részesülő tágabb magánszférát.

A határozat legfőbb újdonsága, hogy – szintén német mintára – bevezette a „magánszféra érinthetetlen területe” fogalmát.<sup>22</sup> Felmerül a kérdés, hogy a testület ezzel újraértelmezte-e a magánszférához való jog és az emberi méltósághoz való jog kapcsolatát.

A testület az Alaptörvény hatályba lépését követően deklarativé fenntartotta az emberi méltóság két aspektusának megkülönböztetését,<sup>23</sup> de álláspontom szerint a magánszférához való jog és az emberi méltósághoz való jog viszonyában túllépett az általános személyiségi jogra vonatkozó korábbi gyakorlatán. Az AB a korábbi Alkotmányhoz kapcsolódó gyakorlatában ugyanis külön nevesített általános személyiségi jog hiányában az emberi méltósághoz való jog korlátozható aspektusát – a

<sup>20</sup> Pl. 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20].

<sup>21</sup> ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybíróági gyakorlatban* (Budapest: Pázmány Press 2019) 194–201.

<sup>22</sup> A fogalom értelmezéséhez lásd: ZAKARIÁS Kinga: „A »magánszféra alakítása érinthetetlen területének« védelme a titkos információgyűjtés során” *Acta Humana* 2018/1. 123–139.

<sup>23</sup> „Az emberi méltóság védelméhez való jog csak az emberi státusz jogi meghatározójaként korlátozhatatlan, míg mint általános személyiségi jog és a belőle származó személyiségi jogok korlátozhatók.” 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [43].

német AB gyakorlatából kiindulva<sup>24</sup> – azonosította az általános személyiségi joggal. Az AB gyakorlatában az általános személyiségi jog egy átfogó személyiségvédelmi jog volt, amely a különböző tartalmi elemek megnevezése révén vált alkalmassá a személyiség átfogó védelmére azokban az esetekben, amikor az adott tényállásra a nevesített alapjogok egyike sem volt alkalmazható.<sup>25</sup> Az emberi méltósághoz való jogot az általános személyiségi joggal azonosító határozat az általános személyiségi jog egyik összetevőjeként, tartalmi elemeként nevezte meg a magánszférához való jogot.<sup>26</sup> Ugyanakkor a magánszférához való jog lényeges tartalmát összekapcsolta az emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlan aspektusával.<sup>27</sup> Tehát az AB már egy korábbi határozatában megkülönböztette a magánszféra különösen érzékeny területeit, vagyis az intimszférát, és ezt tekintette az emberi méltóság lényeges tartalmának, mégis lefolytatta a szükségességi-arányossági vizsgálatot.

Van olyan álláspont, amely szerint az alapjogok lényeges tartalma az alkotmánybíróági vizsgálat során a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával azonosítható be (relatív felfogás). Ez az álláspont azonban nem különbözteti meg az alapjog tárgyi védelmi körének vizsgálatát a korlátozás vizsgálatától, és ezzel relativizálja a lényeges tartalom fogalmát. Egy másik álláspont szétválasztja a lényeges tartalom vizsgálatát és a szükségességi-arányossági vizsgálatot, ezzel eleve adottnak tételezve a lényeges tartalmat (abszolút felfogás).<sup>28</sup>

Az nem derül ki az alkotmánybíróági gyakorlatból, hogy a magánszférához való jog lényeges tartalma és az emberi méltósághoz való jog pontosan milyen viszonyban állnak egymással: a lényeges tartalom és az emberi méltóság mag azonos-e, vagy a lényeges tartalom csupán magában foglalja az emberi méltóság magot, de annál tágabb.<sup>29</sup> Ennek oka, hogy az emberi méltóság lényeges tartalmának érve az

<sup>24</sup> Catherine DUPRÉ: *Importing the law in post-communist transitions. The Hungarian Constitutional Court and the right to human dignity* (Oxford – Portland Oregon: Hart 2003) 75–86.

<sup>25</sup> ZAKARIÁS Kinga: „54. § Az élethez és az emberi méltósághoz való jog” in JAKAB András. (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 1905–1909.

<sup>26</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 45.

<sup>27</sup> „Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált emberi méltósághoz való jog lényeges tartalmát érinti az, ha az elektronikus megfigyelőrendszer alkalmazását lehetővé tevő szabályozás figyelmen kívül hagyja a magánszféra tiszteletét és védelmét [...] a szabályozás alkalmatlan arra, hogy a magánszféra különösen érzékeny területeit (intim helyzeteket: pl. próbafülkében, mosdóban, illemhelyen való tartózkodást) a megfigyelés alól teljes egészében kivonja.” 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 401–402.

<sup>28</sup> Pozsár-Szentmiklós a lényeges tartalom négy megközelítését különbözteti meg: az első szerint absztrakt módon meghatározható és abszolút, a második az egyes tartalmi elemek megadásával ragadja meg, a harmadik az alapjogkorlátozás megengedhetőségéről való döntéssel, a negyedik pedig pusztán szimbolikus szerepet tulajdonít neki. Arra a következtetésre jut, hogy a magyar gyakorlatban a fogalom relatív megközelítése az elsődleges, de az abszolút védelemben részesített jogokkal összefüggésben megfigyelhető a relatív megközelítés „áttörése”. POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán: „Megismerhető-e az alapjogok lényeges tartalma?” *Magyar Jog* 2013/12. 714–720.

<sup>29</sup> Sajátos álláspontot képvisel Balogh Zsolt, aki megkülönböztette az alapjog lényeges tartalmának fogalmától az alapjogok érinthetetlen lényegét, amelyek közül az előbbi relatívnak, az utóbbit abszolútnak tartja. Az érinthetetlen lényeg értelmezésében minden más alapjog központi magja az emberi minőség, vagyis az élethez és méltósághoz való jog a maga egységében, amely érinthetetlen. BALOGH Zsolt: „Alapjogok korlátozása az új alkotmányban” *Pázmány Law Working Papers* 2011/19. 7.

általános személyiségi jog érintettsége esetén merült fel, amikor is a tágan értelmezett, de relatív alapjog emberi méltóság tartalma ugyanannak az alapjognak az abszolút megnyilvánulási formáját képezte, így a lényeges tartalom és az emberi méltóság mag értelemszerűen azonos. Ebből az is következik, hogy az emberi méltósághoz való jog két megnyilvánulása egymással a tágabb-szűkebb fogalom viszonyában állt.

A fenti kérdéstől függetlenül az emberi méltósághoz való jog értéktartalma az AB értelmezésében kezdettől benne rejlik minden alapjogban. Ezt az értelmezést emelte alkotmányos szintre az Alaptörvény azzal, hogy kimondta az emberi méltóság sérthetetlenségét.<sup>30</sup>

Az AB a titkos információgyűjtés határozatban az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének értelmezése során megerősítette az intimszférát a magánszférától megkülönböztető gyakorlatát, és az emberi méltóság abszolút értelmezése mellett foglalt állást, amennyiben annak védelmét a magánszféra érinthetetlen területében határozta meg, amely teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól. A magánszféra érinthetetlen területe a magánszférához való jog emberi méltóság magját képezi, amely a belső vagy intimszféra abszolút védelmét biztosítja. Az AB nem határozta meg általános módon az intimszféra fogalmát, de megnevezte annak egyes tartalmi elemeit. Az eddigi gyakorlatában a szexualitást, a saját név viselését, a származás megismerését, a lelkiismereti meggyőződést és később a gyermekvállalás szándékát rendelte pozitív módon a belső vagy intimszférához.<sup>31</sup> Ezek alapján megállapítható, hogy mind az intimszféra, mind a magánélet érinthetetlen területe az egyén belső szférában tanúsított magatartásához kapcsolódik, amely összefüggésben van az egyén önazonosságának lényeges elemeivel. Tehát a két fogalom tartalma megegyezik. Jelentős különbség azonban, hogy az AB az intimszférát a korábbi gyakorlatában a szükségesség-arányosság tesztjével határozta meg (relatív teória), a magánélet érinthetetlen területe azonban az egyes tartalmi elemek megadásával meghatározható korlátozhatatlan tartalom (abszolút teória).

Az AB – a német alkotmánybírószági gyakorlatból kiindulva – rávilágított az információs önrendelkezési jog és a magánszférához való jog szoros kapcsolatára is. Ugyanakkor – az Alaptörvény megváltozott szövegéhez igazodva – elhatárolta egymástól a két alapjog védelmi körét. Ennek értelmében az információs önrendelkezési jog az egyén adatainak felhasználását védi, de attól függetlenül, hogy azok hogyan jutottak az adatkezelő birtokába. A magánszféra sérelme tehát abban az esetben merül fel, ha az adat a magánszférába történő behatolás révén jutott az adatkezelő birtokába.

<sup>30</sup> Az Alaptörvény javaslat indokolása szerint: „Az Alaptörvény egyes alapvető jogokat tartalmazó rendelkezései élén elvi jelleggel rögzíti az emberi méltóság sérthetetlenségét, amely valamennyi alapvető jog értelmezésére kihatóan hangsúlyosan, külön is kifejezi az emberi méltóság lényeges tartalmának érinthetetlenségét.”

<sup>31</sup> 17/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [32].

A testület az információs önrendelkezési jog korábbi gyakorlatának felhasználását – a személyes adatok védelméhez való jog alanyi jogi tartalmát – az Alaptörvény emberképére alapozta, amely pozitív tartalommal tölti meg az emberi méltóság jogi fogalmát: az ember autonóm lényként a társadalom önértékkel rendelkező, de felelős tagja.<sup>32</sup> Tehát az emberi méltósághoz való jog az egyéb alapjogok (magánszférához való jog, információs önrendelkezési jog) lényeges tartalmának részeként a személyiség statikus elemeinek kiemelt védelmét biztosítja.

A személyiség statikus elemeinek abszolút védelme a magánélet alakítása érintetlen területe esetén azt a lehetőséget jelenti, hogy az egyén átélhessen belső lelki folyamatokat és kifejezésre juttathasson érzelmeket, személyes jellegű gondolatokat anélkül, hogy az állami hatóság megfigyelésétől kellene tartania. Tehát a titkos megfigyelés megítélése során elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a megfigyelés az emberi minőség figyelmen kívül hagyását jelenti-e (tárgyként kezelés). Ugyanakkor a magánélet érintetlen területének tartalma a tartalmi elemek rögzítésével a konkrét esetekben pozitív módon is meghatározható (például a szexualitás megnyilvánulásai). Ennek során a személyes jelleg a meghatározó, amit mások magánszférájának (a kapcsolat jellegétől függően) vagy a közérdeknek az érintettsége kizár.

Tehát a magánszféra által védett jogok körét az emberi méltóság jelöli ki a szellemi-erkölcsi személyiség azon elemeinek védelmével, amely nélkül az ember egyáltalán nem tud fejlődni, de a magánszférához való jog tágabb, kiterjed a személyiség kibontakozása dinamikus aspektusaira, azaz minden magánszférában tanúsított magatartásra, amely hozzájárulhat a személyiség szellemi és erkölcsi fejlődéséhez, és – különösen a mások alapjogával való ütközésre tekintettel – korlátozható. A magánszférához való jog korlátozásának megítélése során – az emberi méltóság sérelmével szemben, amelynek megállapítása független az egyéni méltóság érzéstől – figyelembe kell venni az egyén szubjektív elképzeléseit is.<sup>33</sup>

### 5.3. A MAGÁNSZFÉRÁHOZ VALÓ JOG ÉS A NEMZETBIZTONSÁGI ÉRDEK ÜTKÖZÉSE

A magánszféra tehát szorosan összefügg az emberi minőséggel, ezért kiemelt védelemre tarthat igény. Ugyanakkor az állam nemzetbiztonsági fenyegetettségre hivatkozva rendszerszinten is beavatkozhat az egyén viszonyaiba, azzal megsértheti a magánszféráját, adott esetben éppen a biztonságra való jogra hivatkozva.<sup>34</sup> Ennek

<sup>32</sup> 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [49]; 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [95]; 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [88].

<sup>33</sup> Csink és Török bevezeti az „érzékenységi küszöb” fogalmát a magánszféra szubjektív védelmi szintjének megnevezésére. CSINK Lóránt – TÖRÖK Réka: „A magánszféra átalakulás – A 21. századi kihívások” in CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára* (Budapest: Pázmány Press 2017) 97–98.

<sup>34</sup> DRINÓCZI – CSINK (7. lj.) 29. A *privacy* az egyik leggyakrabban hivatkozott ellenpólusa a biztonság-nak. SZÉKELY – SOMODY – SZABÓ (8. lj.) 37.

a kollízióknak a feloldása nem egyszerű.<sup>35</sup> A két érdek csak egymásra tekintettel érvényesíthető, mivel erre az esetre is érvényes az a tétel, hogy biztonság nélkül nincs szabadság, a szabadság nélküli biztonság viszont értelmetlen.<sup>36</sup>

Az AB elfogadta, hogy a titkos információgyűjtés igazságügyért felelős miniszter általi engedélyezése kellő garanciát nyújt az alapjogok érvényesülésére, mivel az Nbtv. lehetővé teszi a fenti eljárásnak a végrehajtó hatalomtól független szervek általi engedélyezését. Az alapjogi kollízió feloldása a többségi vélemény szerint az engedélyező feladata, és ezt a mérlegelést ellenőrzi – az alkotmányos követelményben előírt kellő részletességű indokolás alapján – az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága és az alapvető jogok biztosa.

Ezzel szemben a különvélemény szerint a nemzetbiztonsági érdek és az egyéni alapjogok ütközésének jogállami feloldása nem politikai értékelést igényel, hanem a jogkorlátozás szükségességének és arányosságának vizsgálatát. Ennek a vizsgálatnak az intézményi garanciája a bíróság.<sup>37</sup> A különvélemény szerint eleve nem indokolt az, hogy a törvény általánosságban a miniszter mint a végrehajtó hatalom képviselője engedélyéhez kösse a titkos eszközöknek a kormányzati irányítás alatt álló szervezet által való alkalmazását, mivel a miniszter nem tekinthető külső ellenőrző szervnek.<sup>38</sup> Ezen túlmenően a vizsgált szabályozásban az igazságügyi miniszter engedélyezése fölött nincs garanciát nyújtó hatékony külső kontroll, mivel nincs olyan szabály, amely legalább elvileg biztosítaná, hogy valamennyi engedélyezési eljárás a bizottság elé kerül.<sup>39</sup> Az érintettet utólag sem tájékoztatják a titkos információgyűjtés tényéről, így a külső kontroll a gyakorlatban nem érvényesülhet.<sup>40</sup> Bár az alapvető jogok biztosa függetlenségére tekintettel alkalmas lenne a külső kontrollra, erre csak egy speciális, kifejezetten erre a célra létrehozott hatósági eljárásban lenne lehetőség, a határozatok bírósági felülvizsgálatának biztosítása mellett.<sup>41</sup> A különvélemény kifejezetten felhívta a figyelmet arra, hogy a szabályozás a strasbourgi bíróság joggyakorlatában számon kért követelményeknek

<sup>35</sup> Az értékek és jogok komplexitását és kölcsönös összefüggéseit garantáló – az arányossági tesztet eltérő hangsúlyokkal alkalmazó – modellt vázol fel a Székely – Somody – Szabó szerzőhármás. SZÉKELY Iván – SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel: „Biztonság és magánélet: az alku-modell megkérdőjelezése és meghaladása II. rész Jogi és döntéstámogatási megközelítések” *Információs Társadalom* 2017/1. 15–20.

<sup>36</sup> CSINK Lóránt – TÖRÖK Réka: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben. A magánszféra védelme és a titkos információgyűjtés dilemmái” *Jogesetek Magyarázata* 2017/4. 71–77.

<sup>37</sup> Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [155]. A különvéleményhez csatlakozott Bragyova András alkotmánybíró.

<sup>38</sup> Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [153].

<sup>39</sup> Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [157].

<sup>40</sup> Pásztor Emese az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága és az alapvető jogok biztosa által gyakorolt felügyeletet Patyomkin-felügyeletnek nevezi, mivel az csak formális értelemben biztosított. PÁSZTOR Emese: „Magánélet és bizonytalanság – A jogi kontrollmechanizmusok szerepe a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés alapjogi kockázatainak mérséklésében” *Információs Társadalom* 2017/1. 40.

<sup>41</sup> PÁSZTOR (40. l.) 39.



sem felel meg. A határozat elfogadását követő események a különvéleményt igazolták.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A titkos megfigyelés határozat meghozatalát követően az EJEB a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben megállapította, hogy a magyar szabályozás sérti az EJEE 8. cikkét.

Egyrészt az EJEB szerint az Nbtv. rendelkezései lehetővé teszik az úgynevezett stratégiai, kiterjedt információgyűjtést, mivel nem követelik meg a megfigyeléssel érintett személy vagy személyek és a terrorcselekmény megelőzése közötti tényleges kapcsolatot, azaz gyakorlatilag bárkit meg lehet figyelni titkos eszközökkel Magyarországon.<sup>42</sup>

Másrészt az EJEB szerint a titkos információgyűjtés engedélyezése nem felel meg a „szigorú szükségességi tesztnek”. Ennek értelmében egy titkos megfigyelési intézkedés csak akkor lehet összhangban az EJEE-vel, ha az – általános megfontolásként – szigorúan szükséges a demokratikus intézmények védelméhez, valamint – konkrét megfontolásként – szigorúan szükséges kulcsfontosságú információk megszerzéséhez egy adott műveletben. Az EJEB álláspontja szerint a megfigyelés engedélyezési és alkalmazási szakaszának is központi problémája a bírósági felügyelet hiánya.<sup>43</sup> Az intézkedések elrendelése a végrehajtó hatalom hatáskörében történik, mégpedig a szigorú szükségesség elvének mérlegelése nélkül. Ami a megfigyelés engedélyezését illeti, nem feltétlenül sérti az EJEE-t, ha nem bíróság engedélyezi a titkos megfigyelést, de ebben az esetben a hatóságnak kellően függetlennek kell lennie a végrehajtó hatalomtól.<sup>44</sup> A testület szerint azonban az igazságügyi miniszter eljárása lényegénél fogva nem képes értékelni a szigorú szükségesség követelményét, különösen, hogy nincs olyan jogi garancia, amely arra kötelezné a TEK-et, hogy szolgáltatson alátámasztó anyagokat vagy még inkább kielégítő tényszerű alapot a titkos információgyűjtés engedélyezésére irányuló kérelméhez.

Harmadrészt az EJEB szerint nemhogy bírósági, de semmilyen hatékony jogorvoslati lehetőség nem biztosított. Az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának felügyeleti jogköre korlátozott, mivel az általános – elsősorban az igazságügyi miniszter jelentéseinek vizsgálatára terjed ki – és nem szolgáltat jogorvoslatot a titkos megfigyelés által okozott egyéni sérelmekre.<sup>45</sup> Ezenkívül a panasztételi eljárás is csekély jelentőséggel bír, hiszen a titkos megfigyeléssel érintett állampolgárok

<sup>42</sup> Szabó and Vissy v. Hungary, Judgment of 12 January 2016, no. 37138/14, § 66–67.

<sup>43</sup> Szabó and Vissy v. Hungary, Judgment of 12 January 2016, no. 37138/14, § 75.

<sup>44</sup> Szabó and Vissy v. Hungary, Judgment of 12 January 2016, no. 37138/14, § 73. Az EJEB álláspontja vitatható, mivel az előzetes engedélyezés funkcióját tekintve eltér az utólagos ellenőrzéstől. Míg az előbbi a jogsértés megelőzésére hivatott, az utóbbi már csak a jogsértés megtörténtét tárhatja fel. PÁSZTOR (40. lj.) 28.

<sup>45</sup> Szabó and Vissy v. Hungary, Judgment of 12 January 2016, no. 37138/14, § 82.



nem értesülnek a velük szemben alkalmazott intézkedésekről. A panaszokat elbíráló belügyminiszter pedig nem mondható kellően függetlennek. Végül a testület megjegyezte, hogy az alapvető jogok biztosja eddig még egyszer sem vizsgált titkos megfigyeléssel kapcsolatos ügyet.<sup>46</sup>

Erre tekintettel elkezdődött a szabályozás módosításának előkészítése,<sup>47</sup> de az azóta sem fejeződött be.<sup>48</sup>

## 7. IRODALOM

- DRINÓCZI Tímea – CSINK Lóránt: „A magánszféra, a biztonság és nemzetbiztonság alapjogi szempontú megközelítése” in CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára* (Budapest: Pázmány Press 2017) 25–77.
- CSINK Lóránt – TÖRÖK Réka: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben. A magánszféra védelme és a titkos információgyűjtés dilemmái” *Jogesetek Magyarázata* 2017/4. 71–77.

<sup>46</sup> Szabó and Vissy v. Hungary, Judgment of 12 January 2016, no. 37138/14, § 84.

<sup>47</sup> A Szabó és Vissy kontra Magyarország ügy és utóhatásának részletes elemzését lásd: Török Réka: „Nemzetbiztonsági célú információgyűjtés és magánszféra” in CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára* (Budapest: Pázmány Press 2017) 199–204.

<sup>48</sup> A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) megszüntette a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés kettősségét és jelentős újításokat vezetett be a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés folyamatába. Lásd Be. javaslat Általános indokolás. A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés szabályozása azonban nem változott.

TÓTH MIHÁLY\*

## **33/2013. (XI. 22.) AB HATÁROZAT – A VÁDEMELEÉS ALKOTMÁNYOS KÉRDÉSEI**

**A törvényes vád hiánya miatti eljárást megszüntető végzést követően az ugyanazon cselekmény miatti ismételt vádemelés nem ütközik a ne bis in idem alkotmányos elvébe, a bíróság megismételt vádemelést követő eljárása pedig a pártatlanság követelményét sem sérti.**

Az ismételt vádemelés alkotmányos kérdéseiről szóló határozat elutasította ugyan a korábbi büntető eljárási törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát vitató indítványt, ám fontos követelményeket határozott meg. Ezeknek a jelentőségét azt adja, hogy a döntés által felvetett kérdések véglegesen megnyugtató megoldása a mai napig elmaradt.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A vád megalapozottsága, mint törvényességi kérdés az utóbbi évtizedekben került az érdeklődésé homlokterébe,<sup>1</sup> ám valójában korábban is mind a magyar jogfejlődés során, mind nemzetközi szinten különböző eljárásjogi rendszerek, megoldások révén igyekeztek annak biztosítékait megteremteni, hogy az ítélezési funkciótól elkülönült vád formáját és tartalmát tekintve alkalmas legyen a bírósági eljárás lefolytatására.

\* Kutatóprofesszor, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem.

<sup>1</sup> A törvényes vád kérdéseivel az AB már e döntést jóval megelőzően is foglalkozott. A 14/2002. (III. 20.) AB határozatban megkülönböztették a vád alakai és a tartalmi követelményeit. „A törvényes vád alakai feltétele, hogy a Be.-ben a vádlói jogosultságokkal felruházott ügyésztől [...] vagy az ügyek meghatározott körében a magánvádlótól származzék.” Tartami kritériumként pedig azt irták elő, hogy „a közvád képviselőjének minden esetben konkrétan körülírt cselekmény miatt, annak a büntető törvény szerinti minősítését is tartalmazó, pontosan azonosítható személy felelősségre vonására irányuló megalapozott, a bizonyítékok megjelölését és indítványait is magában foglaló, összefoglaló vádat kell a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság elé terjesztenie”.

A tárgyalás előkészítése során a vád megalapozottságának vizsgálatára lényegében három szisztéma alakult ki: az angolszász típusú vádesküdtszéki rendszer, a francia eredetű vádtanácsi rendszer, végül a vád előzetes érdemi vizsgálatát az ítélkező bíróra bízó előkészítés rendszere.<sup>2</sup>

Magyarországon az 1896. évi XXXIII. tc. 1900-tól törvényszéki hatáskörbe tartozó közvadas ügyekben fakultatív vád alá helyezési eljárást honosított meg: a három szakbíróból álló vádtanács csak akkor döntött a vádirat tárgyalás elé bocsáthatóságáról, ha a terhelt kifogással élt. A kifogás tárgyában tartott tárgyalás kontradiktórius volt, de bizonyítás nem volt felvehető és a nyilvánosságot kizárták.<sup>3</sup>

A vádtanácsi eljárás később fokozatosan tovább szűkült, majd 1946-ban megszűnt. A vádemelés ezután az ügyész kizárólagos döntésétől függött, a tárgyalás előkészítése pedig az ítélkező tanács hatáskörébe került (1951. évi III. törvény). Ettől kezdve csökkent a vád tartalmi megalapozottságának előzetes kontrollja, s a vád törvényességének (alaki és tartalmi megalapozottságnak) igénye csak az ezredfordulót követő években fogalmazódott meg ismét. A korábbi Be. (1998. évi XIX. törvény) a vád törvényességére vonatkozó előírást eredetileg nem tartalmazott. A törvényt módosító 2006. évi LI. törvény 1. §-a az alapelvek (a bírósági eljárás alapja) körébe a következő rendelkezést iktatta be: „Törvényes a vád, ha a vádemelésre jogosult a bírósághoz intézett indítványában meghatározott személy pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekménye miatt a bírósági eljárás lefolytatását kezdeményezi.” A novella indokolása szerint: „Rendkívül fontos, a törvény egyik jellegadó sajátosságaként megemlítendő rendelkezés a hatályos törvény 2. §-ának és 75. §-ának kiegészítése, amely a vád és az ítélkezés, e két alapvető, de mégis rendkívül eltérő funkció pontosabb elhatárolását hivatott elősegíteni. A törvény megfogalmazza a törvényes vád definícióját, alapvető szinten rögzíti a vádhoz kötöttség elvét, ugyanakkor [...] rendelkezik arról, hogy a vádló indítványának hiányában a bíróság a vádat alátámasztó bizonyítási eszközök felkutatására és megvizsgálására nem köteles. [...] A vád soha nem törvényes pusztán azáltal, hogy azt az ügyész (illetve a törvényben meghatározott feltételektől függően a magánvádló vagy a pótmagánvádló) emeli (alaki legitimáció). [...] Törvényes csak az a vád lehet, amely a minimális tartalmi követelményeknek is megfelel. A vád képviselőjének minden esetben konkrétan körülírt cselekmény miatt, annak büntetőtörvény szerinti minősítését is tartalmazó, pontosan azonosítható személy felelősségre vonására irányuló megalapozott, a bizonyítékok megjelölé-

<sup>2</sup> A magyar jogfejlődés során kezdetben (az Árpád-házi királyok korában) a tiszta vádelvű eljárásnak megfelelően, a sértett feljelentését idézés, majd érdemi bírói eljárás követte, előkészítés tehát gyakorlatilag nem volt. Később a megyei közgyűlés döntött a perbefogásról, a 18. század elejétől pedig a felek jelenlétében lefolytatott formális perfelvétel szolgálta a tárgyalás előkészítését.

<sup>3</sup> Figyelemre méltó, hogy az itt értékelt alkotmánybírói döntés kapcsán is megfogalmazott pártatlansági problémák már ekkor felvetődtek. Vámbéry Ruzstem például így értékelte ezt a rendszert: „[...] tagadhatatlan, hogy a vádalahelyező bírói határozat tekintélye az ítélőbíróság, s különösen az esküdtek előtt bizonyos kedvezőtlen előítéletet támaszt a terhelt ellen.” VÁMBÉRY Ruzstem: *A bűnvádi perrendtartás tankönyve* (Budapest: Grill 1916) 224.

sét és indítványait is magában foglaló váddal kell a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság előtt a bírósági eljárás lefolytatását kezdeményeznie.”<sup>4</sup>

A novella ugyanakkor kézzelfogható következményeket fűzött a törvényes vád hiányához, előírva, hogy a bíróság törvényes vád hiányában az eljárást megszünteti [korábbi Be. 267. § (1) bekezdés j) pont, 322. § (1) bekezdés d) pont], továbbá a törvényes vád hiánya hatályon kívül helyezési [373. § (1) bekezdés c) pont, 399. §] és felülvizsgálati [416. § (1) bekezdés c) pont], valamint kártalanítást megalapozó ok [580. § (1) bekezdés II. b) pont].

A törvény módosítását követően röviddel vita bontakozott ki az elméleti és gyakorlati szakemberek körében arról, hogy a törvényes vád hiányára alapított megszüntetés végleges akadályát jelenti-e az ügyben történő újabb (korrigált) vádemelésnek. Ezzel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság azt az álláspontot foglalta el, hogy az elévülési időn belül nincs akadálya a vádlottal szembeni ismételt, a hiányosságokat pótló vádemelésnek, minthogy a korábbi megszüntetés nem az ügy érdemi, végleges eldöntése [1/2007. BKv. II. 4. b) pont]. A Kúria Kollégiumi Véleményének érvrendszere azonban változatlanul megosztotta a gyakorlatot, s ez vezetett a kérdéskör alkotmányossági kontrolljának kezdeményezéséhez is.

## 2. INDÍTVÁNY

Az eljárás alapját képező bűnügyben az ügyészség hivatali visszaélés büntette miatt emelt vádját a megyei bíróság a tárgyalás előkészítése során úgy ítélte meg, hogy az – a cselekmény történeti tényállásának hiányossága folytán – nem felel meg a korábbi Be. 2. § (2) bekezdésében foglalt, a vádirattal szemben meghatározott követelményeknek. Ezért a büntetőeljárást a Be. 267. § (1) bekezdés j) pontja alapján megszüntette. Az ügyészi fellebbezés alapján eljáró Fővárosi Ítéltábla ezt a döntést helybenhagyta. Ezután az ügyészség ugyanazokkal a gyanúsítottakkal szemben, azonos, de a korábbi megszüntető végzésben foglaltak figyelembe vételével részben kiegészített, illetve pontosított tények megfogalmazása alapján ismételten vádat emelt. Az újabb vádirat alapján a bíróság érdemben vizsgálta a vádbeli cselekményt és a vádlottakat a bűncselekmény bizonyítottságának hiánya okán felmentette. Az ügyészi fellebbezés alapján eljáró ítéltábla az eljárást felfüggesztette és az AB eljárását kezdeményezte.

Az indítvány szerint a törvényes vád hiánya miatt történő eljárás-megszüntetés ügydöntő, jogerőhatással rendelkező bírói döntés, így az ismételt vádemelés megengedése a korábbi Be. 6. § (3) bekezdésében foglalt alapelvet, valamint a többszöri eljárás tilalmának az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt elvét is sérti. Az indítványozó egyben jelezte, hogy nem ért egyet a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának a vád törvényességéről szóló, 1/2007. számú véleményében

<sup>4</sup> A 2006. évi LI. törvény indokolása, IV. fejezet.

írt iránymutatásával, amely hasonló esetekben megengedhetőnek tartja az ismételt vádemelést. Ez ugyanis nem csak a kétszeres eljárás tilalmát, hanem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt pártatlan bírói eljáráshoz fűződő jogot is sérti. A sérelem az indítványozó szerint abban áll, hogy a bíróság vádlói funkciót vesz át, amikor az eljárást törvényes vád hiánya okán megszüntető végzésének indoklásában leírja a vádirat azon hiányzó vagy hibás kellékeit, amelyek miatt az adott ügyben benyújtott vádirat nem felel meg a törvényes vád feltételrendszerének. Az ezt követő korrigált vádemelés esetében a vád pontos tartalmát így voltaképpen az utóbb ítélkező bíró határozza meg, s ez kétségessé teszi a későbbi elfogulatlan eljárást.

Sérelemzte végül az indítvány, hogy a Legfelsőbb Bíróság által is törvényesnek minősített gyakorlat lehetőséget ad a vádemelés visszaélésszerű gyakorlására, mert megengedi, hogy azonos vádlott ellen lényegében változatlan tényállás alapján, az elévülési idő folyamatos megszakítása mellett, a vádló korlátlan alkalmal emelhesen vádat. Ez ugyancsak felveti az Alaptörvény XXVIII. cikkében megfogalmazott tisztességes eljárás alkotmányos elvének sérelmét.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

A határozat rendelkező részében elutasította a korábbi büntető eljárási törvény egyes, az ismételt vádemeléssel kapcsolatos rendelkezéseinek alkotmányosságát vitató indítványt.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A törvényes vád hiánya miatti eljárást megszüntető végzést követően az ugyanazon cselekmény miatti ismételt vádemelés nem ütközik a ne bis in idem alkotmányos elvébe, a bíróság megismételt vádemelést követő eljárása pedig a pártatlanság követelményét sem sérti [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (6) bekezdés].**

Az AB döntése szerint a vád törvényességét előíró rendelkezések a büntető eljárás alkotmányos garanciarendszerének, a vádelvnek az érvényesülését segíthetik elő, a törvényes feltételek valamelyikének hiányával pedig a vád tartalmi legitimitációja, közvetetten pedig a védekezés joga is sérül. Mivel pedig az e hiányosságokat felróvó bírósági döntés nem a vád érdeméről dönt, így nem „végleges igénytel” foglal állást a vádban foglalt cselekmény büntetőjogi megítélését tekintve. A határozat szerint az ilyen megszüntetés – szemben más megszüntető okokkal – nem lehetetleníti el véglegesen a felelősség kérdésében történő érdemi döntést, nem érinti a vád megalapozottságát, annak bizonyítékait, így nem minősíthető a vád „kime-

rítésének” sem. A vád érdemi elbírálása ezáltal nem történik meg, ezért az ismételt (korrigált) vádemelés nem ütközik a *ne bis in idem* elvébe.

Az AB mindenekelőtt elhelyezte a vádemelést a büntető eljárás dinamikus rendszerének folyamatában, és rövid történeti visszapillantást követően megállapította, hogy a szabályozás konkrét változásaitól függetlenül a vádemelés meghatározó aktust jelent a processzus menetében: ettől kezdve érvényesül a kontradiktórium, válnak teljessé a tisztességes eljáráshoz tartozó jogosítványok, és az egyéb eljárási jogok és garanciák.

Az indokolás utal a vádemelés szigorú követelményeivel kapcsolatos pozitív és negatív törvényi feltételekre, és jogirodalmi álláspontokra is, amely szerint az ügyész akkor dönthet a vádemelés mellett, ha az objektív bizonyítékok alapján arra a szubjektív, belső meggyőződésre jut, hogy bűncselekményt követtek el, és kétséget kizáróan a gyanúsított az elkövető. A vád ezt az ügyészi bizonyosságot juttatja kifejezésre, amely már nem a bűnüldöző hatóságok feltételezését, hanem következtetését, döntését tartalmazza.<sup>5</sup> Ezt a meggyőződést azonban a vádnak egyértelműen ki kell fejeznie, ezért a minimális törvényi feltételeket sem teljesítő vádirat, illetve vádindítvány nem alkalmas a bírósági eljárás megindítására.

A vád törvényességnek igénye azonban nem azonos a vád megalapozottságának kérdésével, mert az előbbi a törvényes eljárás alapjait, feltételeit teremti meg, utóbbi pedig a bíróság által a bizonyítási eljárásban vizsgálandó. Ha a törvényi feltételek hiányoznak, az eljárás nem folytatható. Ilyen okok alapján az AB nem osztotta az ítéletábrá indítványának azon érvelését, amelyben a törvényes vád hiányának jogkövetkezményeit szabályozó jogszabályhelyek alkotmányosságát kifogásolta.

Az ismételt vádemelés kétszeres eljárás tilalmába ütközése kapcsán a határozat rögzítette, hogy a *ne bis in idem* elve meghatározó alkotmányos elv, ami szorosan összefügg a *res iudicata* elvével. Az újabb eljárást azonban csak ugyanannak a vádlottnak ugyanazon cselekménye miatt a bűnösség vagy ártatlanság kérdésében érdemben döntő korábbi határozat létezése tiltja.

<sup>5</sup> Az ügyészi bizonyosság fokát, mértékét tekintve a kezdetektől fogva megoszlott a jogtudósok véleménye. Egyesek szerint a nyomozás elrendeléséhez csak megalapozott gyanú, tehát valószínűség, a vádemeléshez azonban már bizonyosság szükséges (Kratochwill Ferenc), mások a valószínűség egyre nagyobb fokát kívánják meg a büntető eljárás előrehaladtával, az egyszerű gyanútól az ítéletig, s az ügyészi bizonyosság egyfajta közbenső lépcsőfokként értékelhető (Király Tibor), s voltak, akik ebből kiindulva az ügyészi vádemeléshez is csak a valószínűség „magasabb fokát” tartották elegendőnek (Tremmel Flórián). Azonban akárhol húzzuk is meg a határt, látnunk kell, hogy az ügyésznek nincs legítimációja a bizonyosság közhitelű kinyilvánításához. A vád csupán indítvány – igaz, a döntéshez nélkülözhetetlen indítvány – ám nem az ügy eldöntése. Helyes, és kívánatos, ha a vádemelés megfelelően ellenőrzött objektív tényeken, s a vádló belső meggyőződésén alapul, a „bizonyossághoz” való viszonya azonban nem feltétlenül releváns. Mindez csak a bírói ítélet kapcsán válik meghatározóvá, bár ott is eddig jórészt megnyugtatóan megválaszolatlan kérdések sokaságát veti fel, például az ún. „perbeli igazság” és az „anyagi” vagy korábban „objektívnek” is nevezett igazság viszonyát illetően.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Nem sérti a bíróság pártatlanságának követelményét, ha a vád törvényességének hiányára alapított megszüntető döntése után a korrigált vádat érdemben elbírálja, feltéve, hogy korábbi megszüntető határozatában nem ad kifejezett iránymutatást a vád törvényessé tételére vonatkozóan, s így nem vesz át vádlói feladatokat [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].**

A határozat leszögezte: önmagában az a körülmény, hogy az ítélező bíró a védő-készítés szakaszában is részt vesz, még nem jelenti egyúttal a pártatlanság követelményének tényleges sérelmét vagy akár a pártatlanság látszata elvesztésének veszélyét.<sup>6</sup> Az ítélező bíró pártatlanságának kérdéséről a védő-készítés során játszott konkrét szerepe és a bírói részvétel intenzitása alapján lehet állást foglalni. Így e mérce megállapítása során fontos szempont többek között az, hogy a védő-készítés szakaszában az ítélező bíró rendelkezhet-e az eljárásról, és jogai gyakorlását milyen korlátok határozzák meg. További mérlegelést igénylő körülmény lehet, hogy döntései során szükséges-e az ügy bizonyítékait értékelnie, illetve szükséges-e állást foglalnia a terhelt bűncselekményben való részvételéről, illetve a terhelti részvétel valószínűségének fokáról

Mindezt vizsgálva megállapítható, hogy a bíróság a vád törvényességéről való állásfoglalás során a terhelt vád tárgyává tett cselekményét érdemben nem vizsgálja, bűnösségének valószínűségéről nem foglal állást és a bizonyítékokat sem értékeli, minthogy nem a vád megalapozottságáról dönt. Garanciális okokkal igazolható eljárása önmagában nem értékelhető a védő-készítésben játszott olyan fokú részvételeként, amely az ismételt vádemelést követő ítélezés során a pártatlansága tekintetében alapos kételyt ébreszthetne. Ugyanakkor az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak értelmében a bíróságoknak az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt eljárási garanciarendszerből fakadó követelményekkel összhangban szükséges eljárniuk. Az AB álláspontja szerint ez azzal a korláttal jár, hogy a törvényes vád hiánya okán történő eljárást megszüntető bírósági döntés indokolása kizárólag annak megjelölésére szorítkozhat, hogy az adott bűnügyben vizsgált konkrét vádirat vagy vádindítvány a törvényes vád mely követelményének nem felel meg. A bíróság az indokolásában nem nyújthat iránymutatást a vádló részére és nem jelölheti meg azokat a szempontokat, körülményeket, amelyek az adott büntetőügyben a törvényes vád benyújtásához, a korábbi hiányosságok kiküszöböléséhez

<sup>6</sup> Az AB gyakorlatában a pártatlanság kérdésének részletes elemzése, további szempontokkal kiegészítve az itt tárgyalt határozattal szinte egy időben felmerült [34/2013. (XI. 22.) AB határozat]. E határozat ugyancsak a bíró „lehetséges kettős szerepvállalását” – nyomozási és ítélező bírökként történő közreműködését elemezte, s az ezzel kapcsolatos aggályoknak ezúttal a testület helyt is adott. A határozat egyetértően idézi azt a strasbourgi döntést, mely szerint az olyan eljárásjogi helyzetek, amelyekben „ugyanaz a személy többféle, különböző természetű funkciót lát el ugyanabban a bírói eljárásban [...] az eljáró bíróság pártatlansága tekintetében objektív igazolható kételyeket hordoznak magukban.” ( Kyprianou v. Cyprus [GC], no. 73797/01, ECHR 2005).



szükségesek. Ha ugyanis ezt tenné, vádlói funkciókat venne át, amely nincs összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt pártatlanság és az azzal összefüggő funkciómegosztás követelményével.

Eszerint a törvényes vád hiánya okán történő eljárást megszüntető törvényi rendelkezések csak akkor egyeztethetők össze a pártatlanság alkotmányos követelményével, ha a bíróság a megszüntető határozatának indokolásában tartózkodik annak megjelölésétől, hogy az adott büntetőügyben benyújtott vádirat vagy vádindítvány mely kiegészítésekkel lehetne törvényes.

A határozat végül az indítványnak azzal a felvetésével foglalkozott, amely az ismételt vádemelés(ek) lehetősége kapcsán a vádlói jogosultság visszaélészerű gyakorlásának lehetőségét is felvetette. Az AB az ügyész törvényben meghatározott eljárásjogi pozíciója és feladatai folytán ezt nem látta valós veszélynek, rámutatva, hogy az ügyész nem a „vád védőjeként”, hanem az igazságszolgáltatás közreműködőjeként teljesíti a büntető eljárás kezdetétől annak befejezéséig közzádlói feladatait. A büntető igény érvényesítése során felelősséggel tartozik a büntető eljárás törvényes lefolyásáért és a terhelt jogvédelméért is. Mindez megfelelő és hatékony gátja a jogok visszaélészerű gyakorlásának.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. A TÖRVÉNYES VÁD KÉRDÉSE ÉS A KÉTSZERES ELJÁRÁS TILALMA

A határozatnak a vád pontos meghatározottságának garanciális jelentőségét méltató megállapításai fontosak, de alkotmányossági kérdéseket nem érintenek. A törvényes vád fogalmának az alapelvek körébe történő beiktatására a 2006. évi LI. törvény indoklása szerint azért volt szükség, mert „a jogalkalmazó szervek több ízben megkeresték az igazságügyi tárcát a törvény egyes rendelkezéseinek módosítása érdekében”, s e felvetések nyomán került sor egyes rendelkezések nyomatékítására illetve alapvető szintű megjelenítésére.

Bócz Endre meggyőzően kifejtette, hogy önmagában ez a „nyomatékosítás” feleslegesnek is minősíthető, hiszen semmi olyat nem mond, ami a törvény korábbi szövegéből ne tűnt volna ki, a vád „komplex”, alaki és tartalmi törvényességének meghatározását pedig a tudomány már régen megoldotta. Ilyen értelemben „a törvényes vád feltételezi a tények megalapozottságát – azaz bizonyíthatóságuk szakszerű és gondos ellenőrzésen alapuló tudatát – és a kriminálpolitikai indokoltságot is. Mindez szemmel láthatóan aligha foglalható jogszabályba, és messze túlmegy azon, ami a büntetőeljárás jogi szabályozásra tartozik.”<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Bócz Endre: „Valóban a vád törvényességének fogalma volt tisztázatlan? (Gondolatok egy törvényt módosításról)” *Magyar Jog* 2008/5. 258.

A fogalom törvényi keretek közé illesztése tehát önmagában az utólagos normakontrollt nem indokolta. Átgondoltabb elemzést igényel az ismételt vádemelésnek a *ne bis in idem* elvébe ütközhetősége.

A kétszeres eljárás tilalmának követelménye a korábbi alkotmányainkban nem szerepelt, először az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése rögzítette: „A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi akta által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.”

Kétségtelen, hogy a tilalom az ismételt büntető eljárás alá vonásra is kiterjed, ám világos az is, hogy csak olyan esetben, amikor egy eljárást korábban érdemben, felmentő vagy marasztaló döntéssel lezártak. Mindezt megerősíti az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) és az Európai Unió Bíróságának (EUB) a kérdéssel kapcsolatos gyakorlata.<sup>8</sup>

A strasbourgi ítéletek közül az AB által legtöbbször idézett döntés a Szergej Zolotukhin kontra Oroszország ügyben született.<sup>9</sup> Ebben az EJEB kimondta, hogy az azonos tényálláson vagy a lényegüket tekintve azonos tényeken alapuló cselekmények miatti kétszeri eljárás sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) Hetedik jegyzőkönyvének 4. cikkét.<sup>10</sup>

Ennek a döntésnek egyébként az EUB gyakorlatában már voltak előzményei. 2006-ban az Esbroeck ügyben hangsúlyozták, hogy pusztán a védett jogtárgy azonossága, vagy egy cselekmény „azonos jogi minősítése” nem ütközik a kétszeres eljárás tilalmába, ami csak a „történeti tényállás”, tehát azonos tények több fórumon történő figyelembe vétele esetén sérül.<sup>11</sup> Ugyancsak nem vonható az azonos tények körébe, ha a kábítószer-kereskedő vádlott – szándékegységben ugyan de – a forgalmazással érintett tagállamtól letérő országban folytat bűnös úton szerzett bevételeivel összefüggő pénzügyi tranzakciókat (lényegében pénzmosást).<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Pokol Béla rövid párhuzamos indokolásban ezúttal is szükségesnek tartotta a nemzetközi kitekintéssel kapcsolatos véleményét kifejezni: „[...] miközben elismerem annak praktikuságát, hogy a döntési folyamatban – ha szükségessé teszi a felmerült értelmezési dilemma – vegyük szemügyre a külföldi alkotmányok és felsőbíróságok megoldásait, de a kihirdetett döntésünkben tartózkodni kell az ezekre való alapozástól.”

<sup>9</sup> Az ügy előzményeként a kérelmezőt magyar szabálysértési fogalmak szerinti „tilos területre engedély nélküli belépés” miatt vonták felelősségre, ekkor megfenyegette az ellene eljáró hivatalos személyeket, s ezért közigazgatási bírsággal sújtották. Ezután lényegében ugyanezt a cselekményt felróva vádat emeltek ellene és elítélték. (Sergey Zolotukhin v. Russia [GC], no. 14939/03, ECHR 2009.)

<sup>10</sup> Utóbb az EJEB a „korábbival azonos cselekményt” részletesebben értelmezte az A és B Norvégia elleni ítéletben (A and B v. Norway, [GC] nos. 24130/11 and 29758/11, ECHR 2016), hangsúlyozva, hogy ez „ugyanakkor a személynek térben és időben szorosan egymáshoz kapcsolódó tetteit jelenti”. Később kimondták azt is, hogy a kétszeres értékelés tilalma akkor állapítható meg, ha 1. mindkét eljárás büntetőjogi természetű, 2. mindkét eljárás azonos tényeken alapul, és a második processzus a jogerősen lezárt első eljárást ismétli meg. (Mihalache v. Romania [GC], no. 54012/10, ECHR 2019.)

<sup>11</sup> C-436/04. [2006] EBHT I-2333.

<sup>12</sup> C-367/05 [2007] EBHT I-6619.

Az EJEB azonban a Zolotukhin ügyben nyomatékosan hangsúlyozta azt is – s a határozat által vizsgált körben ennek van meghatározó jelentősége –, hogy a kétszeres eljárás tilalmába csak a korábban „végregelesen lezárt”, tehát a felrótt tényeket érdemben megítélő döntést követő újabb eljárás ütközik. Néhány további, az Európai Unió Bíróságán született döntésből is leszűrhető, hogy – jöllehet a kérdés megítélésében a tagállami szabályozás az irányadó – véglegesen lezártnak tekintették a (bizonyítékok elégtelenségén is alapuló) felmentő ítéletet, az ügyben kötött vádalku folytán megszünt eljárást, sőt, a cselekmény elévülése miatt történő eljárás-megszüntetést is.<sup>13</sup> Nem minősült azonban ilyennek például az érdemi vizsgálat nélküli megszüntetés, sőt, az a vádelejtés sem, amire egy másik országban azonos tények miatt folyó eljárásban került sor.

Ennek megfelelően döntött az EUB még 2005-ben a Miraglia ügyben is, amelyben azt vizsgálták: az elfogadott elveknek megfelelően szüntethető-e meg egy büntető eljárás, azon az alapon, hogy a kérdéses bűncselekményt egy másik tagállamban már vizsgálják? (Egy határon átnyúló kábítószer-forgalmazási ügyben a holland hatóságok azzal érveltek, hogy az Olaszországban ugyanazon cselekmény miatt indult eljárás Hollandiában indokolhatta az eljárás „végregeles hatályú megszüntetését”, ami az adott ügyben kizárja a további nemzetközi bűnügyi együttműködést is.) Az ügyben az EUB rámutatott, hogy a kétszeres eljárást csak az ugyanazon ügyben hozott, a cselekményt érdemben elbíráló döntés zárja ki, pusztán az eljárás megindulása tehát nem.<sup>14</sup>

A nemzetközi fórumokon született ítéletekből levonható következtetések lényege tehát az, hogy ha egy büntetőeljárás az ügy érdemét érintő döntést megelőzően véget ér, azaz az ügyben nem születik az azonos tényeket érintő „végregeles igényű döntés”, akkor a *ne bis in idem* elve nem nyújt védelmet az ismételt vagy párhuzamos eljárással szemben.

#### **4.2. A KORRIGÁLT VÁD ÖSSZEFÜGGÉSEI A FEGYVEREGYENLŐSÉG ÉS A PÁRTATLANSÁG ELVEIVEL**

Ezzel szemben a törvényes vád hiánya miatti megszüntetés után a gyakorlatilag korlátlan elévülési időn belüli ismételt vádemelések – a vád akár érdemi részét kiegészítve – nézetem szerint valóban kérdésessé tehetik az Alaptörvénnyel való konformitást. Az ilyen előzmények után megismételt vádemelések ugyanis alkalmasak lehetnek a jogbiztonság követelményének, a vádemeléssel megnyíló fegyveregyenlőség elvének, és a vád tárgyalásra alkalmasságáról előzetesen állást foglaló bíró későbbi pártatlanságának megkérdőjelezésére is.

<sup>13</sup> Utóbbira nézve lást például az EUB Gasparini és mások ügyében született C-467/04. sz. ugyancsak 2006-ban kelt ítéletét.

<sup>14</sup> C-469/03 EBHT I-2009.

Mindezt részben alátámasztotta határozathoz fűzött különvélemény is.<sup>15</sup> Ennek lényege, hogy a törvényes vád követelményének meghatározása, és valamely törvényi kritérium hiánya esetén az eljárás bírói megszüntetése ugyan valóban nem sérti a tisztességes eljárás követelményét, ám az a tény, hogy a korábbi Be. nem rendelkezik a törvényes vád hiányára alapított eljárás megszüntetésének pontos következményeiről, tehát nem írja elő az ismételt vádemelés tilalmát, alkotmányos elvekkel ütközik. A határozatnak ezért mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet kellett volna megállapítania.

A különvélemény szerint a jogbiztonság követelménye és a törvénynek megfelelő büntetés elvei közül a jogbiztonság élvez elsőbbséget, ezért az igazságszolgáltatásban részt vevő hatóságok mulasztásai vagy tévedései, de még bírói hiba sem ad alapot a jogerő újabb és újabb feloldására, mert ez a jogállam tisztelete ellen hat.

A korábbi Be. 329–334. §-ai egyaránt büntetőeljárás lezáró, ügydöntő határozatnak tekintették a bűnösséget megállapító ítéletet, a felmentő ítéletet, valamint az eljárás megszüntető végzést. Nem kétséges tehát, hogy eszerint a bíróság törvényes vád hiányára alapított megszüntető határozata jogerőre képes ügydöntő határozat, amely jogerőhatása tekintetében nem különbözik más az ügyet érdemben lezáró döntéstől.

A korábbi Be. az eljárás megszüntetésének okait azonos módon kezelte, a megszüntető végzések jogereje tekintetében sem állapított meg az egyes megszüntetési okokat érintő speciális szabályokat. Az a tény, hogy az eljárást törvényes vád hiányában megszüntető végzés nem rendelkezik a büntető anyagi jogi felelősségről, nem zárja ki, hogy anyagi jogerőhatással rendelkezzen. Más ügydöntő határozatról is elmondható ugyanez, például a vádelejtésről, amely szintén nem dönt a büntetőjogi felelősségről, mégis anyagi jogerőhatással rendelkezik, és a kétszeres elbírálás tilalmának elve miatt az újbóli büntetőeljárás lefolytatásának akadályát jelenti.

A törvényes vádra vonatkozó rendelkezések és a törvényes vád hiánya alapján történő eljárás megszüntetés kifejezetten a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeinek, különösen a funkciómegosztás elvének az érvényesülését szolgálják. Alkotmányellenes helyzet állhat elő, ha a szükséges garanciáik szabályozását – adott esetben az ismételt vádemelés tilalmának előírását – a jogalkotó elmulasztja.

A bírói gyakorlatnak a Legfelsőbb Bíróság BKv. 1/2007. sz. kollégiumi véleményében foglaltakkal egyetértő része elfogadja az ismételt vádemelés lehetőségét, míg a bírói gyakorlat másik része a törvényes vád hiányában történő eljárás megszüntetéshez *res judicata* hatást rendel. Az ismételt vádemelés ezen esetlegessége kihatással van a tisztességes eljáráshoz való jogra, a bűncselekmény elévülésére, ezzel összefüggésben a büntetőeljárás ésszerű időn belül történő elbírálására is.

A különvélemény lényegében egyetért az indítványnak a pártatlanság követelményének sérelmét felvető állításával is. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét

<sup>15</sup> A határozathoz Lévay Miklós fűzött különvéleményt, amihez három további alkotmánybíró csatlakozott.

az ismételt vádemelés kapcsán abban látja, hogy a bíróság indokolással ellátott eljárás megszüntető határozata szükségszerűen alapul szolgál a vádirat újbóli benyújtása során. A bíróság a törvényes vád hiányára alapozott határozatában ugyanis indokolási kötelezettséggel tartozik. Ennek során azokat a kifogásokat ismerteti, azokat kell közölnie, amelyek a vádból, annak tartalmából hiányoztak, különben a döntése megalapozatlan. Amennyiben ezt követően, egyébként a rendes perorvoslattal támadható eljárásban született jogerős döntés után, az ügyész ismét vádat emel, az ismételt vádemelést szükségszerűen a bírói határozatban foglaltak alapozzák meg. A bíróság törvényes vád hiányára alapított eljárás megszüntető végzése így alkalmas arra, hogy az ügyész ismételt vádemelését követően saját eljárásának kereteit határozza meg, amely felveti a funkciómegosztás elvének, ezáltal a tisztességes eljárás követelményének, a pártatlan bírósághoz való jognak a sérelmét.

A különvélemény elismeri, hogy a határozat többségi véleménye is megállapítja: a törvényes vád hiánya alapján történő eljárást megszüntető határozatban a bíróság indokolási kötelezettsége nem lehet „korlátlan”, mert ellenkező esetben felmerülhet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt pártatlanság, és abból fakadóan a funkciómegosztás elvének a sérelme. A határozat azonban a rendelkező részben nem vonja le ebből a szükséges következtetést. A bíróság ugyanis csak akkor tud az Alaptörvénynek megfelelően eleget tenni az indokolási kötelezettségének, ha az eljárás megszüntetését követően nincs lehetőség az ismételt vádemelésre.

További szempont lehet a nemzetközi és a hazai gyakorlat közötti összhang hiánya. Az EUB gyakorlata alapján az ismételt vádemelés lehetőségének elismerése annak veszélyét hordozza magában, hogy míg ugyanaz a határozat nemzetközi szinten kizárja, hogy ugyanabban az ügyben egy másik állam eljárást kezdeményezzen,<sup>16</sup> addig Magyarországon ugyanazon tények vonatkozásában az ismételt vádemeléssel ismét eljárás indulhat. Ennek jelentősége lehet például az európai elfogatóparancs végrehajtásával összefüggésben is, ugyanis a *ne bis in idem* elv hatálya alá eső esetekben az európai elfogatóparancs végrehajtásának megtagadása kötelező.

Végül egyetérték a különvéleménynek azzal a megállapításával is, hogy a bűnüldözés kockázatát az állam viseli, az állami büntetőigény érvényesítése az ügyész kizárólagos alaptörvényi kötelezettsége, s így annak a kockázatát is az ügyésznek kell viselnie, ha mulasztása folytán az igény elenyészik. Az állami apparátus által elkövetett hiba következményeinek az állam javára, alaptörvény-ellenes módon való elhárítása nem engedhető meg, a kockázat csökkentéséhez fűződő érdek nem lehet erősebb, mint a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesítése.

A hasonló fenntartásokhoz kapcsolódott a jogirodalom is. Erdei Árpád például hangsúlyozta, hogy a vád törvényességének hiánya miatt hozott eljárást meg-

<sup>16</sup> Az erre vonatkozó újabb nemzetközi gyakorlatra vonatkozóan lásd AMBRUS István: „A *ne bis in idem* elve a legújabb európai joggyakorlatban, kitekintéssel a princípium érvényesülésére különböző jogterületek találkozása esetében” *Európai Tükör* 2019/3. 121–135.

szüntető végzések jogerejüket tekintve nem különböznek a többi eljárást megszüntető határozattól, tehát ugyanúgy véglegesek, mindenkire kiterjedő (*erga omnes*) hatályúak és kiváltják a *ne bis in idem* hatást. Ha ez, mint láttuk, bizonyos formális szempontok tartalmi kérdések elé helyezésének minősíthető is, az érvelés további részének megalapozottságához már nem férhet kétség. Eszerint a vád törvényességének követelménye garanciális jelentőségű, az újbóli vádemelés lehetősége pedig különösen akkor lehet aggályos, ha a korábbi vád törvénytelenége tartalmi hiányosságokra vezethető vissza. Ilyenkor a hiba kockázatát az államnak kell viselnie, akár olyan áron is, hogy a büntetőigény elenyészik. Ez csak kivételesen, rendkívüli jogorvoslatokkal korrigálható.<sup>17</sup>

### 4.3. A HATÁROZAT ALAPJÁN MEGFOGALMAZHATÓ JAVASLATOK

Mindezek alapján elmondható, hogy a határozat indokai csak részben meggyőzőek és teljes egészében nem oszlatják el az indítványban és a különvéleményben megfogalmazott aggályokat.

Azt el lehet fogadni, hogy a vád tárgyalásra való alkalmasságának megállapítása nem a vád érdemi elbírálását jelenti, így tartalmilag nem teremt „ítélt dolgot”. A különvélemény kiindulópontjával egyező álláspontom szerint azonban a vitatott rendelkezések Alaptörvénnyel való teljes összhangja valóban csak abban az esetben teremthető meg, ha a jogalkotó kiküszöböli a vitatott rendelkezések diszfunkcionális alkalmazásának lehetőségét is. Mindez – a különvéleményben foglaltakat is részben vitatva – nézetem szerint nem indokolja az ismételt vádemelés teljes megtiltását, de szükségesek lennének olyan garanciális korlátozások, amelyek az eljárás bizonyos tartalmi és formai kritériumaira vonatkoznának. Indokolt lenne olyan törvényi előírások megfontolása, melyek azt, rögzítenék, hogy a vádirat hiányosságainak okán történő megszüntetés után az elévülési időn belül az újabb korrigált vádemelés alkotmányossági szempontból megengedett, erre azonban jogbiztonsági okokból és a vádlói túlhatalom észszerű korlátozása érdekében csak egyszer kerülhet sor. Az ismételt megszüntetés után újabb vádemelésre a vád által korábban körvonalazott cselekmény körében tehát nincs lehetőség.<sup>18</sup> Törvényi rögzítést

<sup>17</sup> ERDEI Árpád: „Dogmatika nélküli büntető eljárásjog – képtelenség vagy valóság” *Magyar Jog* 2008/8. 518–519.

<sup>18</sup> Távolról sem pusztán formális, „mennyiségi” kérdésről van szó, amikor az egy alkalomra korlátozott korrekció mellett érvelek, hanem arról, hogy a vádló ne tekinthesse a vád tárgyalásra alkalmas voltát korlátlan „kísérleti terepnek”. Ha helyesen fogja fel a feladatát, nem is tekintni annak. Ami a „korábban körvonalazott cselekményt” illeti, nem véletlenül használtam ezt a kissé bizonytalan tartalmú kifejezést. A vád törvényességének hiánya ugyanis legtöbbször a „pontosan körülírt cselekmény” hiányát rója fel. Ha ez továbbra sem pontos (homályos, nélkülözi a szükséges konkrétságot, csupán „körvonalazódni” látszik) a vád elbírálására alkalmatlan voltát az ügyész – jöllehet erre lehetősége lett volna – nem küszöbölte ki. Abban a kérdésben, hogy mi tekinthető „új vádnak” és mi a korábbi vád korrekciója, az álláspontomat egy korábbi tanulmányban kifejtettem. Lásd TÓTH Mihály: „A tettazonosság újabb dilemmái – meghaladtogma vagy értékes tradíció?” in FENYVESI Csaba – HERKE



igényelne az is, hogy a bíróság megszüntető végzésében nem veheti át a vádhatóság feladatát, és a hiányosság megállapításán túlmenően nem adhat arra nézve iránymutatást, milyen módon, milyen korrekciókkal válhat elbírálnak (törvényesség) a vád. A megszüntető végzés ennek megfelelően csak valamely törvényes elem hiányosságát konstatálhatja, arra nézve közvetett módon sem adhat instrukciót, hogyan állítható helyre a törvényes vádolás követelménye. Még annak megfontolását sem tekinteném alaptalannak, hogy a pártatlanság (látszatának) megőrzése érdekében az ismételt vádemelés folytán indult eljárásból kizárják azt a bírót, aki korábban a törvényes vád hiánya miatt az eljárást megszüntette.

E kiegészítő szabályok törvénybe foglalása egyaránt erősíthetné a jogbiztonságot, a vádló felelősségét és a bíróság pártatlanságába vetett hitet.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat tehát a korábbi büntető eljárási törvény egyes, az ismételt vádemeléssel kapcsolatos rendelkezéseinek alkotmányosságát vitató indítványt elutasította. Érveinek egy része az új büntető eljárási törvény rendelkezéseivel (2017. évi XC. törvény – új Be.) aktualitását veszítette. A többségi és a különvéleményben mégis olvasható számos olyan megállapítás, ami máig ható tanulságokat hordoz.

Indokolt volt ezenkívül a határozat rövid elemzése azért is, mert álláspontom szerint – mint ezt igyekeztem igazolni – a döntés által felvetett kérdések véglegesen megnyugtató megoldása a mai napig elmaradt. Az új büntető eljárási törvény erre lehetőséget kínált volna, a jogalkotó azonban nem az általam előzőekben javasolt megoldást követte. Egyrészt ismét kiiktatta az alapelvek köréből a törvényes vád fogalomrendszerét, ugyanakkor előírta a vádiratnak a törvény korábbi szóhasználata szerinti „törvényes” [422. § (1) bekezdés] és ezen túlmenő „további szükségesség” elemeit [422. § (2) bekezdés]. Az általános indokolás e körben igen szűkszavú: „A Be.-ben törvényes vádként szereplő formális elvárásokat nem a fogalom fenntartásával, hanem a vád szükségszerű, fogalmi elemeinek kötelező tartalmi elemekként történő nevesítésével rendszerezi. A vád felsorolt törvényes elemeinek – a vádlott azonosításra alkalmas megjelölése, a vád tárgyává tett cselekmény pontos leírása, a cselekmény jogi minősítése és a bírósághoz intézett indítvány – a nem pótolható hiányossága esetén a bíróság továbbra is megszüntető határozatot hozhat, azonban a törvény a joggyakorlattal egyezően kimondja, hogy e határozat nem képez ítélt dolgot, ezért nem lehet akadálya az újabb vádemelésnek.”<sup>19</sup>

Csongor (szerk.): *Minúciák. Tanulmányok Tremmel Flórián professzor 60. születésnapjának tiszteletére* (Pécs: PTE ÁJK 2001) 22–42.

<sup>19</sup> Mint láttuk, a korábbi, ügydöntő végzésként történő szabályozás sem volt akadálya a későbbi vádemelésnek, s éppen ezért lett volna indokolt ennek lehetőségét a törvény előírásai között kifejezetten is feltüntetni.



S valóban, a törvény a kellékhianyok nem teljesített pótlása esetén „nem ügydöntő végzésben” írja elő a megszüntetést.<sup>20</sup> Ám mindössze ennyit tesz, a más kérdésekben sokszor kazuisztikusan aprólékosnak minősíthető szabályozás továbbra sem tér ki az ismételt vádemelés megengedhetőségére, feltételrendszerére, esetleges korlátaira.

Az új büntető eljárás törvény eszerint nem megoldotta, hanem lényegében megkerülte a tartalmi alkotmányossági problémákat, annak deklaratív kinyilvánításával, hogy a vád érdemi hiányosságaira alapított megszüntető határozat (immár) nem dönti el véglegesen az ügyet, a kétszeres eljárás tilalma szempontjából tehát figyelmen kívül hagyható.<sup>21</sup> Ám azzal, hogy az ilyen határozat nem teremt „ítélt dolgot”, a jogalkotó csak azt a formális ellentmondást oldotta fel, ami korábban a jogerős határozat és annak újabb vádemeléssel történő feloldása között feszült. A megszüntető bírói döntés nyomán ezután is korlátlan ideig és módon emelhető újabb vádak továbbra is életben tarthatják a jogbiztonság sérelmét, a vádló felelősségének és kockázatának hiányát,<sup>22</sup> valamint a vád alkalmasságát és érdemét egyaránt megítélő bíró pártatlanságát érintő aggályokat.

A bírák az itt tárgyalt alkotmánybírói határozat szellemében megfogalmazott végzéseikben tartózkodhatnak ugyan a hiányosságok kiküszöbölésének módjára vonatkozó iránymutatástól, s így az ismételt vádemelés után is fenntarthatják a pártatlanság látszatát. Tudjuk azonban, hogy a remélt mértéktartó bölcsesség nem pótolja a konkrét előírásokban testet öltő garanciarendszert.

<sup>20</sup> Be 492 § (2): A bíróság az eljárást nem ügydöntő végzéssel megszünteti, ha [...] d) a vádirat – a hiányosságainak pótlására irányuló felhívás ellenére – nem, vagy hiányosan tartalmazza a 422. § (1) bekezdésében előírt törvényes elemeket, és emiatt a vád érdemi elbírálásra alkalmatlan; e) a vádirat – a hiányosságainak pótlására irányuló felhívás ellenére – nem, vagy hiányosan tartalmazza a 422. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltakat.

<sup>21</sup> A döntés utóéletének teljességéhez hozzátartozik, hogy a „kétszeres eljárás tilalmával” kapcsolatos érvrendszert az Alkotmánybíróság egy újabb döntésében kiegészítette. Ebben kimondták, hogy ugyanazon tényállás alapján ugyanazzal a személlyel szemben különböző eljárásokban közigazgatási bírság és büntetőjogi büntetés nem alkalmazható [8/2017. (IV. 18.) AB határozat].

<sup>22</sup> Jóllehet az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában kifejtette, hogy a vád sikertelenségének kockázatát a vádló viseli – pl. 14/2002. (III. 20.) AB határozat – az ügyész ezzel kapcsolatos diszkrecionális jogkörének indokolatlan terjedelme (a megszüntetett eljárások folytatásának lehetősége) nem csak a vád kapcsán vehető fel. Hasonlóan az itt tárgyalt kérdéshez, nincs megnyugtatóan megoldva a megszüntetett nyomozások tovább folytatásának törvényi lehetősége sem. Az új Be. szerint a nyomozás megszüntetése nem akadályozza annak, hogy ugyanabban az ügyben utóbb az eljárást folytassák [Be. 400. § (1) bekezdés]. A hatályos szabályozás azonban gyakorlatilag az elévülési időn belül a gyanú változatlanlaga esetén is minden további feltétel hiányában lehetővé teszi megszüntetett nyomozások utólagos folytatását. További hiányosság, hogy ha a folytatás engedélyezése – bizonyos időbeli korlát átlépése miatt – bírói hatáskörbe tartozik, hiányzik a bírói engedély tartalmi feltételeinek előírása. A büntetőeljárás törvény legújabb novellája (2020. évi XLIII. törvény) csökkentette a garanciális deficitet, kiszélesítve a nyomozási bíró ezzel kapcsolatos hatáskörét, de továbbra sem a vád törvényességét érintő kérdés, ha az ügyész a nyomozás bírói döntés nélküli folytatása után emel vádat.

## 6. IRODALOM

Bócz Endre: „Valóban a vád törvényességének fogalma volt tisztázatlan? (Gondolatok egy törvénymódosításról)” *Magyar Jog* 2008/5. 257–266.

KADLÓT Erzsébet: „A vád a vádlottak padján” *Magyar Jog* 2005/2. 65–78.

KIRÁLY Eszter: „A törvényes vád hiánya miatti megszüntető végzés »jogerőtlenedésének« tanulságos története” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok* (Budapest: ELTE ÁJK Doktori Iskola 2014) 167–173.



OSZTOVITS ANDRÁS\*

## 36/2013. (XII. 5.) AB HATÁROZAT – BÍRÓSÁGI ÜGYÁTHELYEZÉS

**Az eljáró bíróságnak az OBH elnöke saját mérlegelésén alapuló kijelölése a tisztességes eljárás követelményéből következő törvényes bíróhoz való jog sérelmét eredményezi.**

A 2011-es igazságügyi reform egyik legfontosabb strukturális változtatása a területi felelősség helyett az egyéni döntésen alapuló igazgatási modell megteremtése volt.<sup>1</sup> Az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének hatáskörei nemzetközi és hazai kritikák kereszttüzébe kerültek, a változtatások útját az Alaptörvény és sarkalatos törvények módosításai jelezték, amely viták 2013 vége felé zárultak le.<sup>2</sup> Ebbe a vonulatba tartozik a bírósági ügyáthelyezési határozat is, amely a kihirdetése napján az OBH elnökének már hatályon kívül helyezett hatásköre alaptörvény-ellenességét és nemzetközi szerződésbe ütközését mondta ki.

### 1. ELŐZMÉNYEK

Az ügyérkezés, az ügyteher és ezáltal a pertartam (eljárások elhúzódása) a rendszerváltás óta a magyar igazságszolgáltatás egyik legismertebb problémája volt. Sajátosságát az adta, hogy az úgynevezett központi régióban (főváros, Pest megye) működő bíróságokra lényegesen több és bonyolultabb jogi megítélésű, gyakran a sajtó érdeklődésére számot tartó ügy érkezett, mint a vidéki bíróságokra.<sup>3</sup> A bíróságok központi igazgatásáért 1998–2011. között felelős Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) sem tudta ezt a jelenséget rendszerszinten kezelni, aminek

\* Egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> Osztovits András: „Az új magyar bírósági szervezetrendszer” in RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség* (Budapest: KRE ÁJK 2012) 381–388.

<sup>2</sup> BALOGH-BÉKESI Nóra: „A bírói hatalmi ág az Alaptörvény rendszerében” *Iustum Aequum Salutare* 2016/4. 9–19.

<sup>3</sup> ÖRKÉNYI László: „Arányos ügyteherelosztás az igazságszolgáltatásban – elvek és teendők” *Debreceni Jogi Műhely* 2012/1. 13–36.

talán legfontosabb oka az volt, hogy a központi régió bíróságain kívül a többi bíróság vezetői nem voltak érdekeltek a változtatásban.

A perek elhúzódásának rendszerszintű probléma jellegét bizonyítja, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ebben az időszakban éppen emiatt marasztalta el legtöbbször Magyarországot.<sup>4</sup> A Gászó kontra Magyarország ügyben<sup>5</sup> az EJEB a Bírósági Szabályzat 61. §-a szerinti, strukturális jogsértést megállapító (irányadó) ítélet meghozatalára irányuló eljárás (*pilot judgment procedure*) lefolytatását rendelte el és megállapította: a konkrét munkaügyi perben a perelhúzóadás olyan, az Emberi Jogok Európai Egyezményével (EJEE) összeegyeztethetetlen gyakorlatból fakad, amely Magyarország azon kötelezettségének ismétlődő elmulasztásában áll, hogy biztosítsa a polgári jogok és kötelezettségek elbírálására irányuló eljárások ésszerű időn belüli befejezését.

Az igazságszolgáltatás helyzetének „kórképe” a 2010-es kormányváltás idején ebből a szempontból egyértelmű volt, a jogalkotói „diagnózis” azonban közel hároméves vitasorozatot indított el. Már az Alaptörvény elfogadása előtt elfogadta az Országgyűlés az egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról szóló 2010. évi CLXXXIII. törvényt, amelynek 10. §-a (2011. január 7-i hatállyal) akként módosította a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvényt (rég. Bszi.), hogy annak 33/A. §-a alapján a Legfelsőbb Bíróság az OIT elnökének indítványára az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhetett ki. Ennek feltételeként annyit írt elő, hogy az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem biztosítható és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével.<sup>6</sup>

A büntetőeljárások tekintetében az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény még tovább ment és 2. §-ával a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (rég. Be.) 17. §-át egy új, (9) bekezdéssel egészítette ki, amely lehetővé tette az ügyész számára – a legfőbb ügyész döntése alapján –, hogy a régi Be. 554/B. §-a szerinti kiemelt ügyekben az illetékes bíróság helyett ott is vádat emelhessen, ahol az eljárás ésszerű időn belül való, illetve soron kívüli elbírálásának feltételei biztosítottak. Ezt a rendelkezést az AB a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatában alkotmányellenesnek és egyben nemzetközi jogba (EJEE 6. cikkébe) ütközőnek is minősítette és ezért megsemmisítette.<sup>7</sup> A határozat indokolásából egyértelművé vált, hogy az

<sup>4</sup> Az EJEE-hez történt csatlakozástól 2020-ig a Magyarországgal szembeni 581 ítélet közül 335 (58%) az eljárás elhúzódása miatt marasztalt. <https://bit.ly/3CCkoOz>

<sup>5</sup> Gászó v. Hungary, Judgment of 16 July 2015, no. 48322/12.

<sup>6</sup> Ugyanezen jogszabály 102. §-a az rPp. 47. §-át egészítette ki, tartalmát tekintve pedig megismételte a régi Bszi. rendelkezést.

<sup>7</sup> Érdekes megfigyelni az indítványozók széles körét, akik között ott található a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke is.

AB magára nézve követendőnek tartja az EJEB-nek a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó joggyakorlatát, a bíróságok függetlenségének objektív és szubjektív tesztjét.<sup>8</sup> Az Országgyűlés a 2011. december 30-i ülésnapján fogadta el Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseit, amelynek 11. cikk (3) bekezdése az OBH elnökének ügyáthelyezési, (4) bekezdése pedig a legfőbb ügyész – fenti tartalmú – „vádáthelyezési” jogát rögzítette.

Ilyen előzmények alapján került a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) V. fejezetébe az eljáró bíróság kijelölése. A Bszi. 62–63. §-ai lehetővé tették az OBH elnökének, hogy az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelöljön ki. Ennek feltételeként a 62. § (1) bekezdése két szempontot tartalmazott: az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt észszerű időn belül másként nem biztosítható és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével. A 63. § határidőhöz kötötte az OBH elnökének döntését, amelynek meghozatala előtt köteles volt tájékozódni arról, hogy az ügyforgalmi, személyzeti és egyéb adatok, valamint a kijelöléssel érintett ügy sajátosságaira tekintettel az indítvány megalapozott-e, továbbá, hogy mely bíróság jelölhető ki az eljárásra.

A szabályozásnak ez a korlátlan jellege szinte azonnal kritika tárgya lett.<sup>9</sup> A Velencei Bizottság a 2012. március 16–17-én tartott ülésén elfogadott véleményében<sup>10</sup> – az EJEB joggyakorlatára hivatkozással – egyértelműen úgy foglalt állást, hogy a szabályozás – objektív szempontok hiányában – sérti az EJEE 6. cikk szerinti törvényes bíróhoz való jogot, mint a tisztességes eljáráshoz való jog részét. Kiemelte azt is, hogy a perek észszerű határidőn belüli befejezése szintén része az EJEE 6. cikkének, de az nem lehet abszolút jellegű, nem sértheti a tisztességes eljáráshoz való jog többi összetevőjét.<sup>11</sup>

Az egyeztetések egyik állomásaként a 2012. évi CXI. törvény – amely elsősorban az OBH és az Országos Bírói Tanács (OBT) hatásköreit rendezte át – 3. § (1) bekezdésével a Bszi. 63. § (3) bekezdését módosította (2012. július 17-i hatályba lépéssel) azzal, hogy közvetlen fellebbezési jogot biztosított a kijelölő határozat ellen.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Lásd különösen az indokolás III. részét.

<sup>9</sup> ZAICSEK Károly: „A törvényes bíróhoz való jog az ügyáthelyezés jogintézményének tükrében” in VARGA István (szerk.): *Codificatio processualis civilis. Studia in honorem Németh János, II.* (Budapest: ELTE Eötvös 2013) 529–538.

<sup>10</sup> Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary. CDL-AD(2012)001.

<sup>11</sup> Opinion on Act CLXII of 2011 (10. lj.) § 86–94.

<sup>12</sup> A Kúria hatáskörébe utalt fellebbezési eljárásban az első végzés a Kpkf.I.37.589/2012/2. számú volt. A Kúria ebben rögzítette: az OBH elnöke a bíróság kijelölése során igazgatási jogkörében jár el. A Kúria a fellebbezés elbírálása során célszerűségi szempontokat nem, csak jogszerűségi szempontokat vizsgált.

További egyeztetések után<sup>13</sup> az Országgyűlés 2013. március 25-én fogadta el az Alaptörvény negyedik módosítását, amelynek 14. cikkével az Alaptörvény 27. cikk (4) bekezdésébe iktatta az OBH elnökének ügyáthelyezési jogát, azzal a pontosítással, hogy az érintett ügyeket és az áthelyezés szempontjait sarkalatos törvény szabályozza majd. Ezt követően a kormány azonnal benyújtotta az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló törvényjavaslatot.<sup>14</sup> Ebben az időszakban intenzív egyeztetés volt az Európai Bizottság és a magyar kormány között az Alaptörvény negyedik módosításáról, ezért e törvényjavaslat vitáját másfél hónapra felfüggesztették. A kialakult kompromisszum részeként a kormány ígéretet tett arra, hogy az ügyek áthelyezésének intézményét kivезeti a jogrendszerből.<sup>15</sup> Ennek első lépéseként az Országgyűlés a 2013. július 5-i ülésnapján elfogadta a 2013. évi CXXXI. törvényt, amely a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényből (rPp.), a régi Be.-ből és a Bszi.-ből hatályon kívül helyezte az OBH elnökének ügyáthelyezésre vonatkozó hatáskörét.<sup>16</sup> Végül az Alaptörvény ötödik módosítása (2013. szeptember 26.) utolsó lépésként az Alaptörvény vonatkozó, 27. cikk (4) bekezdését is hatályon kívül helyezte.

Mindez azt is eredményezte, hogy az AB-nak a határozata kihirdetésekor már nem hatályos jogszabályok alkotmányellenességét, nemzetközi szerződésbe ütközését kellett vizsgálnia.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A bírósági ügyáthelyezés kérdése a bírósági ügyteherrel, ügyérkezéssel kapcsolatos igazgatási kérdés, amelynek hatékony és az alkotmányos elveknek is megfelelő megválaszolása szinte minden országban újra és újra felmerül. Az EU tagállamainak nemzeti szabályozásában lényeges eltérések nincsenek, közös bennük, hogy szigorú hatásköri és illetékességi szabályok mentén igyekeznek átláthatóvá és kiszámíthatóvá tenni, konkrét ügyben mely bíróság jogosult, illetve köteles eljárni. Ehhez kapcsolódik a szignálás kérdése, ahol a teljes automatizmustól kezdve a speciális ügy tárgyára tekintettel lévő szempontokig eltérő modellek találhatók.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> A parlamenti viták részletes leírását adja BÁRÁNDY Gergely: *Centralizált Magyarország – megté-pázott jogvédelem* (Budapest: Scolar 2014) 257–310.

<sup>14</sup> T/10593. számú törvényjavaslat.

<sup>15</sup> Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve, 2013. június 11. (288. ülésnap), 114–131. felszólalás.

<sup>16</sup> A törvényjavaslat eredeti szövegében még az ügyáthelyezési jog szabályainak reformja szerepelt. A tervezet szerint az OBH elnöke nem egyedi ügyeket helyezhetett volna át, hanem a törvényjavaslatban felsorolt ügytípusokat, előre meghatározott időre és olyan bíróságokra, amelyeknek leterheltsége fél év ügyforgalmi statisztikai adatai alapján az országos átlag alatt van. Ezt is csak akkor, ha az áthelyezést a törvényszék vagy az ítélőtábla elnöke, vagy a legfőbb ügyész indítványozza és azzal az OBH is egyetért.

<sup>17</sup> OSZTOVITS András: „A törvényes bíróhoz való jog a német szövetségi és az osztrák alkotmánybíró-ságok joggyakorlatában” *Jogtudományi Közöny* 2005/10. 420–429.



Ezeknek együttes célja többek között az, hogy arányosan kerüljenek szétesztásra a bírósághoz kerülő ügyek, így biztosítva az észszerű határidőn belüli befejezéshez való jog érvényesülését. Az AB az EJEB joggyakorlatát vizsgálva felidézte a szlovák szabályozást, amely lehetővé tette e vizsgált időszakban a bírósági munkateher enyhítése címén végrehajtott átszignálást.<sup>18</sup> Egy másik, Albániát érintő ügyben, ahol a bíróságok túlterheltsége miatti bírókirendelés keretében hadbírókat küldtek egy nem katonai büntetőügy tárgyalására, az EJEB úgy foglalt állást, hogy önmagában az a tény, hogy más bírósági szintről rendeltek ki bírát, nem aggályos, azt kell vizsgálni, hogy az a mód, ahogy a kirendelés megtörtént, rendelkezik-e az Egyezmény 6. cikke szerinti garanciákkal.<sup>19</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

Az AB-hoz több indítvány érkezett, amelyekben az indítványozók – mindannyian büntetőeljárások vádlottjai – az ügyeikben eljáró bíróságok kijelölése miatt kérték a Bszi. 62. §, 63. § és 64. §-a és a régi Be. 20/A. §-a, továbbá a 22/2012. (II. 16.) OBHE határozat alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozók egy része arra hivatkozott, hogy ezek a rendelkezések az EJEE 6. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljárás követelményének nem tesznek eleget, ezen belül a törvényes bíróhoz való jognak, a pártatlanság elvének, valamint a fegyveregyenlőség elvének sérelmét is okozzák azáltal, hogy az OBH elnökének szabad belátásán alapuló döntésére bízták az eljáró bíróság kijelölését. Az OBH elnökének döntése elleni jogorvoslat teljes hiánya pedig az EJEE 13. cikkét sérti.

Az indítványozók másik csoportja az Alaptörvény XVIII. cikk (1), (3) és (7) bekezdéseit jelölte meg. Álláspontjuk szerint a támadott jogszabályi rendelkezések a tisztességes eljárás követelményébe ütköznek és a védelemhez való jog sérelmével járnak, összefüggésben a jogorvoslat teljes hiányával. Állították azt is, hogy az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye is sérül, mivel a támadott rendelkezések lényegesen eltértek az OBH elnökének biztosított jogosultság szabályozásában. A Bszi. vonatkozásában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. cikk (1) bekezdésére, az OBH elnökének határozata tekintetében pedig az Abtv. 27. §-ára alapították alkotmányjogi panaszukat, mivel ez a határozat – véleményük szerint – az egyedi ügy érdemében hozott, az eljárást befejező döntésnek minősül.

<sup>18</sup> Indokolás [48].

<sup>19</sup> Indokolás [52].

## 4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

Az AB határozata rendelkező részében megállapította, az OBH elnökének az ügyát-helyezésre vonatkozó hatáskörét biztosító, 2012. január 1. és 2012. július 6. napjáig hatályban volt Bszi. és a régi Be. rendelkezések alaptörvény-ellenesek és nemzet-közi szerződésbe is ütköztek. Az OBH elnökének alkotmányjogi panasszal táma-dott határozata alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközé-sének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasította.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az eljáró bíróságnak az OBH elnöke saját mérlegelésén alapuló kijelölése a tisztességes eljárás követelményét sérti, mivel a jogi szabályozás a pártatlan bíráskodás ún. objektív tesztjének nem felel meg [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].**

Az AB az ügyát-helyezési határozat indokolásában felidézte a tisztességes eljárás-hoz való jogra vonatkozó korábbi joggyakorlatát, amelynek kiinduló pontja, hogy ez a követelmény olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az egyes részletek hiánya ellenére, éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett, lehet az eljárás méltány-talan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.].

Az AB utalt arra, hogy a tisztességes eljárás követelményei közül a törvényes bíróhoz való joggal (a törvényes bírótól való elvonás tilalmával) eddig kevés ügy-ben foglalkozott. Mind az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése, mind az EJEE 6. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ügyét a tör-vény által felállított bíróság bírálja el. Ez a törvényes bíróhoz való jog magában foglalja, hogy egy konkrét ügyben az eljárási törvényekben megállapított általános hatásköri és illetékességi szabályok szerint irányadó bírói fórum járjon el. A tör-vényes bíró tehát a törvényben előre meghatározott hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend szerint kije-lölt bíró. Ebből következik, hogy a bíró és az ügy egymáshoz rendelése alkotmá-nyosan csak előre meghatározott, általános szabályok alkalmazásával, objektív alapokon történhet (Indokolás [32]).

Az AB megállapította, hogy a törvényes bíróhoz való jog garanciális szabályai alóli kivétel volt az indítványokkal támadott, az OBH elnökének az ügyek áthelye-zésére a Bszi.-ben és a régi Be.-ben biztosított lehetősége. A jogalkotó ugyanak-kor nem határozta meg ennek a kivételes lehetőségnek az alkalmazási feltételeit, az áthelyezés szempontjait. A szabályozás hiányosságának eredményeként egy ügy áthelyezése teljesen az OBH elnökének szabad belátásán múlt (Indokolás [34]). Az

AB ezzel kapcsolatban felidézte korábbi joggyakorlatát, amely szerint a tisztességes eljárás integráns része az észszerű határidőn belül bírói döntéshez való alapjog is, ez azonban csak egy elem a többi közül, amelynek érvényre juttatása a végletekig nem fokozható, és amely a tisztességes eljárás további szempontjai fölött nem szerezhet uralkodó befolyást, más alapjogot pedig semmiképpen nem sérthet.<sup>20</sup>

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az OBH elnökének ügyáthelyezési hatásköre nem felel meg a törvényes bíróhoz való jognak sem [EJEE 6. cikk (1) bekezdés].**

Az AB áttekintette az EJEB-nek az ügyáthelyezés megítélésére vonatkozó joggyakorlatában kidolgozott szempontokat. A Coëme és mások kontra Belgium,<sup>21</sup> a Lavents kontra Lettország,<sup>22</sup> az Ullens de Schootten és Rezabek kontra Belgium,<sup>23</sup> illetve a Kačiu és Kotorri kontra Albánia<sup>24</sup> ügyekben hozott ítéleteket vizsgálva jutott arra a következtetésre, hogy az általános illetékességi szabályok szerint eljáró bíróság helyett egy adott ügy vagy ügycsoport másik bírósághoz való áttétele csak abban az esetben egyeztethető össze az EJEE-vel, ha annak anyagi jogi és eljárásjogi szabályait, illetve előfeltételeit átlátható, előre rögzített, világos, objektív paraméterek felhasználásával rögzíti a jogszabály, amely nem (vagy csak minimálisan) hagy teret a diszkrecionális jogkörnek. Az AB szerint a Bszi. és a régi Be. vizsgált rendelkezései sem – az Alaptörvényből és az EJEE-ből egyaránt következő – pártatlanság, sem a pártatlanság látszata követelményének nem tettek eleget.

Az AB felidézte az EJEB-nek a bíróságok pártatlanságára vonatkozó követelményeivel kapcsolatos szempontjait. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény. El kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében. Az AB korábbi határozataiban is hivatkozott az EJEB által alkalmazott ún. kettős tesztre.<sup>25</sup> A szubjektív teszt keretében az eljáró bíró személyes magatartását, az eljárás során tett megnyilvánulásait kell vizsgálni, amelyből a pártatlanság hiányára lehet következtetni. Az objektív megközelítés során azt kell vizsgálni, hogy volt-e objektíven igazolt oka a pártatlanság hiánya feltételezésének, vagyis az adott szabályozás biztosítja-e a

<sup>20</sup> 20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 228.

<sup>21</sup> Coëme and Others v. Belgium, nos. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 and 33210/96, ECHR 2000-VII.

<sup>22</sup> Lavents v. Latvia, Judgment of 28 November 2002, no. 58442/00.

<sup>23</sup> Ullens de Schooten and Rezabek v. Belgium, Judgment of 20 September 2011, nos. 3989/07 and 38353/07.

<sup>24</sup> Kačiu and Kotorri v. Albania, Judgment of 25 June 2013, nos. 33192/07 and 33194/07.

<sup>25</sup> 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 545, 558–559.

pártatlanság követelményét, az eljárás a jogkereső oldaláról nézve objektíven nem támaszthat-e kételyeket a pártatlanságot illetően.

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az OBH elnöke határozatának véglegessége sérti a jogorvoslathoz való jogot [Alaptörvény XXVII. cikk (7) bekezdés, EJEE 13. cikk].**

Az AB utalt arra, hogy a jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg hatósági döntésekre terjed ki, tartalma szerint pedig az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges.<sup>26</sup> Minden jogorvoslat lényegi, immansens eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>27</sup> Az AB szerint az a tény, hogy a törvényhozó egyáltalán nem biztosított jogorvoslatot az OBH elnökének az ügyáthelyezéséről szóló határozatával szemben, a szabályozásnak ez a hiánya megalapozza annak alaptörvény-ellenességét és nemzetközi szerződésbe ütközését.<sup>28</sup>

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**Az OBH elnökének az ügyáthelyezésre vonatkozó döntése nem minősül az ügy eredményében hozott határozatnak (Abtv. 27. §).**

Az OBH elnökének a Bszi. 62. §-a alapján meghozott határozata nem az ügy eredményében hozott, hanem igazgatási jellegű határozat, amely az alapügy részeként, de önálló eljárási rendben zajlik, és így az eljáró bíróság kijelölésének kérdése nincs befolyással az alapügy eldöntésére. Ezért az OBH elnökének az eljáró bíróságot kijelölő határozata nem felel az Abtv. 27. §-ában előírt feltételnek, az alkotmányjogi panasszal nem támadható.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 29/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999, 294, 297–298.

<sup>27</sup> 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.

<sup>28</sup> A határozat rendelkező része pontosan megjelöli, hogy a Bszi. 62–63. §-ai 2012. január 1. és 2012. július 16. között hatályban volt rendelkezéseit érintette, tekintettel arra, hogy a 2012. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdésével a Bszi. 63. § (3) bekezdését úgy módosította (2012. július 17-i hatályba lépéssel), közvetlen fellebbezési jogot biztosított a kijelölő határozat ellen.

<sup>29</sup> Ezt már a korábbi joggyakorlatában is megállapította, lásd 3102/2012. (VII. 26.) AB végzés.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. A PÁRTATLAN BÍRÁSKODÁS ÚN. OBJEKTÍV TESZTJE, MINT A TISZTESSÉGES ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG EGYIK VIZSGÁLATI SZEMPONTJA

Az AB szinte végig párhuzamosan hivatkozik az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdésére és az EJEE 6. cikk (1) bekezdésére a tisztességes eljáráshoz való jog vizsgálata során. Az AB egy olyan korábbi határozatát<sup>30</sup> idézte, amiben már alkalmazta a pártatlanság követelményének az EJEB joggyakorlatában kidolgozott kettős, szubjektív-objektív tesztjét. Mindezt ebben a határozatában semmivel nem egészítette ki, nem fejlesztette tovább, hanem annak szempontjait (átlátható, előre rögzített, világos, objektív paramétereken alapuló szabályozás) alkalmazva jutott arra a végkövetkeztetésre, hogy a Bszi. és a Be. vizsgált rendelkezései az Alaptörvényből és az EJEE-ből egyaránt következő, a pártatlanság és a pártatlanság látszata követelményének nem tettek eleget. Mindezt annyival egészítette ki, hogy a pártatlanság objektív követelménye csak akkor teljesül, ha a szabályozás kellő garanciát biztosít minden kétely kizárásához.<sup>31</sup>

A végkövetkeztetéssel egyetértve annyit mégis érdemes megjegyezni, hogy az indokolásban nem különül el egyértelműen egymástól a pártatlanság követelménye a törvényes bíróhoz való jogtól: lényegében ugyanazon érvek mentén állapítja meg az AB a tisztességes eljáráshoz való jog e két, dogmatikailag nem azonos összetevőjének sérelmét. Az az érvrendszer, hogy a hatásköri-illetékességi, ügyel osztási szabályoknak objektív, kiszámítható előírásokon kell alapulniuk, elsősorban a törvényes bíróhoz való joghoz és csak áttételesen a pártatlanság követelményéhez kapcsolható.

### 5.2. TÖRVÉNYES BÍRÓHOZ VALÓ JOG

A különvélemények nagy száma és tartalma alapján megállapítható, hogy a határozat meghozatala során a testületben a legnagyobb vita elsősorban annak a kérdésnek az eltérő megválaszolása miatt alakult ki, hogy a hatályon kívül helyezett magyar jogszabályok nemzetközi jogba ütközését hivatalból lehet-e vizsgálni.

Érdemes megfigyelni, hogy több alkotmánybíró is utalt a szuverenitás kérdésére, amely alapján nem vagy csak rendkívül szűk körben lehetséges a nemzetközi szerződések, így különösen az EJEE hivatalbóli vizsgálata.<sup>32</sup> Az ezzel kapcsolatos viták – különösen az EU-jogból eredő kötelezettségek teljesítése körében – a követke-

<sup>30</sup> 23/1998. (VI. 9.) AB határozat.

<sup>31</sup> Indokolás [55].

<sup>32</sup> Balsai István különvéleménye, Indokolás [80]; Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [88]. Ez utóbbi különvéleményhez csatlakozott Lenkovic Barnabás.

ző években egyre gyakrabban jelentek meg az AB határozatokban.<sup>33</sup> A különvéleményt megfogalmazó alkotmánybírók arra mindenképpen megalapozottan mutatnak rá, hogy a többségi véleménnyel elfogadott határozat a strasbourgi esetjogon alapuló követelmények vizsgálatán túlmenően érdemben más szempontokat nem állapít meg, azaz az EJEB helyett hozott döntést. Egyértelmű ugyanakkor, hogy az AB a törvényes bíróhoz való joghoz kapcsolódóan szinte a teljes vonatkozó EJEB joggyakorlatot feltárta, az azokból meghatározható követelményeket helyesen és következetesen alkalmazta.

A határozat indokolásában az AB arra utal, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai közül az észszerű határidőn belül történő befejezés nem jelenthet elsőbbséget a többi részjogosítványhoz, így a törvényes bíróhoz való joghoz képest sem.<sup>34</sup> A döntés végeredménye sajátos módon mégis az, hogy az objektív hatásköri, illetékességi szabályokon alapuló törvényes bíróhoz való jog biztosítása elsődlegessé vált az észszerű határidőn belül való befejezéshez képest. Az egyik különvélemény utalt arra, hogy a büntetőperekben tapasztalt többéves elhúzódnások megakadályozása nem csupán közérdek, de a terheltnek is érdekében áll.<sup>35</sup> A vádlottak számára is kedvezőbb, ha nem állnak hosszú évekig büntetőeljárás hatálya alatt. A határozat maga is elismeri, hogy az OBH elnökének vitatott hatásköre konkrét ügyeknek bírósághoz és nem konkrét bíróhoz való áthelyezését tette lehetővé. Összességében mégis a törvényes bíróhoz való jog objektív mércejébe ütközőnek mondta ki a szabályozást a vonatkozó részletszabályok hiánya miatt. Ebből akár következhetne az a megállapítás is, hogy egy objektív feltételekhez kötött, részletesebb ügyáthelyezési szabály, amit sarkalatos törvény rögzít, eleget tehet az AB vonatkozó joggyakorlatának. Ismert tény, hogy a jogalkotó ezt követően már ilyen jogalkotási kísérletet nem tett. Összességében mégis az állapítható meg, hogy az AB ebben a határozatában a tisztességes eljáráshoz való jog egyes részjogosítványait úgy osztályozta, hogy azok közül mindegyik egyenlő, de a törvényes bíróhoz való jog a többiekhez képest egyenlőbb.

<sup>33</sup> 22/2016. (XII. 5.) AB határozat; 2/2019. (III. 5.) AB határozat; 3/2019. (III. 7.) AB határozat.

<sup>34</sup> A „törvényes bíró”, „törvény által rendelt bíró”, illetve a „törvényben felállított bíróság” kérdéskörében számtalan egyéb döntés is született: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, 3145/2015. (VII. 24.) AB határozat, 3063/2015. (IV. 10.) AB végzés, továbbá a testület bizonyos döntéseiben az ügyelosztási rend jelentőségére is kitért, lásd pl. 21/2014. (VII. 15.) AB határozat; 3357/2017. (XII. 22.) AB határozat; 3290/2018. (VII. 20.) AB végzés; 3003/2019. (I. 7.) AB határozat. Idézi: CSINK Lóránt – MAROSI Ildikó: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a Gudmundur Andri Ástráðsson kontra Izland ügyben” *Jogesetek Magyarázata* 2019/2–3. 48–52.

<sup>35</sup> Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [160]. A különvéleményhez csatlakozott Lenkovic Barnabás.

### 5.3. AZ OBH ELNÖKE HATÁROZATÁNAK MINŐSÍTÉSE ÉS A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG

Az AB határozatnak ez a része a legkevésbé kidolgozott, inkább csak tényként rögzíti azt, hogy az OBH elnökének határozatával szemben nincs helye semmilyen jogorvoslatnak, amely hiány önmagában megalapozza az Alaptörvényben és az EJEE-ben is biztosított jogorvoslathoz való jog sérelmét. Ehhez képest ellentmondásnak tűnik, hogy a befogadhatóság körében a többségi határozat nem minősítette az OBH elnökének határozatát az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal megtámadható döntésnek, így az nem az ügy érdemében hozott, vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés. A különvélemények közül több is utalt arra, hogy az OBH elnökének ez a határozata az érintett eljárásban az ügy érdemében hozott határozattal szembeni perorvoslatok körében vitatható volt.<sup>36</sup> Egy másik különvélemény amellet érvelt, hogy a jogorvoslathoz való jog csak a bíróságok ítélezési tevékenysége során hozott végzések és ítéletek vonatkozásában értelmezhető, de semmiképp nem terjeszthető ki az OBH elnökének döntésére, amely – mint azt a többségi határozat is megállapítja – egy általános igazgatási-szervezési tevékenység során hozott aktus.<sup>37</sup>

Megalapozottnak tűnnek ezek a kritikák a többségi véleménnyel szemben: hogyan ez a döntés alkotmányjogi panasszal nem támadható, akkor miért kellett volna biztosítani az önálló fellebbezés lehetőségét? Ilyen előzmények és következmények után hipotetikus az a kérdés is, hogy vajon abban az esetben, ha a Bszi. vitatott rendelkezése már a 2012. évi CXI. törvény hatálybelépése, 2012. július 17. előtt biztosítja a jogorvoslathoz való jog részeként az önálló fellebbezés lehetőségét, az mennyiben változtatott volna az AB érdemi döntésén.

### 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Tekintettel arra, hogy a jogalkotó megelőzte az AB-t és a vitatott jogszabályi rendelkezéseket már a határozat kihirdetése előtt hatályon kívül helyezte, az AB döntésének a konkrét indítvánnyal érintett bírósági eljárásokon túlmenő más közvetlen hatása nem volt.<sup>38</sup> Az AB az EJEB által kidolgozott és átvett sztenderdek alapján állapította meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét. A többségi álláspont az volt, hogy az ügyek észszerű határidőn belül való befejezéséhez fűződő részjogosítvány nem kaphat prioritást a tisztességes eljáráshoz való jog többi részéhez

<sup>36</sup> Balsai István alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [75]; Salamon László alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [134]

<sup>37</sup> Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [101].

<sup>38</sup> Az indítványokkal érintett, áthelyezett ügyek az AB döntés után nem „kerültek vissza” az eredeti bíróságra, hanem ott fejeződtek be, ahová áthelyezték őket. Éppen az erre vonatkozó, az egyéni jogsérelem kiküszöbölésének lehetséges megoldásait és a konkrét iránymutatást hiányolta a határozatból Lévay Miklós a párhuzamos indokolásában és Kiss László a különvéleményében.



képest. Bár az AB utalt arra, hogy a vizsgált törvényi szabályozás idején a bíróságok ügyhátraléka országos szinten olyan problémát jelentett, ami egyértelmű és gyors megoldást kívánt, ennek ezt a fajtáját nem fogadta el.

A bírósági ügyérkezés, ügyhátralék hektikus, földrajzilag eltérő jellege azonban azóta is megmaradt, aminek a megoldása jogalkotói célként az időközben kodifikált és hatályba lépett új eljárásjogi törvényekben – a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényben (Pp.) és a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényben (Be.) – is megjelent. A helyzet nehézségét mutatja, hogy változatlanul lényeges eltérések mutatkoznak a központi régió és a vidéki törvényszékek, járásbíróságok ügyérkezésében és az ügyek összetételében is. Az elmúlt években történt átalakítások ellenére jól látszik az is, hogy önmagában a bírói létszám változtatásával ezt a jelenséget megoldani nem lehet. Hatékony megoldásként lehet utalni a fizetési meghagyásos eljárás 2009-es reformjára, amelynek eredményeként ez az eljárás közjegyzői hatáskörbe került. A változtatás előtt, amíg ez az eljárás bírósági hatáskörbe tartozott, a Pp. hatásköri, illetékességi szabályait kellett alkalmazni, amelyek következtében lényeges eltérések alakultak ki országos szinten a kibocsátás időtartamában. 2009 után, részben az eljárás elektronizációjával is összefüggésben a hatásköri, illetékességi szabályok is megváltoztak és mindezek együttes eredményeként a fizetési meghagyásos eljárás már ténylegesen és lényegesen gyorsabban és hatékonyabban tölti be jogérvényesítési funkcióját.<sup>39</sup>

A jogirodalomban egyre gyakrabban olvashatók olyan álláspontok is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog részeként a törvényes bíróhoz való jog nagyon szigorú korlátok közé szorított garanciális szabályai nem élvezhetnek abszolút elsőbbséget a többi részjogosítványhoz képest.<sup>40</sup> Így különösen az információs technológia fejlődése, az igazságszolgáltatás idődimenziójára gyakorolt hatása miatt nagy valószínűséggel a jogalkotás és a joggyakorlat szintjén is újra kell gondolni, hogyan lehet a jelenlegi szabályokhoz képest egy ország egészében hatékonyabban biztosítani azt, hogy ne legyenek lényeges eltérések az igényérvényesítés pertartamában.<sup>41</sup> Ennek részeként azt is fel kell ismerni, hogy a garanciális szabályok nem válhatnak kontraproduktívvá: ha a hatásköri, illetékességi szabályok nem biztosítják a hatékony jogérvényesítést, akkor a peres felek előbb-utóbb bíróságon kívüli eljárásokban keresnek megoldást. Első lépésként azt kell megvizsgálni, hogy vannak-e olyan (nemperes) eljárások, amelyek személyes jelenlét nélkül, kizárólag online rendszerben intézhetők, ezáltal az ország bármely bírósága eljárhatna egy automatikus ügyelosztás segítségével.

<sup>39</sup> MOLNÁR Judit: „A fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelmek feletti hatósági kontroll terjedelme a jogszabály változások tükrében” *Jogtudományi Közlemények* 2014/5. 239–247.; MOLNÁR Judit: „Alternatívák most és a jövőben is? Az egymillió forintot meg nem haladó pénzkövetelések érvényesítése Magyarországon” *Jog, Állam, Politika* 2016/2. 151–164.

<sup>40</sup> Az ezzel kapcsolatos viták összefoglalást adja RICHARD SUSSKIND: *Online Courts and the Future of Justice* (Oxford: Oxford University Press 2019) 166–168.

<sup>41</sup> OSZTOVITS András: „Online bíróságok és az igazságszolgáltatáshoz való jog – esély vagy veszély?” *Magyar Jog* 2020/11. 625–632.

Ez az AB határozat az igazságügyi reform 2010–2013. közötti vitáinak záróakordja. Összhangban saját korábbi és az EJEB vonatkozó joggyakorlatával megerősítette a tisztességes eljáráshoz való jog garanciális jellegét anélkül, hogy új, vagy az EJEB joggyakorlatához képest más szempontot megfogalmazott volna. A határozatnak összességében történeti jelentősége van, utóélet nélkül.

## 7. IRODALOM

- BALOGH-BÉKESI Nóra: „A bírói hatalmi ág az Alaptörvény rendszerében” *Iustum Aequum Salutare* 2016/4. 9–19.
- OSZTOVITS András: „A törvényes bíróhoz való jog a német szövetségi és az osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatában” *Jogtudományi Közöny* 2005/10. 420–429.
- ÖRKÉNYI László: „Arányos ügyteherelosztás az igazságszolgáltatásban – elvek és teendők” *Debreceni Jogi Műhely* 2012/1. 13–36.
- ZÁICSEK Károly: „A törvényes bíróhoz való jog az ügyáthelyezés jogintézményének tükrében” in VARGA István (szerk.): *Codificatio processualis civilis. Studia in honorem Németh János, II.* (Budapest: ELTE Eötvös 2013) 529–538.



**1/2014. (I. 21.) AB HATÁROZAT  
– NÉPSZAVAZÁSI ALÁÍRÁSGYŰJTÉS**

**Az Országgyűlés épülete a népképviselő székhelye, a politikai akaratképzés helyszíne, ezért a képviselői aláírásgyűjtés vonatkozásában nem lehet munkahelyként, sem pedig állami hivatali helyiségként kezelni.**

**1. ELŐZMÉNYEK**

A régi Alkotmány a népszavazási jog kapcsán a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgár azon jogát védte, hogy „országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen” [70. § (1) bekezdés], az Alaptörvény pedig úgy fogalmaz, hogy „[m]indenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó” [XXIII. cikk (7) bekezdés]. A népszavazáson való részvétel jogát az AB már 1990-ben alkotmányos alapjognak tekintette,<sup>1</sup> 1997-ben pedig kimondta, hogy „[a] népszavazáshoz való jog, mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és az aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre”.<sup>2</sup> Erre a következtetésre az AB egy olyan ügyben jutott, amelynek tárgyát a választópolgári népszavazási kezdeményezés és az egyéb jogosulttól származó, azonos kérdésben benyújtott népszavazási kezdeményezés közötti viszony képezte. A határozat lényege az volt, hogy ilyenkor a választópolgári népszavazási kezdeményezést, amely megfelelő számú aláírás összegyűjtése esetén kötelező népszavazáshoz vezet, elsőbbség illeti a más jogosulttól származó kezdeményezéshez képest, amely országgyűlési mérlegeléstől függően vezet népszavazáshoz. Az AB ezzel összefüggésben mondta ki, hogy a népszavazás joga gyakorlásának védelme már az aláírásgyűjtés alatt alkotmányosan védett, mivel ha valamely alapjogból folyó jogosultság feltételektől, vagyis az elő-

\* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

<sup>1</sup> 987/B/1990. AB határozat. Ekkor az még nem az Alkotmánynak az alapvető jogokat tartalmazó XII. fejezetében szerepelt, hanem a népfelleg elvét kimondó 2. § (2) bekezdésén alapult.

<sup>2</sup> 52/1997. (X. 14.) AB határozat.

írt számú aláírás összegyűjtésétől függ, és az alapjog jogosultjai a feltételek teljesítése érdekében cselekednek, akkor „az állami szervek mérlegelési jogkörükben a jogosultság megszerzését nem hiúsíthatják meg”.

A népszavazáson való részvétel jogának ilyen kiterjesztett értelmezését tartalmazta a 31/2013. (X. 28.) AB határozat (aláírásgyűjtés díjazásával kapcsolatos határozat) is, amely megerősítette a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot. Ez a határozat a Lehet Más a Politika (LMP) népszavazási aláírásgyűjtési akciójával kapcsolatban kimondta, hogy nem tilos az aláírást gyűjtő személyek számára szimbolikus, aránytalanul nem tekinthető díjazást adni, s az Országos Választási Bizottság (OVB) és a Kúria ezzel ellentétes határozatai így szükségtelenül korlátozták a népszavazáshoz való jog részeként a választók számára alanyi jogon biztosított aláírásgyűjtéshez való jogot, valamint a választók szervezetének aláírásgyűjtéshez fűződő jogát.<sup>3</sup>

Fontos előrebocsátani, hogy a korábbi gyakorlat megerősítésére megváltozott eljárásjogi környezetben került sor. Az 1998-ban hatályba lépett népszavazási törvény, amely bevezette a népszavazási kezdeményezések előzetes kontrollját, az aláírásgyűjtő ív, illetve a kérdés hitelesítését, az első fokú döntést az OVB, míg a jogorvoslati kérelmekről (kifogásokról) szóló döntést az AB hatáskörébe utalta. Miután ez a jogorvoslati hatáskör a 2006 és 2008 közötti időszakról irdatlan eljárási teherré növekedett az AB számára, a jogalkotó 2012. január 1-jétől a Kúriára telepítette az OVB hitelesítési határozatainak felülvizsgálatát.<sup>4</sup> Az AB ettől kezdve csak kivételesen kaphat szerepet a hitelesítési eljárásban: akkor, ha a Kúria határozatával szemben alkotmányjogi panaszt nyújtanak be. Ennek tartalmi feltétele pedig az, hogy az ügy érdemében hozott döntés sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát, továbbá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességről vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről van szó.<sup>5</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A választópolgári kezdeményezésű népszavazási eljárások terén nagy hagyományokkal rendelkező országokban nem nehéz példát találni az alkotmányban olyan megfogalmazásokra, amelyek a szavazás joga mellett a kezdeményezést, a javaslattételt, s annak támogatását is politikai alapjogként, illetve a választók kollektív

<sup>3</sup> Indokolás [30], [33], [36].

<sup>4</sup> Lásd a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 22. § (2) bekezdésével módosított 130. §-át, amelyet 2012. január 1-jétől az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 145. § (7) bekezdése módosított úgy, hogy az OVB hitelesítési határozatával szembeni kifogás elbírálására ettől kezdve a Kúriát jogosította fel. Ezt a megoldást fenntartotta a 2014. január 18-án hatályba lépett, a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 29. §-a is.

<sup>5</sup> 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróiságról, 27. és 29. §.

hatásköröként határozzák meg. Ami a jelen tanulmány szűkebb témáját, a parlament épületében történő aláírásgyűjtés kérdését illeti, ehhez hasonló példákat – szabályozást vagy határozatokat – jóval nehezebb föllelni.

Svájcban az aláírásgyűjtés részletszabályait kantoni és helyi rendelkezések állapítják meg, melyek átfogó áttekintése meghaladná ezen írás kereteit. A személyes aláírásgyűjtés általában közterületen történik, ezért jellemzően a közterülethasználat szabályozása körében térnek ki a kérdésre, s ennek központi eleme az, hogy mi az a közterülethasználat, amihez már hatósági engedélyre van szükség. Zürichben például meghatározzák, hogy melyek azok a közterületek, ahol engedély nélkül szabadon lehet standokat állítani és aláírásokat gyűjteni, de e területeken kívül sem általában tilos, csak kell hozzá a városi közbiztonsági ügyosztály (*Sicherheitsdepartement*) engedélye. Az engedély megadásának mérlegelésekor a hatóság a helyi viszonyokra, a közrend és közbiztonság, a közegészség, a közlekedés, a köz- és magánérdekek (általánosságban az ún. *Polizeigüter*) szempontjaira van figyelemmel, s az engedélyt feltételek teljesítésétől is függővé teheti. Egy-egy személy ugyanakkor engedély nélkül is gyűjthet aláírásokat bármely közterületen körbesétálgatva.<sup>6</sup> Zürich kantonban külön megengedő szabály szól arról, hogy választások és népszavazások alkalmával szabadon gyűjthető aláírás a szavazóhelyiségek környékén, feltéve, hogy ez a szavazatok leadását nem akadályozza.<sup>7</sup> Megengedő hozzáállást tükröz a St. Galleni Kantoni Közigazgatási Bíróság és a Svájci Szövetségi Bíróság egy határozata is, amelyben a bíróságok indokolatlan korlátozásnak ítélték, hogy St. Gallen városi hatósága csak havi hat-hat napot engedélyezett az aláírásgyűjtésre egy kérelmezőnek, aki a belváros sétálóutcáin 2006 decemberében tizenhárom, 2007 januárjában pedig tizenkét napon kívánt volna aláírást gyűjteni.<sup>8</sup>

A tengerentúlra tekintve – USA tagállami példáknál maradva – úgy tűnik, hogy az aláírásgyűjtés szabályozásának kulcskérdéseit nem elsősorban a „hol”, hanem a „ki” és „hogyan” kérdései képezik. A National Conference of State Legislatures ezirányú kutatásai elsősorban az aláírásgyűjtőkkel szembeni helybenlakási és életkori előírásokat, az aláírásgyűjtői tevékenység fizetett vagy ingyenesen végzett jellege feltüntetésének kötelezettségét, a gyűjtött aláírások számához igazodó díjazás megengedett vagy tiltott voltát, az aláírások hitelességének a gyűjtő általi tanúsítására vonatkozó szabályokat, valamint általában a nem etikus gyűjtési magatartásokra vonatkozó tilalmakat hasonlítják össze. Utóbbiak közé tartozik, ha valaki pénzt ajánl a kezdeményezés aláírásáért (vagy alá nem írásáért); kényszeríteni akar valakit az aláírásra (vagy alá nem írásra); félrevezetően ismerteti az aláírók számára a kezdeményezés tartalmát vagy nem engedi azt elolvasni; nevet hamisít az aláírásgyűjtő íven; megengedi, hogy valaki más helyett írjon alá stb.<sup>9</sup> A nép-

<sup>6</sup> Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung). Stadtratsbeschluss vom 23. November 2011 mit Änderung vom 5. Juni 2013, Art. 2(1), 3, 22(2)–(3), 24.

<sup>7</sup> Verordnung über die politischen Rechte (VPR) vom 27. Oktober 2004, Art. 19(3).

<sup>8</sup> Bundesgericht, Urteil vom 28. September 2009, 1C 434/2008.

<sup>9</sup> NCSL: Laws Governing Petition Circulators, <https://bit.ly/3fiVp9Z>

szavazásokban jelentős hagyománnyal rendelkező Kalifornia választási eljárási jogszabálya az aláírásgyűjtés helyére nézve egyetlen tilalmat tartalmaz: nem gyűjthető aláírás választás vagy szavazás idején a szavazókortól számított 100 láb távolságra.<sup>10</sup> Az iniciatívákat elindító szervezetek egyébként általában részletes útmutatóval látják el az aláírásgyűjtőket, felhívva figyelmüket a kötelességekre és tilalmakra is. Ezen útmutatók célja nemcsak a törvényesség biztosítása, hanem az aláírásgyűjtés eredményességének elősegítése is. A tagállami menekültügyi törvény ellen indított 2018-as „Oregon Ballot Measure 105” kezdeményezéshez kapcsolódó útmutatóban például arról tájékoztatták az aláírásgyűjtőket, hogy közterületen és közintézményekben gyűjthetnek aláírást, ha a forgalmat nem akadályozzák. (Magánterületen csak a tulajdonos engedélyével.) Kifejezetten ajánlották az aláírásgyűjtésre az olyan nagy forgalmú területeket, ahol óránként 30–60 aláírást lehet összegyűjteni, mint például a közlekedési hatóság ügyfélszolgálatában, a könyvtárakban stb.<sup>11</sup>

Az, hogy a példákban a törvényhozás épülete sem kifejezetten megengedett, sem kifejezetten tiltott helyszínként nem szerepel, vélhetően nem szabályozási hiányosság, hanem abból az egyszerű tényből fakad, hogy az aláírásgyűjtés szempontjából nem kecsgetet sok sikerrel, ezért nem is nagyon megy oda ilyen célból senki.

### 3. INDÍTVÁNY

2012. március 26-án Mesterházy Attila, a Magyar Szocialista Párt (MSZP) elnöke, valamint Ujhelyi István, az Országgyűlés MSZP-s alelnöke, Jávor Benedek, az LMP frakcióvezetője társaságában aláírta a parlament épületében a sajtó előtt az LMP által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívét. Másnap egy magánszemély beadványozó kifogást nyújtott be az OVB-hez, melyben kifejtette, hogy az említett cselekménnyel az LMP megsértette a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (rég. Ve.) 48. § (2) bekezdés a) pontjába foglalt, a régi Ve. 118. § (2) bekezdése értelmében a választási ajánlószerelvénnyel együtt a népszavazási kezdeményezésekhez szükséges támogató aláírásokra is kiterjedő tilalmat, mely szerint nem gyűjthető aláírás munkahelyen munkaidőben vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettség teljesítése közben.

Az OVB 2012. március 29-én kelt 42/2012. OVB határozatában a jogsértést megállapította, s kimondta, hogy a cselekmény a régi Ve. 48. § (2) bekezdés d) pontját is sértette, mely szerint állami és helyi önkormányzati szervek hivatali helyiségében sem gyűjthető aláírás, egyúttal eltiltotta az LMP-t a további jogszabálysértéstől. Az OVB az állami szerv hivatali helyiségében való aláírásgyűjtést adott-

<sup>10</sup> California Elections Code, Division 18, Chapter 4, Article 7, Section 18370(a).

<sup>11</sup> Best tips and locations for collecting initiative petition signatures, <https://bit.ly/2RAy3DX>



nak vette, a munkahely értelmezésénél pedig a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény által adott definíciót vette alapul, azzal, hogy a régi Ve.-ben foglalt tilalom nem vonatkozik a jelölő (alírásgyűjtő) szervezetek által fenntartott, működtetett munkahelyekre.

A határozat ellen egy magánszemély, valamint az LMP is kérelmet nyújtott be bírósági felülvizsgálat iránt. A Kúria mindkét felülvizsgálati kérelmet elutasította. Kimondta egyrészt, hogy bár sajtótájékoztató munkahelyen való tartása nem kötelező feladat a képviselők számára, de ettől még munkatevékenységnek tekintendő. Másrészt utalt arra, hogy az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésében az Országgyűlés tevékenységeként felsorolt tevékenységek egyúttal a képviselők munkáját is jelentik, melyek végzésének helyszíne a parlament épülete. Így a parlament épülete – ideértve annak folyosóját is – a parlamenti képviselők munkahelyének is tekintendő, mely egyúttal állami szerv is. Az Alaptörvény 28. cikkében írt előírás értelmező szabály, amely azonban nem hozható fel a tételes jog egyértelmű előírásával szemben. Ennek megfelelően a Kúria az OVB felülvizsgálati kérelmekkel támadott határozatát helybenhagyta.<sup>12</sup>

Az LMP 2012. május végén alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melyben kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az – a párt véleménynyilvánítási szabadságának és népszavazáshoz való jogának megsértése miatt – semmisítse meg a Kúria és az OVB végzéseit, vagy – ennek hiányában, másodlagosan – semmisítse meg a régi Ve. említett aláírásgyűjtési tilalmakat megállapító 48. § (2) bekezdés a) és d) pontjait, mivel azok sértik az Alaptörvény népszavazáshoz való jogról szóló rendelkezését, a XXIII. cikk (7) bekezdését. Érvelésében előadta, hogy a népszavazáshoz való jognak része az aláírásgyűjtés joga is, a véleménynyilvánítás szabadsága pedig szélessen értelmezendő: kiterjed a sajtó számára rendezett aláírásgyűjtési cselekményre is. Álláspontja szerint mindkét alapjognak alanya lehet politikai párt is. A régi Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontjában meghatározott aláírásgyűjtési tilalmak értelmezésénél figyelemmel kell lenni az említett alapjogok korlátozásának alkotmányos céljára, szükségességére és arányosságára, azonban a Kúria mindkét tilalmat abszolút módon értelmezte. Ezzel szemben tekintetbe kellett volna venni, hogy a konkrét esetben az aláírásgyűjtés helyszíne – az a parlamenti helyiség, ahol az országgyűlési képviselők a sajtó képviselőivel találkozni szoktak – nem hordozta magában a választópolgárok illetéktelen befolyásolásának veszélyét. Nem is tekinthető olyan valódi hivatali helyiségnek, ahol az Országgyűlés feladat- és hatáskörét gyakorolja. Az LMP képviselőjének tevékenysége, az aláírások elfogadása és a sajtótájékoztató az adott helyzetben egybefonódott, s így egyúttal a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alatt is állt. Egyébként sem beszélhetünk valódi aláírásgyűjtési tevékenységről, hiszen az aláírás az érintettek által előre megtervezett és az újságírók számára megrendezett aktus volt.

<sup>12</sup> Kvk.III.37/229/2012/2. számú végzés; Kvk.III.37/230/2012.2. számú végzés.

## 4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

Az AB a parlamenti aláírásgyűjtésről szóló határozata rendelkező részében megállapította, hogy a Kúria Kvk.III.37.230/2012/2. számú végzése, valamint az OVB 42/2012. számú, a Kúria végzésével jóváhagyott határozata alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisítette.

A határozat jelentősége nemcsak abban áll, hogy tisztázza: az Országgyűlés épülete mint a népképviselőlet színhelye és a politikai akaratképzés helyszíne, a népszavazási aláírásgyűjtés szempontjából nem tekinthető munkahelynek vagy állami hivatali helynek. Legalább ennyire fontos annak a régebbi keletű gyakorlatnak a megerősítése, amely szerint a népszavazáson való részvétel jogának része a kezdeményezéshez szükséges aláírások gyűjtéséhez való jog, valamint annak az újabb megközelítésnek az ismételt alkalmazása, amely a pártokat mint a választók szervezeteit e jog alanyának tekinti. A gondolatmenet az alábbi elemekből tevődik össze.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az AB gyakorlata szerint a népszavazáson való részvételre vonatkozó jog a választók számára alanyi jogon biztosítja az országos népszavazás kezdeményezését, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre vonatkozó jogot [Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés].**

Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó”. A „népszavazás alkotmányos joga” a népfelség elvén alapul, a népszavazás intézménye pedig magában foglalja a népszavazás kezdeményezését, támogatását (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését) és magát a szavazási eljárást is (Indokolás [26]). Ezen összetevőket már az 52/1997. (X. 14.) AB határozat a népszavazáshoz való alanyi jog részeként határozta meg, s hasonló álláspontra helyezkedett az Alaptörvény hatályba lépése után az aláírásgyűjtés díjazásával kapcsolatos határozat is (Indokolás [28]).

### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az AB gyakorlata szerint az országos népszavazáson való részvételre irányuló jog részeként az aláírásgyűjtéshez való jog megilleti a választók szervezeteit, így különösen a pártokat, a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában betöltött szerepükre tekintettel [Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdés, XXIII. cikk (7) bekezdés].**

Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint „[a] törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak”. A népszavazáshoz való jognak az aláírásgyűjtés szempontjából nemcsak az egyes választók, hanem a választók szervezetei, különösen a pártok is alanyai lehetnek, hiszen ezek az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése értelmében „közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában”. Ezen alkotmányos feladatuk különösképpen is megnyilvánulhat a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin keresztül (Indokolás [27]). Az AB ezt az érvet már az aláírásgyűjtés díjazásával kapcsolatos határozatban is megfogalmazta (Indokolás [30]).

### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az Országgyűlés épülete a népképviselőt székelye, a politikai akaratképzés helyszíne, ezért a parlament épületét, különösen annak a népképviselőt működését szolgáló helyiségeit a képviselői aláírásgyűjtés vonatkozásában nem lehet munkahelyként, sem pedig állami szerv hivatali helyiségeként kezelni [Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés, XXIII. cikk (7) bekezdés].**

Az országgyűlési képviselők jogviszonya (a szó munkajogi értelmében) nem munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló jogviszony, hanem az Alaptörvényen alapuló, a közjog által létrehozott jogviszony, melynek lényeges tartalma a közhatalom gyakorlásában, a politikai akaratképzésben való részvétel. A parlamenti képviselők az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdése értelmében képviselői tevékenységük során nem utasíthatók, így nem is állnak egymással olyan függelmi viszonyban, amely azzal a veszéllyel fenyegetne, hogy illetéktelen „munkahelyi” befolyásolásnak lennének kitéve a választójog, a népszavazáshoz való jog gyakorlása kapcsán.

A parlament épülete, különösen annak a népképviselőt működését szolgáló helyiségei fő funkciójukat tekintve a politikai akaratképzés és hatalomgyakorlás helyszínei, nem munkahelyek (Indokolás [34]).

A fentiek alapján az AB megállapította, hogy a parlament épületének népképviselői működést szolgáló helyiségei, különösen a pártok sajtótájékoztatói számára rendszeresített helyiségei nem tekinthetők a régi Ve. 48. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt tilalom alá tartozó munkahelynek, a képviselői tevékenység pedig munkavégzésnek. Az említett parlamenti helyiségek nem minősülnek a d) pontban az aláírásgyűjtés szempontjából tiltott hivatali helyiségnek sem. A választások tisztasága megóvásának elve [régii Ve. 3. § (1) bekezdés a) pont] sem indokolja, hogy ezeket a helyiségeket a tilalmak alá soroljuk.

Az OVB és a Kúria alaptörvény-ellenesen értelmezte a régi Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontját, ami a népszavazáshoz való jog sérelmét jelentette, ezért a kifogásolt határozatokat az AB megsemmisítette.

A gondolatmenet 4.1. és 4.2. pontokban említett elemei korábbi AB-határozatokban is szerepelnek, a többi új megfontolásnak tekinthető. A parlament épületének funkciójával kapcsolatos érv talán kiegészítendő azzal, hogy a politikai akaratképzés helyszíne esetében nem beszélhetünk olyan állami hivatali helyiségről, amelytől okkal várható el, hogy pártfüggetlen, „politikamentes” legyen. Ezt az AB részletesen nem fejti ki, de az alkotmányjogi panaszban ez az érv szerepel, s a következtetés (a népképviselő épülete nem esik aláírásgyűjtési tilalom alá) ebben a kontextusban válik teljesen érthetővé.

Mindezek után a *ratio decidendi* röviden így foglalható össze: a népszavazáshoz való alkotmányos jognak részjogosítványa a népszavazási aláírásgyűjtéshez való jog is, amelynek alanyai – a választópolgárok mellett – a nép akaratának kialakításában közreműködő pártok is. Az országgyűlési képviselők közjogi jogviszonya nem munkaviszony, a parlament épületének népképviselői működését szolgáló helyiségei, különösen a pártok sajtótájékoztatói számára rendszeresített helyiségek pedig nem minősülnek olyan munkahelynek vagy állami hivatali helyiségnek, amelyek esetében a törvényben meghatározott aláírásgyűjtési tilalom – a népszavazási eljárás tisztasága (a munkahelyi befolyásmentesség és a hivatali pártsemlegesség) érdekében – alkotmányosan indokolható korlátozás lenne. E tilalom alkalmazása tehát sértette az indítványozó pártnak az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt népszavazáshoz, illetve annak részeként a népszavazási aláírásgyűjtéshez való jogát.

Mivel az AB megállapította a népszavazáshoz való jog sérelmét és ennek alapján a Kúria és az OVB határozatainak alaptörvény-ellenességét, az alkotmányjogi panaszban felhozott másik alapjog, a véleménynyilvánítás szabadsága megsértésének vizsgálatába nem bocsátkozott.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

Az ügy megítélésében az AB erősen megosztott volt. A Stumpf István által előadó alkotmánybíróként jegyzett határozathoz a tizenöt alkotmánybíró közül hét – Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Lenkovics Barnabás, Pokol Béla, Salamon László, Balsai István és Szívós Mária – különvéleményt fűzött. A határozatra a jogtudományi irodalom is hamar felfigyelt.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásokban azon első esetek egyikeként említi, amelyekben az AB nemcsak befogadta az indítványt, de végül a bírói döntést megsemmisítő határozatot is hozott: Tóth J. Zoltán: „A »valódi« alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Jogtudományi Közlöny* 2014/5. 235–236. Ugyancsak az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos kezdeti alkotmánybírói gyakorlat elemzése kapcsán említi a határozatot: CHRONOWSKI Nóra: „Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem” *Fundamentum* 2014/1–2. 93. A népszavazáshoz való jog részjogosítványai elhatárolásának, valamint a pártok népszavazási eljárásbeli jogállásának kritikai értelmezésével összefüggésben – az aláírásgyűjtés díjazásával kapcsolatos határozattal együtt – említi: TÉGLÁSI András: „A nép-

## 5.1. A NÉPSZAVAZÁSI JOG RÉSZJOGOSÍTVÁNYAI

Az AB választópolgári kezdeményezés alapján kötelező népszavazás esetén az annak alapját képező alkotmányos jog részének tekintette a kezdeményezés sikerre viteléhez szükséges eljárási jogosultságokat is.

Ellenérvként megfogalmazódott, hogy az Alaptörvény nem szól az aláírásgyűtéstről, az valójában a népszavazási eljárási szabályozás része, „alapjogi tartalom és összefüggés nélkül”.<sup>14</sup> Alapjogi vonatkozása az aláírásgyűjtésnek csak olyan szélsőséges esetekben lenne elképzelhető, ha például irreálisan magasan határozná meg a törvény a szükséges aláírások számát, ellehetetlenítve a népszavazást.

Hasonló szakirodalmi álláspont szerint egyes külföldi államokban, így Németországban és Ausztriában dogmatikailag különválasztják a népszavazáson való részvétel jogát a népszavazás kikényszerítéséhez való jogot. Előbbi alkotmányos alapjog, míg utóbbi a „népszavazás elrendeléséhez való jogként” vagy „a népszavazás végigvitelének jogaként” pusztán törvényben biztosított jog.<sup>15</sup>

Ezen ellenérvvel szemben felhozható, hogy a két említett államban nem létezik szövetségi szintű, választópolgári kezdeményezésű kötelező népszavazás. Ausztriában a Szövetségi Alkotmánytörvény 41. cikkében említett „Volksbegehren” valójában csak napirendinitiatíva: 100 ezer választójogosult támogatása esetén a Nationalrat köteles megtárgyalni a kezdeményezést, de népszavazást nem kötelező tartani róla. A 43. cikkben említett „Volksabstimmung” nem választópolgári kezdeményezésű népszavazás, hanem a Nationalrat döntése vagy a képviselők többségének követelése alapján a szövetségi elnök által elrendelt népszavazás. A 49b. cikkben szabályozott „Volksbefragung” ugyancsak „felülről”, a Nationalrat által

szavazáshoz való jog mint alapjog” *Acta Humana* 2014/2. 91–103. A párt által előterjesztett panasz befogadhatóságára vonatkozó következtetéssel egyetértve utal rá: CSINK Lóránt: „A Kúria jogegységi határozata a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos népszavazásról” *Jogesetek Magyarzata* 2014/3. 41–42. Németül ismerteteli: HERBERT KÜPPER: „Aus Justiz und Rechtsprechung in Osteuropa: Ungarn” *Osteuropa Recht* 2014/2. 259. A pártokat a népszavazási jog alanyaként felfogó álláspontot egyetértőleg hivatkozva, valamint a parlament épületét nem munkahelynek tekintő értelmezést ismertetve utal rá: NASZLADI Georgina: *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében. Doktori értekezés* (Pécs: Pécsi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2016) 60., 194–195. Ismerteteli: KARSAI Dániel – MIHÁLY Eszter: „Elefántsírató – a sikeres alkotmányjogi panaszok utóélete” *MTA Law Working Papers* 2017/21. 18–19. A párt mint a népszavazáshoz való jog alanya kapcsán megfogalmazott, valamint a parlament épületét munkahelynek nem minősítő alkotmánybíróági álláspontot bemutatva hivatkozik rá: KUKORELLI István – MILÁNKOVICH András – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Népszavazási jogorvoslatok – a modellváltás tapasztalatai” *MTA Law Working Papers* 2018/15. 17. A határozat elvi tételét kiemelve hivatkozta: SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix: „Az alkotmánybíróági döntések rendesbíróági végrehajtása: normatív eljárások – tényleges gyakorlat” *MTA Law Working Papers* 2018/6. 16–17. A szervezetek alapjogi jogalanyiségének kérdéseit elemezve hivatkozik rá: GRANYÁK Lívია: „Vannak-e alapjogaik a szervezeteknek?” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok* (Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar 2018) 93.

<sup>14</sup> Szívós Mária alkotmánybírói különvéleménye, Indokolás [97].

<sup>15</sup> A szerző példaként az osztrák és a német Szövetségi Alkotmánybíróóság egy-egy határozatára hivatkozik, melyekben a „népszavazás elrendeléséhez való jogot”, illetve „a népszavazás végigvitelének jogát” nem tekintették a testületek alkotmányos jognak. TÉGLÁSI (13. l.) 92–93.

elrendelt konzultatív népszavazás. Németországban az Alaptörvény 29. cikkében említett „Volksbegehren” kizárólag a szövetségi terület újrafelosztására (lényegében tartományok szétválására vagy egyesítésére) irányulhat, s a kérdésben tartott „Volksentscheid” esetében csak az érintett területek választópolgárai rendelkeznek szavazati joggal.

Ahol a választópolgári kezdeményezésre kötelezően (de legalább mérlegelés alapján) megtartandó népszavazás intézménye nem szerepel az alkotmányban, ott a kezdeményezés, az aláírás és az aláírásgyűjtés alapjokként való védelme valóban kevésbé indokolható. Ahol azonban a választópolgárok kezdeményezése kötelezően népszavazáshoz vezethet, ott érthető módon maga a kezdeményezés és a népszavazás kikényszerítéséhez választópolgári részről szükséges eljárási cselekmények is okkal válnak alapvető jogként védetté. A Svájci Államszövetség Alkotmánya ennek megfelelően az alapvető jogok sorában védi általánosságban a politikai jogokat (34. cikk), s külön ezek között a Nationalrat választásán és a szövetségi népszavazásokon való részvétel joga mellett azt a jogot is, hogy a választójogosultak szövetségi ügyekben népi iniciatívákat és referendumokat kezdeményezzenek vagy írjanak alá (136. cikk 2. bekezdés).<sup>16</sup> Az USA közvetlen demokratikus eljárásokban élen járó tagállamaiban, mint például Oregon és Kalifornia, az alkotmány a nép, illetve a választók jogaként (hatáskörként) biztosítja az iniciatíva jogát, melynek révén törvényeket és alkotmánymódosításokat javasolhatnak, valamint ilyen javaslatokat elfogadhatnak vagy elutasíthatnak. Itt is elválik tehát a megfogalmazásban a javaslatétel (amely a gyakorlatban támogató aláírással történik) és maga a szavazás.<sup>17</sup>

Az alapvető dogmatikai különbség tehát a választópolgári kezdeményezésű és a „felülről”, állami szervek által kezdeményezett népszavazás között áll fenn. Magyarország Alaptörvénye – szemben a német és az osztrák alkotmányokkal – ismeri a választópolgári kezdeményezésű kötelező népszavazás intézményét. Ennek lényege éppen az, hogy a kezdeményezés „alulról” jön és a népszavazás kikényszeríthető. Ha a népszavazási eljárás végigviteléhez a választópolgárok részéről szükséges eljárási cselekmények (például a kezdeményezés hitelesítésre történő benyújtása, az aláírásgyűjtés, az aláírás) kívül esnek az alkotmányos védelem körén, akkor a népszavazáson való részvétel joga könnyen lesz olyan kiüresített tartalmú *nudum ius*, amellyel élni aligha lehet, mivel a kezdeményezés nem jut el a népszavazásig. A kezdeményezés ellehetetlenítésére bevethető adminisztratív akadályok köre ugyanis széles. Nemcsak az irreálisan magas aláírási küszöbre

<sup>16</sup> „Sie [a választójogosult svájciak – K. L.] können an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen.”

<sup>17</sup> „The people reserve to themselves the initiative power, which is to propose laws and amendments to the Constitution and enact or reject them at an election independently of the Legislative Assembly.” [Oregon Constitution, Art. IV, Sec. 1, (2)(a)]. „The initiative is the power of the electors to propose statutes and amendments to the Constitution and to adopt or reject them.” [California Constitution, Art. 2, Sec. 8 (a)].



vagy a túlságosan rövid aláírásgyűjtési határidőre gondolhatunk (amely kritériumokat egyébként Magyarországon maga az Alaptörvény rögzíti), hanem számos egyéb feltételre, mint például földrajzi aláírási kvórumok meghatározására, az aláírásgyűjtésre igénybe vehető helyek indokolatlan szűkítésére, az aláírásgyűjtő ívek kötelező adattartalmának túlzott bővítésére és a hiányok szankcionálására, vagy éppen észszerűtlenül magas illeték kirovására a hitelesítési eljárásban. Ha ilyen feltételek a törvényi szinten jelennek meg, ugyan mi alapján lesz védhető a választópolgár népszavazáshoz fűződő alkotmányos joga, ha ez utóbbi alatt pusztán a népszavazáson való részvétel jogát értjük?

## 5.2. A PÁRTOK MINT A NÉPSZAVAZÁSHOZ VALÓ JOG ALANYAI

A többségi határozat a párt jogalanyiságának alátámasztására egyrészt az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdését hozza föl, amely a természetes személyeken kívüli jogalanyokra is kiterjeszti azon alapvető jogokat, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Másrészt hivatkozik a VIII. cikk (3) bekezdésére, mely szerint a pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. Ezek alapján állapítja meg, hogy az aláírásgyűjtéshez való jog szempontjából a pártok is alanyai lehetnek a népszavazáshoz való alapjognak.

A különvéleményekben ezzel szemben kivétel nélkül szereplő érv, hogy az alkotmányjogi panasz be sem lett volna fogadható, mivel párt nem lehet a népszavazáshoz való alapjog alanya. Az egyik legrészletesebb különvélemény az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésének alkalmazhatósága szempontjából azt a kérdést tartja alapvetőnek, hogy „a meghivatkozott alapvető jog »természeténél fogva« az egyes emberen túl szervezetre is vonatkozhat-e”. A népszavazáshoz való jog kapcsán arra a következtetésre jut, hogy mivel népszavazáson a választójoggal rendelkező állampolgárok vehetnek részt, ez „természeténél fogva” kizárja, hogy ezen alapjognak szervezetek is alanyai lehessenek.<sup>18</sup> Ezt követően áttekinti az Alaptörvény által biztosított alapvető jogokat, mindegyiknél mérlegelve, hogy azok szervezetre való kiterjesztése indokolható-e.

A szakirodalomban is fellelhető hasonlóan negatív álláspont, amely az aláírásgyűjtés díjazásával kapcsolatos AB határozatot elemezve annak azt az érvét teszi kritika tárgyává, mely szerint a pártok alkotmányos feladata, „hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amely kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenekelőtt országos népszavazáson keresztül történhet”. Ezt a megfogalmazást szó szerint tartalmazza a parlamenti népszavazási aláírásgyűjtésről szóló határozat indokolása is. A szakirodalmi kritika itt is a német Alaptörvényre és a német szövetségi alkotmánybírószági gyakorlatra utal, melyben tetten érhető a különbségtétel a nép politikai akaratának

<sup>18</sup> Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [53], [78].



kialakítása és a nép választások és (nép)szavazások során történő államhatalomgyakorlása között. Előbbiben természetesen közreműködnek a pártok, mint a közvélemény formálói, szócsövei és az egyén és az állam közötti közvetítők, utóbbiban, a nép általi hatalomgyakorlásban azonban nem. Ezzel összefüggésben felmerülnek továbbá olyan magyar alkotmánybírói<sup>19</sup> és szakirodalmi álláspontok is, amelyek a pártoknak a népakarat alakításában betöltött szerepe kapcsán elsősorban a népképviseléssel összefüggő tevékenységet domborítják ki, illetve azt hangsúlyozzák, hogy pártok a népképviselőten keresztül alakíthatják állami döntéssé a nép akaratát. Mindebből pedig az a következtetés adódik, hogy „a politikai akarat kialakításának eszköze tehát nem a népszavazás, az már az állami akarat kialakításának eszköze, amelyet a pártok – lévén, hogy közvetlenül közhatalmat nem gyakorolhatnak – népszavazás útján nem gyakorolhatnak”. Vagyis téves az az alkotmánybírói konklúzió, mely szerint a pártoknak a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködése „kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenekelőtt országos népszavazáson keresztül történhet”.<sup>20</sup>

Az említett kritikai érvelések mögött, úgy vélem, burkoltan meghúzódik az az álláspont, amely szerint a népszavazás kapcsán hatalomgyakorlásnak csak a döntést hozó népszavazás maga tekinthető, s a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog is csak erre korlátozódik. Az egyik különvélemény kifejezetten utal is arra, hogy nem ért egyet „a népszavazáson való részvételt biztosító” alapjognak a népszavazást megelőző aláírásgyűjtésre történő kiterjesztésével.<sup>21</sup> A választópolgári kezdeményezésű népszavazás esetében azonban a hatalomgyakorlás – legalábbis szociológiai értelemben – nem pusztán egy pontszerű aktus, amikor a döntést meghozzák. A hatalomgyakorlás egy folyamat, amely magába foglalja a kezdeményezés megfogalmazását és hitelesíttetését, majd az aláírásgyűjtést, továbbá sikeres aláírásgyűjtés révén a népszavazás kikényszerítését, végső soron pedig a népszavazást magát. Az ilyen „alulról” jövő kezdeményezés nem csupán a döntés hatalmáról szól, hanem a kérdés hatalmáról is. Aki oly módon képes kérdezni a néptől, hogy arra a nép még a népképviselőre nézve is kötelező döntéssel válaszolhat, az bizony hatalommal rendelkezik. Befolyást gyakorol a közéletet foglalkoztató témák körére („tematizálja a közvéleményt”), reakcióra készíti a politikai erőket. Már pusztán a kezdeményezés hitelesítésre történő benyújtásával mozgásba hozza az állami gépezetet, amely – ha a kezdeményezés megfelel a törvényszabta feltételeknek – köteles tartózkodni a folyamatot megghiúsító magatartástól. Az egyszer útjára bocsátott kezdeményezés még akkor is hatást válthat ki, ha a népszavazáson a választópolgárok nem hagyják jóvá, vagy akár nem is jut el a folyamat a népszavazásig. A népképviselő nem egy esetben maga megy a kezdeményezés elé és tesz eleget az abban megfogalmazott követelésnek, anélkül, hogy bevárná a népszavazást, épp azért, hogy a népszavazást elkerülje.

<sup>19</sup> 53/1996. (XI. 22.) AB határozat.

<sup>20</sup> TÉGLÁSI (13. l.) 103.

<sup>21</sup> Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [96].

De vajon ki az, aki ilyenkor a kezdeményezés hatalmát gyakorolja? Az a legalább húsz, de legfeljebb harminc választópolgár, akinek támogatásával Magyarországon be lehet nyújtani az aláírásgyűjtő ívet hitelesítésre? Formailag igen. A dolog lényegét tekintve ugyanakkor aligha lehet kétséges, hogy valódi esélye a népszavazási eljárás végigvitelére csak jól szervezett társadalmi közösségnek lehet, mint amilyenek a pártok vagy esetleg egyéb, nem párt jogállású egyesületek. Magyarországon az eddig megvalósult hét országos népszavazáson a választópolgárok elé bocsátott tizenhárom kérdés közül egyedül egy mögött, a külföldön élő magyarok kedvezményes honosításáról szóló népszavazás mögött állt nem pártnak minősülő civil szervezet (a Magyarok Világszövetsége). Kilenc kérdésről pártok kezdeményeztek népszavazást, kettőről a Kormány, egyről pedig, az EU-csatlakozásról szóló esetében, az Alkotmány alapján volt kötelező népszavazást tartani. Az „alulról” jövő kezdeményezéseket tehát a megvalósult népszavazások körében pártok uralták. Ez aligha meglepő. Négy hónap, illetve 120 nap alatt 200 ezer aláírást összegyűjteni magánszemélyként megjelenő egyéni aktivista aligha képes, de még egy átlagos egyesület sem. Ehhez jelentősebb, nagyobb létszámú, jól szervezett, fegyelmezett kollektíva kell. Svájcban a demokratikus politikai részvételi jogokat – szűk értelemben, de összefoglalón – „Volksrecht”-nek is nevezik, „népjogok” alatt érteve a szavazásra jogosultak konkrét közrehatási és döntési jogait („Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte”) az államban. Bár e „népjogok” minden egyes szavazásra jogosultat megilletnek, általánosságban csak más szavazásra jogosultakkal való együttműködésben lehet élni velük. Vagyis kollektív karakterük van. S közülük azoknál, amelyeknél aláírásgyűjtéssel lehet a népszavazást kikényszeríteni (mint a fakultatív referendumnál és a népi iniciatívánál), a Szövetségi Bíróság gyakorlata szerint nemcsak a szavazati jog zavartalan gyakorlása, hanem az aláírásgyűjtés és a hivatali iratokba való betekintés is alapjogi védeltséget élvez, az iratbetekintésnél feltéve, hogy az valamely kezdeményezés előkészítéséhez szükséges.<sup>22</sup>

A népszavazáshoz való alkotmányos alapjognak ez a kollektív felfogása korábban nem jelent meg kellő súllyal az alkotmánybírói gyakorlatban. Holott e jog gyakorlása a valóságban kollektív módon válhat csak értelmessé. Mondhatni: a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog valójában „természeténél fogva” nem csak az egyes emberre vonatkozhat, hanem arra a szervezett közösségre, amely nélkül nincs eredményes népszavazási eljárás. Teljesen természetes tehát, hogy e szervezett közösségek között a pártok előkelő helyen szerepelnek, amelyek „közreműködnek a nép akarátának kialakításában és kinyilvánításában”, vagyis sokoldalú módon formálják a népet alkotó egyének véleményét, szervezik összehangolt cselekvésüket, s mozgósítják őket a népszavazáson való részvételre. Az aláírásgyűjtés díjazásával kapcsolatos és a parlamenti népszavazási aláírásgyűjtésről szóló határozatok lényegében meghajolnak e társadalmi valóság előtt, az Alaptörvény I. cikk

<sup>22</sup> Lásd pl. Yvo HANGARTNER – Andreas KLEY: *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Zürich: Schulthess 2000) 127–129.

(4) bekezdéséből és a VIII. cikk (3) bekezdéséből levezetve a pártok jogalanyiságát a népszavazáshoz való alkotmányos alapjognak az aláírásgyűjtésre vonatkozó részjogositványa tekintetében. A pártok alapjogi jogalanyiségének elfogadása valójában nem elsősorban a néptől elkülönült jogi személy jogainak kiterjesztését jelenti, hanem a választópolgárok egy szervezett közösségének jogvédelmét teheti hatékonyabbá, azért, hogy a kollektív karakterű népszavazási jog mint népjog valóban érvényesüljön.

### 5.3. AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK JOGVISZONYA NEM MUNKAVISZONY

Az országgyűlési képviselők jogviszonyának kérdése azért vált relevánssá, mert a régi Ve. 48. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt egyik aláírásgyűjtési korlátozás második fordulata megtiltotta a „munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettség teljesítése közben” történő aláírásgyűjtést. A többségi határozat azon állítását, mely szerint a parlamenti képviselők jogviszonya az Alaptörvényen alapuló, a közjog által létrehozott jogviszony, s hogy annak tartalma elsősorban a közhatalom gyakorlásában és a politikai akaratképzésben való közreműködés, a határozathoz fűzött különvélemények nem vitatták. Hozzátehetjük, hogy e sajátos jogviszony megnevezésére az Alaptörvény és a törvény is a „megbízás” szót használja,<sup>23</sup> ami kifejezi a polgári jogi értelemben vett „megbízás”-tól való eltérését is. A képviselőnek mandátuma van, de nem magánjogi, hanem közjogi mandátuma. E mandátum szabadsága és egyenlősége a képviselői jogállás karakterét leginkább meghatározó alapelvek.<sup>24</sup> Az aláírásgyűjtési korlátozás mögött meghúzódó célt, hogy tudniillik a konkrét munkahelyen kívül végzett munka esetén is kizárható legyen az az illetéktelen befolyásolás, amelynek lehetősége a munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban benne rejlik, a képviselői mandátum szabad jellege önmagában meglehetősen szűk körre szorítja. Még felmerülhet szempontként, hogy az említett korlátozás a munkavégzés közbeni szükségtelen zavarást is ki kívánta zárni. Az azonban, hogy a képviselő tevékenysége során jellemzően a politika porondján mozog és közreműködik „a politikai akaratképzésben”, kérdésessé teszi, hogy a népszavazási aláírásgyűjtés az ő esetében szükségtelen zavarásnak minősülhet.

Ehhez kapcsolódik az a megállapítás is, hogy a parlament épületének népképviseleti működését szolgáló helyiségei nem tekinthetők munkahelynek (sem pedig állami szerv hivatali helyiségének). A többségi határozat e tekintetben egész pon-

<sup>23</sup> Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdés; az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 96. § (2) bekezdés.

<sup>24</sup> ERDŐS Csaba: „Parlamenti képviselő” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) [6] <https://bit.ly/34cSxVS> (2019).

tosan így fogalmaz: „Az Országgyűlés épülete [...] [f]ő funkciója szerint tehát a képviseleti formában történő hatalomgyakorlásnak, a politikai akaratképzésnek a helyszíne. A Parlament épületét, különösen annak a népképviselet működését szolgáló helyiségeit, egyebek mellett a pártok sajtótájékoztatói számára rendszeresített helyiségét ezért a képviselői aláírásgyűjtés vonatkozásában nem lehet munkahelyként, sem pedig állami hivatali helyiségként kezelni, ha a képviselők a külön sajtótájékoztatóra fenntartott teremben és ennek részeként írták alá a népszavazási kezdeményezést.”

A határozatnak ezt a megállapítását hat különvélemény vitatta, mondván, hogy a parlament épülete munkahely. Az ellenérvek között szerepelt, hogy az országgyűlési képviselőkön kívül az Országgyűlés Hivatalának állományába tartozó személyek ott munkavégzési kötelességüket teljesítik, a parlament épülete pedig hivatali helyiség.<sup>25</sup> Említést nyert továbbá, hogy a hivatali alkalmazottaktól a törvény a legszigorúbb pártsemlegességet várja el, s az ő védelmüknek fontos biztosítéka volt a régi Ve. 48. § (2) bekezdésében foglalt szabályozás.<sup>26</sup> Hivatkoztak továbbá az OVB 1/2010. (II. 25.) számú állásfoglalásában található jogértelmezésére, mely szerint a jelölő szervezet (párt) saját maga által fenntartott munkahelyén kívül minden más munkahely a tilalom alá esik.<sup>27</sup>

A határozatban alkalmazott megközelítés lényege, hogy a munkahely (és az állami hivatali helyiség) fogalmához a jogszabályi aláírásgyűjtési tilalom teleologikus értelmezésén<sup>28</sup> keresztül közelít. A munkahelyekre vonatkozó aláírásgyűjtési tilalom célja a szükségtelen munka közbeni zavarás kizárásán túl az, hogy a munkahelyek ne váljanak választási (népszavazási) kampány színhelyévé. A munkavállalók ne legyenek kénytelenek munkahelyi vezetőjük vagy kollégáik szeme előtt színt vallani arról, hogy valamely jelöltet vagy népszavazási kezdeményezést támogatnak-e vagy sem, mert akkor esetleg konfliktust kell vállalniuk, hátránynak lehetnek kitéve, s mindez akár saját meggyőződésük ellenére való aláíráshoz (vagy aláírás-megtagadásához) is vezethet. Magyarán tényleg szabadon dönthessenek egy jelölt vagy egy népszavazási kezdeményezés támogatásáról.

Ami a hivatali helyiség kizárását illeti, ez kétségkívül az ott tevékenykedő hivatalnokokba vetett közbizalmat is védeni hivatott. Ne fordulhasson elő, hogy a hivatali feladatellátásuk során az állam (vagy az önkormányzat) – és nem egy párt vagy egyéb, részérdeket képviselő szervezet – részéről eljáró alkalmazottak és tisztviselők olyan helyzetbe kerülnek, amikor a laikus (civil) személyek, az ügyfelek előtt is nyilvánvalóvá válik, milyen politikai irányvonalat, esetleg pártot vagy jelöltet támogatnak. Ilyen kérdésben ne kelljen színt vallaniuk. Ebben az esetben ugyanis óhatatlanul felmerülhet az emberekben, hogy akkor esetleg az ő ügyeiket is pártosan intézik. A másik oldalon ugyanez a tilalom a hivatalban tartózkodó civil szemé-

<sup>25</sup> Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [48].

<sup>26</sup> Salamon László alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [92].

<sup>27</sup> Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [102].

<sup>28</sup> Tóth J. (13. lj.) 235.

lyeket is védi: ha őket kéri támogató aláírás megadására, tarthatnak attól, hogy ha politikai hozzáállásuk nyilvánvalóvá válik az ott dolgozó, közhatalmat gyakorló tisztviselők számára, akkor ez esetleg hatással lesz ügyes-bajos dolgaik intézésére.

A határozat a parlament épülete esetében lényegében arra a következtetésre jut, hogy ott ezek a veszélyek nem valósak. A képviselőket nem kell félteni, mert illetéktelen befolyásolhatóságuknak gátat szab mandátumuk szabadsága. Egyébként is a politikai közélet szereplői – a hatalom gyakorlói, a politikai közvélemény és akarat formálói –, akiktől a polgárnak joga van tudni, adott kérdésben milyen álláspontot foglalnak el. Fölmerül persze a parlament hivatali személyzetének kérdése. Az ő semlegességük, szabad döntésük védelme nem indokolt? De, nyilván igen. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a határozat a parlament épületének egészét szűkítő megfogalmazást alkalmaz, mikor azt a feltételt fűzi mondanivalója lényegéhez (tudniillik a parlament épületét nem lehet munkahelynek vagy állami szerv hivatali helyiségének tekinteni), hogy „ha a képviselők a külön sajtótájékoztatóra fenntartott teremben és ennek részeként irták alá a népszavazási kezdeményezést”. Ez a szűkítés gyakorlatilag a konkrét eset nagyon is konkrét körülményeire szabja a konklúziót. Így nyitva hagyja az utat arra, hogy ha netán a politikai, közhatalmi, népképviselési tevékenységbe közvetlenül be nem kapcsolódó, a nyilvánosságtól elzárt helyiségben kerülne sor aláírásgyűjtésre, annak kapcsán eltérő következtetés legyen megfogalmazható. Ha például valamely, a közvetlen pártpolitikától mentes szervezeti egység irodájában, vagy az Országgyűlési Könyvtárban akar na valaki népszavazási aláírást gyűjteni az ott dolgozóktól vagy a könyvtár olvasóitól, akkor nagy valószínűséggel más lenne az eset megítélése.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozatnak az a része, amely elismeri a pártok érintettségének, népszavazáshoz való alapjoguk sérelmének lehetőségét bírósági határozatokkal szembeni alkotmányjogi panasz esetében, egyelőre nem gyökeresedett meg az alkotmánybírósági gyakorlatban, vagy legalábbis nem beszélhetünk kiforrott gyakorlatról. A 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés például visszautasította a párt indítványozók panaszát, de nem érintettségük hiánya miatt, hanem azért, mert az AB úgy látta, hogy a panasz valójában az egyik népszavazási tiltott tárgykör értelmezését vitatja, nem pedig a népszavazáshoz való alapjogot sértő, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet igazol. (Az AB ezzel burkoltan nyitva hagyta a népszavazáshoz való alapjog sérelmére hivatkozó, párt indítványozó által benyújtott panaszok befogadásának lehetőségét.) A 19/2016. (X. 28.) AB határozat ugyanakkor, igaz, nem párt, hanem műsorszolgáltató szervezet panaszával kapcsolatban, amely – egyebek mellett – népszavazáshoz való alapjogának megsértésére hivatkozott, e tekintetben lakonikusan leszögezte, hogy az indítványozót a népszavazáshoz való jog „jogi személy létére nem illeti meg”.

A parlament épületének a közhatalom gyakorlására szolgáló helyiségeit a népszavazási aláírásgyűjtési tilalom szempontjából munkahelynek vagy állami szerv hivatali helyiségének nem tekintő alkotmánybírószági álláspont megerősítésére vagy megváltoztatására jelen tanulmány megírásáig nem került sor. Az Országgyűlés épületében történő népszavazási aláírásgyűjtéssel összefüggő ügy a 2012-ben történt eset óta nem merült föl az igazságszolgáltatási gyakorlatban.

## 7. IRODALOM

- CSINK Lóránt: „A Kúria jogegységi határozata a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos népszavazásról” *Jogesetek Magyarázata* 2014/3. 37–42.
- ERDŐS Csaba: „Parlamentari képviselő” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) <https://bit.ly/34cSxVS> (2019).
- KUKORELLI István – MILÁNKOVICH András – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Népszavazási jogorvoslatok – a modellváltás tapasztalatai” *MTA Law Working Papers* 2018/15.
- TÉGLÁSI András: „A népszavazáshoz való jog mint alapjog” *Acta Humana* 2014/2. 91–103.





BODA-BALOGH ÉVA\*

## **7/2014. (III. 7.) AB HATÁROZAT – KÖZSZEREPLŐK BÍRÁLATÁNAK MAGÁNJOGI KÖVETKEZMÉNYEI**

**A közszereplők személyiségi jogainak indokolatlanul széleskörű védelme sérti a véleménynyilvánítás szabadságát és a sajtószabadságot.**

A határozatban az AB először foglalkozott a közszereplők bírálatának magánjogi jogkövetkezményeivel. A döntés legnagyobb jelentősége abban áll, hogy a Magyarországon a közszereplők bírálatával kapcsolatban korábban csupán a büntetőjog terén alkalmazott New York Times szabályt alapul vevő alkotmánybírói gyakorlatot kiterjesztette a polgári jogra is, pontosítva a szólás- és sajtószabadság korlátozásának kritériumait, törekedve arra, hogy a korábban ellentmondásos bírói gyakorlat számára is meghatározza az alkotmányos elvi alapokat.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A magyar Alkotmánybíróság közszereplők bírálatával kapcsolatos gyakorlata az 1990-es évekre nyúlik vissza, és az alapjogi mércék kialakítása és változása, illetve ezáltal a jogértelmezésre és a rendesbírói gyakorlatra való hatása szempontjából több fontos állomása volt.

Az AB először büntetőjogi vonatkozásban<sup>1</sup> vizsgálta a közszereplők bírálatával kapcsolatban a közszereplő emberi méltósága és abból fakadóan a jóhírneve és becsülete, illetve a közlő fél véleménynyilvánítási szabadsága és a sajtószabadság között felmerülő alapjogi problémát. A rendszerváltás után a demokratikus állami működés szempontjából kiemelt jelentősége volt annak, hogy a testület a magyar alkotmányos gyakorlat részévé tette azt az alapelvet, miszerint a közszereplők nyílt bírálata széleskörű alapjogi védelemben részesül, illetve az erre vonatkozó alap-

\* Egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219–237.

jogi mércét az alapul szolgáló amerikai és európai gyakorlat mentén kialakította. Később ezt a mércét az országgyűlési képviselők szólásszabadságára vonatkozóan a parlamenti vita széleskörű szabadságából kiindulva pontosította.<sup>2</sup>

A sajtóban közzétett értéktételek kapcsán magánjogi vonatkozásban először a válaszadás jogának alkotmányos vizsgálatát végezte el az AB 2001-ben. A szólás- és sajtószabadság gyakorlása szempontjából lényeges volt, hogy a személyiségi jogokat sértő véleményekkel szembeni válaszadás jogát intézményesítő Ptk.-módosítást hatályba lépése előtt megsemmisítette,<sup>3</sup> a közszereplők bírálatával kapcsolatban azonban a polgári jogi felelősségre vonatkozó alapjogi mérlegelést nem végezte el a testület.

Mindezek következtében komoly bizonytalanság alakult ki a magyar rendesbírósi gyakorlatban. Ennek oka az volt, hogy az AB büntetőjogi szabállyal kapcsolatban alakította ki a közszereplők magasabb tűrési kötelezettségére vonatkozó alapjogi mércét, és semmilyen módon nem utalt arra, hogy a megfogalmazott alkotmányos elvek és mércék a büntetőjog mellett más jogterületeken – így elsősorban a polgári jogban – is irányadóak-e. Bár az alkotmánybírósi döntések jellegéből erre lehetett következtetni, ennek konkrét, az AB általi kimondásának hiánya gyakorlati problémákhoz vezetett. Az AB határozat után ugyanis a büntető ügyek száma csökkent a közszereplők bírálatával kapcsolatban, a polgári jogi – így a személyiségi jogi és a sajtó-helyreigazítási – perek azonban felértékelődtek. Ennek következtében bizonytalan, és az AB döntésben meghatározott alapelvek tekintetében ellentmondásos, szigorú, a közszereplők számára magas kártérítéset megítélő bírói gyakorlat alakult ki a polgári peres eljárásokban, és a büntetőjogi ítélezés sem volt következetes.<sup>4</sup>

2011-ben Magyarországon az Országgyűlés új alkotmányt hozott létre, mely maga után vonta a jogrendszer nagy részének megújítását is, többek között új polgári törvénykönyv elfogadását. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) hatályba lépése után, a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről hatályba lépése előtt került újra a testület elé a közszereplőkkel kapcsolatos közlések szabadsága és a közéleti szereplők emberi méltósága közötti alapjogi konfliktus polgári jogi szabályozással kapcsolatban. Az Országgyűlés 2013. február 11-én fogadta el az új Ptk.-t, amely a Második könyvnek a személyiségi jogokról szóló harmadik részében – a hazai szabályozásban először – a következőképpen szabályozta a közszereplők személyiségi jogainak védelmét és korlátozhatóságát: „A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben,

<sup>2</sup> 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 490–503.

<sup>3</sup> 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484–505.

<sup>4</sup> HALMAI Gábor: „Közszereplők személyiségvédelme kontra közügyek vitathatósága” *Fundamentum* 2000/2. 17–32.; MOLNÁR Péter: *Gondolatbátorság, szólásszabadság és közbeszélgetés az Egyesült Államokban és Magyarországon* (Budapest: Új Mandátum 2002) 79–97.; HALMAI Gábor: „Beccsületvédelem és sajtószabadság” *Fundamentum* 2004/4. 81–94.; SARKADY Ildikó: „A közszereplők személyiségvédelme a bírói gyakorlatban” *Médiakutató* 2006/3. 111–122.

az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.” (2:44. § [Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme]).

Az ügy előzményeihez hozzátartozik, hogy az Országgyűlés 2013. március 25-én fogadta el az Alaptörvény negyedik módosítását, mely nagy mértékben megváltoztatta az eredeti szövegezést. Ezzel a módosítással többek között a véleménynyilvánítás szabadságának korlátaival kapcsolatos, az emberi méltóságon alapuló konkrét rendelkezések kerültek az Alaptörvénybe,<sup>5</sup> illetve az AB korábbi határozatainak hatályára vonatkozó rendelkezés<sup>6</sup> lett a normaszöveg része, melyek fontos értelmezési kérdéseket<sup>7</sup> vethetnek fel.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A közszereplők bírálatával kapcsolatos alapjogi problémára vonatkozó alkotmányos elv, illetve alapjogi mérce az elsők között az USA-ban alakult ki, azonban ezek Európában is mértékadóvá váltak, így a strasbourgi bíróság és az európai alkotmánybíróságok – köztük a magyar Alkotmánybíróság – szempontjából is közös kiindulási alapnak tekinthetők.

Az USA Legfelső Bírósága 1964-ben, a híres New York Times kontra Sullivan<sup>8</sup> esetben fordította meg azt a szigorú szóláskorlátozó gyakorlatot, melynek eredményeként a közhatalmat gyakorlóknak nagy összegű kártérítéseket ítélt meg a bíróságok az őket ért nyilvános bírálatok miatt. A Legfelső Bíróság az ilyen esetekre vonatkozóan olyan új szabályt fogalmazott meg, amely minden bíróság számára kötelező. A szakirodalomban azóta New York Times szabályként emlegetett teszt azt mondta ki, hogy a köztisztiséget viselőkkal szemben megfogalmazott rágalmozó állítások miatt kizárólag akkor lehet kártérítést megítélni, ha a közlő rosszhiszemű volt, tehát tudta, hogy állítása valótlan tényen alapul, vagy pedig azért nem tudta, hogy amit állít, az nem igaz, mert elmulasztotta a közlés igazságtartalmának vizsgálatakor a kellő körültekintést, tehát súlyosan gondatlanul járt el. A Legfelső Bíróság kifejtette, hogy a szabad közéleti vitában elkerülhetetlenül megjelennek téves tényállítások is, azonban önmagában ezek téves volta még nem alapoz-

<sup>5</sup> Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.), 5. cikk (2) bekezdés.

<sup>6</sup> Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.), 19. cikk (2) bekezdés.

<sup>7</sup> Az Alkotmánybíróság határozatainak hatályára vonatkozó rendelkezést az AB a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban a következőképpen értelmezte: „A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.” 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32].

<sup>8</sup> New York Times v. Sullivan, 376 U.S. 254 (1964).

za meg a korlátozásukat. Arra is felhívta a figyelmet, hogy ha ez nem így lenne, akkor az emberek nem mernének kritikát megfogalmazni az állammal szemben, ami a nyilvános vitára dermesztő hatással lenne. A döntésben megfogalmazott szabály következtében a joggyakorlat részévé vált a jóhiszemű tévedéshez való jog.<sup>9</sup> A testület arra is rámutatott, hogy a vélemények hamissága nem értelmezhető, a vélemények alkotmányos értéket hordoznak, a hamis tényállítások viszont nem alkotmányos értékek, mégis a szabad vita szükségszerű velejárói. A tesztet a Legfelső Bíróság később kiterjesztette általánosságban a közszereplőkre<sup>10</sup> vonatkozó állításokra, általánossá téve azt a közügyek terén a közszereplőkkel kapcsolatos megnyilvánulásokra.

Ez a mérce és alapelv tehát az európai alapjogi bírászkodás számára is kiindulópontként szolgált, ugyanakkor a bíróságok ezeket az európai sajátosságokat szem előtt tartva alakították, illetve fejlesztették tovább.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) 1986-ban, a Lingens kontra Ausztria ügyben<sup>11</sup> mondta ki először a közügyek megvitatása során a közszereplők magasabb tűrési kötelezettségére vonatkozó elvet, amely azóta is része a gyakorlatának. Fontos, hogy a közszereplők tűrési kötelezettségének fokát tekintve az EJEB különbséget tett a közszereplők egyes csoportjai között. A legszűkebb körben a közhatalmat gyakorló, illetve a közügyek megvitatásában részt vevő politikusoknak,<sup>12</sup> illetve a közéleti vita egyéb résztvevőinek<sup>13</sup> kell a velük szemben megfogalmazott kritikát elviselni. Ettől kisebb fokú a tűrési kötelezettsége a többi állami tisztviselőnek,<sup>14</sup> és a *contempt of court* hagyományából kiindulva tőlük is kevesebbet kell elviselniük a bírácnak<sup>15</sup> a bírósági eljárás ideje alatt. Szűkebbek a nyilvánosság előtt szereplő hírességekkel kapcsolatos kritikák határai.<sup>16</sup>

Az EJEB gyakorlatából az tűnik ki, hogy a véleménynek a közügyekhez kapcsolódása a meghatározó, nem pedig az érintett személy státusza. Így ezek a mércék mindenkire vonatkoznak, akik a közügyek megvitatásában részt vesznek, egyes esetekben még a magánszemélyek tűrési küszöbének is emelkednie kell a cél elérése érdekében.<sup>17</sup> Ennek a megközelítésnek a középpontjában tehát a közlés jellege áll.

<sup>9</sup> TóTH Gábor Attila: „A szólás méltósága” *Századvég* 2008/2. 125.

<sup>10</sup> Lásd például: *Associated Press v. Walker*, 388 U.S. 130 (1967); *Hustler Magazine, Inc. v. Falwell*, 485 U.S. 46 (1988); *Curtis Publishing Company v. Butts*, 388 U.S. 130 (1967).

<sup>11</sup> *Lingens v. Austria*, Judgment of 8 July 1986, Series A, no. 103.

<sup>12</sup> Lásd például: *Lingens v. Austria*, (11. lj.) p. 13. § 42.; *Oberschlick v. Austria* (No. 2.), no. 20834/92, ECHR 1997-IV, § 29.; *Feldek v. Slovakia*, no. 29032/95, ECHR 2001-VIII, § 74.

<sup>13</sup> Lásd például: *Lopes Gomes da Silva v. Portugal*, Judgment of 28 September 2000, no. 37698/97, § 30.; *Petresco v. Moldova*, Judgment of 30 March 2010, no. 20928/05, § 55.

<sup>14</sup> Lásd például: *Janowski v. Poland*, ECHR 1999-I, p. 25716/94, § 33.; *Mamère v. France*, Judgment of 7 November 2006, no. 12697/03, § 27.

<sup>15</sup> Lásd például: *De Haes and Gijssels v. Belgium*, ECHR 1997-I, no. 19983/92, § 34.

<sup>16</sup> *Axel Springer AG v. Germany*, Judgment of 7 February 2012, no. 39954/08, § 91.

<sup>17</sup> *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], no. 21980/93. ECHR 1999-III.

A közlések megítélésével kapcsolatban az EJEB álláspontja is az, hogy különbséget kell tenni tényállítások és értékítéletek között.<sup>18</sup> A Bíróság a tényállítások kapcsán megállapította: a tények jellemzője, hogy azok igazságtartalma vizsgálható, illetve bizonyítható.<sup>19</sup> A Bíróság gyakorlata alapján a valós tényállításokat védi a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága. A 10. cikk védelmén azonban túlmegy a bizonyítatlan tények becsületsértő közlése még akkor is, ha azt közszereplővel kapcsolatban állították.<sup>20</sup> A Bíróság szerint sem részesíti védelemben a szólás-szabadság a tudottan hamis tények állítását, azok már túlmennek a megengedhető kritika határán.<sup>21</sup>

Ezen túlmenően az EJEB is alkalmaz egyfajta gondossági mércét. Azt vizsgálja, hogy a közlő félnek a rendelkezésére álló információk alapján, jóhiszeműen eljárva, volt-e oka azt gondolni, hogy állításai igazak. Amennyiben igen, a véleménynyilvánítás szabadsága védi a közlést.<sup>22</sup> A strasbourgi bíróság a sajtó munkatársaira is gondossági mércét alkalmaz, azonban ez kissé eltér az előbbtől. A Bíróság álláspontja az, hogy a 10. cikk védelme az újságírókra akkor terjed ki, ha a közérdekű ügyekről való beszámolókor jóhiszeműen eljárva pontos és megbízható információkat tesznek közzé az újságírói etika szabályainak megfelelően. A Bíróság álláspontja szerint a közérdekű ügyekben publikáló újságírókat és kiadókat a 10. cikk magasabb szintű védelemben részesíti, mint például azokat, akik magánvitákban fejtik ki a véleményüket.<sup>23</sup>

Az értékítéletek kapcsán a strasbourgi bíróság megállapítása az, hogy a tényekkel szemben az értékítéletek igazságtartalma nem vizsgálható, azok bizonyítása lehetetlen elvárás volna, és sértené a véleménynyilvánítás szabadságát. A Bíróság álláspontja az, hogy a közéletbeli cselekmények és megnyilvánulások alapján egyéni által kialakított vélemény értékítéletnek számít, így azt védi a véleménynyilvánítás szabadsága. Ezekben az esetekben az EJEB azt is külön szempontként veszi figyelembe, hogy az így kialakított értékítélet kinyilvánítása jóhiszeműen történt-e.<sup>24</sup> A Bíróság álláspontja szerint a közügyekhez kapcsolódó értékítéletek bizonyos fokú túlzás vagy provokáció esetén is a véleménynyilvánítás szabadsága védelmét élvezik.<sup>25</sup> Ugyanígy védelemben részesülnek a közérdekű ügyekhez kapcsolódó, szatirikus hangnemű, vicces formában megfogalmazott értékítéletek is.<sup>26</sup>

<sup>18</sup> Lingens v. Austria, (11. lj.) p. 15. § 46.

<sup>19</sup> Lingens v. Austria, (11. lj.) p. 15. § 46.

<sup>20</sup> Keller v. Hungary, Decision as to the Admissibility of Application no. 33352/02 by László Keller against Hungary, 4 April 2006, p. 11–12.

<sup>21</sup> Nilssen and Johnsen v. Norway, ECHR 1999-VIII, no. 23118/93, § 49.

<sup>22</sup> Lepojić v. Serbia, Judgment of 6 November 2007, no. 13909/05, § 77–78.

<sup>23</sup> Niskasaari and Otavamedia Oy v. Finland, Judgment of 23 June 2015, no. 32297/10, § 58.

<sup>24</sup> Lásd például: Lingens v. Austria, (11. lj.) p. 15. § 46.; Oberschlick v. Austria (No. 1.), Judgment of 23 May 1991, Series A, no. 204, p. 22. § 63.

<sup>25</sup> Lásd például: Oberschlick v. Austria (No. 2.), (12. lj.) p. 9. § 31–34.; Lopes Gomes da Silva v. Portugal, (13. lj.) § 34–37.

<sup>26</sup> Klein v. Slovakia, Judgment of 31 October 2006, no. 72208/01, § 48.

Látható, hogy az értékítéletek széles körben élvezik a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság védelmét, ez a védelem azonban nem korlátlan. A Bíróság következetesen alkalmazza azt az elvet, hogy az indokolatlanul rosszul indultú, kizárólag a jó hírnév megsértését célzó sértések már kívül eshetnek a véleménynyilvánítás szabadságának oltalmán. Világosan különbséget kell tenni kritika és sértés között. Ha egy közlésnek kizárólag az a célja, hogy egy másik személyt megsértse, akkor az arra vonatkozó megfelelő és arányos szankció alkalmazása nem sérti az Egyezmény 10. cikkét.<sup>27</sup>

Mindezek alapján úgy tűnhet, hogy egy-egy esetben viszonylag egyszerűen eldönthető egy adott közlésről, hogy az tényállítás vagy értékítélet. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy bizonyos megnyilvánulások esetén kifejezetten nehéz a közlések e két kategóriába való besorolása. E felismerés alapján alakította ki az Emberi Jogok Európai Bírósága a tényeken alapuló értékítélet kategóriáját.<sup>28</sup> Ennek megfelelően a szólásszabadságba való beavatkozás arányosságáról való döntés során kiemelt jelentősége van annak, hogy az értékítélet rendelkezett-e megfelelő ténybeli alappal. A jóhírnévűen közölt, közérdekű ügyekhez kapcsolódó tényeken alapuló értékítéletek a Bíróság gyakorlata alapján általában a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét élvezik. Az elégséges ténybeli alap nélküli, túlzó értékítéletek ugyanis azzal a következménnyel járhatnak, hogy az állami beavatkozás arányosnak tekinthető velük szemben.<sup>29</sup> Az értékítéletek és az azok alapjául szolgáló tények közötti szükséges kapcsolat azonban esetről esetre eltérő lehet az egyedi körülmények miatt, így erre vonatkozóan a Bíróság nem alakított ki általános szabályt.

A közszereplőkkel kapcsolatos közlések megítélése során az EJEB gyakorlata alapján a további mérlegelési szempontoknak is kiemelt jelentősége van egy adott eset elbírálása során. Meghatározó szempont, hogy a közlés a közügyekhez kapcsolódó megnyilvánulás-e, mivel az ilyen típusú közléseket a 10. cikk magas szintű védelemben részesíti. Emellett a Bíróság minden esetben vizsgálja a következő szempontokat: mennyire ismert a közléssel érintett személy és mi a közlés témája, a közléssel érintett személy korábbi magatartása, az információ megszerzésének módja és annak hitelessége, a közzététel tartalma, formája és következményei, illetve a kiszabott szankció súlyossága.<sup>30</sup> Mindezek mellett a Bíróság következetesen alkalmazza azt az alapelvet, hogy a közszereplőkkel kapcsolatos közlések büntetőjogi szankcionálása csak kivételesen lehet a 10. cikkben biztosított jogok arányos korlátozása, és így az Egyezménynek megfelelő.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Genner v. Austria, Judgment of 12 January 2016, no. 55495/08, § 36.

<sup>28</sup> Pieter VAN DIJK – Fried VAN HOOF – Arjen VAN RIJN – Leo ZWAAK (eds): *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (Antwerpen–Oxford: Intersentia 2006) 795.

<sup>29</sup> Lásd például: Jerusalem v. Austria, ECHR 2001-II, no. 26958/95, § 43.; Dichand and Others v. Austria, Judgment of 26 February 2002, no. 29271/95, § 43.; Karsai v. Hungary, Judgment of 1 December 2009, no. 5380/07, § 32.

<sup>30</sup> Axel Springer AG v. Germany, (16. lj.) § 89–95.; Ungváry and Irodalom Kft. v. Hungary, Judgment of 3 December 2013, no. 64520/10, § 45.

<sup>31</sup> Lásd például: Raichinov v. Bulgaria, Judgment of 20 April 2006, no. 47579/99, § 50.



### 3. INDÍTVÁNY

A Ptk. fent idézett rendelkezésének felülvizsgálatát kérte 2013. július 25-én utólagos normakontroll keretében az alapvető jogok akkor hivatalban lévő biztosa, Szabó Máté. A biztos a hozzá beérkezett panaszok és a tárgykörben végzett – az új Ptk. kodifikációjával összefüggő tanulmányokat, illetve a magyar és európai alapjogi gyakorlatot felölelő – vizsgálata alapján arra a következtetésre jutott, hogy a szabályozás súlyos alkotmányos aggályokat vet fel, amelyek indokolták teszik a hatálybalépés és a bírói gyakorlat kialakulása előtti alkotmányossági felülvizsgálatot. Ezen helyzet megszüntetése érdekében a törvényhely „méltányolható közérdek” szövegrészének megsemmisítését kérte, mivel álláspontja szerint az sérti a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, valamint a jogállamiság elvét, tehát alaptörvény-ellenes.

Az ombudsman rámutatott, hogy az új Ptk. szabályozása szerint három konjunktív feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy erőteljesebb bírálatot lehessen megfogalmazni a közszereplőkkel szemben. Ezek a következők: a közlés nem sértheti az emberi méltóságot; szükséges és arányos mértékben történik; igazolható a méltányolható közérdek fennállása. A biztos szerint e feltételrendszer egyik eleme, a „méltányolható közérdek” igazolásának követelménye aránytalanul korlátozza az Alaptörvény IX. cikke által biztosított véleménynyilvánítás szabadságát és a sajtószabadságot. Felhívta a figyelmet ezen alapjogok kiemelt jelentőségére, arra, hogy az egyéni önkifejezés szubjektív joga mellett a demokratikus közvélemény kialakításában is meghatározó szerepük van.

Véleménye szerint az, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása óta az Alaptörvény szövege tartalmazza, hogy az emberi méltóság korlátja lehet a szólásszabadságnak, nem jelenti azt, hogy a közszereplők bírálatával kapcsolatos korábbi – az EJEB gyakorlatát is szem előtt tartó – alkotmánybírói gyakorlat ne lenne a továbbiakban is érvényes. A véleményszabadság és a sajtószabadság ugyanis különleges védelmet kell, hogy élvezzen abban az esetben, ha a közhatalmat gyakorlók, a közfeladatot ellátók vagy a közéletben egyéb szerepet vállalók tevékenységére vonatkozik. Hangsúlyozta, hogy a demokratikus jogállam alapvető értéke a közügyek szabad megvitatása, melynek egyik eleme a közhatalom működésének az állampolgárok általi bírálata. Ebből következően a közszereplőkkel kapcsolatos véleménynyilvánítás védett köre tágabb, mint a magányszemélyek esetében.

Mindezek mellett a biztos kifejtette, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése által biztosított jogállamiságból levezethető jogbiztonság és normavilágosság követelményének sem felel meg a „méltányolható” jelző alkalmazása, mivel demokratikus államban nem lehet értelmezni ezt a kifejezést, nem képzelhető el, hogy létezhet nem méltányolható közérdek. Így a szabályozás jelentése homályos, amely az ellentmondásoktól nem mentes addigi bírói gyakorlathoz képest is visszalépést jelentene, és távol állna attól az előremutató céltól, hogy az alkotmánybírói és a bírói gyakorlat egymással összhangba kerüljön.



## 4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

Az AB az indítványt megalapozottnak találta, megállapította, hogy a Ptk. rendelkezésének „méltányolható közérdek” szövegrésze alaptörvény-ellenes és azt megsemmisítette, így az új Ptk. 2014. március 15-én e nélkül lépett hatályba.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság igazolásai együtt, egymást kiegészítve támasztják alá e jogok kiemelt jelentőségét és erős védelmét. A szólás-, illetve sajtószabadság és a közszereplők személyiségvédelme közötti kollízió az igazolások találkozási pontja, e tekintetben az igazolások kiegészítik és erősítik egymást [Alaptörvény IX. cikk (1)–(2) bekezdés].**

Az indítvány középpontjában a vélemény- és sajtószabadság aránytalan korlátozása állt, így jöllehet az új Ptk. a közügyek szabad megvitatását szolgáló alapjogokra szélesebb körben utal, az AB az indítványt elsősorban az Alaptörvény IX. cikkével összefüggésben vizsgálta és bírálta el. Az AB felidézte a szólás- és sajtószabadság elméleti igazolásait, amit azzal indokolt, hogy a közszereplők bírálhatósága esetében ezeknek a szempontoknak jelentős hatásuk van az Alaptörvény értelmezésére (Indokolás [9]).

A véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság igazolásai arra a kérdésre keresik a választ, hogy mi indokolja, hogy a szabad szólás olyan alapvető jog, amelyet egy politikai közösség minden tagja számára biztosítani kell. Két klasszikus, az instrumentális és a konstitutív igazolás határolható el, amelyek meghatározzák a fő irányvonalakat, ezeken belül azonban kialakultak különböző közös alapokon nyugvó, bizonyos elemekben mégis eltérő igazolási felfogások is.<sup>32</sup>

Az instrumentális igazolás jelent meg elsőként. Ennek képviselői azt a választ adják a kérdésre, hogy a vélemények szabad kinyilvánítása az igazság keresését szolgálja, mivel az igazság csak a szabad vitában tud megmutatkozni. Az igazság megismeréséhez pedig leginkább az vezethet el, ha a vélemények szabadon

<sup>32</sup> Eric Barendt a szólásszabadság igazolásának négy érvét említi, a klasszikus igazság keresése és az egyén önkitéljeseése mellett az állampolgárok demokráciában való részvétele és a kormányzat ellenőrzése is a véleménysszabadság indokálhat. ERIC BARENDT: *Freedom of Speech* (Oxford: Oxford University Press 2007) 6–23. Példaként említhető Kis János is, aki három modellt határol el a szólásszabadság instrumentális igazolásain belül. KIS JÁNOS: „Szólásszabadság és náci beszéd”, in KIS JÁNOS: *Az állam semlegessége* (Budapest: Atlantisz 1997) 383–390. KOLTAY ANDRÁS: A szólásszabadság igazolásainak irányait a következőképpen összegzi: 1. az igazság keresése, 2. a demokrácia szolgálata, 3. az individualista megalapozások. KOLTAY ANDRÁS: A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban (Budapest: Századvég 2009) 25–43. TÓTH GÁBOR ATTILA haszonelvű és alapjogi igazolásokat kategorizál. TÓTH GÁBOR ATTILA: *A jogok törvénye. Értekezések az alkotmányos szabadságról* (Budapest: Gondolat 2014) 201–205.

versengenek egymással a vélemények piacán. Az instrumentális igazolás megkövetel valamiféle hasznosságot,<sup>33</sup> abban az értelemben, hogy ha mindenki szabadon elmondhatja véleményét, akkor az az egész társadalomnak hasznos, mivel így derülhet ki az igazság, így jöhet létre a közérdekű ügyekben a közös döntéshozatal. Az AB ezen igazolás későbbi ágaként említi azt a megközelítést, amely a demokrácia szolgálatát hangsúlyozza. Eszerint a demokrácia működésének alapvető feltétele, hogy a polgárok részt vehessenek a közügyek megvitatásában, aminek a legjobb eszköze, hogy akadálymentesen mondhassák el véleményüket a közösséget érintő ügyekben (Indokolás [11]). Ezt a megközelítést demokratikus elméletnek is nevezik. Az instrumentális igazolások tehát egyfajta eszközként tekintenek a szólásszabadságra, amely a társadalom egészének érdekeit szolgálja.<sup>34</sup>

A konstitutív igazolás a másik oldalról, az egyén szempontjából közelíti meg a kérdést. Ennek az igazolásnak a középpontjában az egyéni autonómia áll, az egyéni önkifejezés szabadsága a kulcsfogalom. Eszerint a személyiség szabad kibontakozása olyan érték, amely önmagában igazolja a véleménynyilvánítás szabadságát. A konstitutív igazolás nem várja el a hasznosságot vagy ahhoz hasonló követelmény teljesülését, hanem attól függetlenül, az egyének szabadságának kiemelkedő értéke miatt tartja alapvető jognak a szólásszabadságot (Indokolás [12]). Éppen ezért ezt az igazolást szabadság modellnek is nevezik.<sup>35</sup>

Felmerülhet a két igazolás közötti választás lehetősége, esetleg a szükségszerűsége, továbbá az a kérdés, hogy megférhetnek-e egymás mellett, vagy a választás eleve felesleges, mivel magától értetődik ezek együtthatása. Az AB a közszereplők bírálhatóságával – mint a közügyek szabad megvitatásához fűződő érdek egyik megnyilvánulásával – kapcsolatban nem az igazolások közötti különbségekre volt figyelemmel, hanem megállapította, hogy ez az esetkör a két igazolás találkozási pontja. Az egyéniség szabad kibontakozásához ugyanis feltétlenül hozzátartozik a közösségi ügyekben való megszólalás szabadsága, az igazság keresése és a demokratikus akaratképzés pedig a közügyek lehető legszabadabb megvitatásának lehetőségét igényli (Indokolás [13]). Ennek azért van jelentősége, mert az igazolások fontos szerepet játszanak a szólásszabadság védelmi szintjének kialakításában, és a különböző kifejezések védelmét az egyes igazolások eltérő mértékben támasztják alá.<sup>36</sup>

Az AB megállapította, hogy a véleménynyilvánításhoz való jog az Alaptörvény rendszerében is kitüntetett helyet foglal el, és az egyén és a közösség érdekei egyaránt alátámasztják különleges szerepét. Ez a kettős igazolás a sajtóra mint a szólásszabadság intézményére is vonatkozik. Míg a konstitutív igazolás az alapjog

<sup>33</sup> John Stuart MILL: *A szabadságról* [Fordította: Pap Mária] (Budapest–Bukarest: Európa – Kriterion 1983) 75–130.

<sup>34</sup> HALMAI GÁBOR: *A véleményszabadság határai* (Budapest: Atlantisz 1994) 307.

<sup>35</sup> Edwin C. BAKER: *Human Liberty and Freedom of Speech* (New York – Oxford: Oxford University Press 1989) 47–69.

<sup>36</sup> SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve* (Budapest: KJK-KERSZÖV 2005) 15–19.

alanyi oldalát, addig az instrumentális az intézményi oldalt testesíti meg, amelyek az AB értelmezése szerint nem egymással konkuráló, hanem egymást kölcsönösen kiegészítő alkotmányos szempontok. A szólásszabadság és a közéleti szereplők személyiségvédelme kollízióját tekintve pedig, a testület szerint, ezek kifejezetten erősítik egymást (Indokolás [39]–[41]).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A véleménynyilvánítás szabadsága korlátozását az emberi méltósághoz való jog megalapozhatja [Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdés].**

Az AB az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően több határozatban is foglalkozott a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság tartalmával és korlátozhatóságával, melyekben alapvető, elvi jelentőségű tételeket fogalmazott meg. Korábbi döntéseit ebben a határozatában is áttekintette.

Az első, a szólásszabadság értelmezésében meghatározó jelentőségű határozatában megállapította, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, több szabadságjog eredeztethető belőle, mivel ún. anyajoga a kommunikációs alapjogoknak. A testület azt is megállapította, hogy a véleményszabadság kitüntetett szerepe arra vezet, hogy a korlátozása csak szűk körben lehetséges, és a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.<sup>37</sup> Az AB ezeket a megállapításokat a sajtószabadságra is alkalmazta, hangsúlyozva a sajtónak a tájékoztatásban, az egyének információszerzésében betöltött kiemelkedő szerepét.<sup>38</sup>

A közszereplők bírálatával kapcsolatos alapjogi problémát korábban büntetőjogi kontextusban vizsgáló 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban a testület az emberi méltóság, a becsület és a jó hírnév, illetve a szabad véleménynyilvánítás közötti alapjogi kollízió kapcsán megállapította, hogy az emberi méltósághoz való jog a véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátja lehet.<sup>39</sup>

Polgári jogi vonatkozásban a válaszadás jogának a Ptk.-ba való beillesztésével összefüggésben vizsgálta az AB a szólás- és sajtószabadságot, melyben hangsúlyozta a szólás lehetséges korlátozásának szűk körét a politikai vitában.<sup>40</sup> A 2010-ben teljesen megváltozott médiaszabályozás alkotmányossági felülvizsgálata során az AB újból összefoglalta a véleménynyilvánítási és a sajtószabadsággal kapcsolatos felfogását, kiemelve e jogok kettős megalapozottságát, a sajtó eszköz szerepét, ellenőrző funkcióját a „házőrző kutya” (*public watchdog*) metaforán keresztül.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 170–172, 178.

<sup>38</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229.

<sup>39</sup> 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 230–231.

<sup>40</sup> 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 494.

<sup>41</sup> 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 501–503.

Az Alaptörvény negyedik módosításának az AB határozatok hatályára vonatkozó rendelkezése miatt az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kellett, hogy jelen esetben az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően a szólás- és sajtószabadságról kialakított gyakorlatára mennyiben támaszkodhat. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra utalva a testület úgy foglalt állást, hogy az Alaptörvény és a korábbi Alkotmány szövege a véleményszabadság tekintetében tartalmilag azonos, így az AB korábbi határozataiban kialakított értelmezés változatlanul érvényes, azokat továbbra is irányadónak tekinti. Ezen nem változtat a többségi érvelés szerint az sem, hogy az Alaptörvény szerint a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának megsértésére. Ennek indokát abban látta a testület, hogy az, hogy az emberi méltóság korlátja lehet a szólásszabadságnak, az AB korábbi gyakorlatában is egyértelmű volt, a testület erre figyelemmel hozta meg döntéseit. A korlátozás szükséges és arányos mértéke lehetett csak alkotmányossági vizsgálat tárgya, ami a továbbiakban is így lesz (Indokolás [22]–[24]).

Míndezekből az Alaptörvény alapjogi rendjében is az következik, hogy a véleményszabadságnak csak igen kevés joggal szemben kell engednie, és a korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Továbbra is egyértelmű az is, hogy az emberi méltósággal szemben adott esetben a vélemény- és sajtószabadságnak meg kell hajolnia, ám a korlátozásnak szükségesnek és arányosnak kell lennie. Egy szabályozás emberi méltósággal való bármilyen összefüggése nem alapozhatja meg a szólásszabadság korlátozását. Ha ez nem így lenne, akkor a szólásszabadság védelmi köre kiüresedne, hiszen az emberi méltósággal a jogszabályok széles köre áll valamilyen összefüggésben. Az emberi méltóság mint az emberi státuszt megjelenítő alapjog korlátozhatatlan, ugyanakkor a belőle levezetett jogosultságok, így a személyiségi jogok is, korlátozhatók. Erre vonatkozik az új Ptk. vizsgált rendelkezése. Az AB-nak tehát azt kellett eldöntenie, hogy a konkrét esetben a szólásszabadság korlátozása alkotmányos szempontok szerint indokolt-e az emberi méltóság védelmében (Indokolás [42]–[44]).

#### **4.3. ELVI TÉTEL 3.**

**A közügyek megvitatása során a közszereplőknek többet kell elviselniük a velük kapcsolatos nyilvános közlésekkel szemben, mint a magánszemélyeknek [Alaptörvény IX. cikk (1)–(2), (4) bekezdés, Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés].**

A testület a véleménynyilvánítási és sajtószabadság és a közszereplők személyiségvédelme közötti kollízióra vonatkozó korábbi döntésében kialakított elvet és tesztet is áttekintette. A 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban a testület kifejtette, hogy a közügyeket és a közhatalom gyakorlását, valamint az abban részt vevő, közfeladatot ellátó vagy a közéletben szerepet vállaló személyeket érintő közlések ese-

tén a szólásszabadság különleges védelmet élvez. Ebből következően a közszereplőknek többet kell eltűrniük a velük szemben megfogalmazódó kritikákkal szemben, mint a magánszemélyeknek. A testület különbséget tett e tekintetben az értékítéletek és a tényállítások között. Eszerint az értékítéletek akkor is élvezik az alkotmányos védelmet, ha túlzóak vagy becsületsértők, hiszen a közügyek megvitatása olyan fontos érdek a demokráciában, amely ezt alátámasztja. A tényállítások esetében azonban a büntetőjogi szankciót sem találta aránytalannak a testület abban az esetben, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító tudta, hogy állítása valótlan, vagy azért nem tudott annak valótlanágáról, mert a foglalkozása alapján elvárható körületekintést elmulasztotta. A tények meghamisítására tehát nem vonatkozik az alkotmányos védelem.<sup>42</sup>

A többségi álláspont a strasbourgi bíróság gyakorlatára a magyar alkotmányos mércék kidolgozásakor a jogvédelem minimális követelményeként tekint (Indokolás [25]). Az EJEB-nek kidolgozott esetjoga van a közügyekben kifejtett vélemények korlátozhatóságára vonatkozóan, amelyet az AB megvizsgált. Az EJEB a szólásszabadságot a demokratikus társadalom alappilléreként határozza meg, amely a társadalom haladásának és az egyéniség kibontakozásának alapvető feltétele.<sup>43</sup> Látható tehát, hogy az EJEB is mindkét elméleti-eszmetörténeti igazolásra támaszkodik, és a kettőt együtt alkalmazva tekinti teljesnek a szólásszabadságot. A politikai viták különleges szerepet töltenek be a demokratikus társadalomban, a sajtó pedig szoros kapcsolatban áll ezzel, mivel a véleményformálás eszköze, s emellett csak a közügyek szabad megvitatásának megvalósulása esetén tudja betölteni a „házórzó kutya” szerepét.

Az EJEB álláspontja az, hogy nem kétséges, hogy mások jó hírnevének védelmet kell élveznie a szólásszabadsággal szemben, ugyanakkor ennek határát a közügyek szabad megvitatásához fűződő érdekre tekintettel kell kialakítani.<sup>44</sup> Az EJEB a közszereplők tűrési kötelezettségével kapcsolatban elsőként azt állapította meg, hogy a politikusokkal szembeni kritika megengedhetőségének határai tágabbak, mint a magánszemélyeknél. Ennek az is az indoka, hogy a politikusok önként lépnek a nyilvánosság elé, tudatosan ebben a szférában folytatják tevékenységüket, így nekik nagyobb türelemmel kell viselniük a velük szemben megfogalmazott bírálatokat.<sup>45</sup>

Ugyanakkor az AB hangsúlyozta az EJEB szempontrendszerének összetettségét, amit az mutat, hogy a közhatalmat gyakorló közszereplők között is megfigyelhető differenciálás.<sup>46</sup> Példaként a bírák sérülékeny státuszát emelte ki az AB, akikkel

<sup>42</sup> 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 227–233.

<sup>43</sup> *Handyside v. The United Kingdom*, Judgment of 7 December 1976, Series A, no. 24.; *Observer and Guardian v. The United Kingdom*, Judgment of 26 November 1991, Series A, no. 216.

<sup>44</sup> *Lingens v. Austria* (11. lj.).

<sup>45</sup> *Oberschlick v. Austria* (No. 1.) (24. lj.).

<sup>46</sup> Lásd részletesen BALOGH Éva: „A precedens jellegű bíráskodás elemei az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában: A közszereplők tűrési kötelezettségének fokozatossága” *Közjogi Szemle* 2018/3. 53–61.

kapcsolatosan az EJEB úgy foglalt állást, hogy bár a bírói ítéletekre vonatkozóan is biztosítani kell a kritikát, az igazságszolgáltatás iránti közbizalom fenntartása érdekében a bírakat meg kell védeni a megalapozatlan véleményektől. Még inkább alátámasztja ezt az EJEB szerint, hogy a bírák hivatásuk szabályainál fogva nem védhetik meg magukat ezekkel a támadásokkal szemben, míg más közéleti szereplők igen.<sup>47</sup> Az AB ezt olyan összetett szempontrendszernek tekintette, amely a személyi státuszra és a kifejezés jellegére egyaránt tekintettel van.

Az AB megjegyezte, hogy bár az EJEB ezeket az elveket a véleményszabadság büntetőjogi korlátozhatóságával kapcsolatban állapította meg elsőként, később más jogágakban is következetesen alkalmazta őket, így ezek az egész jogrendszert átható követelményekké váltak (Indokolás [33]).

Az AB röviden megemlítette, hogy az eddigiekben kifejtett elvek a demokratikus államok közös értékei, azonban az Amerikai Egyesült Államok Legfelső Bírósága olyan szempontrendszert dolgozott ki erről, amely a sértett státuszára és a közlés közügyeket érintő jellegére egyaránt tekintettel van, így az AB erre is figyelemmel volt (Indokolás [34]). Az USA főbíróságának a New York Times kontra Sullivan ügyben hozott döntése nagy hatással volt a korábban említett közös európai hagyomány kialakulására.

A többségi álláspont is az USA Legfelső Bírósága gyakorlatának az összetettségét emelte ki: azt, hogy a hírnévrontó közlések megítélésekor az érintett személy közszereplői státusza mellett az állítás közügyekhez kapcsolódó jellege is meghatározó vizsgálati szempont (Indokolás [37]).

Mindezeket figyelembe véve az AB megállapította, hogy a közügyek megvitatásához fűződő társadalmi érdek az azokkal kapcsolatos vélemény a szólás- és sajtószabadság legbensőbb védelmi körébe helyezi, amit megerősít, hogy ezt mindkét igazolás alátámasztja. A közösség egészét érintő közéleti vitában a vélemény jellege felől közelít az AB is, nem a közléssel érintett személyek státusza van a fókuszban (Indokolás [45]–[47]). Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a személyek közszereplő mivolta ne lenne meghatározó, hiszen ehhez fűződik annak a kritériumnak a megfogalmazása, hogy nekik szélesebb körben kell a nyilvános közléseket elviselniük. A közszereplők ugyanis személyes elhatározásból vesznek részt a nyilvános diskurzusban, a kommunikációs eszközök széles köre áll rendelkezésükre a válaszadásra, s az őket ért bírálatokat a deliberáció sajátos működési jegyeként kezeli a társadalom.

Az AB kifejtette, hogy a közéleti szereplőkkel kapcsolatos közlések a politikai véleménynyilvánítás központi alkotóelemei, és a közügyek megvitatásának lényegi részét képezik a közügyek alakítóinak tevékenységére, nézeteire, hitelességére vonatkozó nyilvános közlések. Az AB utalt a szélesebb korlátozás visszatartó erejére, ami tulajdonképpen öncenzúrához vezetne (*chilling effect*). Ez a hatás a demokratikus diskurzusban nem elfogadható. Az AB arra a következtetésre jutott,

<sup>47</sup> De Haas and Gijssels v. Belgium, Judgment of 24 February 1997, no. 19983/92. ECHR 1997-I.

hogy mindezek a követelmények a polgári jogi felelősségre vonás tekintetében is irányadóak (Indokolás [48]).

Az AB továbbra is különbséget tesz értékítéletek és tényállítások között. A személyes véleményt kifejező értékítéletek minden esetben élvezik az alkotmányos védelmet, tehát a polgári jogi felelősségre vonás alapjai sem lehetnek. A testület megjegyezte, hogy a tényállítások is részei a véleményszabadságnak, mivel valamely tény közlése is kifejezhet véleményt, illetve a véleményalkotás tényközlések nélkül nem lehetséges. Az AB megállapította, hogy a politikai vélemények fokozott védelme mindkettőre kiterjed. Látható tehát, hogy az AB is úgy véli, hogy az utóbb hamisnak bizonyuló tények is élvezhetik a magasabb szintű védelmet a közügyek esetében, mivel a nyilvános vitában ezek szükségszerűen jelen vannak. Ezekre a megállapításokra a polgári jogban – tehát a felróhatóság és a joghátrányok megállapításánál – is figyelemmel kell lenni (Indokolás [49]–[50]).

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**A „méltányolható közérdek” feltétel a közéleti szereplők személyiségvédelme érdekében a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság szükségtelen korlátozása [Alaptörvény IX. cikk (1)–(2), (4) bekezdés, Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés].**

Az új Ptk. rendelkezését összevetve a fenti alkotmányos követelményekkel, az AB kifejtette, hogy a jogalkotó alapvetően figyelemmel volt a közügyek vitatásával kapcsolatos alkotmányos szempontokra. Három együttes feltétel megvalósulásától tette függővé a szólásszabadság gyakorlását a közéleti szereplőkkel szemben (Indokolás [52]). Az AB hangsúlyozta, hogy az utólagos normakontroll keretében elvont alkotmányértelmezést tud végezni, így a feltételek alkotmányosságát *in abstracto* ítélte meg, hiszen a konkrét esetekben való alkalmazás a bíróságok feladata (Indokolás [53]). A testület szerint a feltételeket összességében kell vizsgálni. Ezekkel a feltételekkel a jogalkotó a szólás- és sajtószabadság érvényesülésének határait jelölte ki, így a szabályozásnak meg kell felelnie az alapjog-korlátozás Alaptörvényben meghatározott tesztjének. E tekintetben arra jutott a testület, hogy a közéleti szereplők esetében az emberi méltóságból levezetett személyiségi jogok másokhoz képest szűkebb körben, de korlátozhatják a véleményszabadságot, így a szükségesség elvont módon fennáll (Indokolás [54]–[55]).

Az alapjogkorlátozás alkotmányos követelményeinek a Ptk. rendelkezésében meghatározott feltételek konkrét vizsgálata során az AB megállapította, hogy a szükséges és arányos mérték meghatározása összhangban van az Alaptörvénnyel. A testület kifejtette, hogy a véleményszabadság és a személyiségvédelem kollíziója a közügyek megvitatása körében összetett szempontrendszer segítségével oldható fel. Egyrészt a politikai véleményszabadság fokozott védelmét a közügyek



indokolják, másrészt a közszereplői státuszról is adódik a többlétszervi kötelezettség. Ennek következtében a közszereplők személyiségvédelmének korlátozottsága mindenki máshoz képest szélesebb körben szükséges és arányos mértékű. Az EJEB-től átvett kivételként említi a bírakat, akiknél a bíróságok független működéséhez kapcsolódó bizalom indokolhatja a szélsőséges támadásokkal szembeni védelmet (Indokolás [56]–[59]).

Az AB alkotmányosnak találta az emberi méltóság védelmére vonatkozó követelményt. A testület a korábban csak a büntetőjog tekintetében alkalmazott megállapításait a polgári jogi felelősség körében is irányadónak tekintette. A polgári jogi felelősségre vonást abban az esetben tartja indokolhatónak, amikor a vélemény nem a közügyekre vonatkozik, hanem a közszereplő magánéleti tevékenységére, vagy a közlés az emberi méltóság teljes, nyilvánvaló és súlyos tagadását valósítja meg, amely az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusával ütközik (Indokolás [62]).

A harmadik feltételről, a méltányolható közérdek igazolásáról az AB megállapította, hogy indokolatlan korlátozás, így ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésével. A társadalmi vitában való véleménynyilvánítás szabadsága ugyanis önmagában is kiemelkedő érdek, így nincs szükség a közérdek további körülhatárolására, illetve méltányolható mivoltának igazolására. Ez a feltétel tehát nem felel meg a szükségesség–arányosság teszt követelményeinek, mivel a teszt szerint alapvető jog korlátozását csak másik alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme teszi lehetővé. Az alkotmánybírák többsége szerint a „méltányolható közérdek” nem tartozik ebbe az esetkörbe. Ez azt jelenti, hogy a „méltányolható közérdek” igazolásának megkövetelése alkotmányosan nem indokolható többlétszervi feltételt jelentene a közéleti véleményszabadság gyakorlásával szemben, ezáltal szükségtelenül korlátozná a szólás- és sajtószabadságot, tehát alaptörvény-ellenes (Indokolás [68]).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

A többségi döntés érvelése azt mutatja, hogy a testület a korábbiakban megkezdett úton haladt tovább, és egy, a demokratikus jogállam követelményeinek megfelelő döntést hozott. A közszereplők bírálatára vonatkozó, a testület által korábban kidolgozott alkotmányos elvek polgári jogra való alkalmazása a jogbiztonság és az egységes joggyakorlat kialakulása felé mutató, tisztázó jellegű, a bíróságok számára alkotmányos iránymutatást célzó. A határozat jelentős abból a szempontból is, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit a demokratikus vita kiemelkedő fontosságának szem előtt tartásával értelmezte. Előremutató az is, hogy az EJEB gyakorlatának kifinomult, összetett szempontrendszerére és különös gonddal kidolgozott mércéire támaszkodik a többségi döntés.

Az AB megosztottságát tükrözi azonban, hogy a többségi döntéssel szemben hét bíró volt különvéleményen. Összességében szemlélve a különvéleményeket, azt

lehet megállapítani, hogy a többségi érvelés csaknem minden pontjával kapcsolatban megfogalmazódott ellentétes álláspont a testületen belül.

### **5.1. A KORÁBBI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT ÁLTAL KIALAKÍTOTT ALKOTMÁNYOS ELVEK AZ ALAPTÖRVÉNY ÉRTELMEZÉSE SORÁN IS IRÁNYADÓK**

A magyar Alkotmánybíróság az Alkotmány értelmezése során a szólás- és sajtószabadság igazolásaira, tartalmára és korlátaira vonatkozó alkotmányos elveket és követelményeket dolgozott ki több, mint két évtized során. A szólásszabadság hazai doktrínájának kialakítása rendkívül fontos volt a demokratikus állami működés felé vezető úton. Ez a gyakorlat egy szerves fejlődés eredménye, melynek megállapításait nem lehet figyelmen kívül hagyni, hanem az Alaptörvény értelmezése során is kiindulópontnak kell tekinteni amennyiben az alkotmányos folytonosság fenntartása a cél. A szólás- és sajtószabadság esetében ennek tétje a közügyek megvitatásának lehető legszélesebb körben való megvalósulása, ami a demokrácia egyik fokmérője.

Ebben a döntésben az AB a korábban kialakított gyakorlatára támaszkodott több szempontból is. A véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság igazolását tekintve abból a korábbi gyakorlatában kialakított nézőpontból indult ki, amely szerint a két típusú igazolások együtt, egymást kiegészítve támasztják alá a lehető legszélesebb körű szabadságot. Ezt továbbgondolva jutott a testület arra a következtetésre, hogy ez a megállapítás különösen igaz a közszereplőkkel kapcsolatos közlések szabadságára. Emellett szintén korábbi gyakorlatát alapul véve értelmezte az emberi méltósághoz való jog és a szólásszabadság egymáshoz való viszonyát, tovább alakítva a közszereplők bírálatával kapcsolatos alapjogi mércéket.

A különvéleményen lévő bírák egy része a korábbi alkotmánybírósági határozatokra való támaszkodást kifogásolta több szempontból: azok büntetőjogi vonatkozása, az azokban megfogalmazott, a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság kiténtetett szerepére, a közéleti vita szabadságára, illetve a közszereplők bírálatára vonatkozó elvek sajátos történelmi körülmények között való kialakítása, mindezek által az adott ügyben való megkérdőjelezhető relevanciája miatt (Balsai István különvéleménye, melyhez Szívós Mária csatlakozott [71]–[74]). Ezen álláspont szerint az Alaptörvény negyedik módosításával megváltozott alkotmányos környezetet, illetve a társadalmi, közéleti, technikai és a média világában előállt tulajdoni változásokat a többségi határozat nem vette figyelembe (Dienes-Oehm Egon különvéleménye [82]–[87], Juhász Imre különvéleménye [96]–[97], Lenkovich Barnabás különvéleménye [103]–[106]).

Észre kell azonban venni, hogy ez az álláspont, mely szerint a korábbi alkotmányos gyakorlat alkalmazása azért nem elfogadható, mert azok a határozatok a rendszerváltás utáni fiatal demokráciában, a demokrácia meglapozásában játszott-

tak szerepet, hibás premisszák alapján következett. Ezekből az érvekből ugyanis az tűnik ki, hogy a szabad szólás kiemelt védelme csak addig szükséges, amíg a demokrácia kialakul, a továbbiakban pedig szükségtelen. Ez pedig a demokratikus társadalom működésének teljes félreértése, mivel a demokráciának szükségszerű feltétele, hogy mindenki számára biztosítva legyen a közösséget érintő ügyekhez való szabad hozzászólás. Hozzá kell tenni, hogy ennek megléte fokozati kérdés, és más-más lehet a mérce az egyes társadalmakban, azonban a különvéleményekből tükröződő szóláskorlátozó attitűd egyre inkább csökkentené a vélemény szabadságot, ami egyetlen demokráciában sem lehet pozitív haladási irány.

## **5.2. AZ EJEB VONATKOZÓ GYAKORLATA A MAGYAR ALKOTMÁNYOS MÉRCÉK KIDOLGOZÁSÁKOR A JOGVÉDELLEM MINIMÁLIS KÖVETELMÉNYEKÉNT ÉRTELMEZHETŐ**

Napjainkban egyre erőteljesebb az alkotmányosság globalizálódása felé mutató folyamat. Ennek egyik megnyilvánulása, hogy egyre több országban válik az alkotmánybíróságok gyakorlatának részévé a nemzetközi és külföldi források felhasználása.<sup>48</sup> Az egyes nemzetközi bíróságok és a hasonló vagy azonos tárgykörben ítélező nemzeti bíróságok között interakció figyelhető meg. Ilyen kapcsolat kimutatható az EJEB és az európai alkotmánybíróságok (köztük a magyar) között is.<sup>49</sup> A magyar AB gyakorlatáról elmondható, hogy azokban az esetekben sem hagyja figyelmen kívül az EJEB gyakorlatát, amikor nem követi azt.<sup>50</sup> Jelen esetben a többségi álláspont érvelésének harmadik kardinális eleme az EJEB vonatkozó esetjogának áttekintése és felhasználása volt. Megállapítható, hogy ebben a határozatában a magyar AB több ponton is a strasbourgi bíróság gyakorlata felé mozdult el. Egyértelműen kimutatható a strasbourgi bíróság hatása a tekintetben, hogy jelen döntésében a szólás- és sajtószabadság védelmi körének meghatározása során az AB a közlés közügyekhez kapcsolódó jellegét is hangsúlyozza, nemcsak a személyek közszereplői státuszát. A közszereplők bírálhatóságával kapcsolatos alaphatározatában, a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban még nem mondta ki explicit módon ezt a megközelítést, hanem a közügyekben való nyílt vita érdekére alapozva, de a közszereplők személyi státuszából vezette le a vélemények szélesebb körű védelmét. Szintén egyértelműen az EJEB szempontrendszeréhez igazodik a többségi döntés a közszereplők tűrési kötelezettségében

<sup>48</sup> HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – Emberi jogok – Globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja* (Budapest: L'Harmattan 2013) 197–205.

<sup>49</sup> BALOGH Éva: *Közszereplőkről csak pontosan és szépen? Elemzés az Emberi Jogok Európai Bírósága és az alkotmánybíróságok közötti kölcsönhatásról* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2019).

<sup>50</sup> BRAGYOVA András: „Az értelmezés hatalma. Az alkotmánybíráskodás és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata, különös tekintettel Magyarországra” *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/1. 89.

való differenciálás kapcsán a bírásra vonatkozó szélesebb körű védelem megállapításával.

Egy különvélemény elvi élel kritizálta a többségi döntés Emberi Jogok Európai Bíróságához való közeledését. Eszerint az EJEB estjoga csak információként áll rendelkezésre az AB számára, ám a határozatban való hivatkozása elfogadhatatlan. Ezzel ugyanis az AB normatív erőt tulajdonít nemcsak az Egyezménynek, hanem az azt értelmező Bíróságnak is. Ez azért problémás, mert e nézőpont szerint a strasbourgi bíróság az Egyezmény szövegét gyakran kiterjesztően értelmezi, amely többletkötelezettséget eredményezhet, amennyiben az AB önmagára nézve kötelezőnek ismeri el. A különvélemény azt is elképzelhetőnek tartja, hogy amennyiben az EJEB az Egyezmény szövegén túllép, a magyar AB magát a döntést felülvizsgálhatja az Alaptörvénnyel való összhang tekintetében. Ezt az AB nemzetközi szerződések megkötése előtti alkotmányos vizsgálatára vonatkozó hatáskörének kiterjesztő értelmezésével tartja megvalósíthatónak. Ennek alapja a különvélemény szerint az, hogy az Alaptörvény a nemzeti szuverenitás erőteljesebb védelmét követeli meg az AB-tól. A különvélemény hangsúlyozta a nemzeti szuverenitás védelmének fontosságát a német Alkotmánybíróság által kidolgozott alkotmányidentitás doktrínájára hivatkozva (Pokol Béla különvéleménye [113]–[114]). Ezt az elvet azonban a német AB az Európai Unióval kapcsolatosan dolgozta ki, annak sajátosságai miatt azonban úgy vélem, nem lehet általánosságban, minden nemzetközi szerződésre vonatkoztatni. Emellett az is megjegyzendő, hogy a magyar AB ezt az elvet nem építette be a gyakorlatába.

A fenti érvelés önellentmondásos. Az érv ugyanis az, hogy Magyarországot kizárólag az Egyezmény kötelezi, az AB-ra nem kötelezőek a Bíróság döntései, amelyek az Egyezmény szövegét túlságosan kiterjesztő módon értelmezik. Az erre felkínált megoldási javaslat pedig az AB hatáskörének oly mértékű kiterjesztő értelmezése, amelyre a jogszabály szövege alapján semmiképp sem lehet következtetni. Az EJEB gyakorlatának felhasználása minden részes államban hasznos, de kiemelkedő jelentőségű az olyan államokban, mint Magyarország, ahol a demokratikus értékek kialakulása történelmi okok miatt sokkal későbbre tehető, mint más európai államokban. Ezek megerősítése, fejlesztése szempontjából egy közös európai értékek alapján ítélkező, emberi jogi bíróság gazdag esetjogának figyelembevétele hasznos és előremutató lehet.<sup>51</sup> Az EJEB a nemzeti bíróságok szólásszabadság értelmezését egyensúlyba hozza annak érdekében, hogy a jogi felelősségre vonás ne eredményezze a véleménynyilvánítás szabadságának szükségtelen korlátozását.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> BALOGH (49. lj.) 39–43.

<sup>52</sup> BARENDT (32. lj.) 222–225.

### 5.3. A KORÁBBAN A BÜNTETŐJOGI FELELŐSSÉGRE VONÁS KAPCSÁN KIALAKÍTOTT ALAPVETŐ ELVEK ÉS MÉRCÉK A POLGÁRI JOGI FELELŐSSÉGRE VONÁS ALAPJAI IS

Ezzel a döntéssel az AB a polgári jogra vonatkozóan is az alkotmányos gyakorlat részévé tette a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban megfogalmazott, a tényközlésekkel kapcsolatos szabályt,<sup>53</sup> azonban ebben a döntésében a gondossági mérce kapcsán már nem él a foglalkozásbeli megkülönböztetéssel, így arra következtethetünk, hogy a polgári jogi felelősségre vonás tekintetében ez a mérce mindenki-re vonatkozik (Indokolás [49]–[50], [62]). Az értékítéletekkel kapcsolatban az AB megállapította, hogy főszabály szerint a közhatalmat gyakorlóakra, illetve a közszereplő politikusokra vonatkozó értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás a polgári jogi felelősségre vonást sem alapozhatja meg (Indokolás [59]–[61]). A testület hangsúlyozta a közügyek megvitatásához fűződő érdek fontosságát az értékítéletek ilyen széles védelme tekintetében (Indokolás [49]). Azt is kifejezte, hogy azok az értékítéletek nem részesülnek védelemben, amelyek az emberi státuszt alapjaiban tagadják, azaz az emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlan aspektusát sértik (Indokolás [62]). Azaz, az emberi méltósághoz való jog továbbra is korlátja lehet a véleménynyilvánítás szabadságának és a sajtószabadságnak.<sup>54</sup> A strasbourgi bíróság bevett fordulatához hasonlóan a magyar AB is megállapította, hogy a vélemények tekintetében a hamisság bizonyítása értelmezhetetlen.

Mindezeknek azért van kiemelkedő jelentősége, mert az absztrakt normakontroll eljárás keretében a testület megerősítette korábbi gyakorlatát,<sup>55</sup> és az abban megfogalmazott alkotmányos elvet a megváltozott alkotmányos körülmények között is, illetve a büntetőjog mellett a polgári jogi felelősségre vonás kapcsán is irányadónak tekintette (Indokolás [48], [61]).

Az összes különvélemény vitatta azonban az új Ptk. vonatkozó rendelkezése „méltányolható közérdek” szövegrészének alkotmányellenességét, illetve megsemmisítését és az ezzel kapcsolatos többségi érvelést.

Több különvélemény vitatta, hogy a többségi érvelés az alkotmányos védelmet a közügyek megvitatása során kifejtett vélemények, azaz a szólás- és sajtószabadság felől közelítette meg, és nem az érintett személyek emberi méltóságának védelmét helyezte a középpontba (Balsai István különvéleménye, melyhez Szívós Mária csatlakozott [77], Juhász Imre különvéleménye [93]). Az új Ptk. megsemmisített rendelkezése pedig a meglévő alkotmányos mércéket és a megváltozott alkotmányos környezetet is figyelembe véve éppen ezt a megközelítést haladta volna meg (Lenkovics Barnabás különvéleménye [108]). A különvéleményen lévő bírók egy

<sup>53</sup> Ezt az AB később is megerősítette. 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [34].

<sup>54</sup> Lásd még: Török Bernát: *Szabadon szólni, demokráciában* (Budapest: HVG-ORAC 2019).

<sup>55</sup> Vö. KOLTAY András: „A jóhírnév és a becsület védelme a közügyek szabad vitáinak és a közéleti szereplők jogainak védelmében” in KOLTAY András (szerk.): *Magyar és európai médiajog* (Budapest: Wolters Kluwer 2019) 362–363.

része úgy vélte, hogy a többség a szükségesség-arányosság tesztjét hibásan végezte el, mivel a véleményszabadság érdekében szükségtelen és aránytalan mértékben engedi korlátozni az emberi méltóságot, amit a közszereplőkre vonatkozó magasabb tűréshatár sem indokol. Azaz a többségi érvelés túlságosan széles védelmet biztosít a véleménynyilvánítás szabadságának és a sajtószabadságnak a közszereplők emberi méltóságával szemben. (Juhász Imre különvéleménye [94], Balsai István különvéleménye, melyhez Szívós Mária csatlakozott [77], Salamon László különvéleménye [117]–[121]). Ez a különvéleményekben megjelenő álláspont azonban nem veszi figyelembe, hogy a közéleti szereplők emberi méltóságának, illetve személyiségi jogainak ettől szigorúbb védelme a közéleti vitára és ezáltal a közügyek nyilvános demokratikus megvitatására dermesztő hatással lenne, végső soron azt ellehetetlenítené, amely egy demokratikus társadalomban elfogadhatatlan, sőt a demokratikus társadalom fenntarthatóságát veszélyeztetné.

Volt olyan vélemény, amely a közszereplő magyar jogban való definíciójának hiányát is kifogásolta. Eszerint nem minden közszereplés járul hozzá a demokratikus közvélemény alakításához, így hibásnak tekinthető a többségi álláspont azért is, mert az nem differenciál a közszereplések célja alapján, és az új Ptk. megsemmisített része ebben előrelépést mutatott (Juhász Imre különvéleménye [98]–[101]). Ez az álláspont szintén fontos szempontokat hagy figyelmen kívül. A közszereplők jog általi definíciója azért nem lenne szerencsés, mert a közszereplő státusz mindig a konkrét körülmények között értékelhető, az élethelyzetek rendkívül sokfélék, és egy-egy körülmény változásának is jelentősége lehet az egyes esetek közötti különbségtétel során.<sup>56</sup> Ezt a mérlegelést pedig egy normatív fogalom megalakítása nem tenné lehetővé.<sup>57</sup> Való igaz, hogy nem minden közszereplés járul hozzá a közérdek előmozdításához, illetve a közügyek megvitatásához. Azonban egy, a közlések között ilyen módon differenciáló szabályozás létrehozása is nehezen elképzelhető. Kérdéses ugyanis, hogy milyen szempontok alapján tudná eldönteni a jogalkotó, hogy melyik közlés bír olyan értékkel, ami a közéleti diskurzus alakításához képes hozzájárulni, és melyik az, amelyik nem. Erre vonatkozó általános szabály alkotását nehezen tartom elképzelhetőnek anélkül, hogy az sértené a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, mivel a kifejezések ezen tulajdonságairól is mindig az adott esetben lehet dönteni, a határesetek pedig kiszámíthatatlanná tennék az ilyen szabály alkalmazását.

Több különvéleményben érveltek az absztrakt normakontroll helytelensége mellett, kifogásolták, hogy a testület a bírói gyakorlat kialakulása előtt hoz döntést annak feltételezhető alakulását alapul véve (Balsai István különvéleménye, mely-

<sup>56</sup> BALOGH (49. l.) 104–128.

<sup>57</sup> A közszereplő fogalmának dilemmáiról lásd még KERÉKES Zsuzsa – ZOMBOR Ferenc: *Az információs jogok és a sajtó. A média lehetőségei és korlátai* (Budapest: INDOK 1999) 50–51.; BAYER Judit: „A közélet és a közszereplés fogalmának változásai a webes társadalomban” *Médiakutató* 2005/3. 53–65.; MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok, adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága* (Budapest: Complex 2006) 246–250.; TATTAY Levente: *A közszereplők személyiségi jogai* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2007) 76–80.



hez Szívós Mária csatlakozott [75]–[76]), Lenkovics Barnabás különvéleménye [109]). Ezen álláspontot képviselő alkotmánybírák nem tartották a megsemmisített rendelkezést olyannak, amelyet a bíróságok ne tudnának az alkotmányos szempontok figyelembevételével értelmezni (Dienes-Oehm Egon különvéleménye [91], Juhász Imre különvéleménye [95], Salamon László különvéleménye [122]–[123]). Ez az érvelés azonban nem veszi figyelembe, hogy Magyarországon már a döntés meghozatalakor egy igencsak ellentmondásos bírói gyakorlat alakult ki a közéleti személyiségek bírálatával kapcsolatban, amit egy bizonytalan tartalmú szabályozás még tovább mélyíthetett volna. A jogalkalmazás alakulásának kivárásával a felmerülő alkotmányos problémák a rendelkezésre álló eszközök természetéből adódóan csak hosszú idő elteltével kerülhetnek kiküszöbölésre. Emellett fontos megemlíteni, hogy az AB-nak a jelen határozatban megfogalmazott elvi tételeket, az elé kerülő alkotmányjogi panaszok kapcsán, lehetősége van a gyakorlatban felmerülő problémákra reagálva pontosítani, kiegészíteni és a rendes bíróságok számára útmutatást adni az alkotmányos szempontok gyakorlati alkalmazása tekintetében.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az AB e határozatát követő, a közszereplők bírálatával kapcsolatos gyakorlata ellentmondásokkal terhelt. A normakontroll eljárásban kialakított alkotmányos elvek és mércék alkalmazása a konkrét, gyakorlati problémák értelmezésekor és értékelésekor – azaz a jogalkalmazói gyakorlat alkotmányos felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban –, és ezáltal a rendes bíróságok számára alkotmányos értelmezési szempontok meghatározása új kihívás volt a testület számára. E tekintetben azonban nem tudott következetes gyakorlatot kialakítani. Az alapjogi kérdések gyakran kettéosztják a testületet, a bírák alapjogi felfogásában alapvető különbségek vannak, gyakran kiélezett a véleménykülönbség közöttük. Ennek következtében a döntések egymásnak ellentmondóak, az alapjogi érvelés nem vagy nem következetesen jelenik meg az indokolásokban.<sup>58</sup>

Ez tükröződik a polgári jogi jogviták alkotmányossági felülvizsgálata során is. Ezekben az esetekben a testület mindig felidézi a közszereplők bírálatának magánjogi következményeiről szóló határozat vonatkozó elvi megállapításait, azonban azok alkalmazása, illetve újabb alkotmányos szempontokkal való kiegészítése nem mindig konzekvens, gyakran vita alakul ki az alkotmánybírák között. Mindezek a

<sup>58</sup> A gyakorlat részletes elemzését lásd BALOGH Éva: „Az absztrakt normakontroll-eljárásban kidolgozott elvek alkalmazási gyakorlata az alkotmányjogi panasz eljárásban a közszereplőkkel kapcsolatos ügyekben” in *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 127–144.; BALOGH Éva: „Alkotmánybíróság útvesztőben – Széjjegyzetek a magyar Alkotmánybíróság közszereplőkkel kapcsolatos közlések megítélésére vonatkozó legutóbbi döntéseire” *Fundamentum* 2018/2–3. 80–99.



gyakorlatot ingadozóvá, a rendes bíróságok számára pedig az alkotmányos szempontok alkalmazását bizonytalanná teszi. Ilyen bizonytalanságok merültek fel például a sajtó tudósításával kapcsolatos polgári jogi felelősség,<sup>59</sup> a közlések tényállítás vagy értékítélet jellegének megállapítása,<sup>60</sup> az emberi méltóság korlátozhatatlan magjának megsértése,<sup>61</sup> a közszereplői minőség megállapítása<sup>62</sup> kapcsán.

A Ptk. vizsgált rendelkezését 2018-ban módosította a jogalkotó, a 2018 augusztusa óta hatályos szövegrész a közéleti szereplők magánéletének, illetve otthonának védelmével kapcsolatos rendelkezésekkel egészült ki.<sup>63</sup> Ez a módosítás a közszereplők bírálatának magánjogi következményeiről szóló határozat megállapításait nem érinti, mivel nem a közügyek megvitatásához kapcsolódó alapjogi kollízióra vonatkozik, hanem a közéleti szereplők magánszférájának a védelmét pontosítja. Az az alkotmányos elv, hogy a közszereplőknek többet kell elviselniük a velük kapcsolatos nyilvános bírálatokkal szemben, mint a magánszemélyeknek, korábban is csak a közügyekhez kapcsolódó közlésekre vonatkozott, a közszereplők magánszférájára vonatkozó közlések – ahogyan azt a közszereplők bírálatának magánjogi következményeiről szóló határozat is megerősítette (Indokolás [62]) – korábban sem tartoztak a kiemelt védelem körébe.<sup>64</sup>

## 7. IRODALOM

BALOGH Éva: *Közszereplőkről csak pontosan és szépen? Elemzés az Emberi Jogok Európai Bírósága és az alkotmánybíróságok közötti kölcsönhatásról* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2019).

BARENDT, Eric: *Freedom of Speech* (Oxford: Oxford University Press 2007).

MILO, Dario: *Defamation and Freedom of Speech* (Oxford: Oxford University Press 2008).

<sup>59</sup> 34/2017. (XII. 11.) AB határozat.

<sup>60</sup> 3001/2018. (I. 10.) AB határozat; 3374/2019. (XII. 19.) AB határozat.

<sup>61</sup> 3001/2018. (I. 10.) AB határozat.

<sup>62</sup> 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, ABH 2018. május 7. 745–761.; 8/2018. AB határozat (VII. 5.) AB határozat, ABH 2018. 2018. július 27. 1577–1584.; 26/2019. (VII. 23.) AB határozat, ABH 2019. július 24. 1531–1538.

<sup>63</sup> 2:44 § [Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme] (1) A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja; azonban az nem járhat a magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével. (2) A közéleti szereplőt a közügyek szabad vitatásának körén kívül eső közléssel vagy magatartással szemben a nem közéleti szereplővel azonos védelem illeti meg. (3) Nem minősül közügynek a közéleti szereplő magán- vagy családi életével kapcsolatos tevékenység, illetve adat.

<sup>64</sup> A szakirodalomban van olyan álláspont, mely szerint a jogszabály módosított (2) bekezdése a közszereplők bírálatának magánjogi következményei határozat megállapításainak egy részét kodifikálta. KOLTAY András: „A közügyek vitáinak szabadsága és a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény” *Acta Humana* 2019/3. 66.

MOLNÁR Hella: „A közéleti szereplők személyiségi jogainak védelme” in GÖRÖG Márta – MENYHÁRD Attila – KOLTAY András (szerk.): *A személyiség és védelme. Az Alaptörvény VI. cikkelyének érvényesülése a magyar jogrendszeren belül* (Budapest: ELTE ÁJK 2017) 15–31.

TÖRÖK Bernát: *Szabadon szólni, demokráciában* (Budapest: HVG-ORAC 2019).



## 13/2014. (IV. 18.) AB HATÁROZAT – KÖZSZEREPLŐK BÜNTETŐJOGI BECSÜLETVÉDELME

**A rágalmazás és a becsületsértés büntetőtörvényi tényállásainak értelmezése során a büntetőbíróság kötelezettsége, hogy az Alaptörvény IX. cikkében meghatározott véleménynyilvánítás szabadságából fakadó és az EJEB gyakorlatában is konkretizált alapjogi mércéket a konkrét ügyre vetítve mérlegelje.**

A közszereplők büntetőjogi becsületvédelmének alkotmányos szempontjait meghatározó alaphatározat kiemelkedő jelentőségű mérföldkönek tekinthető mind az alkotmánybíráskodás, mind a büntetőbíráskodás történetében, hiszen e határozat a magyar alkotmánybíráskodás kezdetei óta először semmisített meg büntetőítéletet. A határozat a témakörben született első alaphatározat [36/1994. (VI. 24.) AB] absztrakt tételeihez képest már a konkrét ügyre vetítve írta körül a büntetőbírásgok számára azokat a mérlegelési szempontokat, amelyeket a közügyekhez kapcsolódó véleménynyilvánítások esetén a rágalmazás és a becsületsértés büntetőtörvényi tényállásainak alkotmánykonform értelmezéséhez figyelembe kell venni. Így iránymutatást adott a szólás közügykontextusának a vizsgálatához, valamint a tényállítások és az értékképletek elhatárolásához. Meghatározta továbbá – az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésére figyelemmel – az emberi méltóságnak a véleménynyilvánítással szemben feltétlen védelmet élvező, sérthetetlen magját.

### 1. ELŐZMÉNYEK<sup>1</sup>

A közszereplők büntetőjogi becsületvédelmének kérdését érintő, első alaphatározatnak a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatot tekintjük, amely hatóság vagy hivatalos

\* Egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Intézete.

<sup>1</sup> Az AB előzmény-határozatainak összefoglalásához lásd pl. KOLTAY András: „A közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmének kérdései Európában, különös tekintettel a magyar jogrendszerre” in KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* (Budapest: CompLex 2014) 38–45. Az AB határozatok mellett büntetőítéletek áttekintéséhez is lásd pl. TÖRN J. Zoltán: *A büntetőjogi rágalmazás és becsületsértés* (Budapest: Médiatudományi Intézet 2017) 123–140.

személy megsértése elnevezésű büntetőtvénnyel tényállást (1978. évi IV. törvény 232. §) megsemmisítette, és egyúttal alkotmányos értelmezési követelményeket határozott meg a rágalmazás<sup>2</sup> és a becsületsértés<sup>3</sup> törvényi tényállásaihoz, amennyiben azok sértettje közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus. Az említett bűncselekményi tényállás megsemmisítésére azért került sor, mert az a hivatalos személyek vagy a hatóság becsületének csorbítására alkalmas kifejezéseket szigorúbban büntette, mint a magánszemély sértettekkel szembeni defamatorikus nyilatkozatokat. Ezzel szemben a szólásszabadság kiemelt védelmet élvező alapjogára tekintettel a hatóságok és a közszereplő politikusok sérelmére elkövetett rágalmazás vagy becsületsértés megszorító értelmezése indokolt, az alábbi követelmények szerint: „A hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett –, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető; 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 vagy azért nem tudott annak valótlanágáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.”<sup>4</sup>

Ezen alkotmányos követelmények megfogalmazása alapjogi szempontból nagyon fontos előrelépést jelentett a magyar büntetőjog számára, ugyanakkor a büntetőjogi dogmatikával összeegyeztethetetlen, rendszeridegen szempontok érvényesítését várta a bírói gyakorlattól.<sup>5</sup> Módszertani (hatásköri) fogyatékosága volt továbbá, hogy a normakontroll eljárásban megfogalmazott absztrakt követelmények érvényesítését az AB – az alkotmányjogi panasz intézményének

<sup>2</sup> Btk. 226. § (1) bek. (az 1978. évi Btk. 179. §-ával egyező szöveg): „Aki valakiről más előtt a becsület csorbítására alkalmas tényt állít, híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

<sup>3</sup> Btk. 227. § (1) bek. (az 1978. évi Btk. 180. §-ával egyező szöveg): „Aki a 226. §-ban meghatározottakon kívül mással szemben a) a sértett munkakörének ellátásával, közmegebízásának teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével összefüggésben vagy b) nagy nyilvánosság előtt a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

<sup>4</sup> 36/1994. (VI. 24.) AB határozat rendelkező része. Mivel a közszereplők büntetőjogi becsületvédelme határozat elvi tételeinek nagy részét az 1994. évi alaphatározatból meríti, ezért az idézett alkotmányos értelmezési követelmény alapjogi indokolását a 2014. évi határozat érvelésének rekonstrukciója során fogom bemutatni.

<sup>5</sup> Az alapjogi követelmények szakjogi alkalmazhatóságával kapcsolatos kritikus vélemények összefoglalásához, valamint több problematikus pont kimutatásához és a büntetőbírói gyakorlat elemzéséhez lásd SZOMORA ZSOLT: „Az alkotmányos követelmények hivatkozási tipológiája becsületsértési és rágalmazási ügyekben hozott büntetőítéletekben” *Jogtudományi Közöny* 2014/10. 469–476.; SZOMORA ZSOLT: „A való tények közlésével elkövetett rágalmazás és a valóság bizonyítása mint a véleményszabadság korlátja: Egy alapjog a dogmatikai modellek csapdájában” *In Medias Res* 2016/1. 51–67.

hiányában – 2012 előtt nem tudta a büntetőbírói gyakorlaton számonkérni. A 2014. évi alaphatározat e téren jelentette a legfontosabb előrelépést.

Az előzmények körében meg kell még említeni a 34/2004. (IX. 28.) AB határozatot, amely a parlamenti képviselők szólásszabadságának szemszögéből értelmezte a rágalmazás és a becsületsértés miatti mentelmi jog alkotmányos mércéit. Az 1994. évi alaphatározatban meghatározott büntetőjogi korlátok fennállása esetére e határozat kizárta a képviselők mentelmi joga felfüggesztésének a lehetőségét.

Már az Alaptörvény hatályba lépése után, de szintén normakontroll eljárásban született a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) személyiségvédelmi szabályait érintő 7/2014. (III. 7.) AB határozat is, amelyben az AB ügy foglalt állást, hogy a szólás- és sajtószabadság korábban kibontott alkotmányjogi összefüggései az Alaptörvény hatályba lépését követően is megőrzik érvényességüket, így az 1994. évi alaphatározat mércéi kiindulópontot jelenthettek a közszereplők büntetőjogi becsületvédelme határozathoz.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A közügyekben történő véleménynyilvánítás büntetőjogi korlátainak dogmatikai megközelítése és – általában véve – a büntetőjogi személyiségvédelem intézményei igen különbözőek az egyes európai országokban.<sup>6</sup> Az európai államok jogalkotása és jogalkalmazása számára irányadó emberi jogi követelmények – e nézőpontból európai minimumsztyenderdek – az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) igen kiterjedt joggyakorlatában fogalmazódnak meg. Az EJEB gyakorlatában a közügyekben történő szólás kiemelt védelmet élvez, amely védelem szintje eltérő az értékítéletet tükröző véleménynyilvánítások és a tényközlések körében.<sup>7</sup>

A közszereplők büntetőjogi becsületvédelme határozat a kiterjedt strasbourgi esetjogot részletesen áttekinti és azt saját belső gyakorlatára nézve minimumkövetelményként tételezi. Az EJEB-gyakorlat egyes büntetőbírói ítéletekre is hatással volt.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Egyes európai szabályozások áttekintéséhez lásd TÓTH J. (1. lj.) 73–97.

<sup>7</sup> Az EJEB-mércék áttekintéséhez lásd KOLTAY András: „61. § (A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága, a közérdekű adatok védelme)” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 2236–2237.; KOLTAY (1. lj.) 14–16.; TÓTH (1. lj.) 167–257.

<sup>8</sup> A minimumkövetelmény-jelleggel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az EJEB-standard ténylegesen alacsonyabb mércét állított, mint az 1994. évi alaphatározat. Báránys Bernadett mutatja ki, hogy például a Fővárosi Ítéltábla Nehrer Péter vezette tanácsa a közszereplőket, közügyeket érintő rágalmazási és becsületsértési ügyekben saját mércerendszerrel dolgozott ki, amely szemléletében közelebb állt az EJEB-standardokhoz, mint az AB 1994. évi alaphatározatban megfogalmazott követelményeihez. BÁRÁNYOS Bernadett: „A valóságbizonyítás útvesztőiben” in MENYHÁRD Attila – VARGA István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, II.* (Budapest: ELTE Eötvös 2018) 1432.

### 3. INDÍTVÁNY

#### 3.1. A TÁMADOTT ÍTÉLETEK ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ TÉNYÁLLÁS

Az indítványozó, aki Siklós város önkormányzati képviselő-testületének tagja, 2011 januárjában „Mit hozott az új év Marenics Jánosnak? 521 775 forint jutalmat a Siklósiaiak pénzén” címmel közölt publicisztikát a „Demokrácia megalkuvások nélkül” elnevezésű siklói közéleti lapban. Az írás Marenics János siklói polgármester tevékenységét a következőképpen bírálta:

„Az alakuló ülésen történt polgármester, alpolgármesterek, képviselők fizetésének drasztikus emelése után, 2010. december 30-án újabb pimasz és szemérmetlen döntést hozott a képviselő-testület, megint csak a siklói emberek kontójára. Először csak szilveszteri malackodásnak tűnt, hiszen a televízió már nem volt jelen az ülésen, aztán valóság lett és megszavazták. Amikor nagyon sok embernek a karácsonya nélkülözéssel telt, és sokan még a tüzelőt sem tudták beszerezni, addig városunk kapzsi polgármestere ismét bebizonyította: a pénzt mindennél jobban szereti. Sajnos megint a miénket. [...] Bizonyára emlékeznek még, amikor 3 havi jutalmat markolt fel a polgármester, a világon egyedülként komolyan véve Győrei »hum-buk« Zsolt frenetikus meséit. A meg nem valósult ötletbörze és a lebukás után a jutalmat elfelejtette visszafizetni. A magát Ludas Matyinak képzelő városvezető alig, hogy hazatért évi szokásos luxusnyaralásainak egyikéből, a város katasztrofális állapotára fittyet hányva – ami az ő áldásos tevékenységének a következménye – ismét a siklósiaiak zsebébe nyúlt. Amíg saját magukra nem sajnálják az adófizetők pénzét és úgy bánnak vele mintha a sajátjuk lenne, addig a Marenics János – Mehring Tóth Szilvia városvezetés az új év alkalmával drasztikus megszorító csomaggal állt elő, amely minden eddiginél mélyebben érinti a lakosságot [...]”

#### 3.2. A BÜNTETŐPER

Az idézett írás miatt a polgármester magánindítványt terjesztett elő, ezt követően pedig a Komlói Városi Ügyészség az indítványozóval szemben az 1978. évi Btk. 180. § (1) bekezdés a) és b) pontjaiba ütköző és aszerint minősülő nagy nyilvánosság előtt elkövetett becsületsértés vétsége miatt emelt vádat. A vád alapján eljáró Siklói Járásbíróság az indítványozót – a vádtól eltérően – a Btk. 179. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés b) pontja szerint minősülő rágalalmazás vétségében mondta ki bűnösnek és pénzbüntetésre ítélte. A járásbíróság ítéletének indokolásában az Alkotmánybíróság a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában foglaltakat felidézve kifejtette, hogy a közügyek vitatása során az értékítéletet magában foglaló vélemény alkotmányosan nem büntethető. Ugyanakkor a tényállítások során a vélemény szabadság szigorúbb korlátok között érvényesülhet. A járásbíróság álláspontja szerint az újságcikkben közölt mondat, amely szerint a „saját magára nem



sajnálja az adófizetők pénzét, és úgy bánik vele, mintha a sajátja lenne [...]” olyan állítás, amely tényeket tartalmaz, hiszen „valamely végbement, vagy végbemenő eseményre, jelenségre, állapotra utal”. E tény pedig a közpénzek tilalmazott felhasználására való utalás, amely a járásbíróóság következtetése szerint már csak abban az esetben élvezheti a vélemény szabadság oltalmát, ha valósnak bizonyul. Mivel az írásban közölt állítás valósága a lefolytatott büntetőeljárás során bizonyítatlan maradt, így a járásbíróóság rágalmozás bűncselekménye miatt megállapította az indítványozó büntetőjogi felelősségét.

Az indítványozó az elsőfokú ítélet ellen felmentésért jelentett be fellebbezést. A másodfokon eljáró Pécsi Törvényszék 2013. október 25-én kihirdetett és aznap jogerőre emelkedett végzésében az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A járásbíróóság ítéletében kiemelt, inkriminált szövegrész a törvényszék szerint is túlmutat az elfogadható bírálat körén, mert valótlán tények közlésével azt a látszatot keltette, hogy a „sértett hivatali helyzetével visszaélve vagyongazdálkodási kötelezettségét megszegve saját magát jogosulatlanul vagyoni előnyben részesítette”.

### 3.3. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

Az indítványozó a törvényszék végzésével szemben alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz és a végzés alaptörvény-ellenességére hivatkozással annak megsemmisítését kezdeményezte. Érvelése szerint a bírói döntés sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadságát. Álláspontja szerint az ügyben eljáró bíróságok a közéleti vita során a közhatalmat gyakorló polgármester munkáját illető kritikát a büntetőjog eszközével szankcionálták, ami sérti az Alaptörvényben garantált szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogot. Indítványában hivatkozott mind a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatra, mind pedig az EJEB releváns esetjogára is, utalva arra, hogy a közügyekre vonatkozó ítéletek és vélemények erősebb alkotmányos védelmet élveznek, még akkor is, ha túlzóak és felfokozottak. Továbbá a szólásszabadság határainak kijelölésekor figyelemmel kell lenni a vita társadalmi funkciójára is.

Az indítványozó megítélése szerint a közölt újságcikk egy olyan vélemény, amely arra kívánta felhívni a figyelmet, hogy a város rossz anyagi helyzete ellenére a „polgármester előszeretettel szavaztat meg magának bizonyos juttatásokat”. Az indítványozó álláspontja szerint az inkriminált mondat nem bűncselekményre, hanem „erkölcsileg elítélendő cselekedetre” utal.

## 4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

Az AB megsemmisítette a Pécsi Törvényszék másodfokú végzését és az első fokon eljáró Siklói Járásbíróság törvényszék által helybenhagyott ítéletének az indítványozó büntetőjogi felelősségét megállapító döntését is. Bár az indítványozó alkotmányjogi panaszában kizárólag a törvényszék végzését támadta, azonban az AB – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 43. § (4) bekezdése alapján – a támadott végzés mellett az elsőfokú ítéletet is megsemmisítette.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A rágalmazás és becsületsértés bűncselekményeinek büntetőjogi minősítése esetén megkerülhetetlen az Alaptörvény IX. cikkében meghatározott véleménynyilvánítás szabadságából fakadó és az EJEB gyakorlatában is konkretizált alapjogi mércék figyelembevétele.**

A bűncselekményi tényállások közvetlen alapjogi kapcsolódásának deklarálása – a nyilvánvaló tartalmi jelentőségén felül – az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát megalapozó szempont. Az AB szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételül az Abtv. 29. §-ában vagylagosan támasztott mindkét tartalmi követelmény teljesül. Egyrészt az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló büntetőügyben eljáró bíróságok azért mondták ki az indítványozó bűnösségét, mert értékelésük szerint az inkriminált bírulat tényállítás, amelynek igazságtartalma a büntető-eljárás során nem nyert bizonyítást. Erre figyelemmel az alkotmányjogi panaszban állított kifogás a bírói döntést érdemben befolyásolhatta, ami felveti a bírói döntés alaptörvény-ellenességének lehetőségét. Másrészt az indítványozó által előadott alkotmányjogi probléma vizsgálata az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű (Indokolás [19]–[20]). Az AB a közügyek vitatását érintő véleményszabadsággal összefüggő alkotmányossági mércét korábban kizárólag normakontroll típusú eljárásokban dolgozhatta ki (lásd az előzményekben említett határozatokat). Ennek megfelelően az AB eddig nem jelölhette ki azt az alkotmányos mércét, amely a jogalkalmazóknak segítséget nyújthat a közügyek vitatását érintő tényállítások és értékítéletek megkülönböztetéséhez. Az AB az érdemi eljárás során megválaszolandó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek elsősorban azt tekintette, hogy az Alaptörvényben elismert véleménynyilvánítás szabadságából milyen főbb követelmények fakadnak, amelyeket kötelező szempontként szükséges érvényesíteni a közéleti vitát érintő tényállítás és értékítélet elhatárolásakor.

## 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Első lépésként azt kell vizsgálni, hogy az inkriminált állítások a közügyekben való megszólalást jelentik-e. Amennyiben igen, akkor magasabb fokú alkotmányos védelemben részesülnek, aminek következtében a rágalmazás és a becsületsértés Btk.-beli tényállásait megszorítóan kell értelmezni.**

Az AB elsőként áttekintette a közügyek szabad vitatását, illetve a közszereplők bírálhatóságát biztosító véleménynyilvánítási szabadság tartalmát, valamint az annak határait kibontó alkotmánybírói gyakorlatot. Hosszasan idézte a kérdésben alaphatározatnak tekinthető, absztrakt normakontroll során született 36/1994. (VI. 24.) AB határozatot, hivatkozva a 7/2014. (III. 7.) AB határozatra is.

Az AB a közéleti véleménynyilvánítás lehetőségét annak tartalmára tekintet nélkül azért részesíti védelemben, hogy a politikai közösség valamennyi tagjának esélye és joga lehessen a közügyeket érintő kérdések szabad vitatásához. A közügyek szabad vitatása így szükségszerűen együtt jár a közügyek formálóinak, vagyis a közszereplők ebbéli tevékenységének adott esetben akár éles hangú vagy túlzó kritikájával, illetve nézeteik hitelességének megkérdőjelezésével, szabad cáfolatával és bírálatával. E vitákban esetenként kellemetlen, éles, esetleg igazságtalan támadásokat intéznek a kormányzat és a közhivatalnokok ellen és nyilvánosságra kerülnek olyan tények is, amelyek a közéleti szereplők becsületének csorbítására alkalmasak. Ugyanakkor a demokrácia lényegi eleméhez tartozik az állami és önkormányzati intézményrendszer működésének és tevékenységének szabad bírálata, kritikája még akkor is, ha a kritika túlzó jellegű értékítélet formájában ölt testet. Ennek érvényesüléséhez pedig nélkülözhetetlen követelmény, hogy a polgárok különféle retorziók és hátrányos következményektől való félelem nélkül vehessenek részt a közéleti vitákban. E megfontolás alapja, hogy a közügyeket érintő véleménynyilvánítás középpontjában elsősorban a politikai közösség demokratikus működése és nem a szólással, bírálattal érintett közszereplő személye áll (Indokolás [26]). A közügyekre vonatkozó és a közéletben szerepet vállaló személyek és szervezetek tevékenységét érintő véleménynyilvánítás erősebb alkotmányos védelmet élvez, és így korlátozhatósága szűkebb körben nyerhet alkotmányos igazolást.

Az inkriminált szólás kontextusának megítéléséhez 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 élvez. Az ilyen közlés ugyanis a köz-

hatalom és a közhatalmat gyakorlók ellenőrzésének, ellenőrizhetőségének egyik legfőbb garanciája (Indokolás [39]).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Második lépésként abban kell állást foglalni, hogy az inkriminált szólások értékítéletnek vagy tényállitásnak tekintendők-e. A közügyeket érintő értékítélet esetén a túlzó, provokatív kritika is megengedett, ennek korlátját egyedül az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésében írt emberi méltóság jelenti, amelynek magját a kritikus értékítéletek sem sérthetik. A tényállítások vonatkozásában az Alkotmánybíróság fenntartja a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban írt mércét: a tudva valótlan tényközlések nem részesülnek alkotmányos védelemben, ezért büntethetők, ahogy azok a tényközlések is, amelyek valótlanosságát a nyilatkozó a rá irányadó gondosság elmulasztása miatt nem ismerte fel.**

Az AB a fentiek szerint állapította meg a közügyek vitatásának büntetőjogi korlátaira vonatkozó azon mércét, amely az Alaptörvény IX. cikkéből és az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 10. cikkéből, továbbá az erre épülő EJEB gyakorlatból következik. A releváns EJEB gyakorlatot az AB részletesen áttekintette a határozatában, külön is hangsúlyozva, hogy az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusok által biztosított jogvédelmi szintet. Magyarország alávetette magát az EJEB joghatóságának, ezért tartotta fontosnak az AB annak felvázolását, hogy az EJEB saját joggyakorlatában milyen korlátokat fogalmaz meg a közéleti vitát érintő szólásszabadság gyakorlása során, illetve milyen szempontrendszer szerint különböztet tények és értékítéletek között.<sup>9</sup>

A közlés értékítéletként vagy tényállításként minősítésének összhangban kell állnia az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleményszabadság követelményeivel, mert ez egyben döntően és közvetlenül befolyásolja annak határait is, így az alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését. A közügyeket érintő értékítéletek szabad folyása biztosított, hiszen a tényállításokkal szemben az értékítéletek közös sajátossága, hogy igazságtartalmuk nem ellenőrizhető és nem igazolható. A közhatalom, illetve a közhatalmat gyakorlók ellenőrzése és a közvélemény

<sup>9</sup> Az EJEB-gyakorlat bemutatásához lásd a határozat [35]–[37] bekezdéseit. Az EJEB rágalmozást, becsületsértést érintő konkrét határozatairól írt elemzésekhez lásd pl. KOLTAY András: „A Karsai-ügy. A történész véleménynyilvánítási szabadsága történelmi kérdésekben” *Jogesetek Magyarázata* 2011/2. 68–71.; Kovács Kriszta: „Az Új Péter-ügy – egy védett vélemény a tokaji borról. A közérdeklő kérdést érintő becsületsértési eljárásokban mérlegelendő szempontokról” *Jogesetek Magyarázata* 2011/4. 61–67. Részben szintén az EJEB gyakorlatához lásd KOLTAY András: „A Fővárosi Ítéletábra határozata Babus Endre újságíró rágalmozási ügyében. Közéleti szereplők személyiségvédelme és a véleménynyilvánítási szabadság” *Jogesetek Magyarázata* 2010/3. 35–38.

tájékoztatása, figyelmének felhívása érdekében pedig bizonyos fokú túlzást, provokációt is magukban foglalhatnak. Éppen ez adja ugyanis a plurális és sokszínű demokratikus berendezkedésű társadalmak alapját. Az AB az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel, a korábbi alkotmánybírószági gyakorlathoz képest hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a véleményszabadság határa a mások emberi méltóságából fakadó becsület és jó hírnév védelme. Vagyis a véleményszabadság nem nyújt védelmet az olyan öncélú, a közügyek vitatásának körén kívül eső, így a magán-, vagy családi élettel kapcsolatos közlésekkel szemben, amelyek célja a pusztá megalázás, illetve a bántó vagy sértő kifejezések használata, vagy más jogsérelem okozása. Ezen kívül nem védelmezi a közéleti vitában kifejtett véleményt sem, ha az abban megfogalmazottak az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sértik, így az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos becsérlésében öltenek testet (Indokolás [40]).

Az értékítéletekkel szemben a tényállítások mindig olyan konkrétumokat tartalmaznak, amelyek valósága bizonyítás útján igazolható, ellenőrizhető. 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 megjelölő 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 (Indokolás [41]).

A közügyeket vitató közléseket érintően a büntetőjogi jogszabályoknak nem lehet olyan kiterjesztő értelmet adni, amely lerontaná vagy korlátozná az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítás szabadságát. Ezért a véleményszabadság korlátját képező büntetőjogi törvényi tényállásokat megszorítóan szükséges értelmezni. Mindebből következően a rágalmazás bűncselekményének törvényi tényállásában írt „tényt állít vagy híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ” fordulatait kizárólag az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményekkel összhangban lehet értelmezni (Indokolás [42]).

#### **4.4. ELVI TÉTEL 4.**

**Amennyiben a bíróság elmulasztja a fenti lépésekhez szükséges körülmények mérlegelését, akkor döntése sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését.**

Végezetül a fent vázolt mérce fényében megvizsgálta az AB a konkrét történeti tényállást és a bírói döntéseket. Hangsúlyozta, hogy az alkotmányjogi panasszal érintett büntetőügyben az eljáró bíróságok felismerték és figyelmet szenteltek az ügy alkotmányjogi aspektusainak, felhívták az AB korábbi döntéseit és mérlegre

tették az ügyben releváns szerepet játszó alapjogi konfliktust is, miszerint a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak igen kevés joggal szemben kell csak engednie. Utaltak továbbá a tényközlések és értékítéletek megítélésének különbségeire is.

A közügykontextus vizsgálatához az AB határozat megismétli a korábban vázolt szempontokat, azzal kiegészítve, hogy azt is figyelembe kell venni, hogy az írást nem öncélúság jellemezte, mert aktualitását a városi költségvetést érintő döntések adták. A tényközlés-értékítélet elhatárolása során figyelemmel kell lenni arra, hogy az inkriminált mondat a teljes szöveg kontextusában nyer értelmet, amelynek célja az önkormányzat vagyongazdálkodásának kritikája volt, vagyis az írás az ironia és a túlzás eszközével élve bírálta a városi vagyongazdálkodást. Szükséges továbbá értékelni a publicisztika véleménykontextusát, amely a helyi közösségen belül tapasztalható vagyoni egyenlőtlenségekre és a pazarló költségvetési gazdálkodásra hívta fel a közélet figyelmét. Mindezek alapján lehet dönteni abban a kérdésben, hogy a publicisztika tartalmaz-e egyáltalán olyan konkrétumot, amelynek igazságtartalma igazolható, ellenőrizhető lenne, vagy az írás egy olyan bírálatot kifejező értékítélet, amelynek éppen a lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül (Indokolás [47]–[49]).

Az AB megállapította, hogy a büntetőügyben eljáró bíróságok e releváns szempontokat döntéseikben nem értékelték, így az indítványozó büntetőjogi felelősségre vonása sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítás szabadságát. A bíróságok az alapjog sérelmével terjesztették ki a rágalalmazás bűncselekményének törvényi tényállásában szereplő „tényt állít” fordulatot az inkriminált mondatra (Indokolás [50]).

Az Alkotmánybíróság 7/2013. (III. 1.) AB határozatában foglalt elvi jelentőségű megállapítások értelmében az Alaptörvény az AB számára nem biztosít vizsgálati lehetőséget ahhoz, hogy a jogalkalmazó az adott, konkrét ügyben helytállóan értékelte-e a bizonyítékokat, illetve a mérlegelésének eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, illetve ennek során a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban kizárólag a jogalkalmazó számára fenntartott feladat. Ehhez hasonlóan a jogszabályok értelmezése és a jogági dogmatikához tartozó álláspontok helytállóságának, érvényességének megítélése is a jogalkalmazók számára fenntartott hatáskör (Indokolás [51]). Így az AB tartózkodott attól, hogy az alapügyhöz kapcsolódó tényértékelési, avagy törvényértelmezési és szakjogi kérdésekben állást foglaljon.

Ugyanakkor a közéleti vita során elhangzottak bírálatként, avagy tényállításként értékelése, és az ahhoz kapcsolódó jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül befolyásolják a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését. A közügyeket vitató szólás minősítése során tehát a szakjogi szabályokkal egyidejűleg és azoktól elválaszthatatlanul, közvetlenül és intenzíven van jelen az alkotmányjog is. Ebből következően pedig a közéleti kérdéseket érintő szólás jogi minősítése egyúttal olyan alapvető jog közvetlen gyakorolhatóságáról is dönt, amelynek forrása az Alaptörvény és az „alkotmányjogi alapjogvédelem

nemzetköziesedésének” általános folyamatába illeszkedően az elfogadott nemzetközi emberi jogi egyezmények (Indokolás [51]).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. A RÁGALMAZÁS ÉS A BECSÜLETSÉRTÉS TÉNYÁLLÁSAINAK KÖZVETLEN ALAPJOGI RELEVANCIÁJA

Az alkotmányjogi panasz befogadásának megalapozottsága minden vitán felül áll. Az AB helyesen ismerte fel, hogy az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának mindkét (egyébként vagylagos) feltétele fennáll. A rágalmazás és a becsületsértés Btk.-beli tényállásai a véleményszabadság explicit korlátját jelentik, ezért valamennyi olyan ítélet, amely a vádlott felelősségét e bűncselekményekben állapítja meg, egyértelmű, nevesített alapjog-korlátozást jelent, ami pedig a véleményszabadságra vonatkozó alkotmányjogi mércék esetleges helytelen alkalmazása esetén alaptörvény-ellenességet eredményezhet. A határozat azt is helyesen hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróságnak korábban csak normakontroll keretében volt módja a véleményszabadság büntetőjogi korlátaival foglalkozni, így alkotmányjogi szempontból alapvető fontossággal bír, hogy most egy valódi alkotmányjogi panasz kapcsán tegye ezt meg. Az AB egyébként meglepődhetett volna azzal, hogy a vagylagos feltételeknek csak az egyikét vizsgálja. A döntés egészéből az olvasható ki, hogy az alapvető fontosságú alapjogi kérdésre tekintettel „precedensként” vonta revízió alá a kérdést.

Ehhez szorosan kapcsolódik, hogy a határozat – most már kifejezetten egy bírói ítélet kapcsán – egyértelműen kimondja, hogy az alkotmánykonform normaértelmezés kötelező a bíróságok számára,<sup>10</sup> valamint, hogy ebből a büntetőjogi korlátok megszorító értelmezésének követelménye és kiterjesztő értelmezésének tilalma fakad.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Az alkotmánykonform normaértelmezés jelentősége és kötelező volta korábban jogelméleti vita tárgyát képezte, de ma már az esetleges kérdőjeleket az Alaptörvény 28. §-a – az alkotmánykonform normaértelmezés elsődleges alkalmazásának kifejezett előírásával – kétséget kizáróan eloszlatja. Ami pedig az Alaptörvény hatályba lépése előtti időszakot illeti, azzal a véleménnyel értek egyet, amely szerint akkor is kötelező volt az alkotmánykonform normaértelmezés és az AB által megállapított alkotmányos követelmények ítélezés során történő figyelembevétel. (GÁRDOS-OROS Fruzsina: „A bíróságok sajátos kötelezettségei és ennek korlátai az alapjogérvényesítésben” *De Iurisprudentia et Iure Publico* 2011/2. 5.) Az ugyanakkor vitán felül áll, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetéséig az alapjogi bírászkodás kizárólag a rendes bíróságok funkciója volt. (D. TÓTH Balázs et al.: „Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában” in FLECK Zoltán (szerk.): *Bíróságok mérlegen*, 2. (Budapest: Pallas 2008) 79.)

<sup>11</sup> Ezt a tételt már a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat is helyesen kimondta (ABH 1994, 219, 223.). A követelmény az ún. kölcsönhatási tanból (*Wechselwirkungslehre*) származik, amelyet a német alkotmánybírói gyakorlat és szakirodalom dolgozott ki. Lásd pl. BVerfGE 7, 198, 209; BVerfGE 34, 384, 401; BVerfGE 94, 1, 8; Herberth BETHGE: „Art. 5” in Michael SACHS (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar* (München: Beck 2009) 324.; Hans Dieter von JARRAS – Bodo PIEROTH: *Grund-*



Helyes és jól követhető az Alkotmánybíróságnak a normakontrollhoz képest eltérő munkamódszere: először az absztrakt elvi tételeket bontja ki a határozat, majd megállapítja az alkalmazandó mércét, végezetül a mércét a panasz alapjául szolgáló bírói határozat(ok)ra vetíti.

## 5.2. A SZÓLÁS KÖZÜGYKONTEXTUSA

Az AB közszereplő, közéleti szereplő fogalomra építő korábbi gyakorlatához képest jelentős előrelépést jelent, hogy a védett szólások körének meghatározása során áttolódott a hangsúly a szóval érintett közéleti szereplő személyéről a szóval érintett közügyre. Ez a paradigmaváltás összhangban van az EJEB gyakorlatával, és azon a helyes felismerésen alapul, hogy egy közszereplőnek is lehetnek a közügyektől független, védelmet élvező magánügyei, illetve egy egyébként nem közszereplő is fejthet ki esetenként közügyhöz kapcsolódó olyan tevékenységet, amely vele szemben a bíróság kereteit szükségképpen tágabbra nyitja.<sup>12</sup>

A véleménynyilvánítás fokozottan védett körének a „közügy-közszereplő szférában” való kijelölése az AB gyakorlatában 2014 óta sem ellentmondásmentes, de az esetek többségében már az az értelmezés érvényesül, amely szerint a személyiségvédelem csökkentett terjedelmének meghatározásakor a szóval érintett ügy közügyjellege a meghatározó.<sup>13</sup>

## 5.3. A TÉNYÁLLÍTÁSSAL ÉS AZ ÉRTÉKÍTÉLETTEL SZEMBEN TÁMASZTOTT ELTÉRŐ ALAPJOGI MÉRCÉK

A konkrét mércék meghatározásával összefüggésben üdvözlendő, hogy az AB egyértelműen leszögezi, hogy az EJE-ből folyó nemzetközi emberi jogi követelmények kötelezőek hazánkra nézve, és hogy a határozat ebből a szempontból is követi az 1994. évi alaphatározatot, részletes áttekintést adva az EJE gyakorlatáról. A véleményszabadság alapjogával összefüggésben nincsen olyan alkotmányos indok, alaptörvényi rendelkezés, amely miatt az EJE gyakorlat alapul vétele feszültséget okozhatna.<sup>14</sup> A német szakirodalom is elismeri, hogy a véleményszab-

*gesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar* (München: Beck <sup>10</sup>2009) 199.; Christoph KANNIESSER: „ART. 5” in BRUNO SCHMIDT-BLEIBTREU (szerk.): *Kommentar zum Grundgesetz* (Köln: Heymanns <sup>11</sup>2008) 258.

<sup>12</sup> TÓTH (1. lj.) 148.

<sup>13</sup> KOLTAY András: „A közügyek vitáinak szabadsága és a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény” *Acta Humana* 2019/3. 71. Az újabb gyakorlat áttekintéséhez lásd uo. 71–77.

<sup>14</sup> Ez az EJE gyakorlatához való „felhőtlen viszony” például már nem mondható el az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdésében írt tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés intézményéről. Lásd LÉVAY Miklós: „Az Emberi Jogok Európai Bírósága a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésről: az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma a büntetés kiszabásakor és a büntetés fenntartásakor” *Jogesetek Magyarázata* 2012/3. 77–78.; KARSAI Dániel: „Az Emberi Jogok Európai Bírósá-

badtság tartalmának és korlátainak belső jogban történő meghatározásához értelmezési segédletet nyújt a strasbourgi joggyakorlat,<sup>15</sup> és hogy a jogalkalmazónak a messzemenőkéig törekednie kell a nemzetközi joggal konform jogértelmezésre.<sup>16</sup>

Helyes az 1994. évi alaphatározat hivatkozása is és annak hangsúlyozása, hogy a szólás- és sajtószabadság korábban kibontott alkotmányjogi összefüggései az Alaptörvény hatályba lépését követően is megőrzik érvényességüket, így ennek az ügynek a megítéléséhez is kiindulópontot jelentenek. Ennek cáfolatára semmilyen komolyabb alkotmányjogi indok nem hozható fel. A határozat azt is hangsúlyozza, hogy a IX. cikk (4) bekezdésében írt korlát részben új helyzetet teremt a 1994. évi határozathoz képest, hiszen ilyen típusú rendelkezés az Alkotmányban nem létezett. Ehhez képest a döntés nem kellően világosan határolódik el az 1994. évi határozatnak az új alaptörvényi szabályozás folytán meghaladott részétől. Véleményem szerint az lett volna kívánatos, ha a határozat egyértelműen kimondja, hogy az 1994. évi alaphatározat rendelkező részének 3. pontjában megfogalmazott, a becsületcsorbító értékítélet büntetlenségét előíró alkotmányos követelmény a továbbiakban nem alkalmazható. A határozat jelenlegi szövegéből ez nem következik, viszont – álláspontom szerint – az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése a feltétlen büntetlenséget már nem teszi lehetővé. Ha már az AB hangsúlyozta, hogy precedens jelleggel, az elvi fontosság miatt is foglalkozik az ügygel, akkor indokolt lett volna a becsületsértés alkotmányos büntethetőségére vonatkozó mércét – legalább részben – újrafogalmaznia.<sup>17</sup> Ami pedig a tényállításokra vonatkozó mércét illeti, azt a határozat az 1994. évvel azonosan fenntartja.

Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése kapcsán a határozat a [40] bekezdésben helyesen fejti ki, hogy az emberi méltóságnak nem akármilyen sérelme jelentheti a véleményszabadság korlátját, hanem csak az emberi méltóság korlátozhatatlan magjának sérelme, azaz, ha a szólás az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos becsúrlésében ölt testet. Az ilyen típusú cselekmény az, ami büntethető. Ehhez képest érthetetlen, hogy a [29] bekezdésben miért írja az AB, hogy a IX. cikk (4) bekezdése alapján az állami intézményekbe vetett közbizalom is a közügyeket érintő szólás alkotmányosan igazolható korlátját jelenti. Ilyen szólást korlátozó jogi

gának határozata a tényleges életfogytiglani szabadságvesztésről” *Jogesetek Magyarázata* 2014/1. 76–77.

<sup>15</sup> Helmuth SCHULZE-FIELTIZ: „Art. 5 Abs. 1-2.” in Horst DREIER (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar*. Band 1 (Tübingen: MohrSiebeck <sup>2</sup>2004) 560.

<sup>16</sup> BETHGE (11. lj.) 280.

<sup>17</sup> Ez azért is lett volna fontos, mert az utóbbi időben már jelentek meg olyan büntetőbírói ítéletek, amelyek – hosszú idő után először – komolyan vették az 1994. évi alaphatározatnak a közhatalmat gyakorló személy sérelmére elkövetett (akár súlyos) gyalázkodás büntetlenségére vonatkozó intenciót, és bűncselekmény hiányában felmentették a vádlottat (Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 3.Bf.974/2007/6.; Pécsi Ítéltábla Bhar.II.99/2011/7.). Egyébként a bírói gyakorlat nem vett tudomást a becsületsértésre vonatkozó generális büntetési tilalomról, a legsúlyosabbnak tekinthető gyalázkodási formákat 1994 után is büntette. Ez az – 1994 óta gyakorlatilag alkotmányellenes – judikatúra az Alaptörvény IX. cikkének új (4) bekezdésére tekintettel a jövőben már tartható. Az esetjog elemzéséhez lásd SZOMORA (5. lj.).

tárgy sem a (4), sem az (5) bekezdésben nem szerepel, sőt, a plurális demokrácia alapjait kérdőjeleznék meg, ha az állami intézmények kritizálása tetszőlegesen korlátozható volna. Vélhetően téves automatikus idézésről van szó, amelyet nem tisztítottak meg a határozat végső szövegében, hatásában sajnos a határozat következetlenségét erősíti.<sup>18</sup>

Az AB gyakorlatában már találunk példát arra, hogy a (polgári és közigazgatási) bírói ítélet megsemmisítésén túl kifejezett alkotmányos követelményt is megfogalmazott a testület [lásd az 5/2014. (II. 14.) AB határozatot és a 15/2014. (V. 13.) AB határozatot]. A konkrét ügy folytatását tekintve, és azon túlmenően is leginkább ezzel lehet hatni a bírói gyakorlatra. Ebben az ügyben, az első büntetőítélet megsemmisítésekor a határozott alkotmányos követelmény megfogalmazása, az 1994. évi alaphatározat mércéinek világos újrachangolása elmaradt.

A határozat az EJEB gyakorlatára hivatkozva hangsúlyozza, hogy a vélemény-szabadság korlátainak megállapítása szempontjából fontos a tényállítások és az értékítéletek közötti különbségtétel. Maga az Alaptörvény nem tesz ugyan különbséget e két nyilatkozattípus között, a véleményszabadság mindkettőre kiterjed,<sup>19</sup> a különbségtétel csak az alkotmányosan elfogadható korlátozás mérlegelésénél jut szerephez. Ez az elhatárolás gyakorlatilag a legnehezebb vizsgálati pont. A régi felismerések közé sorolható az a megállapítás, hogy a tények valóságtartalma felülvizsgálható.<sup>20</sup> A tényközlés a nyilatkozó és a valóság között objektív kapcsolat, míg az értékítélet a nyilatkozóhoz a kijelentéséhez fűződő szubjektív viszonyulása.<sup>21</sup> Az ilyen és hasonló definíciók miatt mások eleve vitatják ennek a megközelítésnek az alapját és a használhatóságát, hisz bármilyen tényközlés mögött ott húzódik a nyilatkozó szubjektuma is.<sup>22</sup> A leginkább plauzibilis megközelítés szerint alkotmányjogi szempontból valójában nincsen különösebb jelentősége a megkülönböztetésnek, hanem más jogterületek ilyen megoldásai miatt szükségszerű, hogy az alkotmányjog a szakjogi megoldásokhoz meg tudja adni a maga mércéit.<sup>23</sup> Ez áll a rágalmazás és a becsületsértés tényállásainak vonatkozásában is.<sup>24</sup>

A probléma azoknál az eseteknél jelentkezik (és ilyen a panaszban kifogásolt elítélés alapjául szolgáló újságcikk is), amelyeknél a tényállításokat egy általános

<sup>18</sup> A valószínűsíthető szövegezési hiba miatt nem szerepeltettem ezt a részt fentebb, az AB érvelésének a ratiokhoz igazított rekonstrukciója során.

<sup>19</sup> A véleményszabadság kiüresítésének megelőzéséhez eleve szükséges, hogy a vélemény minél tágabb felfogásából induljunk ki. BETHGE (11. lj.) 288.

<sup>20</sup> Ezen alapul a rágalmazás és a becsületsértés Btk.-beli tényállásainak elhatárolása, valamint a valóság bizonyítása jogintézményének léte.

<sup>21</sup> JARASS – PIEROTH (11. lj.) 179–180.

<sup>22</sup> SCHULZE-FIELTIZ (15. lj.) 586.; Jörn IPSEN: *Staatsrecht 2. Grundrechte* (Köln: Heymanns<sup>12</sup>2009) 115.

<sup>23</sup> Helmut von SIERMANN – Gunnar DUTTGE: *Staatsrecht I. Grundrechte* (Thüningersheim: EuWi<sup>3</sup>2000) 197.

<sup>24</sup> Ehhez képest a büntetőbíróságok sokszor a mai napig egész banális hibákat vétének a tényállítás/értékítélet és így a rágalmazás/becsületsértés elhatároláskor. Így például az Uj Péter-ügyben első fokon eljáró bíróság a tokaji borokat „szar”-nak minősítő kijelentést tényállításként értékelte, és rágalmazásban állapította meg a vádlott büntetőjogi felelősségét (Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság B.964/2008/2.). Részletesen lásd Kovács (9. lj.).

értékelő, kritikai közegbe öltözteti a nyilatkozó, a tényközlést folyamatosan át-át-szövik az értékelő elemek.<sup>25</sup> Érdemes kiemelni, hogy ilyen helyzetekben is találhatunk precíz minősítésre példát. A Pécsi Ítéltábla egy önkormányzati vita kapcsán helyesen minősítette értékítéletnek az alábbi, egyébként tényalapra utaló kijelentéseket: „úgy kezdték meg »városépítő« munkájukat, hogy már az első képviselő testületi ülésen törvénysértő döntéseket hoztak, majd kezdve azt több esetben megismételték”, illetve „újraválasztott polgármester hatáskörét akár törvénytelen eszközökkel is folyamatosan korlátozták”. Míg a „leváltandók” és „elűzendők” listájának létezését, valamint azt a kijelentést, hogy „haveri cégeknek juttattak és juttatnak milliőkat az adófizető dombóvári polgárok pénzéből”, helyesen minősített tényállitásnak.<sup>26</sup>

Az AB határozat jól összegzi azokat a körülményeket, amelyeket az inkriminált szövegek esetében azok minősítéséhez mérlegre kell tenni: a közlés teljes kontextusát, célját, stíluseszközeit. Sajnálatos hiány azonban, hogy a határozat ezek után már nem foglal állást abban a kérdésben, hogy az elítélés alapjául szolgáló mondat e szempontok alapján tényállitásnak vagy értékítéletnek minősítendő (lásd még 5.4.). E kérdés eldöntéséhez a konkrét tényállásra vetített tesztszempontok végigfuttatása és ezek alapján a tényleges minősítés azért is hasznosak lettek volna, mert a mérce meghatározásának két tipikus „végtelen hibája” szokott előjönni a bírói gyakorlatban. A leegyszerűsítő értelmezés szerint ami konkrét és igazolható, az tényállítás; ami tényállítás, az konkrét és igazolható. A túlbonyolító értelmezés szerint pedig a közlésnek minden konkrét momentuma számít, vagyis szinte egy „környezettanulmány” szükséges a minősítéshez.

Az AB határozat [37] bekezdésében is említett egyes EJEB döntések alapján a kétes esetekben már kevésbé releváns, hogy mit tekintünk tényközlésnek és mit értékítéletnek. Ehhez képest az AB a saját mércéjének a felállításakor és annak a panasz alapjául szolgáló ügyre való vetítésekor továbbra is túlzottan kategorikusan különböztet a tényközlések és az értékítéletek között, az alkotmányjogi korlátokat is ehhez az éles megkülönböztetéshez fűzi (az 1994. évi alaphatározathoz hasonlóan). Az ún. tényalapú értékítéletekre vonatkozó sajátos mércét már nem állít fel, pedig az általa is idézett EJEB gyakorlat alapján megtehetné.<sup>27</sup>

Az AB túlzott ragaszkodása az éles elhatároláshoz abban a kijelentésében is tetten érhető, hogy „az értékítéletek és a tényállítások közötti különbségtétel a *közügyeket nem érintő vélemények* minősítésekor is döntő jelentőségű”. Viszont az

<sup>25</sup> Ismert példáját adja ennek Kiss László alkotmánybírónak Ungváry Krisztián történész ellen indított és Strasbourgban végződött büntetőügye. Az itthon három fokot megjárt ügyben egymásnak ellentmondva minősítették a bíróságok a vádlott inkriminált kijelentéseit: hol tényállitásnak, hogy „véleménynek” (azaz értékítéletnek). Részletesen elemzi KOLTAY András: „Ungváry Krisztián perei Magyarországon és Strasbourgban” *In Medias Res* 2014/1. 137–140.

<sup>26</sup> Pécsi Ítéltábla Bhar.413/2012/11. (2–3.).

<sup>27</sup> Ilyen tényalapú értékítéletről kellett az EJEB-nek döntenie pl. a Karsai-ügyben is (Karsai v. Hungary, no. 5380/07, Judgment of 1 December 2009). Az „értékítélet és a tény közötti sávban elhelyezhető” kategóriához lásd Kovács (9. lj.). 64.

ebből levont következtetése, miszerint „az értékítéletek és a tényállítások eltérő megítélése tehát korrelál a közügyeket vitató és az *egyéb ügyeket érintő* szólások tekintetében”, vitatható.<sup>28</sup> A helyzet épp fordított, a két esetkör megítélése inkább divergál, hiszen a közügyek esetén kisebb az elhatárolás jelentősége, mivel eleve szélesebb a bírálhatóság köre.<sup>29</sup> Az EJEB a közéleti vitákat érintő szólás esetén nagyon erősen védi a közlés szabadságának elsőbbségét, és a tényállítások és a véleményközlések közötti elhatárolást is a szólásszabadság védelmére tekintettel törekszik elvégezni.<sup>30</sup> Kétes esetekben a vélelem az értékítélet mellett szól, azaz a vélemény szabadság élvez elsőbbséget.<sup>31</sup> Ehhez képest nem tűnik helytállónak az, hogy az AB határozat az elhatárolás tekintetében korrelációt vél felfedezni a közügyeken kívüli véleménynyilvánításokkal. Azok egyébként sem tartoztak a vizsgálat tárgyához.

Kifejezett módszertani hibának tekinthető, hogy annak kimondása után, hogy az adott közlés tényállás-értékítélet skálán történő elhelyezéséről való egyedi döntés az alapjogi teszt részét képezi, az AB e tesztet a konkrét tényállásra már nem vetíti rá. Pedig ez jelentette volna a legkézzelfoghatóbb útmutatást a bíróságok számára (lásd 5.4.).

#### 5.4. ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS VS. SZAKBÍRÁSKODÁS: TARTÓZKODÓ MEGKÖZELÍTÉS

Az AB a büntetőbírósági határozatok megsemmisítésének alapjaként azt jelölte meg, hogy az alapjogi nézőpontból releváns szempontokat a bíróságok a döntéseikben nem értékelték maradéktalanul, ezért az indítványozó büntetőjogi felelősségre vonása sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítás szabadságát. Fontos látni, hogy az AB nem a tényleges minősítés, a bűncselekménnyé nyilvánítás miatt, hanem a minősítéssel kapcsolatos értékelési folyamat hiányosságai miatt állapította meg az alkotmányellenességet. Az AB részéről ez egy tartózkodó megközelítés, hiszen így nem ad választ arra, hogy egyébként az inkriminált kijelentések megalapozhatnak-e – alkotmányos keretek között – büntetőjogi felelősséget. Az AB tehát a minősítéshez szükséges mérlegelést nem végzi el. Kérdés, hogy miért nem.

A határozat e problematikával kapcsolatban a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában foglalt elvi jelentőségű megállapításokra hivatkozik, azaz, hogy az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell attól, hogy az alapügyhöz kapcsolódó tényértékelési, avagy törvényértelmezési és szakjogi kérdésekben állást foglaljon. Az AB tehát

<sup>28</sup> Az idézetek a határozat [41] bekezdésében találhatók. Kiemelés tőlem.

<sup>29</sup> Vö. Kovács (9. lj.) 65.

<sup>30</sup> A Karsai-ügyben hozott EJEB-döntés *ratio decidendi*jét fogalmazza meg így KOLTAY (9. lj.) 68.

<sup>31</sup> BVerfGE 33, 1, 15; BVerfGE 85, 1, 16; BVerfGE 93, 266, 304; BVerfG NJW 2001, 61, 63. JARASS – PIEROTH (11. lj.) 180.

megállapítja a bizonyítékok mérlegeléséhez és törvényértelmezéshez szükséges keretet (ahogy a most vizsgált határozatban is megtette), de a mérlegelést és az értelmezést már nem végzi el. A visszafogottság oka az, hogy az AB nem kíván szuperfellebbviteli fórummá válni<sup>32</sup> és vizsgálatát igyekszik csak az alapjogi szempontokra szorítani. A „szakbíráskodás – alkotmánybíráskodás” elhatárolásának kérdése talán az alkotmányjogi panasz kérdésének legbonyolultabb és legellentmondásosabb vetülete. Schulze-Fielitz úgy jellemzi e kérdést, hogy az alkotmánybíráskodás esetéről esetre Szküllä és Kharübdisz között inog: az egyik oldalon a szakbíráskodás szuperfórum szerepkörének nyilvánvaló veszélyei állnak, a másik oldalon pedig a mérlegelés visszafogott vizsgálatára való szorítókozással a hatékony alapjogvédelemről való lemondás érzékelhető.<sup>33</sup> Tekintetbe véve, hogy az alkotmányjogi panasz bevezetésének mintájául a német modell szolgált,<sup>34</sup> érdemes kitekintést tenni arra, hogy a német jogrendszer hatvanévnnyi tapasztalatai mit mutatnak ebben a kérdésben, különösen ami a vélemény szabadság alapjogát illeti. Igazából kérdéses, hogy az AB e határozatában miért nem használta fel a német Szövetségi Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát, hiszen az kézenfekvő segítséget nyújthatott volna.

A német alkotmánybíráskodási gyakorlatban a kérdés megközelítésére leginkább bevett módszerként az ún. specifikus alkotmányjog (*spezifisches Verfassungsrecht*) formuláját használják, amelynek lényege, hogy az alkotmánybíráskodási felülvizsgálatot az egyszerű törvények objektíve hibás alkalmazása nem alapozza meg, felülvizsgálatra csak akkor kerülhet sor, ha a hiba éppen a releváns alapjog(ok) figyelmen kívül hagyásában állt, tehát alapvetően téves értelmezésről van szó, amelynek lényeges alapjogi (és anyagi jogi) kihatása van. Ezért a tényállás-megállapítást a német Szövetségi Alkotmánybíróság kezdetektől fogva nem vonta a hatáskörébe, az utóbbi időben pedig egyfajta korlátozott felülvizsgálat tapasztalható.<sup>35</sup> Ebben a jogi mátrixban a vélemény szabadság kérdése két szempontból is különlegesnek mondható: egyrészt abszolút közvetlen a bűncselekményi tényállásokkal való érintkezése (azaz nyilvánvalóan közvetlen az alapjogi relevancia), másrészt pedig a tényállás-megállapítás és -értékelés eltérő egyéb büntetőügyekhez képest. A tényállás megállapítása, különösen írásbeli nyilatkozatok esetén, egyáltalán nem jelent problémát, az értékelés éppen ezért elsősorban jogi jellegű és nem ténybeli.

Az inkriminált nyilatkozatok értelmezése (majd ezt követő minősítése) a vélemény szabadság tartalmához tartozó kérdés,<sup>36</sup> ezért nem jelent hatáskörtúllépést

<sup>32</sup> Vö. Herbert KÜPPER: „Az alkotmány, a törvény és az alkotmánybíráskodás – magyar kihívások és német tapasztalatok” *Kodifikáció és Közigazgatás* 2013/1. 19.

<sup>33</sup> SCHULZE-FIELITZ (15. l.) 639–640.

<sup>34</sup> JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 262–265.; KÜPPER (32. l.) 14–15.

<sup>35</sup> ZAKARIÁS Kinga: „A rendes bíróságok határozatainak alkotmányos felülvizsgálata a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Jogtudományi Közöny* 2010/2. 102.

<sup>36</sup> Érdekes, hogy ezt az AB határozat [51] bekezdése maga is hangsúlyozza, a minősítést végül mégsem végzi el.



az alkotmánybíróság részéről, hanem a specifikus alkotmányjog körébe tartozik. Politikai kontextusban, politikai vélemények ütköztetése esetén átfogó és aktivista kontrollkompetenciát kell az alkotmánybíráskodásnak mutatnia, hiszen a pluralista demokráciák egyik alappilléreéről van szó. Az átfogó alkotmánybíróági vizsgálatnak ki kell terjednie a büntetőeljárás egészére, a tényállás felderítésére, a bizonyítékok mérlegelésére és a (büntető)törvény értelmezésére is.<sup>37</sup> A kommunikációs alapjogok vonatkozásában teljes körű az alkotmánybíróági felülvizsgálat,<sup>38</sup> az azokat korlátozó büntetőítéletek esetében a szakbíróági értékelés valamennyi elemét alkotmányosság felülvizsgálat alá kell vonni.<sup>39</sup>

Ha a nyilatkozat nem a politikai közélethez kapcsolódik, hanem magántermészetű, akkor visszafogottabb alkotmánybíróági kontroll szükséges. Ilyenkor a büntetőítélet megsemmisítését csak a véleményszabadság alapjogi szempontjainak abszolút figyelmen kívül hagyása, az indokolás, a mérlegelés elmaradása alapozza meg, ami egyben új büntetőbíróági eljárást vonhat maga után.<sup>40</sup>

Ha ezeket az elveket elfogadjuk, akkor az Alkotmánybíróágnak nem csak az alapjogi mérlegeléshez szükséges szempontokat kellett volna megadnia, hanem a mérlegelést el is kellett volna végeznie és a cselekményt a mérlegelés eredményének megfelelően minősítenie. Különös tekintettel az inkriminált nyilatkozat politikai-közéleti kapcsolódására és arra, hogy a büntetőjogi felelősség megállapítása a legerősebb alapjog-korlátozást jelenti. Minél intenzívebb ugyanis egy bírói döntés alapjog-korlátozó hatása, annál nagyobb teret kell engedni az alkotmánybíróági felülvizsgálatnak.<sup>41</sup>

Álláspontom szerint tehát az AB adós maradt a mérlegelés elvégzésével, a tényállítás/értékítélet minősítés meghatározásával, majd a szükségességi-arányossági vizsgálat lefolytatásával. Ez azért is nehezen érthető, mert az AB határozat hosszasan sorolja azokat az EJEB döntéseket, ahol az EJEB maga is elvégzi a szükségességi-arányossági tesztet, vagy éppen átminősíti a tényközlést értékítéletté, ha a tagállami bíróság minősítése önkényes és ésszerűtlen volt.<sup>42</sup>

Az AB határozat által megadott minősítési szempontokból világosan következik, hogy az inkriminált kijelentés („saját magára nem sajnálja az adófizetők pénzét, és úgy bánik vele, mintha a sajátja lenne”) a teljes szöveg kontextusában nem tényállításnak, hanem tényalapú értékítéletnek minősül.<sup>43</sup> Az indítványozó e mondatával nem tényként állította, hogy a polgármester sikkasztást vagy hűtlen kezelést követett el, hanem az általa felsorolt önkormányzati és polgármesteri döntéseket

<sup>37</sup> SCHULZE-FIELITZ (15. lj.) 640–641.

<sup>38</sup> Ehhez számos német alkotmánybíróági határozatot idéz ZAKARIÁS (35. lj.) 103.

<sup>39</sup> Roman HERZOG: „Art. 5. Abs. 1. GG” in Theodor MAUNZ – Günter DÜRIG (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar* (Beck: München <sup>53</sup>2009) 47a-d. msz.

<sup>40</sup> SCHULZE-FIELITZ (15. lj.) 641.

<sup>41</sup> SCHULZE-FIELITZ (15. lj.) 641.; KÜPPER (32. lj.) 20.

<sup>42</sup> Vö. KOVÁCS (9. lj.) 62., 64.

<sup>43</sup> Érdemes megjegyezni, hogy a tényállításként/értékítéletként minősítés szempontjából a becsület-sértést megállapító ügyészi vád volt helytálló, szemben a bírói ítéletekkel.



(mint tényeket) minősítette kritikusan. A minősítési gondolatmenet illusztrálásához (azaz hogy nem bűncselekmény elkövetését állítja a terhelt) jó példaként szolgál a német Szövetségi Alkotmánybíróság ikonikusnak számító „Soldaten sind Mörder” döntése,<sup>44</sup> ahol az alkotmánybíróság megállapította, hogy – a vizsgált kijelentések kontextusában – a panaszos nem azt állította, hogy a katonák elkövetik az emberölés bűncselekményét, hanem katonaságellenes nyilatkozatával a katonákat mint olyan személyeket kritizálta, akik mások életét kioltják.<sup>45</sup>

A tényalapú értékítélet a Btk. rendszerében a becsületsértés tényállásába illeszkezhethet, mivel azonban az értékítélet alapjául szolgáló tények – a sértett által sem vitatottan – valóak, az értékítélet stílusa pedig nem sérti az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésében írt emberi méltóságot (azaz nem gyalázkodik), ezért a becsület csorbitására alkalmas kijelentés bűncselekményt nem valósít meg. Ez az alapjogi mérlegelés eredménye, ami a büntetőjogi dogmatika rendszerébe – az alkotmánykonform normaértelmezéssel – a jogellenesség fogalmi elemén keresztül ültethető be: az inkriminált nyilatkozat tényállásszerű, de nem büntetőjog-ellenes.<sup>46</sup>

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az AB határozat jogtörténeti jelentősége nyilvánvaló: először fordult elő, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítette a büntetőbíróság döntését, e rendelkezése pedig teljesen megalapozott volt. A határozat jelentőségét csak tovább fokozza, hogy – néhány aktuális, a tág értelemben vett büntetőjogot érintő törvénymódosítás hatásai által kiváltott, időleges ügýtípushoz képest<sup>47</sup> – a rágalmazás és becsületsértés kérdése az a büntetőjogi ügýtípus, amelyben az AB azóta is a legtöbb érdemi panaszbírálatot végzi.

Ugyanakkor a döntés csak a probléma részleges megoldását nyújtotta, hisz amíg az AB helyesen adta meg a véleménysszabadságot korlátozó Btk.-beli tényállások alkotmánykonform értelmezésnek szempontjait, addig ezt az értelmezést és minő-

<sup>44</sup> Fordítása: „A katonák gyilkosok” (BVerfGE 93, 266.).

<sup>45</sup> Michael SACHS: *Verfassungsrecht II. Grundrechte* (Berlin: Springer 2000) 294–295.

<sup>46</sup> A véleménysszabadság gyakorlását maga az 1994. évi alaphatározat is jogellenességet kizáró oknak tekinti (ABH 1994, 219, 231.) A szakirodalomban hasonlóan VIDA Mihály: „A szabadság és emberi méltóság elleni bűncselekmények” in NAGY Ferenc (szerk.): *A magyar büntetőjog különös része* (Budapest: Korona 1999) 202.; KIS Norbert – HOLLÁN Miklós: *A magyar büntetőjog tankönyve, II.* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2008) 174.; SZOMORA Zolt: „Az emberi méltóság és egyes alapvető jogok elleni bűncselekmények” in KARSAI Krisztina (szerk.): *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz* (Budapest: CompLex 2013) 477. A véleménysszabadsághoz kapcsolódó alapjogi érvelés bűncselekmény-fogalomba való beépítésének kérdéseiről legújabbban lásd BÁRÁNYOS Bernadett: *A becsület büntetőjogi védelme a közügyeket érintő megszólalások esetén. Doktori értekezés* (Budapest: ELTE ÁJK 2019) 312–317. A német szakirodalom dogmatikai szempontból átfogó jelleggel is foglalkozik az alapjogok büntetőjog-ellenességet kizáró karakterével, lásd Heiner Christian SCHMIDT: „Grundrechte als selbständige Strafbefreiungsgründe” *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 2009/3. 645–669.

<sup>47</sup> Így például az összbüntetési ügyek vagy a fogvatartottak kártalanításához kapcsolódó ügyek.

sítést már nem végezte el, és nem mondta ki, hogy a cselekmény nem valósít meg bűncselekményt. Ami már csak azért is sajnálatos, mert a bírói gyakorlat pont az ehhez az ügyhöz hasonló tényalapú értékítéletek megítélésénél mutat nagyfokú bizonytalanságot,<sup>48</sup> így a bűncselekmény hiányának kimondása jelentős támpontot adhatott volna az ítélkezési gyakorlatnak.

A 2014 után született határozatok többségében ez a tartózkodó megközelítés érvényesül, az AB nem kívánja elvonni a szakbíráskodás hatáskörét a rendes bíróságoktól, ezért csak a büntetőjogi felelősséghez kapcsolódó értelmezési tartományt jelöl ki.<sup>49</sup> Ezért egy megsemmisítést kimondó AB döntésnek a megismételt eljárást lefolytató bíróság akkor felel meg, ha a minősítéssel és a büntetőjogi felelősséggel kapcsolatos indokolásában valamennyi, az AB határozatban rögzített szempontot mérlegre teszi. Az értékelésnek azonban – természeténél fogva – akár az is lehet a következménye, hogy a bíróság újból megállapítja a vádlott bűnösségét. A megismételt eljárás a rendes jogorvoslatok kimerítése után így akár megint eljuthat az Alkotmánybíróságig. Ezért már 2014-es elemzésemben jeleztem, hogy a kérdés ez esetben az lesz, hogy az AB másodszor is kikerüli-e majd a minősítéshez szükséges mérlegelés elvégzését.<sup>50</sup> A kérdés megválaszolására 2019-ig kellett várni, amikor is – az első, tartózkodó állásponton alapuló megsemmisítést követően<sup>51</sup> – a Kúriától másodszor is az AB elé kerülő ügyben a testület már a tartalmi felülvizsgálatot is elvégezte, és kimondta, hogy „nincs akadálya annak sem, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a jó hírnév védelme közti mérlegelés eredményeképp eltérő következtetésre jusson, mint a támadott döntés. Épp ellenkezőleg: ez a felülvizsgálat valódi tartalma.”<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Például tényalapú kontextusban a „korrupció” jelzőhöz lásd Székesfehérvári Városi Bíróság 6.B.1778/2004/32., Fejér Megyei Bíróság 1.Bf. 242/2006/22. és Fővárosi Ítélet tábla 5.Bhar.213/2008/12. „A szomorú jelenség neve: cenzúra” kijelentéshez lásd Mezőkövesdi Városi Bíróság B.191/2006/36., Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 3.Bf.974/2007/6., Debreceni Ítélet tábla Bhar.I.131/2008/4. A „politikai ítélet született” kijelentéshez lásd Székesfehérvári Városi Bíróság 13.B.1012/2006/17., Fejér Megyei Bíróság 1.Bf.1/2008/4., Fővárosi Ítélet tábla 3.Bhar.135/2008/5.

<sup>49</sup> Lásd pl. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat; 3329/2017. (XII. 8.) AB határozat; 3279/2017. (X. 19.) AB határozat; 3159/2018. (V. 16.) AB határozat. Kirívó kivétel az 1/2015. (I. 16.) AB határozat, amelyben – fordított előjellel – az AB a vád tárgyává tett cselekményről a felmentő ítélet vizsgálata során kimondta, hogy bűncselekmény. A határozatban több kritikus pontot is kimutattam, lásd SZOMORA ZSOLT: „A vélemény szabadság büntetőjogi korlátai az alaptörvény hatálya lépése után, különös tekintettel a becsületvédelemre” in BALOGH Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről: Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara oktatóinak tollából* (Budapest: Magyar Lap- és Közlönykiadó 2016) 530–536.

<sup>50</sup> SZOMORA ZSOLT: „Az Alkotmánybíróság büntetőítéletet megsemmisítő döntése a közszereplők büntetőjogi becsületvédelméről” *Jogesetek Magyarázata* 2014/3. 22.

<sup>51</sup> 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat.

<sup>52</sup> 29/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [38]. A korábbi tartózkodó álláspont feladására hívja fel a figyelmet Boros Mihály Bálint – GÁL Andor: „Az Alkotmánybíróság határozata a vélemény szabadság büntetőjogi korlátját tévesen megállapító bírósági döntések megsemmisítéséről” *Jogesetek Magyarázata* 2020/1–2. 12–14.

Összességében úgy gondolom, hogy az arra alkalmas esetekben, amikor is a tényállás megalapozott és a jogi értékelés probléma nélkül elvégezhető, az AB-nak el kellene végeznie a korlátozási tesztet. Mint látható, az aktivista hozzáállás elkerülhetetlen akkor, ha a büntetőbíróság ugyan az alapjogi mérlegelési követelmények mentén, de végeredményben a szólásszabadság sérelmét eredményezően mérlegel. Az eljárások tartózkodó álláspontból fakadó megkettőzése sem perökönmiai szempontból, de az elhúzódó eljárásban rejlő bizonytalanság miatt a tartalmi alapjogvédelem szempontjából sem szerencsés.

## 7. IRODALOM

- BÁRÁNYOS Bernadett: „A valóságbizonyítás útvesztőiben” in MENYHÁRD Attila – VARGA István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, II.* (Budapest: ELTE Eötvös 2018) 1421–1439.
- BOTOS Mihály Bálint – GÁL Andor: „Az Alkotmánybíróság határozata a véleménysszabadság büntetőjogi korlátját tévesen megállapító bírósági döntések megsemmisítéséről” *Jogesetek Magyarázata* 2020/1–2. 7–14.
- KOLTAY András: „A közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmének kérdései Európában, különös tekintettel a magyar jogrendszerre” in KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* (Budapest: CompLex, 2014) 13–95.
- SZOMORA Zsolt: „Az alkotmányos követelmények hivatkozási tipológiája becsületsértési és rágalmazási ügyekben hozott büntetőítéletekben” *Jogtudományi Közöny* 2014/10. 469–476.



HOLLÁN MIKLÓS\*

## **16/2014. (V. 22.) AB HATÁROZAT – A BÜNTETÉSEK VÉGREHAJTHATÓSÁGÁNAK ELÉVÜLÉSE**

**A büntetés végrehajthatóságának elévülése a büntetés jogerős kiszabását követő kérdés, amely nem tartozik az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének védelmi körébe. Annak időbeli hatályával kapcsolatos jogegységi határozat a jogállamiság elve (azon belül is a jogbiztonság követelményének) fényében vizsgálandó.**

Az alapjogi ítélkezést folytató fórumok gyakorlatában viszonylag gyakran merülnek fel olyan ügyek, amelyeknek központi kérdését az képezi, hogy a büntető anyagi jogon kívüli (vagy nem egyértelműen abba tartozó) jogintézmények (pl. szabálysértések, elévülés, európai elfogatóparancs, kiadatás) tekintetében milyen garanciák érvényesülnek.

Az AB büntetések végrehajthatóságának elévüléséről szóló határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének védelmi köre nem terjed ki arra, ha a büntetés végrehajthatóságának elévülési idejét visszaható hatállyal megváltoztatják.

A határozat választ ad arra a kérdésre is, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elve – és a jogbiztonság abból levezetett követelménye – mikor nyújt védelmet a büntetés végrehajthatóság elévülésére vonatkozó (az elkövető számára kedvezőtlenebb) szabályozás visszaható hatályú alkalmazása ellen.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

#### **1.1. SZAKJOGI ELŐZMÉNYEK**

A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény alapján a „javító-nevelő munka vagy pénzfőbüntetés esetében” a büntetés „három

\* Tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar.

év elteltével” évült el,<sup>1</sup> a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (régii Btk.) szerint pedig a közérdekű munka és a pénzbüntetés végrehajthatóságának elévülési ideje három év volt.<sup>2</sup>

A régi Btk. hatálybalépéséről szóló 1979. évi 5. törvényerejű rendelet (régii Btké.) alapján a jogszabálynak „a büntetés elévülésére vonatkozó rendelkezéseit [...] a hatálybalépése előtt jogerősen kiszabott büntetésre is alkalmazni kell”.<sup>3</sup> Ugyanakkor a régi Btk. hatálybalépése előtt, a korábbi jogszabály alapján bekövetkezett elévülés hatálya érintetlen marad.<sup>4</sup>

A 2009. évi LXXX. törvény a közérdekű munka és a pénzbüntetés végrehajthatóságának elévülési idejét öt évben állapította meg.<sup>5</sup> A módosított rendelkezések 2010. május 1. napján léptek hatályba.<sup>6</sup> A módosító jogszabály azonban nem tartalmazott olyan átmeneti rendelkezést, amely szabályozta volna, hogy miként alakul azon büntetések végrehajthatóságának elévülési ideje, amelyeket a büntető bíróságok jogerős határozatukban 2010. május 1. napját megelőzően szabtak ki.

A bíróságok gyakorlata megoszlott a 2010. május 1. napját megelőzően kiszabott, de ezt megelőzően még el nem évült büntetések végrehajthatóságának elévülési idejét érintően.

Az egyik álláspont szerint ilyenkor az anyagi büntető kódex időbeli hatályról szóló szabályát<sup>7</sup> kell alkalmazni, annak megfelelően pedig ilyen esetekben a közérdekű munka, illetve a pénzbüntetés végrehajthatóságának 2010. május 1-jén folyó elévülési ideje a cselekmény elkövetésekor hatályban volt (kedvezőbb) szabályozás alapján három év.<sup>8</sup>

Más bíróságok álláspontja szerint ilyenkor – annak ellenére, hogy az elkövetés idején hatályban volt törvényi rendelkezés szerint a közérdekű munka végrehajthatóságának elévülési ideje három év volt – a régi Btké. 6. § (1) bekezdésére figyelemmel az új szabályozás szerint öt éves elévülési időt kell alkalmazni.<sup>9</sup>

Erre figyelemmel a Fővárosi Ítéltábla elnöke jogegységi eljárást kezdeményezett, amelyben azt indítványozta, hogy „a vitás elvi kérdésben a Kúria olyan jogértelmezést adjon, amely szerint a 2010. május 1. napja előtt jogerőre emelkedett határozatokban kiszabott közérdekű munka és pénzbüntetés végrehajthatóságának elévülési ideje az új törvény hatályba lépésével nem hosszabbodik meg öt évre, csak akkor, ha a három éves elévülési idő félbeszakad, nyugszik vagy ismét elkezdődik. Ez utóbbi esetekben már az új, öt éves elévülési idő érvényesül”.<sup>10</sup> Felfogása

<sup>1</sup> 1961. évi Btk. 58. § (1) bekezdés e) pont.

<sup>2</sup> 1978. évi Btk. 67. § (1) bekezdés e) pont.

<sup>3</sup> 1979. évi Btké. 6. § (1) bekezdés.

<sup>4</sup> 1979. évi Btké. 6. § (2) bekezdés.

<sup>5</sup> 2009. évi LXXX. törvény 22. § (2) bekezdés.

<sup>6</sup> 2009. évi LXXX. törvény 56. § (3) bekezdés.

<sup>7</sup> 1978. évi Btk. 2. §.

<sup>8</sup> 2/2013. BJE, Indokolás I.1–4. pont.

<sup>9</sup> 2/2013. BJE, Indokolás I.5. pont.

<sup>10</sup> 2/2013. BJE, Indokolás I.

annyiban tért el a bírói gyakorlatban érvényesülő második állásponttól, hogy szerinte nemcsak a régi Btk. 2. §-a és a régi Btké. 6. §-a nem alkalmazható, mivel a régi Btk. „hatálybalépése előtt kiszabott büntetéseket és elrendelt intézkedéseket tekintve tartalmaz átmeneti rendelkezést”.<sup>11</sup>

A jogegységi határozat indítványozója a kérdés elbírálásához alkotmánybíró-sági határozatokat – köztük a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot – vizsgálva részletesen kifejtette, hogy „az elvülési szabályok is csak úgy módosíthatók, ha azok az alkotmányos büntetőjogi felelősség alapintézményével összhangban maradnak”. Ezek alapján általános elvként kiemelte, hogy „a büntetőhatalom gyakorlására rendelt hatóságok mulasztása vagy a kézre kerítés eredménytelensége, mint kockázat az államot terheli”, illetve „ha az elvülés bekövetkezett, a büntethetőség kizárása alanyi jogként illeti meg az elkövetőt”. Ez arra utalt, hogy a jogegységi határozat indítványozója a büntetés elvülésével kapcsolatos jogkérdést, a büntethetőség elvülésére vonatkozó 11/1992. (III. 5.) AB határozatban megfogalmazott jogtételek alapján kívánta megoldani.

A legfőbb ügyész ehhez hasonló indítványt tett, de „az indítványban felhívott 11/1992. (III. 5.) AB határozat[al], valamint az erre hivatkozó későbbi alkotmánybíró-sági határozatokkal összefüggésben azt az álláspontot fejtette ki, hogy azok nem a büntetés, hanem a büntethetőség elvülésének kérdésével foglalkoznak, ezért a jogegységi indítvány tárgyát képező elvi kérdés eldöntése szempontjából nem bírnak jelentőséggel”.<sup>12</sup>

Az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében a Kúria büntető jogegységi tanácsa jogegységi eljárást folytatott le. Az ennek eredményeként meghozott jogegységi határozat szerint „[a]mennyiben a jogerős határozattal kiszabott közérdekű munka vagy pénzbüntetés végrehajthatóságának elvülése 2010. évi május hó 1. napja előtt bekövetkezett, úgy a továbbiakban nincs törvényes lehetőség a büntetés végrehajtására. Ha azonban a közérdekű munka és a pénzbüntetés végrehajthatóságának elvülése 2010. május 1. napjáig nem következett be, e büntetések elvülési ideje öt év.”<sup>13</sup>

A határozat indokolása szerint a jogegységi eljárást az tette szükségessé, hogy a régi Btk. „az elvülési idő módosítása kapcsán nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely egyértelművé tenné a jogalkalmazó számára, hogy a 2010. május 1. napját megelőzően jogerőre emelkedett határozatokban kiszabott közérdekű munka vagy pénzbüntetés végrehajthatóságának elvülése tekintetében a jogszabály változását megelőző, vagy a jogszabályváltozás folytán hatályba lépett újabb rendelkezést kell alkalmazni”.

A Kúria szerint „a büntető törvény időbeli hatályát szabályozó rendelkezés – a [rég]i Btk. 2. §-a – a bűncselekmény elbírálására vonatkozik; a bűncselekmény elbírálásának ideje a jogerős ügydöntő határozat meghozatalának időpontja”.

<sup>11</sup> 2/2013. BJE, Indokolás I.

<sup>12</sup> 2/2013. BJE, Indokolás I.

<sup>13</sup> 2/2013. BJE, Rendelkező rész.



A „cselekmény jogerős elbírálását, a büntetőjogi felelősség kérdésének jogerős lezárását követően a [rég] Btk. 2. §-ának alkalmazására már nem kerülhet sor”. Ettől „elkülönülő, független kérdés, hogy az elbírálás eredményeként kiszabott közérdekű munka és pénzbüntetés végrehajthatósága elévülése szempontjából az elévülés vizsgálatának időpontjában hatályban lévő, de az elítélre nézve hátrányosabb jogszabály, vagy a korábbi rendelkezés határozza-e meg az elévülés kereteit”.

A Kúria szerint a régi Btké. átmeneti rendelkezései nem csupán a régi Btk. hatálybalépésekor, azaz 1979. július 1. napja előtt kiszabott büntetésekre irányadók; a régi Btk. hatálybalépésére vonatkozó szabályok „abban az esetben is irányadók, ha a hatálybalépést követően bármikor sor kerül a Btk. újabb módosítására, és a jogalkotó a módosítás kapcsán az eddigiektől eltérő hatályba léptető rendelkezés meghozatalát nem tartja szükségesnek”, ahogy ez a 2009. évi módosítás esetén is történt. Így a Kúria iránymutatása a Btké. átmeneti rendelkezésének megfelelő alkalmazásán alapult.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (új Btk.) a büntetések végrehajthatóságára vonatkozó elévülési szabályokat már nem tartalmaz. Az erről szóló rendelkezések az új Btk. hatálybalépésével összefüggő kérdésekről szóló 2012. évi CCXXIII. törvény (új Btké.) alapján átkerültek a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (Bv. tvr.) 18. §-ába. Az új Btké. indokolása szerint „az 1978. évi IV. törvény előkészítésekor még nem volt kiforrott a büntetés-végrehajtási jogi szabályozás, sőt önállósága is tudományos viták tárgya volt. A Javaslat továbbviszi az új Btk. kodifikációja során megkezdett szabályozási elvet, amely a büntető anyagi és a büntetés-végrehajtási szabályok különválasztását tűzte ki célként. A büntetés végrehajtásával kapcsolatos rendelkezések, így a büntetések és az intézkedések végrehajtását kizáró okok a jövőben a Bv. tvr.-ben kerülnek meghatározásra.”<sup>14</sup>

Ezeket átvette a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Bv. tv.).<sup>15</sup> Ennek indokolása szerint a javaslat az új Btké.-hez „megtartja az új Btk. kodifikációja során megkezdett szabályozási elvet, amely a büntető anyagi és a büntetés-végrehajtási szabályok különválasztását tűzte ki célként. A büntetések és az intézkedések végrehajtását kizáró okok, mint a büntető érdemi határozat jogerőre emelkedését követően beálló végrehajtási akadályok a büntetés-végrehajtási kódexben nyernek elhelyezést.”<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Az új Btké. 58. §-ához fűzött indokolás.

<sup>15</sup> Bv. tv. 28–29. §.

<sup>16</sup> A 2013. évi CCXL. törvény javaslatának 27. §-ához fűzött indokolás.

## 1.2. AZ EJEE ÉS AZ EJEB GYAKORLATA

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) alapján „nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni”.<sup>17</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélkezési gyakorlata ezen rendelkezés alkalmazási körébe alapvetően csak azokat a jogintézményeket vonja be, amelyek lényegüket tekintve büntetést képeznek, azokat viszont nem, amelyek csak a büntetések végrehajtására vagy kikényszerítésére vonatkoznak. Nem tartozik tehát a garancia védelmi körébe például a feltételes szabadságra bocsátás szabályainak megváltoztatása.<sup>18</sup>

Annak eldöntésére, hogy a végrehajtás alatti intézkedés csak a végrehajtást érinti vagy a büntetés tartalmát is, az EJEB szerint esetről esetre meg kell vizsgálni milyen büntetést alkalmaznak az ügyben, más szavakkal mi volt annak lényegi tartalma. Ebben a vonatkozásban a nemzeti jog egészét és annak gyakorlatát is figyelembe kell venni.<sup>19</sup>

Az EJEB azonban azt is hangsúlyozta, hogy a fenti megkülönböztetés nem lehet soha tökéletes.<sup>20</sup> Így a büntetést érintő, de a büntetés megállapítását követően fogantatott jogalkotói vagy jogalkalmazói intézkedések nem feltétlenül rekeszthetők ki az EJEE 7. cikkének védelméből.<sup>21</sup> Nem zárható ki ugyanis annak lehetősége, hogy a büntetés jogerős kiszabása utáni jogalkotási vagy jogalkalmazói intézkedések újradefiniálják vagy módosítsák azt a büntetést, amit az ítélőbíróság kiszabott. Ha ez történik, akkor ezek az intézkedések is a visszaható hatályú alkalmazás azon tilalma alá tartoznak, amit az EJEE 7. cikk 1. bekezdés utolsó fordulata határoz meg. Ellenkező esetben ugyanis az államok minden további nélkül megtehetnék azt, hogy a – meglévő intézményeket kiegészítve vagy átértelmezve – olyan intézkedéseket vezessenek be, amelyekre az elítélt személy nem is gondolhatott akkor, amikor a bűncselekményt elkövette, vagy amikor a büntetést alkalmazták. Ebben az esetben viszont minden olyan jogalany, akinek a büntetés *ex post facto* a hátrányra változott volna, meg lenne fosztva minden olyan védelemtől, amit az EJEE 7. cikk 1. bekezdése biztosít. Mindezzel együtt is vannak azonban olyan változások, amelyek csak a büntetés végrehajtását érintik, és így nem tartoznak a 7. cikk 1. bekezdés védelmi körébe.<sup>22</sup>

Kifejezetten a büntetés végrehajtásának elévülését érintő ügygel az EJEB nem foglalkozott. A Coéme és mások kontra Belgium ügyben a büntethetőség folyó elévülésének törvényi meghosszabbítását vizsgálta. Ennek kapcsán pedig kimondta,

<sup>17</sup> EJEE 7. cikk 1. bek. második mondat.

<sup>18</sup> Scoppola v. Italy [GC], Judgment of 17 September 2009, no. 10249/03, § 98.

<sup>19</sup> Del Río Prada v. Spain [GC], Judgment of 21 October 2013, no. 42750/09, § 90.

<sup>20</sup> Del Río Prada v. Spain (20. lj.) § 85.

<sup>21</sup> Del Río Prada v. Spain (20. lj.) § 88.

<sup>22</sup> Del Río Prada v. Spain (20. lj.) § 89.

hogy az nem sérti az Egyezmény 7. cikkét, mert sem a cselekmény büntetőjogi minősítését nem változtatja meg, sem a bűncselekmény miatt kiszabható büntetést nem súlyosbítja. Az EJEK nem vizsgálta azt, hogy a büntethetőség már bekövetkezett elévülésének visszaható hatályú meghosszabbítása az EJEK 7. cikkébe ütközne-e.<sup>23</sup>

### 1.3. A NÉMET ALAPTÖRVÉNY ÉS ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT

A német Alaptörvény kimondja, hogy egy cselekményt csak akkor büntethető, ha a büntethetőségét (*Strafbarkeit*) a cselekmény elkövetése előtt törvényben szabályozták.<sup>24</sup>

A német Szövetségi Alkotmánybíróság a büntethetőség elévülési idejének elkövetőre hátrányos módosítására ezt a rendelkezést nem tartotta alkalmazhatónak. Ez az alkotmányos garancia ugyanis azokat a feltételeket határozza meg, amelyek alapján egy magatartást büntethetőnek nyilvánítanak. Az elévülési szabályok viszont azt szabályozzák, hogy mennyi ideig üldözhető egy már büntethetővé nyilvánított magatartás. Az elévülési szabályok tehát csak az üldözhetőséget érintik, míg a büntethetőséget nem befolyásolják, így nem esnek a német Alaptörvény 103. cikke (2) bekezdésének alkalmazási körébe. Így az elévülési idejének meghosszabbítása vagy eltörlése nem sérti ezen alkotmányos rendelkezést.<sup>25</sup>

A német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság megköveteli, az állampolgár bízhatson abban, hogy a törvényhozó a lezárt tényállásokhoz nem fűz kedvezőtlenebb következményeket, mint amelyek a tényállások megvalósulásakor előreláthatóak voltak (valódi visszaható hatály). Bizonyos körülmények között az állampolgárok arra is igényt tarthatnak, hogy a jelenlegi, még le nem zárt jogi helyzetük ne változzon hátrányosan (nem valódi visszaható hatály). A jogbiztonság elsősorban a bizalom védelmét jelenti, ami azonban nem korlátlan. A jogállamisághoz pedig a jogbiztonság mellett a materiális igazságosság is hozzátartozik.<sup>26</sup>

A vizsgált törvény ezek figyelembevételével a német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint nem ütközött az Alaptörvénybe. Az ugyanis a már bekövetkezett elévülést nem érinti, hanem csak a még folyamatban levő elévülési időket hosszabbítja meg. Az elévülést a német Btk. szerint különböző eljárási cselekmények amúgy is megszakíthatják. Az elkövető pedig mindig szeretne azzal számolni, hogy ez nem következik be. Ez a reménye azonban a német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a kérdéses bűncselekmények súlyára figyelemmel éppen annyira kevésbé

<sup>23</sup> Coéme and others v. Belgium [GC], Judgment of 18 October 2000, nos. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96, 33210/96, § 149–150.

<sup>24</sup> Német Alaptörvény 103. § (1) bekezdés.

<sup>25</sup> BVerfGE, 25, 269., Rn. 82–95.

<sup>26</sup> BVerfGE, 25, 269., Rn. 99–101.

érdemes alkotmányos védelemre, mint amikor egy gyilkos abban bízik cselekménye elkövetésekor, hogy a büntett nyomait eltüntetheti és ezáltal a fenyegető büntetés elől megmenekülhet.<sup>27</sup>

#### 1.4. AZ ALKOTMÁNY SZABÁLYOZÁSA ÉS AZ AB KORÁBBI GYAKORLATA

Az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 1949-es szövegváltozata az „állampolgárok jogai és kötelességei”<sup>28</sup> között nem nevesítette a *nullum crimen sine lege* elvét. Ennek alkotmányos garanciaként való megjelenése (más alapjogokhoz hasonlóan) a rendszerváltáshoz köthető.<sup>29</sup> Az 1989. évi XXXI. törvény 34. §-a iktatta az „alapvető jogok és kötelességek” közé azt a rendelkezést, amely alapján „senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény”.<sup>30</sup>

Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése szövegszerűen nem tartalmazta a *nulla poena sine lege* elvét, azaz nem tilalmazta más vagy súlyosabb büntetés kiszabását, mint amelyet a bűncselekmény elkövetéskor hatályos törvény szabályozott. Ezt az értelmezést erősítette, ha az Alkotmány 57. § (4) bekezdését összevetettük a nemzetközi emberi jogi egyezmények megfelelő cikkelyeivel. Azok ugyanis – az Alkotmánytól eltérően – kifejezetten és külön rendelkeztek a *nullum crimen sine lege*<sup>31</sup> mellett a *nulla poena sine lege* elvről<sup>32</sup> is.

Ezzel szemben az AB szerint az Alkotmány 57. § (4) bekezdése megkövetelte azt, hogy „[a] bíróság az elkövetéskor hatályos törvény szerint bírálja el a bűncselekményt (állapítja meg a büntetőjogi felelősséget, nyilvánít bűnössé, ítéel el), a büntetést is eszerint szabja ki, kivéve, ha új törvény lépett hatályba, amely enyhébb elbírálást tesz lehetővé, vagy a cselekmény már nem bűncselekmény, és így nem büntetendő [...]”.<sup>33</sup>

A későbbi határozatok pedig már kifejezetten nevesítették a *nullum crimen sine lege* mellett a *nulla poena sine lege* követelményét is az Alkotmány 57. § (4) bekez-

<sup>27</sup> BVerfGE, 25, 269., Rn. 102–103.

<sup>28</sup> Eredetileg Alkotmány VII. Fejezet.

<sup>29</sup> SZOMORA Zsolt: *Alkotmány és anyagi büntetőjog: a büntetőjog-alkalmazás alkotmányosságának egyes kérdései* (Szeged: Pólay E. Alapítvány – Iusperitus Bt. 2015) 14.

<sup>30</sup> Alkotmány 57. § (4) bekezdés. Hatályos 1989. október 23. napjától. Ezen szöveg helyébe a 2007. évi CLXVII. törvény 1. §-a alapján a következő rendelkezés lépett: „[s]enkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény”. Hatályos 2009. december 1. napjától. Elemzésére lásd CHRONOWSKI Nóra: „Nullum crimen sine EU?” *Rendészeti Szemle* 2008/4. 39–60.

<sup>31</sup> EJEE 7. cikk 1. pont első mondat.

<sup>32</sup> EJEE 7. cikk 1. pont második mondat.

<sup>33</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 87.

désének értelmezésekor, méghozzá részben *obiter dictum*,<sup>34</sup> részben pedig a vizsgált jogszabály alkotmányellenességét kifejezetten erre a követelményre alapítva.<sup>35</sup> Az AB szerint ugyanis „[e]zt követeli meg a visszaható hatály tilalmát magában foglaló jogbiztonság elve (előre láthatóság, kiszámíthatóság), amely a jogállamiságból folyik és amelynek logikus előfeltétele a törvény elkövetéskori megismerhetősége [...]”.<sup>36</sup>

Az alkotmányos garancia anyagi jogi fókuszának kérdése már a testület működésének kezdetén megjelent a büntethetőség elévülésére vonatkozó szabályozás kapcsán. A testület azonban „az elévülés kérdését [...] a büntetőjog legalitásának alapján vizsgálta, tekintet nélkül az elévülés anyagi jogi vagy eljárásjogi természetéről folyó elméleti vitákra”.<sup>37</sup>

Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kimondta, hogy a „büntetőjogi felelősségre vonás egészére – a büntethetőség feltételeitől kezdve a büntetés kiszabására vonatkozó szabályokig – ugyanazok az alkotmányos követelmények érvényesek”.<sup>38</sup>

Az AB értelmezésében az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt „bűncselekmény” kifejezés – annak lényegében kiterjesztő és a 2. § (1) bekezdésére tekintettel való értelmezése alapján – valamennyi anyagi jogi büntethetőségi akadály (köztük az elévülés) hiányát is magában foglalja.<sup>39</sup>

A jogirodalomban ezzel szemben volt olyan felfogás is, amely helyesebbnek látta az Alkotmány 57. § (4) bekezdés – és az abban szereplő bűncselekmény kifejezés – olyan szűkebb értelmezését, amely szerint az Alkotmány csak „a [...] tényállásra és szankcióra vonatkoztatja a rendelkezést, e felfogás alapján az elévülési szabályok visszamenő megváltoztatása nem sérti az Alkotmány” ezen rendelkezését.<sup>40</sup>

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (4) bekezdését olyan esetekben tartotta csak alkalmazhatónak, amikor az elévülési idő már eltelt, de azt visszaható hatállyal újra büntethetővé tették volna. Amikor az elévülési idő csak folyamatban volt, de azt meghosszabbították, akkor a testület csak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének megsértését állapította meg.<sup>41</sup>

A jogállamiság elvének sérelme azon általánosabb (nem csak az anyagi büntetőjogra vonatkozó) megfontolásra is visszavezethető volt, hogy „a büntetőhatalom

<sup>34</sup> 26/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 669, 682.

<sup>35</sup> 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 41, 51.

<sup>36</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás IV. pont.

<sup>37</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás V. pont.

<sup>38</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás IV. pont.

<sup>39</sup> Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás V. pont. Ennek elemzésére lásd GYÖRGYI Kálmán: „A visszaható hatályú szabályozás lehetőségei a büntetőjogban” in ERDEI Árpád (szerk.): *Tények és kilátások: tanulmányok Király Tibor tiszteletére* (Budapest: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó 1995) 137.; HOLLÁN Miklós: „A *nullum crimen* elve – a (4) bekezdés magyarázata” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I–II* (Budapest: Századvég<sup>2</sup>2009) 2010–2011., 2084–2086.

<sup>40</sup> Vö. GYÖRGYI (40. lj.) 137.; HOLLÁN (40. lj.) 2084–2086.

<sup>41</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás V.1., 2–3.

gyakorlására rendelt hatóságok mulasztása vagy a kézrekerítés eredménytelensége – mint kockázat – az államot terheli”.<sup>42</sup>

A jogállamiság elve körében a testület az elévülést az állam és a jog kiszámíthatóságának szemszögéből közelítette meg, az elkövető szubjektív várakozását nem vizsgálta, ezért nem tért ki a valódi és a nem valódi visszaható hatály közötti különbségre.<sup>43</sup> A jogirodalomban azonban volt olyan álláspont is, amely szerint a még be nem következett elévülés meghosszabbítása elé az Alkotmány 2. § (1) bekezdése nem feltétlenül gördít akadályt.<sup>44</sup>

Az AB döntéseiben nem nyert tisztázást az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiság elve és az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében írt garancia viszonyának kérdése,<sup>45</sup> így védelmi szintjük esetleges különbségének kérdése sem. A jogirodalomban volt olyan megközelítés, hogy a büntetőjogra az általános jogállami garanciákhoz képest éppen az Alkotmány 57. § (4) bekezdésére is tekintettel fokozott követelmények irányadók.<sup>46</sup>

Az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének alkalmazása büntetőeljárás szabályok (hiánya) kapcsán is megjelent az AB gyakorlatában.

A testület egy ilyen határozatában azt mondta ki, hogy „[a] súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalma kétségtelenül tipikusan a büntető anyagi jogi szabályokkal összefüggésben megfogalmazott követelmény”.<sup>47</sup> A testület viszont azt állapította meg, hogy „a büntetőjogi legalitás egyik alapelemének, a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalmának érvényesülését biztosító – az Alkotmány 57. §-ának (4) bekezdéséből közvetlenül levezethető – büntetőeljárás szabályok hiánya olyan alkotmányellenes helyzetet teremt, amely egyben a bűncselekményt elkövető alkotmányos alapjogának közvetlen sérelmével jár”.<sup>48</sup>

Ennek alapján a jogirodalomban azt állapították meg, hogy „a súlyosabb visszaható hatályú szabályozás tilalma feltétlen érvényesülést kíván; jelentése lényegesen szélesebb annál, mint ami az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének a 2. § (1) bekezdésétől és 8. §-tól elszigetelt értelmezéséből következnek. Az AB nem csupán a szorosán vett büntető anyagi jogi rendelkezések vizsgálata során foglalt állást ebben a kérdésben, hanem büntető eljárási szabályok alkotmányellenességének, illetve a szigorúbb szabályozás következményeinek visszaható hatályát kiküszöbölő átmeneti rendelkezések hiányának megállapításakor is”.<sup>49</sup>

<sup>42</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás V.1. pont.

<sup>43</sup> Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 544.

<sup>44</sup> GYÖRGI (40. lj.) 137.

<sup>45</sup> SONNEVEND Pál: „Verjährung und völkerrechtliche Verbrechen in der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1997. 199.

<sup>46</sup> GYÖRFI Tamás – JAKAB András – SALÁT Orsolya – SONNEVEND Pál – SÜLYOK Gábor – KOVÁCS Mónika – TILK Péter: „2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009). 184., 183. msz.

<sup>47</sup> 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, Indokolás II.1. pont.

<sup>48</sup> 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, Indokolás II.2. pont.

<sup>49</sup> PALÁNKAI Tiborné: „Az Alkotmánybíróság büntetőjogi tárgyú határozatai; a büntetőjog kodifikációjának alkotmányjogi összefüggései” *Büntetőjogi Kodifikáció* 2002/3. 8.



Az Alkotmánybíróság azonban 35/1999. (XI. 26.) AB határozatában nem azt mondta ki, hogy a büntető-eljárásjogi szabályok visszaható hatályú módosítása sérti az Alkotmány 57. § (4) bekezdését. Ez a határozat csak arra az esetre nézve állapított meg alkotmányellenességet, amikor korábbi, az elkövetőre kedvezőbb anyagi jogi rendelkezések alkalmazása megszüntette a büntethetőséget, de ennek alkalmazhatósága érdekében az új eljárásjogi szabályok már nem biztosították a büntetőeljárás kötelező felfüggesztését. A határozat tehát nem az Alkotmány 57. § (4) bekezdés védelmi körét definiálta, hanem az abból eredő objektív intézményvédelmi kötelezettség terjedelmét világította meg.<sup>50</sup>

Palánkai Tiborné a 2000-es évek elején utalt arra is, hogy „a szabályozás súlyosabb visszaható hatálya nem vetődött még fel a büntetés-végrehajtás tekintetében. Az eddigi állásfoglalások alapján azonban egyértelmű, hogy az állami büntető hatalom bármely megnyilvánulásának szigorításánál elemezni kell az elkövető helyzetére gyakorolt összehatást. Az alkotmányosság megítélésénél az Alkotmánybíróság a büntető igény érvényesítésének teljes folyamatát vizsgálja, hiszen a büntető jogszabályok valóságos érvényesülésükben, alkalmazásuk folyamatában szorosán összekapcsolódnak”.<sup>51</sup>

Az AB azonban 2011-es határozatában azt mondta ki, hogy „az összbüntetési eljárás során a bíróság – a jelenlegi szabályok mellett – nem is kerülhet abba a helyzetbe, amikor a *nullum crimen sine lege* és annak társelvei szóba kerülnének”.<sup>52</sup> Mégpedig annak ellenére, hogy az összbüntetés szabályait (akkoriban a régi Btk. alapján<sup>53</sup>) az anyagi büntetőkódex szabályozta.

## 2. INDÍTVÁNY

Az indítványok<sup>54</sup> az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének sérelmét kifejezetten nem állították. Az Alaptörvénybe ütközés elsődleges alapjaként a jogállamiság elvét [B] cikk (1) bek.] jelölték meg, azon belül a jogbiztonság sérelmére, nevezetesen a visszaható hatály tilalmának megsértésére hivatkoztak. Az indítványok azt is sérelmezték, hogy a jogegységi határozatban foglalt jogértelmezés visszamenőleges hatályú. Az indítványok szerint a jogegységi határozat arra figyelemmel is alaptörvény-ellenes, hogy a jogkérdést a Kúria analógia alkalmazásával döntötte el. Ezen felül az alaptörvény-ellenesség önálló okaként utaltak az EJEE rendelkezéseivel való ellentétre, azaz az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés sérelmére is.

<sup>50</sup> HOLLÁN (40. lj.) 2088.

<sup>51</sup> PALÁNKAI (50. lj.) 8.

<sup>52</sup> 1012/B/2008. AB határozat, Indokolás III.4.3. pont.

<sup>53</sup> 1978. évi Btk. 92–96. §.

<sup>54</sup> Így pl. a Veszprémi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja, Bv.112/2013/2. A továbbiakban indítványként ezt hivatkozom, a többi indítvány ezzel teljesen azonos tartalmú, illetve szövegezesű.



### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB a közérdekű munka (pénzbüntetés) végrehajthatóságának elévüléséről szóló 2/2013. büntető jogegységi határozat alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A büntetések visszaható hatályú szigorításának tilalma (nulla poena sine lege praevia) az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének és B) cikk (1) bekezdésének védelmi körébe tartozik.**

Az AB abból indult ki, hogy a bírói kezdeményezések e körben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rejlő jogbiztonság követelményének sérelmét nevesítik ugyan, de indítványaik egyértelműen az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás tilalmának sérelmét is állítják. Az AB ennek kapcsán arra utalt, hogy „a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalmát, vagyis a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege jogelvet megfogalmazó szabály a nemzetközi emberi jogi egyezményekben ugyanolyan tartalommal jelenik meg, mint az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt szabály, amely ennek megfelelően megalapozza a jogegységi határozatnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján történő vizsgálatát is” (Indokolás [23]).

#### **3.2. ELVI TÉTEL 2.**

**A büntetés végrehajthatóságának elévülése a büntetés jogerős kiszabását követő kérdés, így arra vonatkozó szabályozás visszaható hatályú alkalmazása nem tartozik az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében meghatározott garancia védelmi körébe. Még akkor sem, ha a jogintézményt a jogegységi határozat meghozatala idején a Btk. szabályozta. A büntetés végrehajthatóságának elévülésére vonatkozó szabályozás visszaható hatályú alkalmazása az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság elve, azon belül is a jogbiztonság követelményének fényében vizsgálendő.**

Az indokolás szerint „a büntetések végrehajtásának rendszere, illetve a büntetések kikényszerítése [...] nem vonható az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének védelmi körébe” (Indokolás [45]). Ez ugyanis „a büntetőjogi felelősség és a büntetés jogerős megállapításáig [...] a büntetéshez és a büntetés kiszabáshoz kapcsolódó szabályokra alkalmazandó mérce” (Indokolás [36]). A „jogegységi határozat

[vizsont] a jogerős bírói döntéssel már megállapított büntetés végrehajtási rendszernek egy elemét, a büntetések végrehajthatóságának elévülését értelmezi. [...] ez azonban nem érinti a már megállapított büntetőjogi felelősséget és magát a büntetést sem súlyosítja vagy módosítja” (Indokolás [45]).

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Nem ütközik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, ha a büntetés végrehajthatóságának folyamatban lévő elévülési idejét visszaható hatállyal meghosszabbítják. Az Alaptörvénybe ütközne azonban, ha ugyanezt visszaható hatállyal olyan büntetésekre is vonatkoztatják, amelyek végrehajthatósága az új szabályozás hatályba lépésekor már elévült.**

A jogegységi határozat azért nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó visszaható hatály tilalmának elvét, „minthogy a jogegységi határozatban képviselt jogértelmezés kizárólag olyan büntetések végrehajthatóságának elévülési idejére vonatkozik, amelyek elévülése még nem telt el, így az elévülés lejártára alanyi jog sem alapítható” (Indokolás [44]).

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. A NULLA POENA SINE LEGE PRAEVIA ELV ÉS AZ ALAPTÖRVÉNY

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerint „senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy [...] más állam joga szerint nem volt bűncselekmény”.<sup>55</sup>

A rendelkezés szövege kizárólag a *nullum crimen sine lege* elvet fogalmazza meg alaptörvényi szinten („nem volt bűncselekmény”). Egy a *nulla poena sine lege* elvet megfogalmazó (hipotetikus) alaptörvényi rendelkezés azt mondaná ki, hogy nem szabad a bűncselekmény miatt súlyosabb büntetést alkalmazni, mint ami annak elkövetéskor irányadó volt.

Az AB nemzetközi egyezményekkel kapcsolatos értelmezéssel erősítette meg a testület korábbi határozataiban már kimondott<sup>56</sup> azon jogtételt, hogy a *nulla poena sine lege* elv az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés védelmi körébe tartozik.

<sup>55</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés.

<sup>56</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás V.2.2. pont; 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [28].

Álláspontom szerint azonban a *nulla poena sine lege* elv kapcsán a nemzetközi egyezmények szövege az Alaptörvény értelmezése körében nem alkalmazható. Téves ugyanis a határozat kiindulópontja, hogy a két garancia „ugyanolyan tartalommal” szabályozott. A nemzetközi emberi jogi egyezmények és az Alaptörvény szövegezése ugyanis gyökeresen eltér egymástól. Az előbbiek ugyanis kifejezetten – és az Alaptörvény megfelelő rendelkezéséhez képest látható többletet mutatva – a *nullum crimen sine lege* mellett rendelkeztek a *nulla poena sine lege* elvnek megfelelő garanciáról is. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése viszont éppenséggel nem tilalmazza más vagy súlyosabb büntetés kiszabását, mint amelyet a bűncselekmény elkövetéskor hatályos törvény nem szabályozott.

Más korábbi határozatok ezen felül utalnak arra is, hogy a nemzetközi joggal harmonikus értelmezés követelménye nemcsak akkor áll fenn, ha egy adott hazai jogszabály azonos tartalmú az EJEE-ben, vagy annak valamelyik kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt joggal, hanem akkor is, „ha e jog biztosítására irányuló kötelezettség teljesítését szolgálja”.<sup>57</sup> Ezen feltétel az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében az EJEE 7. cikk tekintetében fennáll, de álláspontom szerint ilyenkor az EJEE 7. cikk. 1. bekezdése már nem az adott alapjog értelmezési eszközeként, hanem közvetlenül a Q) cikk (2) bekezdésére tekintettel képezi a másodfokú alkotmányellenesség alapját.

A határozat másik helyén megjelenő, a nemzetközi jogvédelmi szint minimumként való biztosítására való hivatkozása (Indokolás [37]) kapcsán pedig arra kell utalni, hogy az EJEE 1. cikke nem írja elő azt, hogy az egyezményben biztosított jogvédelmi szintet a nemzeti jogban is feltétlenül alapjogi szinten kell biztosítani. Így ebben a vonatkozásban helyesebb egy másik – jelen ügyben nem hivatkozott – határozat korábbi megfogalmazása, amely szerint az EJEE „az alapjogvédelemnek azt a minimum szintjét határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell”.<sup>58</sup> Ez ugyanis (tudatosan vagy sem, de) számol azzal a lehetőséggel, hogy a nemzetközi szerződés minimum követelményeit nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése, hanem B) cikk (1) bekezdése biztosítja.

A *nulla poena sine lege* elv tehát álláspontom szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében nem szerepel, így annak sérelme – még a nemzetközi jogra figyelemmel történő értelmezés esetén is – a helyes szemlélet szerint csak az Alaptörvény más rendelkezései [pl. B) cikk (1) bekezdés] alapján vizsgálható, mégpedig olyan ügyekben, amelyek a büntetésekre vonatkozó anyagi büntetőjogi kérdések visszaható hatályú szabályozásával kapcsolatosak.

Az AB különösebb indokolás nélkül a *nulla poena sine lege* elvből eredő követelményeket az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe is beleértette.

Volt azonban olyan korábbi alkotmánybírói döntés is, amely alapján úgy tűnik, hogy a jogállamiság elve körében – legalábbis közigazgatási szankció esetén –

<sup>57</sup> 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [28].

<sup>58</sup> 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [19]. Hasonlóan 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16].

a *nulla poena sine lege* elve a B) cikk (1) bekezdése körében a visszaható hatály tilalma tekintetében nem érvényesül. Így az AB egy korábbi, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló (közigazgatási szankciókkal kapcsolatos) indítvány<sup>59</sup> kapcsán arra utalt, hogy „az Alaptörvény sem helyezi védelme alá azt az állampolgári magatartást, amely eleve a jogerős hatósági döntés megsértésével számol, de mindenképpen szándékos magatartásával megszegi azt és jogsérelmeként azt adja elő, hogy a számíthatóhoz képest összegét tekintve súlyosabb szankciót kell elszenvednie jogszabályváltozás miatt”.<sup>60</sup>

A magam részéről a fenti jogtételt közigazgatási szankció esetén sem tartom helyesnek, ennek részletes kifejtésére azonban ebben a tanulmányban nincs mód. Ha viszont azt közigazgatási szankció esetén alkalmazhatónak tartjuk, akkor is elképzelhető olyan álláspont, hogy a B) cikk (1) bekezdése a büntetés végrehajtási jog körében a *nulla poena sine lege* elv megsértésére is vonatkozhat. Nincs akadálya ugyanis annak, hogy a legtágabb értelemben vett büntetőjog különböző részterületei vonatkozásában az AB a B) cikk (1) bekezdése körében eltérő standardokat érvényesítsen.

Ha a *nulla poena sine lege* elv sem az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés, sem a B) cikk (1) bekezdése körében nem érvényesíthető, akkor figyelemmel az EJEE 7. cikk 1. bekezdés 2. mondatára – és a Q) cikk (2) bekezdésére is – a törvény nemzetközi szerződésbe ütközése megállapításának szolgálhat alapjául.

#### **4.2. A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI JOG VISSZAHATÓ HATÁLYA ÉS AZ ALAPTÖRVÉNYI GARANCIÁK**

A határozat legfontosabb elvi kérdése az, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés védelmi köre kiterjed-e olyan normákra, amelyek a büntetés végrehajtásának elévülési idejével kapcsolatosak. A határozatban hivatkozott mérce szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében szereplő garancia „a büntetés jogerős megállapításáig [...] a büntetéshez és a büntetés kiszabáshoz kapcsolódó szabályokra alkalmazandó” (Indokolás [36]).

Az AB pusztán az EJEB gyakorlatának ismertetésére visszautalva állapította meg, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből levezetett garancia védelmi köre nem terjed ki a büntetés végrehajtásának elévülésére (Indokolás [45]).

Ezt a kérdést a testület az EJEB gyakorlata alapján érdemben (azt a hazai jogra vonatkoztatva) nem elemezte. Holott kérdéses lehet, hogy az EJEB gyakorlata alapján a büntetés végrehajtásának elévülése valóban tisztán büntetés-végrehajtási kérdést képez-e. Elsősorban éppen arra figyelemmel, hogy az EJEB szerint az EJEE 7. cikk alkalmazhatóságáról szóló döntésnél a jogintézmény nemzeti jogi

<sup>59</sup> 3189/2013. (X. 22.) AB határozat, Indokolás [3].

<sup>60</sup> 3189/2013. (X. 22.) AB határozat, Indokolás [9].

besorolását is figyelembe kell venni. Márpedig a büntetés végrehajtásának elévülése a magyar törvény alapján (legalábbis a jogegységi határozat meghozatala idején) egyértelműen az anyagi büntetőjog körébe tartozott.<sup>61</sup>

A határozat megközelítése az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése tekintetében összhangban van a német Szövetségi Alkotmánybíróság elévülési határozatával, bár arra a többségi döntés nem hivatkozik.

A német Szövetségi Alkotmánybíróság elévülési határozatát csak a határozathoz fűzött különvélemény szemlézi. Tévesen állapítja meg azonban, hogy „az ott megfogalmazott álláspont szerint különbséget kell tenni a büntethetőség elévülése (*Verfolgungsverjährung*) és a büntetés végrehajtásának az elévülése (*Vollstreckungsverjährung*) között”.<sup>62</sup> A német döntés ugyanis kizárólag a büntethetőség elévülésére vonatkozik. Az pedig már egy ettől eltérő logikai következtetés, hogy amennyiben a büntethetőség elévülése nem tartozik a német Alaptörvény 103. cikk (2) bekezdésében írt garancia védelmi körébe, akkor a büntetés végrehajtásának az elévülése sem. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a német döntés mindenképpen egy eltérő szövegezésű alkotmányos rendelkezésen alapul, így annak tételei (és az abból levont fenti következtetés) csak közvetetten alkalmazható a magyar Alaptörvény rendelkezésének értelmezésénél.

A testület szerint a határozat alapjául szolgáló „a büntetőjogi felelősség és a büntetés jogerős megállapításáig a büntethetőséghez, a büntetéshez és a büntetéskiszabáshoz kapcsolódó szabályokra alkalmazandó mérce” megléte „a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatból is kiolvasható” (Indokolás [36]). Ez a megállapítás azonban – a hivatkozott és nem hivatkozott határozatok fényében – részletesebb elemzést igényel.

A határozat – összhangban az AB korábbi határozatával, de eltérően az EJEB gyakorlatától – alapvetően nem a jogági besorolás alapján vizsgálta az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt alkotmányos garancia védelmi körét. Különvéleményben azonban megjelenik az a megközelítés is, hogy a jogintézmény jogági elhelyezése is befolyásolhatja az alkotmányos garancia hatókörét. Így Lévay Miklós szerint „koncepcionális hiányossága a határozatnak, hogy adós marad annak definiálásával, minek minősíti az indítványozók által kifogásolt rendelkezést, vagyis a kiszabott büntetés elévülésének jogalkotó által történő meghosszabbítását: az eredetileg kiszabott szankció tartalma megváltozásának, vagyis anyagi jogi értelemben vett büntetésnek; vagy csupán a korábban kiszabott büntetés érvényesítését szolgáló – eljárásjogi jelleggel bíró – jogkövetkezménynek”.<sup>63</sup>

Ennek kapcsán azonban hangsúlyozni kell, hogy az Alaptörvény rendelkezései nem közvetlenül az anyagi vagy eljárási (vagy végrehajtási) jog fogalmakhoz, hanem a büntetéssel sújtás kategóriájához kapcsolják a garancia alkalmazhatóságát. Ennek értelmezésénél szóba jöhet kiegészítő elvként a büntető anyagi és bünte-

<sup>61</sup> 1978. évi Btk. 67–68. §.

<sup>62</sup> Lévay Miklós és társai különvéleménye, Indokolás [72].

<sup>63</sup> Lévay Miklós és társai különvéleménye, Indokolás [71].

tés végrehajtási jog elválasztása, de annak döntő szerepe nem lehet. Így ha valamely jogintézmény az anyagi büntetőjog körébe tartozik, még nem feltétlenül képez büntetéssel sújtást alkotmányos értelemben. Attól pedig, hogy valamely jogintézmény a végrehajtási jog körébe tartozik, még minősülhet büntetéssel sújtásnak az alkotmányos rendelkezés alkalmazásában.

A határozatban nem merült fel azon kérdés sem, hogy az alkotmányos garancia hatókörére – közvetlenül vagy a jogági besorolás kérdésén is keresztül – kihatással van-e egy jogintézmény kódexekben való jogalkotói elhelyezése. Így szükségképpen elmaradt annak a vizsgálata is, hogy a jogalkotói besorolást melyik időpillanatban kell vizsgálni: a szabályozás megalkotása, a jogegységi határozat meghozatala vagy az alkotmánybírói vizsgálat idején. A jogintézmény jogalkotói elhelyezése – az AB által is észleltén (Indokolás [27]) – a jogegységi határozatot követően megváltozott, de ennek az AB az alkotmányjogi érvelésben nem tulajdonított jelentőséget.

Az indítványok elsősorban az 11/1992. AB határozatban szereplő a büntethetőség elévülésével kapcsolatban kimondott jogtételeket tartották megfelelően alkalmazhatónak a büntetés végrehajtásának elévülésére.

Az Alkotmánybíróság a 11/1992. AB határozatra kifejezetten nem hivatkozott, csak arra utalt, hogy jelenlegi gyakorlatával „egyező álláspontot képvisel” a testület „korábbi gyakorlata is, amikor a cselekmény üldözhetőségének elévülési ideje és a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás tilalma között fellelhető alkotmányjogi összefüggésekről rendelkezett” (Indokolás [33]).

A testület ebben a körben nem hivatkozott arra a jogtételekre, hogy a „büntetőjogi felelősségre vonás egészére – a büntethetőség feltételeitől kezdve a büntetés kiszabására vonatkozó szabályokig – ugyanazok az alkotmányos követelmények érvényesek”.<sup>64</sup> Ez azért különösen érdekes, mert ennek alapján a büntetés kiszabást követően alkalmazandó szabályok (szemben a büntethetőség elévülésével) nem tartoznak az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés védelmi körébe. A fenti jogtétel csak a különvéleményben jelent meg (Indokolás [59]), amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdését szintén nem tartotta alkalmazhatónak.

Az Alkotmánybíróság részben el is tért a 11/1992. AB határozat elévülésre vonatkozó megközelítésének megfelelő alkalmazásától. Az AB ugyanis a büntetések végrehajthatóságának elévülésével kapcsolatban általánosságban zárta ki az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés alkalmazását (Indokolás [45]). Így tehát a büntetés végrehajtásának nemcsak folyamatban lévő, hanem már bekövetkezett elévülése is az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés védelmi körén kívül esik.

A büntethetőség elévülési idejére vonatkozó tételeket nem kell – a garancia védelmi körét illetően sem – feltétlenül alkalmazni a büntetés végrehajtásának elévülésére. Így például olyan megközelítés is elképzelhető, hogy a *nullum crimen sine lege* elvet a büntetőjogi felelősséghez kapcsoljuk (így abba a büntethetőség elévülése is

<sup>64</sup> Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, IV. pont.

beletartozik), míg a *nulla poena sine lege* elvet viszont a büntetés kiszabásához kapcsoljuk (így abba a büntetés végrehajthatóságának elévülése nem tartozik bele).

Az indítványok kifejezetten utaltak az 11/1992. AB határozatban megjelenő azon jogtétel alkalmazására is, amely szerint garancia hatóköre azokra a büntetőjogi szabályokra vonatkozik, amely „alapjogi szinten” érintik az elkövető helyzetét.

A 11/1992. AB határozat azonban valójában csak azt mondta ki, hogy „a büntetőjogi felelősség minden szabályának módosulása, alapvetően és közvetlenül érinti az egyéni szabadságot és az egyén alkotmányos helyzetét”.<sup>65</sup> Az Alkotmánybíróság viszont a 11/1992. AB határozat hivatkozása nélkül utalt arra is, hogy az „alkotmányos jog által garantált védelem kiterjed a büntethetőség, a büntetés kiszabás és ezen kívül valamennyi olyan büntetőjogi szabályra, amely a büntetőjog alkalmazása során az egyén alkotmányos szabadságjogait érinti [...]” (Indokolás [33]).

Ez a megállapítás azonban jóval tágabb körben vonja meg a garancia hatókörét, mint a büntetőjogi felelősség, illetve a büntetés kiszabás fogalmai, amelyek az 11/1992. AB határozatban is szerepelnek. Az egyén alkotmányos szabadságjogait „ezen kívül” ugyanis a (tágabb értelemben vett) büntetőjog alkalmazása során szinte bármely büntetés végrehajtási kérdés szabályozása – így a büntetés elévülése, de akár a csomagfogadások száma is – befolyásolja. Ha tehát az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés alkalmazási körét az AB valóban az egyén alkotmányos szabadságjogait érintő szabályokra kiterjedően határozta volna meg, akkor pontosan ellenkező következtetésre kellett volna jutnia.

Az AB – talán ennek elkerülése végett – azt is megállapította, hogy a „jogegységi határozat az elkövetők büntetőjogi helyzetét nem érinti” (Indokolás [45]). Ez az értékelés azonban nyilvánvalóan téves, hiszen az elkövetőknek nemcsak az alkotmányos szabadságjogait, hanem büntetőjogi helyzetét is alapjaiban érinti, hogy a velük szemben kiszabott büntetés elévült vagy végrehajtható.

Az Alkotmánybíróság a 35/1999. (XI. 26.) AB határozatra hivatkozással állapítja meg, hogy „gyakorlata értelmében a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvek által nyújtott védelem nem szűkíthető le a büntetőjog különös részi törvényi tényállás elemeire és az abban foglalt büntetési tételekre, hanem felöleli a büntetőjogi felelősségre vonás valamennyi releváns szabályát” (Indokolás [33]).

A 35/1999. (XI. 26.) AB határozatban azonban nem pontosan ez a megállapítás szerepel. Az ennek kapcsán pusztán idézi a 11/1992. AB határozatból azt a tételt, hogy „»[...] az egyén alkotmányos szabadságát, emberi jogait nem csak a büntetőjog különös részének tényállásai és büntetési tételei érintik, hanem alapvetően a büntetőjogi felelősség, a büntetés kiszabás és a büntethetőség összefüggő zárt szabályrendszere. A büntetőjogi felelősség minden szabályának módosulása, alapvetően és közvetlenül érinti az egyéni szabadságot és az egyén alkotmányos helyzetét.« (ABH 1992. 77, 86.)”<sup>66</sup>

<sup>65</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás IV.3. pont.

<sup>66</sup> 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, Indokolás II.1. pont.



Márpedig a büntetőjogi felelősség, illetve a büntetőjogi felelősségre vonás nem azonos fogalmak, hiszen az utóbbi a büntető eljárást és a büntetés végrehajtást is magában foglalja. Arról már nem is szólva, hogy az Alkotmánybíróság a 35/1999. (XI. 26.) AB határozatában a büntetőeljárás kérdésekre nem is a garancia védelmi körét terjesztette ki, hanem csak az abból eredő objektív intézményvédelmi kötelezettséget.

A döntés a leginkább meglepő módon nem hivatkozik a 1012/B/2008. AB határozatra, amely az összbüntetés tekintetében zárta ki az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének alkalmazását. Ez azért különösen meglepő, mert az összbüntetés – legalábbis álláspontom szerint – egy olyan a büntetés-végrehajtási jog körébe tartozó jogintézmény,<sup>67</sup> amelyet mindmáig az anyagi büntetőkódex szabályoz.<sup>68</sup>

A határozatban az is szerepel, hogy „az indítványok kimerítése azért is indokolja az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésén alapuló vizsgálatot, mert a jogirodalom álláspontja szerint a büntetés-végrehajtási jog a büntető felelősségre vonást szabályozza, így a jogrendszerben elfoglalt helyét illetően a bűnügyi jogok közé tartozik. Minthogy a büntetés-végrehajtási jog jogági jellegét tekintve a büntetőjoghoz sorolódik, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében biztosított alapvető jog is mérceként szolgál szabályai megítéléséhez” (Indokolás [22]).

Ez az utóbbi megállapítás azonban a határozat alapjául szolgáló jogtétellel nehezen egyeztethető össze. Az utóbbi alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének van egy olyan „penumbra”, ahol annak védelmi köre nem érvényesül, de az annak megsértésére vonatkozó indítványok vizsgálhatók. Ide tartozna a büntetés végrehajtási jog, de ezen kívül esne – gondolhatjuk – egy polgári jogi kérdés szabályozása. Ennek a (nem feltétlenül elvetendő) dogmatikai konstrukciónak a részletesebb kifejtésével azonban a testület adós maradt. Elsősorban az igényelt volna magyarázatot, hogy mi a különbség e két – a határozatban való elhelyezkedésére (Indokolás IV. pont) tekintettel – egyaránt az indítványok megalapozottságával kapcsolatos fogalom között. Ahogy az is, hogy ez a két kategória miként viszonyul (átfedésben van-e) az olyan – alapvetően az AB eljárásának szabályozásához tartozó – kérdésekhez, mint az indítványok visszautasíthatósága, illetve az alkotmányjogi panaszok befogadhatósága.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése az egész jogrendszerre érvényes és jogágaktól független garancia, így védelmet nyújt a visszaható hatályú alkalmazás olyan eseteiben is, amelyek nem tartoznak bele az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés védelmi körébe. Akár még alkotmányjogi panasznak is helye lenne, ha csak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alkalmazható. Az AB gyakorlata szerint ugyanis a jogbiztonság önmagában nem alapjog, de például a visszaható hatályú

<sup>67</sup> HOLLÁN Miklós „[A büntetőjogi szankciók] Alapvetés” in KISS Norbert – HOLLÁN Miklós: *Büntetőjog I. Általános rész. Alapismertek a közigazgatási szakemberképzés számára* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2013) 237–241.

<sup>68</sup> Új Btk. 93–96. §.

jogalkotás esetén a jogállamiság elvének sérelmére lehet alkotmányjogi panaszt alapítani.<sup>69</sup>

#### 4.3. A VISSZAHATÓ HATÁLY ÉS ANNAK KORLÁTAI

Az érdemi rendelkezések (a büntetés elévülésére vonatkozó törvényi szabályok) módosítása (ezen belül is szigorítása) önmagában nem volt alaptörvény-ellenes. Így, ahogy arra a határozathoz fűzött különvélemény rámutat, „a büntetőjogi büntetés elévülésének számítására irányadó jogállami követelmények a fentiek szerint nem zárják ki annak a lehetőségét, hogy az elévülési idő számítási módszerei, szabályai utólag változzanak, így önmagában az, hogy a jogalkotó 2010. május 1-jei hatállyal az elévülési idő időtartamát megváltoztatta, nem tekinthető Alaptörvénybe ütközőnek”.<sup>70</sup>

Ha viszont a szabályozás önmagában alaptörvény-ellenes lett volna, akkor annak vonatkozásában a visszaható hatályú alkalmazás vizsgálata fel sem merülhetett volna. Tartalmilag az Alaptörvénybe ütköző szabályozásnak ugyanis bármilyen, nem pedig csak a visszaható hatályú alkalmazása ellentétes az alaptörvénnyel.

A tanulmány tárgyát képező ügyben az Országgyűlés részéről nem történt visszaható hatályú jogalkotás. A módosító törvény ugyanis nem tartalmazott olyan átmeneti rendelkezést, amely az érdemi – az elévülési idő meghosszabbítására vonatkozó szigorúbb – szabályozás visszaható hatályú alkalmazását írta volna elő. A határozatban kifejtett jogtételek többsége azonban megfelelően alkalmazható akkor is, ha a testület egy hasonló tartalmú átmeneti rendelkezés Alaptörvénybe ütközését vizsgálja.

Az AB indítványokat érintő összegzése szerint „a bírói kezdeményezések elsődlegesen azt sérelmezik, hogy a jogegységi határozat visszamenőleges hatállyal állapít meg büntetőjogi hátrányt, amelynek eredményeként egy büntetőjogszabály, és így a büntetőjogi felelősségre vonás válik terhesebbé” (Indokolás [22]). A jogegységi határozat azonban nem állapított önmagában büntetőjogi hátrányt, hanem egy olyan büntetőjogi szabályozás visszaható hatályú alkalmazását írta elő, amely az terhelte nézve hátrányos volt. Ha a jogegységi határozat valóban büntetőjogi hátrányt állapított volna meg, akkor annak tartalma a C) cikk (1) bekezdése alapján (visszaható hatályától függetlenül) lenne az Alaptörvénybe ütköző.

A tanulmány tárgyát képező ügyben kulcsfontosságú volt a testület részéről annak a korábbi gyakorlatnak a megerősítése (Indokolás [32]), amely szerint a B) cikk (1) bekezdése körében nemcsak a visszaható hatályú hatályba léptetés, hanem a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának megsértése is vizsgálható. Egy jog

<sup>69</sup> Így pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3060/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [6].

<sup>70</sup> Lévay Miklós és társai különvéleménye, Indokolás [76].

egységi határozat ugyanis fogalmilag nem képes egy jogszabályt hatályba léptetni, hanem kizárólag annak visszaható hatályú alkalmazását írhatja elő.

Az AB annak megállapításával, hogy „a Kúria kifogásolt jogegységi határozata nem tekinthető visszaható hatályú jogértelmezésnek” (Indokolás [43]), eltért az egyes alkotmánybírák véleményeiben megjelenő azon megközelítéstől, hogy „a jogalkalmazás keretében megvalósuló jogértelmezés [...] természeténél fogva »visszaható hatályú«”.<sup>71</sup> Korábban ismeretes volt olyan jogirodalmi nézet is, hogy így a jogegységi határozatok szükségképpen visszaható hatályúak lennének.<sup>72</sup>

Nyilvánvaló azonban, hogy önmagában – tartalmától függetlenül – egy bírósági (vagy akár jogegységi) határozat nem ütközhet az értelmezés visszaható hatályára tekintettel az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésébe vagy B) cikk (1) bekezdésébe. A jogegységi határozat intézményét ugyanis az Alaptörvény kifejezetten nevesíti, az tehát az abban foglalt értelmezés visszaható hatálya esetén is összhangban van az Alaptörvénnyel.

Az AB jelentőséget tulajdonított annak is, hogy a Kúria a bíróságok által képviselt egyik jogértelmezést elfogadva hozta meg jogegységi határozatát (Indokolás [43]).

Ilyen esetekben lényegében a jogegységi határozatnak nem az értelmezése, hanem csak a kötelező hatálya visszaható hatályú, hiszen az ítélkezési gyakorlat szerint „a jogegységi határozat meghozatala [...] a változatlan jogszabály immár mindenkire kötelező értelmezését jelenti” (Legf. Bír. Bfv.II.151/2010.). A jogegységi határozat azonban álláspontom szerint önmagában (tartalmától függetlenül) akkor sem lett volna alaptörvény-ellenes, ha a bíróságok által képviselt versengő jogértelmezésekhez képest egy harmadik megoldást tesz kötelezővé.

Amennyiben az AB az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdését alkalmazhatónak tartotta volna, akkor a jogegységi határozat a súlyosabb büntető törvény visszaható hatályú alkalmazásának előírására tekintettel mindenképpen alaptörvény-ellenes lett volna. Ez a rendelkezés ugyanis a visszaható hatályú jogalkalmazás feltétlen tilalmát mondja ki, amely még rendkívüli jogrend idején is érvényesül,<sup>73</sup> és amely alól az AB szerint fogalmilag nem képzelhető el kivétel.<sup>74</sup>

A határozat nem egyértelmű abban a vonatkozásban, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése a „visszaható hatály tilalmának elvét” vagy a „visszaható hatályú

<sup>71</sup> Így pl. Salamon László párhuzamos indokolása a 34/2014. (XI. 14.) AB határozathoz, Indokolás [229]; Kis László különvéleménye a 3264/2014. (XI. 14.) AB határozathoz, Indokolás [80].

<sup>72</sup> Így pl. GYÖRFY Tamás – JAKAB András „2. § [Alkotmányos alapelvek, Ellenállási jog]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I–II* (Budapest: Századvég 2009) 182., 171–172. msz. 193. lj.

<sup>73</sup> Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés.

<sup>74</sup> Vö. A „büntetőjogi garanciák ugyanis már egy mérlegelés eredményét tartalmazzák, azt, hogy a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát az állam viseli. [...] Büntetőjogi garanciák alóli kivétel fogalmilag is csak a garanciák nyílt félértelével lenne lehetséges, ezt azonban a jogállam elve kizárja.” 11/1992. (III. 5.) AB határozat, III.5. pont.

jogalkotás korlátozott lehetőségét” határozza meg (Indokolás [33], [44]). Az előbbi szerint a büntetés-végrehajtási jogra nézve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tilalmat határoz meg, amelyet azonban a jogegységi határozat nem sért. Az utóbbi alapján viszont a jogegységi határozat azért nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, mert az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés védelmi körén kívül a visszaható hatályú szabályozás vagy jogalkalmazás – ha korlátozottan is, de – az elkövető terhére is megengedett.

A testület álláspontjának alátámasztására a B) cikk (1) bekezdése körében is vizszoautal határozatának azon részeire is, amelyek az EJEB gyakorlatát mutatják be (Indokolás [44]). Ez azonban a B) cikk (1) bekezdése körében módszertanilag rendkívül aggályos. Az EJEB hivatkozott döntései ugyanis az EJEE 7. cikk 1. bekezdés második mondatában meghatározott garancia védelmi körét határozták meg. Ezekből legfeljebb arra lehet következtetni, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése nem alkalmazható, de arra semmiképpen sem, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tartalmilag nem sérül.

Ennek az érvelési hibának a hátterében az AB korábbi gyakorlatának azon továbbelő hiányosságai húzódnak meg, hogy a testület a) nem tisztázta az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiság elve és az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében írt garancia viszonyának kérdését, illetve b) nem választja külön az egyes alapjogok védelmi körét és tartalmát.<sup>75</sup> A helyes szemlélet szerint a B) cikk (1) bekezdésének olyan esetekben is védelmet kell adnia, amelyek nem tartoznak az EJEE 7. cikk 1. bekezdés második mondata vagy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés hatókörébe.

A határozat megközelítése a jogállamiság elve tekintetében azonos a német Szövetségi Alkotmánybíróság elévülési határozatával, bár arra a többségi döntés itt sem hivatkozik. A német döntés felhasználásának alapja jelen esetben az a megfontolás lehetett, hogy amennyiben a folyamatban lévő elévülés idejének meghosszabbítása a büntetethetőség elévülése esetén nem sérti a jogállamiság elvét, akkor a büntetés-végrehajtás elévülése tekintetében sem.

A jogállamiság elve vonatkozásában a különvélemény csak arra hivatkozik, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint az elévülési határidők utólagos meghosszabbításának „alkotmányos korlátokat szab a jogbiztonság elve, valamint a visszaható hatály tilalmának elve is”.<sup>76</sup> Itt azonban arra is utalni kellett volna, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből eredő alkot-

<sup>75</sup> Az AB „szinonimaként használja az alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalma és a védelmi köre fogalmakat. Az alapjogi dogmatika különbséget tesz a két fogalom között. Az alapjogok tárgyi védelmi köre az alapjog gyakorlását megvalósító magatartások potenciális védelmét foglalja magában, amely a törvényben foglalt korlátozási lehetőségekre tekintettel csökkenhet. Az alapjogok normatív tartalma pedig a korlátozás eredményeként kapott végleges tartalom”. ZAKARIÁS Kinga: „A bírói döntések alkotmánybíróági felülvizsgálatának terjedelme a német és magyar gyakorlatban” *Alkotmánybíróági Szemle* 2019/2. 21–35.

<sup>76</sup> Lévay Miklós és társai különvéleménye, Indokolás [72].

mányos határok a büntethetőség bekövetkezett és a folyamatban lévő elévülés megkülönböztetésében eltérők. Erre figyelemmel ugyanis a német példa éppenséggel a többségi vélemény álláspontját támasztja alá.

Az AB a B) cikk (1) bekezdése tekintetében az alaptörvény-ellenesség szempontjából is megkülönböztette (Indokolás [44]) az elévülési idő meghosszabbításának azon eseteit, amelyeknél az elévülés még nem következett be, illetve amikor az már bekövetkezett. Mégpedig olyan módon, hogy azokban az esetekben, amikor az az elévülés még nem következett be, a visszaható hatályú meghosszabbítást nem tekintette a jogállamiság elvével ellentétesnek. Amikor viszont az elévülési idő már eltelt, a visszaható hatályú szabályozással szemben a B) cikk (1) bekezdése biztosít védelmet.

A határozat szövegezésével szemben azonban a jogegységi határozat a büntetés végrehajthatóságának mindkét fajtájú elévülési idejére vonatkozik, de csak az egyik esetben írja elő az elkövetőre nézve hátrányos szabályozás visszaható alkalmazását (olyan büntetések végrehajthatóságának elévülési idejére vonatkozóan, amelyek elévülése még nem telt le). Az olyan büntetések végrehajthatósága esetén, amelyek elévülése már letelt, a jogegységi határozat nem írta elő semmilyen (különösen nem az elkövetőre nézve hátrányos) szabályozás visszaható hatályú alkalmazását. Ha azonban ezt tette volna, akkor az az AB szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétes lett volna.

A büntetések végrehajthatóságának elévülése határozat a jogállamiság elve vonatkozásában is eltért a 11/1992. AB határozatnak a büntethetőség elévülését érintő megközelítésétől. Ennek háttérben annak elismerése állhat, hogy a jogállamiságból eredő követelmények más körben (lényegében korlátozottan) érvényesülnek, amikor a büntetőhatalom gyakorlása a büntetés végrehajtásának szakaszában van. Ennek az igen meglepő tételnek a részletes megokolása azonban a határozatból teljesen hiányzik. Ahogy ebben a vonatkozásban a határozat indokolásának ki kellett volna térnie arra is, hogy akkor a büntetés végrehajtási jogban miért nem érvényesül az a 11/1992. AB határozatban a jogállamiság elv kapcsán megfogalmazott általános jogtétel, hogy a büntetőhatalom gyakorlására rendelt hatóságok mulasztása az államot terheli.

A határozatból nem derül ki az sem, hogy a védelmi szint tekintetében a B) cikk (1) bekezdése körében van-e különbség az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséhez képest a visszaható hatály tekintetében.

Erre nézve az AB azt állapította meg, hogy „a jogbiztonság követelményéből kiolvasható visszaható hatályú jogalkotás korlátozott lehetőségéhez hasonló alapjogi mércét határoz meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében rejlő visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás tilalma” (Indokolás [33]). Az AB által kiemelt „hasonlóságnak” azonban különbséget is kell jelentenie, ellenkező esetben a testület „azonos” mércéről adott volna számot. A „visszaható hatályú jogalkotás korlátozott lehetősége” semmiképpen nem lehet azonos „a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás tilalmával”. De az sem biztos, hogy amennyiben a visszaható

hatályú jogalkotás mindkét garanciális rendelkezés körében tilalmazott, akkor a tilalmak hatóköre azonos.

Mindezzel együtt a határozat annak kezdetleges elismerését is jelentheti, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében rejlő garancia szigorúbb követelményeket támaszt, mint a B) cikk (1) bekezdése. Ennek következtében viszont az alapjogi védelem szintje tekintetében is lehet következménye annak, hogy a büntetés-végrehajtás jogi szabályai és azok módosítása az Alaptörvény melyik garanciális rendelkezésének védelmi körébe tartozik.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az AB későbbi büntetőjoggal kapcsolatos gyakorlatában több esetben felmerültek azok az elvi kérdések, amelyeket a büntetések végrehajthatóságának elévüléséről szóló határozat kapcsán e tanulmányban tárgyaltunk.

A későbbi döntések általában a *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* elv hatókörét és tartalmát definiálják a büntetések végrehajthatóságának elévüléséről szóló határozatra történő hivatkozással.<sup>77</sup> Azt a – fentiek szerint vitatható – tételt is idézik, hogy „az alkotmányos jog által garantált védelem kiterjed a büntethe-tőség, a büntetéskiszabás és ezen kívül valamennyi olyan büntetőjogi szabály-ra, amely a büntetőjog alkalmazása során az egyén alkotmányos szabadságjogait érinti. (16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]).”<sup>78</sup> Ebből azonban ezidáig nem vontak le olyan következtetést, amely a *nulla poena sine lege* elv hatókörét a büntetéskiszabáson túli kérdésre is kiterjesztette volna.

A 30/2014. (IX. 30.) AB határozat kibővítette az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt alaptörvényi garancia hatókörét a versenyjogi bírságokra.<sup>79</sup> Amit itt az AB az egyik kezével adott (a garancia kiterjesztése tekintetében), annak egy részét (a védelmi szint csökkentésével) vissza is vette. Ez a megközelítés azonban lehetőséget ad az indítványok befogadására olyan ügyekben is, amikor az indítványozó a közigazgatási szankciók tekintetében a visszaható hatályra való hivatkozás nélkül kizárólag a szabályozás határozottságát, illetve a bírósági jogértelmezés határainak áthágását kifogásolja.<sup>80</sup>

A 2/2016. (II. 8.) AB határozat tisztázta, hogy a „jogegységi határozat mint alkotmányos intézmény mindig múltbéli történeti tényállások alapján kerül meghozatalra, ez azonban önmagában visszaható hatályt nem eredményez”.<sup>81</sup> Ennek kapcsán pedig számos újszerű vonatkozása felvetődik annak, hogy miként viszo-

<sup>77</sup> 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [107].

<sup>78</sup> 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [41].

<sup>79</sup> 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [103].

<sup>80</sup> HOLLÁN Miklós: „Közigazgatási büntetőjog és alapjogi garanciák – a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elv hatóköre és védelmi szintje” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2020/3. 58–81.

<sup>81</sup> 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [48].



nyulnak a büntetőjogra vonatkozó speciális alkalmazási körű és szigorúbb követelményeket támasztó alaptörvényi garanciák a minden jogágra vonatkozó garanciákhoz.<sup>82</sup> A büntetés végrehajtásának elévüléséről szóló határozatra azonban a többségi határozat nem, hanem csak Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye hivatkozik.<sup>83</sup>

Stumpf István alkotmánybíró egyik különvéleménye szerint a 2/2016. büntető jogegységi határozat vonatkozásában az „alaptörvény-ellenesség [...] nem kizárólag formális alapon áll fenn: a vizsgálat folytatása esetén megállapítható lett volna a *nulla poena sine lege* elvének sérelme is. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint ebből – az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése által alapjogként biztosított elvből – következően nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni ([...] 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]). Ha [...] a BJE [...] – amint azt a többségi határozat megállapította – átvette a törvényhozó hatalom jogkörét, akkor a bűncselekmény elkövetése idején a törvény által előírtan alkalmazható büntetésnél jóval súlyosabb büntetést enged kiszabni. Az ilyen – a törvénybe foglalható képest a büntetési tételt megemelő – jogegységi határozat pedig sérti a *nulla poena sine lege* elvét.”<sup>84</sup>

Az Alkotmánybíróság 15/2020. (VII. 8.) AB határozatában érdemi kérdés tekintetében is megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés védelmi szintje magasabb, mint a B) cikk (1) bekezdéséé.<sup>85</sup>

## 6. IRODALOM

HOLLÁN Miklós: „Alkotmánybíróság a jogágak útvesztőjében – a büntetőtörvény kereteit kitöltő normát értelmező jogegységi határozat megsemmisítése” *Magyar Jog* 2017/1. 17–32.

HOLLÁN Miklós: „Közigazgatási büntetőjog és alapjogi garanciák – a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elv hatóköre és védelmi szintje” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2020/3. 58–81.

PALÁNKAI Tiborné: „Az Alkotmánybíróság büntetőjogi tárgyú határozatai; a büntetőjog kodifikációjának alkotmányjogi összefüggései” *Büntetőjogi Kodifikáció* 2002/3. 3–15.

SZOMORA Zsolt: *Alkotmány és anyagi büntetőjog: a büntetőjog-alkalmazás alkotmányosságának egyes kérdései* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány – Iusperitus Bt. 2015).

<sup>82</sup> HOLLÁN Miklós: „Alkotmánybíróság a jogágak útvesztőjében – a büntetőtörvény kereteit kitöltő normát értelmező jogegységi határozat megsemmisítése” *Magyar Jog* 2017/1. 17–32.

<sup>83</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye a 2/2016. (II. 8.) AB határozathoz, Indokolás [89].

<sup>84</sup> Stumpf István különvéleménye a 19/2017. (VII. 18.) AB határozathoz, Indokolás [57].

<sup>85</sup> 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [42].



CSEPORÁN ZSOLT\*

**18/2014. (V. 30.) AB HATÁROZAT  
– MAGYAR MŰVÉSZETI AKADEÉMIA**

**Az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a Magyar Művészeti Akadémia tagságának mindenkori összetétele, szervezeti felépítése és működése megfeleljen a művészeti szabadság alkotmányos értékének.**

Az állami kulturális-művészeti intézményrendszer magyarországi helyzetét vizsgálva előrelépésként rögzíthető, hogy 2011. augusztus 10. napján hatályba lépett a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény (MMA tv.), amelynek értelmében létrejöhett a köztestületi jogállású Magyar Művészeti Akadémia (MMA). A törvény szellemében – és az Alaptörvény alapján – a Magyar Tudományos Akadémiához (MTA) hasonló szerepkörű és súlyú köztestület alakult 2011. november 5-én, amely az önkormányzás elvén működő jogi személyként országos közfeladatokat lát el a kulturális értékek védelme és gyarapítása, a művészeti és a történeti hagyományok megőrzése, a magas színvonalú művészi alkotómunka közösségi feltételeinek megerősítése, az alkotómunka szabadságának védelme, a magyar művészeti élet kimagasló teljesítményt nyújtó képviselőinek személyes megbecsülése érdekében.

A Magyar Művészeti Akadémia határozat jelentősége az AB gyakorlatában is tetten érhető, hiszen a művészet szabadságának tartalmi elemeit a testület korábban csupán egyszer vizsgálta. Ezen felül a Magyar Művészeti Akadémiával összefüggő megállapítások – általános és elvi szinten – az Alaptörvényben rögzített köztestületek jogállására, tevékenységére és működésére vonatkozó garanciális szabályokat rögzítik, amely tételek az AB gyakorlatában korábban nem jelentek meg.

\* Kutató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont.

Az elemzés a következő tanulmányon alapszik: CSEPORÁN Zsolt – KOCSIS Miklós: „Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Művészeti Akadémiáról: A művészet szabadsága és pluralitása” *Jogesetek Magyarázata* 2014/4. 3–8.

## 1. ELŐZMÉNYEK

Az AB a képzőművészet, az iparművészet, a fotóművészet és az ipari tervezőművészet egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 83/1982. (XII. 29.) MT rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok esetében kifejtette a művészet szabadsága által biztosított jogi védelem terjedelmét, amelyeket a következők szerint határozott meg. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a művészeti élet szabadsága mint alapvető jog a művészeti alkotómunka szabadságát, a művész bármely meg nem engedett korlátozástól mentes önkifejezését, valamint a művészeti alkotások nyilvánosság elé tárásának, illetve bemutatásának, terjesztésének szabadságát jelenti. [...] A vázoltak alapján a művészi élet szabadságához való jog lényeges tartalmát a művészeti alkotómunka minden hatalmi jellegű befolyástól mentes gyakorlása és a művészi alkotásban megjelenő vélemény szabad kinyilvánítása, tehát a műalkotások nyilvánosságra hozásához való jog jelenti.”<sup>1</sup>

A fenti alkotmányértelmezést az AB még az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) alapján alakította ki, míg az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése ekként rendelkezik: „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát [...]”, a (3) bekezdés első mondata szerint pedig: „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát.” Az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát [...]”.

Ezzel összefüggésben az AB kifejtette, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény megfogalmazásának tartalmi egyezősége megállapítható, ezért az AB nem látta akadályát annak, hogy felhasználja az adott kérdéskörrel kapcsolatban a korábbi határozataiban kidolgozott érveket és jogelveket.<sup>2</sup>

Az AB tehát a művészet szabadságát klasszikus alapjogként ismeri el, amely az egyénnek alkotmányjogilag elismert alanyi jogokat biztosít az állammal szemben – ezt támasztja alá az AB állásfoglalása: „Kivételes esetben előfordulhat ugyan, hogy valamely állami szervet alapjogi sérelem ér. Ez azonban csak akkor fordulhat elő, ha az állam által fenntartott szerv az alapjog gyakorlásával szoros kapcsolatban áll, különösen ha kifejezetten azzal a céllal jött létre, hogy az egyén alkotmányos alapjoga gyakorolható legyen (illetve az alapjog gyakorolhatóságának mintegy feltételeként jött létre, pl. egyetemek és az oktatáshoz való jog, tudományos élet szabadsága; a Magyar Tudományos Akadémia és a tudományos élet szabadsága; múzeumok, színházak és a művelődéshez való jog; stb). Az állami szerv alapjogséremlének azonban minden esetben visszavezethetőnek kell lennie az egyének jogaira.”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107, 110.

<sup>2</sup> 18/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [11].

<sup>3</sup> 198/D/2008. AB végzés, ABH 2009, 2961, 2962.

A 2011 áprilisában elfogadott Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének első mondata újdonságot hordoz a korábbi Alkotmányhoz képest: „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát.” Az alkotmányozó tehát konstitucionális szintre emelte a Magyar Tudományos Akadémiát, valamint új köztestületként a Magyar Művészeti Akadémiát, amelynek jogállását az MMA tv. bontja ki részleteiben.

Fontos utalni arra a jogalkotói szándéokra, amely az MMA köztestületét a művészet szabadságát biztosító testületként, továbbá egyfajta katalizátorként hozta létre. Az MMA tv. közlönyállapot szerinti 12. §-ának (1) bekezdése az ún. társult szervezetekkel összefüggésben arról rendelkezett, hogy „[a]z MMA elősegíti a művészeket összefogó magyarországi székhelyi társadalmi szervezetek szakmai és közéleti tevékenységének fenntartását és fejlesztését, valamint nyitott a velük való együttműködésre.” Ugyanezen § (2) bekezdése szerint: „Az elnökség javaslatára a közgyűlés dönt az (1) bekezdés szerinti társadalmi szervezettel való együttműködésről, ennek keretében különösen a társult szervezeti státusz megadásáról és az együttműködés feltételeiről.” A (3) bekezdés tartalmazta azt a kitétel, hogy „[a]z MMA a társult szervezettel együttműködési megállapodást köt.” A törvény időközben kiegészült egy új, 5/A. §-sal, amelynek (1) bekezdés értelmében: „Az MMA elősegíti a művészeket, művészetelméleti szakembereket összefogó hazai, határon túli magyar, külföldi és nemzetközi civil szervezetek szakmai és közéleti tevékenységének fenntartását és fejlesztését, valamint nyitott a külföldi hasonló rendeltetésű intézményekkel való együttműködésre”. A (2) bekezdés szerint az „MMA az (1) bekezdésben meghatározott szervezetekkel stratégiai együttműködési megállapodást köthet”.

## 2. INDÍTVÁNY

Az alapvető jogok biztosa szerint az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdéséből levezethető állami semlegesség követelménye csorbult azáltal, hogy – az MMA tv. 30. §-ából és 7. § (2) bekezdéséből következően – csak az 1992. január 31-én alapított Magyar Művészeti Akadémia civil szervezet (egyesület) tagjai válhattak az MMA köztestület alakuló közgyűlésének résztvevőivé, és így az MMA „alapító” rendes tagjaivá, valamint – az MMA tv. 7. § (4) bekezdése szerint – a későbbi tagfelvételtől kizárólagosan döntő grémiummá. Érvelése szerint a civil szervezetektől nem elvárható a semlegesség és a pluralitás, viszont a köztestületi formában létrehozott, a művészeti szabadságával összefüggő tevékenységet kifejtő MMA esetében ez az Alaptörvényből fakadó követelmény.

Az MMA tv. 11. § (2) bekezdése szerint a tagság feltételeiről, az ajánlás, valamint a választás részletes szabályairól, a 8. § (1) bekezdése szerint pedig a levelező tagság kritériumairól a törvény keretei között az MMA Alapszabálya rendelkezik. Az indítványozó szerint az a kérdés, hogy ki válhat az MMA tagjává, nem

csupán az MMA-ra, illetve tényleges tagjaira vonatkozik, hanem érinti mindazokat is, akik a köztisztület tagjaivá kívánnak válni – így az MMA funkcióján, hatáskörein keresztül a művészeti élet, sőt a társadalom mint a művészet „fogyasztója” egészét is. Az alapvető jogok biztosának érvelése szerint az MMA tv. hivatkozott rendelkezéseinek az MMA Alapszabályára történő utalásai lehetővé teszik, hogy az MMA Alapszabálya – az MMA tv. keretei között ugyan, de – további feltételeket támasszon a tagságba történő felvételhez. Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint viszont általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg – vagyis jogalkotó hatáskörrel nem rendelkező szerv nem állapíthat meg általánosan kötelező, kifelé irányuló magatartási szabályt. Az indítvány szerint tehát az MMA tv. 11. § (2) bekezdése, valamint 8. § (1) bekezdésének „illetve az Alapszabályban” szövegrésze sérti az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdését, mivel azok jogszabálynak nem minősülő dokumentumnak adnak felhatalmazást általánosan érvényesítendő magatartás meghatározására.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

A rendelkező rész két részből áll: egyrészt kimondja, hogy az MMA tv. 7. §-a alkalmazásával összefüggésben az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény az, hogy a MMA tagságának mindenkori összetétele, szervezeti felépítése és működése megfeleljen a művészeti szabadság alkotmányos értékének; másrészt pedig az MMA tv. 7. § (4) bekezdése, 8. § (1) bekezdésének „illetve az Alapszabályban” szövegrésze, valamint 11. § (2) bekezdése alaptörvényellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárást megszünteti.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az MMA a kulturális támogatások szétosztásával, kulturális intézmények tulajdonlásával kapcsolatban olyan státuszt kapott és olyan döntéseket hoz, amelyek érintik a művészeti alkotás szabadságát. Ezért közfeladatainak gyakorlása során – az állam művészeti kérdésekben tanúsítandó semlegességének követelményét szem előtt tartva – a művészeti élet pluralitását, sokszínűségét kell elősegítenie [Alaptörvény X. cikk (1), (3) bekezdés].**

Az AB leszögezte, hogy az MMA az alaptörvényi és törvényi szinten egyaránt kiemelkedő státuszt kapott, valamint hogy – bár közhatalmi jogköröket nem gyakorol ugyan – a kulturális támogatások szétosztásával, kulturális intézmények tulaj-

donlásával kapcsolatosan olyan döntéseket hozhat, amelyek ténylegesen is kihatnak a művészeti alkotás szabadságára (Indokolás [15]).

Mindezeknek a jogositványoknak a művészeti alkotás szabadságát érintő jellegeből a testület levezette, hogy az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében foglalt követelménynek eleget téve, a köztestületi formában működő MMA-nak az Alaptörvény értékrendjét nem megsértve, a művészeti alkotás szabadságát, sokszínűségét, irányzatait, áramlatait egyaránt védelemben kell részesítenie. Ezt az alkotmányos igényt a törvényhozónak is tiszteletben kell tartania, magának a köztestületnek pedig szervezeti felépítése és működése során a művészeti tevékenység pluralizmusát kell tükröznie, illetve elősegítenie. E körben pedig az MMA-nak egyenlő esélyeket kell biztosítania a művészek számára az MMA-tagságra, és ezen keresztül arra is, hogy a művészeti életre befolyást gyakorolhassanak (Indokolás [16]).

Az MMA tv.-nek – az indítvány által támadott – 7. § (2) bekezdése kimondja, hogy a 30. § szerint regisztrált személyek az MMA rendes tagjai. A törvény rendelkezéseiből következően tehát az MMA mint az Alaptörvény által szabályozott köztestület kizárólag egyetlen civil szervezet, a Magyar Művészeti Akadémia nevet viselő egyesület tagjaiból alakult meg. Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése azonban nem mondja ki, és abból implicit sem vezethető le az, hogy az MMA-t mint köztestületet kizárólag a Magyar Művészeti Akadémia egyesületből – pusztán az elnevezés azonossága okán – kellene létrehozni.

Az egyesülési jog alapján létrejött társadalmi szervezetek, egyesületek alapításukat, céljaikat, funkcióikat tekintve alapvetően különböznek a törvény által létesített köztestületektől, ahol alapvető alkotmányos követelmény mind a semlegesség, mind a pluralitás. Ezért aggályos egy konkrét egyesületből (azonos értékrendet valló zárt alanyi körből) mintegy törvényi „átemeléssel” egy általánosabb feladatkörű, az Alaptörvény tág értékrendjéhez igazodó, eltérő típusú jogi személyt: egy köztestületet létrehozni. Az MMA jogállami alkotmányos intézmény, a művészet szabadságának kiteljesítője és egyben védelmezője. Ugyanakkor ez nem zárja ki azt, hogy a köztestület megszervezése, tényleges létrehozása során ne lehetne felhasználni egy már létező civil szervezet – jelen esetben egy egyesület – tagságát, kapcsolatrendszerét, vagy akár infrastruktúráját is (Indokolás [21]).

Mindezek alapján az MMA tv. 7. § (2) bekezdése, amely szerint csakis egy adott civil szervezet tagjai válhattak az MMA megalakulásakor annak rendes tagjaivá és a későbbi tagfelvételtől kizárólagosan döntő testületté, nem állt teljes összhangban a művészeti alkotás szabadságát biztosító semlegesség és pluralitás követelményével, és ezáltal nem minden tekintetben felelt meg az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdésében foglaltaknak (Indokolás [22]).

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az MMA a működését megkezdte, létrejött további – személyi és nem jelentéktelen vagyoni – jogviszonyok keletkezését eredményezte, a jogszabályi rendelkezés akár *ex nunc*, akár *ex tunc* hatályú megsemmisítése a jogbiztonság sérelmét idézné elő [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

Az AB annak idején már az 1098/B/2006. AB határozat meghozatala során megállapította, hogy az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény (Ekt.) *ex tunc* hatályú megsemmisítése következtében az érintett egészségügyi kamarák működését semmi sem garantálná. A törvényi szabályozás hiánya a kamarák helyzetét és működését kiszámíthatatlanná tenné, s ez a jogbiztonság súlyos sérelmét okozná. Az egész Ekt. *ex nunc* hatályú megsemmisítése szintén a kamarákra vonatkozó szabályok hatályvesztéséhez vezetne, vagyis megszüntetné a kamarák működésének jogalapját. Ez az *ex tunc* hatályú megsemmisítéshez hasonlóan bizonytalan, a jogbiztonságot sértő helyzetet idézne elő. Az Ekt. jövőbeni hatályú megsemmisítése esetén a törvényhozónak az Alkotmánybíróság által megállapított időpontig új törvényt kellene alkotnia az egészségügyi kamarákról. Az Ekt. megalkotását követő rövid időn belül az egészségügyi kamarákra vonatkozó újabb törvény, vagyis a gyakori jogszabályváltozás a kamarák működését, a már teljesebbé ment jogviszonyokat érintően bizonytalanságot idézhet elő, egy esetleges jogalkotási késedelem pedig a kamarák működését veszélyeztethetné (ABH 2007, 2088, 2112.). Mindezen szempontokat – mutatis mutandis – az AB jelen határozatának meghozatala során, az MMA tagsága és működése vonatkozásában is irányadónak tekintette, így az MMA tv. 7. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és ebből következő megsemmisítését mellőzte, mivel a hivatkozott rendelkezések alapján létrejött köztestület működését megkezdte, létrejött további – személyi és nem jelentéktelen vagyoni – jogviszonyok keletkezését eredményezte, és a jogszabályi rendelkezés akár *ex nunc*, akár *ex tunc* hatályú megsemmisítése a jogbiztonság sérelmét idézné elő.

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény az, hogy a Magyar Művészeti Akadémia tagságának mindenkori összetétele, szervezeti felépítése és működése megfelelően a művészeti szabadság alkotmányos értékének, azaz az Alaptörvény értékrendjét meg nem sértve, a művészeti alkotás szabadságát, sokszínűségét, irányzatait, áramlatait egyaránt védelemben kell részesítenie [Alaptörvény X. cikk (1), (3) bekezdés].**

Az MMA tv. 7. §-a szerint az MMA rendes tagjait – a törvényben meghatározott eljárás szerint – a közgyűlés választja, vagyis új tagok felvételére kooptálás útján kerül sor. Az előző pontban írottak alapján azonban az alakuló közgyűlés tagjainak törvényi meghatározása – csupán egyetlen civil szervezet tagságára korlátozva a tagságot – nem fedte le az Alaptörvény X. cikkének teljes tartalmát. Az MMA új tagjairól való döntés is e testület hatáskörébe tartozik, amely megoldás pedig megnehezíti – bár nem teszi lehetetlenné – az MMA művészeti pluralitást biztosító összetételének megvalósítását. Emellett az AB rámutatott, hogy a kooptálás mint az új tagok felvételének módja nem eleve ellentétes az Alaptörvénnyel, azonban mindaddig, amíg az MMA bővülő és megújuló tagsága nem felel meg a pluralizmus és a semlegesség követelményének, addig az új tagok felvétele nem függhet csupán a korábbi egyesületi tagok, azaz most már az MMA tagjai általi jelöléstől és döntésétől. Az AB álláspontja szerint azonban a fenti probléma az Alaptörvény X. cikkéből levezetett alkotmányos követelmény alkalmazásával orvosolható.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. AZ MMA A MŰVÉSZETI SZABADSÁG KITELJESÍTÉSÉT HIVATOTT SZOLGÁLNI

Az MMA létrehozásakor a kitűzött cél „egy, a Magyar Tudományos Akadémiához hasonló szerepkörű és súlyú művészeti köztestület”<sup>4</sup> megalapítása volt, hogy a művészet, illetve a kulturális életre fokozottan jellemző társadalmi felelősség, aktív szerepvállalás egy olyan garanciális infrastrukturális és személyi bázissal rendelkezzen, amely az e szektorban működők tevékenységét segíteni tudja.<sup>5</sup> Az Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény kifejezetten nevesíti a tudomány akadémiaja mellett a művészet akadémiaját is, az MMA-t, aminek létrehozásával megszűnt az az egyoldalúság, ami az Alkotmányt jellemezte: az egyaránt védett tudomány és művészet mellett csak az egyik szféra részére volt biztosított az akadémiai háttér, annak minden szakmai és pénzügyi előnyével együtt. Az Alaptörvény megalapozta a művészetnek a tudománnyal való, e tekintetben is egyenrangúként és azonos fontosságúként való kezelését, komolyan véve a biztosítási kötelezettség teljesítését.<sup>6</sup>

Amellett, hogy köztestületként hozták létre, nem szabad elfelejteni, hogy az MMA jogállami, alkotmányos intézmény, a művészet szabadságának „intézményes” kiteljesítője és védelmezője. Az Alaptörvény az MMA-t, az MTA-val kar-

<sup>4</sup> Az MMA tv. indokolása.

<sup>5</sup> CSEPORÁN Zsolt – Kocsis Miklós: „Jogalkotás a kulturális igazgatás területén – esettanulmány a Magyar Művészeti Akadémia szabályozási rendszeréről” *Kodifikáció* 2014/1. 17.

<sup>6</sup> Lásd erről részletesen TILK Péter: „A művészet szabadságának szabályozási modellje az Alaptörvényben” in Kocsis Miklós – TILK Péter (szerk.): *A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben* (Pécs: Kodifikátor Alapítvány 2013) 30–31.



öltve, egy cikken belül, ugyanabban a bekezdésben említi.<sup>7</sup> Ennek értelmében az Alaptörvény a tudomány és a művészet szabadságának alapjogait, illetve az ezekhez fűződő intézményesült testületeket, a két akadémiát egyenrangúan rendezi. Ez a szoros kapocs az ágazati szabályozás szintjén is megjelenik, hiszen törvényben meghatározott közfeladatok ellátására lettek létrehozva.

Szükséges felhívni a figyelmet egy, a többségi döntést csupán kiegészítő, az AB által figyelmen kívül hagyott tényezőre. Az indítvány állítása szerint az MMA megalkakuláskor a tagfelvétele „szubjektív és diszkriminatív” volt. Ezt kiegészítve leszögezi, hogy az MMA tv. 30. §-ából és 7. § (2) bekezdése sérti a művészet szabadságát. Ez az állítás azonban helytelen: az idézett jogszabályi rendelkezés [lásd MMA tv. 30. § (4) bekezdés] csupán első ránézésre tűnhet szubjektívnek. Nem szabad ugyanis elfeledni, hogy ehhez a meghatározáshoz két, nem elhanyagolható, konjunkatív és objektív feltétel is társult: egyrészt a részvételre irányuló szándék határidőn belüli jelzése, másrészt – és a kettő közül ez a fontosabb – megfelelés az MMA tv. 7. § (1) bekezdésében támasztott követelményeknek. Ez utóbbi pedig minden tagra, az e alanyi körön kívül esőkre, így a leendő tagokra is objektíve vonatkozik. Épp ezért a további tagok választása nem sértheti a művészet szabadságának alapjogát, hiszen azonos mércével méretek meg az „alapító” és a későbbi tag is.

Ezt megerősítendő Salamon László különvéleményében leszögezi:<sup>8</sup> az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében deklarált művészeti alkotás szabadsága nem azonos a művészeti élet sokszínűségével (pluralizmusával), jóllehet a kettő között szoros korreláció áll fenn. Azt, hogy a szabadság és a sokszínűség nem tekinthetők alkotmányjogi értelemben (sem) szinonim fogalmaknak, az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt sajtószabadságra vonatkozó rendelkezés is alátámasztja, amely külön említi a sajtó szabadságát és külön a sokszínűségét (Indokolás [42]).

Álláspontja szerint, bár az indítványozó által támadott törvényi rendelkezés tagfelvételi szabálya „szubjektív és diszkriminatív”, az alapvető jogok biztosa az indítványt nem az Alaptörvény XV. cikkében foglalt diszkrimináció tilalmának sérelmére alapította. Így az AB vizsgálata az indítványhoz való kötöttség szabályára tekintettel ebben az irányban sem volt lehetséges (Indokolás [44]).

Salamon véleményében egyetért azzal, hogy önmagában nem sérti az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdését, ha az államnak kulturális prioritásai vannak, az azonban következik a művészeti szabadságból, hogy az állam egyetlen irányzatot, irányultságot sem tekinthet kizárólagosnak. Álláspontja szerint az állam nem lehet semleges az Alaptörvényben foglalt értékekkel szembenálló esetekben. Ebből arra következtet, hogy a szabadságjogok tiszteletben tartása okán tiltásig ugyan nem mehet el, de nem várható el tőle, hogy támogatás, ösztönzés tekintetében az alaptörvényi értékekkel összhangban nem álló tevékenységekhez hasonlóan viszonyuljon (Indokolás [45]).

<sup>7</sup> „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát.” Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés.

<sup>8</sup> Salamon László különvéleményéhez Balsai István alkotmánybíró is csatlakozott.

Ezen túl rámutatott arra is, hogy a Magyar Művészeti Akadémia civil szervezet alapszabálya semmiféle kirekesztő jellegű rendelkezést nem tartalmazott, épp ellenkezőleg. Emellett rámutatott arra a tényre, hogy az előzményi keretet adó civil szervezetnek, illetve a művészeti köztestületnek, valamint a másik általános művészeti intézménynek, az MTA-hoz tartozó Széchenyi Irodalmi és Művészeti Akadémiának voltak és vannak közös tagjai, ám az MMA tagfelvételi gyakorlatában kirekesztőleges eljárásra ennek ellenére nem merült fel adat (Indokolás [50]).

Leszögezte, mivel az MMA közhatalmi jogosítványokat nem gyakorol, önmagában nem alkalmas a művészeti alkotótevékenység, a művészeti élet szabadságának a megsértésére (Indokolás [52]).

Végül kifejtette, a művészeti életben megtapasztalható megosztottság messzemenően nem kívánatos, és megszűnése – amihez remélhetőleg idővel egyre közelebb jutunk – általános művészeti-kulturális érdek. Ezt azonban nem az alkotmányjog eszköztárával lehet előmozdítani (Indokolás [55]). Így nem tartja indokoltnak az alkotmányos követelmény meghatározását.

#### **4.2. A MŰKÖDÉS MEGKEZDÉSÉNEK ÖSSZEFÜGGÉSE A JOGBIZTONSÁGGAL**

A határozat többségi álláspontja az MMA tv. 7. § (2) bekezdése megsemmisítésének mellőzésénél az 1098/B/2006. AB határozatra hivatkozik, amellyel az MMA-t az egészségügyi kamarákkal (mint szakmai kamarával) indirekt módon egyenlőként kezeli. Ezzel szemben viszont egy korábbi határozatában a következőt mondta a testület: „Abból, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) egyaránt köztestületnek minősíti a gazdasági és a szakmai kamarát, nem következik a mindenben – a belső és külső jogviszonyokra vonatkozó – azonos jogi szabályozás. Ellenkező esetben minden köztestületet (azok tagjait) mindenben azonos szabályozás alá kellene vonni, amely azon kívül, hogy nem alkotmányi követelmény, a különböző köztestületek közötti indokolt és szükséges eltéréseket sem engedné megjeleníteni. Maga a Ptk. azzal, hogy példálózó felsorolást alkalmaz (»köztestület különösen a Magyar Tudományos Akadémia, a gazdasági, illetve a szakmai kamara«) kifejezi a szükséges és lehetséges eltéréseket a köztestület egyes fajtái között. Az egyes köztestületi fajtákra (gazdasági, orvosi, ügyvédi, gyógyszerészeti, stb. kamarák) vonatkozó részletes szabályokat – amelyek az eltéréseket konkrétan és célhoz kötötten jelenítik meg – külön törvények tartalmazzák.”<sup>9</sup>

Bár az AB indokolása az MMA tv. 7. § (2) bekezdésével kapcsolatban helytálló a jogbiztonság védelmének tekintetében, a két köztestület – ti. az MMA és a kamarák – közötti státuszbeli egyenlőségtétellel azonban nem értek egyet. Ezek alapján az MMA köztestületi státuszában az MTA-val megegyező szereplőnek számít

<sup>9</sup> 193/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 731, 734, 735.

a művészeti élet területén, amely – közfeladatokat ellátó, alkotmányos intézményi jellegéből adódóan – kiemeli a köztestületi formában működő szervezetek köréből.

Ezzel összefüggésben indokoltnak látszik megjegyezni, hogy az indítványozó szerint „ellentétes az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdésével, ha a törvényhozó az MMA tv. megalkotása során nem értéksemleges, és a művészet egyes formáit nem egyenlő védelemben részesíti. Ezt az elvet a törvényhozónak mind az MMA összetételére, mind a tevékenységére vonatkozó szabályok kialakítása során tiszteletben kell tartania. E köztestületnek a fentiekből kifolyólag pluralizmust kell megvalósítania a művészetek terén”.

Ennek fényében világosan látszik, hogy az Országgyűlés szándéka szerint az MMA a művészet terén annak a pluralizmusnak a megvalósítása érdekében tevékenykedik, amely tőle az indítványban is leírtak alapján elvárható. Ennek a sokszempontú művészettámogató tevékenységnek egyedüli célja a művészet szabadságának biztosítása, amelynek azonban – az indítvány szellemiségétől eltérően – nem az MMA az egyedüli biztosító, következésképpen a kizárólagosságra utaló indítványozói érvelés nem vezethet el az alaptörvény-ellenesség megállapításához.

#### **4.3. AZ ALAPTÖRVÉNY X. CIKKÉBŐL FAKADÓ ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY**

Álláspontom szerint vitatható az AB döntése az alkotmányos követelmény megállapítása tekintetében. A művészi szabadság ugyanis kizárólag a művészi tevékenységet ténylegesen folytató egyéneket illeti meg, különféle szerveződéseket – legyenek azok akár civil szervezetek, akár köztestületek – nem.<sup>10</sup> Ez a megállapítás azzal magyarázható, hogy a művészetet folytató egyének teljes művészi szabadságukból – a művészeti műhelyjelleg érvényesülése érdekében – átruháznak bizonyos funkciókat olyan egységekre vagy testületekre, amelyek ebből a forrásból eredzetetik saját autonómiájukat. Az ily módon létrejövő intézményeket tehát saját jogon nem a művészeti élet szabadsága, hanem az őket alkotó egyének művészi szabadságából származó „művészeti öngazgatáshoz való jog” illeti meg, amely – műhelyjellegéből és a köztestület céljából fakadóan – keretet biztosít az egyén szabadsága érvényesülésének. Így az Alaptörvény szövege az MMA művészeti autonómiája terén pontatlannak minősíthető, miszerint a művészeti élet szabadsága jogosultjainak köre felöleli a jogi személyek bizonyos részét – mivel az a véleménynyilvánítás alapjogának szabadságjogi jellegéből kiindulva, szorosan az individuumhoz kötődik.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Lásd erről részletesen CSEPORÁN Zsolt: *A művészeti élet alkotmányjogi keretei Magyarországon, Doktori értekezés* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2017) 92–103.

<sup>11</sup> CSEPORÁN Zsolt: „A művészet szabadságával élő személyek alapjogi helyzete Magyarországon” in Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): *A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben* (Pécs: Kodifikátor Alapítvány 2013) 62.

Ez viszont problémássá teszi az AB döntését, hiszen nehezen értelmezhető az MMA tekintetében kijelölt alkotmányos követelmény az Alaptörvény idézett cikkei függvényében. Ráadásul a határozat a következőképp rendelkezik: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény 7. §-a alkalmazásával összefüggésben az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény az, hogy a Magyar Művészeti Akadémia tagságának mindenkori összetétele, szervezeti felépítése és működése megfeleljen a művészeti szabadság alkotmányos értékének.” Azaz a művészet szabadságának intézményes oldalát, az MMA „művészeti öngazgatáshoz való jogát” rendezi az alkotmányos követelmény (szervezeti-működési kérdések). Mivel azonban – a fentiek alapján – a köztisztületet nem illeti meg a művészet szabadságának alapjogi oltalma, csak a művészeti autonómia, az alkotmányos követelmény értelmezhetetlen: az alapjogi jogalanyisággal rendelkező egyéneket megillető alkotmányi rendelkezéseket és alkotmányjogi garanciákat vonatkoztatja a köztisztület szervezeti és működési struktúrájára.

Szivós Mária különvéleményében hangot ad annak a véleménynek, miszerint az alkotmányos követelmény megállapítását a többségi döntés az MMA művészeti pluralitást biztosító összetétele elősegítése érdekében látta szükségesnek, annak ellenére, hogy a művészeti pluralitás mércéjét nem határozta meg. Nem vizsgálta így azt sem, hogy a művészeti szabadságot biztosító pluralitás miként érvényesült az MMA létrehozatalakor, és miként érvényesült az AB döntés meghozatalakor. Álláspontja szerint éppen ezért az alkotmányos követelmény kimondása az MMA tv. 7. §-ának alkalmazásával összefüggésben érdemi változást nem fog eredményezni, annak az MMA általi érvényre juttatása nem lesz ellenőrizhető és számon kérhető: hiányzik ugyanis az a jogilag értékelhető kánon, amelyhez az alkotmányos követelménynek való megfelelés mérhető (Indokolás [67]).

Ezenkívül Szivós megjegyzi, hogy a Milla Egyesület nyílt levélként közzétett véleménye alapján az alapvető jogok biztosa nem folytatott le semmilyen vizsgálatot, hanem annak érveit automatikusan átvéve fordult az AB-hoz. Szivós elfogadhatatlannak tartja, hogy az alapvető jogok biztosa az AB-hoz fordulásának okaként egy politikaformáló egyesület nyílt levelét tüntette fel úgy, mintha egy érintett művészeti civil szervezet beadvánnyal fordult volna hozzá (Indokolás [74]).

Egyedüli megoldás (félmegoldás) az lehet, ha a művészeti autonómiára nézve a művészet szabadságának zsinórmértékét tekintjük irányadónak. Itt azonban utalnunk kell Szivós Mária különvéleményére, amely szerint „az alkotmányos követelmény kimondása az MMA tv. 7. §-ának alkalmazásával összefüggésben érdemi változást nem fog eredményezni, annak az MMA általi érvényre juttatása nem lesz ellenőrizhető és számon kérhető. A fentebb kifejtettek alapján ugyanis hiányzik az a jogilag értékelhető mérce, amelyhez az alkotmányos követelménynek való megfelelés mérhető (Indokolás [67]). [...] A művészeti szabadság alkotmányos értékét nem határozta meg az Alkotmánybíróság, csupán azt rögzítette, hogy a művészeti szabadság a semlegesség és a pluralitás követelményével biztosítható (Indoko-

lás [61]). [...] A művészeti pluralitás mércéjét azonban szintén nem határozta meg az Alkotmánybíróság.” (Indokolás [63]).

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat jelentősége abban rejlik, hogy egy új alaptörvényi intézmény jogállását és alkotmányos funkciójának esszenciáját volt hivatott meghatározni. A művészeti élet szabadsága és nyitottsága megköveteli, hogy az MMA ne léphessen fel egyfajta „korlátozó tényezőként”, netalán művészi kérdésekben felülbírálhatatlan autoritásként, vagyis működése során elvárható igény vele szemben, hogy közös akaratból bizonyos szervezetekkel együttműködjön, de más művészeti intézmények szervezeti, illetve az egyes művészek autonómiája minden körülmények között érintetlen maradjon.<sup>12</sup>

A MMA – az MTA-val egyenrangú státusza megteremtésének célját szem előtt tartva – a művészet minden szereplője felé nyitott a nemzeti kultúra fenntartása és fejlesztése érdekében. Az AB a szóban forgó döntésével a művészet szabadságának új, intézményi biztosítékának végső közjogi megerősítésével járult hozzá a köztisztület alkotmányjogi státuszához.

## 6. IRODALOM

CSEPORÁN Zsolt: *A művészeti élet alkotmányjogi keretei Magyarországon. Doktori értekezés* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2017).

CSEPORÁN Zsolt: „A művészet szabadságával élő személyek alapjogi helyzete Magyarországon” in Kocsis Miklós – TILK Péter (szerk.): *A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben* (Pécs: Kodifikátor Alapítvány 2013) 40–81.

CSEPORÁN Zsolt – Kocsis Miklós: „Jogalkotás a kulturális igazgatás területén – esettanulmány a Magyar Művészeti Akadémia szabályozási rendszeréről” *Kodifikáció* 2014/1. 16–24.

CSEPORÁN Zsolt – Kocsis Miklós: „Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Művészeti Akadémiáról: A művészet szabadsága és pluralitása” *Jogesetek Magyarázata* 2014/4. 3–8.

Kocsis Miklós: *A kulturális alapjogi jogalkotás hatása a kulturális igazgatás szervezetrendszerére. Műhelytanulmány* (Budapest–Pécs: Magyar Művészeti Akadémia Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet 2016).

<sup>12</sup> Vö. Kocsis Miklós: *A kulturális alapjogi jogalkotás hatása a kulturális igazgatás szervezetrendszerére. Műhelytanulmány* (Budapest–Pécs: Magyar Művészeti Akadémia Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet 2016) 166–167.

TILK Péter: „A művészet szabadságának szabályozási modellje az Alaptörvényben”  
in Kocsis Miklós – TILK Péter (szerk.): *A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben* (Pécs: Kodifikátor Alapítvány 2013).





KOLTAY ANDRÁS\*

**19/2014. (V. 30.) AB HATÁROZAT  
– KOMMENTEKÉRT VALÓ FELELŐSSÉG**

**Az internetes honlap üzemeltetője a közzétett jogsértő tartalmú kommentekért abban az esetben is felelősségre vonható, ha a hozzászólásokat nem moderálja.**

A döntés rámutat arra, hogy a személyiségvédelem rendszere nehezen tudja kezelni az internetes kommentekkel elkövetett személyiségi jogsértéseket: a polgári jog dogmatikai rendje alapján nem lehet kizárni vagy jelentősen korlátozni a tartalomszolgáltatói felelősséget, ugyanakkor az is nehezen indokolható, hogy miért tartja felelősnek a tartalomszolgáltatót (a honlap üzemeltetőjét) egy olyan jogsértés miatt, amely ugyan összefüggésben áll annak magatartásával, de attól jól elválasztható, és olyan személy követte el, akinek a magatartásáért a tartalomszolgáltató nem tartozik felelősséggel. Ezzel szemben a felelősség korlátozását az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás alapján előirányzó döntések kedvezőnek tűnhetnek a tartalom- és tárhelyszolgáltatók számára, de azok alapján is felelhetnek a jogsértő kommentek eltávolításának elmaradása vagy késedelmes teljesítése miatt. A határozat érveléséből következően a tartalom- és tárhelyszolgáltatók teljes mentesülése a felelősség alól tehát egyik szabályozási rezsim alapján sem elképzelhető.

\* Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. Köszönöm Reményi Édua szerkesztői segítségét, valamint Szikora Tamás és Udvari Erzsébet Xénia szakértő megjegyzéseit és kritikáit, amelyeket a kézirat első változatához fűztek. Az elemzés érvelése nagyban támaszkodik egy korábban megjelent írásomra: „Az Alkotmánybíróság határozata az internetes kommentek polgári jogi megítéléséről” *Jogesetek Magyarázata* 2015/1. 9–21.

## 1. ELŐZMÉNYEK

Az egyes online tartalmakhoz fűzött kommentekkel összefüggő kérdések nem voltak új keletűek az AB elemzett határozatának megszületésekor. A jogalkalmazási vita fő kérdése az, hogy a kommentelés lehetőségét biztosító platformok felelősségére vonatkozóan az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvényt vagy a polgári jog általános szabályait kell alkalmazni, azaz a jogsértő (személyiségi jogot sértő) kommentről való tudomásszerzést követően a gyors eltávolítás mentesüléshez vezet-e, vagy a jogsértő tartalom közzétételében való részvétel esetén az objektív felelősség alapján a jogsértés ténye a felelősség megállapításához vezet.

Az az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (Ekertv.) értelmében ugyanis a tárhelyszolgáltató, noha főszabály szerint felelősséggel tartozik a jogsértő információkért, egyrészt nem köteles ellenőrizni az általa csak továbbított, tárolt vagy hozzáférhetővé tett információt, másrészt bizonyos feltételek teljesülése a felelősség alóli mentesülést eredményezi. A tárhelyszolgáltató akkor mentesül a felelősség alól, ha nem volt tudomása a tartalom jogsértő jellegéről, továbbá amint értesült róla, haladéktalanul intézkedett annak hozzáférhetetlenné tételéről. (A kommentelést biztosító tartalomszolgáltatást az Ekertv. fogalmi rendszere alapján megengedett tárhelyszolgáltatásnak tekinteni.)

Ezzel szemben mind a régi Ptk., mind a Ptk. vonatkozó előírásai szerint egyedül a személyiségi jogot sértő tartalom közzétételének ténye döntő mozzanat, és az esetleges, jelzésre történő azonnali eltávolítás sem eredményez mentesülést az objektív jogkövetkezmények alól.

Ezt az ellentmondást a Pécsi Ítéletábra a BDT 2013. 2904. számú döntésében az Ekertv. felől megközelítve azon megállapításával oldotta fel, hogy „[a]z interneten hozzáférhető honlap fenntartója (közvetítő szolgáltató) akkor tartozik polgári jogi felelősséggel a honlapra mások által feltöltött ún. kommentek jó hírnevet sértő tartalmáért, ha a tudomásszerzést követően haladéktalanul nem intézkedik a jogsértő tartalom eltávolítása iránt.” Ezzel mintegy vegyítette a kétféle felelősségi rendszert, az Ekertv.-ben foglalt kötelezettség (az értesítésre eltávolítás) megsértése esetére előírányozva a polgári jogi felelősség megállapítását.

A felhasználói kommentek miatti felelősség megállapításának előbbiekben ismertetett, a hazai szabályozásból is ismert két megoldása, azaz a polgári (személyiségi) jog általános szabályainak, illetve az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv tárhelyszolgáltatókra vonatkozó mentességének alkalmazása mellett említeni szükséges a kifejezetten e kérdést rendező külföldi jogszabályi megoldásokat is. Így például a rágalmozási jog egyesült királyságbeli reformját követően elfogadott Defamation Act 2013 speciális szabályt tartalmaz, amely elsősorban az anonim kommentek általi hírnévsértésekre alkalmazható. A törvény 5. szakasza kifejezett

védelmet nyújt a weboldalak üzemeltetői számára. (Megjegyzést érdemel, hogy ez a kör szélesebb, mint a kommentelhető szövegeket, bejegyzéseket közlétező szerkesztett oldalak szolgáltatói, és ideértendők a felhasználói tartalmak közzétételét lehetővé tevő platformszolgáltatók, közösségimédia- és videómegosztó oldalak is.)<sup>1</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az AB elemzett döntése előtt néhány hónappal született meg az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) elsőfokú döntése a Delfi-ügyben,<sup>2</sup> ami az első, kommentekkel kapcsolatos ügy volt a strasbourgi testület előtt. Az ügy tényállása szerint a Delfi, az Észtországban népszerű hírportál egy cikkéhez az abban szereplő vállalatot súlyosan gyalázó kommenteket fűztek az olvasók. Bár az elsőfokú észt bíróság az elektronikus kereskedelemre vonatkozó jogszabályt alkalmazta, tárhelyszolgáltatónak minősítve a hírportál szolgáltatóját, a fellebbviteli és a legfelső bíróság a polgári jogi kötelemelekről szóló törvény alapján ítelt, megállapítva a felperes (az érintett cég tulajdonosa, egyben felügyelőbizottságának tagja) jogainak megsértését. A szolgáltató kérelmét az Első Szekció 2013-as ítéletét követően 2015-ben a Nagykamara is elutasította,<sup>3</sup> megállapítva, hogy felelősségre vonása nem sértette meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 10. cikkét.

Az EJEB vizsgálatának fókuszában elsődlegesen a kifogásolt kommentek tartalma, a kommentelő azonosíthatósága, az érintett szolgáltató személye és magatartása, illetve a komment megtámadott személyre gyakorolt (lehetséges) hatása mellett az alkalmazott szankció formája és mértéke állt. Említést érdemel, hogy a felhasználói kommentekkel kapcsolatos későbbi ítéletekben<sup>4</sup> is megjelenő érvek alapján egyelőre nem rajzolódik ki egységes szempontrendszer, amelynek segítségével a kérdéses tartalmak egyértelműen megítélhetők, és a hozzájuk kapcsolódó felelősségi rendszer világosan megállapítható. Azaz az EJEB megengedhetőnek tartja a polgári jogi felelősségi szabályok, illetve a tárhelyszolgáltatókra vagy kifejezetten a tartalomszolgáltatókra vonatkozó speciális – számukra szélesebb körben mentesülést biztosító – szabályozás alkalmazását is a részes állam bíróságai részéről.

A strasbourgi bíróság gyakorlata mellett szükséges említést tenni az Európai Unió Bírósága (EUB) által hozott – és egyébként a fent említett Delfi-ügyben is hivatkozott – három döntésről, amely ítéletekben a luxembourgi testület közvet-

<sup>1</sup> James PRICE – Felicity McMAHON (eds.): *Blackstone's Guide to the Defamation Act 2013* (Oxford: Oxford University Press 2013) 93.

<sup>2</sup> Delfi AS v. Estonia, Judgment of 10 October 2013, no. 64569/09.

<sup>3</sup> Delfi AS v. Estonia [GC], Judgment of 15 June 2015, no. 64569/09.

<sup>4</sup> Az e helyütt elemzésre került kommentekért való felelősség határozat alapját képező ügyben született ítéletek: Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index.hu Zrt. v. Hungary, Judgment of 6 February 2016, no. 22947/13; Pihl v. Sweden, Judgment of 9 March 2017, no. 4742/14; Tamiz v. the United Kingdom, Admissibility decision of 19 September 2017, no. 3877/14; Høiness v. Norway, Judgment of 19 March 2019, no. 43624/14.

ve támogatja a kommentelés lehetővé tételének tárhelyszolgáltatásként való azonosítását. Ezekben a döntésekben<sup>5</sup> a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogsértő tartalmakhoz való hozzáférést biztosító szolgáltatások nyújtói (keresőmotorok, webáruházak, internethozzáférés-szolgáltatók) csak akkor felelnek az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv 14. cikke alapján,<sup>6</sup> ha tudomást szereztek a jogsértő tartalomról, és ezt követően nem tettek lépéseket annak eltávolításáért. Ennek analógiájára tehát akár a kommentelést lehetővé tevő tartalomszolgáltató is lehetne tárhelyszolgáltató. Igaz, az említett esetekben sokkal távolabbi a kapcsolat a szolgáltató és a jogsértő által közzétett tartalmak között, és a keresőmotorok, webáruházak, internethozzáférés-szolgáltatók inkább hasonlítanak az infrastruktúrát biztosító, a tartalommal szemben passzív tárhelyszolgáltatókhoz, mint a kommenteket tartalmazó weboldalak gazdái.

### 3. INDÍTVÁNY

A Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete (MTE) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban megállapított tényállás szerint az MTE mint az internetes tartalomszolgáltatók önszabályozó szervezete állásfoglalást tett közzé honlapján egy ingatlanközvetítő honlap hirdetési gyakorlatára vonatkozóan. Az MTE a hozzá érkezett panaszokat megvizsgálta, és a honlap szerződési gyakorlatát etikátlannak és tisztességtelennek minősítette, anélkül, hogy bíróság megállapította volna, hogy az jogellenes magatartást tanúsít. Az MTE az állásfoglalás közzététele mellett az internetes oldalon biztosította, hogy ahhoz bárki hozzászólhasson, ún. kommentek formájában véleményt nyilváníthasson. A kommentek között több is tartalmazott az érintett vállalkozásokat esetlegesen sértő véleményt, megjegyzést.

Az ingatlanközvetítő honlap tartalomszolgáltatója ezt követően pert indított az MTE-vel (valamint a közleményt átvevő *Zöld Újság* és az *Index.hu* kiadójával) szemben. Véleménye szerint a honlapon közzétett közlemény és annak továbbközlései, valamint az egyes kommentekben megjelent állítások nem valósak, sértő tartalmúak, és a jóhírnév védelméhez fűződő személyiségi jogait sértik.<sup>7</sup> Az első fokon

<sup>5</sup> 324/09. sz. L'Oréal and Others kontra eBay International AG and Others ügyben 2011. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2011. I-6011.]; 70/10. sz. Scarlet Extended SA kontra Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM) ügyben 2011. november 24-én hozott ítélet [EBHT 2011. I-11959.]; 360/10. sz. Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM) kontra Netlog NV ügyben 2012. február 16-án hozott ítélet (elektronikus EBHT-ban közzétéve).

<sup>6</sup> Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól. Az irányelv 14. cikke tartalmilag megegyezik az Ekertv. 10. §-ával.

<sup>7</sup> A három, jogsértőnek minősített komment a következő volt: „két szemét ingatlanos oldal”; „Ez nem az a Benkő Sándoros, sunyi, szemét, leházó cég már megint? Két éve én is belefutottam ebbe, azóta is küldözgetik az emailokat a tartozásaimról, meg hogy így meg úgy... Már százezer felett járok. Nem

eljáró Fővárosi Bíróság 19.P.21.022/2010/7. számú ítéletében a felperes hirdetési gyakorlatát bíráló közlemény jogsértő voltát nem állapította meg, a cikkhez kapcsolódó kommentekkel összefüggésben ugyanakkor kimondta, hogy azok az olvasói levelekkel azonos megítélés alá esnek, szerkesztett tartalomnak minősülnek, így az MTE felel az ott megjelent, a felperes jóhírnevét sértő tartalmakért. A bíróság a felperes jóhírnév védelméhez fűződő személyiségi jogainak sérelme miatt a honlapot üzemeltető MTE-t a perköltségek megfizetésére kötelezte.

A Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.129/2011/4. számú ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta, megállapítva, hogy amíg a honlapon közzétett állásfoglalás nem volt jogsértő, addig a kommentekben megjelent tartalmak miatt az MTE megsértette a felperes jóhírnévhez fűződő személyiségi jogát. Az ítéltábla indokolásában azonban eltérő megállapításra jutott a kommentek megítélését illetően, és rögzítette, hogy azok nem minősülnek olvasói levélnek. Míg ugyanis komment formájában, szerkesztői szűrés nélkül, bárki kifejezheti véleményét egy adott témáról, addig az olvasói levelek közlésére csak szerkesztést követően kerül sor. Ettől függetlenül a honlap tartalomszolgáltatója ugyanúgy felelősséggel tartozik a hozzászólásokban megvalósuló jogsértésekért.

Mindemellett azt is megállapította a másodfokú bíróság, hogy a kommentek magánjellegű megnyilvánulásoknak minősülnek, így nem tartoznak sem az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások közé, sem az Ekertv. tárgyi hatálya alá. Azzal, hogy az MTE a honlapján lehetőséget biztosított a súlyosan sértő, lealacsonyító hozzászólások megjelenésére, híreszteléssel valósította meg a jóhírnév megsértését. A bíróság álláspontja szerint az a tény, hogy a honlap tulajdonosa haladéktalanul törölte a jogsértő tartalmakat, a jogsértés objektív megállapíthatósága körében nem értékelhető, mindössze a kártérítési igény, illetve a felróhatóság alóli kimentés körében vehető figyelembe.

A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a jogerős ítélet támadott rendelkezéseit a Pfv. IV.20.217/2012/5. számú ítéletében hatályukban fenntartotta. Indokolásában kifejtette: azzal, hogy az MTE a honlapján blogbejegyzések megtételére biztosított lehetőséget, az ily módon megjelent tartalom esetében nem vonatkoztatható rá az Ekertv. 2. § 1) pont lc) alpontjában meghatározott tárhelyszolgáltató korlátozott felelőssége. Erre tekintettel a honlap tulajdonosa nem mentesülhet a jogsértő közlések miatt objektív jogkövetkezményként érvényesített jogsértés megállapítása alól, ugyanis – utalt a Kúria a Legfelsőbb Bíróság egy korábbi döntésére – aki az internetes oldalán különböző hozzászólások elhelyezésére biztosít lehetőséget, annak számolnia kell azzal, hogy azok között jogsértő is előfordulhat. A Kúria leszögezte ítéletében, hogy a személyhez fűződő jogok megsértése objektív ténykérdés. Akit személyhez fűződő jogában megsértének, az a régi Ptk. 84. § (1) bekezdése alapján, alanyi jogon kérheti a jogsértés megállapítását.

fizettem, és nem is fogok. Ennyi.”; „Azért az ilyenek szarjanak sünt, és költség az összes bevételüket anyjuk sírjára, amíg meg nem dögölnek.”

Az MTE ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az AB-hoz, amelyben a Kúria – illetve ezzel egyidejűleg az első- és a másodfokú bíróság – ítéletének megsemmisítését kérte. Az indítványozó álláspontja szerint az ítéletekben elfogadott bírói jogértelmezés sérti az Alaptörvény IX. cikk (1)–(2) bekezdéseiben foglaltakat, és jogsérelmet okoz, hogy a támadott bírósági döntések értelmében az indítványozó tevékenysége jogsértőnek minősül, ha az internetes oldalán ellenőrizetlen hozzászólások elhelyezésére biztosít lehetőséget, mivel számolnia kell azzal, hogy azok között jogsértő közlés is lehet.

Az indítványozó véleménye szerint az Alaptörvénnyel konform értelmezés az lett volna, ha a bíróság megállapítja, hogy nem sértette meg a felperes személyhez fűződő jogait, jogsértésre pedig csak akkor kerülhetett volna sor, ha a közlés tartalmát az indítványozó előzetes moderáció keretében jóváhagyja, vagy ha az értesítést követően a jogsértő tartalmat nem távolítja el haladéktalanul.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB a Kúria ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A szóban forgó esetben a megsértett alapjog nem általában a véleménynyilvánítás szabadsága, hanem a sajtószabadság [Alaptörvény IX. cikk (1)–(2) bekezdés].**

Az AB a véleménynyilvánítási és a sajtószabadság viszonyát illetően határozatában utalt a korábbi döntéseire, amelyekben a sajtószabadságot a szólásszabadság intézményeként azonosította. Ennek védelme kettős megalapozottságú, ugyanis a sajtószabadság egyrészt az egyéni vélemények, közlések szabad kinyilvánítását szolgálja (szubjektív alanyi jog), másrészt ezzel párhuzamosan a demokratikus nyilvánosság megteremtését és fenntartását hivatott elősegíteni (állami objektív intézményvédelmi kötelezettség) (Indokolás [24]).

Jóllehet az Alaptörvény a véleményeket az értéküktől vagy igazságtartalmuktól függetlenül védelemben részesíti, ez nem jelenti azt, hogy azok ne eshetnének korlátozás alá a tartalmuk miatt. A véleménynyilvánítás szabadsága az AB korábbi gyakorlata alapján kitüntetett helyet foglal el az alapjogok katalógusában, így a vele szemben mérlegelendő jogokat minden esetben megszorítóan kell értelmezni (Indokolás [49]). Az AB határozatában kifejtette, hogy amíg az előbbi az elvileg mindenki számára hozzáférhető kommunikáció – a közlés és annak tartalma – szabadságát védi, addig az utóbbi a véleményszabadság egy különös „tényál-

lásaként” értékelendő, amely a vélemények terjesztésének szabadságát foglalja magában. A sajtószabadság körében tehát nem az adott vélemény tartalma részeseül védelemben, hanem annak a közönséghez való eljuttatása, a terjesztés szabadsága – vagyis a vélemény közlésének folyamata és eszköze – kap oltalmat. Az AB értelmezésében a sajtó tulajdonképpen nem más, mint a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alatt álló közléseknek a nyilvánossághoz való továbbítására, terjesztésére szolgáló eszköz (Indokolás [53]–[55]).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az internet nem jogmentes terület, az ott folyó kommunikáció jogi szabályozás tárgya lehet, és az Alaptörvényben rögzített jogok és kötelezettségek érvényesülése a véleményközlés e formájában is megkövetelt (Alaptörvény VI. és IX. cikk).**

A véleménynyilvánítási szabadság kapcsán az AB rögzítette, hogy gyakorlásának tere és eszköze napjainkban egyre inkább az internet felé mozdul el. Az interneten keresztüli kommunikációra az általános jogi szabályozás vonatkozik (Indokolás [50]).

A honlapon komment formájában megjelenő állításokat a Kúria által helybenhagyott jogerős bírósági ítélet magánjellegű megnyilvánulásoknak tekintette, ebből pedig arra a következtetésre jutott, hogy éppen ezért azok nem tartozhatnak az Ekertv. tárgyi hatálya alá (Indokolás [40]) – az AB nem értett ezzel egyet. A magánjellegű megnyilvánulásokat ugyanis (amelyek egyébként az Alaptörvény VI. cikkében foglalt magánélet védelme körébe tartoznak) alapvetően az különbözteti meg a véleménynyilvánítás szabadsága által is védett kommunikációtól, hogy az utóbbit a nyilvánosságnak – vagyis „mindenkinek” – szánják, függetlenül attól, hogy az akár csak egyetlen személy magánvéleményét foglalja magában (Indokolás [42]).

A moderáció kérdése kapcsán a vizsgált esetben nem volt vitás, hogy a honlap üzemeltetője nem moderálta a hozzászólásokat, ezért a jogsértő kommentekért elsődlegesen azok szerzője volt felelős. A legtöbb esetben azonban – amiként a szóban forgó hozzászólásokéban is ez volt a helyzet – a jogsértő személy beazonosítása nem lehetséges, ami azt eredményezi, hogy a hozzászólásokért a honlap üzemeltetője felel (Indokolás [43]).

A testület megvizsgálta azt is, hogy alapvető jog arányos korlátozását jelenti-e a honlap üzemeltetője által a nem moderált, jogsértő tartalmú komment miatt viselt felelősség (itt sem differenciált azonban az anonim és az azonosítható szerzőjű kommentek között). Az AB rögzítette, hogy mivel a jogsértő közleményért való felelősség kizárólag a jogsértő közlés tényén alapszik, és nem függ a moderálás meglététől, a jogsértés megtörténtét követően a moderált és a nem moderált, nyilvánosságra kerülő komment helyzete azonos. Ebből következően jutott a tes-



tület arra a megállapításra, hogy az alapjog-korlátozás arányosságának vizsgálatakor sem szükséges különbséget tenni a moderált és a nem moderált honlapok között (Indokolás [64]–[65]).

#### **4.3. ELVI TÉTEL 3.**

**Az ún. web 2.0-ás oldalak kívül esnek az ügyben vizsgált szolgáltatások körén, hiszen a konkrét esetben tipikusan magánjellegű megnyilvánulások közzétételére került sor, jellemzően meghatározott érintetti körnek címezve az egyes közléseket (Alaptörvény VI. és IX. cikk).**

Az egyes szolgáltatótípusok közti fenti különbségtétel mellett az AB az egyes honlapok közti eltérésekre is rávilágított, kiemelve a web 2.0-ás oldalak (például közösségi portálok, blogok) sajátosságait. Az AB megállapítása szerint ezen oldalak jellegzetessége, hogy nincs szerkesztőjük és nem lépnek fel a tájékoztatás igényével, céljuk csupán felületeket biztosítani a nyilvános diskurzushoz. A testület szerint ezen oldalak a közlő (üzemeltető) által meghatározott felhasználók számára biztosítanak hozzáférést a tartalmakhoz, ezért – hivatkozva a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatban foglalt indokolásra – nem is esnek egy megítélés alá a tömegek tájékoztatását, szórakoztatását szolgáló online sajtótermékekkel, hírportálokkal (Indokolás [61]).

#### **4.4. ELVI TÉTEL 4.**

**A sajtószabadság korlátozását jelenti, ha a moderálás nélkül közzétett, egyébként jogsértő hozzászólásért a honlap üzemeltetője felelősségre vonható (Alaptörvény IX. cikk).**

Az AB szerint az internetes oldal fenntartójának a jogsértő tartalmakért való felelőssége a sajtószabadság korlátozásának minősül, ha e lehetőség fennállása képes jogilag korlátozni a szabadságát (cselekvését). E korlátozás hatása az AB szerint többféle lehet, így például növelheti az oldal fenntartási költségeit, vagy egyenesen ellehetetlenítheti, illetve olyan magatartásra készítheti az oldal üzemeltetőjét, amelyet e felelősség hiányában az nem választana, például az egyes kommentek törlésére (Indokolás [59]).

#### **4.5. ELVI TÉTEL 5.**

**Az arányosság megítélése a jogsértés miatt megállapított kártérítés összegétől függ (Alaptörvény IX. cikk).**

Az AB azon megállapítása mellett, amely szerint az alapjog-korlátozás arányossága tekintetében sem indokolt különbséget tenni a moderált és a nem moderált kommentek között – vagyis a moderálást nem vállaló üzemeltetővel szemben a jogsértés megállapítása nem minősül aránytalannak –, leszögezte, hogy az arányosság megítélése a jogsértés miatt megállapított kártérítés összegétől függ, és egyéb körülmények nem teremtenek speciális helyzetet. Fontos megjegyezni, hogy a kártérítés összegének arányosságát az AB egyedileg, a konkrét esetet vizsgálva tudja csak megállapítani (Indokolás [66]–[67]).

#### **4.6. ELVI TÉTEL 6.**

**A honlap üzemeltetőjének felelőssége kizárólag a jogsértés tényén alapul, és ezen túlmenően a hozzászólások moderálása vagy annak hiánya nem döntő szempont, a jogsértés bekövetkezését követően minden honlap, illetve üzemeltető jogi helyzete azonos (Alaptörvény IX. cikk).**

Az adott ügyben a felek között a jogsértés ténye nem volt vitatott, azt a honlap üzemeltetője sem vonta kétségbe – így e tekintetben az AB sem folytatott le érdemi vizsgálatot –, mindössze azt kifogásolta, az Ekertv.-re alapozva érvelését, hogy őt bármilyen „nem saját” tartalomért felelősség terheli, függetlenül attól, hogy a bejegyzést értesítésre haladéktalanul eltávolította (Indokolás [56]). A határozat szerint a honlap üzemeltetőjének felelőssége kizárólag a jogsértés tényén alapul, egyéb körülmény nem lehet döntő szempont, a jogsértés bekövetkezése esetén nem tehető különbség a különböző internetes oldalak, illetve az üzemeltető jogi felelőssége között (Indokolás [64]).

## **5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **5.1. A SAJTÓSZABADSÁG ÉS A VÉLEMÉNYSZABADSÁG ELHATÁROLÁSA**

Az európai alkotmányok és nyomukban az egyes jogrendszerek igyekeznek tartalmi és kodifikációs szempontból is elválasztani egymástól a szólás- és a sajtószabadság jogát. A médiára valamennyi európai államban önálló törvényi szabályozás vonatkozik, az EU is alkotott önálló szabályozást az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozóan.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 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 (kodifikált változat).

A szólás- és sajtószabadság megkülönböztetése messze nem csupán elvi kérdés. Ha a két jogot eltérőnek tekintjük, akkor hozzájuk eltérő részjogok és kötelezettségek kapcsolódhatnak. A médiában dolgozót természetesen megilleti a szólásszabadság joga, de azt csak a médiára vonatkozó speciális szabályozás keretei között gyakorolhatja. A média demokratikus feladataira tekintettel azonban többletvédelem is jár neki. Ilyen jogosultság lehet például az információforrások védelme, a szerkesztőségek részbeni mentessége a házkutatások alól, a különleges belépési és hozzáférési jogosultságok (például egyébként zártkörű vagy korlátozott nyilvánosságú események helyszínére), az újságírókat a média tulajdonosaival és hirdetőivel szemben megillető védelem vagy a média bizonyos adózási kedvezményei.

Ehhez képest a vizsgált AB határozat többségi indokolása a sajtószabadságot gyakorlatilag a szólásszabadságot kiegészítő, „technikai jellegű” jogosultságnak láttatja (Indokolás [44], [54]–[55]). A Paczolay Péter-féle párhuzamos indokolás rögzíti is, hogy az ügyet nem a sajtószabadság, hanem a szólásszabadság kérdésének kellett volna tekinteni, hiszen az ügyben szereplő weboldal nem is volt sajtótermék (Indokolás [72]–[73]). A párhuzamos indokolás rögzíti továbbá, hogy „[a]z a kérdés, hogy egy ügyben az AB a sajtószabadság vagy a szólásszabadság általános joga alapján tárja-e föl az alapjogi összefüggéseket, nagy jelentőséggel bír, hiszen a két jogból bizonyos esetekben eltérő alkotmányossági mércék adódnak” (Indokolás [73]).

## 5.2. AZ INTERNETES KOMMUNIKÁCIÓ SZABÁLYOZÁSA

A többségi indokolás értékeli a „magánjellegű megnyilvánulások” mibenlétét és a véleménynyilvánítás szabadságához való viszonyát is (Indokolás [42]): a szöveg szerint azok (magánlevél, telefonbeszélgetés, e-mail, magánbeszélgetés, napló) „nem tartoznak a véleménynyilvánítás szabadsága védett körébe”. Ezt az állítást nem támasztják alá a korábbi alkotmánybírói határozatok. Ugyan a nyilvánosság meglétének lehet jelentősége a szóláskorlátozásban, azt eddig a testület nem fejtette ki, hogy fordítva is működhet a logika, és a nyilvánosság hiánya az alkotmányos védelem hiányához vezethet. A vizsgált határozat indokolásának másik szövegrészében pedig ezzel éppen ellenkezőleg nyilatkozik a testület.

A magunk részéről a határozatból kiolvasható két ellentétes megközelítés közül az utóbbival értünk egyet, mert indokolatlannak tűnik egészében kivenni a véleményszabadság hatóköréből a nem nyilvános megszólalásokat, amelynek elvi indokát sem igen találni, még akkor sem, ha a viták, jogi eljárások értelemszerűen jellemzően a nyilvánossá tett tartalmakkal kapcsolatban szoktak indulni, és ha a nyilvánosságnak szánt megszólalásoknak bizonyos esetekben indokolt lehet akár többletvédelmet is biztosítani. A határozat ezzel ellentétes állítása tehát a [42] bekezdésben

– miközben a nyilvános és a magánközlés elhatárolása tekintetében fontos elvi kérdéseket vet fel<sup>9</sup> – megkérdőjelezhető.

Ami a moderálás felelősség megállapításának a kérdésben betöltött szerepét illeti, ez a határozat érvelésének újabb kritizálható pontja, ugyanis nem kísérli meg elvi alapon tisztázni a kommentek kérdését és azon belül elsősorban azt, hogy az AB a hatályos jogi szabályozás mellett minek tekinti a kommenteket. A testület a bírói jogértelmezés körébe tartozónak ítélte, tehát nem tartja alkotmányossági kérdésnek annak megítélését, hogy a honlap tartalomszolgáltatója valóban híresztel-e, amikor lehetőséget biztosít a kommentelésre. Tisztázatlan például az is, hogy milyen jelentőséget tulajdonít a testület a moderálásnak. Az indoklás azon megállapítása azonban, miszerint a jogi felelősség nem függ a moderálástól vagy annak hiányától, mert az a jogsértés tényén alapul ([65]), eltántoríthatja a moderálástól a szolgáltatókat, hiszen végeredményben jóhiszeműen eljárva is felelősségre vonhatók maradnak a jogsértések miatt, vagy éppen arra sarkallja őket, hogy minden olyan kommentet kiszűrjenek, amelyek a legcsekélyebb mértékben is „gyanúsak”.

Az indítvány szerint a moderálás hiánya csökkenti a jogsértő közleményekért való tartalomszolgáltatói felelősséget, mert moderálás nélkül a tartalomszolgáltató nem lehetett tudatában a jogsértés megtörténtének, illetve nem hozott tudatos döntést a komment közzétételéről (Indoklás [43]). A határozat érvelésével egyet is lehet érteni, de nem ad választ arra a kérdésre, hogy a moderálás ténye önmagában vezethet-e a jogi felelősség tekintetében szükséges differenciáláshoz.

Azt gondoljuk, hogy az előzetes moderálás léte vagy nem léte dönti el, hogy egy komment a médiaszabályozás hatálya alá tartozik-e.<sup>10</sup> Ha ugyanis van előzetes moderálás, azaz tudatos döntés születik a megjelentetésről vagy meg nem jelentetésről, akkor a döntéshozó (a médiatartalom-szolgáltató) szerkesztői döntést hoz, és amennyiben a közzététel (a komment jóváhagyása) mellett dönt, azt a szerkesztett tartalom részévé teszi. Ezzel pedig a médiatartalom-szolgáltatásban (pontosabban az internetes sajtótermékben<sup>11</sup>) megjelenő komment médiatartalom-má válik, a sajtótermék részévé, és így kiterjed rá a médiaszabályozás hatálya. (Ez azonban csak azokra a kommentekre igaz, amelyek internetes sajtótermék cikkeihez kapcsolódnak. Továbbá ez a következtetés nem érinti a személyiségvédelmi szabályok alkalmazásának kérdését.) Ennyiben jogosnak tűnik az indítványozó felvetése a nem moderált kommentek kedvezőbb kezelésével kapcsolatban – igaz, ezt a Ptk. alkalmazása vonatkozásában is szeretne volna elismertetni a testülettel.

Az AB döntése a szerkesztés és a szerkesztői felelősség kérdésével is foglalkozik, de más összefüggésben, és kritikára okot adó tartalommal: a [61] bekezdés ugyan-

<sup>9</sup> A szólásszabadság (az Első Alkotmánykiegészítés) hatályáról lásd Robert Post: „Részvételi demokrácia és szólásszabadság” [ford. NAGY Szabolcs – REMÉNYI Édua] *In Medias Res* 2014/1. 79–88.

<sup>10</sup> A moderálásnak persze több módja ismert. A médiaszabályozás hatálya kapcsán azon módozatokra gondolunk, amikor a honlap tartalomszolgáltatója tudatosan, a komment szövegének ismeretében hoz döntést a közzétételről vagy annak elutasításáról.

<sup>11</sup> Smtv. 1. § 6. pont.

is azt állítja, hogy a web 2.0-ás szolgáltatásoknak (a közösségi oldalaknak, blogoknak) „nincs szerkesztőjük, és ezért nem is lépnek fel tájékoztatási vagy hasonló igénnyel”. Ez megítélésünk szerint alapvető tévedés. Egyfelől az egyszemélyes blogoknál a blogger egyszerre szerzője és szerkesztője a saját blogjának, másfelől a többszerzős blogoknak is van szerkesztőjük, mert valakinek mindig döntést kell hoznia arról, hogy milyen tartalom kerül fel az oldalra. Továbbá a blogger – ellentétben az AB állításával – tájékoztatni (és vitatkozni, állást foglalni stb.) akar (vagy „más hasonló igénnyel” lép fel). A blogger azért nem a „média” része, és azért nem tartozik a médiaszabályozás hatálya alá, mert nem elsődlegesen gazdasági szolgáltatást nyújt,<sup>12</sup> hanem magánemberként kíván részt venni a nyilvánosságban, nem pedig intézményi úton, a professzionális média részeként – ebből következően a blogbejegyzésekhez kapcsolódó kommentek sem tartoznak a médiaszabályozás hatálya alá.

### **5.3. A TARTALOMSZOLGÁLTATÁSOK KÖZÖTTI DIFFERENCIÁLÁS SZÜKSÉGESSÉGE**

A határozat szót ejt a kommentek különféle típusai közötti differenciálás szükségességéről. A [61] bekezdés a „szerkesztett tartalomszolgáltatás” és a „web 2.0, vagyis a közösségi oldalak és a tisztán véleményoldalak között (például Facebook, blogszféra stb.)” tesz különbséget. Az indokolás rögzíti, hogy ez utóbbiakról a határozat nem szól, azaz a benne foglaltak csak a szerkesztett tartalomszolgáltatásokra terjednek ki. (Feltűnő ugyanakkor, hogy a konkrét ügyben a kifogásolt közlések az MTE honlapján található blogban jelentek meg, ezt a körülményt mégsem vizsgálta alaposabban az AB többségi indokolása.)

A szükséges elhatárolás megítélésünk szerint nem megfelelő módon történt. A fentiekben már kifejtettük, hogy egy online tartalom milyen szempontok szerint sorolódhat be a médiaszabályozás hatálya alá tartozó szolgáltatások körébe, illetve hogy az e szolgáltatásokban megjelenő kommentek milyen módon válhatnak médiatartalomká, és így a médiaszabályozás hatálya alá tartozóvá. A közösségi oldalak és magánblogok kommentjei ezek alapján a médiaszabályozás által érintetlenül maradnak. Ám ez nem vonatkozik a polgári jogi és a büntetőjogi személyiségvédelmi szabályok alkalmazására, amelyek általánosan érvényesülnek, és hatályuk nem korlátozódik az online szolgáltatások egyes típusaira. A vizsgált kérdésben az AB számára tehát nem lehetett volna fontos, hogy az ügyben szereplő honlap milyen jellegű, legfeljebb csak az, hogy történik-e moderálás vagy sem.

Itt kell megjegyezni: feltűnő, hogy az AB milyen kevéssé vette figyelembe az elemzett határozat időpontjáig megszületett egyetlen EJEB döntés érvrendszerét

<sup>12</sup> Smtv. 1. § 6. pont.

(a párhuzamos indokolás utal is erre).<sup>13</sup> Függetlenül attól, hogy az a döntés mennyire vitatott, több fontos szempontot is felsorol, amely lényeges lehet annak megállapításában, hogy mennyire válik egy komment az online sajtótermék vagy más honlap részévé (például a kommentek mögötti kiadói érdekeltség, kattintásszám- és bevételnövekedés, a jogsértés előreláthatósága stb.; ezek önmagukban is vitatható jelentőségű szempontok, de a megfontolásukra mindenképpen szükség van).

#### **5.4. A KOMMENT TARTALMÁÉRT VISELT FELELŐSSÉG MINT A SAJTÓSZABADSÁG KORLÁTOZÁSA**

Fontos megállapítás a többségi indokolásban, hogy a jogsértő kommentekért való tartalomszolgáltatói felelősség a sajtószabadság korlátozását jelenti (Indokolás [59]). Ebből az következik, amit a Paczolay-féle párhuzamos indokolás ki is bont, hogy a védendő szólás- vagy sajtószabadság és a szintén védendő személyiségvédelem között alkotmányos egyensúlyt kell találni (Indokolás [75]). E látszólagos evidencia rögzítése mégis fontos, mert ebből az is következik, hogy sem az egyik, sem a másik szempont nem eleve magasabb rendű, azaz sem a „komment-pártiaknak”, sem a személyiségi jogokért aggódóknak nincsen igazuk akkor, amikor az általuk magasabb rendűnek vélt érdek (jog) kizárólagos érvényesülése mellett szállnak síkra e problémakör vonatkozásában.

Más kérdés, hogy a Paczolay-féle megoldási javaslatok, nevezetesen a (beazonosítható személytől származó) kommentek eltérő megítélése nem azonosítható szerző esetén szigorúbb tartalomszolgáltatói felelősség, valamint az objektív és a szubjektív polgári jogi jogkövetkezmények alkalmazási feltételei közötti különbségtétel, a komment erre irányuló kérés esetén történő eltávolításakor az utóbbiak – sérelemdíj, kártérítés – alkalmazásának kizárása (Indokolás [76]–[77]) tételes jogi megalapozás nélkül, a hatályos jogi környezetben aligha tudnának következetes módon megjelenni a bírósági gyakorlatban. Ennek oka nem az, hogy a polgári anyagi és eljárásjog rendszere tiltaná a meglévő szabályok rugalmas és alkotmányos értelmezését (például azt, hogy a jogsértő komment tartalomszolgáltatói levételének elmulasztására szorítsuk a felróhatóság mint felelősségi kritérium megvalósulását), hanem inkább a bíróságok hagyományos vonakodása az ilyesfajta értelmezés elvégzésétől és következetes, egységes alkalmazásától.

<sup>13</sup> Delfi AS v. Estonia (2. lj.). Kritikáját lásd NÁDORI Péter: „Delfi AS v. Észtország: strasbourgi döntés a névtelen kommentekért viselt szolgáltatói felelősségről” *Infokommunikáció és Jog* 2013/3. 131–140. A Delfi-ügyben időközben a Nagykamara is elutasította a kérelmet, azaz a véleményszabadság megsértésének megállapítását. Lásd Delfi v. Estonia [GC], Judgment of 16 June 2015, no. 54569/09.

## 5.5. A KORLÁTOZÁS ARÁNYOSSÁGÁNAK KÉRDÉSE

A szóláskorlátozás arányosságával kapcsolatban kifejtett gondolatmenet szerint (Indokolás [65]) a moderált kommentekért való felelősséget az AB arányosnak véli (tekintettel a moderálásra mint szerkesztői döntésre), de nem tartja indokoltnak a nem moderált kommentek enyhébb kezelését (az indítványozó ez irányú felvetését). Megítélésünk szerint az előzetesen moderált kommentek nem *ab ovo* szigorúban megítélhető tartalmak; ellenben a szerkesztői beavatkozás azzal a következménnyel járhat, hogy a komment a médiaszabályozás hatálya alá kerül (ha az érintett honlap odatartozik), ami egyébként a személyiségi jogok védelme szempontjából indifferens, hiszen a médiaszabályozás nem védi közvetlenül a személyiségi jogokat, továbbá hogy a komment közzététele megfelelhet a híresztelés polgári jogból ismert magatartásának. A másik lehetséges értelmezés, ahol jelentősége lehet az előzetes moderálásnak, az, hogy amennyiben a kommentelés lehetőségét tárhelyszolgáltatásnak tekintjük, akkor moderálás hiányában a jogsértő tartalomról való tudomásszerzés csak az erre való figyelemfelhívással következik be, és ennek a felelősség megállapítása szempontjából jelentősége van (ugyanakkor az AB nem tekintette tárhelyszolgáltatásnak a vizsgált tevékenységet).

Az arányosság az alkalmazott szankciók, jogkövetkezmények tekintetében is vizsgálendő. Az AB e vonatkozásban a kártérítést sem tartja alkotmányosan kizártnak (Indokolás [66]). Paczolay alkotmánybíró véleménye szerint a felróhatóságon alapuló jogkövetkezmények alkalmazását kellene az arányosság szempontjából szűkíteni, és a kifogásolt komment kérésre történő eltávolításakor azok alkalmazását kizárni (az előbbieket szerint ez akkor képzelhető el, ha a szolgáltatást tárhelyszolgáltatásnak minősítjük, és/vagy a Ptk. felelősségi rendszerét ennek megfelelően értelmezzük). Stumpf alkotmánybíró is felveti az értesítési-eltávolítási eljárás szükségességét (Indokolás [83]), részben a pécsi ítéltáblai döntés érvelésére alapozva, de ezúttal is rögzíteni kell, hogy a levétel mint a felelősséget kizáró körülmény megítélésünk szerint a polgári jog rendszerén belül nem értelmezhető; azaz ha a kommentelés lehetőségének biztosítását „híresztelésnek” tekintjük, akkor nincs törvényi alapja a felelősség csökkentésének, illetve kizárásának.

## 5.6. A VÉLEMÉNY JOGSÉRTŐ JELLEGÉNEK SZEREPE

Az AB döntésének indokolása is megjegyzi, hogy az ügyben nem volt vitatott a komment jogsértő jellege (Indokolás [56]). Fontos hozzátenni, hogy a kommentelés mint a véleménynyilvánítás sajátos műfaja akkor sem lehetetlenül el, ha a tartalomszolgáltató felelőssé tehető a más által irt kommentért, mert közéleti vitákban, közéleti szereplők vonatkozásában a komment tartalmának jogsértő jellege csak igen szűk körben állapítható meg. A közviták szabadságának alkotmányos elvét és szabályait az AB számos döntésében is megerősítette, illetve rögzítette, és e gya-



korlat alapján a jóhírnévhez és a becsülethez fűződő jog közéleti kérdésekről formált véleményekkel szemben az általános esethez képest csak jelentősen szűkebb körben védhető.<sup>14</sup> Ennek minden esetben az adott ügy kiindulópontjának kell lennie, és a jogsértő jellegről való döntés megelőzi a felelős személyéről való döntést.<sup>15</sup>

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

### 6.1. A MAGYAR BÍRÓSÁGOK DÖNTÉSÉT KÖVETŐ EJEB-ÍTÉLET

Az AB határozat alapjául szolgáló ügy az EJEB elé is eljutott. A Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete és Index.hu Zrt. kontra Magyarország ügyben<sup>16</sup> a kérelmezők javára ítélt az EJEB Negyedik Szekciója. A strasbourgi bíróság a 10. cikkbe ütközőnek ítélte a magyar bíróságok döntését, elsősorban a kommenteknek a Delfi-ügy kommentjeihez képest kevésbé sértő jellege miatt.<sup>17</sup> Az MTE-döntés rögzíti, hogy az eredeti cikk, amelyhez a kommentet fűzték, közügyről szólt,<sup>18</sup> ennek pedig alapvető a jelentősége. A közérdekű ügyek megvitatásához elengedhetetlen a szólásszabadság fokozott védelme.<sup>19</sup> Az EJEB nemcsak az érintett cikkeket, hanem a hozzájuk fűzött kommenteket is a közügyek vitájában való részvétel miatt tekintette védendőnek, kiemelt fontosságot tulajdonítva nekik.<sup>20</sup> A kommentek célpontja jogi személy volt, amelynek működése, annak kritikája egyértelműen közügynek minősült. A jogi személyek személyiségi jogainak védelme egyébként is másként ítélendő meg, mint a természetes személyeké; a jogi személyek „erkölcsi” jogai kevésbé szigorú védelmet érdemelnek.<sup>21</sup> Az EJEB szükségesnek tartja e különbségtételt.<sup>22</sup>

A testület kártérítésre kötelezés nélkül is súlyosnak tekintette a tartalomszolgáltatókra háramló következményeket. Ugyan a magyar bíróságok a jogsértés bírósági megállapításán túl csak az alacsony összegű perköltség megfizetésére kötelezték őket, az EJEB szerint a döntés szélesebb következményeit is figyelembe kell venni, például az arra való ösztönzést, hogy a felelősségre vonás folyamatos veszélye miatt a jövőben zárják be a kommentelésre nyitva álló felületeiket, ne biztosít-

<sup>14</sup> Lásd pl. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat; 7/2014. (III. 7.) AB határozat; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat.

<sup>15</sup> Az indokolás kötetlenebb kifejtését lásd a határozat előadó bírójától: BRAGYOVA András: „Szólásszabadság és sajtószabadság az internetes kommentek példáján” in FEJES Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum cuique: ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2016) 473–490.

<sup>16</sup> Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete és Index.hu Zrt v. Hungary, Judgment of 6 February 2016, no. 22947/13.

<sup>17</sup> Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete és Index.hu Zrt v. Hungary (16. lj.) 76., 91. bek.

<sup>18</sup> Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete és Index.hu Zrt v. Hungary (16. lj.) 72. bek.

<sup>19</sup> Eric BARENDT: *Freedom of Speech* (Oxford: Oxford University Press 2005) 155–162.

<sup>20</sup> Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete és Index.hu Zrt v. Hungary (16. lj.) 72. bek.

<sup>21</sup> Lásd még: Uj v. Hungary, Judgment of 19 July 2011, no. 23954/10. 22. bek.

<sup>22</sup> Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete és Index.hu Zrt v. Hungary (16. lj.) 65. bek.

sák annak lehetőségét az olvasóik számára.<sup>23</sup> Magyarország tehát megsértette az EJEE 10. cikkében foglalt jogot.

Az AB határozat indokolása ugyan több tekintetben is ellentmondásos, de ezzel együtt is megjegyzendő, hogy a jogsértő kommentek miatti felelősség megítélésének kérdésében – ami a határozat által eldöntendő legfontosabb kérdés volt – az AB által alkalmazott megközelítés nem példa nélküli, összhangban volt a döntés idején irányadó magyar joggyakorlattal, és utóbb az EJEB sem tekintette azt – ti. a személyiségi jogok megsértése miatti általános polgári jogi felelősségi szabályok alkalmazását – az EJEE 10. cikkével összeférhetetlennek.

## 6.2. A MAGYAR JOGGYAKORLAT FEJLEMÉNYEI

A Facebook és a többi nagy közösségi médiaplatform korában a névtelen kommentek kérdése idejétmúlt problémának tűnhet, hiszen számos internetes orgánium is már azok rendszerét használja e célra, és a felhasználók általi kommunikáció általánosságban is nagymértékben áttevődött valamely közösségi oldalra, annak minden járulékos következményével együtt. Ennek (is) köszönhetően a nem anonim, Facebookon közzétett kommentekkel összefüggésben is kialakulóban van a hazai joggyakorlat. Ezen esetekben, bár ismert a kommentelő személye, a felperesek a kommentelést lehetővé tevő felhasználókat perelték (akiknek a bejegyzése alatt a sérelmes kommenteket közzétették).

A Kúria az anonim kommentekkel kapcsolatos gyakorlatát alkalmazta a BH 2016. 330. számú döntésében: „[a] Facebook-profil fenntartója is felelősséggel tartozik a profiloldalán megjelenő jogsértő tartalmú közlésekért.” Ezzel szemben a BDT 2017. 3675. számú ítéletben a Pécsi Ítéletábla az értesítési-eltávolítási eljárás követelményeit érvényesítette, de úgy, hogy látszólag a Ptk.-t alkalmazta, az Ekertv. említése nélkül: „[a] tartalomszolgáltató eleget tesz az adott helyzetben elvárható magatartás követelményének, ha az internetes portálján (Facebook-oldalán) megjelentetett tartalomhoz fűzött hozzászólást (kommentet) az érintett kifogása esetén haladéktalanul eltávolítja.” A döntés nem utal az Ekertv.-re, miközben a Ptk. nem ismeri az értesítési-eltávolítási eljárást, azaz a jogsértő jellegről való tudomásszerzést mint a felelősség megállapításának feltételét, illetve az eltávolítást mint a felelősség alóli mentesüléshez vezető lehetőséget.

A nem közösségimédia-specifikus ügyekben is kirajzolódik az a megközelítés, amely szerint a jogsértő kommentek értesítés utáni, a tartalomszolgáltató általi gyors eltávolítása esetén utóbbi felelőssége nem állapítható meg. A rendes bírósági gyakorlat ugyanis többnyire elsődlegesen az Ekertv. vonatkozó rendelkezéseire történő kifejezett hivatkozással a tárhelyszolgáltató mentesülésére vonatkozó

<sup>23</sup> Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete és Index.hu Zrt v. Hungary (16. lj.) 86. bek.

szabályokat veszi alapul az előtte fekvő ügyek elbírálása során,<sup>24</sup> néhol a kifogásolt tartalom gyűlöltre vagy erőszakra uszító jellegének hiányára való utalással kiegészítve.<sup>25</sup> Ugyanakkor arra is van példa az újabb bírói gyakorlatban, hogy a bíróság a kommenteknek az eredeti cikkhez való szoros, szinte elválaszthatatlan kapcsolata tekintettel nem technikai szolgáltatást nyújtó, a tartalommal szemben passzív tárhelyszolgáltatásként ítélte meg az internetes oldal üzemeltetőjének szerepét, így felelőssége elutasítását – az EJEB gyakorlatára hivatkozva – a kommentben szereplő tartalom szólásszabadság által védett jellege eredményezte.<sup>26</sup> Egyes esetekben az AB elemzett határozata is megjelenik a bíróságok érvelésében, ugyanakkor nem teljeskörűen, csupán csak egy-egy – a 4. pont alatt ismertetett – elvi tételt kiragadva.<sup>27</sup> Az AB elemzett határozatából fakadó következmények tehát csökkenő intenzitással érvényesülnek a gyakorlatban.

## 7. IRODALOM

BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: *Az online közvetítő szolgáltatók mint az információhoz való hozzáférés új kapuőrei* (Budapest: Pázmány 2018).

BRAGYOVA András: „Szólásszabadság és sajtószabadság az internetes kommentek példáján” in FEJES Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum cuique: ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2016) 473–490.

GRAD-GYENGE Anikó: „Commentare necesse est – néhány gondolat az Alkotmánybíróság »kommenthatározatáról«” *Glossa Iuridica* 2015/2. 122–142.

KLEIN Tamás: „A tárhelyszolgáltató »omnipotens« felelőssége mint alkotmányjogi problematika: a harmadik személy tartalmáért való szolgáltatói felelősség az interneten” in KOLTAY András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 3.* (Budapest: Wolters Kluwer 2016) 349–374.

KOLTAY András: „Az Alkotmánybíróság határozata az internetes kommentek polgári jogi megítéléséről” *Jogesetek Magyarázata* 2015/1. 9–21.

KOLTAY András: „Internetes kapuőrök mint szerkesztők – a kommentek kérdése” in Görög Márta – MENYHÁRD Attila – KOLTAY András (szerk.): *A személyiség és védelme: az Alaptörvény VI. cikkelyének érvényesülése a magyar jogrendszeren belül* (Budapest: ELTE ÁJK 2017).

<sup>24</sup> Lásd pl. a Fővárosi Ítéletábra 8.Pf.20.699/2014/3. sz., 2.Pf.21.677/2014/4. sz., 2.Pf.20.482/2015/9. sz. (Kúria Pfv.IV.20.051/2016/5. sz. ítéletével hatályában fenntartva), 2.Pf.20.631/2016/5. sz., 8.Pf.20.136/2017/4. (Kúria Pfv.IV.22.015/2017/7. sz. ítéletével hatályában fenntartva) és 32.Pf.21.211/2018/4. sz. ítéleteit.

<sup>25</sup> 8.Pf.20.136/2017/4. (Kúria Pfv.IV.22.015/2017/7. sz. ítéletével hatályában fenntartva.)

<sup>26</sup> Lásd a Kúria Pfv.IV.20.051/2016/5. sz. ítéletét, amelyben ugyan hatályában fenntartotta a Fővárosi Ítéletábra 2.Pf.20.482/2015/9. sz. ítéletét, azonban eltérő indokokra helyezkedve.

<sup>27</sup> Lásd pl. a Fővárosi Ítéletábra 2.Pf.20.631/2016/5. sz., 8.Pf.20.136/2017/4. (Kúria Pfv.IV.22.015/2017/7. sz. ítéletével hatályában fenntartva) és 32.Pf.21.211/2018/4. sz. ítéleteit.

NÁDORI Péter: „Kommentek a magyar interneten: a polgári jogi gyakorlat” *In Medias Res* 2012/2. 319–333.

NÁDORI Péter: „Delfi AS v. Észtország: strasbourgi döntés a névtelen kommentekért viselt szolgáltatói felelősségről” *Infokommunikáció és Jog* 2013/3. 131–140.

NÁDORI Péter: „Megoldás a komment-dilemmára? A brit defamációs törvény 5. paragrafusa” *In Medias Res* 2014/2. 305–356.

MENYHÁRD ATTILA\*

## 20/2014. (VII. 3.) AB HATÁROZAT

### – A SZÖVETKEZETI HITELINTÉZETEK INTEGRÁCIÓJA

**A hitelintézeti piac szabályozása során a tulajdon elvonásának, az egyesülési jognak és más, az Alaptörvényben biztosított jogosultságoknak a korlátozását is megfelelően alátámasztja az az igény, amely az állam gazdaságpolitikai céljainak a megvalósulásához fűződik, ha ez egyébként megfelelő közérdekekkel alá van támasztva. Ennek során a tulajdonjog védelme az értékgarancia biztosítására korlátozódik.**

#### 1. ELŐZMÉNYEK

2013. július 12-én került kihirdetésre a *Magyar Közlöny*ben a szövetségi hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény (Tv.), amely másnap hatályba is lépett, azzal, hogy a szövetségi hitelintézetek integrációjának a törvényben meghatározott egyes fázisaihoz kapcsolódó szabályozás hatálybalépése a törvény hatályba lépését követő időszakban, lépcsőzetesen került meghatározásra 2016. július 1-ig. A törvény egy hosszú, az 1990-es évek elejére visszanyúló folyamatba illeszkedett és a célja az volt, hogy a takarékszövetkezeteket állami kontroll alá vonja és fedezetet biztosítson a takarékszövetkezetek kötelezettségeinek a teljesítésére. A szövetségi hitelintézetek kötelezettségeinek a garanciális fedezetét a Takarékbank központi banki szerepével, az állami kontrollt pedig központi irányítási jogosítványok allokálásával oldotta meg a jogalkotó. A szabályozás az addig alulról szerveződő módon, önkéntesen – és nehézkesen – zajló takarékszövetkezeti integrációs folyamatot megfordította, és azt felülről vezérelt, kötelezően előírt és végrehajtott integrációba terelte. Így a folyamat jogszabállyal létrehozott integrációvá vált.

A jogszabállyal létrehozott integráció két központi szervre épült: a központi banki funkciókat ellátó Takarékbankra és a prudenciális szabályozással, intézményvédelemmel és szavatoló tőke szolgáltatással foglalkozó Integrációs Szervezetre. A törvény hatályba lépésekor működési engedéllyel rendelkező szövetségi hitel-

\* Egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; kutatóprofesszor, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Információs Társadalom Kutatóintézet; külső kutató, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

intézetek a törvény erejénél fogva az integráció tagjaivá váltak, és kötelesek voltak a Takarékbank részvényesévé válni. A kötelező tagság elve ezzel a szövetkezeti hitelintézeti működés alapjává vált. A szövetkezeti hitelintézetek, a Takarékbank Zrt. és a Magyar Fejlesztési Bank (MFB) a törvény hatálybalépésével az Integrációs Szervezet tagjává váltak. A kötelező tagság elve szerint a szövetkezeti hitelintézet működésének a feltétele lett, hogy csatlakozzon az Integrációs Szervezethez.

Ezt a jogalkotói lépést elsősorban az indokolta, hogy a takarékszövetkezetek, miközben rendkívül fontos szerepet játszanak a hitelnyújtásban és a betétgyűjtésben olyan régiókban, amelyekben az ehhez szükséges fiókhálózatot a bankok nem építik ki, a nehezebb ellenőrizhetőségük és a gazdálkodási stabilitásuk különbségeiből eredő heterogenitásuk, illetőleg hiányosságaik folytán kockázatot jelenthetnek a hitelintézeti rendszerre és a pénzforgalomra, végső soron a nemzeti valutára is. Az állam az egyébként valós szabályozási és ellenőrzési igényre adott integrációs megoldásával átstrukturálta a hitelintézeti piacot és magántulajdonban álló hitelintézeteket állított olyan kényszerpályára, amely betेरelte az addig önállóan működő hitelszövetkezeteket az Integrációs Szervezetbe és a tulajdonosaik addigi részesedéseit a Takarékbank által kibocsátott részvényekre konvertálta. Az állami ellenőrzést így a jogalkotó a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezetén (SZHISZ) keresztül valósítja meg.

## 2. INDÍTVÁNY

Az indítványozók az Országos Takarékszövetkezeti Szövetség, továbbá szövetkezeti tag magánszemélyek, szövetkezeti hitelintézetek és három bank, továbbá részvényeseik voltak, akik indítványozták a Tv. számos rendelkezésének a megsemmisítését az Alaptörvény több rendelkezésének a megsértése okán.

Az indítványozók álláspontja szerint a szabályozás jelentős hatással van a szövetkezeti hitelintézetek működésére, gazdálkodására, tulajdoni viszonyaira és tulajdonosi jogaik gyakorlására, mindezzel a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét okozva. Ennek elemeit az indítványozók a szabályozás következő következményeiben látták. A szabályozás megszünteti az önkéntes intézményvédelmi alapokat és azok vagyona az Integrációs Szervezetre száll. Az indítványozók a korábbi elsőbbségi részvények helyett kötelesek átvenni az új sorozatú elsőbbségi részvényeket, miközben a szabályozás nem szól az ezekhez az új részvényekhez fűződő jogokról. A takarékbanki részvényekre vonatkozó rendelkezési jog korlátozása nem egyeztethető össze a polgári jogi tulajdonjog tárgya feletti szabad rendelkezési joggal. A kisebbségben maradt részvényesek még a működési szabályok megalkotásakor sem szavazhatnak meggyőződésüknek, érdekeiknek megfelelően, autonóm módon.

Az indítványozók álláspontja szerint a Takarékbankban végrehajtott tőkeemelés kisajátításnak minősül; a Magyar Postának a tőkeemelés utáni részesedése a név-

értéken történő tőkeemelés miatt nem reális. Miközben a szabályozás szerint az állam a megszerzett takarékbanki részesedést később tovább értékesíti, bizonytalan az, hogy kinek a részére történne ez az értékesítés. A szövetkezeti hitelintézeti szektor állami ellenőrzés alá vonásával megszűnik az érintett gazdasági szereplők autonóm mozgástere, ezáltal pedig sérül a vállalkozás szabadsága és a tisztességes gazdasági verseny [Alaptörvény M) cikk, XII. cikk]. Sérti a vállalkozás szabadságát az is, hogy az SZHISZ-ben való tagság nélkül nem lehet szövetkezeti hitelintézetet alapítani és működtetni. Ezzel kapcsolatban azonban törvényi rendelkezést nem jelöltek meg.

A szabályozás egyúttal diszkriminatív (Alaptörvény XV. cikk), ami elsősorban annak a következménye, hogy a szabályozás olyan pénzügyi intézményeket is szövetkezeti hitelintézetnek minősít, amelyek nem szövetkezeti formában működnek, azok a takarékbanki részvényesek, akik nem tartoznak a szabályozás által meghatározott körbe, nem gyakorolhatják részvényesi jogaikat, a takarékbanki részvényesi jogok gyakorlásának korlátozása nem vonatkozik a Magyar Postára és az MFB-re, holott ők is részvényesek. Az indítványozók több további, hasonló természetű és hatású törvényi szabályt is diszkriminatívnak tekintettek. Az indítványozók az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének [a munka és foglalkozás szabad megválasztása] a sérelmét is állították azért, mert a szabályozás a Takarékbank igazgatóságának jogokat biztosít a szövetkezeti hitelintézetek vezető tisztségviselőinek megválasztását, illetve eltávolítását illetően, miközben megszünteti a Takarékbank vezető tisztségviselőinek munkaviszonyát, illetve a megbízási jogviszonyát.

Az indítványozók az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog sérelmét látták abban, hogy a Takarékbank utasításokat adhat a szövetkezeti hitelintézeteknek, és az utasítások be nem tartása különböző szankciókat vonhat maga után, azonban a szabályozás jogorvoslatot nem biztosít ebben a körben. Az ellentmondó és nem világos szabályozási tartalom miatt az indítványozók a jogbiztonság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] követelményének a sérelmére hivatkoztak, a Takarékbanknak a szövetkezeti hitelintézetekkel szemben biztosított utasítási joga pedig, az indítványozók álláspontja szerint, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot sérti (Alaptörvény XXIV. cikk). Az indítványozók – néhány más további kifogás mellett – hivatkoztak az Európai Unió alapvető szabadságainak, elsősorban a letelepedési szabadságnak a sérelmére, mindenképp a szabályozás diszkriminatív elemi alapján, továbbá az Európai Unió jogának a kontextusában tiltott állami támogatásnak tekintették a szabályozás által létrehozott struktúrát.

Az indítványozók a halasztás nélküli hatályba lépés, a norma címzettjeinek biztosítani szükséges felkészülési idő hiánya miatt az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének a sérelmét is állították. Az indítványozók álláspontja szerint a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt az érintetteknek a törvény alkalmazására való felkészüléshez, mert a 2013. július 12-én kihirdetett törvény legtöbb rendelkezése másnap hatályba lépett, ami a jogbiztonság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésé-



nek] sérelmét eredményezte. Az integrációs folyamat megvalósításának lépcsőfokaként kijelölt 15, 20, 45 stb. napos határidőket az indítványozók elfogadhatatlannak tartották.

Az indítványozók kiemelték, hogy az állam az MFB-n keresztül teljes mértékben irányítja az SZHISZ-t, s így végső soron az integrált hitelintézeteket is, mivel a szabályozás a SZHISZ számára jelentős irányítási és ellenőrzési jogokat biztosít. Az indítványozók álláspontja szerint a szabályozás által létrehozott egyetemleges felelősségi konstrukció „felszámolja a jogi személyiség alapvető feltételét képező, saját, elkülönült vagyon létét, vagyoni, gazdasági értelemben az integráció tagjait egyetlen egységgé teszi”.

Az indítványozók álláspontja szerint az általuk hivatkozott alapjogi korlátozásnak nincs elfogadható indoka, és a szabályozás nem rendelkezik a „jogfosztás” ellentételezéséről sem, miközben az integrációból történő kilépést is gyakorlatilag lehetlenné teszi.<sup>1</sup>

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB egy, a szabályozás érdeméhez képest kevésbé lényeges jogutódlási rendelkezésen, valamint egy mögöttes felelősségi szabályon kívül, amelyeket megsemmisített, az indítványokat elutasította, illetőleg egyes pontokon visszautasította, illetőleg az eljárást megszüntette.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén nagy a jogalkotó szabadsága, az AB kompetenciája pedig erősen korlátozott (Alkotmány 9. §).**

Az AB a döntés elvi és jogpolitikai alapjait az állam gazdasági szerepvállalásának meghatározásában azonosította. Hivatkozva a 33/1993. (V. 28.) AB határozat vezérfonalára, abból indult ki, hogy az Alaptörvényből az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, illetőleg az állami vagyon korlátozhatósága és annak nagysága közvetlenül nem vezethető le. Az AB megerősítette azt a korábbi gyakorlatban megfogalmazott tézist,<sup>2</sup> amely szerint „a gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül egyes tevékenységek támogatása, befektetések ösztönzése vagy éppen háttérbe szorítása csak akkor alkotmányossági kérdés, ha a

<sup>1</sup> Az indítványozók számos más ponton is hivatkoztak az Alaptörvény és az európai normák sérelmére. Terjedelmi korlátok miatt e helyütt az indítványokban az érvelések sarokköveiként meghatározható, leginkább hangsúlyosnak tekinthető elemekre való utalásra szorítkoztunk.

<sup>2</sup> ABH 1993, 247, 249–250.

gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik (Indokolás [117]).”

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A jogalkotó lényegében felkészülési idő nélkül léptette hatályba és rendelte alkalmazni a Tv. előírásait, ami a kellő felkészülési idő jogbiztonságból levezetett követelményével összefüggésben szokatlan, rendkívüli megoldás. Mindazonáltal a felkészülési idő nem tekinthető kirívóan rövidnek, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztetőnek, továbbá nem tette eleve lehetetlenné a jogszabályi rendelkezésekhez való alkalmazkodást [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

Az indokolás szerint az AB az indítványokkal érintett számos jogszabályhelynek számos alaptörvényi rendelkezés alapján állított alaptörvény-ellenességének a megítélése során alapvetően azt vizsgálta, hogy a jogalkotó megfelelő felkészülési időt biztosított-e a jogszabály címzettjei számára. Az AB megállapította, hogy a „jogalkotó lényegében felkészülési idő nélkül léptette hatályba és rendelte alkalmazni a Tv. előírásait, ami a kellő felkészülési idő jogbiztonságból levezetett követelményével összefüggésben szokatlan, rendkívüli megoldás, (Indokolás [126])” és a szektor működésének sajátosságait illetően alapvető újításokat hozott. Az AB ezzel együtt azt is megállapította, hogy a szabályozás a konkrétan érintett hitelintézetek számára csak kevés konkrét lépést írt elő, amelyre egy menetrendet is rögzített. Bár ezek az időtartamok az AB megállapítása szerint is rövidek, az AB többségi határozatának a következtetése szerint nem tekinthetők „kirívóan rövidnek, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztetőnek”, továbbá „nem tették eleve lehetetlenné a jogszabályi rendelkezésekhez való alkalmazkodást”.

A többségi döntés végső következtetése szerint az a tény, hogy a szabályozás a pénzügyi szektor egyik jelentős alrendszerének komplex szabályozási koncepción alapuló átalakítására irányult, továbbá „a szektor különös szenzitivitása okkal indíthatta a jogalkotót arra, hogy az előkészítési és felkészülési folyamatot a lehető legszűkebb körre szűkítse. A hitelintézetek és ügyfeleik/betétesek érdekét is az szolgálta, hogy az átalakulásból eredő bizonytalan helyzet a lehető legrövidebb ideig álljon fenn, pánikhangulat és negatív hatású láncreakció ne alakuljon ki (Indokolás [128]).” A többségi határozat erre tekintettel, továbbá figyelemmel arra is, hogy a feszes átalakítási menetrend a jogrend stabilitását szolgálja, elutasította az indítványoknak azt a részét, amely a megfelelő felkészülési idő biztosításának a hiánya miatt a szabályozás közjogi érvénytelenségének a megállapítására irányult.

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az SZHISZ-ben fennálló kötelező szövetkezeti hitelintézeti tagság nem minősül az egyesülési jog szükségtelen korlátozásának, mivel hozzájárul a szektor és a betétesek pénzügyi biztonságához. Az Alaptörvényből nem vezethető le egy adott tevékenység meghatározott cégjogi formában való gyakorlásának a joga és mivel az abból eredő előnyök kompenzálják a korlátozással járó hátrányokat, a korlátozás aránytalansága sem állapítható meg [Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdés].**

Az egyesülés szabadságának a korlátozása kapcsán az AB megállapította, hogy a kötelező szervezeti tagság korlátozza az érintett szervezetek cselekvési autonómiáját és egyesülési szabadságát (Indokolás [144]). Ezzel együtt az AB többségi határozata szerint a szabályozás megfelel a jogkorlátozás alkotmányosságának feltételeként meghatározott szükségesség-arányosság tesztnek. Az egyesülési szabadság korlátozásának a szükségességét az AB azzal támasztotta alá, hogy az érintett gazdasági szektor kiegyensúlyozott működéséhez szükséges az integráció. Ezzel az eszközzel tudja a jogalkotó növelni a hitelintézetek pénzügyi működésének a biztonságát és csökkenteni a felelőtlen hitelezés kockázatát (Indokolás [146]).

Az AB azt is megfogalmazta, hogy bár a szervezetből való kilépés esetén a szövetkezeti működési forma nem tartható meg, az Alaptörvényből nem vezethető le egy adott tevékenység egy meghatározott cégjogi formában való gyakorlásának a joga, ezért a kényszerátársulás előírása alapján az egyesülési jog sérelme nem állapítható meg. A korlátozással járó hátrányokat az AB többségi véleménye szerint kompenzálják az azokkal járó előnyök, ezért a testület arra a következtetésre jutott, hogy az egyesülési szabadság és a szervezetek cselekvési autonómiához való joga kapcsán előterjesztett indítványok megalapozatlanok.

### 3.4. ELVI TÉTEL 4.

**Az integráció korlátozza a szövetkezeti hitelintézetek cselekvési autonómiáját a gazdasági döntéseik meghozatala során, és ezzel korlátozza a tulajdonosi önállóságukat. A korlátozás szükséges, mivel hozzájárul a szektor egészébe vetett bizalom növeléséhez. A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme a többségi tulajdon törvényhozási úton való megszerzése esetén megköveteli a tulajdonosok anyagi jellegű kompenzációját (értékgarancia). A szövetkezeti hitelintézetek egymás tartozásaiért a SZHISZ-t megelőző helytállási kötelezettsége szükségtelenül korlátozza a tulajdonhoz való jogot [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés].**

A szabályozásnak az alkotmányos tulajdonvédelem érvényesülésének a szempontjából való vizsgálatában az AB a korábbi Alkotmány alapján kialakított gyakorlatára támaszkodott, azzal azonban, hogy hangsúlyozta a tulajdon társadalmi

kötöttségét (Indokolás [155]). Annak megítélése során, hogy a felülvizsgálni kért szabályozás sérti-e a tulajdonhoz való jogot, az AB azt tartotta irányadónak, hogy amennyiben a szabályozás a tulajdonhoz való jog korlátozását valósítja meg, akkor e korlátozásra más alapvető jog érvényesülése, valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, illetve a közérdek védelme érdekében került-e sor, s a korlátozás arányossága megállapítható-e.

Az indítványozók a tulajdonhoz való jog sérelme kapcsán kifogásolták, hogy a kötelező integrációt létrehozó szabályozás megfosztja a szövetkezeti hitelintézeteket attól a jogtól, hogy gazdasági döntéseiket önállóan hozzák meg. A tulajdonhoz való jog sérelmét az indítványozók a szabályozás számos rendelkezése alapján kifogásolták. Az AB ezeket a kifogásokat arra a kérdésre fordította le, hogy az integráció egésze megfelel-e a tulajdonvédelem alkotmányos tesztjének.

Az AB kiindulópontként elfogadta, hogy a szabályozásra – a sérelmezett törvény preambuluma szerint – azért volt szükség, hogy a jogalkotó megfelelő választ adjon a szövetkezeti hitelintézeti szektor tőkeellátottságának szintjére, a szervezettség és a szolgáltatási szint hiányosságaira és biztosítsa a szektor hosszú távú működését. A takarékszövetkezeti fiókhálózat fenntartását az AB olyan közérdeknek tekintette, amely a tulajdon érintő beavatkozást indokoltá teszi. Ez az indokoltság a tulajdon társadalmi felelősségéből, nemzetgazdasági szerepéből és szociális kötöttségéből is következik (Indokolás [165]). Az AB tényként elfogadta, hogy az integráció szervezeti rendszere és eszköztára jelentős mértékben korlátozza a szövetkezeti hitelintézetek függetlenségét a gazdasági döntéseik meghozatalában. Az AB ugyanakkor jelentős mértékben korlátozottnak tekintette a saját mozgásterét abban, hogy az állami beavatkozás közérdekkel való alátámasztottságát vizsgálja, különösen egy teljes gazdasági szektornak a gazdaságpolitikai célkitűzések mentén való átalakítása kapcsán (Indokolás [169]).

Az AB ezért „összességében és széles összefüggés-rendszerben az integrált működés megteremtését illetően a közérdekre hivatkozást” megalapozottnak tekintette (Indokolás [172]), és abból indult ki, hogy „közérdekből – az értékgarancia érvényesítése mellett – akár a tulajdon teljes elvonása is alkotmányos lehet”, amihez képest „a szövetkezeti hitelintézetek integrálása, tevékenységük összehangolása az önállóságukat kisebb mértékben érintő intézkedés”. Az AB ezzel együtt megállapította azt is, hogy a szövetkezeti hitelintézetek önállóságának a korlátozását kompenzálják az összehangolt működésből eredő előnyök. Az AB végül a kötelező integrációnak, mint tulajdoni korlátozásnak az Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségét az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának az alapján állapította meg, és elutasította a támadott rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérelmeket.

Az AB elfogadta, hogy a tőkeemelési szabályok a tulajdonjogba való beavatkozást valósítják meg, ugyanakkor, tekintettel arra, hogy a korlátozást kompenzáló előnyök biztosítják az értékgaranciát, a testület többségi álláspontja szerint ebben az összefüggésben sem állapítható meg a tulajdonkorlátozás alaptörvény-ellenessége.

Az AB a tulajdonhoz való jog kontextusában vizsgálta a törvény által kötelezően létrehozott kockázatközösséget is. Ebben az összefüggésben az AB többségi álláspontja szerint, a szövetkezetek egymás tartozásaiért fennálló felelősségének intézményesítése, amely a betéteseknek nyújt kiegészítő biztonságot, a tulajdon szükséges korlátozása. Ugyanakkor azt a megoldást, amellyel a szövetkezeti hitelintézeteket egymás tartozásaiért az SZHISZ-t megelőzően kötelezte a szabályozás helytállásra, a tulajdonjog szükségtelen, ezáltal alaptörvény-ellenes korlátozásának minősítette és a szabályozásnak az utóbbi körbe eső elemeit megsemmisítette. A szavazati arányok kapcsán az „egy tag – egy szavazat” elvéről a vagyoni hozzájárulás arányában történő döntéshozatalra való áttérés az AB többségi álláspontja szerint nem vet fel a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos aggályt.

Az integrációs folyamat egyik eredménye a kötelező részvénytársaság volt, amelynek egyik elemeként a kötelező tagsággal összefüggésben a szabályozás a részvényeket terhelő eladási kötelezettségről rendelkezett. Az AB többségi döntésével megállapította, hogy – tekintettel az integrációs folyamat alapját képező gazdaságpolitikai törekvésekre – ez az eladási kötelezettség közérdekkel megfelelően alátámasztott és arányos tulajdonkorlátozás. Erre tekintettel az AB a szabályozásnak ezeket az elemeit az Alaptörvénnyel összeegyeztethetőnek minősítette.

### **3.5. ELVI TÉTEL 5.**

**Az általános egyenlőségi szabály sérelmének megítélése során a csoportképző ismérv a szektorhoz való kötődés. A már korábban bankká alakult szövetkezetek és a szövetkezetekből bankká alakuló hitelintézetek eltérő kezelése észszerű indokokon alapul [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés].**

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának az alkalmazása szempontjából az AB abból indult ki, hogy a jogszabályok személyi hatályának meghatározása – mint a jogalkotói csoportképzés egyik fajtája – szoros összefüggésben áll a jogszabályok szükségességének, célszerűségének a kérdésével, melynek vizsgálata kívül esik az AB által mérlegelhető és vizsgálható szempontokon. Az AB ebben a körben megállapította, hogy a szabályozással érintett jogalanyok a szabályozási cél szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben vannak (Indokolás [252]), és nem állapította meg a hátrányos megkülönböztetést, mert arra a következtetésre jutott, hogy a szabályozásnak észszerű indoka van (Indokolás [263]).

Az AB vizsgálta továbbá, hogy a szabályozás sérti-e a vállalkozáshoz való jogot, a bírósághoz fordulás jogát, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, továbbá a jóhírnévhez való jogot. Az AB ezekben az összefüggésekben is elutasította az indítványokat.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. AZ AB TÉTELEZETT MOZGÁSTERE

A többségi döntés kiindulópontjaként az AB rendkívül szűkre szabta a saját mozgásterét és voltaképpen lemondott a jogalkotó hatalom külső kontrolljának a szerepéről. Ennek az önkorlátozásnak a következő elemei azonosíthatók ebben a döntésben.

Önmagában érthető és elfogadható lehet, hogy az AB a jogalkotás kontrollján keresztül sem vizsgálja felül a kormányzat és a törvényhozás gazdaságpolitikai törekvéseit, ehhez azonban szükséges lenne meghatározni azt, hogy mit értünk gazdaságpolitika alatt, a gazdaságpolitika hogyan viszonyul a jogalkotáshoz és hogy vannak-e olyan társadalmi értékek, amelyek a gazdaságpolitikai törekvések megvalósításának a szükségszerű kereteit és korlátait képezik. Úgy tűnik azonban, hogy az AB a gazdaságpolitika fogalmát adottnak veszi, miközben egyáltalán nem az. Ha a gazdaság- és társadalompolitikát a vizsgált jogalkotási termék mögött meghúzódó jogalkotói törekvésként kell azonosítani, ahogy azt ez a döntés sugallja, akkor az alkotmányossági vizsgálat valójában arra korlátozódik, hogy az adott törvényhozás összhangban van-e a jogalkotó szándékával. Más szavakkal, a kérdés csupán az, hogy a jogalkotó olyan törvényt alkotott-e, amelyet szeretett volna, illetőleg a jogalkotás motiváló erejeként meghatározott törekvések eléréséhez az adott tartalmú törvényhozás adekvát eszköz-e.

Ez a nehezen tartható, ámde a döntés alapján szükségszerűen adódó következtetés annak a következménye, hogy az AB tartózkodik a törvényhozó gazdaságpolitikai törekvéseinek az Alaptörvényben védett jogok érvényesülése fényében való értékeléséről. Az alkotmányossági felülvizsgálatnak ez a nagyon jelentős mértékben leszűkített mozgásteré az Alaptörvény rendelkezéseiből így nem következik, ez az AB saját döntésén és gyakorlatán alapuló önkorlátozás.

Az érthető, hogy az AB a jogalkotás alkotmányossági kontrollja során nem vizsgálja felül az államnak a gazdaságban való jelenlétével, az állam piaci folyamatokba való beavatkozásának a mértékével kapcsolatos stratégiai kérdéseket. Ebből azonban nem következik, hogy e stratégiai célok megvalósítása során a jogalkotót ne kötnék azok az elvárások, értékek és jogosultságok, amelyeket az Alaptörvény védelemben részesít. Ezeknek az elvárásoknak, értékeknek és jogosultságoknak a védelme az Alkotmánybíróságnak feladata akkor is, ha ezzel az állam jogalkotásban megnyilvánuló – gazdaságpolitikai – törekvéseinek az érvényesülését korlátozza. Valójában ez lenne a normakontroll funkciója.

A döntésnek különös jelentőséget ad, hogy az AB az Alaptörvény hatálybalépését követően közvetlenül kapott lehetőséget arra, hogy újragondolja a jogalkotás kontrolljának a során a saját mozgásterét és a piacgazdaság alapintézményeinek alkotmányos tartalmát. A döntés többségi állásfoglalása szerint az AB rendkívül szűkre szabja a saját mozgásterét és nem tételezi magát a jogalkotás külső kontrolljaként.

Az AB valójában arról is lemondott, hogy a törvényalkotó hatalomnak a gazdaságpolitikai szempontokkal megindokolt jogalkotási lépéseit az alkotmányos értékek érvényesülése szempontjából felülvizsgálja. Az AB ráadásul nem határozza meg azt, hogy mit tekint a normakontroll lehetőségén kívül eső gazdaságpolitikának.

Az AB továbbá azzal, hogy a piacgazdaság intézményi kereteit is megjelenítő egyesülési jog és tulajdonvédelem kapcsán a jogalkotói beavatkozást a közérdekekkel való alátámasztottság esetén legitimnek tekinti, ezeknek az intézményeknek a védelmét relativizálja. A többségi vélemény alapján az AB a tulajdon és a gazdasági cselekvési autonómia elvonását közérdekből, ellenszolgáltatás nyújtása esetén elfogadhatónak tekinti, anélkül, hogy a jogalkotónak ki kellene mutatnia, hogy más eszközök nem vezethettek a közérdekekkel alátámasztott társadalmi igény kielégítésére és anélkül, hogy a tulajdon elvonásáért járó kompenzáció értékben való megfelelőségét vizsgálná. Elmulasztotta továbbá az AB azt a lehetőséget, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt kialakult gyakorlat és az Alaptörvény értelmezése között kapcsolatot teremtsen, és ezzel meghatározza a döntéseinek a legitimitását.

#### **4.2. AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSE ELŐTTI GYAKORLAT ALKALMAZHATÓSÁGA**

Az Alaptörvénynek, mint jogalkotási terméknek a megszületése és hatálybalépése valóban felveti azt a kérdést, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtti gyakorlat mennyiben alkalmazandó az Alaptörvény értelmezése során. Ebből a szempontból jogos az a felvetés, hogy az AB ebben a döntésben valójában érdemi alátámasztás nélkül fogadta el magától értetődőnek azt, hogy Alaptörvény hatálybalépését megelőzően kialakított gyakorlat továbbra is irányadó. Ennek megfelelően építette fel az AB többségi határozata azt a jogértelmezést, amelyre a végső döntés épült. A döntéshez párhuzamos indokolást fűző Pokol Béla is elsősorban azt kifogásolta, hogy a többségi álláspont természetesnek vette az Alaptörvényt megelőzően kialakult alkotmánybírói gyakorlat továbbvitelét, és nem vizsgálta meg, hogy melyek azok a korábbi döntésekben kifejtett elvek, amelyek az Alaptörvény rendelkezéseinek az értelmezése során is követhetők és melyek azok, amelyek felülvizsgálatra szorulnak. Hangsúlyozta azt is, hogy az állami gazdaságpolitika alaptörvényi kereteinek meghatározása bonyolult alkotmánybírói feladat. Ebben a körben az Alaptörvény, az Alkotmányhoz képest, mindenképpen új kontextust jelent.

Az AB által adott alkotmányos jogértelmezés nem az írott alkotmány szövegének a textuális interpretációján nyugszik, és nem is alapulhat azon.<sup>3</sup> A jogot, abban az értelemben, ahogy alkotmányjogként is megjelenik, leginkább társadalmi érték közvetítő mechanizmusként lehet helyesen látni. A társadalmi értékek az egyes jogte-

<sup>3</sup> Ennek a részletes levezetésére és igazolására lásd MENYHÁRD Attila: „Szöveg, jog, értelmezés” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kükorelli* (Budapest: ELTE Eötvös 2017) 299–309., 304.



rületeken elvekké vagy az elvárt magatartás standardjaivá formálódnak, amelyeket az írott alkotmány rendelkezései absztrakt, illetőleg teljesen nyitott törvényi normák útján közvetítenek.<sup>4</sup> Ebben az értékközvetítésen alapuló modellben a bíróság (az AB) a döntés alapját képező norma-tartalmat nem a jogszabályok szövegének elemzésével vagy hagyományos értelemben vett értelmezésével, hanem a társadalmi értékelés érvényre juttatásával állapítja meg és így voltaképpen maga állítja elő.<sup>5</sup> A rendszerváltás után felállt AB az első fontos, mérőkövek számító és a hazai alkotmánybíráskodás szemléletének alapjait, valamint gondolkodási irányát is meghatározó döntését a halálbüntetés eltörléséről a „láthatatlan alkotmányra”,<sup>6</sup> azaz az írott szöveg mögötti, azon kívül álló, társadalmi konszenzust kimondó morális tartalomra hivatkozva hozta meg. Az AB ezzel a döntéseinek a legitimitását nem a jogalkotó hatalomtól kapott felhatalmazásban, hanem a társadalmi értékrend érvényesítése iránti közösségi igényben és elvárásban rögzítette. Egyúttal széles mozgásteret biztosított magának abban, hogy akár az alkotmány szövegén túlmutató, attól független értelmezésre jusson.

Amennyiben az AB az Alaptörvény értelmezése során továbbra is a „láthatatlan alkotmány”-ra alapítja a döntéseit, akkor önmagában az Alaptörvény megszületése nem feltétlenül kell, hogy a korábbi jogértelmezéseket felülírja még szövetszerű változások esetén sem. Ennyiben az AB nem feltétlenül járt rossz úton azzal, hogy nem az Alaptörvény és az Alkotmány szövegének az összetetésével határozta meg a korábbi gyakorlat alapján lefektetett, továbbra is alkalmazandó elveket. Ugyanakkor valóban szükséges lett volna ennek a fajta legitimitásnak a felülvizsgálata, és ennek eredményeként a megerősítése vagy az elvetése. Különösen indokolta volna ezt, hogy az AB a korábbi gyakorlathoz képest egyébként jelentős mértékben szűkítette a mozgásterét, amit ebben a döntésben is kifejezésre juttatott. Ez a korábbi gyakorlathoz képest inkonzisztenciát eredményez és bizonytalanná teszi az alkotmánybírói következtetések legitimitását. Önmagában a kialakult gyakorlat legitimitási bázisként való hivatkozása, különösen, ha annak egyes eredményeit az AB átértelmezi, nem tekinthető sem elegendőnek, sem megfelelőnek.

#### 4.3. A KÖZJOGI ÉRVÉNYTELENSÉG KÉRDÉSE

A jogszabály hatályba léptetése kapcsán felmerülő, a gazdasági szereplők számára rendelkezésre álló felkészülési idő alkotmányossági relevanciája kapcsán az AB ebben a döntésben lényegében két tézist fogalmazott meg. Az egyik tézis szerint a jogalkotó ebben az esetben szokatlanul rövid felkészülési időt biztosított a piaci szereplők számára, a másik pedig az, hogy ez nem tette eleve lehetetlenné a piaci

<sup>4</sup> Jürgen HABERMAS: *Between Facts and Norms* (Oxford: Polity Press 1997) 255.

<sup>5</sup> Részletesen lásd pl. TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen – értékezés a magyar alkotmányról* (Budapest: Osiris 2009).

<sup>6</sup> 23/1990. (X. 31.) AB határozat.

szereplők számára az alkalmazkodást. Az AB többségi határozata különösen arra tekintettel nem várta el a jogalkotótól felkészülési idő biztosítását, hogy az állami beavatkozás jelentős és komplex természete indokolta annak sürgős végrehajtását. A döntéshez Lévay Miklós különvéleményt fogalmazott meg. Az ő álláspontja szerint a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt a jogszabály alkalmazására, ezért a törvény alaptörvény-ellenességét, annak közjogi érvénytelensége miatt, meg kellett volna állapítani. A többségi álláspont szerinti állásfoglalás önmagában nem inkonzisztens az AB korábbi gyakorlatával, ugyanakkor az AB maga sem adott támpontot ahhoz, hogy voltaképpen milyen szempontok mentén lehet a felkészülési idő biztosításának a szükségességét és a hatálybaléptetés megfelelő időbeli dimenzióját meghatározni. Önmagában az a tény, hogy a jogszabály nem biztosít cselekvési alternatívákat, nem jelenti azt, hogy a piaci szereplők ne kerüljenek komoly döntési helyzetbe, például annak kapcsán, hogy a befektetéseiket az adott piaci szegmensből kivonják vagy a piacról kivonuljanak. Valószínűleg az a körülmény, hogy a jogszabály mélyre ható gazdasági változásokat eredményez, komplex és kiemelten jelentős, nem megfelelő indok arra, hogy a jogalkotó ne biztosítson a piaci szereplők számára felkészülési időt az alkalmazkodáshoz. Nem világos, hogy milyen esetekben tekinthető az alkalmazkodás lehetetlennek, és milyen esetekben veszélyezteti a jobbiztonságot. Ennyiben a felkészülési idő biztosításának a szükségessége és megfelelősége tekintetében az AB a teljesen szabad, elvekhez sem kötött döntés lehetőségét tartotta fenn a maga számára.

#### 4.4. AZ EGYESÜLÉS SZABADSÁGA

Hasonlóan ellentmondásos a többségi döntés indokolása az egyesülés szabadságának az érvényesülése kapcsán. Annak a megállapítása mellett, hogy a kötelező szervezeti tagság korlátozza az érintett szervezetek egyesülési szabadságát, az AB többségi határozata szerint a szabályozás azért felel meg a jogkorlátozás alkotmányosságának feltételeként meghatározott szükségesség-arányosság tesztnek, mert az érintett gazdasági szektor kiegyensúlyozott működéséhez szükséges az integráció. Az egyesülés szabadsága a demokratikus társadalmi működés egyik alappillére. Bár a stabilitás valóban fontos társadalmi és gazdasági szempont, komoly aggályokat vet fel, ha ez a demokratikus társadalmi folyamatok és intézmények megszüntetésének vagy korlátozásának önmagában is az indoka lehet. Bár valószínűleg ebből a szempontból más megítélés alá eshetnek a társadalmi döntéshozatali folyamatokhoz szükséges elvek és intézmények a gazdasági folyamatokhoz képest, a gazdasági kontextusban is veszélyeket hordoz az, ha az államosítással és a központi igazgatási mechanizmusokkal funkcionálisan ekvivalens megoldások kapnak alátámasztást önmagában a stabilitás iránti igénnyel.

#### 4.5. A TULAJDONHOZ VALÓ JOG

Az AB többségi döntése abból a téziszből indul ki, hogy az értékgarancia érvényesítése mellett a tulajdon teljes elvonása is alkotmányos lehet, ha azt közérdek támasztja alá. A tulajdonhoz való jog alkotmányban rögzített garanciája mögött meghúzódó elsődleges jogpolitikai cél a magántulajdon védelme a tulajdonba való jogellenes állami beavatkozással szemben. Azt az igényt fejezi ki, hogy a jogszerűen megszerzett tulajdont az állam is tartsa tiszteletben. A tulajdon alkotmányos értelemben is kizárólagosságot hordoz, de ezt a kizárólagosságot a jogosult számára az államhatalommal szemben biztosítja.

Az AB korábbi gyakorlata szerint az alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapját védi. Ebben az összefüggésben a tulajdoni garancia nem választható el a gazdasági tevékenység szabadságához való jogtól, különösen, ha a tulajdon alkotmányos védelmét a termelési és elosztási viszonyokkal összefüggésben szemléljük. Ebben az összefüggésben a vállalkozó által használt tulajdon alkotmányos biztosítása veti meg egyúttal az alapját egy olyan gazdasági rendszernek, amely az állami irányítástól független, piaci viszonyokra épül és amely biztosítja a verseny szabadságát.

Bragyova András a döntéshez fűzött különvéleményében egyetért a többségi határozatban megfogalmazott alkotmányos mércével, ugyanakkor az álláspontja szerint a szabályozás nem felel meg ennek a mércének. Ezért álláspontja szerint a törvényt az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie. A különvéleményben megfogalmazott álláspontját elsősorban arra alapozza, hogy a vizsgált szabályozás a tulajdonhoz való jog sérelmét valósítja meg, mert a szabályozással megvalósított állami beavatkozás nem felel meg a szükségesség és arányosság tesztjének. Kiss László is különvéleményt fűzött a döntéshez. Álláspontja szerint a tulajdonhoz való jog, az egyesülési jog, továbbá a vállalkozási szabadság olyan sérelmét jelenti a szabályozás, amely nem felel meg az alkotmányos követelményeknek.

Az AB a többségi döntésében erőteljesen hivatkozik a tulajdon társadalmi kötöttségére. A tulajdon társadalmi kötöttsége a jogalkotó számára biztosít olyan mozgásteret, amelyen belül nem szükséges a tulajdonba való minden egyes beavatkozás különleges megalapozása, hanem elegendő a korlátozás általános elveit (elsősorban a szükségesség és arányosság követelményét) alkalmazni. A tulajdon társadalmi kötöttsége nem definiálható, és nem adhatók meg kimerítően azok a kritériumok sem, amelyek alapján a tulajdon társadalmi kötöttségéből fakadó korlátozások minden esetben egységesen mérhetők volnának.<sup>7</sup> A tulajdon társadalmi kötöttsége nem jelent kisajátítást, és nem jár érte kártalanítás: a társadalmi kötöttség a tulajdonos és a nem tulajdonosok közötti érdekkiegyenlítés követelményét fogalmazza meg. Nem jelenti a tulajdon elvonását, mert a tulajdon korlátait és ezzel magát

<sup>7</sup> Walter LEISNER: *Sozialbindung des Eigentums* (Berlin: Duncker & Humblot 1972) 189.

a tulajdont (annak tartalmát) határozza meg. Ilyen értelemben az AB nem teljesen konzisztensen hivatkozik a tulajdonelvonás alapjaként a tulajdon társadalmi kötöttségére, mert az nem a tulajdon elvonásának az alapja, hanem a tulajdonosnak a társadalom tagjaival (nem az állammal) szembeni felelősségét és kötelezettségét fejezi ki. Az alkotmányos tulajdonvédelem során két, egymással párhuzamos tendencia érvényesül. Az egyik fejlődési irány szerint egyre több tulajdonkorlátozás jár a kisajátításhoz hasonló védelemmel, a másik szerint pedig egyre több korlátozást kell a tulajdonosnak ellentételezés nélkül elviselnie.

Az alkotmányos tulajdonvédelemnek alapvetően két komponense van. Az egyik a tulajdon „állagához” való jog, a másik pedig az értékgarancia. Az értékgarancia, helyes megközelítés mellett, szubszidiárius. Akkor lép az állagvédelem helyébe, ha a tulajdon elvonását az alkotmány lehetővé teszi és ezzel a tulajdonhoz való jogot a tulajdon értékéhez való joggá alakítja: a jogosult a tulajdoni tárgyat nem tarthatja meg, csak annak értéke megtérítésére tarthat igényt. Ennek az értékgaranciának a helyzete voltaképpen megegyezik a kisajátításával, amelynek során a tulajdonos köteles túrni tulajdonának elvonását, de kártalanításra igényt tarthat. Ennek a tendenciának a nyilvánvaló veszélyei készítették például a német alkotmánybíró-sági gyakorlatot arra, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem dogmatikai felépítését tovább finomítsa, és erőteljesen elhatárolja a kisajátítást és a kisajátítás alkotmányos megítélésének szempontjait a tulajdonkorlátozás alkotmányossági kritériumainak meghatározásától. Ennek középpontjában az áll, hogy a tulajdonkorlátozás arányosságának és általában alkotmányosságának megítélése nem függhet attól, hogy a jogalkotó megfelelő kompenzációt is előír-e vagy sem: az alkotmányos tulajdonvédelem helyébe nem léphet értékgarancia.

Az AB gyakorlata az elmúlt évtizedekben nem volt konzisztens abban, hogy a tulajdont, mint jogosultságot védi, vagy a tulajdonvédelmet az értékgaranciára korlátozza. Az AB gyakorlatában úgy tűnt, hogy az értékgarancia felé való elmozdulás a 2000-es évek elején visszafordul, előtérbe helyezve a tulajdon szűken értelmezett védelmét az értékgarancia helyett, háttérbe szorítva ezzel a tulajdon társadalmi kötöttségén alapuló megközelítés következményeit is. Az Alkotmánybíró-ságnak itt elemzett döntése ugyanakkor erőteljes állásfoglalás a tulajdonvédelemnek az értékgaranciára való korlátozása mellett. Ebből az következik, hogy megfelelő közérdekbeli alátámasztás esetén a tulajdon védelme egy kártalanítási várományra korlátozódik. A kártalanításnak teljesnek kellene lennie, mert ha nem teljes, akkor a tulajdon értékben is csorbul. A kisajátítás szabályozott területén kívül sem a szabályozás, sem pedig az AB nem határozza meg a kártalanítás biztosításának a módját. Az AB többségi döntésében foglaltak alapján a tulajdon elvonás fejében járó ellenérték természetben is biztosítható. Hiányoznak azonban azok a szempontok, amelyek alapján megállapítható lenne, hogy a tulajdonelvonás fejében nem pénzben nyújtott kártalanítás milyen szempontok szerint felel meg a kártalanítás teljességének. A tulajdonvédelemnek az értékgaranciaként való felfogása ugyanakkor még pénzben nyújtott kártalanítás esetén is járhat a tulajdon értékben

való csorbulásával, például mert a kompenzáció nem nyújt fedezetet az elvesztett befektetéssel járó elmaradó vagyoni előnyökre.

Önmagában is megkérdőjelezhető annak a leegyszerűsítő szemléletnek a helyesége, amely a kisajátítást a magánérdek közérdekkel való felülírásaként kezeli és nem vizsgálja annak a piaci viszonyok között való indokoltságát. Ennek a kibontása ugyanakkor meghaladja ennek a tanulmánynak a kereteit.<sup>8</sup>

A szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról szóló határozat legfeltűnőbb hiányossága ugyanakkor az, hogy a tulajdon elvonását úgy tekinti gazdaságpolitikai törekvésekkel alátámasztott közérdekkel megalapozottnak, hogy nem vizsgálja azt, és tulajdonképpen az államtól sem várja el annak megfontolását és kimutatását, hogy az említett gazdaságpolitikai célok más módon, például szabályozással nem érhetők el. Abban az esetben ugyanis, ha legitim igény merül fel arra, hogy egy meghatározott piaci szegmensben az állam meghatározó szerepet játsszon, ez a cél a közvetlen vagy közvetett állami részvétel mellett jellemzően szabályozással is megvalósítható. A tulajdon alkotmányos védelmének helyes felfogása mellett, a tulajdonba való beavatkozás akkor lehet elfogadható, ha más, például szabályozási eszközök nem vezetnének a közérdekkel alátámasztott eredményre, vagy ha a szabályozás maga már tulajdonelvonást vagy azzal egy tekintet alá eső tulajdoni korlátozást valósítana meg. Különösen az erősen szabályozott hitelintézeti szektorban indokolt lett volna annak vizsgálata, hogy a kötelező integrációt alátámasztó állami törekvések szabályozással is megvalósíthatók lennének-e vagy sem. Az AB döntése ezt a kérdést érdemben nem vizsgálja, és arra a leegyszerűsítésre szorítkozik, hogy a vizsgált jogalkotással megvalósított gazdaságpolitikai törekvések közérdekkel megfelelően alá vannak támasztva, és a beavatkozás nem terjeszkedik túl ezen a közérdeken, ezért alkotmányos. A tulajdonvédelemnek az a felfogás, amely bármifajta lépcsőzetesség nélkül, közérdekkel való megalapozottság esetén közvetlenül legitimnek tekinti a tulajdon elvonását, a tulajdonvédelmet viszonylagossá teszi, különösen akkor, ha a kompenzáció értékarányosságát sem vizsgálja.

A diszkriminációtilalomra és egyéb alapokra helyezett kifogások kapcsán az AB nem tett általános érvényű megállapításokat, és a többi kérdésben való állásfoglalásnak a többségi döntésben egyenes következménye volt az, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sem látta a testület többségi határozata megalapozottnak. A szabályozás társadalmi kirekesztést nem valósít meg, ehhez képest a piaci szereplők közötti különbségtétel abban valósult meg, hogy míg az adott szektorban résztvevő más szereplők esetében az állam beírta a szabályozással, a takarékszövetkezetek esetében tulajdonelvonással valósította meg az állami célokat. Mivel az AB ezt a kérdést valójában már a tulajdonelvonással kapcsolatos kifogások kapcsán sem vizsgálta érdemben, ehhez képest logikus, hogy a diszkriminációtilalmat sem tartotta megalapozottnak. Ez azonban csak annyit jelent, hogy a többségi állásfoglalás hiányosságából következett egy másik hiányosság is.

<sup>8</sup> MENYHÁRD Attila: *Dologi jog* (Budapest: ELTE Eötvös 2010) 171.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az AB döntése után az indítványozók eljárást kezdeményeztek az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt, azonban a testület a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította azon az alapon, hogy az eljárást kezdeményező részvényeseknek az Emberi Jogok Európai Egyezményben biztosított jogai nem sérülhettek. A takarékszövetkezetek egybeolvasztása után két pénzintézet, a Kinizsi Bank és a Mohácsi Takarékszövetkezet részvényesei tulajdonjoguk sérelmére hivatkozva fordultak a Bírósághoz. Az ügyet a Kamara után a Nagykamara is elbírált. A Nagykamara döntése értelmében az egyes részvényesek szavazati aránya olyan alacsony volt, hogy egyenként egyébként sem gyakoroltak jelentős hatást a társaságok döntéshozatalára. Amennyiben pedig a reform a két cég jogait érintette, jogi személyként ezeknek kellett volna a Bírósághoz fordulniuk.<sup>9</sup>

A takarékszövetkezeti integráció folyamata 2020 nyarán lezárult. A döntés nem váltott ki érdemi szakmai visszhangot és vitákat. Annak fényében, hogy a döntés gazdasági szempontból nagy horderejű kérdést vizsgál, az egyes elvi tételei pedig kulcskérdésekben rajzolnak ki tendenciákat az AB gyakorlatában, ez nehezen érthető.

## 6. IRODALOM

BALOGH Norbert: „A tulajdonjog védelme és a közérdek” in LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter (szerk.): *Közérdek – elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára* (Budapest: Gondolat 2017) 392–408.

CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András: „A gazdasági alkotmányosság új fejezete Magyarországon? Az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányos alapelvek fogságában” *Jog – Állam – Politika* 2015/1. 7–25.

DRINÓCZI Timea: „Az alkotmány gazdaságpolitikai semlegességének problematikája” *Állam- és Jogtudomány* 2005/3–4. 273–302.

STUMPF István: „A tulajdonhoz való jog állam általi korlátozásának határai: az Alkotmánybíróság döntéseinek elemzése” in LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter (szerk.): *Közérdek – elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára* (Budapest: Gondolat 2017) 379–391.

TÉGLÁSI András: „A tulajdonjog védelme a régi és az új Ptk.-ban az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében” *Acta Juridica et Politica* 2014/2. 179–195.

<sup>9</sup> Albert and Others v. Hungary [GC], Judgment of 7 July 2020, no. 5294/14.

AMBRUS ISTVÁN\*

## **23/2014. (VII. 15.) AB HATÁROZAT – HALMAZATI HÁROM CSAPÁS**

**Az életfogytig tartó szabadságvesztés kötelező kiszabásának előírása a bűnhalmazat egy speciális esetére sérti a jogbiztonság elvét.**

A „halmazati három csapás”<sup>1</sup> szabályát megsemmisítő határozatban az Alkotmánybíróság egy olyan krudélis szankciós előírást iktatott ki a büntetőkódex(ek)ből, amely a 2010-es büntetőpolitikai irányváltás egyik emblemikus eleme volt. Emellett kifejezésre juttatta azon alkotmányos kívánalmat is, amelynek értelmében egy a hazai büntetőjogi szemlélettől idegen, angolszász eredetű jogintézményt csaknem lehetetlen átültetni a magyar büntetőjogba anélkül, hogy az ilyen implementáció nyomán létrehozott új rendelkezés ne kerüljön összeütközésbe a büntető jogalkotásra vonatkozó alkotmányos követelményekkel, továbbá a kontinentális büntetőjog dogmatikájával. Különösen, ha a jogalkotás részben még a mintául szolgáló szabályozásnál is szigorúbb szabályozási célt követ.

A jogbiztonságot mint alkotmányos alapelvet első ízben részletesen elemző 9/1992. (I. 30.) AB határozat megállapításait alkalmazta következetesen, amikor kinyilvánította, hogy nem tekinthető előreláthatónak és így kiszámíthatónak egy olyan büntetőjogi rendelkezés, amely alapján a gyakorlatban a bünygyi hatóságok egyes eljárási cselekményeitől – így az ügyek egyesítésétől vagy elkülönítésével – függ, és ezért végeredményben esetlegessé válik, hogy adott elkövetővel szemben kötelezően életfogytig tartó szabadságvesztést kell-e kiszabni vagy ennél lényegesen enyhébb, és a bíróság mérlegelésétől függő szankciót.

\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> Ezen megnevezés, bár némileg pontatlan az eredeti angol elnevezéshez képest, olyannyira bevetté vált a hazai büntetőjogi szakirodalomban, hogy azt a továbbiakban idézőjel nélkül használjuk.



## 1. ELŐZMÉNYEK

A halmazati három csapás néven elhíresült bűnhalmazati szabályozás a 2010-től irányadó, a szigorítás jegyében kimunkált és különösen az ismételt bűnelkövetőkkel szemben a lehető legszigorúbb szankcionálást szorgalmazó büntetőpolitika<sup>2</sup> nyomán került megalkotásra a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2010. évi LVI. törvény 2. §-ával. Ezen törvényhely 2010. július 23. napjától egy új bekezdéssel egészítette ki a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (régi Btk.) 85. §-át. A rendelkezés lényege szerint, ha az elkövető legalább három, személy elleni erőszakos bűncselekményt bűnhalmazatban valósít meg, a halmazatban álló legsúlyosabb bűncselekmény büntetési tételeinek felső határa a kétszeresére emelkedik. Ha a büntetési tétel így felemelt felső határa a húsz évet meghaladta, vagy a törvény szerint bármelyik bűncselekmény életfogytig tartó szabadságvesztéssel is fenyegette, az elkövetővel szemben életfogytig tartó szabadságvesztést kellett kiszabni [régi Btk. 85. § (4) bekezdés]. A törvényhely kisebb korrekcióját végezte el az egyes büntető tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXI. törvény 68. § (5) bekezdés b) pontja.<sup>3</sup> Több fontos megszorítással ugyan, de lényegében megtartotta a fenti rendelkezést a 2013. július 1. napján hatályba lépett, a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 81. § (4) bekezdése is. Maradt tehát a kötelező életfogytig tartó szabadságvesztésre vonatkozó szabály, ugyanakkor a személy elleni erőszakos bűncselekmények legalább három komponensű bűnhalmazatának azon speciális eseteiben, amikor valamennyi bűnhalmazatban álló deliktum befejezett stádiumba jutott, továbbá azokat különböző időpontokban követték el.

Kiemelést igényel, hogy a halmazati három csapással párhuzamosan mindvégig, illetve azóta is létezik a három csapás szabályok másik változata, amely erőszakos többszörös visszaesők vonatkozásában is hasonlóan rendelkezik. Lényeges eltérés ugyanakkor, hogy a halmazati három csapás a bűnhalmazat és a halmazati büntetés szabályozása [Btk. 6. § (1) bekezdés, Btk. 81. § (1)–(2) bekezdés] folytán akár egy büntetlen előéletű elkövetővel szemben is alkalmazható volt; az erőszakos többszörös visszaeső ugyanakkor fogalmilag olyan személy, aki már legalább két ízben kitöltött végrehajtható szabadságvesztést személy elleni erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt, és főszabály szerint utolsó büntetésének kitöltésétől számítva három éven belül követi el a (logikailag legalább) harmadik ilyen deliktumát [Btk. 459. § 31. c) pont].

<sup>2</sup> A Nemzeti Együttműködés Programja vonatkozó összegzése szerint „[a] több országban már bevezetett »Három csapás« törvény maga lesz a visszatartó erő. A jogszabály szigorja, a büntetési tételek növelése, az életfogytig tartó szabadságvesztés többszöri alkalmazása, az áldozatok védelme meg fogja fékezni a bűnök elkövetőit és világossá teszi a társadalom minden tagja számára, hogy Magyarország nem a bűnelkövetők paradicsoma”. <https://bit.ly/3lcT55C>

<sup>3</sup> A „meghaladja” kitétel „meghaladná”-ra cserélte fel.

Ami a kérdéskör jogtörténeti előzményeit illeti, a korábban már jogerősen elítélt bűnismétlőkkel (visszaesőkkel) szembeni szigorúbb fellépésnek voltak hagyományai a magyar büntetőjogban,<sup>4</sup> a halmazati három csapás azonban egyértelműen nívumnak volt tekinthető.

A szabályozás fennállásának négy évében (2010–2014) a halmazati három csapás egyértelműen élő jogintézménnyé vált, több olyan ügy is nagyobb sajtóvisszhangot váltott ki, ahol olyan személlyel szemben szabtak ki – kötelezően – életfogytig tartó szabadságvesztés, akinek a bűncselekményeivel a korábbi szabályok alapján esetleg csak legfeljebb hat–nyolc év szabadságvesztés állt volna arányban. Különösen kirívó volt e rendelkezések alkalmazása olyankor, ha az elkövető egyetlen – egyébként a büntetőjogi besorolás szerint személy elleni erőszakosnak tekinthető – bűncselekménye sem okozott halálos eredményt. Ennek eklatáns példája volt az a kiskunfélegyházi jogeset, amelyben az elkövető a kezében tartott késsel, egyetlen mozdulattal megsebzett három embert, amely cselekményt az ügyben eljáró törvényszék – alaki bűnhalmazatban – emberölés kísérleteként, életveszélyt okozó testi sértésként és súlyos testi sértésként értékelte.<sup>5</sup> Az ilyen kirívó ügyek miatt szűkítette a halmazati három csapás hatókörét a jogalkotó a Btk.-ban, ezáltal ugyanakkor újabb dogmatikai problémákat okozott.<sup>6</sup>

A kérdéskör gyakorlati jelentőségét jelzi az is, hogy a Kúria 5/2013. (XII. 11.) BK véleményében külön is foglalkozott a halmazati három csapás – Btk. 81. § (4) bekezdésbeli – szabályai értelmezésének részleteivel.

<sup>4</sup> Így az AB is utalt például a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI. törvénycikkre („dologházi törvény”), illetve a „megrögzött büntetéseket” kategóriáját bevezető büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1928. évi X. törvénycikkre.

<sup>5</sup> MTI: „Három embert késelt meg egy férfi Kiskunfélegyházán” *Index.hu* 2011.08.23. <https://bit.ly/38uomft>

<sup>6</sup> Egy adott deliktum súlyosabban minősülő alakzatának kísérlete ugyanis a bűncselekményt szabályai alapján hátrébe léptetheti ugyanezen bűncselekmény kisebb büntetési tétellel fenyegetett, de stádiumtanilag befejezett változatát. Így az újabb (2013–2014 között hatályban volt) szabályozás alapján létrejehetett olyan visszas helyzet, hogy a kettő–nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő életveszélyt okozó testi sértés kísérletét megvalósító személy – ha emellett csupán két olyan befejezett bűncselekményt valósított meg, amelyeknek legalább az egyike megalapozhatta a halmazati három csapás működésbe lépését – e harmadik deliktum kísérleti szakban rekedt jellegére figyelemmel mentesülhetett a kötelező életfogytig tartó szabadságvesztés alól. Ellenben, ha a bíróság ugyanezen testi épség elleni cselekményét életveszélyt okozó testi sértés kísérlete helyett „csupán” befejezett súlyos testi sértésnek minősítette (amelynek büntetési tétele önmagában szemlélve három hónaptól három évig terjedő szabadságvesztés), a három befejezett személy elleni erőszakos deliktum bűnhalmazatban való találkozása miatt „élesíteni” kellett a halmazati három csapást. Ugyancsak vitatható helyességű volt a módosítás azon eleme, amely a legalább három, különböző időpontban elkövetett személy elleni erőszakos bűncselekmény megkövetelése, ezáltal ugyanis a jogalkotó lényegében feltámasztotta az alaki és az anyagi bűnhalmazat jogkövetkezmenyi szempontból helytelen megkülönböztetését. Egyazon cselekménnyel is elő lehet ugyanis okozni ugyanannyi sérelmet, mint többel, így a halmazat két válfaja közötti különbségtétel az uralkodó szakirodalmi álláspont szerint is elvetendő. Vö. GELLÉR Balázs – AMBRUS István: *A magyar büntetőjog általános tanai I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó <sup>2</sup>2019) 360., 469–470.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A külhoni szabályozások körében elsősorban az Egyesült Államok egyes tagállamaiban létező „három csapás” rendelkezésekre indokolt figyelemmel lenni. Az USA-ban már az 1970-es évektől jelen voltak ún. büntetési katalógusok (*Sentencing Guidelines*), amelyek bizonyos bűncselekmények kapcsán tételesen, előre, kötelező jelleggel meghatározták a (minimálisan) kiszabandó szankciót (*mandatory sentencing*).<sup>7</sup> Az USA Legfelsőbb Bíróság ekkoriban és azóta is többször foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy ezen, kógens jellegű szankciós szabályok nem sértik-e az Alkotmány nyolcadik, a szokatlan és kegyetlen büntetések előírását és kiszabását tiltó módosítását.<sup>8</sup>

A három csapás szabályok mint a kötelező és nagyon súlyos szankciók extrém válfajai először 1993-ban, Washington államban jelentek meg. E rendelkezések lényege – egy a baseball játékból kölcsönzött metafora alapján –, hogy a harmadik alkalommal bűncselekmény miatt bíróság előtt álló elkövetővel szemben a korábbiaknál lényegesen súlyosabb (sokszor legalább 25 évig terjedő vagy éppen életfogytig tartó) szabadságvesztés kell a bíróságnak kötelezően kiszabnia („*Three strikes and you are out!*”). Leghírhedtebbé Kalifornia állam 1994-es szabályozása vált, amelynek értelmében az elkövető két korábbi, jogerős elítéléssel érintett bűncselekményének súlyosnak vagy erőszakosnak (*serious or violent*) kellett ugyan lennie, a harmadik esetben azonban már bármilyen csekély súlyú vétség (*misdemeanor*) elegendő volt ahhoz, hogy a három (pontosabban: a harmadik) csapás működésbe lépjen.<sup>9</sup> Így fordulhatott elő, hogy egy korábban kétszer elítélt személyt 1995-ben 25 év szabadságvesztésre ítélték egyetlen pizzaszelet ellopásáért.<sup>10</sup>

Az USA Legfelsőbb Bírósága 2003-ban az Ewing kontra Kalifornia ügyben vizsgálta Kalifornia eredeti vonatkozó szabályozását, amelyről azt állapította meg, hogy nem tekinthető szokatlan és kegyetlen büntetésnek, így összeegyeztethető az amerikai alkotmánnyal.<sup>11</sup> A három csapás végrehajtása ugyanakkor a börtönpopuláció kiugró növekedését eredményezte, amely körülmény jócskán megnövelte a büntetés-végrehajtási intézetek fenntartásával járó költségeket, és pedig az esetek zömében azért, mert kis tárgyi súlyú, nem erőszakos bűnelkövetőkkel szemben kell több évtizedes szabadságvesztés-büntetéseket végrehajtani.<sup>12</sup> Végül a kaliforniai

<sup>7</sup> A recens szakirodalomban lásd Anthony GREY: „Mandatory Sentencing Around the World and the Need for Reform” *New Criminal Law Review* 2017/3. 392–412.

<sup>8</sup> *Pl. Roberts v. Louisiana*, 431 U.S. 633 (1977); *Solem v. Helm*, U.S. 277 (1983); *Miller v. Alabama*, 567 U.S. 460 (2012).

<sup>9</sup> Assembly Bill 971 (March, 1994) and Proposition 184 (November 1994).

<sup>10</sup> Az esetet ismerteti és a három csapást e vonatkozásban bírálja Michael VITIELLO: „Three strikes: can we return to reality?” *Journal of Criminal Law and Criminology* 1997/2. 396.

<sup>11</sup> *Ewing v. California*, 538 U.S. 11 (2003).

<sup>12</sup> A három csapással kapcsolatos problémákhoz lásd Franklin E. ZIMRING – Gordon HAWKINS – Sam KAMIN: *Three Strikes and You're Out in California. Punishment and Democracy* (New York: Oxford University Press 2001). A börtönnépesség expanziójának dilemmáihoz Hamish STEWART: „The Wrong of Mass Punishment” *Criminal Law and Philosophy* 2018/1. 45–57.

szabályozást 2016 nyarán úgy módosították, hogy ma már a harmadik elkövetés csak akkor váltja ki a három csapás szabályok alkalmazhatóságát, ha az elkövető ez esetben is súlyos vagy erőszakos bűntettet (*serious or violent felony*) követett el.<sup>13</sup>

Más országokban is felmerült a három csapás vagy ahhoz hasonló konstrukció törvénybe iktatása. Így a németeknél és az olaszoknál javaslat szintjén jelent meg, míg Szlovákiában törvényerőre is emelkedett az egyesült államokbelivel rokonítható szabályozás. Az azonban leszögezhető, hogy kivétel nélkül olyan esetekben, ahol az elkövetőt korábban már jogerősen elítélték, legalább két ízben.<sup>14</sup> Így az akár büntetlen előéletű személlyel szemben is működésbe lépett hazai halmazati három csapás ilyen értelemben egyedülállónak volt tekinthető nemzetközi összevetésben is.

### 3. INDÍTVÁNY

Az AB-hoz két bírói fórum fordult indítvánnyal, melyeket az AB egyesített. Az indítványok lényege szerint a támadott rendelkezés több tekintetben sem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel.

A speciális halmazati büntetési szabály esetében a büntetési tétel felső határának duplázódása, valamint a kötelezően alkalmazandó életfogytig tartó szabadságvesztés feltételei nem egyértelműek, és pontosan nem kiszámíthatók. Az az elkövető, akinek a harmadik személy elleni erőszakos bűncselekményét [Btk. 459. § (1) bekezdés 26. pont] másik eljárásban tárgyalják, kedvezőbb elbírálásra számíthat, mint az, akinek a bűncselekményeit egy eljárásban bírálják el, és emiatt adott esetben, mérlegelés nélkül életfogytig tartó szabadságvesztésre kell ítélni. A büntetőeljárás tényei véletlenszerűvé, kiszámíthatatlanná tehetik, hogy az elkövetővel szemben kell-e alkalmazni a szigorú szabályt.

A kötelező életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása nem teszi lehetővé a büntetéskiszabási szempontok vizsgálatát és érvényesülését, amely ellentétes a jogbiztonságból fakadó azon követelménnyel is, miszerint a büntetőjog egésze, ezen belül a büntetéskiszabási rendszer nem lehet ellentétes önmagával.

Az első alkalommal nem életfogytig tartó szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekményeket megvalósító elkövetővel szemben a kötelező életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása nem felel meg az alkotmányos büntetőjogtól elvárt arányosság követelményének.

<sup>13</sup> Lásd J. Richard COUZENS – Tricia A. BIGELOW: *The Amendment of the Three Strikes Sentencing Law*, 2017, <https://bit.ly/2Oouteg>

<sup>14</sup> Az említett országok kapcsán vö. Florian KNAUER: „Die Verwertung jugendstrafrechtlicher Vorverurteilungen bei Sanktionierungen nach Erwachsenenstrafrecht. Ein Rechtsvergleich zwischen den US-amerikanischen Three-Strikes-Gesetzen und der deutschen Sicherungsverwahrung” *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 2012/1. 204–231.; Bella Angela DELLA: „Three strikes and you're out: la guerra al recidivo in California e i suoi echi in Italia” *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale* 2007/2–3. 832–833., 858–859.; Anton FÁBRY: „A »Három csapás« büntetési elv bevezetése és ennek tapasztalatai Szlovákiában” *Ügyészek Lapja* 2010/6. 127–134.

Az indítványok végül utaltak arra is, hogy a bírált halmazati büntetés kiszabási szabály ellentétes az összbüntetés jogintézményével is, utóbbi létjogosultságát ugyanis éppen az teremti meg, hogy a különböző eljárásokban elítélt személy olyan kedvező helyzetbe kerülhessen, mintha egy eljárásban bírálták volna el valamilyeni bűncselekményét.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB megállapítja, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 2010. július 23-tól 2013. június 30-ig hatályos 85. § (4) bekezdésének alkalmazása alaptörvény-ellenes, így az a Fővárosi Törvényszék előtt a 11.B.972/2011. szám alatt folyamatban lévő ügyben, valamint a Fővárosi Ítéltábla előtt a 6.Bf.230/2012. szám alatt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható. Az AB megállapítja továbbá, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 81. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt a hatálybalépésére, 2013. július 1-jére visszaható hatállyal megsemmisíti. Az AB az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 45. § (6) bekezdése alapján elrendeli a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 85. § (4) bekezdése, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 81. § (4) bekezdésének alkalmazásával meghozott, jogerős határozattal lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Ellentmond a jogbiztonság követelményének, ha nem előrelátható, hogy mely esetekben kerülhet sor szigorúbb – akár kötelezően kiszabandó életfogytig tartó szabadságvesztést jelentő – halmazati büntetés kiszabására [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

Az AB először áttekintette a magyar szabályozáshoz hasonló tartalmú, az Amerikai Egyesült Államokban, valamint Szlovákiában a közbiztonság javítása érdekében bevezetett rendelkezéseket. Ebben a körben megállapítja, hogy valamennyi külföldi szabályozásban közös, hogy a harmadik „csapás” csak harmadik jogerős elítélés esetén léphet működésbe, olyan rendelkezés azonban sehol sem ismert, amely egyetlen eljárásban, akár büntetlen előéletű elkövetővel szemben is lehetővé tenné a három csapás alkalmazását.

Vizsgálat tárgyává tette ezt követően a jogintézmény hazai lehetséges előzményeit. Itt a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI. törvénycikkre („dologházi törvény”), a „megrögzött büntettesek” kategóriáját bevezető büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1928. évi X. tör-

vénycikkre, valamint szigorított őrizet intézményét bevezető az 1979. évi 9. tvr.-re (társadalom fokozottabb védelméről a közrendre és a közbiztonságra különösen veszélyes visszaeső bűnözők elleni hatékonyabb fellépés érdekében) utal, röviden kiemelve a jelzett jogintézmények legfontosabb jellemzőit.

Az AB a következőkben röviden összefoglalta a 2010. évi LVI. törvénnyel bevezetett új rendelkezéseket. Döntésében felhívta az 5/2013. (XII. 11.) BK véleményt, amelyben a Kúria részletesen összevetette a régi Btk. és a Btk. vonatkozó halmazati büntetéskiszabási rendelkezéseit. A BK véleményből kiemelte, hogy a Btk. 81. § (4) bekezdésében foglalt azon rendelkezés, amely szerint a súlyosabb büntetés kizárólag a különböző időpontban elkövetett, befejezett bűncselekmények esetén alkalmazható, a régi Btk. szabályozásával szemben azt jelenti, hogy annak kizárólag valódi anyagi halmazat esetén lehet helye. Ennek megfelelően a halmazati büntetésre vonatkozó súlyosabb büntetéskiszabási rendelkezések nem alkalmazhatók abban az esetben, ha a terhelt cselekményei törvényi, vagy természetes egységet alkotnak. Kizárt továbbá a halmazati három csapás alkalmazása, ha a három erőszakos bűncselekmény közül bármely kísérleti vagy előkészületi stádiumban rekedt. A Btk. tehát összességében lényegesen szűkebb körben tette lehetővé a súlyosabb halmazati rendelkezések alkalmazását a régi Btk.-hoz képest.

Felhívja az AB az alapvető jogok biztosának 2014 februárjában készült AJB-5138/2013. számú jelentésére is, amely ugyancsak részletesen elemezte a három csapás szabályait. A Btk. 81. § (4) bekezdésében foglalt halmazati három csapással összefüggésben a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg, ezért szükségesnek találta a jogszabályhely Alaptörvénynek megfelelő tartalmú módosítását.

Hivatkozik a 9/1992. (I. 30.) AB határozatra, amely szerint a jogbiztonság a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműen és hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előreláthatóak legyenek (ABH 1992, 59, 65.). Ezért nem találta a jogbiztonság alkotmányos követelményével összeegyeztethetőnek a támadott szabályokból fakadó azon lehetőséget, hogy a súlyosabb halmazati büntetéskiszabási szabályok alkalmazhatósága attól váljon függővé, hogy az elkövető több bűncselekményét egy vagy több büntetőeljárásban bírálják-e el. Nem lehet ugyanis alappal számítani a törvény előírásainak megfelelő jogalkalmazói magatartásra akkor, ha a jogszabály megfogalmazása nem egyértelmű, többféle értelmezést is lehetővé tesz. Miután az ügyek egyesítése vagy elkülönítése kapcsán a büntetőeljárás szabályai objektív rendelkezést nem tartalmaznak, lényegében az eljáró hatóságok diszkrecionális jogkörében dől el, hogy egy vagy több eljárás keretében kerülnek-e elbírálásra a bűncselekmények.

Összességében tehát az látható, hogy a különböző eljárásjogi helyzet eltérő büntetéskiszabást eredményez azon elkövetők esetében, akik három személy elleni erőszakos bűncselekményt követtek el. Ha ugyanis a három személy elleni erőszakos bűncselekmény elbírálására egy eljárásban kerül sor, akkor a büntetést a szigorúbb halmazati büntetéskiszabási rendelkezések szerint kell meghatározni. Amennyiben



azonban ugyanezen három bűncselekmény elbírálása nem egy eljárásban történik, és az elkövető valamennyi bűncselekményt a legkorábbi elsőfokú ítélet kihirdetését megelőzően követte el, akkor a büntetést a Btk. által a Különös Részben meghatározott tételkeretek között kell kiszabni az összbüntetésre vonatkozó rendelkezések szerint, amely eltérő büntetéskiszabást fog eredményezni.

Fenti gondolatmenetét úgy foglalta össze az AB, hogy a halmazati három csapással kapcsolatos normák kapcsán nem előrelátható, hogy mikor kerülhet sor a szigorúbb halmazati szabályok alkalmazására, és a jogszabály ellentmondásossága bírói jogértelmezéssel sem orvosolható (Indokolás [53]). Erre tekintettel az AB megállapítja, hogy a Btk. 81. § (4) bekezdése, valamint a régi Btk. 85. § (4) bekezdése nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Csorbitja az arányosság elvének megsértésén keresztül a jogbiztonságot az eltérő tárgyi súlyú bűncselekményi tényállások azonos büntetéssel való fenyegetettsége, továbbá kötelezően alkalmazandó büntetéskiszabási szabályok alkotása révén a bírói mérlegelési jogkör szűkítése további okokkal együtthetva alaptörvény-ellenes lehet.**

Az AB kiemeli, hogy a büntetőjog alaptörvényi korlátainak legfontosabb eleme, hogy az egyén védelmet élvez a büntetőjogi eszközök állam általi önkényes felhasználásával szemben. Nem látja ezért alkotmányosan igazolhatónak, hogy a merőben eltérő tárgyi súlyú erőszakos bűncselekményekre nivellált büntetéskiszabási szabályok kerüljenek megállapításra, ami lehetetlenné teszi, hogy a bíróság minden egyes elkövetett bűncselekményt tényleges súlya szerint értékelhesen (Indokolás [62]).

Az AB rögzíti, hogy az alkotmányosan elismerhető büntetési célokból nem következik, hogy a törvény a büntetés kiszabása körében ne írhatna elő akár kötelezően alkalmazandó szabályokat (Indokolás [60]). Példaként hivatkozik a kiutasítás [Btk. 59. § (1) bekezdés] büntetésre, a közügyektől eltiltás [Btk. 61. § (1) bekezdés] mellékbüntetésre, valamint a pártfogó felügyelet kötelezően elrendelendő esetköreire (Btk. 119. §). Ezen elméleti megfontolás ellenére az életfogytig tartó szabadságvesztés kötelező alkalmazása kapcsán azt állapítja meg, hogy az többszörös elkövetés esetén sem igazolható alkotmányosan, amennyiben kiszabását ugyan behatárolt, de eltérő tárgyi súlyú bűncselekmények viszonylatában írja azt elő a törvény (Indokolás [62]).

Megállapítja, hogy a jogalkalmazói mérlegelést kizáró szabály ugyancsak ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, mert nem felel meg a jogállami büntetési rendszerrel kapcsolatos Alaptörvényből fakadó követelményeknek. A bünte-



tési rendszer alaptörvényi kritériumainak megfelelő, differenciált büntetéskiszabást az szolgálta volna, ha a jogalkotó megteremtette volna a jogalkalmazói mérlegelés lehetőségét a határozott ideig tartó, illetve az életfogytig tartó szabadságvesztés között (Indokolás [63]).

Mivel az AB a Btk. 81. § (4) bekezdésének, valamint a régi Btk. 85. § (4) bekezdésének alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján megállapította, a hivatkozott rendelkezések további tartalmi vizsgálatát mellőzte.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 5.1. A HALMAZATI HÁROM CSAPÁS ÉS A JOGBIZTONSÁG KÖVETELMÉNYÉBŐL FAKADÓ ELŐRELÁTHATÓSÁG KÖVETELMÉNYE

Az AB döntésének bevezetésében elvégzett jog-összehasonlító kitekintése körében helyesen utal arra, hogy lényegében a magyar büntető jogalkotás sajátossága volt a halmazati három csapásról rendelkező törvényhely.<sup>15</sup>

Az AB megállapításaiból levonható olyan következtetés, hogy három személy elleni erőszakos bűncselekmény „egyszerű” halmazata esetére az erőszakos többszörös visszaesőkével megegyezően szigorú jogkövetkezmények törvényi előírása aggályos. Ennek indoka, hogy az erőszakos többszörös visszaesők még a büntetett előéletű személyeknek is azon speciális csoportja, akikkel szemben személy elleni erőszakos deliktumok miatt több alkalommal, jogerősen, letöltendő szabadságvesztést szabtak ki, amely hiába került (tipikusan) végrehajtásra, a speciális prevenció büntetési célt nyilvánvalóan nem sikerült elérni, mert az elítélt ismét – harmadszor is – ugyanilyen (vagy hasonló) bűncselekményt követett el.<sup>16</sup> Közvetve alátámaszthatja továbbá e felfogás helyességét az a jogtörténeti áttekintésből vett szempont is, hogy olyan büntető rendelkezés, amely akár büntetlen előéletű, ám ismételt elkövetőket is a többszörös visszaesőkkel lényegében azonos súllyal rendelt volna büntetni, jórészt a jogállami szempontból elvetendő, szinte vegytiszta tettes-büntetőjog talaján álló büntetőjogi gondolkodás idején (az 1930-as években a „megrögzött büntetettek”, majd az 1950-es években a társadalmi tulajdon elleni büntetett ismételt elkövetők kapcsán) érvényesült.

<sup>15</sup> Nagy Ferenc értékelése szerint „szimbolikus törvényhozási »gyöngyszem«, ugyanakkor jogalkotási abszurdot jelentő »elrettető« példa” volt. Lásd NAGY Ferenc: „Alkotmányosan megkérdőjelezhető szabályokról az új Btk. kapcsán” in HACK Péter – KOÓSNÉ MOHÁCSI Barbara (szerk.): *Emberök őrzője. Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2014) 133.

<sup>16</sup> Korábban az AB maga is utalt arra, hogy a visszaesők súlyosabb büntetéssel fenyegetése alkotmányos indokokon alapszik és megfelel a büntetőjogi jogkorlátozás alkotmányos kritériumának (1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995, 571, 576.). Ehhez lásd LÉVAY Miklós: „Az alkotmányos büntetőjogtól az alkotmányos kriminálpolitikáig” in HAJDÚ József (főszerk.): *90 éves a szegedi jogászképzés* (Szeged: SZTE ÁJK 2013) 122–123.; PALÁNKAI Tiborné: „Az Alkotmánybíróság büntetőjogi tárgyú határozatai; a büntetőjog kodifikációjának alkotmányjogi összefüggései” *Büntetőjogi Kodifikáció 2002/3.* 4–5., 15.

A halmazati három csapásról rendelkező szabálynak nézetünk szerint nem volt olyan jelentés adható, amely megfelelt volna az Alaptörvénynek. Erre figyelemmel minden szempontból helyeselhető az AB azon állásfoglalása, amely azt alkotmányellenesnek nyilvánította. Nem felelt – és nem is felelhetett – meg a szabályozás ugyanis a jogbiztonság alkotmányos kívánalmának azért, mert lényegében attól vált függővé a szigorúbb halmazati büntetés alkalmazhatósága, hogy az elkövető legalább három, személy elleni erőszakos bűncselekményét ugyanazon, vagy különböző eljárásokban bírálták-e el.

A vonatkozó szakirodalom szerint ugyanis, ha „az ügyész nem egy vádiratot szerkeszt, vagy a bíró esetleg úgy dönt, hogy a legsúlyosabb bűncselekményt [...] elkülöníti”, a terheltnek csak a „rendes” és nem a felemelt büntetéssel kellett számolnia, sőt utóbb még – amennyiben annak törvényi feltételei fennállnak – az össz-büntetés kedvezményében is részesülhetett.<sup>17</sup> Ilyen jogszabályi környezetben pedig a halmazati három csapásra vonatkozó előírás az előreláthatóság követelményével összeegyeztethetetlen volt. Mindez annak ellenére is igaz, hogy a halmazati három csapás akkor még hatályos szabályait elemző tankönyv- és kommentároidalom szerint, amennyiben több eljárás indul, az ügyeket egyesíteni szükséges, illetve az egy eljárásban szereplő személy elleni erőszakos cselekmények elkülönítése nem fogadható el, mert különben a törvény szigora nem a jogalkotó szándéka szerint érvényesült volna.<sup>18</sup> Az egyesítést kógens szabályként előíró, illetve az elkülönítést megtiltó rendelkezést azonban a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (rég. Be.) 72. §-a nem ismert. Az pedig könnyen belátható, hogy a gyakorlati célszerűség hiánya mellett más, napjainkban a szigorításhoz hasonlóan népszerű büntetőeljárás „vezérelvek” – mint például az időszerűség – sokszor ugyancsak ellehetetleníthetik az egyesítést vagy az elkülönítés mellőzését. Így tételezzük fel, hogy az elkövető két, adott esetben egyszerű megítélésű bűncselekményt, rablást (Btk. 365. §) és súlyos testi sértést [Btk. 164. § (3) bek.] követett el, melyek kapcsán egyazon büntetőeljárás folyt. Emellett azonban a terhelt egy a Btk. 459. § (1) bek. 26. pont d) pontja alapján ugyancsak személy elleni erőszakos bűncselekménynek minősülő szövevényes, nehezen felderíthető és bizonyítható emberkereskedelemben (Btk. 192. §) is részt vett, amelynek nyomozása és a bírósági eljárás várhatóan hosszú évekig elhúzódik. A rablás és a súlyos testi sértés miatt folytatott, akár bíróság elé állítás keretében, legfeljebb néhány hét vagy hónap alatt jogerősen befejezhető büntetőeljárás időszerűségével ment volna szembe az a bíróság, amely kizárólag annak érdekében erőltette volna a két bűnügy egyesítését, hogy a halmazati három csapás szabályával „lesújthasson”.

<sup>17</sup> ELEK Balázs: „Három csapás kontra arányosság” *Ügyészek Lapja* 2013/3–4. 18., 21.

<sup>18</sup> ELEK Balázs: „A halmazati büntetés” in POLT Péter (főszerk.): *Új Btk. Kommentár, 2. k. Általános rész* (Budapest: Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyv Kiadó 2013) 136.; BELOVICs Ervin: „A halmazati büntetés” in BELOVICs Ervin – GELLÉR Balázs – NAGY Ferenc – TÓTH Mihály: *Büntetőjog, I. Általános rész. A 2012. évi C. törvény alapján* (Budapest: HVG-ORAC 2012) 479. Nem utal e kívánalomra MÉSZÁR Róza: „A halmazati büntetés” in KÓNYA István (szerk.): *Magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára, I. k.* (Budapest: HVG-ORAC 2013) 287.

## 5.2. A HALMAZATI HÁROM CSAPÁS ÉS A JOGÁLLAMI BÜNTETÉSI RENDSZERREL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOSSÁGI KRITÉRIUMOK

A halmazati három csapás vonatkozásában további, a jogbiztonság követelményét az egyesítés/elkülönítés véletlenszerűsége mellett ugyancsak erodáló körülmény is említhető. Sem az ügyész nem köteles minden esetben vádat emelni, sem a büntetőbíróság bűnösséget megállapító ítéletet hozni valamennyi bűncselekmény kapcsán még abban az esetben sem, ha a (legalább) három, személy elleni erőszakos, és bizonyítható bűncselekmény miatt egyébként egyetlen eljárás folyik, tehát a szigorúbb halmazati büntetés kiszabásának törvényi feltétele elvileg adott. A halmazati büntetés ugyanis jogkövetkezmény, amelynek előfeltétele a bűnhalmazati minősítés. A halmazati minősítésnek pedig anyagi jogi és eljárásjogi feltételei egyaránt vannak. Így anyagi jogi (dogmatikai) kérdésben történő döntés, ha a bíróság a három bűncselekmény halmazatát nem valóságosnak, hanem csupán látszólagosnak tekinti, ezáltal azt kétkomponensű halmazattá, de akár bűncselekményi egységgé is redukálhatja. E körülmény folytán pedig a halmazati három csapás nem kerülhetett volna alkalmazásra, mert a látszólagos halmazatban háttérbe lépő bűncselekmény önállóságát veszíti, ezért miatta külön büntetőjogi felelősség nem állapítható meg (legfeljebb súlyosító körülményt képezhet). Ugyanerre vezethetett volna az is, ha az elkövető három bűncselekményét a bíróság törvényi egységbe – például a folytatóság egységébe – foglalhatónak tekintette volna. Erre például szolgálhat az az – egyébként igencsak bonyolult és a jogirodalomban és a gyakorlatban távolról sem egységes megítélésű<sup>19</sup> – eset, amikor az elkövető három alkalommal, ugyanannak a pénzintézetnek a bankfiókjában követ el fegyveres rablást [Btk. 365. § (3) bekezdés a) pont].

A halmazati három csapás alkalmazhatatlanná válhatott eljárásjogi okból is. Ennek tipikus esete, ha az ügyész vagy a bíróság élt a büntetőeljárás törvényben számos esetben biztosított jogával, és mellőzte az eljárás lefolytatását azon bűncselekmény(ek) miatt, amely(ek)nek az elkövető súlyosabb bűncselekménye mellett a felelősségre vonás szempontjából nem volt jelentősége.<sup>20</sup> Ez az eset – amely, ha a részbeni mellőzés a három halmazatban álló bűncselekmény közül kettőt is érint, akár egy sajátos, büntető eljárásjogi bűncselekményi egységként is felfogható<sup>21</sup> – azzal a következménnyel jár, hogy a jogerős döntésből az anyagi jogi értelemben

<sup>19</sup> Lásd BH 1999. 148. II. A jogirodalomban lásd DEÁK Zoltán: „A rablás rendbelisége a bírói gyakorlat (görbe) tükrében” *Magyar Jog* 2010. 621.

<sup>20</sup> Az ügyész ilyen alapon (részben) mellőzhette a nyomozást [rég. Be. 187. § (1) bekezdés] vagy a vádemelést [rég. Be. 220. § (1) bekezdés], míg a bíróság az eljárást ugyanebből az okból megszüntethette [rég. Be. 267. § (1) bekezdés g) pont, 332. § (2) bekezdés, 377. §], valamint a bizonyítást mellőzhette (rég. Be. 306. §). Kiemelhető, hogy a döntés meghozatala óta elfogadott és 2018. július 1. napján hatályba lépett büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény lényegében ugyanígy szabályozza az említett hatósági jogosítványokat.

<sup>21</sup> GELLÉR – AMBRUS (6. lj.) 467–469.

egyébként megvalósult bűncselekmény ugyancsak kiesik, így a szigorú halmazati büntetés ilyenkor sem lett volna alkalmazható.

Prognosztikus jelleggel megemlíthető még, hogy ha a halmazati három csapás szabálya huzamosabb ideig fennmarad, az akár az 1960-as évekből ismert – vitatható helyességű – halmazatszűkítő bírói felfogás<sup>22</sup> visszatérését is magával hozhatta volna. Miután ugyanis az ítélkezési gyakorlatban például még (akár többszörösen) minősített emberölés [Btk. 160. § (2) bekezdés] miatt sem automatikus az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása, a bírák feltehetően idegenkedtek a kötelezően alkalmazandó életfogytig tartó szabadságvesztéstől, különösen élet kioltásával nem járó, de a törvény szerint személy elleni erőszakosnak minősülő három bűncselekmény esetén. Erre figyelemmel elképzelhető, hogy a bírói gyakorlat kimunkált volna olyan régi/új elveket, amelyekkel – a szigorú halmazati büntetést elkerülendő – a bűnhalmazat látszólagosságát megalapozni és indokolni tudta volna.

Az USA-hoz hasonlóan hazánkban is felmerülhetett volna végül egy további lehetőség is. Eszerint a bíróságok – mintegy „kegyelmi” jogkört gyakorolva – azért értékelték volna az egyébként aggálytalanul bizonyítottnak tekinthető bűncselekményt is bizonyítatlannak, vagy az ügyész azért tett volna valamely cselekmény viszonylatában felmentésre indítványt, hogy ne álljon halmazatban három olyan bűncselekmény, amely a halmazati három csapás alkalmazását megalapozza olyan elkövető kapcsán, aki az ilyen szigorú büntetést jogérzékük szerint nem érdemli meg. Előfordulhatott volna végül az is, hogy a bíróság (vagy a védőelkészítési feladatok ellátása során az ügyész) ugyanilyen megfontolásból értelmezte volna valamely büntethetőségi akadály – például a jogos védelem – hatókörét a törvényes kereteken túlterjeszkedve.

A fenti és hozzájuk hasonló lehetőségek felmerülése kiemelten alkalmasak lehetnek volna a jogbiztonság csorbitására. Mindebből levonható az a következtetés, hogy a halmazati három csapásra vonatkozó szabály még akkor sem felelt volna meg az előreláthatóság és ennek folytán a jogbiztonság követelményének, ha a legalább három, személy elleni erőszakos bűncselekmény egyazon eljárásban kerül elbírálásra.

Feltétel nélkül helyeselhető tehát az AB mindazon megállapítása, amely a halmazati három csapásról rendelkező törvényhelyet arra figyelemmel is alkotmányellenesnek találta, hogy az lehetetlenné tette az egyéniesített büntetés kiszabást, valamint kizárta a bírói mérlegelést. A testület azon megállapítása azonban, amely amellettt érvel, hogy kötelező büntetés kiszabási szabályok törvényi előírása a bünte-

<sup>22</sup> E felfogás lényege abban állt, hogy ekkoriban a bíróságok nem csupán a két (vagy több) bűncselekmény közötti *in abstracto* (tehát általánosságban is meglévő) szükségképpen vagy legalábbis rendszerinti összefüggésnek tulajdonítottak bűnhalmazatot kizáró jelentőséget, hanem az *in concreto* (vagyis csupán a konkrét életbeli szituációban jelentkező) szükségszerű kapcsolatnak is. Lásd AMBRUS István: *Egység és halmazat – régi dogmatikai kérdés, új megközelítésben* (Szeged: SZTE ÁJK 2014) 270–271.

tési célokkal összhangban lehetnek, az idézett példák vitatható helyességére figyelemmel további alátámasztást igényelhetne. Való igaz mind a kiutasítás, mind a közügyektől eltiltás vonatkozásában, hogy azokat a Btk. a „kell” kifejezés használatával jeleníti meg, elviekben tehát kötelezően alkalmazandó jogkövetkezményekről van szó.

Nem kerülheti el azonban a figyelmünket, hogy mindkét szankció törvényi definíciója tartalmaz mérlegelést igénylő elemet is. Így kiutasításnak csak olyan nem magyar állampolgárral szemben van helye, akinek az országban tartózkodása nem kívánatos [Btk. 59. § (1) bekezdés]. Közügyektől eltiltás mellékbüntetéssel pedig az sújtható, aki – további feltételek egyidejű fennállása esetén – méltatlan arra, hogy a közügyek gyakorlásában részt vegyen [Btk. 61. § (1) bekezdés]. Látható, hogy mind a „nem kívánatos”, mind a „méltatlan” jelleg bírói megítélés körébe tartozó elem. A törvényi megfogalmazás alapján hiába kógens jellegű is tehát egy szabály, ha ahhoz további, már mérlegelést igénylő feltételt is kapcsol a normaszöveg, végeredményben az adott szankció alkalmazása mégsem kötelező, hanem a bírói diszkrecionális jogkörébe tartozóvá válik. A legújabb jogirodalomban ezen és a hozzájuk hasonló szankciós szabályokat mindezek alapján látszólagosan kógens – végeredményben tehát diszpozitív – szabályoknak tekintjük, amelyek tehát, jellegüknél fogva, a bírói mérlegelés kizárásának alkotmányossága melletti érvrendszer alátámasztására kevésbé alkalmasak.<sup>23</sup>

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A döntés nyomán, az *ex tunc* hatályú megsemmisítésre figyelemmel, a halmazati három csapás hatálya alá eső terheltek ügyei rendkívüli jogorvoslat (felülvizsgálat) alá estek. A döntés jelentősége e körülményen ugyanakkor messze túlmutat. Az AB ugyan több esetben is hangsúlyozta határozatában, hogy megállapításai az erőszakos többszörös visszaesőkre vonatkozó, hasonlóan súlyos jogkövetkezmények alkotmányosságát nem érintik, valójában mindaz, amit a testület megfogalmazott, arra mutat, hogy a bírói mérlegelést kizáró, kógens törvényi rendelkezések alapvetően kerülendőek, mert a büntetéskiszabás elveivel és végső soron a büntetés céljával is csak a megfelelően egyéniesíthető, tettarányos szankció alkalmazása állhat összhangban.

<sup>23</sup> GELLÉR Balázs – AMBRUS István – VASKUTI András: *A magyar büntetőjog általános tanai, II. Büntetőtan (A büntetőjogi jogkövetkezmények tana)* (Budapest: ELTE Eötvös 2019) 87.

## 7. IRODALOM

AMBRUS István: „Az Alkotmánybíróság határozata halmazati három csapásról – a jogbiztonság elvét sértő büntetőjogi rendelkezés alaptörvény-ellenessége, valamint az alaki és az anyagi bűnhalmazat eltérő megítélésének lehetőségei” *Jogesetek Magyarázata* 2015/4. 5–16.

AMBRUS István: „Együttalkalmazási tilalmak, valamint valódi és látszólagos kógencia a büntetőjog szankciórendszerében” *Belügyi Szemle* 2018/6. 88–107.

BÉKÉS Ádám: „Három csapás, különös tekintettel a strasbourgi joggyakorlatra” *Ügyészségi Szemle* 2016/4. 104–121.

GELLÉR Balázs – AMBRUS István – VASKUTI András: *A magyar büntetőjog általános tanai. II. Büntetéstan (A büntetőjogi jogkövetkezmények tana)* (Budapest: ELTE Eötvös 2019).

SZILÁGYI EMESE\*

## **26/2014. (VII. 23.) AB HATÁROZAT – FŐVÁROSI KÖZGYŰLÉS VÁLASZTÁSA**

**Nem sérti a közvetlenség és az egyenlő választójog elvét, ha a kerületi polgármester megválasztásával a törvény erejénél fogva a fővárosi közgyűlésben is mandátumot szerez.**

Az AB álláspontja szerint nem ellentétes az Alaptörvénnyel a Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlése (fővárosi közgyűlés) tagjai megválasztásának az a módja, amely szerint a megválasztott kerületi polgármester a választással a fővárosi közgyűlésben is mandátumot szerez. A szabályozás az AB szerint megfelel a közvetlenség alapelveinek. A korábban született, hasonló tárgyú határozatokhoz képest további fontos novum, hogy az AB úgy találta, bár a választókerületek-ként szolgáló egyes fővárosi kerületek lakosságában olyan jelentős eltérések találhatók, amelyek eredményeképp megállapítható a választójog egyenlőségének sérelme, azonban ezt a jogsérelmet kiküszöböli a közgyűlési döntéshozatal során alkalmazott kettős többségi szabály.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

Az Országgyűlés döntésének eredményeként 2014. június 17-én kihirdették a 2014. évi XXIII. törvényt az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról, amelynek értelmében a fővárosi közgyűlés a főpolgármesterből, a fővárosi kerületek polgármestereiből és a kompenzációs listáról mandátumot szerző kilenc képviselőből áll. A módosítás eredményeként a választópolgárok az önkormányzati választások során nem szavaznak a fővárosi közgyűlés tagjaira, hanem a kerületi polgármestereket választják meg, amely tisztség elnyerése a törvény erejénél fogva fővárosi közgyűlési mandátumot is keletkeztet.

\* Tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.



A 2014 nyárig hatályban lévő korábbi szabályozás szerint a fővárosi közgyűlés képviselőit tiszta arányos, listás rendszerben választották a fővárosi választópolgárok, míg a főpolgármestert relatív többségi rendszerben. Ez azt jelentette, hogy minden szavazó egy-egy pártlistára szavazott, majd a listák között a leadott szavazatok arányában osztották szét a mandátumokat. Nem kapott azonban mandátumot a jelölő szervezet fővárosi listája, ha a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok 5%-át nem szerezte meg, sem két jelölő szervezet közös fővárosi listája, ha a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok 10%-át, kettőnél több jelölő szervezet által állított közös fővárosi lista esetében pedig 15%-át nem szerezte meg.<sup>1</sup> Ez a szabályozási megoldás nagyjából azonos volt az 1990 óta hatályban lévő előírásokkal, bár 2010 előtt a mandátumszerzéshez szükséges küszöböt 4%-ban határozták meg a jogszabályi rendelkezések.<sup>2</sup>

A módosítás eredményeként tehát közvetlenül a fővárosi közgyűlés tagjaivá válnak a kerületi polgármesterek. További változás, hogy a fővárosi közgyűlés létszáma a korábbi 34 főről 33-ra csökkent, amiből 1 fő a főpolgármester, 23 fő a fővárosi kerületek polgármesterei, további 9 tag pedig a pártok által állított kompenzációs listáról bejutott képviselő. A jogszabályi rendelkezések szerint „töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a jelölő szervezet polgármesterjelöltjére leadott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot”.<sup>3</sup> A töredékszavazatok a jelölő szervezet fővárosi kompenzációs listájára kerülnek, illetve közös polgármesterjelölt esetén az őt állító jelölő szervezetek közös fővárosi kompenzációs listájára.<sup>4</sup>

A 2014-es módosítás elsődleges indokaként azt jelölte meg a jogalkotó, hogy a fővárosi önkormányzati rendszer egymástól élesen elvááló két szintje (ti. a kerületi és a közgyűlési szint) működési problémákat eredményez. A törvényjavaslat általános indokolása szerint a korábbi választási eljárásban a listákat az egyes jelölő szervezetek állították össze, így azok összetételébe a választópolgároknak semmilyen beeszlása nem volt. Ezzel szemben az új rendszerben a kerületi problémákat első kézből ismerő polgármesterek automatikusan a közgyűlés tagjaivá válnak, emellett további kilenc képviselő szerez mandátumot a kompenzációs listáról. Így a közgyűlés tagjainak többségéről személy szerint szavaznak az egyes kerületekben, ami a közgyűlés demokratikus felhatalmazásának mértékét is növeli.<sup>5</sup>

Az új választási eljárási szabályozást kiegészítve a törvénymódosítás bevezette azt a sajátos döntéshozatali eljárást is, amely kettős többségi szabály néven vált ismertté. Ennek értelmében azt az előírást, amely szerint a javaslatok „elfogadásához az egyszerű többséget igénylő javaslat esetén a jelen levő önkormányzati

<sup>1</sup> 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról 16/A.–18. §.

<sup>2</sup> 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról 46. §.

<sup>3</sup> 2010. évi L. törvény 17. § (2) bekezdés.

<sup>4</sup> 2010. évi L. törvény 17. § (1)–(3) bekezdés.

<sup>5</sup> T/146 törvényjavaslat indokolása, <https://bit.ly/3v3ImQ3>

képviselők, minősített többséget igénylő javaslat esetén az önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges”<sup>6</sup> úgy kell alkalmazni, hogy a javaslat elfogadásához az előírt szavazatarány mellett az is szükséges, hogy arra „a főváros lakosságszámának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek” polgármesterei igennel szavazzanak.<sup>7</sup> Ennek célja a kerületek lakosságszámának jelentős eltéréseiből fakadó aránytalanság kiküszöbölése volt. A kettős többségi szabály eredményeként a nagyobb lakossággal rendelkező kerületek polgármesterei olyan kisebbséget képezhetnek, amely akár blokkolhatja is a döntéshozatalt, hiszen a főváros teljes lakosságának többségét képviselő kerületek polgármesterei nélkül nem fogadható el indítvány.<sup>8</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A választásokkal, választási eljárással kapcsolatos nemzetközi standardok meghatározásában elsődleges szerep jut a Velencei Bizottságnak. A Velencei Bizottság választási ajánlásai elsősorban az Európa Tanács standardjait összegezik. A kibocsátott dokumentumok közül legjelentősebbnek a Code of Good Practice in Electoral Matters<sup>9</sup> (Választási Kódex) tekinthető.<sup>10</sup> Erre hivatkozik a választójog egyenlőségének elemzése során az AB érvelése is (Indokolás [36]).

A felállított követelmények közül – amelyek valójában a tagállamok alkotmányos rendszereiben alkalmazott megoldások, elvek és szokások strukturálásának tekinthetők – a fővárosi közgyűlés választása határozat szempontjából a választójog egyenlőségét érintők kiemelkedő jelentőségűek.

A választójog egyenlősége összesen öt különféle követelményt fed le: a szavazatok egyenlő száma, azok egyenlő súlya, esélyegyenlőség, a kisebbségek egyenlősége és a nemek közötti egyenlőség.<sup>11</sup> A fővárosi közgyűlés választása határozat szempontjából különös jelentőségű kérdés a választójog egyenlő súlya, amely azt jelenti, hogy a kiosztható mandátumokat a választókerületek között egyenlően kell elosztani, s ennek a követelménynek a helyi önkormányzati választáson is érvényesülnie kell. A választókerületek között a mandátumokat népességarányosan, vagy a helyi lakosok arányában, esetleg a regisztrált szavazók arányában (ahol van választási regisztráció), vagy a leadott szavazatok arányában kell

<sup>6</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 47. § (2) bekezdés.

<sup>7</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény 47. § (3) bekezdés.

<sup>8</sup> NAGY Marianna – HOFFMAN István: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* (Budapest: HVG-ORAC 2016).

<sup>9</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report – adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002) CDL-AD(2002)023rev2-cor.

<sup>10</sup> BODNÁR Eszter: „A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése a magyar szabályozásban és bírósági gyakorlatban” *Jogtudományi Közlöny* 2018/3. 141–142.

<sup>11</sup> BODNÁR (10. lj.) 144.

szétosztani. A választókerületek kialakítása során a közigazgatási határok, a geográfiai sajátosságok vagy akár a történelmi hagyományok is figyelembe vehetők, azonban azok között legfeljebb 10%-os – illetve különös méltánylást érdemlő esetekben 15%-os – eltérés az elfogadható.<sup>12</sup>

A Választási Kódex tartalmaz a választási rendszer stabilitására vonatkozó elvárásokat is. Ezek szerint a választási rendszer alapvető struktúrájára, különösen a választási bizottságok összetételére és a választókerületek kialakítására vonatkozó szabályoknak bizonyos stabilitással kell rendelkezniük, azaz megváltoztatásukat a választásokat megelőző egy éven belül kerülni kell.<sup>13</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

Ötvenhét ellenzéki országgyűlési képviselő párhovatartozáson átnyúló konszenzussal kezdeményezte az AB absztrakt utólagos normakontrollra irányuló eljárását. Indítványukban<sup>14</sup> arra hivatkoztak, hogy az új választási rendszer ellentétes az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal, valamint a választójoggal összefüggésben a diszkrimináció tilalmát kimondó XV. cikk (2) bekezdésével is. Az indítványozók állították a közvetlenség elvének sérelmét: úgy érveltek, hogy a törvénymódosítással bevezetett megoldás értelmében a fővárosi közgyűlés huszonhárom tagját a választópolgárok valójában kerületi polgármesterré választják meg, és ez a tisztség eredményez egyben fővárosi közgyűlési tagságot. Ez az eljárás érvelésük szerint nem felel meg a közvetlenség elvének, hiszen a választópolgár nem ad le szavazatot a fővárosi közgyűlés tagjaira. Hivatkoztak a 34/2005. (IX. 29.) AB határozatra is, amely kimondta, hogy a szabály, amely szerint a helyi önkormányzati képviselő-testületnek automatikusan tagjává válik a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán leadott szavazatok alapján megválasztott személy, ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel.

Az indítvány állította az egyenlő választójog elvének sérelmét is. Az érvelés szerint a huszonhárom fővárosi képviselő a kerületi polgármester-választáson leadott szavazatok alapján nyeri el mandátumát, vagyis az egyes kerületek a fővárosi közgyűlési képviselők megválasztásának szempontjából egy-egy választókerületet alkotnak. Azonban a kerületek lakosságszámában jelentősek az eltérések, aminek eredményeként a különböző kerületekben élő választópolgárok szavazatai eltérő súllyal esnek latba az eljárás során.<sup>15</sup> Ez alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez, ellentétes a választójog egyenlőségének elvével, amely nemcsak választási

<sup>12</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters (9. lj.) CDL-AD(2002)023rev2-cor I.2.2.

<sup>13</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters (9. lj.) CDL-AD(2002)023rev2-cor II.2.

<sup>14</sup> Az indítvány elérhető az AB honlapján, <https://bit.ly/3BqU6i4>

<sup>15</sup> A választójog egyenlősége és a választókerületek kialakításának összefüggéseiről: HORVÁTH Attila: „Egyenlő választójog – egyenlő választókerületek? Adalékok a szavazatok egyenlő súlyának értelmezéséhez” *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. 183–201.

elv, hanem közvetlenül következik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt általános egyenlőségi szabályból is.<sup>16</sup>

Az indítvány felhívta a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat elvi megállapítását, amely a szavazatok egyenlő értékűségét elemezve kimondta, hogy „minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma között kétszeres eltérés mutatható ki”. Az indítványozók arra is rámutattak, hogy a fővárosi közgyűlés tekintetében kvázi választókerületnek minősülő kerületek között akár ötszörös eltérés is kimutatható. Az indítvány szerint az épp ennek az aránytalanságnak a kiküszöbölésére alkalmazott súlyozási szabályok maguk is ellentétesek a választójog egyenlőségére vonatkozó alaptörvényi rendelkezésekkel. A súlyozási szabályok értelmében a töredékszavazatok egy arányszámmal megszorozva kerültek volna a listára, az arányszámot pedig úgy kellett volna kiszámítani, hogy a fővárosi kerületek lakosságát elosztják a legkevésbé népes fővárosi kerület lakosságával, majd a kerületekben keletkezett töredékszavazatok az így meghatározott arányszámmal megszorozva kerültek volna a fővárosi kompenzációs listára.<sup>17</sup> Az indítványozók szerint azonban ez a módszer a nagyobb lélekszámú kerületekben élő választópolgárok szavazatának sokszoros súlyt ad.

Végül az indítványozók kifogásolták azt az információs önrendelkezési szabadságot korlátozó rendelkezést is, amely szerint a választópolgár az ellenőrzött ajánlóíveken szerzett adatairól csak a jelölt vagy a lista nyilvántartásba vételéről szóló határozat jogerőssé válásáig kérhetett tájékoztatást, vitatva a korlátozás szükségességét.

<sup>16</sup> Az, hogy a választópolgárok szavazata egyenlően értékes, valójában az egyenlő emberi méltóság kifejeződése, a szavazatok súlyában való nagyarányú eltérés az emberi méltóságot is sérti. BODNÁR Eszter: „A választójog és más alapjogok kapcsolata” *Magyar Közigazgatás* 2012/2. 18.

<sup>17</sup> „A fővárosi kompenzációs lista a fővárosi kerületekben a polgármesterjelöltekre leadott, fővárosi szinten a (4) bekezdés szerint összesített, a fővárosi kerületek lakosságától súlyozott töredékszavazatok arányában kap mandátumot. (2) Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a jelölt szervezet polgármesterjelöltjére leadott, a fővárosi kerületek lakosságától súlyozott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. A töredékszavazatok a (4) bekezdés szerint a jelölt szervezet fővárosi kompenzációs listájára kerülnek. (3) Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a közös polgármesterjelöltre leadott, a fővárosi kerületek lakosságától súlyozott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. A töredékszavazatok a (4) bekezdés szerint a közös polgármesterjelöltet állító jelölt szervezetek közös fővárosi kompenzációs listájára kerülnek. (4) A fővárosi kerületekben a polgármesterjelöltre leadott szavazatokat az alábbi eljárás szerint súlyozni kell: a) A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása évének január 1-jei fővárosi kerületi lakosságától alapján meg kell határozni az egyes fővárosi kerületek lakosságát. b) Az egyes fővárosi kerületek lakosságát el kell osztani a legkisebb lakosságszámmal rendelkező fővárosi kerület lakosságával. Az így kapott számot századra kerekítve kell meghatározni (arányszám). c) A fővárosi kerületben keletkezett töredékszavazatok a b) pontban meghatározott arányszámmal megszorozva kerülnek a fővárosi kompenzációs listára.” 2014. évi XXIII. törvény 8. §.

## **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB a határozat rendelkező részében megállapította, hogy a töredékszavazatokra vonatkozó súlyozási szabály alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. A testület kimondta továbbá a választópolgár információs önrendelkezési jogát korlátozó szabály alaptörvény-ellenességét is. Nem találta azonban a közvetlenség elvével ellentétesnek azt, hogy a kerületi polgármesterek megválasztásukkal a törvény erejénél fogva mandátumot szereznek a fővárosi közgyűlésben is. A testület szerint ugyan az egyenlőség elvének sérelme megállapítható a kvázi-választókerületként szolgáló fővárosi kerületek lakosságszámában fennálló jelentős eltérések miatt, azonban a közgyűlési döntéshozatalban bevezetett kettős többségi szabály ezt képes kompenzálni.

### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A választási rendszer kialakítása során az Alaptörvényben meghatározott tág kereteken belül a törvényhozó nagyfokú szabadsággal rendelkezik (Alaptörvény 35. cikk).**

Döntésében az AB abból a megállapításból indult ki, hogy az Alaptörvény néhány alapelv meghatározásán túl nem tartalmaz a választási rendszerre vonatkozóan részletesebb rendelkezéseket, azaz a törvényhozóra bízta a választási szabályokat és választási alelveket – így a választójog általánosságát, egyenlőségét, közvetlenségét és titkosságát – biztosító garanciarendszer kialakítását (Indokolás [33]). Így a többségi indokolás a továbbiakban az indítványnak azokkal a felvetéseivel foglalkozik, amelyek az egyenlő választójogot és a közvetlenség kérdését érintik.

### **4.2. ELVI TÉTEL 2.**

**A közvetlenség elve a választójogban azt a követelményt támasztja, hogy a választópolgároknak legyen lehetőségük közvetlenül a jelöltre szavazni. Az Alaptörvény nem zárja ki olyan választási rendszer megalkotását, amelyben a választópolgár egyszeri szavazással két különböző tisztségre ugyanazt a személyt választja meg [Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdés].**

A határozat indokolása szerint a közvetlenség a választási eljárásban azt jelenti, hogy a választók közvetlenül a jelöltre szavaznak. Ezzel szemben közvetett választás az, ha a választópolgárok választási megbízottakat választanak, akik a választópolgárok nevében majd maguk gyakorolják a betöltendő tisztségre megválasztás

jogát. A testület ehhez azt is hozzátette, hogy a demokratikus országokban mindkét szabályozásra található példa,<sup>18</sup> és a magyar közjogi rendszer közelmúltjában is létezett közvetett választás (Indokolás [20]–[22]). Mindezek alapján az AB többségi érvelése szerint a szóban forgó szabályozási megoldás nem sérti a közvetlen választás alapelvét, hiszen nem valósul meg „a közvetett választás azon fogalmi ismérve, hogy a választópolgárok által felhatalmazott személyek választanak a választópolgárok nevében képviselőket” (Indokolás [25]).

Az AB rámutatott, hogy a konkrét esetben a választópolgár közvetlenül leadott szavazatával választja meg a kerületi polgármestert és a fővárosi közgyűlés egyik tagját, az Alaptörvényből pedig nem vezethető le az a követelmény, amely szerint a jogalkotó nem alkothat meg olyan megválasztási rendszert, amelyben a választópolgár két különböző önkormányzati tisztségre ugyanazt a személyt egyszeri szavazással választja meg. Ezért a közvetlenség elvének sérelme nem állapítható meg (Indokolás [26]–[28]).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A választójog egyenlőségének elvéből származó követelmény, hogy a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, valamint hogy a szavazatok azonos súllyal bírjanak. A szavazatok azonos súlyának igénye azonban nem jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbítatlanul egyenlő érvényesülését, ám a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Tekintettel a főváros kerületi tagozódásának sajátos körülményeire, közigazgatási és történelmi határvonalaira, megállapítható a kivételes szabályozás lehetősége [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés, 35. cikk (1) bekezdés].**

A határozat indokolása részletesen vizsgálja a választójog egyenlőségének lehetséges sérelmét is. A bírók elsőként azt állapították meg, hogy a hatályát veszített korábbi Alkotmány értelmezése során kialakított elvi megállapítások továbbra is alkalmazhatók, hiszen a hatályos Alaptörvény és a korábbi Alkotmány normaszövege között szövegszerű egyezés figyelhető meg, valamint a választójog egyenlőségének követelménye változatlan maradt. Ezért a testület visszanyúlt a 22/2005. (VI. 17.) AB és a 809/B/1998. AB alaphatározatokban kifejtett elvi megállapításokhoz, amelyek szerint a választójog egyenlőségének elvéből két követelmény vezethető le: egyrészt az, hogy a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok azonos súlyának igénye. A választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választó azonos számú szavazat-

<sup>18</sup> A választójog bővebb összefoglalásához: HALÁSZ Iván: „Választójog” in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 715–725.

tal rendelkezik, és a szavazatok összeszámlálása során minden szavazat ugyanannyit ér. Másképp megfogalmazva: minden szavazásra jogosult egyenlő jogokkal vesz részt a választásban.<sup>19</sup> Ez az elvárás a korábbi alkotmánybíróági precedens-jog alapján abszolút, vagyis semmilyen indokból nem korlátozható.

A szavazatok súlyával összefüggésben a testület a 3/1991. (II. 7.) AB határozat alapján leszögezte, hogy az nem jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbíthatatlanul egyenlő érvényesülését. Ezt azzal támasztja alá az érvelés, immár a 33/2000. (X. 20.) AB határozatra támaszkodva, hogy a választási matematika és a választási földrajz miatt nem valósítható meg az abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában. A többségi vélemény felidézi azt a korábbi határozatokban kibontott érvelést is, amely szerint más megítélés alá esik az eljárási és a tartalmi értelemben vett egyenlőség. Mindezt azonban azzal toldja meg az indoklás, hogy „a választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el” (Indoklás [36]). Minél jelentősebb az eltérés, annál erősebb alkotmányos indokra van szükség, miközben még a statisztikailag elhanyagolható mértékű eltérés is alkotmányellenes lehet, ha az a választókerületek átrajzolásával kapcsolatos manipuláció (*gerrymandering*) eredményeként jött létre. Végül a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat elvi tétele is megjelenik, amely szerint „minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma között kétszeres eltérés mutatható ki [...] Ilyen esetben a választásra jogosultak száma közötti eltérés olyan nagy mértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá.” (Indoklás [35]–[38]).

A bemutatott, a korábbi gyakorlatban kimunkált elvi jelentőségű megállapítások fényében vizsgálta meg a testület az indítványozóknak azt a felvetését, amely szerint az új szabályozási megoldás egyik fő problémája, hogy a kvázi-választókerületként viselkedő fővárosi kerületek lakosság száma között a kétszerest jóval meghaladó eltérések is tapasztalhatók. A testület által a Központi Statisztikai Hivaltól beszerzett táblázat alapján is megállapítható, hogy a legnépesebb és a legkevesebb lakosság számú kerületek között az eltérés több mint hat és félszeres is lehet, ezért fennáll a választójog egyenlőségének sérelme.

A vizsgálat következő lépése annak megállapítása volt, hogy tekintettel a főváros egységére és kerületi tagozódásának sajátos körülményeire, közigazgatási és történelmi határvonalaira, megállapítható a kivételes szabályozás lehetősége (Indoklás [40]). A határozat indoklása ennél részletesebben nem tér ki a főváros egységének, illetve a főváros és a kerületek egymáshoz való viszonyának problematikájára.

<sup>19</sup> DEZSŐ Márta: „A választási rendszer” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007) 206.



#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**A töredékszavazatok súlyozott számítási módszere matematikailag sem alkalmas az egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok nagyobb szavazati értéket képviselnek a legnagyobb kerületekben, ezért a töredékszavazatok súlyozása ellentétes a választójog egyenlőségének elvével. A kettős többségi szabály a határozathozatal szintjén alkalmas a választójog egyenlőségét ért korlátozás kiegyenlítésére [Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdés].**

Ezt követően azt térképezi fel az indokolás, hogy a jogalkotó milyen szabályozási elemekkel kísérelte meg kiegyensúlyozni az egyenlőség elvének sérelmét. Az AB felhívta a figyelmet arra is, hogy a választási szabályozást a maga egészében és komplexitásában kell értékelni. Az új választási rendszer két módon igyekezett kiegyensúlyozni az egyenlőség sérelmét, ezek: a töredékszavazatok súlyozott figyelembe vétele és a közgyűlési határozathozatal új szabályozása, azaz a kettős többség szabálya. A töredékszavazatok súlyozott számítási módszerével kapcsolatban a fővárosi közgyűlés választása határozat arra a megállapításra jutott, hogy az önmagában matematikailag sem alkalmas az egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, ezért alkotmányossági szempontból sem elfogadható. Az érvelés szerint a súlyozás következtében a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok jóval nagyobb szavazati értéket képviselnek a legnagyobb kerületekben. Megállapítható tehát, hogy a metódus önmagában is szemben áll a választójog egyenlőségének elvével, ezért az azt előíró rendelkezéseket az AB megsemmisítette (Indokolás [41]–[44]).

A kettős többség szabályát vizsgálva – amelynek értelmében csak akkor tekinthető egy javaslat a fővárosi közgyűlésben elfogadottnak, ha az erre előírt szavazatarány mellett a főváros lakosságának több mint felét kitevő kerületek polgármesterei is egyetértenek azzal – a határozat arra jut, hogy a polgármesterek jelenléte biztosítja a történelmileg kialakult kerületek mindegyikének képviselőtét, valamint annak a garanciáit is létrehozta, hogy a legjelentősebb tárgykörökben minden esetben a főváros lakosságának többségét képviselő polgármesterek egyetértésével szülessen döntés. Ezért a megoldás a „döntéshozatal szintjén alkalmas az egyenlőség elve sérelmének kiküszöbölésére” (Indokolás [46]).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. A TÖRVÉNYHOZÓ DÖNTÉSI SZABADSÁGÁNAK KÉRDÉSE ÉS A NEMZETKÖZI ELVÁRÁSOK

A választási rendszer átalakítására a 2014-es önkormányzati választások előtt mindössze négy hónappal került sor. Ahogyan arról a nemzetközi kitekintésnél is szó esett, a választásokat megelőző rövid intőintervallumon belül a választási rend-

szer nagymértékű módosítása problémákat vethet fel. A fővárosi közgyűlés választása határozathoz fűzött különvélemények tanúsága szerint számos alkotmánybíró úgy találta, hogy ez a túl közeli módosítás felveti a választási rendszer stabilitásának problémáját, amely az Alaptörvényből közvetlenül levezethető követelmény. Ez pedig valójában azt jelenti, hogy a törvényhozó mozgásteret az önkormányzati választási törvények megalkotása során sem korlátlan, hiszen annak a jobbiztonság és a kiszámíthatóság követelményei kereteket szabnak.<sup>20</sup>

A többségi vélemény megfogalmazása során – ahogyan az a választójog egyenlőségének kifejtésekor történt – ebben a kérdésben is figyelembe jöhettek volna a Velencei Bizottság Választási Kódexében megfogalmazott elvárások, hiszen a választott megoldásoknak összhangban kell lenniük „Magyarország vállalt nemzetközi jogi és európai uniós kötelezettségeivel” is.<sup>21</sup>

## 5.2. A VÁLASZTÓJOG KÖZVETLENSÉGE

Az AB úgy találta, önmagában az, hogy a választópolgár egy szavazatával két pozícióra választja meg a jelöltet, és nem oszthatja meg szavazatát a kerületi polgármester-jelölt és egy fővárosi közgyűlési jelölt között, nem eredményezi a választójog közvetlenségének sérelmét. Ezt azzal támasztotta alá a testület, hogy a választói akarat és a tisztségre megválasztott jelölt között nem ékelődik be idegen akarat.

Azonban úgy is lehet érvelni, hogy a fővárosi közgyűlés tagjainak közvetlen megválasztására ebben a konstrukcióban valójában nem kerül sor. Ebben a felfogásban különösen fontossá válik a „jelölés” valós tartalma, hiszen az valójában a közgyűlési tagságra nem terjed ki, ezért a közvetlenség sem érvényesülhet a maga teljességében, mivel a választható jelöltek nem abban a minőségükben indulnak, amely pozíciót majd a választások eredményeként be fognak tölteni.<sup>22</sup> A közvetlenség elvének fogalmi eleme, hogy a választók és a választottak között ne kapcsolódjon be „idegen akarat”, azonban a megváltozott konstrukcióban ilyen közvetítőnek tekinthető maga a polgármesternek megválasztott személy. Hiszen egyrészt nincsen jelölt, akire a választó leadhatná a voksát, másrészt nincs a választópolgárnak lehetősége arra, hogy megossa a voksát a kerületi polgármester és a közgyűlési tag között. Ez tehát azt eredményezi, hogy a fővárosi választójoggal rendelkező nem szólhat bele a főváros népképviselői összetételébe.<sup>23</sup>

Az is felmerül, hogy a fővárosi közgyűlés választási rendszerében „az egyéni jelöltek nem tekinthetők klasszikus egyéni jelöltnek, hiszen nem fővárosi képviselő-

<sup>20</sup> Stumpf István különvéleménye, Indokolás [64]–[69].

<sup>21</sup> Kovács Péter különvéleménye, Indokolás [110].

<sup>22</sup> Kiss László különvéleménye, Indokolás [90]–[96].

<sup>23</sup> Lévay Miklós különvéleménye, Indokolás [119].

jelöltként, hanem kerületi polgármester-jelöltként indulnak”.<sup>24</sup> A közvetlenség elvének érvényesülésével kapcsolatos fontos probléma továbbá, hogy a választópolgár nem tudja szétválasztani szavazatait, vagyis hogy kit szeretne a kerület polgármesterének és kit a fővárosi közgyűlés tagjának. Ennek eredményeként megállapítható, hogy a választópolgár politikai véleménynyilvánításának szabadsága korlátozást szenved el.<sup>25</sup>

A közvetlenség elvének szigorúan vett tartalma azonban mindösszesen annyi, hogy „a választópolgár felismerhesse, kik versenyeznek a mandátumért és hogyan hathat ki az egyén szavazata a jelölt sikerére vagy sikertelenségére.”<sup>26</sup> Ez az elvadás egészen biztosan megvalósul a közgyűlési tagok megválasztási folyamatában.

### 5.3. A VÁLASZTÓJOG EGYENLŐSÉGE ÉS A FŐVÁROS KERÜLETI TAGOZÓDÁSÁNAK ÖSSZEFÜGGÉSE

A választójog egyenlőségének sérelmét az AB megállapította, úgy találta azonban, hogy a főváros kialakulásának történelmi körülményei és a kerületi tagozódás sajátosságai megfelelő indokul szolgálhatnak az egyenlőségi szabálytól való eltéréshez.

Kérdéses azonban, hogy a választójog egyenlőségének szigorú követelményétől való eltéréshez ez elegendő indok-e, s önmagában a főváros kerületeinek kialakításával történő indokolás körbenforgó érvelést jelent. A többségi véleménnyel szemben további kritika, hogy a választójog egyenlősége – mint speciális egyenlőségi szabály – csak a szükségesség-arányosság mércéi szerint lett volna korlátozható, azonban ennek indokolásával a fővárosi közgyűlés választása határozat adós marad.<sup>27</sup>

Azonban a főváros sajátos tagozódásának problematikája más szempontból – azaz nem az egyenlőségi szabálytól való eltérés elégséges indokaként, hanem Budapest alkotmányos státusza szempontjából – is felmerül. A fővárosi választási rendszer szabályainak alkotmányossági vizsgálata során figyelembe kell venni az Alaptörvény F) cikk (1) és (2) bekezdésének rendelkezéseit is, amit azonban az AB nem vont be a vizsgálatba. A jogirodalom kritika tárgyává teszi, hogy a fővárosi közgyűlés tagjai pozíciójukat elsősorban nem ebbéli minőségükben nyerik el, hanem a mandátum a képviselők többsége esetében a kerületi polgármesteri mandátumhoz kapcsolódik, ami a választási rendszer olyan átalakítását jelenti, amelyben az elsődleges hangsúly a kerületekre esik. A közgyűlési mandátum mintegy járulékosává válik. Számos álláspont szerint ez a megoldás alapvetően értelmezi újra a főváros és a kerületek viszonyát, megnövelve a kerületek politikai súlyát.

<sup>24</sup> KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám: „Dilemmák a fővárosi közgyűlés megválasztásával és működésével kapcsolatban” *Iustum, Aequum, Salutare* 2017/2. 235.

<sup>25</sup> KURUNCZI – VARGA (24. l.j.) 239–241.

<sup>26</sup> BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 116.

<sup>27</sup> Kiss László különvéleménye, Indokolás [98]–[101].

Szigorú megközelítésben akár az is kijelenthető, hogy ebben a konstrukcióban a fővárosi közgyűlés nem választott szerv, így pedig felmerül az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésével való ellentét, az ugyanis kimondja, hogy a fővárosi közgyűlés minden tagját közvetlenül kell megválasztani.<sup>28</sup> Egy másik súlyos érv, hogy valójában nem lehet fővárosi közgyűlésről beszélni, hiszen „a főváros egészére választott közgyűlési tagok nincsenek”, a közgyűlés tagjai közül egyedül a főpolgármester tekinthető a főváros választott szervének. Ez pedig ugyancsak ellentétes az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésével, hiszen Budapestnek mint fővárosnak kellene helyi önkormányzattal rendelkeznie, azonban hiányoznak a Budapest egészét képviselő közgyűlési tagok.<sup>29</sup> Az Alaptörvény értelmében Budapest *sui generis* főváros, amelynek vannak kerületei, a területszervezési elv azonban nem jelenik meg a többségi indokolásban.<sup>30</sup>

További problémaként merül fel, hogy a kerületi polgármesteri és a fővárosi közgyűlési mandátumok összekötésének eredményeként a két önkormányzat szervezetiileg függőségi viszonyba kerül egymással. Ezt a következtetést támasztják alá a képviselői mandátum megszűnésének lehetséges esetei is.<sup>31</sup> A mandátumok összekötése oda vezet, hogy az egyes közgyűlési tagok jogállása *de facto* nem tekinthető egyenlőnek, ugyanis széles értelemben vett visszahívhatóságuk különböző, amennyiben a közgyűlés polgármester tagjainak megbízatását más külső tényezők is befolyásolják, így alkotmányjogilag releváns módon eltérő jogállást létrehozva.<sup>32</sup>

#### 5.4 A TÖREDÉKSZAVAZATOK SÚLYOZÁSÁNAK KÉRDÉSE ÉS A KETTŐS TÖBBSÉGI SZABÁLY

Az AB tagjainak többsége úgy foglalt állást, hogy a kompenzációs listához kapcsolódó, a töredékszavazatok súlyozott számítását alkalmazó módszer sem matematikailag, sem alkotmányos szempontból nem alkalmas a szavazatok eltérő súlyából fakadó egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, a súlyozási rendszer szemben áll a választójog egyenlőségével, ezért alaptörvény-ellenes.

Több, a fővárosi közgyűlés választása határozathoz fűzött különvélemény is arra hívja a fel azonban a figyelmet, hogy ennek a szabályozási elemnek a megsemmisítése valójában még tovább fokozta az egyenlőtlenséget. A testületnek azt kellett volna megvizsgálnia, hogy a jogalkotó ki tudta-e egyenlíteni a választójog egyenlősége követelményének sérelmét, s ezen vizsgálat során a választási szabályozást annak komplexitásában kellett volna értékelnie.<sup>33</sup> A szabályozásnak épp az

<sup>28</sup> Bragyova András különvéleménye, Indokolás [79]–[80].

<sup>29</sup> Bragyova András különvéleménye, Indokolás [83]–[84].

<sup>30</sup> Lévay Miklós különvéleménye, Indokolás [119]–[122].

<sup>31</sup> KURUNCZI – VARGA (24. lj.) 244–247.

<sup>32</sup> Lévay Miklós különvéleménye, Indokolás [123]–[134].

<sup>33</sup> Paczolay Péter különvéleménye, Indokolás [139].

lehetett volna a lényege, hogy a két, az egyenlőség elvével ellentétes szabályozás részlegesen kioltja egymást. Ezért a rendelkezés megsemmisítése kontraproduktív: valójában növeli az alkotmányossági problémát.

Így tulajdonképpen önellentmondással terhelt a fővárosi közgyűlés választása határozatnak a választójog egyenlőségét érintő érvelése: míg a testület megállapította, hogy a kerületek lakosságszámának eltérése miatt a választási rendszer valóban egyenlőtlen, mégis csak azt az elemet semmisítette meg az AB, amely ennek kiegyenlítését tűzte célul.<sup>34</sup>

A töredékszavazatok súlyozási mechanizmusával szemben a kettős többségi szabályt azonban az AB elfogadta olyan kompenzációs mechanizmusnak, amely alkalmas a választójog egyenlőségét ért sérelmet a döntéshozatal szintjén kiküszöbölni. Ám több különvélemény sem ért egyet ezzel a megállapítással. Problémaként fogalmazható meg, hogy titkos szavazások során az eljárás alkalmatlan célja elérésére, hiszen nem bizonyítható.<sup>35</sup> A kettős többségi rendszer más okból is alkalmatlan eszköz: a szabad mandátum elvének értelmében a képviselő nincs kötve a választói akarathoz, vagyis a döntéshozatali metódus nem képezhet valódi ellensúlyt a választókat megillető alapjog korlátozásának vonatkozásában. Kérdéses továbbá a sajátos eljárási szabály érvényesülése a fővárosi bizottságokra átruházott hatáskör-gyakorlás során.

További problémának tekinthető, hogy a szavazati jog valójában a képviselői jogoknak csak az egyik részjogosítványa, vagyis a konstrukció nem eredményezi a választópolgárok minden tekintetben egyenlő képviseletét.<sup>36</sup> A közgyűlésnek vannak olyan – a kompenzációs listáról érkező – tagjai is, akik nem képviselnek egyetlen lakost sem. Ennek és a kettős döntéshozatal intézményének figyelembevételével megállapítható, hogy mivel a közgyűlésnek tíz olyan tagja is van, akik nem képviselnek lakosokat, számukra aránytalanul nehezzé válik, hogy összefogásukkal eredményes döntés szülessen. Ezzel szemben „a nyolc legnagyobb kerület polgármestere bármilyen döntést blokkolni tud”.<sup>37</sup>

Más megközelítések szerint a kettős többségi szabály nem lehet alkalmas eszköz a választójog egyenlőségét ért sérelem orvoslására, az elképzelés eleve hibás,<sup>38</sup> hiszen a választáshoz való jog mint alapjog a szavazatok mandátumokká alakításáig tart, és nem tovább. Ezzel szemben a kettős döntéshozatali rendszer a már kiosztott mandátumok alapján létrejött testület eljárására vonatkozik, ezért nincs köze a szavazatok egyenlőségéhez.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> KURUNCZI – VARGA (24. lj.) 242–243.

<sup>35</sup> Kiss László különvéleménye, Indokolás [102]–[105].

<sup>36</sup> Salamon László különvéleménye, Indokolás [147]–[162].

<sup>37</sup> KURUNCZI – VARGA (24. lj.) 247–248.

<sup>38</sup> MÉCS János: „Választások” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) [76] <http://ijoten.hu/szocikk/valasztasok> (2020).

<sup>39</sup> Paczolay Péter különvéleménye, Indokolás [135]–[145].

Szakirodalmi kritikák szerint az AB hibát követett el azzal, hogy összekapcsolták a választójog gyakorlásának és az ezáltal felhatalmazott személyek hatalomgyakorlásának folyamatát.<sup>40</sup> A kétszeres többségi döntéshozatal elve ugyanis nem a választási eljárás folyamatában kompenzál. A választási eljárás egy olyan processzus, amelyben a választók megbízzák a megválasztottakat azzal, hogy helyettük bizonyos ügyekben – tipikusan olyan kérdésekben, amelyeknek az elintézése közös koordináció nélkül nem lehetséges – rájuk nézve kötelező döntéseket hozzanak. Például akkor, amikor önkormányzati rendeletekben a polgárok jogait és kötelességeit állapítják meg. Tehát a választópolgár az önmaga fölötti hatalom gyakorlásra hatalmazza fel a képviselőket. Ha komolyan vesszük a demokrácia és a demokratikus önkormányzatiság azon rendezőelvét, amely szerint minden ember egyenlő, abból egyenesen adódik a következtetés, hogy ez a felhatalmazás csak akkor legitim, ha minden ember egyenlő eséllyel szólhatott bele a döntéshozatal végkimenetelének alakulásába, vagyis, ha mindenki egyenlő szavazati joggal rendelkezett. Máskülönben azok, akiknek a szavazata többet ér, irányítást nyernek a kisebb súlyú szavazattal bírók felett.

Az egyenlőség követelménye – és ezt az AB többségi érvelése is elismeri – az új választási rendszerben nem valósul meg. E hiányosság kiküszöbölésére később, a választás eredményének megállapítását követően már nincsen mód. Egyrészt azért, mert a közgyűlési tag a szabad mandátum eredményeként valóban nincsen választói akaratahoz kötve. Másrészt azért, mert a döntéshozatalra vonatkozó felhatalmazás maga nem legitim. Ahogyan a testület a választási regisztráció alaptörvény-ellenességét megállapító 1/2013. (I. 7.) AB határozatában is kifejtette, a „választójog [...] kettős funkcióval rendelkező alapjog; egyrészt a választójog a közügyek vitelében való részvételt, valamint a közhatalmi döntéshozatal közvetett formáját testesíti meg az állampolgárok oldaláról, másrészt a képviseleti szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál”.<sup>41</sup> Az újonnan felálló fővárosi közgyűlés tehát nem fog megfelelő legitimációval rendelkezni. Döntései – szülessenek azok bármilyen arányú egyetértés mellett – szintén ebben a legitimációs hiányosságban fognak szenvedni.<sup>42</sup>

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az AB javarészt érintetlenül hagyta a fővárosi közgyűlés megválasztásának új rendszerét, kivéve a választópolgárok információs önrendelkezési jogát és a töredékszavazatok súlyozására vonatkozó passzusokat. Ez a beavatkozás nem igényelt

<sup>40</sup> BODNÁR Eszter – MÉCS János: „A választójog védelme az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában” *Fundamentum* 2018/2–3. 23–24.

<sup>41</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [54].

<sup>42</sup> SZILÁGYI Emese: „A fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztása: hiba a felhatalmazásban” *Közjogi Szemle* 2014/3. 64–66.

jogszabályalkotást, így a törvényhozó a mai napig nem is hajtott végre módosításokat a rendszeren.

A határozatra való utalást több később született alkotmánybíróági döntésben találhatunk, így különösen a mintegy fél évvel későbbi 3002/2015. (I. 12.) AB határozatban, amelyben az indítványozó szintén a fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztási módját támadta, hivatkozva arra, hogy a választópolgárok szavazatai nem azonos súllyal esnek latba a mandátumok kiosztása során. A testület nem állapított meg *res iudicata*t, tekintettel arra, hogy „nem alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján döntött ugyanazon jogszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjáról”.<sup>43</sup> A 2015-ös döntés a fővárosi közgyűlés választása határozathoz képest bővebben fejti ki, hogy az AB álláspontja szerint a kettős többség szabálya miért alkalmas a választójog egyenlőségét ért sérelem kiküszöbölésére, amennyiben „a választás és a megválasztott képviselők döntési tevékenysége egyetlen folyamat két részét jelentik, melyek révén a választás által létrehozott népképviselői szervek tevékenykednek az állampolgárok megbízásából. Amennyivel kisebb súlyú szavazattal rendelkezik egy nagyobb kerület választópolgára a fővárosi közgyűlés megválasztása során, annival nagyobb súllyal számít az általa választott polgármester szavazata a fővárosi közgyűlés döntéshozatala során. A fővárosi közgyűlés kerületi polgármester tagjainak ez az eltérő súlyú szavazati joga az általuk képviselt állampolgári közösségek nagysága alapján így aggály nélkül biztosítja az állampolgárok egyenlő nagyságú befolyását a képviselői testületek döntési folyamatában.”<sup>44</sup>

A 3171/2018. (V. 22.) AB határozat annyiban hivatkozik a vizsgált döntésre, amennyiben az a választójog egyenlő értékűségére vonatkozó, a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban kimunkált elvi tételt az Alaptörvény hatályba lépését követő bírói gyakorlatban is megerősíti.<sup>45</sup>

A rendesbírói gyakorlatban említést érdemel a Kúria végzése, amely a 2024. évi nyári olimpiai és paralimpiai játékok elleni fővárosi helyi szintű népszavazási kezdeményezéssel összefüggésben született. Ebben az esetben a legfelső bírói szerv az AB döntésének egyrészt azt a részét hivatkozta, amely kimondja, hogy a választójog eljárási és tartalmi egyenlőségére vonatkozó követelménytől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Másrészt az AB határozata alapján a Kúria is rámutatott, hogy az Alaptörvényben lefektetett követelmények széles döntési szabadságot hagynak a jogalkotó számára a választási rendszer kialakítása során.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [15].

<sup>44</sup> 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [26].

<sup>45</sup> 3171/2018. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [16].

<sup>46</sup> Kúria Kvk.V.37.244/2017/3. [22], [28].



## 7. IRODALOM

- BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014).
- BODNÁR Eszter – MÉCS János: „A választójog védelme az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában” *Fundamentum* 2018/2–3. 17–27.
- HALÁSZ Iván: „Választójog” in: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 715–725.
- KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám: „Dilemmák a fővárosi közgyűlés megválasztásával és működésével kapcsolatban” *Iustum, Aequum, Salutare* 2017/2. 233–251.

ZAKARIÁS KINGA\*

## 28/2014. (IX. 29.) AB HATÁROZAT – RENDŐRKÉPMÁS I.

**A rendőri intézkedésről készült képfelvétel a képen látható rendőrök hozzájárulása nélkül nyilvánosságra hozható, ha az nem sérti a rendőrök emberi méltóságát.**

Az AB rendőrképmás I. határozatában megsemmisítette a Fővárosi Ítéltáblának az egységes bírói gyakorlaton alapuló döntését, amely szerint a kizárólag szolgálati feladatot ellátó rendőrök nem minősülnek közszereplőnek, ezért az Index.hu által az engedélyük nélkül nyilvánosságra hozott fényképek megsértették a rendőrök képmás védelméhez fűződő személyiségi jogait. Az AB – a sajtószabadság korlátját képező képmáshoz való alapjog megalapozásával – alkotmányos ragra emelte a képmáshoz való jog védelmét, ugyanakkor rögzítette, hogy a demonstrációt biztosító rendőrök esetében csupán az emberi méltóság képezheti a sajtószabadság korlátját. Az AB nem terjesztette ki a vizsgálatot a Kúriának a jogerős döntést hatályában fenntartó ítéletére és visszautasította a Kúria jogegységi határozata ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt,<sup>1</sup> mégsem került el a konfliktust a Kúriával. A Kúria a megsemmisítés folytán elrendelt új eljárásban ugyanis megállapította, hogy a képmáshoz való jog nem korlátozható csupán az emberi méltóság védelmére azon az alapon, hogy a rendőr a feladatát közhatalmi tevékenység keretében látja el.<sup>2</sup> Az AB az újabb határozatában megsemmisítette a Kúria döntését, mivel az megszorítóan értelmezte a rendőrképmás I. határozat lényeges alkotmányjogi tartalmát.<sup>3</sup>

Az AB és a bíróságok közötti hatásköri vita nagy nyilvánosságot kapott a sajtóban is, így a rendőrképmás ügyek emblemikus ügyekké váltak,<sup>4</sup> amelynek köz-

\* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar; főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróság az 1/2012. BKMPJE határozat ellen irányuló alkotmányjogi panaszt a 3246/2014. (X. 3.) AB végzésében visszautasította.

<sup>2</sup> A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.20.121/2016/3. sorszámú ítélete, Indokolás [40].

<sup>3</sup> 3/2017. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [26].

<sup>4</sup> Hasonlóan: Hörchneré Marosi Ildikó párhuzamos indokolása a 3/2017. (II. 21.) AB határozathoz, Indokolás [31]; ORBÁN Endre: „A képmáshoz való alapjog. Rendőrképmás. Másképp?” in *Az Alap-*

ponti kérdése a bírói döntések alkotmánybíróági felülvizsgálatának terjedelme az Alaptörvény által bevezetett, a bírói döntések ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban.

## 1. ELŐZMÉNYEK

### 1.1. A KÉPMÁSHOZ VALÓ JOG A RÉGI PTK.-BAN

Az ember képmását több jogág, így a polgári jog is védelmezi. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (régi Ptk.) személyhez fűződő jogként deklarálta a képmáshoz és hangfelvételhez való jogot azzal, hogy kimondta: „[a] személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés [80. § (1) bekezdés].” Ezért a képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – előírta az érintett személy hozzájárulásának megkövetelését [80. § (2) bekezdés].<sup>5</sup>

A régi Ptk.-ban foglalt szabályozást a bírói gyakorlat több szempontból is továbbfejlesztette. Egyrészt nem csak a képmás vagy a hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához kívánta meg az érintett személy hozzájárulását, hanem már a felvétel elkészítéséhez is.<sup>6</sup> Másrészt a nyilvános közszereplés mellett a bírói gyakorlat kidolgozott egy, a régi Ptk.-ban kifejezetten nem szereplő kivételt: a tömegfelvétel fogalmát.<sup>7</sup>

A régi Ptk. nem tartalmazta a nyilvános közszereplés fogalmát, ezért a Pécsi Ítéltábla az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény 1. § (2) bekezdésének 13. pontjában adott fogalom meghatározást a személyhez fűződő jogok körében is irányadónak tartotta. E szerint közszereplő az a személy, aki közhatalmat gyakorol, gyakorolt vagy közhatalom gyakorlásával járó

*törvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 396.

<sup>5</sup> Ez a rendelkezés összhangban volt a régi Ptk. 75. §-ával, miszerint a személyhez fűződő jogokat nem sérti az a magatartás, amelyhez a jogosult hozzájárult, feltéve, hogy a hozzájárulás megadása társadalmi érdek nem sért vagy veszélyeztet, illetve a személyhez fűződő jogokat egyébként korlátozó szerződés vagy egyoldalú nyilatkozat semmis.

<sup>6</sup> BORONKAY Miklós: „A képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jog” *In Medias Res* 2013/1. 114. Hivatkozással a bírói gyakorlatra: BH 2008. 266., BDT 2011. 2442 (Szegedi Ítéltábla), BDT 2007. 1682 (Fővárosi Ítéltábla), BDT 2009. 1962 (Fővárosi Ítéltábla), BDT 2011. 2550 (Szegedi Ítéltábla), BH 2007. 158 (Fővárosi Ítéltábla).

<sup>7</sup> „Eszerint a képmás nyilvánosságra hozatalának tilalma nem vonatkozik a nyilvános eseményekről, rendezvényekről, táj- és utcarészletekről készült felvételekre, amikor tehát az ábrázolás módja nem egyéni, amikor a felvétel összhatásában örökíti meg a nyilvánosság előtt lezajlott eseményeket. A bírói gyakorlat szerint a tömegfelvétel esetén is a nyilvánosságra hozatalkor a felvételen ábrázolt személy hozzájárulására van szükség, ha (az összes körülményre tekintettel) megállapítható a felvétel egyedisége, egyéni portré jellege (BH 1985. 17.) {28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [31]}.

tisztségre jelölték, illetve, aki a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítja vagy alakította (BDT 2006. 1298.).

Ezzel szemben a Kúria 1/2012. számú BKMPJE határozata szerint – a joggyakorlatra és jogirodalomra hivatkozással<sup>8</sup> – „szereplésnek, ezen belül közszereplésnek az egyén önkéntes elhatározásán, autonóm döntésén alapuló olyan politikai, társadalmi, művészeti tevékenység, megnyilvánulás tekinthető, amelyet egy meghatározott cél, szűkebb vagy tágabb értelemben a helyi közösség vagy a társadalom életének befolyásolása érdekében fejt ki. Tehát a nyilvános közszereplés a közterületen való jelenlétnél, az ott zajló eseményekben való részvételnél szűkebb kategória, feltételezi a nyilvánosság előtt fellépő, megnyilvánuló személy erre irányuló szándékát.” A Kúria kifejezetten elutasította a 2003. évi III. törvény közszereplő fogalmának alkalmazását és megalkotta a nyilvános közszereplés *sui generis* fogalmát, amelynek fontos eleme az érintettnek a nyilvánosság előtti szereplésre vonatkozó szabad döntése, valamint a közösség életének befolyásolására irányuló célzat.

A Kúria ebből a fogalommeghatározásból kiindulva megállapította, hogy önmagában a közterületen tartózkodás, közfeladat ellátása, közhatalom gyakorlása – akár szolgálat teljesítése érdekében – vagy a munkaviszonyon alapuló munkavégzés nyilvánvalóan nem minősül szereplésnek, ezért nem tekinthető a Ptk. 80. § (2) bekezdése alá eső nyilvános közszereplésnek.

Ennek megfelelően a Kúria jogegységi határozata rendelkező részében kimondta: „[a] nyilvános helyen vagy közterületen szolgálati kötelezettséget teljesítő vagy munkát végző személy e tevékenységének ellátása során nem minősül közszereplőnek, ezért a személyt beazonosítható módon, egyediesítetten ábrázoló képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához szükséges a hozzájárulása.”

A Kúria a személyiségvédelem egyik lehetséges alkotmányos korlátjaként „mérlegre tette” – az 54/2000. (XII. 18.) AB határozatra tekintettel<sup>9</sup> – a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot is.<sup>10</sup> Abból indult ki, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXIV. törvény (Rtv.)<sup>11</sup> biz-

<sup>8</sup> Az 1/2012. számú BKMPJE határozat a Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.22.364/2006/4. számú határozatán kívül nem idéz sem további döntéseket, sem szakirodalmat.

<sup>9</sup> „Intézkedésük alkalmával a hatóság tagjai nyilvánosan, az állam képviselőiként lépnek fel. A hatóság tagjainak intézkedési jogosultságát egyenruhájuk vagy igazolványuk igazolja. Az egyenruhát viselő hivatásos és szerződéses állomány tagjai azonban tevékenységüket nem »arctalan tömegként«, hanem közhatalom gyakorlására felruházott tisztviselőként végzik, akiknek egyedi azonosíthatósága alapozza meg esetleges személyes felelősségre vonásuk lehetőségét. Az intézkedés alá vont állampolgárnak jogos érdeke az, hogy a hatósági fellépés teljes időtartama alatt tisztában legyen a vele szemben intézkedő személyazonosságával, »egyediségével«. Az állampolgár panaszhoz, jogorvoslatához való joga ugyanis csak így garantálható.” 54/2000. (XII. 18.) AB határozat, ABH 2000, 516, 521.

<sup>10</sup> A Kúria 1/2012. számú BKMPJE határozatának elemzését lásd BALOGH Adrienn – HEGYI Szabolcs: „A Kúria jogegységi határozata a közhatalmat gyakorlókról készült képmás és hangfelvétel nyilvánosságáról” *Jogesetek Magyarzata* 2014/2. 29–35.

<sup>11</sup> Az Rtv. 20. § (1) bekezdése kimondja, hogy a rendőrt az intézkedés során az egyenruhája és az azon elhelyezett azonosító jelvénye, vagy szolgálati igazolványa és azonosító jelvénye igazolja. A (2) bekezdés szerint a rendőr az intézkedés megkezdése előtt – ha az a rendőri intézkedés eredményességét veszélyezteti, az intézkedés befejezésekor – köteles nevét, azonosító számát, valamint az intéz-

tosítja azt, hogy a rendőrt az intézkedése során a neve, azonosító száma, szolgálati igazolványa, illetve azonosító jelvénye alapján kétséget kizáró módon azonosítani lehessen. Erre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy „[a] közhatalmi tevékenység ellenőrizhetőségéhez, az átláthatóság biztosításához az intézkedő rendőrök képmásának nyilvánosságra hozatala azonban nem szükséges, tevékenységük anélkül is bemutatható”.

## 1.2. A KÉPMÁSHOZ VALÓ JOG A PTK.-BAN

Az előzmények között meg kell említeni, hogy 2014. március 15-én hatályba lépett a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.). Bár az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az eljáró bíróságok a régi Ptk.-t alkalmazták, nem lehet figyelmen kívül hagyni az új szabályozást, mivel arra a rendőrképmás I. határozat is hivatkozik.

A Ptk. rögzíti, hogy az emberi méltóságot és az abból fakadó személyiségi jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani [2: 42. § (2) bekezdés], és kifejezetten nevesíti a képmáshoz és hangfelvételhez való jogot [2: 43. § g) pont]. A 2:48. § pedig kimondja: „[k]épmás vagy hangfelvétel elkészítéséhez és felhasználásához az érintett személy hozzájárulása szükséges.” A Ptk. – a hatályba nem lépett Ptk.-val szemben<sup>12</sup> – szűk körű kivételt biztosít a hozzájárulás alól: nincs szükség az érintett hozzájárulására tömegfelvétel és nyilvános közéleti szereplésről készült felvétel esetén [2: 48. § (2) bekezdés].

A régi Ptk.-hoz képest eltérés, hogy a Ptk. szövegszerűen már a felvétel elkészítéséhez is az érintett személy hozzájárulását kívánja meg és nem a közszereplés, hanem a közéleti szereplés kifejezést használja; végül kimondja: nincs szükség az érintett hozzájárulására a felvétel elkészítéséhez és az elkészített felvétel felhasználásához tömegfelvétel esetén (Indokolás [32]–[34]). Ezek az eltérések azonban csak látszólagosak, mivel a bírói gyakorlatban korábban is alkalmazták ezeket a szabályokat. Ezeknél jelentősebb eltérés, hogy a Ptk. 2:44. § kifejezetten rendelkezik a közéleti szereplők személyiségi jogának védelméről, és rögzíti: „[a] közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.”<sup>13</sup>

kedés tényét és célját szóban közölni. A (3) bekezdés értelmében a rendőr köteles szolgálati igazolványát vagy azonosító jelvényét – ha az a rendőri intézkedés eredményességét nem veszélyezteti, az intézkedés megkezdése előtt, ha veszélyezteti, az intézkedés befejezésekor – felmutatni.

<sup>12</sup> 2009. évi CXX. törvény a Polgári Törvénykönyvről 2:84. § [A képmáshoz és a hangfelvételhez való jog] „(3) Nincs szükség az érintettek hozzájárulására a) tömegfelvétel készítéséhez és felhasználásához, b) nyilvános közszereplés, illetve közhatalom nyilvános gyakorlása során a közszereplőről, illetve a közhatalmat gyakorló személyről felvétel készítéséhez és nem visszaélészerű felhasználásához [...]”

<sup>13</sup> A magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény értelmében a Ptk. 2:44. §-a helyébe a következő rendelkezés lépett: „2:44. § [Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme] (1) A közügyek

A Ptk. 2:44. § a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban [lásd még kötetünkben a közszereplők személyiségi jogainak védelme határozatot] megállapított szöveggel lépett hatályba.<sup>14</sup>

A közszereplők személyiségi jogainak védelméről szóló határozat előzetes absztrakt normakontroll keretében a Ptk. 2:44. §-át vizsgálta abból a szempontból, hogy az emberi méltóság védelmét szolgáló szabályozás mely esetben minősül a szólás-szabadság szükséges és arányos korlátozásának. Abból indult ki, hogy a fenti rendelkezés konjunktív feltételeket határoz meg, és ezzel törvényi alapot teremtett a közéleti szereplők személyiségvédelmének szűkítéséhez. A szűkítés pedig abban nyilvánul meg, hogy „az új Ptk 2:42 §-ában foglalt emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusa csak az emberi státuszt alapjaiban tagadó véleménynyilvánítások egészen szűk körében jelenti a szólásszabadság abszolút határát”.<sup>15</sup> Ennek megfelelően a polgári jogi felelősségre vonásnak csak abban a szűk körben van helye, „amikor a megfogalmazott vélemény az érintett személy emberi státuszának teljes, nyilvánvaló és súlyosan becsmérő tagadásaként már nem az új Ptk. 2:43. §-ában foglalt nevesített személyiségi jogokba, hanem a 2:42. §-ában foglalt emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusába ütközik.”<sup>16</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Számos európai ország rendelkezik a közszereplők képmásának védelméről, és a közszereplői minőség általában kivételt képez a fénykép elkészítéséhez és felhasználásához szükséges hozzájárulás alól.<sup>17</sup> Különösen figyelemre méltó a német gyakorlat, mivel az egyértelműen hatott a rendőrképmás I. határozatra. Németországban fő szabály szerint a képmás nyilvánosságra hozatalához szükség van az érintett engedélyére, de a jelenkor eseményeiben szerepet vállaló személyek és a nyilvános rendezvényeken résztvevők ábrázolásához nincs szükség az engedélyükre.<sup>18</sup>

szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja; azonban az nem járhat a magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével. (2) A közéleti szereplőt a közügyek szabad vitatásának körén kívül eső közléssel vagy magatartással szemben a nem közéleti szereplővel azonos védelem illeti meg. (3) Nem minősül közügynek a közéleti szereplő magán- vagy családi életével kapcsolatos tevékenység, illetve adat.”

<sup>14</sup> A rendelkezés eredeti szövege lehetővé tette a közügyek vitatását biztosító alapjogok, így különösen a véleménynyilvánítás és sajtó szabadságának a „méltányolható közérdekből” való korlátozását.

<sup>15</sup> Indokolás [60].

<sup>16</sup> Indokolás [62].

<sup>17</sup> SZEGHALMI Veronika – PAPP János Tamás: „A rendőr képmásának védelme – a vita jelenlegi állása” *Iustum Aequum Salutare* 2015/4. 100–101.; SZEGHALMI Veronika: „A képmás polgári jogi védelme és a hazai szabályozás alapvonalaiknak áttekintése európai példákon át” *Médiakutató* 2014/tavaszi. 53–62.

<sup>18</sup> A képmás nyilvánosságra hozatalához szükséges engedély alóli további kivételek a táj- vagy utcaképek, amelyeken szereplő személy jelentéktelen szereplője a képnek, valamint a művészi célokat szolgáló, nem megrendelésre készült képek. Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie, 22–23. §. <https://bit.ly/2QfVwJA>

A Szövetségi Alkotmánybíróság a Caroline-ügyben<sup>19</sup> bontotta ki a saját képmáshoz való jog tartalmát, amely az általános személyiségi jogból<sup>20</sup> levezett alapjogként az egyén számára döntési lehetőséget biztosít a róla készített fényképek készítésére és felhasználására vonatkozóan. A testület szerint „[a] védelem iránti igény [...] elsősorban abból a lehetőségből adódik, hogy az ember egy bizonyos helyzetben való megjelenése ettől (a konkrét élethelyzettől) elválasztható, adatként rögzíthető és bármikor reprodukálható egy át nem tekinthető személyi kör előtt. Ez a lehetőség a felvételtechnika fejlődésével, a nagy távolságokból való visszatükrözés lehetőségével, újabban akár műholdon keresztül, és rossz látási viszonyok között is, tovább nőtt.”<sup>21</sup>

A Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában a saját képmáshoz való jog összefonódik a – szintén az általános személyiségi jogot konkretizáló – magánszférához való joggal. A magánszféra védelme azonban a testület szerint – a saját képmáshoz való jog védelmével szemben – nem kifejezetten az ábrázolásra irányul, hanem a közlés témája és helye szerint ítélandó meg.<sup>22</sup> A nyilvános helyeken – a határozat szerint – hiányzik a magánszféra védelmének az alapvető feltétele: a visszavonulási igény. Ugyanakkor a magánszféra védelme erősebb azokban az esetekben, amikor a szülő-gyermek kapcsolat érintett.<sup>23</sup> Ezért a Szövetségi Alkotmánybíróság a gyerekekkel közös fényképek vonatkozásában visszautalta az ügyet a rendes bíróságokhoz. Kifogástalannak találta viszont a hercegnőnek a „jelenkor abszolút személyisége”-kénti (*absolute Person der Zeitgeschichte*) minősítését.<sup>24</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlatában a fényképek közlésététele – a jó hírnév védelmével összefüggésben<sup>25</sup> – az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 8. cikkének védelmi körébe tartozik. Az EJEB álláspontja szerint a magánélet védelme és a véleménynyilvánítás szabadsága (10. cikk) közötti mérlegelés szempontjából a legfontosabb kritérium annak megítélése, hogy a nyilvánosságra hozott fotók mennyiben járulnak hozzá a közérdek érvényesüléséhez szükséges vita kialakulásához, vagyis a tudósítás információs értékére helyezik a

<sup>19</sup> Ismertetését magyarul lásd TRÓCSÁNYI Sára: „Média és méltóság. Sajtószabadság és személyiségvédelem két német alkotmánybírói ítélet tükrében.” *Infokommunikáció és Jog* 2005/12. 201–204.

<sup>20</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog [Grundgesetz 1. cikk (1) bekezdés] és a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog [Grundgesetz 2. cikk (1) bekezdés] egymásra vetített értelmezésével alapozta meg az általános személyiségi jogot, amely a szellemi-erkölcsi személyiség identitását védi minden olyan állami korlátozástól, amely nem tartozik a külön nevesített szabadságjogok védelmi körébe.

<sup>21</sup> BVerfGE 101, 361 (381).

<sup>22</sup> BVerfGE 101, 361 (382).

<sup>23</sup> BVerfGE 101, 361 (384–386).

<sup>24</sup> BVerfGE 101, 361 (388–390).

<sup>25</sup> Az EJEB a jó hírnévhez való jogot az EJEE 8. cikke által biztosított magánélethez való jog egyik aspektusaként értelmezi. Ez a gyakorlat abból a szempontból megkérdőjelezhető, hogy egy személy jó hírnévhez való joga a nyilvánosság előtti megnyilvánulásait (pl. politikai, üzleti érdekeit) védi. Eric BARENDT: „A kifejezés szabadságának és a magánszféra védelmének egyensúlya a strasbourg-i bíróság ítélkezési gyakorlatában” *Iustum Aequum Salutare* 2010/3. 55.



hangsúlyt.<sup>26</sup> Ennek megfelelően az EJEB a mérföldkönek számító Von Hannover v. Germany-ügyben úgy határozott, hogy a monacói hercegnő engedélye nélkül róla készített felvételek közzétételével sérültek a 8. cikk által védett jogai, mivel a fotók témája magánjellegű volt és azok nem tartalmaztak közérdekű információkat. A hercegnő nem töltött be semmilyen közéleti tisztséget, ezért nem lehetett a „jelenkor abszolút személyisége”-ként (*absolute Person der Zeitgeschichte*) minősíteni.<sup>27</sup> Az EJEB későbbi gyakorlata is azt tükrözi, hogy Európában – szemben az Amerikai Egyesült Államokkal<sup>28</sup> – a jó hírnév magasra értékelt, az emberi méltósággal összefüggésben értelmezett jog, ahol a szólásszabadság nem élvez eleve elsőbbséget a jó hírnévhez való joggal szemben, ezért ütközésük esetén egyensúlyba kell hozni a versengő érdekeket.<sup>29</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

Az INDEX.HU Zrt. (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz terjesztett elő, amelyben a Fővárosi Ítéltábla Pf.20.656/2012/7. számú ítélete alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel az sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási szabadságot, valamint a IX. cikk (2) bekezdésében garantált sajtószabadságot.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben megállapított tényállás szerint az indítványozó által üzemeltetett internetes hírportálon a rendvédelmi szakszervezet tüntetéséről jelent meg egy írás, amelyhez a demonstráció biztosításában részt vett rendőröket – a hozzájárulásuk nélkül – felismerhetően ábrázoló képgaléria is tartozott.

A Fővárosi Törvényszék ítéletében megállapította:<sup>30</sup> a hírportál azzal, hogy a rendőröket úgy jelenítette meg egyedileg felismerhető módon, hogy ahhoz nem kérte a hozzájárulásukat, megsértette a képmás védelméhez fűződő személyiségi jogait, ezért a hírportál üzemeltetőjét eltiltotta a további jogsértéstől és elégté-

<sup>26</sup> Von Hannover v. Germany. no. 59320/00 (2005) EHRR 1. § 60.

<sup>27</sup> Von Hannover v. Germany. no. 59320/00 (2005) EHRR 1. § 72.

<sup>28</sup> Az Amerikai Egyesült Államok harmincnegyven államában törvényileg szabályozott joguk van az állampolgároknak felvételt készíteni a rendőrökről. További tíz államban a törvények megkövetelik ugyan a felvétel összes szereplőjének a beleegyezését azok készítésébe, de ez alól kivételt képeznek a közterületen készített felvételek és az intézkedő rendőröket ábrázoló felvételek. SZEGHALMI – PAPP (17. l.) 101.

<sup>29</sup> Az Amerikai Egyesült Államokban az Első Kiegészítésben biztosított szólásszabadságra kiemelt jogként tekintenek. Ehhez képest a jó hírnév pusztán egy *common law*, amit az Alkotmány nem véd. Ezzel szemben az EJEB a Von Hannover-döntés után a Sciacca v. Italy-ügyben és a Hachette Filipacchi v. France ügyekben is megállapította a 8. cikk sérelmét az engedély nélkül készített fényképek sajtóban való megjelenítése miatt. BARENDT (25. l.) 53., 66–67.

<sup>30</sup> Az AB a rendőrképmás I. határozatban – a gyakorlatától eltérően – nem ismerteti az alkotmányjogi panaszban kifogásolt bírói döntést. Az ismertetés a bírói döntés szövegén alapul.

tel adására kötelezte. Az elsőfokú bíróság megvizsgálta, hogy az ily módon ábrázolt rendőrök esetében a képmással való visszaélést kizárta-e a nyilvános közszereplés gyakorlása. Ítélete indokolásában megállapította – a Fővárosi Ítéletábrázoló és a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatára hivatkozással –, hogy abban az esetben, ha a rendőr utasításra, parancsra végzi nyilvános helyen a tevékenységét, nem minősül nyilvános közszereplőnek, ezért a róla készült képmás közzétételéhez szükséges a hozzájárulása.

A Fővárosi Ítéletábrázoló a jogerős ítéletében helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét. Ítéletének indokolásában rámutatott arra, hogy a következetes gyakorlata értelmében a kizárólag szolgálati feladatot ellátó rendőrök nem minősülnek közszereplőnek, ezért képmásuk rögzítéséhez és annak nyilvánosságra hozatalához az engedélyükre van szükség. A másodfokú bíróság a közszereplő fogalmának a joggyakorlat által kidolgozott fogalmából indult ki, mely szerint „közszereplő az a személy, aki a tevékenységével a társadalom jelentős számú tagját erkölcsi és/vagy anyagi értelemben jelentős mértékben befolyásolja”. A tömegdemonstrációt biztosító rendőrök a jogerős ítélet szerint nem sorolhatók ebbe a körbe, mivel feladatukat utasításra végzik.

A másodfokú bíróság szerint a közfeladatot ellátó rendőrök feladatvégzésének képmásuk közzétételével való bemutatása nem feltétlenül része az információhoz jutásnak és a véleménynyilvánítás szabadságának, mivel a felvételeken „semmilyen olyan sajátos tevékenységet nem végeznek, amely az alperes által említett szabadságjogok megfelelő érvényesülésének gátját jelentené, ha képmásuk nem felismerhető. Esetükben kizárólag annak van jelentősége, hogy a helyszínen biztosítási feladatukat megfelelően végezték. A munkavégzésük kielégítő voltárról való tájékoztatásnak azonban nem szükségszerű része és feltétele a képmásuk egyidejű közzététele.”

Az alkotmányjogi panasz indítványozója szerint az okozza a vélemény- és sajtószabadsághoz való jogának sérelmét, hogy a polgári bíróság nem az Alaptörvény nyelven összhangban értelmezte a Ptk. alkalmazott rendelkezését. A Ptk. csupán a közszereplőket emeli ki a képmásvédelem főszabálya alól, a bírói gyakorlat pedig a közszereplő fogalmát szűken értelmezi.

Az indítványozó szerint a közhatalom-gyakorlás nyilvánosság általi ellenőrzésének része a rendőrök felismerhető képmásának a felhasználása a tudósításokban, mivel „a közhatalomnak az eljáró rendőr ad arcot. Ha a rendőrnek nincs arca, elvesz a közhatalom felelőssége és bizonytalanná válik a személyes felelőssége.” A rendőrök mint közhatalom gyakorlók e minőségükkel kapcsolatos véleménynyilvánítással szemben nem hivatkozhatnak alapvető jogaikra. Ugyanakkor e minőségükben is védelmet élvez az emberi méltóságuk, amelynek a sérelmét mindig igazolni kell. Az indítványozó szerint erre példa a hivatása gyakorlása során megsérült rendőr szenvedésének bemutatása. Ebben az ügyben azonban – álláspontja szerint – ilyen körülmény nem merült fel. Ezért a rendőrök számára nyújtott polgári jogi személyiségvédelemmel a bíróság alkotmányos indok nélkül korlátozta a

megjelölt alapjogokat, így tehát az indítványozó mint sajtóorgánium vélemény- és sajtószabadsága sérelmet szenvedett.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB a határozat rendelkező részében megállapította, hogy a Fővárosi Ítéltábla jogerős ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az Alkotmánybíróságnak az a feladata, hogy megvizsgálja: a konkrét esetben a sajtószabadság érvényesülésének korlátozását indokolja-e az emberi méltóság védelméhez való jog, vagyis a panasszal érintett határozat egyensúlyt teremt-e a konkrét esetben a szabad tájékoztatás és az emberi méltóságra visszavezethető képmásvédelem eltérő szempontjai között [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont, 28. cikk].**

Az AB már a befogadhatóság vizsgálata körében abból indult ki, hogy a képmáshoz való jog és a sajtó tájékoztatási feladatának viszonya általában polgári jogi kérdés, és rendszerint a bíróság mérlegelésére tartozik, melyik jogé az elsőbbség. Azonban azt is rögzítette, hogy az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése alapján alkotmányjogi kérdés, hogy „az Alaptörvény ama szabálya, amely szerint Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, továbbá biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit, érvényesült-e a konkrét esetben, amikor egy a rendezvény biztosításában részt vett rendőrökről készített fényképnek a tüntetésről szóló tudósításban való nyilvánosságra hozatala miatt a hírportálként működő sajtószervet a bíróság elmarasztalta (Indokolás [4]).”

Az AB az érdemi vizsgálat kiindulópontjaként is rögzítette, hogy a bírói döntés felülvizsgálata során nem az alapul szolgáló polgári jogi vita eldöntésére törekszik, hanem az Alaptörvény sajtószabadságra és emberi méltóságra vonatkozó szabályaiból indul ki (Indokolás [27]). Megállapította, hogy a polgári jog rendelkezéseit a rendes bírói gyakorlat tölti meg tartalommal, így a képmás, a nyilvánosságra hozatal fogalmát, a nyilvánosságra hozatalhoz történő hozzájárulást, az engedély nélküli nyilvánosságra hozatal eseteit, ezek között a képmással való rendelkezési jog alóli egyik leglényegesebb kivételt, a nyilvános közszereplés fogalmát [Ptk. 80. § (1)–(3) bekezdés] a bíróságok értelmezik.

Ezt követően bemutatta a nyilvános közszereplés fogalmának, mint a képmás nyilvánosságra hozatalához szükséges kivételnek az értelmezését. A nyilvános

közszereplés lényegét – a jogirodalom álláspontjára hivatkozással – a következőképpen foglalta össze: „a társadalom életét általában befolyásoló, akár az országos, akár a helyi viszonyok alakulását meghatározó, vagy ilyen célzattal létrejött nyilvános rendezvényeken, eseményeken történő szereplés tekinthető közszereplésnek (BDT 2006. 1298.)”

Az AB a saját feladatát abban látta, hogy megvizsgálja: a konkrét esetben a sajtószabadság érvényesülésének korlátozását indokolja-e az emberi méltóság védelméhez való jog, vagyis a panasszal érintett határozat egyensúlyt teremt-e a konkrét esetben a szabad tájékoztatás és az emberi méltóságra visszavezethető képmásvédelem eltérő szempontjai között (Indokolás [35]). A bíróságok feladatával összefüggésben a határozat az Alaptörvény 28. cikkére is hivatkozik, amely előírja, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik (Indokolás [47]).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A gyülekezésről szóló beszámoló a sajtó szabadságának, a szabad tájékoztatásnak, a sajtó „demokratikus közvélemény” kialakításában betöltött szerepének a közvetlen megvalósulását jelenti, ezért az ilyen beszámoló tartalmának a kiemelt védelme indokolt [Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdés].**

Az AB határozata indokolásában felidézte a sajtószabadságra vonatkozó korábbi gyakorlatát. Kiemelte, hogy a sajtószabadság, amennyiben a szólás, a közlés, a vélemény szabad kinyilvánítását szolgálja, úgy védelme kettős meghatározottságú: a szubjektív alanyi jogi jelleg mellett a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megerősítését és fenntartását szolgálja.<sup>31</sup> Rámutatott arra, hogy a sajtó ezen minőségében ellenőrzi a közélet szereplőinek, intézményeinek tevékenységét, a döntéshozatal folyamatát, tájékoztatja arról a politikai közösséget, a demokratikus nyilvánosságot (a „házőrző kutya” szerepe). Végül utalt arra, hogy az AB az Alaptörvény hatályba lépését követően a sajtószabadság kettős igazolása tekintetében is megerősítette a korábbi elvi tételeit. Ennek megfelelően – a történeti alkotmány vívmányaira hivatkozással is – megállapította, hogy a sajtó szabadságának védelme, a szabad tájékoztatás feltételeinek biztosítása egyrészt az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésén alapuló állami kötelezettség, másrészt a személyek alapvető joga, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételek mellett korlátozható (Indokolás [11]–[18]).

Az AB – tekintettel arra, hogy a rendes bíróság által kifogásolt közlés tüntetésről szól – megvizsgálta, hogy mi tartozik az „alkotmányos értelemben vett gyülekezési jog” védelmi körébe. Rögzítette: a gyülekezési jog védelme alatt állnak a csoport-

<sup>31</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229.

tos közlés legkülönbélebb, esetleg rendhagyó kifejezésformái is, mindaddig, amíg ezek a véleményformálást és véleménynyilvánítást szolgálják. Végül megállapította, hogy a gyülekezésről szóló beszámoló a sajtó szabadságának, a szabad tájékoztatásnak, a sajtó „demokratikus közvélemény” kialakításában betöltött szerepének a közvetlen megvalósulását jelenti. Egyúttal előrebocsátotta azt is, hogy ezért az ilyen beszámoló tartalmának a kiemelt védelme indokolt (Indokolás [37]–[38]).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A képmáshoz való jog az emberi személyiség külső megnyilvánulását védi. A képmás és a hangfelvétel közvetetten a személyiség azonosítására szolgál, a személyiség lényeges tulajdonságait közvetíti. A képmáshoz való jog ezért másképp korlátozható, mint más személyiségi jogok. A más képmásával kapcsolatos bármilyen jogszegés jogszegés, beavatkozó magatartás jogsértő (Alaptörvény II. cikk).**

Az AB a képmáshoz való jog mibenlétét a határozat indokolásában több helyen is vizsgálja. Először rögzítette, hogy a saját képmáshoz való jog nem szerepelt az előző Alkotmányban és nem szerepel az Alaptörvényben sem, jóllehet egyes nevesített személyiségi jogoknak vannak alaptörvényi megfelelői is (pl. a jó hírnévhez való jog, személyes adatok védelméhez való jog). Ezt követően megvizsgálta a képmáshoz való jog eredetét, amely a határozat szerint a 19. század végére (a képmás rögzítésének egyszerűvé válásáig) nyúlik vissza. Rámutatott a képmás védelmének az eltérő megítélésére az angolszász országokban és a kontinensen: míg az Egyesült Államokban azt a *privacy*, az alkotmányosan védett magán-szféra körébe tartozónak tekintik, Európában az emberi méltóságból vezetik le, és az általános személyiségi jog egyik kifejeződéséként különös személyiségi jognak tartják, amely „[a]zt jelenti elsősorban, hogy minden ember alapvetően maga dönthet arról, hogy milyen képet, és milyen összefüggésben hoznak róla nyilvánosságra (Indokolás [23]).”

Rátérve a magyar szabályozásra a határozat felhívta a figyelmet arra, hogy a Ptk. 2:42. § (2) bekezdése egyértelműen az emberi méltósághoz köti a személyiségi jogokat: a személyiségi jogok – ezek között a képmáshoz való jog [2:43. § g) pont] – a Ptk. szóhasználata szerint ebből fakadnak. Ezt követően elhatárolta a saját képmáshoz való jogot az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésétől, amelyet lényegét tekintve „titokvédelmi” szabálynak tekint, amely nem vonatkozik a személyek olyan tevékenységére, amelyet nem lehet a magánélet részének tekinteni. Megállapítja, hogy a magánszféra védelme – a saját képmáshoz való jog védelmével szemben – nem kifejezetten az ábrázolásra irányul, hanem a közlés témája és helye szerint ítélendő meg. Nyilvános helyeken általában hiányzik a magánszféra védelmére való hivatkozás alapvető feltétele: a visszavonulási igény. A személyes adatok védelméhez való jogtól való elhatárolás tekintetében a határozat arra hivatkozik, hogy a

fényképfelvételnek és a hangfelvételnek a személyes adatok nyilvántartásba vételétől és kezelésétől eltérő elvi alapon való kezelése összhangban áll az EJEB gyakorlatával, így a Von Hannover-ügyben hozott döntéssel (Indokolás [24]–[26]). De utal egy ettől eltérő korábbi határozatra is, amely szerint a képi megfigyelés nyomán nyert, valamilyen hordozón rögzített felvétel személyes adatnak minősül.<sup>32</sup>

Ezt követően a képmáshoz való jog lényegét az AB a következőképpen határozta meg: „[a] képmáshoz való jog az emberi személyiség külső megnyilvánulását védi. A képmás és a hangfelvétel közvetetten a személyiség azonosítására szolgál, a személyiség lényeges tulajdonságait közvetíti. A képmáshoz való jog ezért másképp korlátozható, mint más személyiségi jogok. A más képmásával kapcsolatos bármilyen jogosulatlan, beavatkozó magatartás jogsértő (Indokolás [39]).”

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**Mindaddig, amíg valamely tájékoztatás nem visszaélés a sajtószabadság gyakorlásával, a képmáshoz való jog sérelmére hivatkozás ritkán alapozza meg a sajtószabadság gyakorlásának a korlátozását. A rendőri intézkedésről készült képfelvétel a képen lévők hozzájárulása nélkül nyilvánosságra hozható, ha az nem sérti a rendőri emberi méltóságát [Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdés].**

Az AB a sajtószabadsághoz való jog és a képmáshoz való jog védelmi körére vonatkozó általános megállapításokat a következőkben az indítvány alapjául szolgáló polgári jogi ügy vonatkozásában konkretizálta.

A kiindulópontot a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok és a közéleti szereplők, köztük a közhatalmat gyakorlók személyiségvédelmének az ütközése során a 7/2014. (III. 7.) AB határozat képezte. Ebből kiindulva vont le azt a konklúziót, hogy „[m]indaddig, amíg valamely tájékoztatás nem visszaélés a sajtószabadság gyakorlásával, az emberi méltóság védelmével összefüggésben a személyiségi jogok sérelmére való hivatkozás ritkán alapozza meg a sajtószabadság gyakorlásának a korlátozását.” Ezt az általános megállapítást a következő mondatban konkretizálta: „Valamely jelenkori eseménnyel kapcsolatban a nyilvánosság figyelme elé került személyről készült képmás általában az eseménnyel összefüggésben az engedélyük nélkül nyilvánosságra hozható (Indokolás [42]).”

Az AB szerint a „rendőri bevetés demonstrációkon minden esetben a jelenkor eseményének minősül, még akkor is, ha a rendőrök nem igazi »résztvevői« a történésnek (Indokolás [44]).” Ennek oka az, hogy a gyülekezéssről szóló tudósításhoz rendszerint hozzátartozik képfelvétel vagy film közzététele is, és az ilyen felvételen többnyire láthatók a rendezvény biztosításában résztvevő rendőrök is. Az AB szerint a felvételeknek a megjelenés előtt való kényszerű megváltoztatására

<sup>32</sup> 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 208.

készítés akkor, amikor a felvétel nem haladja meg az esemény hű illusztrálásához tartozó tartalmat, a közzétenni tervezett tájékoztatás előzetes ellenőrzését jelentené (Indokolás [45]). Ezért arra a következtetésre jut, hogy a rendőri intézkedésről készült felvétel a képen lévők hozzájárulása nélkül közzétíthető a nyilvánosság felé. Egy kivételt határoz meg, mégpedig, „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.”

A határozat a konkrét ügyben – a bíróság által megállapított tényállás alapján – rögzítette, hogy az alkotmányjogi panasszal érintett képeken nemcsak egyetlen egy személy látható, és a bíróság nem állapította meg azt, hogy a szóban lévő felvételek sértő, megalázó, bántó, lealacsonyító vagy torz képet közvetítenek, vagy rossz benyomást keltenek az ábrázolt személyekről. Ebből vonja le azt a konklúziót, hogy a határozat azt az alkotmányjogi szempontot, amely a sajtó szabadságához, a jelenkor eseményeiről való szabad tájékoztatásához fűződik, nem vette figyelembe a Ptk. 80. § (2) bekezdése értelmezésekor. Arra is rámutatott, hogy a bíróság egyáltalán nem tulajdonított jelentőséget a képfelvételek elkészítése körülményeinek és a nyilvánosságra hozásuk céljának – a gyülekezésről mint nyilvános közszereplésről, tömegrendezvényről szóló tudósításnak –, hanem annak az egyetlen szempontnak tulajdonít döntő jelentőséget, hogy a rendőr általában, a szolgálati feladatai ellátása során, általánosságban közszereplőnek minősül-e (Indokolás [48]).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 5.1. A BÍRÓI DÖNTÉSEK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATÁNAK TERJEDELME POLGÁRI JOGI ÜGYEKBEN

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz bevezetésével lehetőséget biztosít az AB számára a bírói jogértelmezés és jogalkalmazás felülvizsgálatára, és azok alaptörvény-ellenessége esetén a bírói döntés megsemmisítésére. Ez a hatáskör szükségképpen feszültséget okoz az AB és a bíróságok viszonyában.<sup>33</sup> A feszültség először a rendőrképmás ügyekben mutatkozott meg, ezért fontos tisztázni: mire terjedt ki a rendőrképmás I. határozatban kifogásolt bírói döntés alkotmánybírói felülvizsgálatának terjedelme.

Az Abtv. 27. §-a a felülvizsgálat terjedelmét az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmének vizsgálatára korlátozza. Ugyanakkor az Alaptörvényben foglalt jog

<sup>33</sup> Pokol Béla szerint a feszültség oka sokkal mélyebb, mégpedig az, hogy az alkotmánybíráskodás generális jellege és az alkotmánybírák általános jogász szerepe áll szemben az európai felsőbírák specializálódott bírói szerepével és szakosodott ismeretanyagával. POKOL Béla: „Generális bíráskodás versus specializált bírósági rendszer. Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról” *Jogelméleti Szemle* 2014/2. 226–243., 237.



anyagi jogi fogalma önmagában nem elegendő az alkotmánybíróági felülvizsgálat terjedelmének behatárolásához. Az alanyi jogok és az alapjogok ugyanis sok esetben átfedésben vannak, így átfedés van a képmáshoz való személyiségi jog és a képmáshoz való alapjog között is. Ezért az Abtv. 29. §-a a felülvizsgálat terjedelmét – az AB jogállásával és az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslat funkciójával összhangban<sup>34</sup> – az eljárásjogi szempontból releváns alapjogsértésekre korlátozza.

Az AB az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának előzetes vizsgálata során azt tekintette alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek, hogy az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése érvényesült-e a konkrét esetben. Ezzel az AB összemosta az Abtv. 29. §-ában foglalt két követelményt, az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés<sup>35</sup> és a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség fennállásának kérdését,<sup>36</sup> és az utóbbi fennállásából indult ki. Az egyedi ügyben felmerülő alkotmányjogi kérdés az, hogy hol húzódik a sajtó szabadságának és a rendőrök képmáshoz való jogának a határvonala. Ez a kérdés felveti az alapjogok magánjogi viszonyokban való érvényesülésének előkérdését (*Drittwirkung* probléma),<sup>37</sup> amely sokáig az alkotmányjogi diskurzus egyik legjelentősebb kérdése volt.<sup>38</sup> Alap-

<sup>34</sup> „A jogorvoslat valamely eljárás során hozott döntés kontrolljának az a fajtája, amely a támadott döntésnek szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, a teljes eljárás vagy legalább a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének (közvetlen vagy közvetett) jogával.” Varga szerint, ha ezt a meghatározást elfogadjuk, akkor az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. VARGA Zs. András: „Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi?” *Acta Universitatis Szegediensis. Forum Acta Juridica et Politica* 2015/2. 144. Ezzel szemben a jogorvoslat – Bragyova értelmezésében – egy bírósági vagy más határozat jogi helyességéről való döntés és a határozat jogi státuszának megváltoztatása. Mivel az alkotmányjogi panasz egyik feltételnek sem felel meg, azt nem tekinti jogorvoslatnak. A panasz – álláspontja szerint – nem magatartási normák (az ezen alapuló alanyi jog) érvényesítésére hivatott, hanem kizárólag eljárási jogok érvényesítésére szolgáló jogvédelmi eszköz. BRAGYOVA András: „Az alkotmányjogi panasz fogalma” in DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Rejtjel 2008) 70., 76–77.

<sup>35</sup> Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés követelménye két feltételt rögzít az alkotmányjogi panaszokkal szemben. A követelmény egyik eleme, az alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállása arra hivatott, hogy elhatárolja az alkotmányjogi kérdéseket a különböző jogágakba tartozó szakjogi kérdésektől, amelyek megválaszolása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. A követelmény másik eleme – az egyedi ügyön túlmutató jelentőség feltételének megfogalmazásával – az objektív jogrend alkotmányosságát kívánja érvényre juttatni.

<sup>36</sup> A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség – az alkotmányjogi panasz alapvető jelentőségének követelményével ellentétben – a panasz sikerességéhez kapcsolódik, az indítványozó egyéni alapjogai sérelmének orvosolhatóságáról szól, és ezzel tulajdonképpen a megnevezett Alaptörvényben foglalt jogok érvényesítésére való alkalmasságáról.

<sup>37</sup> Az alapjogok magánjogi viszonyokban való érvényesülésének problémája szorosan kapcsolódik a német jogtudományhoz, ezért a „Drittwirkung” kifejezés meghonosodott a magyar jogi szaknyelvben is. Ugyanakkor Gárdos-Orosz a terminológia egységesítésének céljával bevezette a horizontális hatály fogalmát. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban* (Budapest–Pécs: Dialog Campus 2011) 15–16.

<sup>38</sup> A magyar szakirodalmi vita összefoglalását lásd SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – SZIGETI Tamás – VISSY Beatrix: „Alapjogi igények, alapjogi szabályok: az alapjogi ítélkezés egy koncepciója” in SOMODY Bernadette (szerk.): *Alapjogi bírászkodás – Alapjogok az ítélkezésben* (Budapest: L’Harmattan 2013) 61–64.

vetően két nézet állt szemben egymással: a közvetlen horizontális hatály tana és a közvetett horizontális hatály tana.<sup>39</sup> Az AB – az Alaptörvény R. cikk (1) és (2) bekezdéséből kiindulva – a közvetett horizontális hatály mellett tette le a voksát. Ennek értelmében az Alaptörvénynek az egész jogrendszert át kell hatnia, ami a magánjogban közvetetten az Alaptörvényben biztosított jogok átsugárzása folytán érvényesül. Az Alaptörvényben foglalt jogok a magánjogi szabályok értelmezése révén szűrődnek be a magánjog rendszerébe.<sup>40</sup>

A rendes bíróságok Alaptörvényhez kötöttségét az Alaptörvény 28. cikke<sup>41</sup> konkretizálja azzal, hogy kimondja az alaptörvény-konform értelmezés kötelezettségét. Ennek értelmében a bíróságok feladata, hogy az egyedi ügyben a jogszabályt úgy alkalmazzák, hogy annak értelmezésével érvényre juttassák az Alaptörvény rendelkezéseit. Az „átsugárzás” jelentőségét a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz adja, mivel lehetőséget biztosít az AB számára annak vizsgálatára, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogokat érvényre juttatta-e.

Ezért az AB a konkrét ügyben az alaptörvény-konform értelmezés kötelezettségének ellenőrzése során azt vizsgálta, hogy a bíróság felismerte-e az ügy alapjogi vonatkozásait, és a sérelmezett alapjog alkotmányos tartalmát érvényre juttatva értelmezte-e a Ptk. 80. § (2) bekezdését. Az AB azonban – az EJEB gyakorlatához hasonlóan – nem elégedett meg a sérelmezett alapjog érvényesülésének egyoldalú vizsgálatával, hanem azt is vizsgálta, hogy „a panasszal érintett határozat egyensúlyt teremt-e a konkrét esetben a szabad tájékoztatás és az emberi méltóságra visszavezethető képmásvédelem eltérő szempontjai között [Indokolás [35]].” Ez a megfogalmazás arra utal, hogy az AB kiterjesztette a felülvizsgálatot a sérelmezett alapjog érvényesülésén túlmenően a polgári bíróság mérlegelésének felülvizsgálatára is. A vizsgálat egyes lépései azonban nem egyértelműek, mivel a rendőrképmás I. határozat az alapjogok védelmi körének absztrakt bemutatását követően úgy vizsgálja a kifogásolt döntést, hogy csupán kétszer hivatkozik annak tartalmára, így abból nem olvasható ki a mérlegelés felülvizsgálatának alapjául szolgáló differenciált teszt. Ugyanakkor előremutatónak tekinthető az az elvi tételként rögzített megállapítás, miszerint a magánjogi viszonyokban az ütköző alapjogok egyensúlyba hozását kell számonkérni a bíróságokon. Horizontális jogviszonyokban ugyanis általában nem állapítható meg kizárólagosság az alapjogok között,

<sup>39</sup> A közvetlen hatály tana értelmében a magánszemélyek az alapjogok kötelezettjeinek minősülnek és az alapjogok a bíróság előtt közvetlenül érvényesíthetőek. A közvetett hatály tana szerint az alkotmányban biztosított alapvető jogok elsősorban a törvények generálklauzuláinak közvetítésével kerülnek alkalmazásra a magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaiban. Ennek megfelelően a törvényhozó, valamint a bírói hatalom az alapjogok kötelezettje, a magánszemélyek nem.

<sup>40</sup> 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [54]–[56].

<sup>41</sup> „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.” Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása kiegészítette az Alaptörvény 28. cikkét a következő rendelkezéssel: „A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.”

ezért azonos rangú érdekek között indokolt az a törekvés, hogy az ütköző alapjogok egyensúlyba kerüljenek.

## 5.2. A SAJTÓSZABADSÁG VÉDELMI KÖRE<sup>42</sup>

A rendőrképmás határozatban az AB – a véleményszabadság kettős igazolása mellett – a gyülekezési jog bevonásával alapozta meg a sajtószabadság védelmi körét. A sajtószabadság védelmi körébe vonta a gyülekezéstről szóló beszámolót, mivel a rendes bíróság által kifogásolt közlés tüntetésről szólt, amely a határozat szerint véleménynyilvánításként a gyülekezési jog védelme alatt áll. Ezért a gyülekezéstről szóló beszámoló – a sajtónak a demokratikus közvélemény kialakításában betöltött szerepére is tekintettel – a sajtószabadság védelmi körébe tartozik. A véleményszabadság anyajoga ily módon a konkrét ügyben megalapozta a sajtószabadság védelmi körét.

## 5.3. A KÉPMÁSHOZ VALÓ ALAPJOG VÉDELMI KÖRE

Az AB a rendőrképmás I. határozatban vezette le és kifejezetten az emberi méltóság garanciájára alapozta a képmáshoz való jog alkotmányos védelmét.<sup>43</sup>

A képmáshoz való jog védelmi köre elsősorban az önábrázolás „optikai” oldalára terjed ki amennyiben az arról való döntést foglalja magában, hogy a fénykép hogyan hozható nyilvánosságra. A fénykép ugyanakkor az egyén identitásának megnyilvánulása. A képmáshoz való jognak tehát két eleme van: egy statikus, az önazonosság és egy dinamikus, az önábrázolás. A képmáshoz való jog lényegi eleme ennek megfelelően a rendelkezés az egyén önazonosságát közvetítő képpel.

<sup>42</sup> Az alapjogokkal kapcsolatos vizsgálódás alapja a korlátozás igazolhatóságának vizsgálatára irányuló – a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott – modell, amely az alapjogok normatív szerkezetén belül három elemet különböztet meg: a védelmi kört (*Schutzbereich*), a korlátozást (*Eingriff*) és annak igazolását (*Rechtfertigung*). Ez a modell a tág értelemben vett védelmi körből indul ki, amelynek tartalma az igazolható mértékig korlátozható, azaz különbséget tesz az első látásra (*prima facie*) széles védelmi kör és az igazolt korlátozás eredményeképpen kapott végleges vagy definitív tartalom (*Gewährleistungsgehalt*) között. Tekintettel arra, hogy a korábbi Alkotmány nem tartalmazott sem általános, sem speciális jogkorlátozási kritériumokat, az alkotmánybíróági gyakorlat a korlátozás igazolására koncentrált a védelmi kör és a korlátozás kifejezett elkülönítése nélkül. ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybíróági gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 40., 67. Az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata átvette a védelmi kör fogalmának használatát, ezért azon a továbbiakban – a német modellnek megfelelően – az alapjog gyakorlását megvalósító magatartásoknak a potenciális védelmét értem, amely a különböző korlátozási lehetőségekre tekintettel csökkenhet.

<sup>43</sup> ZAKARIÁS Kinga: „A képmáshoz való alapjog – A bírói döntések alkotmánybíróági felülvizsgálatának terjedelme a rendőrképmás-ügyekben” in *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 376–378., 387–388.

Ezért rendkívüli jelentősége van a képmáshoz való jog érintettségének megítélésénél a felismerhetőség kérdésének: ha az ábrázolt személy nem felismerhető, akkor az önazonosság nem érintett, így az önrendelkezési jog gyakorlása sem merül fel.

Az AB megvizsgálta, hogy ezt a védelmi kört lefedik-e az Alaptörvényben kifejezetten nevesített személyiségi jogok. Ennek érdekében az újonnan kibontott különös személyiségi jogot elhatárolta a magánszférához való jogtól [VI. cikk (1) bekezdés]. Az elhatárolás szempontjai megegyeznek a Szövetségi Alkotmánybíróság által a Caroline-ügyben lefektetett szempontokkal: a magánszféra a közlés témája és helye szerint ítéendő meg és nyilvános helyeken általában hiányzik a magánszféra védelmére való hivatkozás alapvető feltétele: a visszavonulási igény. Azt is hangsúlyozta, hogy a képmáshoz való jog több mint a személyes adatok védelméhez való jog [VI. cikk (2) bekezdés].<sup>44</sup> Ezúttal – a korábbi gyakorlattal szemben – az EJEB gyakorlatára alapozta az elhatárolást. Mivel tehát a fenti alapjogokat nem találta alkalmasnak a képmás védelmére, az emberi méltóság védelmére vezette vissza azt. A testület ezzel „az emberi méltóságra visszavezethető képmásvédelmet” alkotmányos rangra emelte és a polgári jogi képmásvédelem alkotmányos alapjává tette.

A testületen belül ugyanakkor vitatott volt a képmáshoz való jog megalapozása. Egyik álláspont szerint az egyedi azonosításra alkalmas felvétel személyes adat, amelynek védelme az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés védelmi körébe tartozik.<sup>45</sup> A másik álláspont szerint a rendőrök arcképének a médiatudósításokban való nyilvánosságra hozatala az érintettek rendőri tevékenysége közben is megőrzött magánszférához való jogát sértette.<sup>46</sup> A képmáshoz való jog tehát több kifejezetten nevesített alapjog védelmi körébe is sorolható, így csak látszólag új alapjog.<sup>47</sup>

A rendőrképmás I. határozat az újonnan levezett joggal kapcsolatban nem csupán azt határozta meg, hogy az melyik nevesített alapjog védelmi körébe tartozik, hanem azt is kimondta, hogy az korlátozható. Ily módon a képmáshoz való jogot az emberi méltósághoz való jog korlátozható aspektusába sorolta. Az emberi méltóság korlátozható aspektusa az AB gyakorlatában az általános személyiségi jogot jelenti.<sup>48</sup> A határozat maga általános módon utal arra is, hogy „[a] saját

<sup>44</sup> Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása kiegészítette az Alaptörvény VI. cikkét. Ennek értelmében a VI. cikk (2) bekezdése az otthon nyugalmanak állami védelmét garantálja, és a VI. cikk (3) bekezdés rendelkezik a személyes adatok védelméről. A hivatkozások a vizsgált, korábbi alkotmánybírósági határozatok szövegéhez igazodnak.

<sup>45</sup> Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [52].

<sup>46</sup> Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [59].

<sup>47</sup> Küpper megkülönbözteti a „valódi” új alapjogokat, amelyeket az alkotmánybíróság a tételes alkotmányszövegen túl fogalmaz meg, a „nem valódi” új alapjogoktól, amelyek az alapjog tartalmának – az „alkotmányváltozáshoz” (*Verfassungswandel*) és újszerű problémákhoz igazodó – változását követik nyomon. KÜPPER, Herbert: „IT-alapjog és elektronikus magánszféra – az alkotmánybíróság legitím jogfejlesztése vagy tilos jogalkotása? (I. r.)” *Közjogi Szemle* 2009/4. 2–3.

<sup>48</sup> A korábbi Alkotmányhoz [54. § (1) bekezdés] kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlatban ugyanis az emberi méltóság két formában jelent meg: egyrészt az emberi lét egészét védő, az alapjogi rendszert megalapozó abszolút (korlátozhatatlan) jogként, másrészt az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásaként, a személyiség fejlődését védő relatív (korlátozható) jogként. A testület az Alaptörvény hatályba lépését követően a rendőrképmás határozatban többször hivatkozott előzményha-

képmáshoz való jogot általában az általános személyiségi jog egyik kifejeződésének tartják”. Az „általában” kitétel ellenére a határozat ezúttal is egyértelműen a német gyakorlatra támaszkodik, amely az általános személyiségi jogból vezette le a képmáshoz való jogot.

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a képmáshoz való jog az AB gyakorlatában – kimondatlanul – az általános személyiségi jog tartalmi elemét képező önrendelkezési jogból levezetett különös jog, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően korlátozható. Ezzel a határozat figyelmen kívül hagyja azt, hogy az Alaptörvény szövege a korábbi Alkotmányhoz képest megváltozott,<sup>49</sup> az emberi méltóság sérthetetlenségét írja elő. Ezért állásponantom szerint az „új” alapjogot – dogmatikailag tiszta értelmezés mellett – az Alaptörvény II. cikk és VI. cikk (1) bekezdésének az egymásra vetített értelmezésére kellett volna alapozni, amely az Alaptörvényben kifejezetten nevesített jó hírnévhez való jog speciális eseteként<sup>50</sup> az egyén önábrázolásának kiemelt védelmére irányul, mivel az szoros összefüggésben van az egyén identitásával.

#### 5.4. A SAJTÓSZABADSÁG VÉDELMI KÖRÉNEK KORLÁTOZÁSA AZ EMBERI MÉLTÓSÁGHOZ VALÓ JOG VÉDELME ÉRDEKÉBEN

Az AB a rendőrképmás I. határozatban azt vizsgálta, hogy a határozat egyensúlyt teremt-e a konkrét esetben a szabad tájékoztatás és az emberi méltóságra visszavezethető képmásvédelem eltérő szempontjai között. Ezzel elismerte, hogy a gyülekezési jog hatálya alá tartozó, vagyis nyilvános rendezvényen szolgálati feladatot ellátó rendőröket megilleti a képmáshoz való jog.<sup>51</sup> A képmáshoz való jog terjedelmét azonban – a közhatalmat gyakorló személyek (és a közszereplő politikusok) személyiségvédelmének a korábbi gyakorlatban kidolgozott korlátozott-ságából kiindulva – szűkre szabta: azt az emberi méltóság sérelmére korlátozta.

tározatban elvi szinten fenntartotta az emberi méltóság két aspektusának megkülönböztetését. „Az emberi méltóság védelméhez való jog csak az emberi státusz jogi meghatározójaként korlátozhatatlan, míg mint általános személyiségi jog és a belőle származó személyiségi jogok korlátozhatók.” 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [43].

<sup>49</sup> Az Alkotmány 54. §-ának szövege lehetővé tette az emberi méltósághoz való jog korlátozását, és a testület az emberi méltósághoz való jogot elsősorban általános személyiségi jog formájában hasznosította.

<sup>50</sup> Ezt az értelmezést támasztja alá az Alkotmánybíróság 32/2013. (XI. 22.) AB határozata, amely az egyén életéről alkotott kép védelmében határozta meg a jó hírnévhez való jog tárgyát (Indokolás [84]). Az rendőrképmás I. határozat a képmáshoz való jog fogalom eredetének tisztázása során rögzítette ugyan, hogy az a polgári jogban a jó hírnév és a becsületvédelem speciális esete, de ezt az összefüggést nem használta fel a képmáshoz való alapjog megalapozásához (Indokolás [21]).

<sup>51</sup> A szakirodalomban hasonló álláspontot képvisel Koltay, aki szerint elfogadhatatlan, hogy a közfeladatot ellátó személyeknek a közfeladataik ellátásával összefüggésben ne lennének személyiségi jogaik. Szerinte a megoldás az, hogy megfelelő egyensúlyt kell teremteni a szólásszabadság és a személyiségi jogok között. KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban* (Budapest: Századvég 2009) 421–422.

Ezzel szemben az indítványozó arra – a szakirodalomban is megfogalmazott<sup>52</sup> – álláspontra hivatkozott, miszerint a rendőrök az ítélet alapjául szolgáló ügyben nem természetes személyként, hanem a közhatalom gyakorlójaként voltak érintettek, a közhatalomnak ők adnak arcot, ezért alapvető jogaikra nem hivatkozhattak. Ugyanakkor az indítványozó is elismerte, hogy az emberi méltóság magja közhatalmat gyakorló emberek esetében is védelmet élvez, mivel ezekben a helyzetekben a rendőr már nem a közhatalom gyakorlójaként, hanem szenvedő emberként van jelen.<sup>53</sup> Álláspontom szerint a közhatalmat gyakorló természetes személyek alapjogi jogalanyiségát nem lehet kizárni, mivel a személyek egyenlő méltósága az emberi méltósághoz való jog fogalmi eleme. Ez nem zárja ki az őket megillető személyiségvédelem körének az emberi méltóság magra korlátozását. Ennek megfelelően rögzítette az AB, hogy a képmáshoz való jog sérelmére hivatkozás ritkán alapozza meg a sajtószabadság gyakorlásának a korlátozását.

Az azonban nem derül ki egyértelműen a rendőrképmás I. határozatból, hogy pontosan mire terjed ki a képmáshoz való jog az intézkedő rendőrök esetében. Az érintett személyek képmáshoz való jogának terjedelmére vonatkozóan kétféle értelmezés olvasható ki a határozatból. Egyik szerint a képmáshoz való jog tágabb körben – a megalázó, lealacsonyító kép mellett – a sértő, bántó, torz vagy rossz benyomást keltő kép nyilvánosságra hozatalától is védi az érintett személyeket (Indokolás [41]). A másik szerint a képmáshoz való jog védelmi köre az emberi méltóság védelmére szűkül, azaz „az emberi mivolt benső lényegét feltétlenül megillető védelemre”. Erre példaként a testület az indítványból ismert példát hozza: a hivatása gyakorlása során megsérült rendőr szenvedésének bemutatása sérti a rendőr emberi méltósághoz való jogát (Indokolás [44]). A kétféle értelmezés közül az utóbbi áll összhangban az előzményként hivatkozott határozattal. A későbbi határozatok is ezt erősítették meg.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Szabó Máté Dániel szerint az intézkedő rendőrök mint közfeladatot ellátó személyek feladatuk ellátása során nem hivatkozhatnak alapvető jogaikra, mert ezek ilyenkor szünetelnek, a rendőr magánemberi mivolta felfüggesztődik és az állam kezeként jár el. SZABÓ Máté Dániel: „Nyilvános magán-szféra – Hol a határ?” in DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Rejtjel 2008) 329–341. Somody Bernadette, Szabó Máté Dániel, Szigeti Tamás és Vissy Beatrix közös tanulmánya hangsúlyozza, hogy a közhatalomnak arcot adó rendőr mint közhatalom gyakorló e minőségével kapcsolatos véleménynyilvánítással szemben nem hivatkozhat alapjogokra, mivel e minőségében nem lehet alapjogok alanya. Az emberi méltóságra hivatkozhat, de az emberi méltóság sérelme esetén a véleménynyilvánítás elveszíti politikai minőségét, és ezáltal alapjogi jellegét. SOMODY – SZABÓ – SZIGETI – VISSY (38. l.) 54. Egy másik közös munkájukban azzal egészítik ki a fenti érvelést, hogy a jogalanyiség kizártsága nem abszolút, hanem a közhatalom-gyakorlással összefüggő élethelyzetekre vonatkozik. SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2013) 97.

<sup>53</sup> SOMODY Bernadette: „A rendőrcépmás-ügy mint az alapjogi ítékezés próbája” *Fundamentum* 2016/1. 111.

<sup>54</sup> 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [16], [23]; 17/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; 3/2017. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [26].



Tehát az AB a szolgálati kötelezettséget teljesítő rendőröket – az 1/2012. számú BKMPJE határozattal szemben<sup>55</sup> – kimondatlanul közszereplőnek tekintette a konkrét ügyekben, mivel az alkotmánybíróági gyakorlatban kidolgozott szigorúbb mércét alkalmazta a képmáshoz való joguk védelmére. Bár az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírói döntések kifejezetten nem hivatkoztak az 1/2012. számú BKMPJE határozatra, azok a Ptk. 80. § (2) bekezdése „nyilvános közszereplés” kivételszabályának értelmezése során a közszereplő fogalmának a jogegységi határozatban foglalt értelmezéséből indultak ki. Az AB a Kúriával való konfliktust igyekezett elkerülni, amikor figyelmen kívül hagyta, hogy a bírói jogértelmezés alapjául a jogegységi határozat szolgált, és figyelmen kívül hagyta a Kúriának a felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletét is, amely hatályában fenntartotta a jogerős döntést.<sup>56</sup> Az AB ezzel félretette a bírói döntésben foglalt jogértelmezést és azt a saját jogértelmezésével helyettesítette.

A kiindulópontot ebben az esetben is a 7/2014. (III. 7.) AB határozat képezte, amely szerint „[a] sajátos mércék alkalmazása szempontjából tehát nem önmagában az érintett személy státuszának, hanem a vélemény közügyekhez kapcsolódó jellegének van meghatározó szerepe”.<sup>57</sup> Ez a megállapítás tükröződik vissza a rendőrképmás I. határozatban és a rendőrképmás IV. határozathoz fűzött párhuzamos indokolásokban is.<sup>58</sup> A fentiekből nem következik az, hogy a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban a védelemre igényt tartó alapjog vizsgálata körében nem lenne jelentősége az érintett személy státuszának.<sup>59</sup> Ellenkezőleg: az a sajtószabadsággal ütköző személyiségvédelem terjedelme szempontjából releváns. Tehát a „helyzethez kötött alapjogi megközelítés”<sup>60</sup> ebben a körben is irányadó. Abban az esetben ugyanis, ha az érintett magánszemély nem közszereplő, akkor általában a képmáshoz való jog tágabb védelme illeti meg. Abban az esetben viszont, ha közszereplő, csak szűkebb körben, a képmáshoz való jog emberi méltóság magjának védelmére tarthat igényt.

Az Alkotmánybírósnak a képmáshoz való joghoz hasonlóan a konkrét esetben meg kellett határoznia a vele ütköző sajtószabadság védelmi körét is. Ennek során kiegészítette a sajtószabadság védelmi körét a képfelvétel (vagy film) közzétételére, így a rendezvény biztosításában résztvevő rendőrökről készült képek

<sup>55</sup> Az 1/2015. számú BKMPJE határozat hatályon kívül helyezte.

<sup>56</sup> Pokol Béla alkotmánybíró a rendőrképmás I. határozathoz fűzött különvéleményében rámutatott arra, hogy az Alkotmánybírósg a Kúria ítéletének figyelmen kívül hagyásával – a jogerős ítélet megsemmisítése mellett – egy ellentmondást hozott létre az igazságszolgáltatásban (Indokolás [60]).

<sup>57</sup> Indokolás [31]. Hasonlóan: Indokolás [47].

<sup>58</sup> 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [48]; 3/2017. (II. 21.) AB határozat; Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása, Indokolás [41]; Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása, Indokolás [45]–[49].

<sup>59</sup> Ettől függetlenül helytálló az a megállapítás, hogy be kell határolni a csökkentett személyiségvédelmet okozó helyzetek körét, mivel ez alapján határozható meg a közszereplői státusz. KOLTAY (51. l.) 422.

<sup>60</sup> PAPP János Tamás: „Az Alkotmánybírósg két újabb határozata a rendvédelmi dolgozók képmásának nyilvánosságáról” *Jogesetek Magyarázata* 2016/4. 11.



közzétételére is. A testület ezt azonban két vagylagos feltételtől tette függővé: a személy képmásának nyilvánosságra hozatala a jelenkor történéseinek bemutatása, illetve a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatás körébe tartozik. Egy kivételt határoz meg: az emberi méltóság sérelmét. A rendőrképmás I. határozat a sajtószabadsággal való visszaélésnek tekinti a rendőr emberi méltóságának sérelmét, és ezért kiveszi a sajtószabadság védelmi köréből. A határozat egyértelműen kimondja, hogy az emberi méltósághoz való jog az emberi mivolt benső lényegét feltétlenül megillető védelmét jelenti, azaz a sérthetetlen emberi méltóságot. Ebből az következik, hogy a rendőr önazonosságát sértő képek bemutatása nem tartozik a sajtószabadság védelmi körébe.

Az AB tehát az alapjog védelmi körének meghatározása szintjén oldja meg az alapjogok ütközésének problémáját.<sup>61</sup> Ilyen módon az emberi méltóság védelme meghatározza a véleménynyilvánítás védelmi körét. Tekintettel arra, hogy az emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlan jog, dogmatikailag elfogadható megoldás a sajtószabadság védelmi körének csökkentése az emberi méltóság védelmében.<sup>62</sup> Ennek a megoldási lehetőségnek azonban az a veszélye, hogy az emberi méltósághoz való jog védelmi körének általános meghatározása hiányában elmosódnak a sajtószabadság védelmének határai. Ez utóbbira példa az 1/2015. (I. 16.) AB határozat, amelyben a többségi határozat azt állapította meg, hogy a vádlottat felmentő bírói döntés azért sértette a peres felek ügyében eljáró ügyvéd emberi méltóságát és jó hírnévhez való jogát,<sup>63</sup> mert alaptörvény-ellenesen kiterjesztette a véleménynyilvánítás szabadságát.<sup>64</sup> A fenti határozat azzal, hogy összemosta az emberi méltósághoz való abszolút jogot és az abból fakadó, ám korlátozható jó hírnévhez való jogot és mindkettő korlátozását kizárta a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi köréből, csökkentette az utóbbi alapjog védelmi körét a korlátozás igazolása érdekében. Az AB által választott megoldással szemben álláspontom szerint nem szabad csökkenteni a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körét. A konkuráló alapjogi pozíciók kíméletes kiegyenlítését nem a védelmi kör megállapításának, hanem az alapjog korlátozás igazolhatóságának szintjén kell eldönteni.<sup>65</sup>

<sup>61</sup> Ugyanezt a megoldást alkalmazta korábban: 23/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [29].

<sup>62</sup> ZAKARIÁS Kinga: „A képmáshoz való alapjog. A bírói döntések alkotmánybírói felülvizsgálatának terjedelme a rendőr képmás ügyekben” *Alkotmánybírói Szemle* 2017/2. 114.

<sup>63</sup> Ezzel szemben Sulyok szerint közvetlenül maga az emberi méltóság, az „emberi mivolt” (az alapjog érinthetetlen magja) sérült. Sulyok Tamás alkotmánybírói párhuzamos indokolása, Indokolás [94].

<sup>64</sup> Indokolás [39], [45]. Ezzel szemben Paczolay szerint a határozatnak nem a véleménynyilvánítással érintett személy státuszából kellett volna kiindulnia, mivel az önmagában nem dönti el az alkalmazandó alkotmányossági mércék kiválasztásának kérdését, hanem azt kellett volna értékelnie, hogy a bíróság nem vizsgálta, az ügyvédi hivatású személyt érintő véleménynyilvánítás bármilyen módon kötődik-e a közvitához. Tehát a konkrét ügyben a bíróság Paczolay szerint azért terjesztette ki tévesen a véleménynyilvánítás szabadságát, mert az ítéletben foglalt tényállásból semmi nem utal arra, hogy a kifogásolt megjegyzések a közügyek megvitatásához kapcsolódtak volna. Paczolay Péter alkotmánybírói párhuzamos indokolása, Indokolás [69].

<sup>65</sup> Hasonló következtetésre jut Török Bernát a szólásszabadság alkotmánybírói gyakorlatának elemzése során. TÖRÖK Bernát: *Szabadon szólni, demokráciákban. A szólásszabadság magyar doktrínája az amerikai jogirodalom tükrében* (Budapest: HVG-ORAC 2018).

A rendőrképmás I. határozatban kifogásolt bírói döntés szűken értelmezte a sajtószabadság védelmi körét annak ellenére, hogy a bíróság az emberi méltóság sérelmére utaló körülményt nem állapított meg. A Fővárosi Ítéletábra jogerős ítélete szerint ugyanis a közfeladatot ellátó rendőrök feladatvégzésének képmásuk közlésével együtt való bemutatása nem része a véleménynyilvánítás szabadságának. Az AB ennek megfelelően arra alapozta a jogerős döntés megsemmisítését, hogy az a sajtószabadság védelmi körét figyelmen kívül hagyta: nem tulajdonított jelentőséget a képfelvétel elkészítése körülményeinek és a nyilvánosságra hozataluk céljának, hanem annak az egyetlen szempontnak tulajdonított jelentőséget, hogy a rendőr a szolgálati feladatai ellátása során általában közszereplőnek minősül. Látszólag tehát az AB csupán a sajtószabadság védelmi körének figyelembe vételét kérte számon a bíróságon, de valójában az ütköző érdekeknek a bíróság által el nem végzett mérlegelését a saját mérlegelésével helyettesítette.<sup>66</sup>

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A rendőrképmás I. határozat meghozatalát követően a bíróságoknak a jogalkalmazói tevékenységük során egyszerre kellett volna megfelelniük a számukra kötelező jogegységi határozat és az alkotmánybírói határozat egymással ellentétes iránymutatásainak.<sup>67</sup> A Kúria azonban az 1/2015. BKMPJE határozatával hatályon kívül helyezte az 1/2012. BKMPJE határozatot. A Kúria a jogegységi határozat indokolásában megállapította, hogy az 1/2012. BKMPJE határozattal meg egyező joggyakorlat és a rendőrképmás I. határozat között ellentmondás áll fenn, és ezért helyezte hatályon kívül a korábbi jogegységi határozatát.<sup>68</sup> Figyelemre méltó, hogy a Kúria – a rendőrképmás I. határozattal szemben – arra a következtetésre jutott, hogy a „képmást védő alanyi jog nem önálló alapjog, az a méltóságvédelem közbejöttével részesül alkotmányos védelemben és szolgálhat más alapjog korlátozására”. Álláspontom szerint ebből a félreértésből fakad a vita folytatása, amely során még háromszor került a rendőrképmás ügy az AB elé.

A 16/2016. (X. 20.) AB határozat (rendőrképmás II.) alapjául szolgáló ügyben a Pesti Központi Kerületi Bíróság ítélete – amelyet a Fővárosi Törvényszék a jogerős ítéletével helybenhagyott – a végrehajtási cselekmény foganatosításáról készült

<sup>66</sup> Somody is arra hívja fel a figyelmet, hogy a rendőrképmás I. határozat nemcsak előírta a figyelmen kívül hagyott mérlegelési szempontokat a bíróság számára, hanem megadta a mérlegelés helyes eredményét is. SOMODY (53. lj.) 109.

<sup>67</sup> Ezt a nehéz helyzetet nevezi Orbán „Antigoné-dilemmának”. Mindazonáltal Orbán elfogadja azt a szakirodalmi álláspontot, miszerint a Kúria jogegységi határozata és a rendőrképmás I. határozat nem feltétlenül mond ellent egymásnak, mivel más szempontokra helyezik a hangsúlyt. ORBÁN (4. lj.) 405–406. Korábban: PAPP (60. lj.) 10. Ezzel a megközelítéssel nem értek egyet, mivel álláspontom szerint a közszereplői státusz meghatározza a képmáshoz való jog védelmi körét.

<sup>68</sup> Ugyanakkor hivatkozott arra is, hogy teret kíván adni az új Ptk. rendelkezéseikhez fűzött bírói gyakorlat formálódásának.

filmet nem tekintette a jelenkorra jellemző eseménynek arra való hivatkozással, hogy az állami kényszer alkalmazása az államszervezettel egyidős. Ezen túlmenően megállapította, hogy az ábrázolás sérti a képmáshoz való jogot, amely a végrehajtást foganatosító rendőrt is megilleti, mivel ő nem közszereplő. A rendőrképmás II. határozat megállapította, hogy pusztán valamely tevékenység múltban fellelhető volta nem gátolja annak jelenkori eseményként való figyelembevételét, és ezzel kiegészítette a „jelenkori esemény” rendőrképmás I. határozatban foglalt értelmezését. Ezen túlmenően egyértelművé tette, hogy a két feltétel vagylagos, azaz bármelyik fennállása megalapozza a sajtószabadság védelmi körének felhívását. Ezért elutasította azt a bírósági jogértelmezést, miszerint a képmás csak akkor hozható nyilvánosságra, ha az intézkedésre vonatkozó eljárási szabályok nyilvánvaló megszegését dokumentálják.<sup>69</sup>

A 17/2016. (X. 20.) AB határozat (rendőrképmás III.) alapjául szolgáló ügyben a Fővárosi Ítéltábla a jogerős ítéletében megelégedett annak megállapításával, hogy a rendezvényt biztosító rendőr személye jól felismerhető azok számára, akik őt ismerik, függetlenül attól, hogy napszemüveget és sapkát visel. Ezt a „mérleget” a Kúria mint felülvizsgálati bíróság ítéletében helybenhagyta. Az AB ezúttal a Kúria ítéletét is alaptörvény-ellenesnek ítélte, mivel az abban foglalt jogértelmezés – az alkotmánybírósági határozatok *erga omnes* hatálya ellenére [Abtv. 39. § (1) bekezdés] – nem állt összhangban az Alaptörvénynek a rendőrképmás I. határozatban lefektetett értelmezési követelményeivel.<sup>70</sup>

A 3/2017. (II. 21.) AB határozat (rendőrképmás IV.) alapjául szolgáló ügyben a Kúria a rendőrképmás I. határozat folytán elrendelt új eljárásban eleve elutasította a közszereplők korlátozott személyiségvédelmére vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot: „Az egyén autonómiájához szorosan tartozó önrendelkezési jog, ezen belül a képmás védelméhez fűződő jog nem korlátozható csupán az emberi méltóságot sértő, megalázó helyzetekre pusztán azon az alapon, hogy az érintett személy a feladatát közhatalmi tevékenység keretében látja el.”<sup>71</sup> A Kúria felismerte a véleménynyilvánítás szabadságának érintettségét, de arra a következtetésre jutott, hogy nincs összefüggés a tudósítás tárgyát képező esemény és a rendőrök egyedi azonosításra alkalmas módon, arcképmásukkal történő megjelenítése között, ezért a képek nem nyújtanak többletinformációt, következésképpen a nyilvánosságra hozataluk öncélú.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [20], [23].

<sup>70</sup> „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alaptörvény e cikke [24. cikke (1) bekezdés] mérleget nem tűrően az Alkotmánybíróság kötelezettségévé teszi, hogy az Alaptörvénybe ütköző bírósági döntést megsemmisítse és ezáltal is érvényt szerezzen az Alaptörvény normahierarchiában betöltött legfőbb szerepének. Ezt az alkotmányos rendben betöltött kiemelkedő szerepet bontja ki az Abtv. mint sarkalatos törvény 39. § (1) bekezdése, amely az alkotmánybírósági határozat mindenkire nézve kötelező erejét állapítja meg. Ezt vonná kétségbe az, ha az alkotmánybírósági határozatot akár a jogalkotó, akár – mint jelen esetben – a jogalkalmazó szelektíven, megszorítóan alkalmazná, illetve más módon nem érvényesítené megfélelően.” (Indokolás [29]).

<sup>71</sup> A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.20.121/2016/3. sorszámú ítélete, Indokolás [40].

<sup>72</sup> A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.20.121/2016/3. sorszámú ítélete, Indokolás [45].

Az AB a rendőrképmás I. határozatnak megfelelően a többi rendőrképmás ügyben – a sajtószabadság és a képmáshoz való jog közötti mérlegelés számonkérése mellett – azt állapította meg, hogy a kifogásolt bírósági határozatok a sajtószabadság alapvetően téves értelmezésén alapulnak. A bíróságok vagy teljesen figyelmen kívül hagyták a sajtószabadság védelmi körét, vagy túlságosan szűken értelmezték azt, és ezzel alaptörvény-ellenesen korlátozták a sajtószabadsághoz való jogot.<sup>73</sup> A rendőrképmás III. határozat alapjául szolgáló felülvizsgálati ítélet összefüggésben ezen túlmenően az is felvethető, hogy a Kúria túlságosan kitérítette az emberi méltósághoz való jog védelmi körét, mivel megelégedett annak rögzítésével, hogy csupán egy személy látható a képen, ami azonban önmagában nem veti fel az emberi méltóság érintettségét.<sup>74</sup>

A rendőrképmás ügyekkel nem ért véget az AB és a Kúria közötti konfliktus.<sup>75</sup> Mindazonáltal az alkotmánybírósági felülvizsgálat terjedelmének az Alaptörvényben biztosított jogok közvetlen sérelmének vizsgálatára korlátozása,<sup>76</sup> és a bíróságok mérlegelésének felülvizsgálatára kidolgozott – a rendőrképmás I. határozatban rögzített elvi tételnek megfelelő – teszt<sup>77</sup> differenciált és következetes alkalmazása hozzájárulhat az alkotmányjogi panasz intézményébe kódolt feszültségek enyhítéséhez.

## 7. IRODALOM

ORBÁN Endre: „A képmáshoz való alapjog. Rendőrképmás. Másképp?” in *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 396–409.

SOMODY Bernadette: „A rendőrcépmás-ügy mint az alapjogi ítékezés próbája” *Fundamentum* 2016/1. 103–111.

<sup>73</sup> 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [48]; 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [23]; 3/2017. (II. 21.) AB határozat, Indoklás [22].

<sup>74</sup> 17/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [29].

<sup>75</sup> Például az AB a 3375/2018. (XII. 5.) számú határozatában megállapította, hogy a gyermek jogellenes visszatartása tárgyában hozott bírói döntések alaptörvény-ellenesek voltak, ezért azokat megsemmisítette. 3068/2020. (III. 9.) AB határozat pedig – többek között a rendőrképmás határozatokra hivatkozással (Indokolás [40]) – megsemmisítette a megismételt eljárásban hozott döntéseket.

<sup>76</sup> Közvetlen a sérelem, ha a bíróság az alaptörvény-konform értelmezési kötelezettségének figyelmen kívül hagyásával sérti meg a hivatkozott Alaptörvényben biztosított jogot. Közvetett a jogsérelem, ha a bíró – a törvényhez kötöttségének figyelmen kívül hagyásával – a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét valósítja meg. ZAKARIÁS Kinga: „A bírói döntések alkotmánybírósági felülvizsgálatának terjedelme a német és magyar gyakorlatban” *Alkotmánybírósági Szemle* 2019/2. 34.

<sup>77</sup> A konkuráló pozíciók kíméletes kiegyenlítése tesztjét az Alkotmánybíróság a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban fogalmazta meg (Indokolás [55]). Magánjogi jogvitában a 3145/2018. (V. 7.) AB határozat alkalmazta a bírói döntés felülvizsgálata során (Indokolás [70]). A közigazgatási ügyekben alkalmazott teszthez lásd a 3/2015. (II. 2.) AB határozat (lásd kötetünkben a Napi.hu határozat) elemzését, büntetőügyekben az 1/2019. (II. 13.) AB határozat (lásd kötetünkben a szovjet hősi emlékmű határozat) elemzését.

ZAKARIÁS Kinga: „A képmáshoz való alapjog – A bírói döntések alkotmánybírószági felülvizsgálatának terjedelme a rendőrképmás-ügyekben” in *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 375–395.



**29/2014. (IX. 30.) AB HATÁROZAT  
– MINŐSÍTETT ADAT**

**Az információs szabadság jogából eredő alkotmányos követelmény, hogy a minősítő a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat minősítése során a minősítéshez fűződő közérdek mellett a minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdeket is vegye figyelembe, döntését érdemben indokolja és a minősített adatokat egyértelműen megjelölje.**

Az AB a minősített adatról szóló határozatban elemezte első ízben az Alaptörvény fényében a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) 5. és 6. §-ait. A határozat megállapította azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeket a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat minősítése során figyelembe kell venni mind a kezdeményező, mind a minősítő eljárása során.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

Az államszocialista időszak Alkotmányában az információs szabadság joga nem létezett és nem is érvényesült. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog az 1949. évi XX. törvény 1989-es módosításával került be az írott Alkotmányba.<sup>1</sup> Az információs szabadság értelmezésével és érvényesülésével az AB számos határozatában foglalkozott.

A 32/1992. (V. 29.) AB határozatban a zárt képviselőtestületi ülés jegyzőkönyvének nyilvánosságával kapcsolatban kifejtette, hogy az információ csak akkor nem tekinthető közérdekűnek, ha az személyes adat. A közszférában a főszabály a nyilvánosság. „Állami szerv vagy önkormányzat által kezelt azok az adatok, amelyek nem személyesek és amelyeket törvényi rendelkezés alapján az erre joga-

\* Elnökhelyettes, Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság.

<sup>1</sup> Az Alkotmány (1949. évi XX. törvény) módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 34. §-ában foglaltak szerint, az Alkotmány 61. cikk (1) bekezdésében. *Magyar Közlöny* 1989/74. (október 23.) 1228.



sult szervek nem nyilvánítanak titkossá, bárki számára hozzáférhetőeknek minősülnek.”<sup>2</sup>

A Kádár-korszak végén hatályban lévő, titkosított adatokra vonatkozó jogszabály az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1987. évi 5. törvényerejű rendelet (Ttvr.) volt.

Ezt a törvényerejű rendeletet az AB 1994-ben megsemmisítette a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában, mert megállapította, hogy az alkotmányellenes. A megsemmisített törvényerejű rendelet 1995. június 30-án veszítette hatályát.

A törvényerejű rendelet egészének megsemmisítését számos alkotmányértő szabály indokolta, így például az, hogy a Ttvr. az államtitoknak minősülő adatokat a „fontos érdek” sérelmének kategóriájával általánosította; a Ttvr. mellett „más jogszabály” számára is felhatalmazást biztosított arra, hogy adatokat államtitokká minősítsen; a Ttvr. az államtitokköröket csak példálózóan sorolta fel, hiszen a felsorolást megelőzően az „államtitok különösen” rendelkezést tartalmazta; a szolgálati titokká minősítésre jogosult alanyi kört széleskörűen határozta meg, ugyanakkor az adatok tárgyi körére nézve még példálózó felsorolást sem tartalmazott; a Ttvr.-ben felsorolt személyeket arra is feljogosították, hogy saját szervezetükre, illetőleg a közvetlenül alájuk rendelt szervekre nézve is államtitokköröket és szolgálati titokköröket határozzanak meg és vizsgáljanak felül, sőt, a miniszternek (országos hatáskörű szerv vezetőjének) arra nézve is felhatalmazást adott, hogy „az ágazati irányítása alá tartozó tevékenységek tekintetében” államtitokkört állapítson meg; a Ttvr alapján az állam- és szolgálati titok korlátlan ideig megőrizte e minőségét. Az érvényesség kérdésében kizárólag és korlátozás nélkül a titokká minősítő volt jogosult dönteni, aki a Ttvr. végrehajtását szolgáló MT rendelet<sup>3</sup> mellékletének 3. pontja szerint a minősítés időbeli hatályát jogosult a „visszavonásig” megjelöléssel meghatározni.<sup>4</sup>

A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat a jogállami titokszabályozás alkotmányos alapjait határozta meg. Ebben a határozatban fejtette ki az AB, hogy államtitokkört csak törvény határozhat meg, hiszen törvéynél alacsonyabb szintű jogszabály nem állapíthat meg alapjogi korlátozást.<sup>5</sup> A titkosítás közvetlenül érinti a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot.

További követelményként határozta meg, hogy adat minősítésére csak közhatalmi jogkörrel rendelkező személy jogosítható fel. Ez a szabály a jogállam alapvető elvéből, a joguralmi elvből fakad. Az államtitoknak a közhatalomtól való elválasztása sérti a jogbiztonságot, és veszélyt jelent az információszabadságra.<sup>6</sup>

Szintén alapvető követelmény a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat szerint, hogy a titkosítás diszkrecionális jogkörbe utalása alkotmányellenes. Közérdekű adatoknak

<sup>2</sup> 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 185.

<sup>3</sup> 17/1987. (VI. 9.) MT rendelet.

<sup>4</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177–196, 181.

<sup>5</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 194–195.

<sup>6</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.

a nyilvánosság előli elzárhatósága ilyen módon alkotmányellenes, mert az a közérdekű adatok megismerésének jogát alkotmányos garanciák nélkül korlátozza.<sup>7</sup>

A titokszabályozásnak érthetően és egyértelműen meghatározott fogalmi alapokra kell épülnie. Az AB szerint az alapjogi korlátozás alkotmányossága minimálisan feltételezi a korlátozó norma tartalmi megállapíthatóságát. A szolgálati titok meghatározatlan minősége, teljes fogalmi tisztázatlansága önmagában is alkotmányellenes, mert az nem felel meg a jogállamiság lényegét adó jogbiztonság követelményének, egyúttal sérti az állam alapjogvédelmi kötelezettségét. „A közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének alapjoga sérül a minden törvényi garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással. A szolgálati titok körébe tartozó adat, a közérdekű adatok megismerésére és a személyes adatok védelmére vonatkozó alapjogok relációjában alkotmányosan értelmezhetetlen és mert definiálatlan, az Alkotmány intézményrendszereiben meghatározhatatlan.”<sup>8</sup>

A visszavonásig történő minősítés azzal járhat, hogy az adatot véglegesen elvonják a nyilvánosság elől. Az ilyen szabály az alapvető jog lényeges tartalmát érinti, ezért alkotmány sértő.<sup>9</sup>

A határozat nem csupán a törvényerejű rendeletet, hanem az annak végrehajtása tárgyában kiadott 17/1987. (VI. 9.) számú minisztertanácsi rendeletet is megsemmisítette, annak mellékletével együtt.<sup>10</sup>

A minősített adatról szóló határozat valamennyi részkerdésén átível a jogorvoslat problematikája. Milyen módon biztosítható az adatok igénylője számára olyan jogorvoslat, amely a minősítés (korábban: titkosítás) érdemi felülvizsgálatát teszi lehetővé? Ez a kérdés a minősített adatról szóló határozat előtt egy évtizeddel is felmerült. Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában meghatározta azt a követelményt, amely szerint „az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára”.<sup>11</sup>

Az AB által megsemmisített törvényerejű rendelet helyébe 1995. július 1-jei hatállyal az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) lépett.

A törvényjavaslat általános indoklásában az előterjesztő előadta, hogy „a szabályozás rendszerének felépítésénél két egyenrangú célt kíván megvalósítani: a titkosítási tevékenység alkotmányosságát és a jogbiztonságot”. A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog érvényesítésével összefüggésben alapvető fontosságúnak tartotta, hogy: a korlátozó norma tartalma alkotmányosan értelmezhető

<sup>7</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192–193.

<sup>8</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 193–194.

<sup>9</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 194.

<sup>10</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 177.

<sup>11</sup> 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 225.

és egyértelműen megállapítható legyen; a törvényből világosan kitűnjön a titkosításra felhatalmazottak köre, annak tartalma, terjedelme, időbeli korlátja, eljárási rendje; a minősítés csak alkotmányos okból védelmet igénylő adatokra vonatkozhat, ezért nem a megismerhetőség kategorikus kizárása, hanem az alkotmányos indok fennállása miatti megóvás lehet a feladata; a korlátozásnak az elérendő céllal arányban kell állnia.<sup>12</sup>

Az 1995. évi LXV. törvényt a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény váltotta fel és helyezte hatályon kívül 2010. április 1. napjától. A törvényjavaslat általános indoklása értelmében „az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény hatálybalépése óta eltelt időszak jogalkalmazási tapasztalatai, a NATO tagságból származó feladatok, továbbá az EU integrációból eredő új kötelezettségek időszzerűvé tették a Ttv. átfogó felülvizsgálatát.”

A korábbi szabályozás alapján eltérő normák vonatkoztak a nemzeti, illetve a külföldi minősített adatok védelmére: a külföldi minősített adatok a NATO, az EU titokvédelmi rendszeréhez tartoztak, míg a nemzeti minősített adatok védelmi rendszerre szervezetileg elkülönült attól, egyes részterületei eltérő irányítás alatt működtek. A törvényjavaslat indoklása értelmében azonban a nemzeti minősített adatvédelmi rendszer nem lehetett másodlagos. Nem is pusztán a NATO, az EU követelmények átvételéről volt szó, hanem „olyan nemzeti minősített adatvédelmi követelmények állításáról, egységes adatvédelmi rendszer és hatósági felügyelet létrehozásáról, amely a nemzeti minősített adatok megbízható védelme mellett alkalmas a minősített adatok védelmével összefüggő nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítésére is”.

Az új törvény megalkotásának alapját az Alkotmány vonatkozó rendelkezései, az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozata, valamint az EU minősített adatok védelmére vonatkozó normái és az euroatlanti térségben általánosan elfogadott nemzetközi gyakorlat képezte.

A jelenleg is hatályban lévő törvény egységesen szabályozza a nemzeti és a külföldi minősített adatok védelmét, néhány helyen azonban a szabályozás különbséget tesz, így például a minősítési eljárás során eltérően határozza meg a nemzeti és a külföldi minősített adatokra vonatkozó előírásokat. A törvény alapelveiben az Európai Unió minősített adatainak védelmével összefüggő jogi aktusokkal összeegyeztethető szabályozást tartalmaz.<sup>13</sup>

A törvény meghatározza a minősítésre jogosultak körét, továbbá a jogosultság átruházásának rendjét a minősítés különböző szintjei tekintetében. A minősítéssel védhető közérdekek tételes felsorolását tartalmazza a törvény, amelynek védelme érdekében az adat megismerhetőségét meghatározott ideig korlátozni szükséges. A minősítésnek feltétele, hogy az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele károsítja a minő-

<sup>12</sup> 1995. évi LXV. törvény indoklása az államtitokról és a szolgálati titokról, Általános indoklás, 5. pont.

<sup>13</sup> 2009. évi CLV. törvény indoklása a minősített adat védelméről, Általános indoklás.

sítéssel védhető közérdeket. A közérdeket érintő kár mértékének függvényében szigorúan titkos (rendkívül súlyos károsítás), titkos (súlyos károsítás), bizalmas (károsítás) és korlátozott terjesztésű (hátrányosan érinti a közérdeket) minősítéssel látható el a védendő adat a törvényben meghatározott keretben, korlátozott időre.

Az adat minősített jellegét az adathordozón, és ha ez nem lehetséges, akkor kísérlapon fel kell tüntetni. Fel kell tüntetni a minősítő nevét és beosztását, a minősítés szintjét és az érvényességi időt. A minősítést az köteles kezdeményezni, aki-nél az állami vagy közfeladata ellátása során a minősítési feltételeknek megfelelő adat keletkezik. A minősítéshez a kezdeményező indokolással ellátott minősítési javaslatot készít. A minősítési javaslatban meg kell jelölni a törvényben felsorolt közérdeket, azokat a tényeket és körülményeket, amelyek a minősítést szükséges-sé teszik. A nemzeti minősített adat a minősítő által történő minősítéssel jön létre. A legalább ötévente elvégzett felülvizsgálat során a minősítés valamennyi feltéte-lét meg kell vizsgálni, és ennek fényében tartható fenn, módosítható, illetve szün-tethető meg az adat minősítése.

Az AB az Alaptörvény vizsgálata során is felhasználja az Alkotmány értelmezé-se kapcsán hozott határozataiban foglalt érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket. Ezt arra tekintettel teszi, hogy az Alaptörvényben foglalt, közér-dekű adatok megismeréséhez fűződő jog tekintetében szövegszerű egyezés mutat-ható ki az Alaptörvénnyel. Nincs olyan kontextuális eltérés az Alaptörvény és az Alkotmány között, amely akadályt lenne a korábban kidolgozott érveknek, jogel-veknek és alkotmányos összefüggéseknek az Alaptörvénnyel összefüggő döntések indokolásába történő beillesztésének.<sup>14</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A minősített adatok védelmére vonatkozó szabályozás ismeri a nemzeti minősi-tett adat, továbbá a külföldi minősített adat fogalmát. Az utóbbi körébe tartozik az Európai Unió intézménye és szerve által minősített adat is.<sup>15</sup> A nyilvánosság minő-sítés útján történő korlátozása egyaránt szolgálja Magyarország érdekeinek védel-mét, továbbá nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítését.

A nemzetközi kötelezettségvállalások között elsőként említjük az Emberi Jogok Európai Egyezményét (EJEE), amely Magyarországot mint az Európa Tanács tagját köti. Az EJEE 10. cikke szerint a véleménynyilvánítás szabadsága körében mindenkinek joga van az információk, eszmék megismerésére és közlésének sza-badságára országhatárokon túl és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Az EJEE a véleménynyilvánítás jogának korlátait is kijelöli: „e szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek,

<sup>14</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32].

<sup>15</sup> A Mavtv. 3. § 1. pontja definiálja a nemzeti és a külföldi minősített adatot.

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”.<sup>16</sup> Az EJE alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) által kidolgozott esetjog iránymutató a magyar jogalkotás, illetve jogalkalmazás számára is.

A véleménynyilvánítás szabadsága és szűkebben a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogának korlátaival kapcsolatban több ítélet is található a strasbourgi esetjogban. A Janowiec és társai kontra Oroszország ügyben<sup>17</sup> az EJEB a minősített adatokhoz való hozzáférés jogát és e jog korlátozásának jogszerű határait vizsgálta. A kérelmezők olyan személyeknek voltak rokonai, akiket a szovjet titkosrendőrség ítélet nélkül ölt meg 1940-ben. Az eseményeket kivizsgálták, de a jelentéseket végül titkosították, és nem adták ki a kérelmezőknek. Az orosz bíróságok és hatóságok nem tettek eleget annak a kérésnek, hogy oldják fel a titkosítást. Az EJEB nem látott olyan kellően megalapozott megfontolást, ami alátámasztotta volna a hozzáférés megtagadását. Maga az orosz parlament is elismerte a gyilkosságok jogellenességét. Egy olyan történelmi eseményről van szó, amelynek szereplői jórészt már halottak, és értelemszerűen nem érint semmilyen rendőrségi megfigyelési cselekményt. A nyilvánosság melletti közérdek tehát megelőzi az adatok titokban tartásához fűződő érdekeket.

Bár elemzésünk alapvetően a minősített adat megismerhetőségével függ össze, a tágabb kontextus mégis a közérdekű adatokhoz való hozzáférés, és annak hazai és nemzetközi szabályai. Ebben az összefüggésben hasznos kitekinteni az EJEB egy másik, magyar vonatkozású ügyére is.

A Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország ügyben az EJEB azt vizsgálta, hogy a kérelmező civilszervezet véleménynyilvánításhoz való joga sérült-e azáltal, hogy a magyar bíróságok nem rendelték el az igényelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést. A civilszervezet huszonnyolc rendőrkapitányságtól kért ki adatokat arról, hogy mely ügyvédeket és hány alkalommal rendelték ki büntetőeljárások során. Az adatokat a legtöbb kapitányság kiadta, kettő azonban nem válaszolt. A kérelem teljesítése iránt indított eljárásban a Legfelsőbb Bíróság ítéletének eredményeképpen a civilszervezet nem jutott hozzá a kért adatokhoz.

Az EJEB részletesen mérlegelte az Egyezmény érvényesülését az ügyben. Álláspontja szerint az információhoz való hozzáférés akkor minősül szükségesnek, ha az információ visszatartása hátráltatná vagy megakadályozná az egyén véleménynyilvánítási jogának gyakorlását.<sup>18</sup> Annak meghatározásában, hogy mi minősülhet

<sup>16</sup> Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikk (2) bekezdése szerint.

<sup>17</sup> Janowiec and others v. Russia [FS], Judgment of 16 April 2012, nos. 55508/07, 29520/09, § 101–108.

<sup>18</sup> Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary [GC], Judgment of 8 November 2016, no. 18030/11, § 159.

közérdeknek, mérlegelni kell, hogy olyan kérdésekre vonatkozik, amelyek olyan mértékben érintik a nagyközönséget, hogy az jogosan érdeklődhet irántuk, vagy jelentős mértékben foglalkoztatják az embereket, különösen, ha a polgárok jólétét vagy a közösség életét érintik. A közérdek merül fel azokkal a dolgokkal kapcsolatban is, amelyek súlyosan ellentmondásosak lehetnek, amelyek fontos társadalmi kérdéseket érintenek, vagy olyan problémával függenek össze, amelyről a nagyközönségnek tudnia kell.<sup>19</sup> Az EJEB értékelésében azzal, hogy a magyar hatóságok megtagadták a kért, és egyébként rendelkezésre álló információkhoz való hozzáférést, megsértették a civilszervezet információk megismeréséhez és közléséhez való jogát.<sup>20</sup>

Az EJEB azt is vizsgálta, hogy a kirendelt védők nevének nyilvánosságra kerülése, összekapcsolva a kirendelések számával, hogyan minősül a magánélet védelme (EJEE 8. cikke) szempontjából. Az EJEB szerint ebben az értelemben a kirendelt védők szakmai tevékenysége nem tekinthető magánügynek. A kért adatok közlése nem tette volna ki őket nagyobb nyilvánosságnak, mint amit előre láthattak, amikor felvetették magukat a kirendelt védők jegyzékébe. Minderre tekintettel a magánélet védelmére való hivatkozás nem állítható szembe a kérelmező által érvényesíteni kívánt joggal.<sup>21</sup>

Az EJEB mindezen szempontok mérlegelése alapján arra a következtetésre jut, hogy a civilszervezet adatokhoz való hozzáférési jogának korlátozása nem volt indokolható, egy demokratikus társadalomban nem minősül szükségesnek, ebből következően megállapította az Egyezmény 10. cikkének megsértését.

Az Európai Unió 1049/2001/EK rendelete<sup>22</sup> az EU intézményeinek dokumentumaihoz való hozzáférés szabályait határozza meg. A rendelet meghatározza azokat a kivételeket, amelyek a dokumentumokhoz való hozzáférés során figyelembe veendőek. A kivételek között szerepel a minősített dokumentumokhoz való hozzáférés. Ezek esetében – ahogyan egyébként a magánszférára vonatkozó kivételek tekintetében is – lehetőség van az általános, legfeljebb 30 éves korlátozás alól kivételt alkalmazni. Az EU szabályozása tehát a minősített dokumentumok<sup>23</sup> esetében a védendő érdekekre tekintettel elismeri a hozzáférés elvének szűkítését.

A minősítés és az információszabadság konfliktusának egyik sarokpontja az adatigénylő által elérhető érdemi jogorvoslat. Az ún. Johannesburgi Alapelvek szintén rögzítik a tagállamoknak azt a kötelezettségét, hogy független hatóság vagy bírói fórum előtt legyen vitatható az információhoz való hozzáférést korlátozó döntés jogszerűsége.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary, § 162.

<sup>20</sup> Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary, § 180.

<sup>21</sup> Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary, § 194–196.

<sup>22</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről.

<sup>23</sup> A 9. cikk (1) bekezdése a „TRÈS SECRET/TOP SECRET”, „SECRET” vagy „CONFIDENTIEL” jelölésű minősített dokumentumokat említi.

<sup>24</sup> A Nemzetbiztonságról, a véleménynyilvánítás szabadságáról, valamint az információhoz való hoz-



### 3. INDÍTVÁNY

Az adatvédelmi biztos 2011. február 21-én indítványozta, hogy az AB vizsgálja meg és semmisítse meg a Mavtv. 5. és 6. §-ait, mert azok aránytalanul korlátozzák a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó eljárási szabályok változása miatt az indítvány ismételt benyújtására, illetve megerősítésére volt szükség a következő évben.<sup>25</sup> Az alapvető jogok biztosa 2012. április 20-án – az adatvédelmi biztos beadványával gyakorlatilag egyező tartalmú – indítványt terjesztett elő a Mavtv. 5. és 6. §-ainak megsemmisítése érdekében.<sup>26</sup>

A biztos indítványa szerint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 27. § (2) bekezdése a közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség alóli kivételként határozza meg, ha az igényelt közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat minősített. Ennek megfelelően már a minősítési eljárás során eldől, hogy az adat nem lesz hozzáférhető, hiszen a minősített adat jellegéből adódóan abszolút megismerési korlátot jelent. A Mavtv. szabályozása egyoldalú, mert a minősítés során csupán a minősítést alátámasztó közérdeket köteles a minősítő vizsgálni, a nyilvánosság mellett szóló közérdek vizsgálatára nem kötelez.<sup>27</sup>

További problémát jelent, hogy a minősítési eljárás során nincs kötelező tartalmi elemként meghatározva a minősített adat egyértelmű megnevezése vagy megjelölése. A minősítést az adat hordozóján kell elhelyezni, így előfordulhat, hogy olyan adatok is megismerhetetlenné válnak, amelyek esetében nem állnak fenn az alapjog-korlátozás feltételei. Szintén aggályos, hogy a minősítő, amennyiben nem ért egyet a kezdeményezővel, és eltér a javaslatától a minősítés indokait, a minősítés szintjét, az érvényességi szintet vagy a minősítendő adatok körét és szükségességét illetően, az eltérést nem köteles indokolni.

A biztos álláspontja szerint a fenti eljárás eredményeként minősített, és ilyen módon hozzá nem férhető közérdekű adat tekintetében hatékony bírói jogorvoslat nem áll rendelkezésre. Rámutat arra, hogy az adat kezelője és a minősítő nem feltétlenül azonos, márpedig a bíróság előtt a minősítés indoka és szükségessége tekintetében csak a minősítő nyilatkozhat. A bíróságnak sikeres kérelem esetén sincs lehetősége a minősítést felülvizsgálni. A minősítést érintő döntésre a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) által kezdeményezhető eljárás ad módot, de az indítványozó szerint ez az eljárás nem pótolja az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jogot.

záférésről szóló Johannesburgi Alapelvek, <https://bit.ly/3l9sCWE>

<sup>25</sup> Időközben az adatvédelmi biztosi intézmény is megszűnt 2011. december 31-én.

<sup>26</sup> Az adatvédelmi biztos által benyújtott, majd az alapvető jogok biztosa által lényegében fenntartott, megismételt indítvány kezdeményezőjére a továbbiakban egységesen a „biztos” kifejezéssel utalunk.

<sup>27</sup> Az indítvánnyal valójában azonos tartalmú elemzés jelent meg az Adatvédelmi Biztosnak az Országgyűlés számára benyújtott beszámolójában. *Beszámoló az adatvédelmi biztos 2010. évi tevékenységéről* (Budapest: Adatvédelmi Biztos Irodája 2011) 221–224. <https://bit.ly/3t8qNuS>



## 4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

Az AB nem állapította meg a biztos által támadott két szakasz alaptörvény-ellenességét, és nem semmisítette meg a Mavtv. 5. és 6. §-ait, azonban az indítványt részben megalapozottnak találta. Vizsgálata során az AB megállapította, hogy a Mavtv. kifogásolt rendelkezése az Alaptörvénnyel ellentétes értelmezést is megenged. Erre tekintettel élt az Abtv. 46. § (3) bekezdésében rögzített hatáskörével az AB, és megállapította azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált jogszabály alkalmazása során meg kell felelni.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A minősítő kötelessége az, hogy a minősítés felőli döntés során kellő mértékben vegye figyelembe a minősítéssel védendő érdek mellett a minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdeket, és csak akkor minősítse az adatot, ha a minősítéssel elérni kívánt cél arányban áll a minősítéssel okozott alapjogi sérelemmel, azaz, ha a minősítéssel védendő érdek felülmúlja a nyilvánosságához fűződő közérdeket [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés].**

A biztos által benyújtott indítvány alapján az AB vizsgálandónak tartja, hogy a minősítési eljárás során nem csupán a minősítéssel védendő, tehát a nyilvánosság ellenében megfogalmazható közérdek, hanem az adat nyilvánosságához fűződő közérdek is kellő mértékben mérlegelésre kerüljön.

A vizsgálat kiindulópontja, hogy a minősítés a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog akadályát jelenti. A minősítő által minősített adat nem veszíti el ugyan közérdekű, vagy közérdekből nyilvános jellegét, az adat megismerése iránt benyújtott igényt az adatkezelő mégis köteles elutasítani az Infotv. 27. § (1) bekezdésében rögzített eljárásrend szerint. A minősítés az a pont, ahol az érdekmérlegelés megtörténik, a jogalkalmazás későbbi fázisában, az igény megalapozottságának megítélése során az egymással konkuráló érdekek ütköztetésére már nincs mód.

Amennyiben a közérdekű adatigénnyel érintett adat minősített, úgy az igény automatikusan, mérlegelés nélkül elutasítandó. Ezért van kiemelt jelentősége a minősítő eljárásának, mert a minősítés teljes érvényességi idejére nézve elzárhat adatokat a nyilvánosság elől. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának mértéke tehát e mérlegeléstől függ, következésképpen a minősítési eljárás Alaptörvénnyel való összhangját is annak alapján lehet megítélni, hogy a minősítő mérlegelése valóban minden olyan szempontot figyelembe vesz-e, amely a jogkorlátozás jogszerűsége körében vizsgálandó. Az AB egyetért az indítványban foglalt elvárással, amely szerint a minősítőnek a nyilvánosság ellen és a nyilvánosság mellett szóló közérdeket egyaránt vizsgálnia szükséges. Egyoldalú a vitz-

gálat, amennyiben csupán a minősítés melletti érvek mérlegelésére kerül sor, tehát kizárólag a kárközpontú megközelítés érvényesül.

Az AB észlelte, hogy a Mavtv. vizsgált rendelkezésének létezik egy olyan értelmezése, amely szerint a minősítő nem köteles a nyilvánosság mellett szóló közérdeket is mérlegelni, még akkor sem, ha a jogszabály szövege az utóbbi megfontolások figyelembevételét nem zárja ki. Az ilyen, egyoldalú értelmezést alapul vevő jogalkalmazás ahhoz vezethet, hogy a nyilvánosságtól olyan adatokat is elzárnak, amelyek esetében túlnyomó lenne a nyilvánosság melletti közérdek.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alapján a nyilvánosság a főszabály, és a nyilvánosság korlátozása csak kivételként értelmezhető. Ennek a korlátozásnak meg kell felelnie az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltaknak. A megfelelés vizsgálata során az AB szerint a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog a véleménynyilvánítás szabadságához hasonlóan kitüntetett alkotmányos védelmet élvez. A korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni, az információ megtagadását a közhatalmi szervezeteknek kell megindokolniuk. Az AB érvelését alátámasztja az Egyezmény 10. cikkének (2) bekezdése, amely a törvényi szint elvárása mellett az információ megismerésének korlátozása terén csak meghatározott esetekben fogadja el az állam információs szabadságot megszorító rendelkezéseit.

A mérlegelés telepítése kapcsán az AB utal a korábbi gyakorlatára, amelyből levezethető az adatokhoz való hozzáférés megtagadása tekintetében az adatkezelő számára diszkrecionális jogkört nyújtó jogszabály alapjogsértő jellege.<sup>28</sup> Ennek megfelelően a törvényi szabályozással szemben elvárás, hogy alapot kell teremtenie a titokban tartáshoz és a nyilvánossághoz fűződő közérdek együttes mérlegelésére, és nem adhat lehetőséget a diszkrecionális döntésre. A minősítésnek tehát a formális elvárásrendszeren túl meg kell felelnie a tartalmi elvárásoknak, így a korlátozás szükséges, és az elérni kívánt célhoz képest arányos kell, hogy legyen. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog alkotmányos védelmével csak az olyan eljárás van összhangban, amelynek esetében a korlátozás tartalmi indokoltsága is kétségtelen módon bizonyítható. Ellenkező esetben a jogkorlátozás szükségtelen.

Az AB megállapította, hogy szoros kapcsolat mutatható ki a nyilvánosság elve, a demokrácia és az alapjogok védelme között. A közérdekű adatok nyilvánossága csak kellően súlyos és alkotmányosan elismerhető indokok alapján korlátozható. E követelmény teljesülésének hiánya nem csupán az állam átláthatóságára, hanem a demokratikus jogállamiságra is veszélyt jelentene. Az adatok nyilvánosságához fűződő közérdeket ezért minden esetben vizsgálni kell.

A jogalkotó elvárása szerint – a Mavtv. vizsgált rendelkezései alapján – a közérdekű adat akkor minősíthető, ha az adat nyilvánosságát a törvényben pontosan meghatározott feltételek szerint korlátozni szükséges. Ez a normaszöveg az

<sup>28</sup> 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [41].

AB szerint nem zárja ki, hogy a minősítő a nyilvánosság mellett megfogalmazódó közérdeket is mérlegelje. Az ún. közérdek tesztet tehát a minősítés során el kell végezni, ugyanis a közérdekű adat megismerése iránti igény előterjesztése során annak elvégzésére az Infotv. már nem ad lehetőséget. Ezért érdemel figyelmet a Mavtv. szabályozása, amely ugyan a szükségesség tekintetében megfelelően korlátoz alapjogot, de az alapjog-korlátozás arányosságára vonatkozóan nem egyértelmű. Ezen a ponton az AB megállapította, hogy a hatályos szabályozásnak van alaptörvény-ellenes értelmezése is, ezért az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt hatáskörében megállapította azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a jogalkalmazás során meg kell felelni.

Az AB szerint a minősítő kötelessége, hogy a minősítés során a minősítéssel védendő érdek mellett megfelelő módon vegye figyelembe a nyilvánossághoz fűződő közérdeket is, és csak akkor minősítse az adatot, ha a minősítéssel elérni kívánt cél arányban áll a minősítéssel okozott alapjogsérelemmel (Indokolás [61]). Az Alaptörvénnyel tehát csak az olyan minősítés van összhangban, amelynek során a versengő érdekek közül a minősítéssel védendő érdek felülmúlja a nyilvánossághoz fűződő közérdeket.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az információszabadság jogából eredő alkotmányos követelmény, hogy a minősítő, ha a minősítés során eltér a minősítési javaslattól, döntését köteles részletesen és érdemben indokolni, amelyből ki kell tűnnie a nyilvánosság korlátozását kellő mértékben alátámasztó okoknak [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés].**

A biztos indítványában a minősítő döntésének indokolási kötelezettségét is hiányolta. A biztos indítvány azt tartja kifogásolandónak, amikor a minősítés kezdeményezője által javasoltaktól a minősítő eltér, és ebben az esetben a minősítő a döntését nem köteles indokolni. Megemlítendő, hogy a Mavtv. 6. § (5) bekezdése szerint, amennyiben az adat a minősítőnél keletkezik, a minősítést kezdeményezővel megegyező módon köteles az adat minősítését indokolni. Az indokolási kötelezettség tehát minden esetben fennáll, és tartalmilag azonos.

Az AB egyetértett azzal a – mind a hazai, mind a nemzetközi szabályozásból fakadó – következtetéssel, hogy a nyilvánosság korlátozását minden esetben érdemben és részletesen indokolni szükséges. Az indokolás funkciója, hogy ellenőrizhetővé tegye: a minősítő a jogszabályoknak megfelelően járt el, rendeltetészerűen gyakorolta jogait, figyelembe vette az előírt mérlegelési szempontokat. Az indokolás hiánya nem csupán az ellenőrizhetőség hiányához vezet, hanem a gyakorlatban a diszkrecionális döntésnek enged teret. Mind a két eset összeegyeztethetetlen az Alaptörvénnyel. Az első pont kapcsán hivatkozott alkotmánybírói határozat (21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [41]) itt is releváns.

Az AB vizsgálata arra vezetett, hogy a Mavtv. indítványban támadott rendelkezései nem zárják ki egyértelműen a minősítő indokolási kötelezettségét, azonban kétségtelen, hogy ebben a tekintetben a szabályozás nem egyértelmű, és teret engedhet a jogsértő gyakorlatnak. A jogszerű gyakorlat előmozdítása érdekében az AB – élve az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt hatáskörével, alkotmányos követelményeket fogalmazott meg. Az információszabadság jogából eredő alkotmányos követelmény a Mavtv. 6. § (4) bekezdésének alkalmazása során, hogy a minősítő, ha eltér a minősítési javaslatától, akkor az adat minősítéséről szóló döntését köteles érdemben és részletesen megindokolni. Az indokolásból ki kell tűnnie a nyilvánosság korlátozását kellő mértékben alátámasztó okoknak (Indokolás [65]).

### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A minősítésről szóló döntésben és a minősítési jelölésen egyértelműen meg kell jelölni a minősített adatot, annak azonosíthatóságát a minősített adat kezelése során mindvégig biztosítani kell [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés].**

A biztos végül a minősítéssel nem érintett adatok nyilvánossága tekintetében hívta fel a lehetséges jogsértő gyakorlatnak teret engedő szabályozásra az AB figyelmét. A Mavtv. kifogásolt rendelkezéseiben ugyanis nem volt előírva a minősítendő adat egyértelmű megjelölése. A minősítési jelölés az adathordozó minősített voltát jelöli, és nem magát a minősített adatot. A gyakorlatban ez ahhoz vezethet, hogy a minősített és nem minősített – azonos adathordozón szereplő – adatok nem választhatók el egymástól egyértelműen, és ilyen módon olyan adatok zárhatók el a nyilvánosság elől, amelyek nem minősítettek.

Az AB álláspontja szerint kizárólag azok az adatok vonhatók el a nyilvánosság elől, amelyek tekintetében a minősítés minden feltétele fennáll. Ezen a ponton szintén támaszkodott a korábbi gyakorlatra {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [60]}, és megerősítette, hogy nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel az a gyakorlat, ha azért korlátozzák a közérdekű adat megismerését, mert az azt hordozó dokumentum egy része nyilvánosságkorlátozás alá esik. Az olyan adatokat tehát, amelyek nem minősítettek, megismerésre irányuló igény esetén nem lehet elzárni a nyilvánosság elől. Az a szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy nem minősített adatokat elzárjanak a nyilvánosság elől azért, mert azonos adathordozón szerepelnek minősített adatokkal, az információszabadság szükségtelen és aránytalan korlátozásához vezetne. Az AB elemzése szerint a Mavtv. vizsgált rendelkezései nem tiltják kifejezetten a minősített adatok pontos megjelölését, ennek megfelelően – az alkotmányos követelmény megtartásával – az Alaptörvénnyel összhangban álló gyakorlat megteremthető. A minősítéssel nem érintett közérdekű és közérdekből nyilvános adatokra az általános szabályok vonatkoznak, azoknak megfelelően ismerhetők meg.

A fentiek alapján az AB alkotmányos követelményként határozta meg, hogy a minősítésről szóló döntésben és a minősítési jelölésen egyértelműen meg kell jelölni a minősített adatot, annak azonosíthatóságát a minősített adat kezelése során mindvégig biztosítani kell (Indokolás [71]).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. A MINŐSÍTÉSSEL VÉDENDŐ ÉRDEK ÉS A MINŐSÍTENDŐ ADAT NYILVÁNOSSÁGÁHOZ FÜZŐDŐ KÖZÉRDEK MÉRLEGELÉSE

Az AB mérlegelése a Mavtv. olyan rendelkezéseinek vizsgálata köré csoportosult, amelyeknek az Alaptörvénnyel ellentétes értelmezése is lehetséges. Ahogyan a határozat elemzése során fentebb bemutattuk, az indítványozó által jelzett három probléma tekintetében az AB megalapozottnak találta a biztosi érvelést. Ebből az a kérdés adódik, hogy az AB milyen módon orvosolja a jelzett problémákat, milyen módon garantálhatja azt, hogy a szabályozás, illetve a gyakorlat megfeleljen az Alaptörvény szabályainak.

E téren négy lehetséges irány határozható meg: a vizsgált rendelkezések megsemmisítése; a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása; az alaptörvény-ellenesség megállapításának mellőzésével az alkotmányos követelmények meghatározása; az indítvány megalapozatlanságának megállapítása annál fogva, hogy a vizsgált rendelkezések összhangban állnak az Alaptörvénnyel.

Az érdekek mérlegelése kapcsán az AB azt állapította meg, hogy a Mavtv. a minősítés kapcsán „nem írja elő egyértelműen” a figyelembe veendő érdekeket (Indokolás [60]). Az indítvánnyal érintett problémakör tekintetében megállapította az AB, hogy a Mavtv. rendelkezései teret engednek az Alaptörvénnyel ellentétes értelmezésnek, és ebből következően az alapjogot sértő gyakorlatnak.

A fent említett első megoldás, a kifogásolt jogszabály megsemmisítése mellett az indítványozó érvelt a fent kifejtettek szerint. A biztos álláspontja szerint a támadott rendelkezésekben foglalt eljárásrend egyoldalú, mivel a nyilvánosság melletti közérdeket nem teszik kötelezően a mérlegelés részévé. A biztos érvelése szerint a szabály, és annak értelmezése is ellentétes az Alaptörvénnyel, ennek megfelelően indítványozta a Mavtv. 5. és 6. §-ának megsemmisítését.

Az általunk jelzett harmadik lehetséges irány (alkotmányos követelmények meghatározása az alkotmányellenesség megállapításának mellőzésével) a többség által elfogadott határozatban jelent meg, amelynek elemzését fentebb elvégeztük.

A negyedik lehetséges irány a határozatban elemzett alkotmányossági kérdéseket illetően a különvéleményben fogalmazódik meg. E szerint az alkotmányos követelményeket főlegesen volt megállapítani, hiszen a Mavtv. vizsgált rendelkezései az Alaptörvény VI. cikkét megfelelően juttatják érvényre. A különvéleményt meg-

fogalmazó alkotmánybírók<sup>29</sup> szerint a versengő közérdekek mérlegelésére vonatkozóan azért főlegesen alkotmányos követelmény meghatározása, mert a Mavtv. alapvető szabályaira tekintettel kell lennie a minősítőnek, és a nyilvánosságához fűződő közérdek vizsgálata része a minősítési eljárásnak.

A különvéleményt megfogalmazó alkotmánybírók nem csupán feleslegesnek, hanem kifejezetten károsnak tartják, hogy az ügyben alkotmányos követelményeket fogalmazott meg az AB, mert ilyen módon a hatáskör súlytalanná válhat.

## 5.2. A MINŐSÍTŐ INDOKOLÁSI KÖTELEZETTSÉGE

Az indokolás kötelezettsége kapcsán az AB arra a következtetésre jutott, hogy a Mavtv. 5. és 6. §-a „nem zárja ki egyértelműen” a minősítő indokolási kötelezettségét (Indokolás [65]). Ebből pedig az következik, hogy nincs szükség sem az alaptörvény-ellenesség, sem a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására, a megfelelő értelmezés és gyakorlat az alkotmányos követelmények meghatározása révén szavatolható.

A különvélemény a minősítés indokolási kötelezettsége kapcsán is az általunk negyedikként meghatározott álláspontra helyezkedett. A minősítést kezdeményező indokolásától való eltérés kapcsán azért főlegesen a különvéleményt megfogalmazó alkotmánybírók szerint az alkotmányos követelmény megfogalmazása, mert a Mavtv. szerint a minősítő mindenképpen indokolni köteles döntését, akár eltér a kezdeményező indokolásától, akár átveszi azt.

A biztos indítványában elismerte, hogy nincs jogszerű lehetősége a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának kezdeményezésére, ugyanakkor annak sem látta akadályát, hogy „erre a testület figyelmét” felhívja (Indokolás [5]). Azt, hogy a Mavtv. 2. § (2) bekezdése és a 13. § (1) bekezdése egyáltalán nem teszik lehetővé a minősített közérdekű adat megismerését, aggályosnak tartja. Hiányolja a megfelelő jogorvoslat lehetőségét. Érdemi jogorvoslat ugyanis nem áll rendelkezésre: a bírósági jogorvoslat pedig álláspontja szerint nem alkalmas arra, hogy a minősítés jogszerűsége vagy megalapozottsága tárgyában döntést eredményezzen.

A döntéshez fűzött párhuzamos vélemény<sup>30</sup> szintén a jogorvoslati rendszer hiányosságait tartja kifogásolhatónak. A párhuzamos vélemény nem tér ki a biztos indítványban jelzett, a támadott rendelkezések megsemmisítésére irányuló érvelésre. Mindazonáltal a hatékony jogorvoslatot, a minősítés tartalmi felülvizsgálatát hiányolja, mert ezt az eljárást alanyi jogon nem lehet igényelni (Indokolás [76]). Ilyen hatékony jogorvoslati rendszer hiányában nem biztosítható az infor-

<sup>29</sup> A Szívós Mária alkotmánybíró által csatolt különvéleményhez csatlakozott Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre és Salamon László alkotmánybíró.

<sup>30</sup> Lévy Miklós alkotmánybíró különvéleménye, amelyhez csatlakozott Bragyova András, Kovács Péter, Paczolay Péter és Stumpf István alkotmánybíró.

mációszabadság jogának korlátozása tekintetében a szükségesség és arányosság követelménye.<sup>31</sup>

A minősített közérdekű adat megismerése iránti igényt az adatkezelő köteles elutasítani az Infotv.-ben meghatározott rend szerint.<sup>32</sup> Az elutasító döntés ellen a kérelmező fordulhat ugyan bírósághoz, a bíróság előtt azonban – a döntés jogszerűségének megállapítása érdekében – elegendő annak bizonyítása, hogy a kérelemben megjelölt adat minősített. Ez az eljárás a párhuzamos véleményt megfogalmazó bírók véleménye szerint pusztán formalitás, nem kínál érdemi felülvizsgálatot. Még abban az esetben is, ha a bíróság helyt adna a keresetnek, ítéletében csak a kérelmet elutasító adatkezelőt kötelezhetné, aki ellen a keresetet benyújtották. Az adat minősítése és a minősített adat feletti rendelkezés azonban a minősítőt illeti, aki nem minden esetben azonos az adatkezelővel. Az érdemi jogorvoslathoz való jog tehát a bírói út révén nem biztosítható. Olyan jogorvoslat felelne meg az alkotmányos elvárásoknak, amely révén a minősítés tartalmi indokoltsága, megalapozottsága, a nyilvánosság korlátozásának szükségessége és arányossága érdemben felülvizsgálható.<sup>33</sup>

A párhuzamos vélemény a NAIH titokfelügyeleti eljárásrendszerét is elégtelennek találja. A Hatóságot nem köti a kérelmezőnek az az indítványa, hogy titokfelügyeleti hatósági eljárás induljon. A NAIH ún. vizsgálat keretében is eljárhat, az ilyen típusú, „ombudsmani” jellegű eljárás során hozott döntéssel szemben semmilyen jogorvoslat nem áll rendelkezésre. A titokfelügyeleti hatósági eljárás megindítása a NAIH mérlegelésétől függ. A kérelemhez kötöttség nem érvényesül, az eljárás megindítása nem a kérelmező szándékától függ, alanyi jogon nem biztosított a minősítés tartalmi felülvizsgálatát eredményezhető eljárás, végső soron a minősítés jogszerűségét vizsgáló eljárás megindítása (Indokolás [89]). Mindez pedig olyan hiányosság a párhuzamos vélemény szerint, amelynek eredményeként sérül az egyén közérdekű adatokhoz való hozzáférési joga.

A párhuzamos véleményt megfogalmazó öt bíró álláspontja szerint mindennek alapján az Alkotmánybíróságnak az információszabadság jogának sérelmét okozó, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania.

### 5.3. A MINŐSÍTETT ADAT EGYÉRTELMŰ MEGJELÖLÉSE

A biztosi indítvány harmadik kifogása szerint a minősítendő adat egyértelmű megjelölése sincs előírva a megtámadott jogszabályban. A minősítéssel érintett és nem érintett, azonos adathordozón szereplő adatok kapcsán az AB úgy foglalt állást,

<sup>31</sup> Vö. LIGETI Miklós: „A közérdekű adatok megismerhetőségének buktatói” *Infokommunikáció és Jog* 2015/1. 26–30. A szerző azzal érvel, hogy az indokolatlan és jogszerűtlen minősítésekkel szemben nem áll az állampolgárok és a civil társadalom rendelkezésére valódi jogorvoslati eszköz.

<sup>32</sup> Szintén az indokolási kötelezettséget emeli ki GERSE Márton: *A közérdekű adatok megismerése alkotmányos alapjog* (Budapest: Wolters Kluwer 2019).

<sup>33</sup> A párhuzamos indokolás e ponton hivatkozik a 2/2014. (I. 21.) AB határozatra, Indokolás [54] és a 36/2006. (VII. 13.) AB határozatra.



hogyan a vizsgált rendelkezések „nem tiltják kifejezetten” a minősített adatok pontos megjelölését (Indokolás [70]). Ennek fényében pedig a többségi vélemény szerint – az említett két ponthoz hasonlóan – elegendő az alkotmányos követelmények megállapítása.

A különvélemény a minősített adatok megjelölése kapcsán szintén fölöslegesnek találja az alkotmányos követelmények megfogalmazását, hiszen a Mavtv. egyértelmű felismerhetőségre vonatkozó előírása ugyanazt jelenti, mint az egyértelmű megjelölés és azonosíthatóság előírása.

#### 5.4. A MINŐSÍTÉS SZÜKSÉGTELENSÉGÉRŐL

A minősítés alkotmányos követelményeinek elemzésével kapcsolatban merült fel a szakirodalomban, hogy minősítésre „sem egy tisztán alapjogi, sem egy tisztán biztonságközpontú modellben” nincs szükség.<sup>34</sup> Csink és Drinóczi szintén az egymással konkuráló érdekek elemzéséből indul ki. Értelésük szerint a minősítésnek van egy első szintje, amikor az Országgyűlés megteremti a minősítés jogszabályi hátterét. A második szint a tényleges minősítés szintje, amikor a meghatározott adat kapcsán eldől, hogy valóban elzárják-e azt a nyilvánosság elől.

Az elemzett AB határozat központi kérdését Csink és Drinóczi is kiindulópontnak tekinti, az érdekmérlegelés elvégzésére azonban nem a jogszabályi szintet, hanem a jogalkalmazói szintet tekintik megfelelőnek. „Esetről esetre le kell folytatni” azt a mérlegelést, amelynek rendeltetése annak eldöntése, hogy nemzetbiztonsági vagy más cél érdekében valóban megtagadható-e az adat kiadása. A szerzőpáros érvelésének létjogosultságát azzal is aláhúzza, hogy ilyen esetben nem formai, hanem tartalmi elemzésnek vetik alá az információszabadság konkrét esetben történő korlátozását. A biztonságközpontú megközelítést alkalmazó modellben a legérzékenyebb tárgyköröket eleve a nyilvánosságtól elzárt tárgykörként kezelik, és a nyilvánosság korlátozásának kérdése már ezen a ponton eldől, hiszen ebben a modellben nem a formális minősítés, hanem a tárgykörhöz való kapcsolódás ténye okán nem lehet hozzáférni az ilyen adatokhoz.

A leírt elemzéssel kapcsolatban több kérdés is felvethető. Egyrészt a hazai szabályozás hagyományai nem illeszkedik a minősítést mellőző megközelítés, tehát bevezetése, jogrendszerbe való beillesztése feltehetően nehézségeket okozna. Másrészt a jogorvoslati kérdését tekintve – bár a tanulmány erre nem tér ki – ugyanazokat az elvárásokat lehet megfogalmazni, mint a formális minősítést alkalmazó modellben, tehát mindenképpen szükség van egy külső fórumra, ahol a tartalmi értékelés ismét elvégezhető, az eredeti minősítőtől független fórum által. Harmadrészt pedig az AB határozat egyik alapvető kérdése a nyilvánosságtól elzárt ada-

<sup>34</sup> CSINK Lóránt – DRINÓCZI Timea: „Nyilvánosság és nemzetbiztonság ütközőpontja: a minősített adatok védelme” in CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára* (Budapest: Pázmány Press 2017) 205–226.

tok világos megkülönböztethetősége az információszabadság révén megismerhető adatoktól. Ebben a tekintetben a minősítést mellőző szabályozás várhatóan több kérdést is felvetne, mint a formális minősítést alkalmazó jelenlegi megoldás. Mindezekkel a kételyekkel együtt a minősítés szükségtelenségéről folytatott vita hozzájárul azoknak az alapkérdéseknek a megvitatásához, amelyekkel az általunk elemzett AB határozat is foglalkozik.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A párhuzamos indokolásban érintett jogkérdéssel az AB egy alkotmányjogi panasz kapcsán már a tárgyalt határozat meghozatalát követően öt hónappal ismét szembeesült. Az alapügyben a civil szervezet közérdekből nyilvános adatokat igényelt a Külügyminisztériumtól, és az elsőfokú pernyertességet követően a minisztérium minősítette az igényelt adatokat. A minősítést követően a másodfokú bíróság a keresetet arra tekintettel utasította el, hogy az igényelt adatokat minősítették, és ez akadály a megismerésnek.<sup>35</sup> Az alkotmányjogi panasz lényege abban állt, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adat minősítése révén az adatkezelők diszkrecionális joggal bírnak az adatokhoz való hozzáférés megakadályozása érdekében. Az ilyen szabályozásról pedig az AB korábban már kimondta, hogy alapjogsértő.

Az Alkotmánybíróság a 4/2015. (II. 13.) AB határozatban megállapította, hogy „az adatminősítés feletti érdemi kontroll nélkül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának szükségessége és arányossága nem biztosítható”. Szükség van egy olyan hatékony eljárásra, amely a minősítő nyilvánosságot korlátozó döntését érdemben felülvizsgálja és felülbírálni hivatott. Ennek hiányában nem biztosítható, hogy az adatminősítés csak azokra az adatokra vonatkozzon, amelyek esetében az valóban elkerülhetetlen. Az ilyen jogorvoslat hiányában az sem biztosítható, hogy a minősítő indokolási kötelezettségének megfelelően eleget tegyen, ideértve a nyilvánossághoz fűződő közérdeket is (Rendelkező rész 1.). Mindezekre tekintettel az AB mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg. A határozat szerint az Alaptörvényből fakadó követelmény, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot közvetlenül, az adatminősítés tartalmi felülvizsgálatát jelentő eljárás útján érvényesíteni lehessen. Ezért az AB felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2015. május hó 31. napjáig tegyen eleget.

Az Országgyűlés a jogalkotási kötelezettségének eleget tett, és az érdemi jogorvoslatot a bírósági és a hatósági eljárások kombinációjával teremtette meg.<sup>36</sup> Ennek lényege, hogy amennyiben a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítését az adatkezelő az adat minősítése miatt tagadja meg, és az adatot igénylő

<sup>35</sup> 4/2015 (II. 13.) AB határozat, Indokolás [4].

<sup>36</sup> A 2015. évi CXXIX. tv. iktatta be az AB határozat által hiányolt jogorvoslati szabályokat.

e döntés ellen bírósághoz fordul, a bíróság a NAIH titokfelügyeleti hatósági eljárását kezdeményezi, és egyidejűleg a per tárgyalását felfüggeszti. Ebben az esetben a NAIH sem abban nem mérlegelhet, hogy vizsgálati (kvázi ombudsmani) vagy hatósági eljárást indít, sem pedig abban, hogy egyáltalán érdemben vizsgálja a kérelmet. A NAIH-nak ebben az esetben meg kell indítania a titokfelügyeleti hatósági eljárást, amelynek tárgya a minősítés jogszerűségének, formai és tartalmi kritériumainak vizsgálata.<sup>37</sup>

## 7. IRODALOM

*Beszámoló az adatvédelmi biztos 2010. évi tevékenységéről* (Budapest: Adatvédelmi

Biztos Irodája 2011) 221–224. <https://bit.ly/3t8qNuS>

CSINK Lóránt – DRINÓCZI Tímea: „Nyilvánosság és nemzetbiztonság ütközőpontja: a minősített adatok védelme” in CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára* (Budapest: Pázmány Press 2017) 205–226.

GERSE Márton: *A közérdekű adatok megismerése alkotmányos alapjog* (Budapest: Wolters Kluwer 2019).

LIGETI Miklós: „A közérdekű adatok megismerhetőségének buktatói” *Infokommunikáció és Jog* 2015/1. 26–30.

<sup>37</sup> Az Infotv. 31. § (6a) bekezdés, valamint a 62–63. §-aiban meghatározott eljárásrend szerint.

VÓKÓ GYÖRGY\*

## **32/2014. (XI. 3.) AB HATÁROZAT – A BÖRTÖNCELLA MÉRETE**

**Az embertelen vagy megalázó bánásmód abszolút tilalmából az a követelmény vezethető le, hogy a többszemélyes zárákában fogvatartottak részére biztosított élet-, illetve mozgástérnek minden esetben el kell érnie azt a minimális mértéket, amely biztosítja számukra az emberi méltósághoz való alapjoguk sérelme nélküli elhelyezésüket valamely büntetés-végrehajtási intézetben.**

Az AB a börtöncella mérete határozatban összegyűjtötte és ismertette azokat a jogeseteket, amelyekben az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a börtöncella mérete, és így az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezménye (EJEE) 3. cikkében foglalt tilalom megsértése miatt Magyarországot szankcionálta. Ismertetett olyan eseteket is, amelyekből az EJEB gyakorlatára lehet következtetni.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A fogvatartottak elhelyezése olyan büntetés-végrehajtási feladat, amely a fogva tartó intézet működéséhez szükséges, az emberiességi szempontoknak megfelelő méretű és felszereltségű helyiségek kialakítását, a technikai és egyéb feltételek biztosítását jelenti a végrehajtás rendjének érvényesülése érdekében, hozzátartozik a tágabb értelemben vett bánásmóddhoz is. A fogvatartottakkal való bánásmódot az egyes országok esetében pedig olyannak tekintik, mint ami mutatja az adott országban a jogállamiság színvonalát. A bűnelkövető emberben nemcsak az individuumot, hanem az embertársat is látni kell.<sup>1</sup>

A büntetőjogi büntetés az elítéltnak kötelezettsége, de joga is, mert joga van erkölcsi értelemben – büntetés-végrehajtási körülmények között – vezetelni a bűnéért. A társadalom minden más személyével egyenjogú személy ő maga is, egyazon emberi méltósággal. Joga van a bűnhődés révén való reintegrációra

\* Igazgató, Országos Kriminológiai Intézet.

<sup>1</sup> Vókó György: *Magyar büntetés-végrehajtási jog* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 1999) 143.

a társas-társadalmi kapcsolatokban, relációban, a társadalom összes többi tagjával ugyanazon méltóságú személyként kapcsolatba lépni.<sup>2</sup> A jogi helyzete a büntetés tartalmától függően esik korlátozás alá a végrehajtása ideje alatt, így egyes jogai a büntetés tartama alatt szünetelnek, más jogai a büntetés jellegétől függően korlátozás alá esnek. Viszont ezeket, ezek mértékét egy jogállamban szigorúan csak törvény írhatja elő, hiszen alaptörvényi jogok korlátozásáról van szó.

Az állam kötelezettsége az emberi együttélést, a szabadság rendjét szavatolni. Mindenki szabadsága csak addig terjedhet, míg mások jogaiba nem ütközik. Az elítéltnak pedig a másik oldalról joga van arra, hogy a bűnét követő büntetés révén a bűne súlya alól szabadulva reintegrálódjék. Ehhez az is szükséges, hogy büntetési kötelezettségének eleget tegyen. Az emberi jogok az emberrel vele született jogok, a jogi szabályozás ilyenek ismeri el őket, egyben erkölcsi kötelességek is, amelyeket mindenkinek, „minden személynek” kötelessége tiszteletben tartani.<sup>3</sup> A „minden személy” fogalmába beleértendő a büntetés-végrehajtási jogviszonyban álló személy is. Az elismert jogok, szabadságok és elvek első csoportja a „méltósághoz, élethez való jog” (személyi sérthetlenséghez való jog; az emberi méltósághoz és bánásmódhoz való jog; a kínzás, az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalma; a rabszolgaság és a kényszermunka tilalma).<sup>4</sup> Az emberhez hozzátartozik a méltósága is, amelynek értelmezése a jog számára soha nem volt egyszerű. Az élethez való joghoz kapcsolódik, de tovább is élhet, összefügg a személyiség-jogok egész sorával.<sup>5</sup> Az AB az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, mint egymással egységet alkotó abszolút jogokat a hierarchia csúcsára helyezte.<sup>6</sup>

Az Alaptörvény normatív tartalmai az AB határozataiban kerülnek értelmezésre és kifejtésre.<sup>7</sup>

Fontossági sorrendben az élethez és az emberi méltósághoz való jogot egyes más jogok anyajogává nyilvánította az AB.<sup>8</sup> Elvi éllel szögezte le többek között azt is, hogy az állami büntetőhatalom – ideértve a büntetések végrehajtását is – nem korlátlan, nem jelentheti az elítélt teljes kiszolgáltatottságát. A büntetés-végrehajtási jogi garanciák tehát alaptörvényi megerősítést kaptak. Az Alaptörvény által emelt

<sup>2</sup> FRIVALDSZKY János: „Az emberi élet intézményes védelme az Őszövetségi jogban” in OROSZ András Lóránt – ÚJHÁZI Lóránd (szerk.): *A Katolikus Egyház biztonsági helyzete a XXI. században* (Budapest: L'Harmattan – Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola 2013) 97–122.

<sup>3</sup> FRIVALDSZKY János: *A jog- és a politikai filozófia erkölcsi alapjai* (Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar 2014) 195.

<sup>4</sup> VÓKÓ György: *Európai büntetés-végrehajtási jog* (Budapest: Dialóg Campus 2006) 85.; VÓKÓ György: „Fogvatartottak jogai” in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 298–303.

<sup>5</sup> BIBÓ István: *Életút dokumentumokban* (Vál., összeáll. HUSZÁR Tibor, szerk. LITVÁN György – S. VARGA Katalin.) (Budapest: 1956-os Intézet – Osiris – Századvég 1995) 449–450.

<sup>6</sup> SÓLYOM László: „Kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon” *Állam- és Jogtudomány* 1996/3–4. 168.

<sup>7</sup> SZABÓ András: „Büntetőjogi dogmatika – alkotmányjogi dogmatika” *Jogtudományi Közöny* 1997/7–8. 293.

<sup>8</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227–229.

korlátokat az állami büntetőhatalom sem lépheti át, amelyre az AB figyel, garanciát, védelmet jelent.

A fogvatartás tényéből következően a fogvatartott életszükségleteiről, emberi mivoltából fakadó egyéb szükségleteiről a fogvatartónak kell gondoskodnia alkotmányos kötelezettsége folytán. A bánásmód annak a részéről valósul meg, aki az adott szabály megtartásáért felelős, mindig egy hierarchikus, alá-fölérendeltségi viszonylatban lehet értelmezni. Ezt a területet, amely a fogvatartási jogviszonyból ered, a bánásmód tartalmát és terjedelmét illetően két nagy részre lehet osztani.

A bánásmód objektív elemei: az elhelyezési körülmények minősége (zárkák alapterülete, légtere, szellőzése, világítása, berendezési tárgyai stb.), a higiéniai viszonyok minősége (tisztálkodás, illemhelyre jutás, mosás, szárítás stb.), az élelmezés színvonala (étel minősége, mennyisége, étkezési körülmények stb.), a ruházat, ágynemű milyensége, az egészségügyi ellátás színvonala.

A bánásmód szubjektív elemei: a személyi állomány fogvatartottakhoz való viszonyulásának irányultsága (hangnem, kényszerítő eszközök alkalmazása, bántalmazás, megalázás, korrupció, a kötelezettségek teljesítésének megkövetelése stb.), a fogvatartottak egymás közötti viszonyainak kontrollálása (bántalmazás, kényszerítés, kihasználás egymás sérelmére stb.), a napi elfoglaltságok biztosításának színvonala és mértéke (szabad levegőn tartózkodás, sport, művelődés, munkavégzés stb.), a fogvatartotti jogok biztosításának megfelelősége (kapcsolattartás, vallásgyakorlás stb.), a fogvatartottak ügyei, panaszai és kérelmei intézésének színvonala.<sup>9</sup>

A büntetés-végrehajtás egész rendszerének a bánásmóddal a büntetési és a büntetés-végrehajtási cél megvalósítását kell szolgálnia, azt elősegítenie, vagyis az elítéltek társadalomba való visszailleszkedését, és ez nem válhat öncélúvá. Az EJEB és a hazai bíróságok gyakorlatából, a hatályos szabályozásból is egyértelműen az következik, hogy a kártalanítást a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmába ütköző zsúfolt elhelyezési körülmény alapozza meg. A büntetés-végrehajtási bíró a sérelem mértékének megállapításakor figyelembe veszi a zsúfolt elhelyezési körülményből eredő sérelmet súlyosbító más körülmények fennállását, esetleges halmozódását. Az elítélteknek lehetőségük van ezzel kapcsolatos kártalanítási igényüket polgári perben is érvényesíteni.<sup>10</sup>

Az alkotmánybírói eljárás alapjául szolgáló jogszabályi környezet a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdése – amely a többszemélyes zárkában elhelyezés szempontjából bír jelentőséggel – szabályozásának 2010-ben történt megváltozását helyezi középpontba, mégpedig az (1) bekezdésébe a „lehetőség szerint”, a (3) bekezdésébe pedig a „lehetőleg el kell érni” kifejezések beiktatását. A szabályozás szerint a zárkában (lakóhelyiségben) elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítélt legalább (e helyébe a „lehetőleg” szó került) hat lég-

<sup>9</sup> Vórkó (4. lj.) 95–96.

<sup>10</sup> Bv. kódex 10/A. §.

köbméter légtér, és (ide beékelődött a „lehetőség szerinti” kifejezés) férfi elítéltek esetén a három négyzetméter, a fiatalkorúak, illetve női elítéltek esetén három és fél négyzetméter mozgástér jusson [137. § (1) bekezdés]. A mozgástér meghatározása során a zárka (lakóhelyiség) alapterületéből az azt csökkentő berendezési és felszerelési tárgyak által elfoglalt területet figyelmen kívül kell hagyni. Egyéni elhelyezés esetén pedig a zárka (lakóhelyiség) alapterületének (ide pedig a „lehetőleg” szót építette be a 12/2010. (XI. 9.) KIM rendelet 3. § (2) bekezdésével végrehajtott módosítás) el kell érni a hat négyzetmétert. A zárkát (lakóhelyiséget) meg kell számozni, az ott elhelyezett elítélteknek a nevét az ajtón feltüntetni viszont nem szabad [137. § (1) bekezdés].

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A büntetés-végrehajtási rendszerek tekintetében a világban az egyik célkitűzés azok egyre alkalmasabbá tétele arra, hogy méltányos és humánus bánásmóddal és ennek megfelelő környezet kialakításával elősegítsék a fogvatartottak visszailleszkedését.

A kínzás, az embertelen, a megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma az ENSZ által elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában (OHCHR, 1948), valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában (UNHCR, 1966) jelenik meg először. Ezeket követi a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény (UNCAT, 1984).<sup>11</sup> Utóbbi egy olyan széles körben elfogadott, jogilag kötelező nemzetközi egyezmény, amely definiálta a kínzás fogalmát és felsorolta, milyen intézkedések szükségesek az államok részéről. Az UNCAT-ban előírt kötelezettségek betartása végett az ENSZ ezen a területen is független szakértőkből álló testületet állított fel, az úgynevezett Kínzás Elleni Bizottságot (CAT), 2002. december 18-án pedig elfogadták az UNCAT kiegészítő jegyzőkönyvét. A kínzás, valamint az embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalma *ius cogens*, azaz feltétlen érvényesülést kívánó szabályok.<sup>12</sup>

Az Európa Tanács dokumentumai között kiinduló pont az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE). Európában az emberi jogok védelmének strasbourgi rendszere – a zsúfoltság megítélésével kapcsolatban – az EJEE 3. cikkére hivatkozik. Eszerint „Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.” A 3. cikk megsértésének okai voltak többek között: a zárkában a saját alvóhely, a mozgástér, a fejenkénti három négyzetméter meglétének hiánya.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Magyarországon az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel történt meg a kínzás elleni ENSZ-egyezmény kihirdetése.

<sup>12</sup> RODLEY, Nigel Simon – POLLARD, Matt: *The treatment of prisoners under international law* (New York: Oxford University Press 2009) 65–66.

<sup>13</sup> Nieciecki v. Greece, Judgment of 4 December 2012, no. 11677/11, § 49–51.



Az EJEE nem határozza meg sem a kínzás, sem az embertelen, megalázó bánásmód, megkülönböztetés fogalmát, így az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) töltötte azt ki tartalommal. Az Európa Tanács 1987. november 26-án elfogadta a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezményt (kínzás megelőzéséről szóló európai egyezmény), amely 1989. február 1-jén lépett hatályba. Ez a dokumentum, amelyhez kizárólag az Európa Tanács tagállamai csatlakozhatnak, az EJEE-hez hasonlóan, a címében szereplő egyik fogalmat sem definiálta.

A kínzás megelőzéséről szóló európai egyezmény végrehajtását is egy – független szakértőkből álló – nemzetközi testület, a Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésének Európai Bizottsága (CPT) ellenőrzi. Az Európa Tanács célja és elvárása a tagállamoktól, hogy a túlzásfoltosság leküzdése érdekében foganatosítsanak intézkedéseket, azonban annak módját és eszközeit a kormányzatokra, illetve a hatóságokra bízta.

Az EJEB a CPT megállapításait, ajánlásait figyelembe vette és veszi, nemegyszer meg is említette azokat. Közvetlenül meg kell jegyezni még ehelyütt is, hogy a magyar szabályozást e tekintetben évtizedeken át jónak találták, egész addig, míg 2010-ben a jogalkotó ezt a „legfeljebb” szót be nem tette a jogszabály szövegébe.

A CPT egész sor olyan helyzettel foglalkozik, amelyet „embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek” lehet tekinteni. Nem nyomozó testület, de olyan nem bírósági megelőző mechanizmust működtet, amelynek feladata a szabadságukban korlátozott személyek védelme a kínzás és a rossz bánásmód egyéb formái ellen. Az EJEE szellemében a bántalmazások megelőzését tekinti fő feladatának, szem előtt tartva az európai standardokat. Minden látogatás után részletes jelentést küld az érintett államok kormányainak. Ebben a jelentésben szerepelnek a CPT megállapításai, ajánlásai, megjegyzései és információkérései, vagyis egyfajta párbeszéd folyik a CPT és az állam kormánya között. A CPT álláspontja szerint a zsúfoltság mellett több negatív elemnek kell együttesen fennállnia ahhoz, hogy a fogva tartás körülményei megvalósítsák az embertelen és megalázó bánásmódot. Így például nincs elegendő ág, higiénés viszonyok, féregfertőzöttség áll fenn, nincs a lakótértől elkülönült illemhely stb.

Az Európai Parlament 1998. december 17-én nem kötelező határozatban megfogalmazta meg elvárásait a fogvatartási körülményről az Európai Unión belül. Az Európai Bizottság az úgynevezett Zöld könyvben foglalt programot fogadott el a büntetőjogi jogkövetkezményeknek az Európai Unióban történő egymáshoz való közelítéséről, kölcsönös elismeréséről, valamint kikényszerítéséről. Az Európai Parlament 2011. december 15-én a börtönkörülményekkel kapcsolatban 21 pontban foglalt állást.<sup>14</sup> Kiemelték, hogy bár a börtönkörülmények és a börtönrendszer a tagállamok hatáskörébe tartozik, de számos olyan hiányosság párosul ehhez, amely alááshatja a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés hite-

<sup>14</sup> Börtönkörülmények az EU-ban (2011/2897.) RSP, 2013/C 168/E11.

lét.<sup>15</sup> Hangsúlyozták a börtönök zsúfoltságát, a fogva tartott személyek számának emelkedését is.

Túltelítettségről akkor beszélünk, amikor a büntetés-végrehajtási intézetben több fogvatartottat helyeznek el, mint ahány férőhely van.<sup>16</sup> A zsúfoltság alatt más is értenek. Egyes körletrészek azáltal is zsúfolttá válhatnak, ha a zárka méreteit betartják, viszont nagy létszámú zárkák egy folyosószakaszon egymás mellett helyezkednek el. Nagyobb térben elviselhetőbb az összezártság sok emberrel, még ha kevesebb négyzetméter jut is egy főre.<sup>17</sup>

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az európai börtön szabályokról szóló 2006. évi 2. számú ajánlása 18. §-a a következőket tartalmazza: „A fogvatartási helyiségeknek, különösen azoknak, amelyek a fogvatartottak éjszakai helyéül szolgálnak, meg kell felelniük az emberi méltóság és amennyire lehetséges, a magánszféra támasztotta követelményeknek, figyelemmel az éghajlati feltételekre, eleget kell tenniük az egészség, a higiénia területén – különösen az alapterületre, a légköbméterre, a megvilágításra, a fűtésre és a szellőzésre – előírt minimális feltételeknek.”

Az európai börtön szabályokról szóló ajánlás a biztonságra is nagy súlyt helyez. Még az elszállásolási feltételekről szóló 18.10. szabály is elrendeli, hogy a lehető legkevésbé korlátozó és az érintettek szökési, sebesülési vagy mások megsebesítése veszélyének elkerülésére megfelelő biztonsági intézkedéseket alkalmaznak, valamint azt is lehetővé teszi, hogy figyelembe vegyék a társadalom védelmét a fogvatartási helyiségek elosztására vonatkozó döntés meghatározásakor.

Az európai börtön szabályokról szóló ajánlás kizárólag a tagállamokra bízta, hogy az egy fogvatartottra jutó minimális személyes tér nagyságát miképpen határozzák meg. Az ajánlás erről rendelkező 18. §-a nem ír elő konkrét számot, ennél fogva országonként eltérő mértékű. Jelenleg Magyarországon 6 m<sup>3</sup> légtér, illetve 4 m<sup>2</sup> mozgástér a jogszabályi előírás. A mozgástér meghatározása szempontjából figyelmen kívül kell hagyni a berendezési és felszerelési tárgyak (fekhely, ülőke, szekrény, lavór, hamutartó, tükör, takarítóeszközök, hulladék tároló-edény, mosdó, illemhely) által elfoglalt területet.<sup>18</sup>

Az EJEB ítélkezési gyakorlatában a fogvatartottak büntetés-végrehajtási intézetben történő túlzásfolt elhelyezése egyértelműen a 3. cikk, azon belül az embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmának sérelmét jelenti, a túlzásfolt extrém szintje önmagában egyezményesértőnek minősül,<sup>19</sup> míg kevésbé súlyos mértéke általában egyéb, a fogvatartás során fennálló körülmények negatív hatásaival együttesen okozza a 3. cikk sérelmét, amire az AB is hivatkozik tár-

<sup>15</sup> 2011/2897. (RSPA. 3.).

<sup>16</sup> FLIEGAUF Gergely: „A börtönlázadás – okok, befolyásoló tényezők, preventációs stratégiák. Második rész” *Börtönügyi Szemle* 2007/2. 43.

<sup>17</sup> NEMES András: „A zsúfoltság másik oldala” *Börtönügyi Szemle* 2014/2. 34.

<sup>18</sup> 16/2014. (XII.19.) IM rendelet, 121. §.

<sup>19</sup> Kalashnikov v. Russia, no. 47095/99, ECHR 2001-XI.

gyalt határozata indokolásának 39. bekezdésében. Eszerint az EJEB-nek a túlzásfoltosság megállapításánál alkalmazott mércéje egyik objektív, számszerűsíthető eleme, hogy az ilyen jellegű ügyek vizsgálatánál figyelembe veszi a CPT-nek a – többszemélyes zárkában elhelyezett – fogvatartottak minimális életterét 4 m<sup>2</sup>-ben meghatározó ajánlását.<sup>20</sup> Amennyiben az EJEB azt állapítja meg, hogy a kérelmező esetében a zárka területéből egy főre jutó életterét elérte a 4 m<sup>2</sup>-t, a fogvatartás feltételeit nem nyilvánítja egyezményesértőnek.<sup>21</sup> Tehát az EJEB számszerűsítése abban jut kifejezésre, hogy amennyiben a rendelkezésre álló életterét a 3 m<sup>2</sup>-et sem éri el, az – az egyéb körülményektől függetlenül – olyan súlyos túlzásfoltosságnak minősül, amely önmagában a 3. cikk sérelmét jelenti.<sup>22</sup>

Az EJEB a 3 és 4 m<sup>2</sup> közötti személyes tér esetén szinte kivétel nélkül egyezményesértést állapít meg a fogvatartás egyéb körülményeinek hiányosságaira figyelemmel. Így például a zárkán kívül tölthető idő igen rövid tartama és a zárkában tapasztalható magas hőmérsékletnek,<sup>23</sup> az illemhely nem megfelelő elhelyezésének és az élelmezés elégtelenségének<sup>24</sup> negatív következménye és a zsúfoltság együttes hatása (*cumulative effect*) sérti az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát. Ugyanakkor minél közelebb van a kérelmező számára biztosított mozgástér az ajánlásban meghatározott értékhez, annál szélesebb a lehetősége annak, hogy a zsúfoltság enyhítését célzó intézkedések hatását (zárkán kívül tölthető idő nagyobb mennyiségét) értékelve az EJEB eltekint a jogsértés megállapításától.<sup>25</sup> A CPT életterre vonatkozó minimumkövetelményén következőképpen a zárka – egy főre számított – területének nagyságát érti. Bár több döntésében<sup>26</sup> eltért ettől, általánosságban megjegyezte, hogy az így számított területet tovább csökkenti a zárkában lévő berendezések által elfoglalt hely. Láthatjuk tehát, hogy ez a mérce és az EJEB által használt mérce nem egyformán döntő az egyes ügyekben.

Az EJEB az AB határozatáig négy ügyben hozott Magyarországot érintő döntést olyan fogvatartottak kérelme alapján, akik különböző magyarországi büntetés-végrehajtási intézetekben történt zsúfolt elhelyezésüket kifogásolták.

A Szél kontra Magyarország ügyben az EJEB megállapította, hogy a zsúfolt körülmények között történt fogvatartás nem tartotta tiszteletben az alapvető emberi méltóságot, ezért valószínűleg károsan hatott az elítélt testi és szellemi állapotára. Mindezekre figyelemmel arra a következtetésre jutott, hogy a túlzásfolt és a nem higiénikus körülmények kimerítették az embertelen és megalázó bánásmód fogalmát.<sup>27</sup>

<sup>20</sup> Cenbauer v. Croatia, no. 73786/01, ECHR 2006-III.

<sup>21</sup> Semic c. Slovenia, Judgment of 5 June 2014, no. 5741/10.

<sup>22</sup> Tunis v. Estonia, Judgment of 19 December 2013, no. 429/12.

<sup>23</sup> Praznik v. Slovenia, Judgment of 28 June 2012, no. 6234/10.

<sup>24</sup> Modarca v. Moldova, Judgment of 10 May 2007, no. 14437/05.

<sup>25</sup> Jebsnik v. Slovenia, Judgment of 9 January 2014, no. 5747/10.

<sup>26</sup> Például Semic c. Slovenia, Judgment of 5 June 2014, no. 5741/10; Mandić and Jović v. Slovenia, Judgment of 20 October 2011, nos. 5774/10 and 5985/10.

<sup>27</sup> Szél v. Hungary, Judgment of 7 June 2011, no. 30221/06.

A Kovács István Gábor kontra Magyarország ügyben a zsúfolt elhelyezést azzal a ténnyel együtt vette figyelembe, hogy a kérelmezőnek csaknem az egész napot a zárkában kellett töltenie, ezért az alapvető emberi méltóság megsértéseként, azaz az EJEE 3. cikkének megsértéseként értékelte.<sup>28</sup>

A Hagyó kontra Magyarország ügyben az EJEB úgy ítélte meg, hogy a zsúfolt körülmények között történő hosszabb tartózkodás – azzal a ténnyel együtt, miszerint a kérelmező túlsúlyos volt és légzőszervi betegségekben, így asztmában és krónikus arcüreggyulladásban is szenvedett – olyan bánásmódnak minősül, ami meghaladja a jogszerű fogvatartással elkerülhetetlenül együtt járó szenvedést. Ezért az EJEE 3. cikkének sérelmét állapította meg a kérelmező fizikai jólétére gyakorolt *cumulative effect* hatásra figyelemmel.<sup>29</sup>

A Fehér kontra Magyarország ügyben a kérelmező több mint 2 éven és 5 hónapra át átlagosan 1,7 m<sup>2</sup> egy főre jutó alapterületű zárkákban volt elhelyezve, amelyet az EJEB olyan mértékben korlátozott élettérként értékel, hogy az még a szóban forgó időszak nagyobb részében biztosított napi 4 órási zárkán kívül töltött idő által sem tekinthető enyhítettnek.<sup>30</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozó bíró három folyamatban lévő ügyben kezdeményezte az AB eljárását a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdésének és az ezt módosító 12/2010. (XI. 9.) KIM rendelet 3. §-ának az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmát kimondó 31. cikkébe, valamint az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésébe ütközése miatt. Az EJEB vonatkozó joggyakorlatára utalással kifejtette, hogy az államnak biztosítania kell a fogvatartott személy emberi méltóságának tiszteletben tartását olyan körülményekkel és feltételekkel, amelyek nem okoznak neki „a fogva tartással szükségszerűen együtt járó szenvedés elkerülhetetlen szintjét meghaladó erősségű gyötrelmet és nehézséget”.

Nem vitatott, hogy a módosító rendelet 3. § (1) bekezdésébe a „lehetőség szerint”, a (2) bekezdésébe a „lehetőleg el kell érni” kifejezések beépítése a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdésébe helytelen volt. Az indítványozó jó humorral – mert a gyakorlat ilyen ügysem csinált volna –, de nagyon találóan ezt alátámasztotta azzal, hogy „ad absurdum az sem lenne jogellenes, ha a jogalkalmazó teljesen megvonná a mozgásteret a fogvatartottaktól”. Valóban, ez a módosító szöveg jogilag még ezt sem zárná ki.

Indítványozó az EJEB döntései mellett hivatkozott a CPT véleményére is, amely

<sup>28</sup> István Gábor Kovács v. Hungary, Judgment of 17 January 2012, no. 15707/10.

<sup>29</sup> Hagyó v. Hungary, Judgment of 23 April 2013, no. 52624/10.

<sup>30</sup> Fehér v. Hungary, Judgment of 2 July 2013, no. 69095/10.

szerint a többszemélyes zárkák esetében 4 m<sup>2</sup> egy főre jutó mozgásteret tart minimálisan elfogadhatónak. A CPT-nek ez csak egy véleménye volt, egy nem kötelező ajánlása, hiszen az egyes országokban eltérő volt – és ma is az – a többszemélyes zárkákban elhelyezés esetén a mozgástér nagyságának szabályozása. A CPT magyarországi látogatásai, illetve ellenőrzései alkalmával nem a hatályos szabályozást – amely a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdésében és a korábbi szabályozásban is szerepelt – kifogásolta, hanem az abban meghatározott mértéknek a be nem tartását. Az indítványozó bíró gazdasági szükségszerűséget, a rendelkezésre álló börtönterület szűkösségét látja abban, hogy milyen módosítást végeztek el a hivatkozott rendelkezésben, és az a végső következtetése, hogy gazdasági okokból alapvető emberi jog nem korlátozható. Az előterjesztő bizonytalansága jut kifejezésre abban, hogy tesz elsődleges, másodlagos és harmadlagos indítványt. Ez a rangsorolás többször nem jött be, illetve jön be, amikor – az indítványozó szavaival élve – a harmadlagosnak jelölt lesz az elsődleges.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének, valamint alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló börtöncella mérete határozat rendelkező részének 1. pontjában megállapította, hogy a fenti rendelkezés nemzetközi szerződésbe és az Alaptörvénybe ütközik, ezért azt 2015. március 31-i hatállyal megsemmisítette. A rendelkező rész 2. pontjában a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdését az e rendeletbe beépítő 12/2010. (XI. 9.) KIM rendelet 3. § (1) bekezdésének megsemmisítésére irányult, a Fővárosi Törvényszék egyik bírója által a három folyamatban lévő ügyben az eljárás felfüggesztése mellett tett kezdeményezést visszautasította.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az AB következetes gyakorlata szerint, ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az AB nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg.**

Az AB a döntésre okot adó rendelkezés – a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet – addigi hatályos 137. § (1) bekezdésének helyébe léptetett 12/2010. (XI. 9.) KIM rendelet 3. § (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasította a korábbi gyakorlatára hivatkozással, amelynek értelmében a módosítás

révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg, tehát amely a vizsgálat idején hatályban van, a módosított alaprendelkezést pedig megsemmisítette.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az EJEE-ben és az Alaptörvényben is szabályozott embertelen vagy megalázó bánásmód abszolút tilalmából az a követelmény vezethető le, hogy a többszemélyes zárkában fogvatartottak részére biztosított élet-, illetve mozgástérnek minden esetben el kell érnie azt a minimális mértéket, amely biztosítja számukra az emberi méltósághoz való alapjoguk sérelme nélküli elhelyezésüket valamely büntetés-végrehajtási intézetben. Ebből következő állami kötelezettség, hogy a fogvatartottak részére biztosítandó mozgástér minimális mértékét kógens jelleggel, az eltérést kizáró módon kell a jogszabályban meghatározni [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés].**

A határozat indokolása kihangsúlyozza, hogy az AB eljárása az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdésén alapul, amely szerint „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

Az AB hivatkozott indokolásában kitér a CPT ajánlásaira is, majd több jogesetet ismertet az EJEB ítélkezési gyakorlatából, így fogvatartottaknak az Egyezmény 3. cikkében foglaltak megsértése miatti panaszaival kapcsolatban az Egyesült Királyság, Írország, Olaszország, Oroszország, Törökország, Franciaország, Finnország, Görögország, Lengyelország, Belgium ellen hozott ítéleteket. Azt is hangsúlyozta az egyik ügyben,<sup>31</sup> hogy a szándék hiánya nem zárja ki a megalázó, lealacsonyító bánásmódot. Több ügyben is kiemelte, hogy az embertelen, megalázó bánásmód, illetve büntetés mértékének – ahhoz, hogy a 3. cikk hatálya alá tartozó legyen – el kell érnie egy minimális szintet, amelynek megítélése relatív, függ az adott eset valamennyi körülményétől, így a bánásmód időtartamától, fizikai és mentális hatásaitól, és egyes esetekben a panaszos nemétől, korától és egészségi állapotától. Az EJEB következetes gyakorlata, hogy a jogszerű büntetés és bánásmód bizonyos formáin túlmenő szenvedés, megalázás az EJEE 3. cikkében foglalt tilalom megsértését jelenti.<sup>32</sup> Ilyennek tekinti a büntetés-végrehajtó intézetben történő túlsúfolt elhelyezést, míg kevésbé súlyos mértéke általában a fogva tartás során fennálló egyéb körülmények negatív hatásaival együtt okozza a 3. cikk sérelmét.

<sup>31</sup> Riad and Idiab v. Belgium, Judgment of 24 January 2008, nos. 29787/03 and 29810/03.

<sup>32</sup> Kudla v. Poland [GC], no. 30210/96, ECHR 2000-XI.



Az AB döntését alátámasztja olyan elvi tartalmú korábbi határozataival,<sup>33</sup> mint amelyek a rendszerváltozás éveinek jogirodalmával teljes összhangban kinyilvánították többek között, hogy a fogvatartottak alapjogaiba történő beavatkozás, a tényleges jogkorlátozás a végrehajtás menetében történik, a fogvatartottak jogi helyzetében beálló változást a végrehajtás ténye váltja ki. A büntetés-végrehajtás alkotmányosságának határait egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt a kínzás, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma jelöli ki. Ennek abszolút jellegéből következik, hogy érvényesülését minden esetben – így a fogvatartás végrehajtása során is – biztosítani kell.

„A szerződő államok a büntetési politikájuk kialakításakor széles mérlegelési lehetőséget élveznek.”<sup>34</sup> Az AB „a hazai alkotmányossági követelmények értelmezése során az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusokban biztosított jogvédelem szintet.<sup>35</sup> Mint-hogy Magyarország alávetette magát az EJEE értelmezésére jogosult EJEB joghatóságának,<sup>36</sup> mindebből kiindulva vizsgálta az AB, hogy a támadott rendelkezés összhangban van-e az EJEE-vel, illetve az Alaptörvénnyel. Az EJEB eseti döntései ismeretében nem nyilvánítható szinkronban lévőnek. Az EJEB-nek nem feladata – ami kifejezésre jut az ítélkezési gyakorlatában is – a tagállami jogszabályok absztrakt vizsgálata és annak megállapítása, hogy az adott jogszabály összeegyeztethető-e az EJEE-vel.<sup>37</sup> Az AB ennek megfelelően eljárva hozta meg döntését arról, hogy az EJEE-ben és az Alaptörvényben is szabályozott embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmából levezethetően a többszemélyes zárkában fogvatartott részére biztosított élet-, illetve mozgástérnek minimum milyen mértékűnek kell lennie. Nem értékelhetett konkrét ügyekben jelentkező egyéb körülményeket, amelyek összhatását is vizsgálja az EJEB, hanem kizárólag a formai jogi szabályozást. A börtöncella méretéről szóló határozat indokolásának megfogalmazásával érzékelteti az AB, hogy az EJEB által kidolgozott mérce nagyvonalúbb a minden számottevő berendezésre, felszerelésre is figyelmet fordító, a mozgástérből levonandó tárgyakra nézve (Indokolás [58]). Ez elősegíti az egyes országok tekintetében megnyilvánuló eltérő gyakorlatot.

A *pro futuro* megsemmisítés indokolása ugyanakkor nem hat teljesen megnyugtatóan (Indokolás [60]–[61]). Egyrészt a november 3-tól március 31-ig tartó időszak egy ilyen szabályozás módosítására, mondjuk a 12/2010. (XI. 9.) KIM rendelet 3. §-ának visszavonására és helyette más, de akár a volt szabályozás életbe léptetésére, illetve hatályban tartására is elfogadható lett volna (mint legkézenfekvőbb megoldás). Túl hosszú ez az idő és addig egy alaptörvény- és egyezményel-

<sup>33</sup> 5/1992. (I. 30.) AB határozat; 13/2001. (V. 14.) AB határozat; 30/2013. (X. 28.) AB határozat.

<sup>34</sup> 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [32].

<sup>35</sup> Elsőként lásd 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; legutóbb megerősítve: 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [37].

<sup>36</sup> 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30].

<sup>37</sup> Nikolova v. Bulgaria [GC], no. 31195/96, ECHR 1999-II.



lenes szabályozás hatályban maradt, kvázi a végrehajtási tisztviselőknek lehetőséget adva akár még az Alaptörvény megsértésére is ennyi időn át.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

Magyarországon – megalakulásától kezdődően – az AB mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve<sup>38</sup> foglalkozik a büntetőjogi jogkövetkezményekkel.<sup>39</sup> Alapelvként hangsúlyozta, hogy egy jogállamban az államnak nincs és nem is lehet korlátlan büntetőhatalma, mivel maga a közhatalom sem korlátlan. Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába. A büntetőhatalom jogállami gyakorlásának további ismérve az AB gyakorlata szerint, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás egészére – így a végrehajtási szakaszra is – ugyanazok az alkotmányos elvek, követelmények érvényesek.

A büntető felelősségrevonás folyamata során az emberi jogoknak, alapelveknek, a nemzetközi elvárásoknak, követelményeknek érvényesülniük kell, amit a jogállamiság egyik alapvető fokmérőjének tekintenek Európában. Ez így van Magyarországon is. Az állami büntetőhatalom gyakorlásának komoly, Alaptörvényben rögzített korlátai vannak.<sup>40</sup>

A rendszerváltozás utáni első években – a büntetés-végrehajtási bíró határozatai elleni jogorvoslati joggal kapcsolatos – határozatában az AB kijelölte a büntetés-végrehajtás alkotmányossági vizsgálatának szempontjait. „Kétségtelen, hogy az alapvető emberi jogokba való beavatkozás jogalapját a büntetőeljárásban meghozott jogerős ítélet teremti meg, a tényleges korlátozás, a beavatkozás azonban a végrehajtás menetében történik. Az egyének helyzetében jogilag ugyan az elítélés, ám ténylegesen a végrehajtás ténye váltja ki az érzékelhető változást.”<sup>41</sup> A 13/2001. (V. 14.) AB határozat indokolásában az Alkotmánybíróság kifejtette továbbá, hogy „az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak [...] A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó alkotmányos tilalomból vezethető le,

<sup>38</sup> 2011. évi XLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 2. §.

<sup>39</sup> LUKÁCS Krisztina: „A szabadságvesztés büntetés kontrolljának modelljei és az alkotmánybírósági kontroll” in SZABÓ Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa* (Miskolc: Miskolci Egyetem 2017) 193–198.

<sup>40</sup> LÉVAY Miklós: „A büntető hatalom és lehetséges korlátai egy alkotmányban, különös tekintettel a bűncselekményre nyilvánításra és a büntetésekre” *Pázmány Law Working Papers* 2011/24. 3.

<sup>41</sup> 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 2731.

hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát.”<sup>42</sup>

Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy „[s]enkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.” A 2013. évi CCXL. törvény preambulumban rögzíti, hogy az „Országgyűlés az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelme, kiemelten az elítéltek és az egyéb jogcímen fogvatartottak emberi méltóságának a tiszteletben tartása érdekében, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmának és az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése céljából, Magyarország nemzetközi jogi és európai uniós kötelezettségeinek figyelembevételével, az állam büntető hatalmának a végrehajtáson keresztül történő érvényesítése céljából [...]” alkotja meg ezt a törvényt.

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségének teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”. A T) cikk (3) bekezdésének rendelkezése pedig azt írja elő, hogy „[j]ogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel”. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja hatalmazza fel. Az AB értelmezésében a III. cikk (1) bekezdésében megjelenő tilalmak az emberi élethez és méltósághoz való jog megsértése tilalmának önálló, speciális megfogalmazásai is egyben. E felfogás összhangban van az Egyezmény 3. cikkének EJEK által kibontott tartalmával is, amely szerint az említett tilalmak megszegése az emberi méltóság sérelmét is jelenti.

Az AB az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadta el a nemzetközi szerződésekben foglalt, illetve az azokhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban kibontott jogvédelmi szintet.<sup>43</sup>

## **5.1. AZ ÚJ RENDELKEZÉST MAGÁBA FOGLALÓ (INKORPORÁLÓ) JOGSZABÁLY VIZSGÁLATA**

Véleményem szerint büntetőügyekben vitatható annak helyessége, hogy minden ügyben az AB a módosítás folytán az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabályt vizsgálja és az eredeti jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja meg.

Ez az Alkotmánybíróságnak az egyes jogágak alapelvei, gyakorlata, az emberi és polgári jogi helyzetbe való beavatkozás mélysége szempontjából sem hozható egységes nevezőre. Nem véletlen például, hogy a polgári perrendtartásról szóló

<sup>42</sup> 13/2001. (V. 14.) AB határozat indokolása, ABH 2001, 177, 193.

<sup>43</sup> 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; legutóbb megerősítve: 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30].

1952. évi III. törvénnyel (régii Pp.) kapcsolatban, tehát polgári jogi kérdésben alakította ki ezt az álláspontját annak idején az AB, amelyben az alapelv a mellérendeltség és nem az alá-fölé rendeltség. A büntetés a legsúlyosabb beavatkozás a polgárok jogi helyzetébe, ténylegesen a végrehajtás alatt valósul meg a tartalmát képező jogfosztás, a jogkorlátozás, éppen emiatt az a terület, amelynek szabályozottsága, törvényessége nyomban intézkedést igényel. Törvényességi és logikai szükségszerűségből – és a jogalkotó eredeti akaratának tiszteletben tartásából – fakad, hogy visszaálljon a büntetőjogban és a büntetés-végrehajtási jogban a módosítás előtti helyzet ilyen esetekben.

Az alkotmánybírói gyakorlat meghatározza a büntetés-végrehajtási jog fejlődési irányvonalát. Ennek feladata a szankciók végrehajtása, az ezek tartalmát képező jogkorlátozások gyakorlatban érvényesítése, az Alaptörvény és a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Bv. kódex) rendelkezéseinek megfelelően, a büntetési célokra figyelemmel. Az Alkotmánybíróságnak komoly jogfejlesztő szerepe van, még ha nem is jogalkotó.

## **5.2. A FOGVATARTOTTAK RÉSZÉRE BIZTOSÍTANDÓ MOZGÁSTÉR MINIMÁLIS MÉRTÉKÉNEK MEGHATÁROZÁSA**

A büntetés-végrehajtó intézetek telítettségének, túlszűfolttségének gondjával a világon több ország is küzd, igyekeznek alternatív megoldásokkal csökkenteni és férőhelyeket is létrehozni. A durvábbá, kegyetlenebbé és erőszakosabbá vált bűnözéssel szemben azonban a társadalmat, a többi embert, a sértettet is alaptörvényi kötelesség megvédeni: életük, méltóságuk megvédése alapvető emberi joguk.

A zsúfoltság okaival kapcsolatban sok évtizedre lehet visszanyúlni, a témában számos tudományos mű is keletkezett, rengeteg vizsgálati anyag áll rendelkezésre. Jelenleg azonban tényként kell vele foglalkoznunk, amit kezelni és megoldani szükséges. Erre különböző módszerek vannak hosszú és rövid távon egyaránt. Nyilvánvaló, hogy a közvélemény is börtönök építése helyett inkább más épületeket szeretne. Észak-Amerikában és Nyugat-Európában a bűnözéssel szembeni harcban nemcsak koncepciók születtek, hanem szükség esetén nem riadtak vissza a börtönépítéstől, sőt, bevezették a hajóbörtönöket is, ahol a fogvatartottak számos joga eleve az objektív körülményből fakadóan megsérül, mégsem olvashattunk EJEB-döntéseket ezekkel kapcsolatban.

Minden esetben szem előtt kell azonban tartani, hogy az objektív mércék használatakor a szubjektív elemeket is hozzá kell nézni, így lehet talán a legtisztább megközelítéssel egy adott problémát feltárni és arra megoldásokat találni. A fogvatartási körülményeket is elősegíti a Bv. kódex azon alapvető rendelkezése, hogy az elítélt felkészüljön a szabadulása utáni, a társadalom elvárásának megfelelő önálló

életre.<sup>44</sup> A felsorolt célkitűzés elérése érdekében a büntetés-végrehajtó intézeteknek közelíteni szükséges a külső valósághoz. A rendszernek egyre alkalmasabbnak kell lennie arra, hogy méltányos és humánus bánásmóddal, környezetkialakítással elősegítse a fogvatartottak visszailleszkedését.

Kérdés, hogy az EJEB eseti jogának az ilyen technikai döntését mennyiben értékeljük olyan egyezményi előírásnak, amelytől nem lehet eltérni. Az egyes országokkal szembeni elvárások és a gyakorlat sem egyforma. Azzal viszont egyet lehet érteni, hogy szükséges a megfelelő létszámú, kellő szakmai tudással, gyakorlattal és tapasztalattal rendelkező személyi állomány, az infrastrukturális és pénzügyi háttér megteremtése, az aktív együttgondolkodás és a közös munka a büntetés-végrehajtási rendszerek fejlesztésének sikeressége érdekében.<sup>45</sup> Az AB szükségesnek tartott vizsgálni egy technikai, a körülmények által befolyásoltan változó adatokat tartalmazó normát, mint amely – még ha távolról is – veszélyeztetheti az Alaptörvényben garantált emberi méltóságot.

Az egyes különvélemények igen tanulságosak, elgondolkodtatóak a jövőre nézve. Ezekben megfogalmazták többek között, hogy az ügy komplexitása által felvetett kérdésekben jó lett volna a minisztert meghallgatni, így abban a kérdésben, miért írt alá – amit a korábbi miniszterek nem tettek meg – két támadható szót is tartalmazó, és ezzel vihart kiváltó módosító rendelkezést? Miért nem törölteti azt a két szót a módosító rendeletből?

Az EJEB joggyakorlatából jogalkotási kényszer ugyan nem fakad, de az ebből eredő jogszabályi változtatások kérdése a jogalkotó kompetenciájába tartozik.

A fogvatartás körülményei közül csak az egyik tényező a férőhely mértéke. A körülmények minőségére más szempontok is kihatással vannak, melyeket a bíróságnak – mint egészében egy esetleges kártérítési igény jogalapját – módja van komplex módon értékelni. Az AB alkotmányvédelmi funkciója elsőbbséget élvez a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgáló hatáskörével szemben. Az AB gyakorlatának az felelt volna meg, ha a határozat indokolásában kifejezetten utal az alkalmazási tilalom kimondásának mellőzésére.

A számok, a méretek a büntetőnormákban változó tényezők. Ilyenek például az értékhatárok vagyon elleni bűncselekményeknél, a büntetési, mentesítési számok stb. Ezek az egyes államokban eltérőek, így nemzetközi egyezménybe – amely egyébként nem tartalmaz erre nézve rendelkezést – sem ütközhet. Az Alaptörvényvel való összhang-vizsgálat képezheti mindig az elsőbbséget. Egyet lehet érteni azon különvéleménnyel is, hogyha már megsemmisítés történt, miért utasították el az éppen kifogásolt módosító rendeletben lévő rendelkezés megsemmisítésére irányuló kezdeményezést. Éppen az ebben lévő két szó zavarta az indítványozót. Ehelyett az alaprendelkezést – amelyet a támadott tartalmú rendelkezés módosított – semmisítette meg, ami sokáig jó volt. Tehát az értéket is kidobták.

<sup>44</sup> Bv. kódex 83. § (7).

<sup>45</sup> PALLO József – TÖRÖCSIK Balázs: „A magyar büntetés-végrehajtás szabályozási környezete az európai elvárások tükrében. 2. rész” *Börtönügyi Szemle* 2011/3. 12.

Sem az indítványozó, sem az AB nem fordított figyelmet azonban arra, hogy a 12/2010. (XI. 9.) KIM rendelet 6. §-ával módosította a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 239. § (1) bekezdését is. Annak utolsó mondatából kihagyta a „legalább” szócskát, amely mégis egy minimummérték betartására orientáló volt. Ugyanis az eredeti mondatban a következő szerepelt: „A zárkában (lakóhelyiségben) elhelyezett létszámot úgy kell meghatározni, hogy személyenként lehetőség szerint legalább tíz léghőméter légtér és négy négyzetméter mozgástér jusson.” A „legalább” szó elhagyása ebből a mondatból szintén e körbe tartozó, nem is szólva arról, hogy ez a rendelkezés az „előzetesen” letartóztatott elhelyezésére vonatkozott, akit még nem ítélték el, akit a letartóztatás végrehajtása során is megillet az ártatlanság vélelme.

Kétségtelen, hogy ezek a módosítások szükségtelenek voltak, nem segítettek az akkori zsúfoltságon, sőt ráirányították hazánk kritikusaiknak, támadóinak radarját is. A CPT 1994-től rendszeres látogatásai során megnézte a munkásszállások, diákszállások építésére vonatkozó szabályozást, a nem elítéltek, a szabad állampolgárok közös elhelyezésére, elszállásolására kialakítandó helyiségek méreteit, és azokhoz viszonyította a megfelelőséget. Normálisnak tartotta, hogy nem kerülhetnek jobb körülmények közé büntetésük letöltése alatt az elítéltek, mint a szabad állampolgárok, hiszen ez a büntetés céljának elérését veszélyeztetné és erodálná az újabb bűnelkövetéstől való visszatartó hatását. A CPT nem a jogi szabályozás megváltoztatására tesz ajánlást, azt a meglátogatott ország szuverén jogának tekinti, abba nem avatkozik bele, hanem mindig a gyakorlattal kapcsolatban. Így ha nem tartja be a meglátogatott ország a saját jogszabályait, azt észrevételezi és annak alapján kér esetleg intézkedést. A CPT jelentéseire az EJEB is csak mint ténymegállapításokra hivatkozhat, nem mint jogalapra.

Ehelyütt is ki kell hangsúlyozni, hogy a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet vonatkozó szabályozását hosszú éveken keresztül soha nem támadták, figyelemmel az abban rejlő méreteken felüli mozgásterületekre is, valamint a szabad emberek közös szálláshelyére vonatkozó szabályozásra. A hivatkozott rendelet 137. § (1) bekezdése szerint férfi elítéltek esetében 3, fiatalkorúak és nők esetében 3,5 m<sup>2</sup> volt az előírás, a 239. § (1) bekezdésében pedig az, hogy a letartóztatottra (beleértendő a nem jogerősen elítélt is) személyenként lehetőség szerint 10 léghőméter légtér és 4 négyzetméter mozgástér jusson. Érdekes, hogy a 12/2010. (XI. 9.) KIM rendelet 6. §-a a 239. § (1) bekezdéséből kivette, erre azonban sem az indítványozó, sem az AB figyelme nem terjedt ki, pedig ez is egy szűkebb mozgástér felé nyitott szabad utat. Tehát a jogalkotó megoldhatta volna egyszerűbben is a gondot. Felmerült különvéleményben is (Varga Zs. András alkotmánybíró), hogy jobb megoldás lett volna csak a 12/2010. (XI. 9.) KIM rendelet 3. és 6. §-ára kimondani az *ex nunc* megsemmisítést. A jogvédelem hatékonysága szempontjából a büntetés-végrehajtási jogot illetően egyértelműen így van, sokszorosan bizonyítottan a gyakorlat által is.

Polgári jogi ügyekben hozott döntésben megfogalmazott állásfoglalás nem szolgálhat alapul büntetőügyben. Polgári jogviszonyban más alapelvek vannak, melérendelt felek, büntető és végrehajtási jogviszonyban viszont – a tárgyalási sza-

kot kivéve – nem. A végrehajtási szakaszban, amikor a tényleges jogkorlátozás megvalósul, a jogsértő állapot megszüntetése érdekében azonnal intézkedni kell. Ennek okán a 8/2003. (III. 14.) AB határozat indokolásában foglaltak nem vonatkozathatóak büntetés-végrehajtási jogi kérdésre, mert az abszolút jog megsértésének azonnali megakadályozásához, megszüntetéséhez fűződő alaptörvényi érdek sürgősebb feladat, mint a jogalkotási „észszerűen, rendben történjen” érdek.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az alkotmánybírósági határozat óta eltelt időszakból külön kiemelés érdemel a Varga és társai Magyarország elleni ügyben<sup>46</sup> 2015. március 10-én született úgynevezett *pilot* ítélet. Ebben az ítéletében megállapította az EJEB, hogy a fogvatartottak rendelkezésére álló mozgástér és egyéb nem megfelelő körülmények együttesen olyan mértékű szenvedést okoznak a panaszosoknak, amely meghaladja a fogvatartással szükségszerűen együtt járó szenvedés mértékét.

Az EJEB Nagykamarája 2016. október 20-án hozott ítéletében<sup>47</sup> oldotta fel azt az ellentmondást, amely saját esetjoga alapján kialakult gyakorlata és a CPT által irányadó értékek között feszült. Meghatározta a börtönzsúfoltság értékelése során irányadó elveket és követelményeket a többszemélyes zárkákra vonatkoztatva. Irányadó minimumnak a 3 m<sup>2</sup> élettér biztosítását jelölte meg, amelynek számítása során a rendelkezésre álló térből le kell vonni a mosdó és az illemhely területét, ugyanakkor bele kell számítani a bútorokat. Ezt irányadónak tekinti az elítéltekre és a letartóztatásban lévőkre is. Ennek megfelelt a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdése. A „legalább” szóval történt módosítása volt indokolatlan 2010-ben, majd ezt követően 2014-ben a szabályozása [a 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 121. § (1) bekezdése], egészen a 24/2016. (XII. 23.) IM rendelet 27. §-ának 2017. január 1-jétől hatályos szövegéig.

A Bv. kódexet módosító, 2017. január 1-jén hatályba lépett 2016. évi CX. törvény bevezette a jelenlegi jogorvoslati rendszert az elítéltek számára az elhelyezési körülményeik következtében elszenvedett esetleges sérelmeik miatt. Az ilyen ügyekben, az eljárás megkönnyítését célozva, 2016-ban az Országgyűlés által elfogadott törvény értelmében lehetővé vált a nemzeti szintű jogorvoslat. A fogvatartási körülményeikkel elégedetlen elítéltek immáron hazai szinten is kaphatnak jogorvoslatot, nem kell a strasbourgi székhelyű bírósághoz fordulniuk. Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények fennállása esetén a parancsnok a panasz alapján az elhelyezési körülmények javítása vagy ellensúlyozása érdekében a lehetőségekhez mérten megteszi a szükséges intézkedéseket, például más zárkába helyezheti át az elítéltet, vagy számára több szabad levegőn tartózkodást engedé-

<sup>46</sup> Varga and Others v. Hungary, nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, 64586/13.

<sup>47</sup> Muršić v. Croatia, Judgment of 12 March 2015, no. 7334/13.

lyezhet, illetve egyes kapcsolati formák tekintetében megnövelheti azok gyakoriságát vagy hosszát. Adott esetben kezdeményezi az elítélt átszállítását olyan büntetés-végrehajtó intézetbe, amelyben a jogszabályban előírt életér biztosítható.

„Az a kihívás, ahogy egy társadalom bánik a törvényszegőivel, az saját emberségének és méltóságának egy fokmérője.”<sup>48</sup> Világszerte korszerűbb és hatékonyabb, a humánusot szolgáló büntetés-végrehajtást szorgalmazznak. Az új orientáció főbb elemei: a törvényesség, az egyenlőség, a jogállamiság fokozott követelménye a büntető felelősségre vonás egész folyamatában.

A jövő emberközpontú igazságszolgáltatása szempontjából a szankcionálás feltételei és formái mellett fontos a büntetés-végrehajtás is. Nem szabad eltérni, hogy következmény nélkül maradjon a normasértés, elmaradjon a végrehajtás, a cselekmény által megbolygatott szabadságkorlátokat és védelmi köröket újból meg kell szilárdítani, mégpedig a hatékonyság érdekében gyorsan és nyilvánosan, oly módon, hogy a törvények betartására példát mutató legyen és ugyanerre késztesse a bűncselekményt elkövetett személyt is.

Az alapvető emberi jogoknak, a humanizmusnak a társadalom védelmében szinkronban történő érvényesülését biztosítani a törvényesség egyik legérzékenyebb területe. Itt kell megtalálni az optimális határt: a jogokat kizárólag olyan mértékben korlátozni, amilyen mértékben a törvények megengedik.<sup>49</sup>

## 7. IRODALOM

LÉVAY Miklós: „A büntető hatalom és lehetséges korlátai egy alkotmányban, különös tekintettel a bűncselekménnyé nyilvánításra és a büntetésekre” *Pázmány Law Working Papers* 2011/24. <https://bit.ly/3woFBjk>

LUKÁCS Krisztina: „A szabadságvesztés büntetés kontrolljának modelljei és az alkotmánybírószági kontroll” in SZABÓ Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa* (Miskolc: Miskolci Egyetem 2017) 193–198.

NEMES András: „A zsúfoltság másik oldala” *Börtönügyi Szemle* 2014/2. 33–44.

VÓKÓ György: „Gondolatok a büntetés-végrehajtási jog szerepéről” *Magyar Tudomány* 2020/5. 645–655.

VÓKÓ György: *Európai büntetés-végrehajtási jog* (Budapest: Dialóg Campus 2006).

VÓKÓ György: *Magyar büntetés-végrehajtási jog* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 1999).

<sup>48</sup> Vókó (1. l.) 121.

<sup>49</sup> Vókó György: „Gondolatok a büntetés-végrehajtási jog szerepéről” *Magyar Tudomány* 2020/5. 648.



**34/2014. (XI. 14.) AB HATÁROZAT  
– DEVIZAHITEL**

**Az Alaptörvény M) cikke szerint értett fogyasztóvédelem érvényesítése során az emberi méltóság védelmének szempontjait az államnak szem előtt kell tartani, amely pénzügyi válsághelyzetben eltérő alkotmányos mércék alkalmazását teszi lehetővé [Alaptörvény M) cikk].**

Az AB első határozata a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseiben alkalmazott egyoldalú szerződésmódosítási jogra vonatkozó törvényi szabályozásról az Alaptörvény új, a korábitól eltérő értelmezésével új alkotmányossági mércét állított fel, a tág értelemben vett alkotmányos fogyasztóvédelemmel összefüggésben elsősorban a jogállamiság és a jobbiztonság fogalmát, illetve a tisztességes eljáráshoz való jogot, ennek részjogosultságait és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát érintően. Az új mérce több ponton ellenkezik az alkotmányjog elméleti és dogmatikai alaptételeivel és az ezekhez kapcsolódó korábbi állandó gyakorlattal.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

Az Országgyűlés 2014. július 4-én fogadta el a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényt (devizahitel törvény), amely 2014. július 19-én lépett hatályba. A devizahitel törvény célja – ahogy

\* Tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

\*\* Adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; ügyvéd, Gárdos Mosonnyi Tomori Ügyvédi Iroda.

Az elemzés Gárdos-Orosz Fruzzsina és Gárdos Péter e határozatra vonatkozó elemzésén alapul, annak egyes szövegrészeit változtatás nélkül veszi át. GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – GÁRDOS PÉTER: „Az Alkotmánybíróság első határozata a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseiben alkalmazott egyoldalú szerződésmódosítási jogra vonatkozó törvényi szabályozásról” *Jogesetek Magyarzata* 2015/2. 3–15.

arra annak preambuluma rámutatott – a Kúria 2/2014. PJE határozatából származó egyes követelmények érvényre juttatása volt.

A 2008-ban kezdődő gazdasági válság és különösen a forint árfolyamának romlása ahhoz vezetett, hogy számtalan adós helyzete jelentősen megromlott annak következtében, hogy tartozásuk nem forintban, hanem más devizában, jellemzően svájci frankban állt fenn. A kedvezőtlen változás következtében számos per indult, amelyben a fogyasztók különböző jogcímenekén támadták a pénzügyi intézményekkel kötött kölcsönszerződéseket. A perekben felmerült kérdéseket a Kúria több alkalommal vizsgálta.

A kedvezőbb kamatfeltételek miatt Magyarország mellett a térség más országaiban, így például Romániában, Horvátországban, Lengyelországban és Szlovéniában is széles körben elterjedtek a devizakölcsönök. A nemzeti valuták gyengülése ezekben az országokban is komoly problémákat okozott, amelyet a nemzeti jogalkotók számos eszközzel igyekeztek kezelni. Így például Lengyelországban először felügyelet ajánlás, majd törvény biztosította a devizában való törlesztés lehetőségét. Romániában törvénnyel alakította át a jogalkotó a devizakölcsönöket lej kölcsönökké (bár utóbb a román Alkotmánybíróság e szabályozás alkotmányellenességét állapította meg). Horvátországban a konverzióról hozott törvény választási lehetőséget biztosított az adósok számára, hogy euró vagy kuna kölcsönre kívánják-e konvertálni a kölcsönt.<sup>1</sup> A válságkezelés során számos bíróság fordult előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel az Európai Unió Bíróságához (EUB), amely számos ítéletében értelmezte a 93/13/EGK irányelvet.<sup>2</sup>

A probléma kezelésére Magyarországon elsőként joggyakorlat-elemző csoport jött létre a Kúrián a tisztességtelenség egyes kérdéseinek a vizsgálatára. A joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye<sup>3</sup> alapján fogadta el a Kúria Polgári Kollégiuma a 2/2012. (XII. 10.) PK véleményt (PK vélemény). A PK vélemény 6. pontja – a korábbi bírósági gyakorlatot alapvetően megváltoztatva – meghatározta azokat az elveket, amelyek mentén a fogyasztói kölcsönszerződésekben kikötött egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességes lehet.

Ezt követően a Kúria elfogadta a 6/2013. PJE határozatot, amely meghatározta a deviza alapú szerződések polgári jogi fogalmát, és rögzítette, hogy a deviza alapú kölcsönszerződés mint szerződéstípus nem érvénytelen önmagában amiatt, hogy a kedvezőbb kamatmérték ellenében az árfolyamkockázat az adósnál jelentkezik. Abban a kérdésben azonban a PJE nem foglalt állást, hogy az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződési feltétel mikor felel meg az átláthatóság követelményének. E kérdésben való döntéshozatalt a Kúria elhalasztotta addig, amíg

<sup>1</sup> Rafal MAŃKO: Unfair terms in Swiss franc loans. Overview of European Court of Justice case law. European Parliamentary Research Service, March 2021, <https://bit.ly/3yF4KzL>

<sup>2</sup> Lásd pl. C-26/13., C-186/16., C-483/16., C-51/17., C-118/17., C-38/17., C-260/17., C-511/17.

<sup>3</sup> „A fogyasztói kölcsönszerződésben pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítás tisztességtelensége megítélése” tárgykörben felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, <https://bit.ly/2UDDmmX>

az EUB a Kúria által kezdeményezett, C-26/13. szám alatt folyó előzetes döntéshozatali eljárásban a határozatát meghozza.

Az EUB határozatát követően a Kúria meghozta a 2/2014. PJE határozatot, amely három kérdést vizsgált. Megállapította, hogy az árfolyamkockázat fogyasztóra történő telepítésének tisztességessége nem vizsgálható (1. pont); kimondta, hogy az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződéses rendelkezés akkor tisztességtelen, ha az nem felel meg a PK vélemény 6. pontjában felsorolt elveknek (2. pont); és rámutatott, hogy az árfolyamrész alkalmazása, azaz az, hogy a folyósításkor a pénzügyi intézmény által meghatározott vételi, a törlesztések pedig az eladási árfolyamok alkalmazására kerül sor, tisztességtelen (3. pont).

Az OGY ilyen előzményeket követően fogadta el a devizahitel törvényt, amely alapvetően két kérdést szabályozott: az árfolyamrész semmisségét (3. §) és az egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségét (4. §).

Az AB 2014. november 14-én, néhány nappal azt megelőzően hirdette ki a határozatát, hogy a Kúria a devizahitel törvény alapján folyó első felülvizsgálati eljárásokban a rendelkezésre álló törvényi határidőt figyelembe véve meghozta az ítéletét.

## 2. INDÍTVÁNY

A devizahitel törvénnyel szemben a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumáról három indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz.<sup>4</sup> Az indítványok szerint a jogállamiságból [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] levezetett jogbiztonság követelményét sérti a devizahitel törvény több rendelkezése, mivel többek között annak 4. § (1) bekezdésében rögzített vélelem 2004. május 1-jére visszamenőleg olyan vélelmet vezet be, amely a devizahitel törvény hatályba lépését megelőzően nem létezett, ráadásul mindezt annak ellenére teszi a jogalkotó, hogy az egyoldalú szerződésmódosítást 2004–2014 között számos jogszabály szabályozta. A devizahitel törvényben rögzített szabályok indokaként a jogalkotó a 2008-as gazdasági válságra hivatkozik, ez azonban értelemszerűen nem legitimálhatja a 2004–2008 közötti időszakra vonatkozó szabályozást. A devizahitel törvény számos rendelkezése nem felel meg a normavilágosság követelményének, így mindekelőtt nem világos, hogy mely szerződési konstrukciók tartoznak annak hatálya alá, hogy mi minősül egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltételnek, hogy mit jelent a „nem kell alkalmazni” fordulat a devizahitel törvény 1. § (2) bekezdésében, valamint, hogy kit illet meg jogutódlást követő jogutód nélküli megszűnés esetén a perindítás joga.

Azáltal, hogy a devizahitel törvény a tisztességtelenséghez a semmisség jogkövetkezményét fűzi, felülírja a Ptk. 2004–2006 közötti azon szabályát, amely sze-

<sup>4</sup> Fővárosi Törvényszék 52.G.43.484/2014., 4.G.43.571/2014. és 3.G.43.590/2014.

rint a tisztességtelen kikötést a fogyasztó megtámadhatja. A devizahitel törvény megváltoztatja a Ptk. elévülésre vonatkozó szabályát, ezáltal már elévült követeléseket is érvényesíthetővé tesz. A devizahitel törvény hatályba léptető rendelkezései nem biztosítanak kellő felkészülési időt sem a pénzügyi intézmények, sem a bíróságok számára.

Az indítványozók szerint nem egyértelmű, hogy a felperes pervesztése esetén az ítélet hatálya kire terjed ki, kifejezett törvényi rendelkezés hiányában az ítélet *erga omnes* hatálya nem vezethető le. A felpereseknek úgy kell dönteniük a keresetlevél benyújtásáról, hogy az érvénytelenség jogkövetkezményeit nem ismerik, mivel az elszámolásra vonatkozó törvény csak 2014 őszén, már a keresetindítási határidő leteltét követően született meg. Alkotmányossági problémát vet fel továbbá, hogy a felpereseknek a pert a velük magánjogi jogviszonyban nem álló magyar állammal szemben kell megindítaniuk.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését is sérti a törvény az indítványozók szerint, mivel annak szabályozása sérti a hatalom megosztásának elvét. Az Alaptörvény E) és Q) cikkébe ütközik a devizahitel törvény, mivel annak szabályozása nincs összhangban az EU jogával, elfogadására az Európai Központi Bankkal (EKB) való konzultáció nélkül került sor. A devizahitel törvény sérti a vállalkozás szabadságát [Alaptörvény M) cikk].

Az indítványozók szerint a tisztességes eljáráshoz való jogot (Alaptörvény XXVIII. cikk) is sérti a devizahitel törvény, mivel a perindításra és a per lefolytatására rendkívül szűk határidőket állapít meg, ami a felek helyzetét jelentősen megnehezíti, sérti a fegyverek egyenlőségének elvét, valamint akadályozza azt, hogy a bíróság megalapozott döntést hozzon. Mindezek miatt a devizahitel törvény az anyagi igazság érvényre juttatását is gátolja. Az indítványozók hivatkoztak a jogorvoslathoz való jog sérelmére is, tekintettel arra, hogy a devizahitel törvény kizárja a kézbesítési vélelem megdöntését, a fellebbezés és a felülvizsgálat benyújtására az átlagosnál jelentősen rövidebb határidőt ír elő, ráadásul kizárja az igazolási kérelem benyújtását. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének sérelmére hivatkoztak továbbá az indítványozók a devizahitel törvényben rögzített, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényben foglaltat jelentősen meghaladó mértékű illetéket előíró rendelkezések kapcsán is. Az indítványozók szerint a devizahitel törvény sérti továbbá a bírák függetlenségének elvét [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés].

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB a devizahitel törvény egésze, valamint 1. § (1)–(3) és (6)–(7) bekezdései, a 4–15. §-ai, valamint a 19. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította, a bírói kezdeményezéseket egyebekben visszautasította.

### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az alapvető jogoknak a gyengébb felek tömegeinek súlyos válsághelyzete miatti sérelme esetén a fogyasztók jogainak védelme és az elesettek megsegítésének kötelezettsége minden hatalmi ág elsőrendű kötelezettsége [Alaptörvény M) cikk, B) cikk].**

A határozat kiindulópontként rögzítette, hogy a 2008-as gazdasági válság következtében a deviza alapú kölcsönszerződések miatt háztartások tömege került nehéz élethelyzetbe, családok tízezreit fenyegette egyebek között a kilakoltatás stb. A probléma negatív következményeit a társadalom, a nemzetgazdaság egésze viseli, ezek kezelése, orvoslása bírói úton (az individuális jogvédelem keretében) nem volt lehetséges. Az AB az Alaptörvény jogbiztonságra vonatkozó B) cikk (1) bekezdésének és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális megfelelésége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele alapján arra jutott, hogy a jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi megállapításai alkalmazhatóságának nincs akadálya. Ugyanakkor a konkrét ügygel összefüggésben nem hagyhatók figyelmen kívül a deviza alapú kölcsönszerződések százezreinek súlyos és elhúzódó társadalmi, gazdasági következményei sem.

Az AB az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésére tekintettel abból indult ki, hogy a Nemzeti hitvallás szerint: „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.” A demokratikus jogállam ilyen kötelessége az M) cikk (2) bekezdése alapján az, hogy fellépjen a tisztességtelen versennyel, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védje a fogyasztók jogait. Ha a gyengébb felek tömegeinek súlyos válsághelyzete folytán az alapvető jogaik kerülnek veszélybe, ezek védelme az állam (és minden hatalmi ág) – jogállamiságból és a jogbiztonságból is eredő – elsőrendű kötelessége. Az állam ilyen jellegű „beavatkozása” hiányában ugyanis a kiszolgáltatott helyzetben levő adósok alapjogainak, végső soron emberi méltósághoz való joguknak a sérelme visszafordíthatatlanul bekövetkezne. A bíróságoknak az Alaptörvény 28. cikke alapján a vizsgált Tv. hiányában is így kellett volna értelmezniük a jogszabályokat [Indokolás 51].

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A jogállamiságból fakadó jogbiztonság sérelmének értékelése során a kellő felkészülési idő számításakor és a visszaható hatály értékelésekor figyelembe lehet venni azt is, hogy az új, készülő szabályozásról korábban lehetséges volt-e ismereteket szerezni, különösen azért mert annak tartalma levezethető a törvényi generálklauszulákból [Alaptörvény B) cikk].**

Az AB a jogbiztonság sérelmével kapcsolatban elsőként a felkészülési idő kérdését vizsgálta. A felkészülési idő kapcsán az AB emlékeztetett, hogy a pénzügyi intézmények számára „a PK vélemény (de legkésőbb a PJE határozat) elfogadásától kezdődően nyilvánvalóan ismert volt, hogy a fogyasztók által kezdeményezett jogvita esetén az eljáró bíróságok milyen elvek mentén fogják – illetve kötelesek – megítélni a vitatott szerződési feltételeket”. A határozat szerint kétségtelen, hogy a devizahitel törvény rövid felkészülési időt biztosít, különösen arra tekintettel, hogy az a felek perbeli pozícióját megfordította, valamint, hogy egy viszonylag hosszú időszakra vonatkozik. Az AB szerint a törvényi vélelem azonban csak egyetlen kérdést érint, amelyek beazonosítása nem okozhat komoly problémát. Ezért – tekintettel a deviza alapú hitelezéssel okozott jelentős társadalmi problémára – a testület elutasította az indítványt (Indokolás [107–113]).

A jogbiztonság körében az AB részletesen vizsgálta továbbá, hogy a devizahitel törvény sérti-e a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. Ehhez a határozat annak vizsgálatát tartotta szükségesnek, hogy a devizahitel törvény anyagi jogi rendelkezései tartalmilag új szabályozási környezetet hoztak-e létre. A vizsgálat során az AB abból indul ki, hogy a Ptk.-nak a jóhiszeműség és tisztesség elvét rögzítő 4. § (1) bekezdése, a joggal való visszaélést tilalmazó 5. § (1) bekezdése és a jóerkölcsbe ütközést semmisséggel szankcionáló 200. § (2) bekezdése 2004 óta változatlan.<sup>5</sup> E szabályokat az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése immár alkotmányos értéként rögzíti. Az ágazati törvényekben megjelenő rendelkezések a Ptk. szabályát nem írták felül, azok mögöttes jogként mindig is érvényesültek, ezért a devizahitel törvény nem teremtett új jogszabályi környezetet. Jelen esetben olyan szerződési feltételek tisztességtelenségének vélelmét rögzítette a devizahitel törvény, amelyek korábban sem feleltek meg a generálklauzula általános tilalmának. „A Tv. tartalma e szerint nem más, mint a jogalkalmazói gyakorlatból leszűrt jogalkotói (jelen esetben a törvényhozó általi) autentikus jogértelmezés.” Erre tekintettel a határozat e körben is megalapozatlannak tartotta az indítványt (Indokolás [96]–[113]).

Külön vizsgálta az AB annak a kérdését, hogy sérti-e a visszaható hatály tilalmát az, hogy 2004 és 2006 között a Ptk. megtámadási jogot biztosított a fogyasztó számára, míg a devizahitel törvény ezen időszakra visszamenőleg semmisséget fűz a tisztességtelenséghez. E körben az AB – utalva az EUB-nak az Océano Grupo ügyben (C–240/98.) kifejtett álláspontjára – arra mutatott rá, hogy 2004 és 2006 között is fogyasztói jogviszony esetén a semmisség jogkövetkezménye fűződött a tisztességtelenséghez. Erre tekintettel az indítványt megalapozatlannak tartotta.

<sup>5</sup> A vizsgált általános szerződési feltételekre a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 50. § (1) bekezdésére tekintettel a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alkalmazandó.

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**A keresetindítási határidő és az eljárás hossza a bírósághoz fordulás alapjogával áll összefüggésben, de a tisztességes eljáráshoz való jogot nem sérti [Alaptörvény XXVIII. cikk, C) cikk].**

A keresetindítási határidő rövidségével kapcsolatos indítványokat az AB elutasította. Kiindulópontként az AB rögzítette, hogy a keresetindítási határidő hossza a bírósághoz fordulás alapjogával áll összefüggésben, de a tisztességes eljáráshoz való joggal nem. A korlátozás szükségességével és arányosságával kapcsolatban a határozat rámutatott, hogy „nem állapítható meg, hogy a Tv. az egyes ágazati törvényekben előírt keresetindítási határidőknél sokkal rövidebb határidőket írna elő a felek számára”. E körben utal az AB többek között a jogi személy határozatainak hatályon kívül helyezése iránti kereset, a tag kizárására irányuló kereset, a hegyközségi tanács határozatainak felülvizsgálatára irányuló kereset szabályaira, arra a következtetésre jutva, hogy „a 30 napos vagy akár rövidebb keresetindítási határidő előírása egyes speciális eljárásokban nem szokatlan jogi megoldás”. Az AB álláspontja szerint a szabályozás alkotmányossága kapcsán annak vizsgálata szükséges, hogy „a pénzüzetek számára nyitva álló keresetindítási határidő elegendő-e arra, hogy ezalatt reálisan mérlegelhessék és elhatározhassák, hogy meg kívánják-e dönteni a tisztességtelenség törvényi véelmét.” Erre azonban nem csupán 30 nap állt az érintettek rendelkezésére, hiszen a törvényjavaslat az OGY honlapján elérhető volt, így „legkésőbb a törvényjavaslat megszavazásakor [...] nyilvánvalóvá vált a pénzüzetek számára, hogy a polgári peres eljárás főkérdése mi lesz”. E körben az AB arra is rámutatott, hogy „az Országgyűlés e tárgyú jogalkotási szándéka nem volt előzmény nélküli. [...] A pénzügyi intézmények [...] alapos okkal számíthatnak általános törvényi rendezésre” (Indokolás [156]).

A keresetindítási határidőt követően az AB a további eljárási határidőket vizsgálta. A határozat részletesen idézte a választási eljárás alkotmányossága kapcsán hozott 59/2003. (XI. 26.) AB határozatot,<sup>6</sup> amely kimondta: fontos, hogy „minél hamarabb megszülessenek a végleges döntések”. Ennek fontossága a devizahitel törvény hatálya alá tartozó jogviszonyok esetén sem kérdőjelezhető meg. Hangsúlyozta az AB, hogy a határidők vizsgálata során arra is tekintettel kell lenni, hogy a vizsgált „perek alapvetően ténykérdések okirati bizonyításáról és ehhez kapcsolódó jogkérdések megítéléséről szólnak, ezek pedig szakértők bevonását nem teszik indokolttá”. Ugyancsak szükségtelennak tartotta az AB tanúk bevonását is a perek eldöntéséhez. Rámutatott továbbá: a határozathozatalt megkönnyíti, hogy a felperes elektronikus formában is a bíróság rendelkezésére bocsátja a keresetet. Minderre tekintettel az AB nem tartotta alkotmányellenesnek a devizahitel törvényben

<sup>6</sup> ABH 2003, 607.



rögzített eljárási határidőket. Ennek alátámasztásaként hivatkozott az AB arra is, hogy „a perek nagy része érdemi határozattal már lezárult” (Indokolás [165]).

### 3.4. ELVI TÉTEL 4.

**Bár a speciális eljárási szabályok összessége olyan különleges eljárásrendet keletkeztet, mely a jogkorlátozások halmazata folytán az eljárás egészének tisztességével összefüggésben alkotmányos kételyeket ébreszt, de ez önmagában nem jelent alkotmányellenességet [Alaptörvény B) cikk, XXVIII cikk].**

Megalapozatlannak tartotta a határozat a kézbesítési vélelem megdöntésének kizártságával kapcsolatos indítványt is. A határozat részletesen felidézte a kézbesítési vélelemre vonatkozó 46/2003. (X. 16.) AB határozat<sup>7</sup> megállapításait, majd arra mutatott rá, hogy a devizahitel törvény e körben nem postai típusú kézbesítést, hanem speciális, a postainál gyorsabb és hatékonyabb kézbesítési módot rögzít. E kézbesítési módról az eljárás résztvevői előre tudomással bírtak, így nem okoz aránytalan terhet az átvétel biztosítása. A határozat rámutatott arra is, hogy a szabálytalan kézbesítést az eljáró bíróság hivatalból észleli, így szabálytalan kézbesítés esetén a tárgyalás nem tartható meg.

Elutasította az AB továbbá az átlagosnál magasabb eljárási illeték összegének alaptörvény-ellenességére irányuló indítványt, rámutatva, hogy az illeték mértéke „sem a jogorvoslathoz való joggal, sem a tisztességes eljáráshoz való joggal [nincs] közvetlen érdemi összefüggésben” (Indokolás [151]).

A határozat ugyancsak elutasította azt az indítványt, amely szerint a devizahitel törvény sérti az Alaptörvény XXVIII. cikkét, mivel a már folyamatban lévő perek felfüggesztése azt eredményezi, hogy e pereket közvetve más bírák döntenek el. Az AB álláspontja szerint a peres eljárások felfüggesztése közvetlenül nem eredményezi azt, hogy a felfüggesztett ügyben egy másik bíróság vagy egy másik bíró döntené (ugyanúgy, ahogy a PJE határozat megalkotásával sem a Kúria dönt, még közvetve sem). A határozat rámutatott továbbá, hogy a jogegység biztosítása érdekében a felfüggesztés szükséges volt (Indokolás [96]).

A határozat ezt követően azt vizsgálta, hogy összességükben eredményezik-e a devizahitel törvény tisztességtelenségét a támadott jogszabályi rendelkezések. A határozat e körben rámutatott, hogy „[a] speciális eljárási szabályok összessége [...] olyan különleges eljárásrendet keletkeztet, mely a jogkorlátozások halmazata folytán az eljárás egészének tisztességével összefüggésben alkotmányos kételyeket ébreszt”. A határozat azonban arra a következtetésre jut, hogy „az eljárásrend egészével kapcsolatos alkotmányos aggályok jelen ügyben nem érik el az alaptörvény-ellenesség szintjét” (Indokolás [201]).

<sup>7</sup> ABH 2003, 488.

A határozat megalapozatlannak találta és elutasította a bírói függetlenség sérelmére alapított indítványi kérelmet is. E körben a határozat – a 19/1999. (VI. 25.) AB határozatot<sup>8</sup> részletesen idézve – rámutatott, hogy a bírói függetlenség lényege, hogy a bíró csak a jogszabályoknak van alávetve, azaz nem utasítható. Az utasíthatóság hiánya azonban értelemszerűen nem jelentheti azt, hogy a bíró a jogszabályoknak ne lenne alávetve. Bár az indítvány azt sérelmezte, hogy a tárgyalás berekesztésére vonatkozó szigorú időbeni szabályok megakadályozzák az ügy komplex megítélését, az AB bíró feladata épp az, hogy a megállapított tényállás alapján kialakítsa „az előtte fekvő ügygel kapcsolatos saját belső meggyőződését, amely lehetővé teszi számára, hogy ezt követően a vonatkozó jogszabályok [...] alapján meghozza döntését”. Az érvénytelenség tekintetében tehát ennek megfelelően a törvényi rendelkezések értelmében kell dönteni (Indokolás [208]–[210]).

### 3.5. ELVI TÉTEL 5.

**Az EU joga nem minősül nemzetközi jognak, így az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e az Európai Unió jogát, a jogszabály formai vagy tartalmi értelemben az Európai Unió jogával összhangban került-e elfogadásra [Alaptörvény E) cikk].**

Végül a határozat az indokolás hiányára tekintettel visszautasította az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének, az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének és M) cikk (2) bekezdésének sérelmére vonatkozó indítványt. Ugyancsak visszautasította a határozat a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet megállapítására vonatkozó indítványt, mivel ilyen indítvány előterjesztésére az indítványozónak nincs törvényi lehetősége. Visszautasította végül az AB azt az indítványt is, amely szerint a devizahitel törvény közjogi érvénytelenségben szenved azon oknál fogva, hogy annak elfogadását megelőzően nem került sor az EKB-val való konzultációra. Az AB megerősítette azt az állandó gyakorlatát, amely szerint az EU joga nem minősül nemzetközi jognak, amiből jelen határozatban azt a következtetést vonta le, hogy az Alkotmánybíróságnak „nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e az Európai Unió jogát”, a „jogszabály formai vagy tartalmi értelemben az Európai Unió jogával összhangban került-e elfogadásra” (Indokolás [54]).

<sup>8</sup> ABH 1999, 150.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. A FOGYASZTÓK VÉDELME PÉNZÜGYI VÁLSÁGHELYZETBEN

Vitathatatlan, hogy a gazdasági válság rendkívüli mértékben megnehezítette a deviza alapú kölcsönszerződések adósainak a pozícióját, hiszen az árfolyamromlás a törlesztőrészek forintban kifejezett mértékének jelentős megnövekedését eredményezte. A határozat azonban kiindulópontját tekintve is téves: ez az adósok számára kedvezőtlen változás ugyanis nem az indítvány tárgyát képező egyoldalú szerződésmódosítási jog, hanem az árfolyamváltozás következménye. Ahogy arra a 6/2013. PJE 1. pontja rámutat: „A felek a hitelezőnek és az adósnak a kölcsönszerződésből fakadó pénztartozását egyaránt devizában határozták meg (kirovó pénznem), és azt mindkét fél forintban volt köteles teljesíteni (lerovó pénznem). E szerződéstípusnál az adós az adott időszakban irányadó forintkölcsönnél kedvezőbb kamatmérték mellett devizában adósodott el, amiből következően ő viseli az árfolyamváltozás hatásait: a forint gyengülése az adós fizetési terhének növekedését, erősödése pedig a csökkenését eredményezi.” Téves továbbá a kiindulópont azon gondolata is, amely szerint „[a] nemzetközi kereskedelmi gyakorlatban ismert [...] ún. »elnehezedési klauzula« (Hardship clause) arra kötelezi a feleket, hogy tárgyalják újra a szerződést, ha az említett klauzulában meghatározott körülmények (pl. a jelentős árfolyamváltozás) bekövetkeznek”.<sup>9</sup>

A határozat illeszkedik azon határozatok sorába, amelyekben az AB nem egyértelműen államcélként értelmezi a fogyasztóvédelem Alaptörvényben rögzített szabályát.<sup>10</sup> A határozat sommás megállapítása, amely szerint a bíróságoknak a devizahitel törvény hiányában is az abban foglaltakkal azonosan kellett volna eljárniuk az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésére és az M) cikk (2) bekezdésére tekintettel, tartalmában nem világos. Nem érthető ugyanis, hogy ez a megállapítás a Ptk.-nak a határozat által később vizsgált rendelkezéseiből fakad, vagy az AB állítása az, hogy a követelményrendszert az Alaptörvényből fakadóan kellett volna közvetlenül érvényesíteniük a bíróságoknak.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Lásd részletesen Christian VON BAR – Eric CLIVE (eds.): *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference (DCFR) Full Edition* (München: Sellier 2009) 710–715.

<sup>10</sup> Lásd mindenekelőtt Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleményét: 8/2014. (III. 20.) AB határozat, ABH 2014, 300, 312–313.; majd jelen határozatot követően: 2/2015. (II. 2.) AB határozat, ABH 2015, 132, 138–139. A vonatkozó határozatok rövid összefoglalását lásd TÉGLÁSI András: „A devizahitelezés problémája és kezelésének alkotmányos kérdései az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében” in LENTER Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve* (Budapest: Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó 2015) 315–334.; DRINÓCZI Tímea: „Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről. A szerződési szabadság régi-új korlátai” *Jogesetek Magyarázata* 2014/2. 3–12. Lásd továbbá: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Rendhagyó alkotmányossági mércék az Alkotmánybíróság devizahiteles határozataiban” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 373–409.

<sup>11</sup> A két értelmezés, a közvetett és a közvetlen horizontális hatály közötti különbségről lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban* (Budapest: Dialog Campus 2011).

A megállapítás azért aggályos, mert mindkét értelmezés szerint egységesen és implicite visszamenőlegesen Alaptörvénybe ütközőnek minősíti az AB a korábban hozott azon ítéleteket, amelyek nem a devizahitel törvényben rögzített hét elv szerint vizsgálták a perbeli kikötések tisztességtelenségét, még ha figyelembe véve az egész indokolást, megállapítható, hogy ezt a joghatást az AB ilyen formában kétségtelenül nem célozta.

A határozatban emellett a tulajdonosi autonómia és ezzel összefüggésben az emberi méltósághoz való jog is kiterjesztett értelmezés kapott, hiszen a határozat végső érvként az emberi méltóság sérthetlenségére hivatkozott, amelyet – ahogy azt a különvéleményekből is kiolvasható – ilyen értelemben még nem használt az AB. Az emberi méltósághoz való jog, az Alaptörvény szerinti dogmatika alapján is azt jelenti, hogy az emberi személyiség lényege, az emberi minőség nem vonható el a jogi szabályozással.<sup>12</sup>

Az arányossági mérce tekintetében is új utakat nyitott meg a határozat, amikor azt mondja ki, hogy az AB a jogerő áttörése alkotmányosságának megítélésékor úgy látta, hogy a törvényhozó az Alaptörvénynek megfelelő megoldásával lényegesen kisebb érdeksérelmet okozott a tisztességtelen kikötést alkalmazó pénzügyi intézményeknek, mint amit a pervesztes adósoknak okozott volna azzal, ha a törvényi megoldás nem vonatkozott volna minden azonos helyzetben lévő adósra.

Szokatlan magyarázatként jelenik meg továbbá a határozatban a jogbiztonság értelmezésekor a jogbiztonságba vetett bizalom szerepe. Bár az AB hivatkozik itt arra, hogy a megoldás kivételes és egyszeri, ám érdemes kiemelni, hogy az AB által alkalmazott mérce is kivételes és újszerű. A határozat azért fogadja el, hogy az eredeti helyzet a jogszabály erejénél fogva visszaálljon akkor is, ha egyébként már jogerős bírósági döntések születtek a helyzet rendezése tárgyában, mert „az anyagi igazságosság” érvényesítése érdekében a jogbiztonság fogalmába beleértetik, hogy a tisztességtelen jogviszonyok orvoslást nyerjenek utólag is. Ez a gondolat bizonyosan ellentétes az AB által a Zétényi–Takács ügyben megfogalmazott jogállam-értelmezés alapjaival.<sup>13</sup>

#### 4.2. A JOGBIZTONSÁG KRITÉRIUMAI

A felkészülési idővel kapcsolatban az AB indokolása azon alapul, hogy a PK vélemény elfogadásától, azaz 2012 decemberétől ismertek voltak azok az elvek, amelyek mentén a bíróságok a kikötések tisztességtelenségét vizsgálni fogják. Ez az állítás kétségtelenül helytálló. A felkészülési idő problémáját azonban az indítványok szerint elsősorban nem is a hét elv megjelenésével kapcsolatban állítják, hanem arra hivatkoznak, hogy a törvény hatályba lépését követően csupán rend-

<sup>12</sup> KUKORELLI István – DELI Gergely: „Az emberi méltóság alapjoga Magyarországon” *Jogtudományi Közlemény* 2015/7–8. 337–347.

<sup>13</sup> 11/1992. (III. 5. ) AB határozat, ABH 1992. 77. Elemzését lásd kötetünkben.

kivül rövid idő állt a pénzügyi intézmények rendelkezésére, hogy a megváltozott perbeli pozícióra tekintettel tíz év több tucat szerződését áttekintsék, meghatározzák, hogy mely kikötések tartoznak a devizahitel törvény hatálya alá, és döntsenek – a jogkövetkezmények ismerete hiányában – a keresetlevél benyújtásáról. E tekintetben a PK vélemény és a PJE határozat értelemszerűen nem releváns. Ezen érvre azonban a határozat csupán azt a rendkívül sommás megállapítást tartalmazza, hogy „[e]zeknek az elemeknek a beazonosítása még egy hozzávetőlegesen 10 éves szerződéses időtartamot tekintve sem okozhat olyan problémát, amely a keresetindítási határidő megtartását ellehetetleníti” (Indokolás [65]).

Újszerű, a felkészülési idővel kapcsolatos korábbi gyakorlat megváltozásának irányába mutató érv, amely szerint a felkészülési idő kezdő időpontja szempontjából nem a jogszabály közzétételének időpontja, hanem annál korábbi időpont bírna relevanciával. Az AB számos határozatában hangsúlyozta a kellő felkészülési idő alapvető jelentőségét, azt azonban a jogállami garanciákból (a jogszabály érvényességének feltétele a hivatalos lapban történő közzététel) következően minden esetben a jogszabály közzétételétől és nem annál korábbi időponttól számította.<sup>14</sup> A határozatban rögzített újszerű értelmezés tehát a felkészülési időre vonatkozó alkotmányos védelem lényegével ellentétes.

A határozat rendkívül sommás megállapítást tartalmaz a visszaható hatály kérdése kapcsán. A határozat szerint a Ptk. 4–5. §-a és 200. § (2) bekezdése az M) cikk (2) bekezdésére tekintettel mindig is a devizahitel törvény 4. § (1) bekezdésével azonos követelményt támasztott. A többségi indokolás e tekintetben azzal a kérdéssel nem foglalkozik, hogy a rendes bíróság állandó gyakorlatában ténylegesen (élő jog) hogyan érvényesültek a hivatkozott generálklauzulák, azok a konkrét peres eljárások eredményét hogyan formálták. Az AB tehát azt állítja, hogy a devizahitel törvény 4. §-ában rögzített követelmények nem hoztak változást a Ptk.-hoz képest, mivel a Ptk. szabályait mindig is így kellett értelmezni. Míg a többségi vélemény egyetlen ítéletre sem hivatkozik, az egyik különvéleményben<sup>15</sup> számos olyan bírósági döntésről olvashatunk, amely ennek az AB értelmezésnek az ellenkezőjét képviseli.

Már a 67/1991. (XI. 8.) AB határozat óta ismerjük azt az alkotmányjogi dilemmát a hazai alkotmánybíráskodást érintően, miszerint érvek szólnak amellett és azzal szemben is, hogy az AB döntéshozatalát a rendes bírósági gyakorlatban megjelenő élő jogra alapozza. A határozat e vitában elfogadja az egykor különvéleményben szereplő álláspontot, mivel a generálklauzula tartalmát funkciójából adódóan a bírói gyakorlat tölti meg tartalommal.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Lásd pl. 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 156–157. Az újabb gyakorlatról és a kellő felkészülési idő alkotmánybíráskodási értelmezéséről – amely szintén azt igazolja, hogy köztudomású tényekre való hivatkozás ezzel összefüggésben még sosem jelent meg sem a hazai, sem a külföldi, illetve a nemzetközi gyakorlatban – lásd PAPP Imre: „A jogbiztonság formai eleme: A kellő felkészülési idő követelménye” *Kodifikáció* 2013/1. 5–60.

<sup>15</sup> Kiss László alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>16</sup> LÁBADY Tamás: *A magánjog általános tana* (Budapest: Szent István Társulat 2014) 113.

A határozat rámutat arra is, hogy bár a Ptk. normaszövege 2004 és 2006 között a fogyasztói szerződések tisztességtelenségéhez nem a semmisség, hanem a megtámadhatóság jogkövetkezményét fűzte, ez az EUB-nak az Océano Grupo ügyben hozott ítéletére tekintettel valójában semmisséggel szankcionálta a tisztességtelen kikötéseket. A határozat ezen okfejtése azon alapul, hogy az EUB rámutatott, hogy a bíróságoknak a nemzeti jogszabályokat irányelvkonform módon kell értelmezniük; az irányelvkonform értelmezés pedig azt teszi szükségessé, hogy a megtámadási jogot semmisségként értelmezzük.

#### **4.3. A TISZTESSÉGES ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG TARTALMA**

A keresetindítási határidő rövidségével kapcsolatban az AB három érvet alkalmaz: (a) más eljárásban is léteznek hasonlóan rövid határidők, (b) a pénzügyi intézmények már a kihirdetés előtt ismerték a keresetindítási határidőt, mivel az elfogadott törvény elérhető volt az Országgyűlés honlapján, és (c) a perek megindulása és érdemi határozattal való lezárulása igazolja, hogy a határidő megfelelő volt.

Az egyik párhuzamos indokolás<sup>17</sup> helytállóan mutat rá arra, hogy nem megengedhető, hogy a többségi határozat peres eljárások esetén nemperes eljárási határidőkre hivatkozik, hiszen az eljárások alapvetően eltérő célja és eltérő természeté az összehasonlíthatóságot kizárja. A felkészülési idő kapcsán is utaltunk arra, hogy a jogállamiság alapvető kritériuma az, hogy a ki nem hirdetett jogszabályhoz semmilyen joghatás nem fűződhet. Logikailag hibás az az érv, amely szerint a megindított keresetek bizonyítják, hogy a keresetindításra megfelelő határidő áll rendelkezésre. Az AB nem vizsgálta sem azt, hogy a felperesek részéről milyen rendkívüli – a kisebb pénzügyi intézmények számára teljesíthetetlen – erőfeszítést igényelt a perindítás, sem pedig azt, hogy a rendelkezésre álló idő rövidsége mennyiben járult hozzá a felperesek peresztéséhez. E körben az Alkotmánybíróságnak világos szempontokat kellett volna meghatároznia, amelyek alapján objektív szempontok mentén dönthető el a határidő alkotmányossága. Az AB nem indokolja kellőképpen azt sem, hogy a keresetindítási határidő miért nem tartozik a tisztességes eljáráshoz való jog védelmi körébe.

#### **4.4. ELJÁRÁSI AKADÁLYOK – AZ ALAPJOGOK GYAKORLÁSÁNAK JELENTŐS ELNEHEZEDÉSE**

A rövid eljárási határidők alkotmányosságát azzal indokolta az AB, hogy a perben szakértői bizonyítás igénye lényegében nem merülhetett fel. A szakértő igénybevételére vonatkozó állítás azonban – azon túl, hogy annak alátámasztása hiány-

<sup>17</sup> Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

zik – téves. Annak meghatározása, hogy a szerződésben meghatározott körülmény megfelel-e a ténylegesség és az objektivitás elvének, álláspontunk szerint szakkérdésnek minősülhet.

A fegyverek egyenlőségével kapcsolatban a többségi határozat csupán azt rögzíti, hogy az indítvány téves, mert az alperes ellenkérelmének benyújtására rövidebb határidő áll rendelkezésre, mint a kereset benyújtására. Helytállóan mutat rá az indoklás hiányosságára e körben egy különvélemény: a többségi határozat elmulaszt reagálni arra, hogy a fegyverek egyenlőségét miért nem sérti az, hogy a tárgyaláson előterjesztett ellenkérelemre a felperesnek a tárgyaláson azonnal reagálnia kell, míg az alperesnek legalább három napot biztosít a devizahitel törvény, hogy a keresetre válaszoljon.<sup>18</sup>

Ugyancsak nem meggyőző a határozat érvelése a kézbesítési vélelem tekintetében sem. Az AB azzal érvel, hogy a vizsgált szabályozás eredményeképpen „kevésbé valószínű a szabálytalan kézbesítés lehetősége”, ezt az állítást azonban a devizahitel törvénynek az eljárás gyorsítását szolgáló speciális szabályaival támasztja alá. E rendelkezések azonban semmilyen logikai viszonyban nincsenek a kézbesítés kérdésével.

A határozat semmilyen magyarázatát nem adja annak, hogy az illeték esetleg eltúlzott mértéke miért nincs összefüggésben a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal. A többségi határozat indokolásának hiánya különösen arra tekintettel látható világosan, hogy az illeték mértéke a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben komoly alkotmányjogi relevanciával bír, ha meghatározott illeték célja a jogérvényesítéstől való elrettentés.<sup>19</sup>

A határozat indoklásának 201. pontja azt vizsgálja továbbá, hogy – bár ha a devizahitel törvény egyes rendelkezései külön-külön meg is felelnek az Alaptörvény követelményeinek – összességében nem eredményezi-e az eljárás tisztességtelenségét. Ennek kapcsán a határozat azt rögzíti, hogy az eljárásrend „a jogkorlátozások halmazata folytán az eljárás egészének tisztességességével összhangban alkotmányos kételyeket ébreszt”. Ezt követően a határozat összefoglalja a devizahitel törvény eljárási szabályait, megismétli, hogy „a speciális eljárási szabályok által kialakított eljárásrend egésze vizsgálandó” annak ellenére, hogy „[a] tisztességes eljáráshoz való jog sérelme a Tv.-nyel intézményesített eljárás egyes elemei vonatkozásában külön-külön nem állapítható meg”. Ezek után azonban minden további vizsgálat nélkül vonja le azt a konklúziót az AB, hogy „az eljárásrend egészével kapcsolatos alkotmányos aggályok jelen ügyben nem érik el az alaptörvény-ellenesség szintjét” (Indoklás [202]).

A határozat „üzen” ugyanakkor a jogalkotónak, hogy „ilyen kivételes eszközökkel csak kivételes esetben, a lehető legszűkebb terjedelemben élhet” (Indoklás [203]). E körben az AB érvelése nem világos: a jogkorlátozások halmazátára való

<sup>18</sup> Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>19</sup> Hangsúlyozza ezt Kiss László alkotmánybíró különvéleménye is.



utalásból úgy tűnik, hogy az AB megállapította, hogy a devizahitel törvény egészét tekintve korlátozza a tisztességes eljáráshoz való jogot, de az alapjogkorlátozást az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az AB alkotmányosnak tartja. Az elvégzett mérlegelésre vonatkozóan azonban a többségi határozat semmilyen információt nem tartalmaz.

#### **4.5. AZ UNIÓS JOG ÉS A BELSŐ JOG KAPCSOLATA**

A határozat rámutat arra is, hogy bár a Ptk. normaszövege 2004 és 2006 között a fogyasztói szerződések tisztességtelenségéhez nem a semmisség, hanem a megtámadhatóság jogkövetkezményét fűzte, ez az EUB-nak az Océano Grupo ügyben hozott ítéletére tekintettel valójában semmisséggel szankcionálta a tisztességtelen kikötéseket. A határozat ezen okfejtése azon alapul, hogy az EUB rámutatott, hogy a bíróságoknak a nemzeti jogszabályokat irányelvkonform módon kell értelmezniük; az irányelvkonform értelmezés pedig azt teszi szükségessé, hogy a megtámadási jogot semmisségként értelmezzük.

A határozat indokolása ezen a ponton álláspontunk szerint téves. Az Océano Grupo ügyben az EUB azt vizsgálta, hogy az eljáró nemzeti bíróság jogosult-e hivatalból vizsgálni a szerződés illetékességi kikötésének a tisztességtelenségét. Ennek kapcsán mondta ki az EUB a korábbi ítéleteire hivatkozva, hogy amennyire csak lehetséges, a nemzeti jogot irányelvkonform módon kell értelmezni. Az irányelvkonform értelmezés azonban a nemzeti szabály félretételét, megváltoztatását nem eredményezheti. A jelen esetben ugyanakkor a Ptk. világosan rögzítette, hogy a tisztességtelenséghez a megtámadás joga, nem pedig a semmisség jogkövetkezménye fűződik. A határozat ezért semmilyen helytálló magyarázatot nem ad arra, hogy a 2004 és 2006 közötti időszakra miért nem minősül visszaható hatályúnak a devizahitel törvény szabálya.

#### **5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE**

A devizahitel törvénnyel szemben később a Fővárosi Ítéltábla is az Alkotmánybírósághoz fordult, indítványozva, az AB állapítsa meg, hogy a Törvény 4. § (2)–(3) bekezdései, 6–15. §-ai az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, a C) cikk (1) bekezdésébe, a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe, valamint a 25. cikk (1) bekezdésébe és a 26. cikk (1) bekezdésébe ütköznek. Így született a 2/2015. (II. 2.) AB határozat. Ezenkívül még több esetben került sor alkotmányjogi panasz elbírálására az ügyben, ám ezek a döntések már nem határoztak meg új érdemi állításokat.

A határozat rendelkező részében az AB a bírói kezdeményezéseket elutasította, a devizahitel törvény 6. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket pedig visszautasította.

A határozat indokolása szerint a magyar állam alperesi pozíciójával nem sérül a hatalommegosztás elve, mivel az állam perbeli jogképességgel bíró jogi személy, amelynek a perbeli legitimitációja kivételesen olyankor is fennáll, amikor – például az ügyészhez hasonlóan – nem az érintett vagyoni viszonyok alanyaként jár el a perben. Fellépését a jelen esetben a közjó tette szükségessé, az állam perbeli pozíciója összhangban áll az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével. Az AB e körben arra is rámutatott, hogy az állam nem mint törvényhozó vesz részt a perben, a szabályozás az államot nem hozza előnyösebb helyzetbe. Az AB szerint értelmezéssel egyértelműen megállapítható, hogy kire terjed ki a jogerős ítélet hatálya. A határozat szerint a devizahitel törvény a lezárt jogviszonyok megváltoztathatatlanságának a követelményét sem sérti. Ennek oka, hogy a már elbírált jogviszonyok újraértékelését az Alaptörvény I–II. és M) cikkei teszik szükségessé. Az alapjog-korlátozást az AB az elérni kívánt célhoz szükségesnek és azzal arányosnak tartotta.

A magyar jogi szakirodalomban Téglási András írása adott áttekintést arról, hogy a válsághelyzet mint jogi indok hogyan jelenik meg egyes európai uniós tagállamok, az EUB és az Emberi Jogok Európai Bírósága bírósági gyakorlatában a szociális jogok terén.<sup>20</sup> Chronowski Nóra és Vincze Attila tanulmánya<sup>21</sup> pedig azt mutatta be, hogy a magyar alkotmánybíráskodásban 1990 óta mikor és hogyan jelent meg a „válsághelyzet” mint hivatkozási pont. A válságra való hivatkozás mint lényegi elem jelenik meg az elemzett devizahitel határozatban és a 2/2015. (II. 2.) AB határozatban is.<sup>22</sup> Az AB határozatokban csupán annak lakonikus indokolása jelenik meg, hogy a gazdasági válság komoly következményekkel járt Magyarországon, majd az AB – hivatkozva korábbi határozataira – azoktól eltérő értelmezést alakít ki. Ennek alapján nem állapítható meg, hogy az AB határozataiban foglaltak csupán a gazdasági válság során mérvadóak, vagy az AB a korábbi álláspontját a gazdasági válságtól függetlenül is felül kívánta-e írni.

## 6. IRODALOM

DRINÓCZI Tímea: „Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről: A szerződési szabadság régi-új korlátai” *Jogesetek Magyarázata* 2014/2. 3–12.

FAZEKAS Judit: „A Kásler-ügytől a Dunai-ügyig, avagy az Európai Bíróság devizahiteleléssel kapcsolatos döntéseinek hatása a devizahiteles perekre” in LAMM Vanda – SAJÓ András (szerk.): *Studia in honorem Lajos Vékás* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 96–106.

<sup>20</sup> TÉGLÁSI András: „A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására” *Justum Aequum Salutare* 2016/2. 141–170.

<sup>21</sup> CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Alkotmánybíráskodás (gazdasági) válságban” *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/2. 104–112.

<sup>22</sup> 2/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [64].

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – GÁRDOS Péter: „Az Alkotmánybíróság első határozata a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseiben alkalmazott egyoldalú szerződésmódosítási jogra vonatkozó törvényi szabályozásról” *Jogesetek Magyarázata* 2015/2. 3–15.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Rendhagyó alkotmányossági mércék az Alkotmánybíróság devizahiteles határozataiban” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 373–409.

TÉGLÁSI András: „A devizahitelezés problematikája és kezelésének alkotmányos keretei az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében” in LENTNER Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó 2015) 315–334.



VARJU MÁRTON\*

## **3194/2014. (VII. 15.) AB HATÁROZAT – TRAFIKTÖRVÉNY**

**A dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység engedély alapján történő folytatása önmagában nem jelenti azt, hogy az megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és a dohánytermékek kiskereskedelmének állami monopolizálása nem jelenti a vállalkozáshoz való alapjog megsértését, ha a szabályozás nem zárja ki, hogy a korábbi jogosult teljesítve az új feltételeket tovább folytathassa tevékenységét.**

A trafiktörvény határozat, amelynek gyökereit az AB eredeti, strukturálatlannak tekinthető tulajdonvédelmi gyakorlatában kell keresnünk, rögzítette azt az alkotmánybíróági gyakorlatot, amely szerint annak vizsgálatánál, hogy az állam piacszabályozási beavatkozásának milyen alapjogi korlátjai lehetnek, csaknem kizárólag az állam szabályozási indokai vagy érdekei bírnak jelentőséggel, a jogalanyok helyzete, illetve annak megváltozása, a klasszikus alapjogvédelmi szempontok háttérbe szorulnak. A határozat az alkotmányos tulajdonvédelem, illetve a vállalkozás szabadsága védelmi körét jelentősen szűkítette az állam piacszabályozási beavatkozásával szemben olyan esetekben is, amikor a szabályozás – a piaci szereplők viszonylag jelentős számát érintve – lényegesen átrendezte a piaci viszonyokat és azzal párhuzamosan az érintett jogalanyok piaci lehetőségeit, életkörülményeit is. Ezzel az állam kivételes helyét és szerepét is nyilvánvalóvá tette a magyar piacgazdaságban, méghozzá az annak működésében alapvető szerepet játszó, alkotmányosan is védett egyéni szabadságok és jogosultságok újradefiniálásával.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A határozat a magyar dohánytermék-piac 2010-et követő restrukturálásának egyik fő pillérét vizsgálta. A 2013. július 1-jén hatályba lépett új rendelkezések a dohánytermékek kiskereskedelmét az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolták, valamint emellett lehetővé tették, hogy az állam koncessziós szerződések keretében piaci szereplőknek átengedje a számára törvény erejénél fogva fenn-

\* Kutatóprofesszor, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

tartott dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység gyakorlását. Az előbbiről a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 12. § (1) bekezdés l) pontja, az utóbbiakról a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXIV. törvény (trafiktörvény) 2. §-a rendelkezett. A szabályozás révén az állam gyakorlatilag magához vonta a piaci szereplők által korábban a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény alapján kiadott kiskereskedelmi engedélyek alapján végezhető gazdasági tevékenységet, majd pályázaton elnyerhető koncessziós szerződések segítségével a tevékenység végzésének jogosultságát újból szétosztotta. Az újrászervezett piacon a dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítését kizárólag a koncessziós szerződésben biztosított jogosultság alapján és a külön beszerzett dohánytermék-kiskereskedelmi engedély birtokában lehet végezni.

### 1.1. MAGYAR ALKOTMÁNYOS ELŐZMÉNYEK

A rendszerváltás utáni alkotmányosság – különösen a gazdasági alkotmányosság – lényeges elemét képezte a (magán)tulajdonhoz való jog, valamint a vállalkozás és a gazdasági verseny szabadságának kiemelt helyen történő elismerése a régi Alkotmányban.<sup>1</sup> Egyértelmű kontrasztot állítva a szocialista termelés és gazdálkodás rendszerével az Alkotmány kifejezetten deklarálta, hogy a magyar gazdaság működési formája a piacgazdaság.<sup>2</sup> Az átmenetre mint lényeges gazdasági, társadalmi és politikai körülményre tekintettel arról is külön rendelkezett, hogy a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.<sup>3</sup> Ez utóbbi rendelkezéssel az állami (a „társadalmi”) tulajdon elveszítette korábban élvezett elsődleges státusát a magántulajdonnal szemben. Mindazonáltal az Alkotmány elismerte az állam különleges helyzetét és szerepét a nemzetgazdaságban. Az állam lehetett tulajdonos, illetve az állam a nemzetgazdaság bizonyos területein kizárólagos jelenléttel és jogosultságokkal bírhatott. A 10. § (2) bekezdés értelmében törvényben lehetett meghatározni, hogy mely dolgok tartoznak az állam kizárólagos tulajdonába, illetve hogy mely gazdasági tevékenységek végzését tarthatja fenn magának az állam, kizárva abból a nemzetgazdaság más szereplőit vagy korlátozva azok szabadságát. Az átmeneti években kialakított gazdaságszabályozási joganyagot figyelembe<sup>4</sup> véve az államot az az előjogosultság is megillette, hogy eldöntse mely gazdasági szereplőnek vagy szereplőknek engedi át – például koncessziós formában – az adott gazdasági tevékenység végzésének jogát.

Az alkotmányos tulajdonvédelem a rendszerváltás utáni egyik leglényegesebb

<sup>1</sup> 13. § (1) bekezdés és 9. § (2) bekezdés.

<sup>2</sup> 9. § (1) bekezdés.

<sup>3</sup> 9. § (1) bekezdés. Ezzel kapcsolatban lásd pl. az 1950. évi 24. tvr.-t a társadalmi tulajdon büntetőjogi védelméről.

<sup>4</sup> Lásd az 1991. évi XVI. törvényt a koncesszióról.

követelményének volt tekinthető az Alkotmány 13. § (2) bekezdése, amely rögzítette, hogy a tulajdon kisajátítására csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, valamint azzal a feltétellel kerülhet sor, hogy a tulajdonost teljes, feltétlen és azonnali kártalanításban részesítik. Az első két évtized alkotmánybírószági gyakorlata részben utóbbi rendelkezés értelmezésével jutott lényeges eredményekre, részben pedig lefektetett pár tulajdonvédelmi alapvetést.<sup>5</sup> Az AB elvi szinten a tulajdonjog fogalmát szélesen értelmezte megkülönböztetve azt a polgári jogi tulajdontól.<sup>6</sup> Értelmezésében a tulajdonjog „az egyéni cselekvési autonómia” anyagi alapját adta,<sup>7</sup> amelyet attól függetlenül alkotmányos védelemben kell részesíteni, hogy a tulajdon konkrét társadalmi szerepe ki van téve a változásoknak.<sup>8</sup> Ezekből következett, hogy az AB olyan vagyoni értékű jogokat, illetve közjogi alapú jogosítványokat is alkotmányos tulajdonvédelemben részesített, amelyek a polgári jogban nem minősültek tulajdonnak.<sup>9</sup> Elvileg a védelem a tulajdon értékére terjed ki elsősorban, értékgaranciát nyújt; az állagvédelem kevésbé a része, ami pedig lehetővé teszi a tulajdon közérdekből történő viszonylag szabad szabályozhatóságát.<sup>10</sup> Fontos eleme azonban az alkotmányos tulajdonfogalomnak, hogy főszabály szerint a tulajdon csak a megszerzett tulajdont jelentheti, a tulajdonvédelem a tulajdoni várományokat csak kivételes esetben illetheti meg.<sup>11</sup>

A 64/1993. AB határozat kimondja, hogy az alkotmányos tulajdonvédelemnek nincs általános érvényű standardja („terjedelme”), és az adott eset körülményei alapján kell megítélni a szóban forgó közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetőségét.<sup>12</sup> A határozat indokolása értelmében az állami beavatkozás alkotmányosságát elsősorban annak – a beavatkozás által védett közérdek és a megvalósított korlátozás – arányossága alapján lehet megítélni. Az arányossági vizsgálat lefolytatása és végeredménye a tulajdonjog védelme körébe nagyban függ a tulajdon elfogadott társadalmi és gazdasági szerepétől, szabályozási beavatkozás esetében pedig kiemelten a szabályozás konkrét gazdaságpolitikai kontextusától.<sup>13</sup> Megkö-

<sup>5</sup> Lásd a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373. Ebben megjelent az a gondolat, hogy a hangsúly nem a tulajdonelvonás és a tulajdonjog korlátozásának alkotmányjogi megkülönböztetésén van, hanem azon, hogy milyen esetekben és meddig kell túrni a tulajdonosnak az állami beavatkozást, és milyen esetben kell kártalanításban részesíteni a beavatkozás fejében.

<sup>6</sup> ABH 1993, 373, 380.

<sup>7</sup> ABH 1993, 373, 380. Lásd ezzel kapcsolatban MENYHÁRD Attila: „A tulajdon alkotmányos védelme” *Polgári Jogi Kodifikáció 2004/5–6. 24–32., 24.* A szerző a tulajdont egyértelműen összekapcsolja a „szabadsággal”.

<sup>8</sup> ABH 1993, 373, 380. Lásd SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 627.

<sup>9</sup> 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.; ABH 1993, 373, 380.

<sup>10</sup> ABH 1993, 373, 380. Lásd SÓLYOM (8. lj.) 627.

<sup>11</sup> ABH 1993, 373, 380.

<sup>12</sup> Ez a megközelítés a 2011 utáni gyakorlatban is megmaradt, ahogy azt alább bemutatjuk.

<sup>13</sup> ABH 1993, 373, 381. Lásd ide kapcsolódóan KÖRTVÉLYESI Zsolt: „A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással” in SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás* (Budapest: MTA Jogi Tudományi Intézet 2008) 212.



zelítését az AB arra az ideológiától<sup>14</sup> nem mentes megállapításra alapozta, hogy a tulajdonnak „szociális kötöttségei” vannak, amelyek pedig „lehetővé teszik az érintett személy a tulajdonban jelentkező személyi autonómiájának messzemenő korlátozását”.<sup>15</sup> A 64/1993. AB határozat azt is felvetette, hogy a tulajdon gazdasági és társadalmi kontextusából eredő, törvényben érvényesített közérdekű korlátozása esetében az alkotmányossági kontrolnak visszafogottnak kell lennie, a közérdekre való hivatkozás indokoltságára, esetleg más alapjog megsértésére terjedhet csak ki, a szabályozói beavatkozás „feltétlen szükségességére” nem.<sup>16</sup>

Az állami beavatkozások feletti alkotmányos kontrol általános kereteit, illetve konkrét lehetőségeit ily módon meghatározó indokolásával az AB nyilvánvaló (és vélhetően szükségszerű)<sup>17</sup> kényszerpályára szorította magát.<sup>18</sup> Az alkotmányos védelem szintjét és annak megvalósulását nem tehetette teljes mértékben esetlegessé, tehát gondoskodnia kellett valahogy arról, hogy a tulajdonvédelem keretében érvényesíthetők legyenek bizonyos minimális objektív követelmények. Erről a dilemmáról a 64/1993. AB határozat meglehetősen nyíltan beszélt, amikor felvetette, hogy az arányosság körében értékelhető technikai (szabályozási) jellegű alkotmányos hiányosságok vizsgálatával az AB ellensúlyozhatja az alkotmányos tulajdonvédelemnek és ezzel a „jogbiztonságnak” a határozat általános indokolásából származó „kényszerű” veszteségeit. Az AB úgy érvelt, hogy vannak olyan (szabályozás-)technikai hibák, amelyek felett nem hunyhat szemet. Ilyen például amikor a korlátozás időtartama nem határozható meg előre; súlyos tulajdonkorlátozások esetében a kártalanítás elmaradása minősülhet ilyen hibának.<sup>19</sup> A határozat eleve viszonylag széles körben látta szükségesnek a kártalanítás megfizetését mint alkotmányossági követelményt, mivel annak révén garantálható lehet a közérdekből vagy közösségi érdekekből megvalósított tulajdonkorlátozás arányossága.<sup>20</sup> A tulajdonjog alkotmányos védelme tehát kitartott saját jogvédelmi funkciója mellett, annak ellenére, hogy az állam szabályozói vagy más beavatkozásának vizsgálata során a jogalanyok helyzetének és jogainak védelme hátrébb szorult, különösen ahhoz képest, ahogy más, személyesebb jellegű<sup>21</sup> alapvető jogok esetében tapasztalható volt.

<sup>14</sup> Az Alkotmány preambulumból levezethető szociális piacgazdaság eszménye érhető itt tetten. MENYHÁRD (7. lj.) 27.

<sup>15</sup> ABH 1993, 373, 380. Lásd ezzel kapcsolatban SÓLYOM (8. lj.) 627.

<sup>16</sup> ABH 1993, 373, 381.

<sup>17</sup> Lásd ezzel kapcsolatban Menyhárd elemzését a tulajdon alkotmányos fogalmáról. MENYHÁRD (7. lj.) 25.

<sup>18</sup> A védelmi standard elvileg később szigorodott, lásd SALÁT Orsolya – SONNEVEND Pál: „13. § [A tulajdonhoz való jog]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 477. (Hivatkozás: 42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 520, 528.)

<sup>19</sup> ABH 1993, 373, 381.

<sup>20</sup> ABH 1993, 373, 380–381.

<sup>21</sup> Lásd SÓLYOM (8. lj.) 626.

Az Alaptörvény rendelkezései az Alkotmányhoz hasonlóan garantálják a tulajdonjog és a vállalkozás szabadságának védelmét,<sup>22</sup> valamint elismerik az államnak a nemzetgazdaságban elfoglalt különleges helyzetét. Az M) cikk 1) bekezdés értelmében a magyar gazdaság a vállalkozás szabadságán nyugszik, az államnak pedig kötelessége a gazdasági verseny feltételeinek biztosítása. A piacgazdaság mint alkotmányosan elismert gazdasági-társadalmi rendszer viszont nem jelenik meg a szövegben.<sup>23</sup> A 38. cikk (1) és (2) bekezdése ugyanakkor rögzíti az állam tulajdonosi szerepét, amelyet felelősen, a közérdek szolgálatában és a közös szükségletek kielégítése érdekében kell gyakorolnia. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek számító tulajdonának elidegenítésére külön korlátok és feltételek vonatkoznak, ahogy az egyéb állami tulajdon átruházására is.<sup>24</sup> Az állam bizonyos dolgoknak a kizárólagos tulajdonosa, valamint sarkalatos törvény külön meghatározása alapján bizonyos gazdasági tevékenységeket kizárólag az állam láthat el. Ez utóbbi feladatáról az állam maga is gondoskodhat közvetlenül, de saját döntése alapján át is engedheti másnak vagy másoknak.<sup>25</sup>

A tulajdon alkotmányos védelmére vonatkozó 2011 utáni AB gyakorlat sarokpontjait a 26/2013. AB határozat gyűjtötte össze. Az AB megőrizte a korábbi alapvetést, miszerint az alkotmányos tulajdonvédelem „köre és módja” független a polgári jogi tulajdonvédelemtől, tartalmát a „mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal” együtt értelmezve lehet meghatározni. Idézve a 64/1993. AB határozatot az AB rögzítette, hogy a tulajdonhoz való jognak nincs univerzális „terjedelme”, a „tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától” függ, ezért „az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonba más és más”. Tovább hivatkozva a 64/1993. AB határozatra a 26/2013. AB határozat megerősítette, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem körében az állami beavatkozás jogszerűségét alapvetően annak a követett cél és az alkalmazott eszköz, az érvényesített közérdek és a megvalósított tulajdonkorlátozás viszonyában megvizsgált arányossága határozza meg. A korlátozásról általános standardok alapján nem lehetséges dönteni, illetve a korlátozás szükségessége vagy elkerülhetetlensége sem része az alkotmányossági vizsgálatnak. Ennek oka, hogy a tulajdon szerepe mindig az adott társadalmi és gazdasági viszonyoktól függ, az állam szabályozói beavatkozásai pedig ki vannak téve az éppen aktuális gazdaságpolitika prioritásainak. A 2011 utáni gyakorlat is fenntartotta a korábbi elvi tételt, hogy

<sup>22</sup> XIII. cikk (1) bekezdés és XII. cikk (1) bekezdés. A tulajdon kisajátítására vonatkozó alapvető követelményeket a XIII. cikk (2) bekezdése tartalmazza.

<sup>23</sup> Ez elvileg értékelhető ideológiai eltolódásként a (szociális) piacgazdaság eszménye felől. Az AB 2011 után is elismerte {3175/2013. (X. 9.) AB határozat, ABH 2013, 2213, Indokolás [19]–[21]}, hogy az Alaptörvény kifejezetten rögzíti a vállalkozás és a verseny szabadságát. Ezek pedig piacgazdasági működést tételeznek fel a magyar nemzetgazdaságban. Lásd ezzel kapcsolatban DRINÓCZI Tímea: „Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben” *Jogtudományi Közlöny* 2012/10. 378.

<sup>24</sup> Az utóbbi kapcsán lásd 38. cikk (3) és (4) bekezdések.

<sup>25</sup> Lásd ismét a koncessziós törvényt.

az tulajdonvédelem alapvetően a megszerzett tulajdont illeti meg, a tulajdoni várományokat csak kivételesen.<sup>26</sup>

Az Alkotmány és az Alaptörvény által egyaránt elismert vállalkozás szabadsága az AB korábbi és mostani értelmezése szerint is az üzleti tevékenység kifejtésének jogát foglalja magában.<sup>27</sup> Az alkotmánybíróági gyakorlat azonban azt is rögzítette, hogy a jogosultság egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett jogi és közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, konkrétan a vállalkozóvá válás feltételekhez köthető, korlátozott biztosítását jelenti.<sup>28</sup> Nem része azonban valamely személy alanyi joga egy adott vállalkozási tevékenység vagy egy vállalkozás adott jogi formában való gyakorlására. Elsősorban arra ad lehetőséget, hogy megkövetelhető legyen az államtól, hogy ne akadályozza meg, illetve ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.<sup>29</sup> Ezenkívül az államnak joga van a gazdasági, illetve egyes gazdasági tevékenységek szabályozására, illetve a fennálló szabályozási környezet megváltoztatására.<sup>30</sup> Az államnak a nemzetgazdaságban betöltött különleges szerepét rögzítő, korábban említett alkotmányos rendelkezések fényében a nemzetgazdaság működésében való részvétel egyéni szabadságát az állami szabályozás mellett az állam gazdasági szerepvállalása is korlátozhatja.

A 2011 utáni gyakorlat által is idézett 54/1993. AB határozat egyértelműen rögzítette, hogy a „közgazdasági feltételrendszer”, amelybe az érintett személy a szabad vállalkozás jogának gyakorlásával be akar lépni, alkotmányosan csak limitáltan felülvizsgálható, a vállalkozás szabadságának követelményei nem terjednek ki rá.<sup>31</sup> Leginkább az kérhető számon, hogy a „közgazdasági feltételrendszer” (a piacot) meghatározó állami szabályozás ne legyen diszkriminatív.<sup>32</sup> Amennyiben az állam az adott gazdasági tevékenység végzésére vonatkozó feltételek állításával korlátozza a vállalkozás szabadságát, az alkotmányos felülvizsgálat intenzitása a korlátozás jellegétől és céljától függ. A mindenki által teljesíthető, „szubjektív” szabályozási feltételek, amelyeket célszerűségi vagy hasonló objektív szempontok támasztanak alá, enyhébb alkotmányos kontrol alá eshetnek, mint a mindenki által nem teljesíthető, „objektív” korlátok.<sup>33</sup> A fentieket összegezve megállapítható, hogy

<sup>26</sup> 26/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 972, Indokolás [161].

<sup>27</sup> ABH 2013, 972, Indokolás [176]. Hivatkozva a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat (ABH 2012, 604.) indokolásának 153–154. pontjait.

<sup>28</sup> 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; ABH 2013, 972, Indokolás [176]. Az 54/1993. határozat indokolása szerint (341) a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása.

<sup>29</sup> ABH 1993, 340, 341–342.; ABH 2013, 972, Indokolás [176].

<sup>30</sup> 282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.

<sup>31</sup> ABH 1993, 340, 341.

<sup>32</sup> ABH 1993, 340, 341. Az Alkotmány alapján az is vizsgálható volt, hogy megfelel-e a piacgazdaság alkotmányos követelményének. Az Alaptörvény, különösen annak M) cikke, nem tartalmaz ilyen követelményt.

<sup>33</sup> 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.; 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2013, 1918, Indokolás [13].

– bár a tulajdonhoz való joghoz képest korlátozottabban – a vállalkozás szabadságának védelme körében is érvényesíthetők olyan konkrét követelmények, amelyek a jogalanyok jogvédelmét szolgálják az állam szabályozói vagy más beavatkozásával szemben.

A trafiktvörvényről szóló határozat közvetlen előzményének tekinthető 26/2013. AB határozatban az AB a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvénynek a pénznyerő automaták piacát az állam piaci szerepvállalásának kifejezésével újrastrukturáló rendelkezéseit vizsgálta.<sup>34</sup> A tulajdonhoz való jog megsértését az AB azzal utasította el, hogy az állami monopólium létrehozásáról, valamint a játéklehetőségek szűkítéséről rendelkező új szabályozást nyomós társadalmi és gazdasági indokokon nyugvó közérdek támasztotta alá, azt olyan szakpolitikai kontextusban vezették be, amelyben az államot megillető széles szabályozási diszkréciót fokozatosan és következetesen szigorodó szabályozás bevezetése érdekében alkalmazták. Továbbá a jelentős objektív célokat szolgáló korlátozás alkalmas volt a kitűzött célok megvalósítására, különösen mivel lehetővé tette a hatékonyabb állami ellenőrzést az érintett piaci szektorban.<sup>35</sup> Az állami monopólium bevezetése pedig annak volt a leghatékonyabb eszköze, hogy a közérdekű célokkal összhangban korlátozzák a használók hozzáférését a pénznyerő automatákhoz.<sup>36</sup> A szabályozást, illetve bevezetésének azonnaliságát igazoló nemzetbiztonsági érdek vizsgálatától az AB azzal az indokolással tartózkodott, hogy azt a jogalkotó a jogszabály elfogadásakor még nem konkretizálta. Ezért tudomásul vette, hogy a jogalkotó döntését nemzetbiztonsági indokokra is alapozta.<sup>37</sup>

A határozat – követve a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat szűk paramétereit – elutasította, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetésének az indítványozó által kifogásolt ellehetetlenítését a vállalkozás szabadsága alapján vizsgálja. Indokolása szerint a vállalkozás szabadságára hivatkozva egyedül azt a kérdést lehetne megvizsgálni, hogy az új szabályozás teljesen kizárja-e a pénznyerő automaták üzemeltetésének piacára („közgazdasági feltételrendszerébe”) való belépés lehetőségét. A konkrét esetben ezt nem lehetett megállapítani, mivel az új szabályozás értelmében játékkaszinókban koncessziós szerződés jogosultjaként lehetőség volt pénznyerő automaták üzemeltetésére.<sup>38</sup> Az AB értékelésében tehát a pénznyerőautomata-piac szabályozási eszközökkel történő besűkítése önmagában nem

<sup>34</sup> A határozat – meglepő módon – külön nem vizsgálta, hogy volt-e olyan megszerzett tulajdon, amelyet tulajdonvédelemben kellett volna részesítenie. A korlátozás igazolhatósága mellett csak abban a kérdésben foglalt állást, hogy a kártalanítás nyújtásának elmaradására alapított kifogás nem volt megalapozott, mivel a tulajdonjog használatának korlátozása esetében az államot nem terheli ilyen kötelezettség (Indokolás [168], [170]), illetve hogy a támadott szabályozás nem valósít meg tulajdonelvonást az állam javára (Indokolás [174]).

<sup>35</sup> Indokolás [163].

<sup>36</sup> Indokolás [163]–[164].

<sup>37</sup> Indokolás [166].

<sup>38</sup> Indokolás [177].

ellentét az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével. A határozat ezzel nem részletezte megfelelő szintű jogvédelemben az érintett jogalanyok személyes (cselekvési) autonómiáját a tulajdonvédelem és a vállalkozás szabadsága körében. Az AB összemosta a károsultak gazdasági lehetőségeinek radikális változását a koncesszió-nyertes kaszinóüzemeltetők lehetőségeivel, és ezért nem állapította meg az Alaptörvény M) cikkének és XII. cikk (1) bekezdésének együttes sérelmét.<sup>39</sup>

## 1.2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az Emberi Jogok Európai Egyezményében (EJEE) a tulajdonhoz való alapvető jog védelmét az 1. Jegyzőkönyv 1. cikke rögzíti. A cikk külön rendelkezik a tulajdontól való megfosztásról, amelyre csak kivételesen, közérdekű indokból és jogilag rögzített feltételekkel kerülhet sor. A tulajdonjog másféle jogi korlátozására az államoknak joguk van, amennyiben az közérdekű indok által igazolt, illetve az adók és más közpénzügyi kötelezettségek, vagy büntetések beszedése miatt szükséges. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlata a tulajdonjog fogalmát széleskörűen értelmezi, amely a szóban forgó nemzeti szabályozástól függetlenül lefedi a megszerzett tulajdont, ideértve a dologi és személyes jellegű jogosultságokat, és a vagyoni értékű jogokat, illetve a kellően konkrét és jogilag érvényesíthető tulajdoni várományokat is.<sup>40</sup> A gazdasági tevékenység végzésére vonatkozó engedély tulajdonnak minősül, visszavonását vagy felfüggesztését a tulajdonjog korlátozásának tekinti a bíróság.<sup>41</sup> A jövőbeli bevételi lehetőség azonban, amikor az még nem garantált jogilag, nem minősül tulajdonnak, mivel a tulajdonhoz való jogosultságba nem tartozik bele a jogosultság a tulajdonszerzésre.<sup>42</sup> Az üzleti forgalom szintén nem tulajdon, mivel nem elég biztos, ki van téve a gazdasági élet kockázatainak.<sup>43</sup>

Ahogy az 1. Jegyzőkönyv 1. cikkéből is következik az EJEE más követelményeket támaszthat a tulajdontól való megfosztással, illetve a tulajdonjog korlátozásával szemben.<sup>44</sup> A tulajdonjogba való beavatkozás pontos besorolása nem minden esetben lehetséges, a beavatkozás intenzitásán és mélységén múlhat, hogy megfosztásnak vagy korlátozásnak minősül.<sup>45</sup> Lényeges, hogy az utóbbi esetben is

<sup>39</sup> Lásd ezzel kapcsolatban Vincze kritikáját. VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a pénz-nyerő gépek betiltásáról” *Jogesetek Magyarázata* 2014/1. 13–14.

<sup>40</sup> *Béláné Nagy v. Hungary*, no. 53080/13, § 72–79, CE:ECHR:2016:1213JUD005308013.

<sup>41</sup> *Capital Bank AD v. Bulgaria*, no. 49429/99, § 130, CE:ECHR:2005:1124JUD004942999.

<sup>42</sup> *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal*, no. 73049/01, § 64, CE:ECHR:2007:0111JUD007304901.

<sup>43</sup> *Greek Federation of Customs Officers, Gialouris and Others v. Greece*, Commission Decision, no. 24581/94, CE:ECHR:1995:0406DEC002458194.

<sup>44</sup> *Anheuser-Busch Inc.* (42. lj.) § 62.

<sup>45</sup> Lásd *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, no. 7151/75 and 7152/75, § 62–64, CE:ECHR:1982:0923-JUD000715175.

előfordulhat, hogy megfelelő kártalanítás nyújtása nélkül nem lesz garantálható a korlátozás arányossága és azzal jogszerűsége.<sup>46</sup> A kereskedelmi vagy más gazdasági engedély visszavonása vagy módosítása a tulajdonjog korlátozásának minősül, ahogy az is, amikor az állam kizárólagos joggal felruházott állami monopólium alá von egy piacot.<sup>47</sup> Az EJEB által megvalósított alapjogi kontrol szigorúsága az adott eset körülményeitől függ, azonban jellemző, hogy objektíven megállapítható hiányosságok fennállása esetében – például nem volt hatékony jogorvoslat az állami beavatkozással szemben, vagy nem biztosítottak kellő átmeneti vagy felkészülési időt a jogalanyok számára – akkor is megállapítható lesz a jogsértés, ha egyébként az államot széles mérlegelési mozgástér illeti meg a szóban forgó szakpolitika és a kapcsolódó szabályozás kialakítása során.<sup>48</sup> Gazdasági tevékenység végzésére vonatkozó engedély visszavonása esetén az lehet a döntő tényező, hogy az érintett személynek volt-e lehetősége a korlátozás érdemi megtámadására az illetékes közigazgatási szervek és a bíróságok előtt.<sup>49</sup>

Amikor az adott ügyben nem fedezhetőek fel objektív szabályozási és/vagy jogorvoslati hiányosságok, illetve az állami szabályozási vagy más beavatkozás visszaélészerűsége sem bizonyított, a tulajdonjog korlátozása kimenthető és így jogszerű lehet. Az érintett vállalkozás értékesítési lehetőségeit teljesen felborító környezetvédelmi szabályozás jogszerűségét megkérdőjelező ügyben a jogalanyok helyzetének tagadhatatlan súlyossága ellenére az EJEB ilyen következtetésre jutott. Egyrésztől kihangsúlyozta, hogy az ügy körülményei között nem volt garantált, hogy a vállalkozás az adott időszakban jogosult és képes is lett volna a szóban forgó gazdasági tevékenység végzésére.<sup>50</sup> Másodsorban a korlátozás arányossága szempontjából fontosnak találta, hogy a vállalkozás ténylegesen folytathatta többi gazdasági tevékenységét, amelyekből eredményt tudott realizálni.<sup>51</sup> Az ügyben kiemelt jelentősége volt annak a körülménynek, hogy Írországnak a szóban forgó szabályozást európai uniós irányelv implementációjának kötelezettségeként kellett bevezetnie.

A tagállamok a piaci versenyt érintő, a piaci szereplők szabadságát korlátozó szabályozási beavatkozásai általában az EU belső piaci jogának hatálya alá tartoznak. Az uniós jog hatálya alá vagy alkalmazási körébe tartozó nemzeti szabályozással szemben az EU Alapjogi Charta rendelkezései, közöttük a tulajdonhoz való

<sup>46</sup> Lásd O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd. v. Ireland, no. 44460/18, § 124, CE:ECHR:2018:0607JUD004446016.

<sup>47</sup> Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden, no. 10873/84, § 55, CE:ECHR:1989:0707JUD001087384.; Könyv-Tár Kft. and Others v. Hungary, no. 21623/13, § 43 and 59, CE:ECHR:2018:1016-JUD002162313.

<sup>48</sup> Lásd pl. Könyv-Tár Kft. (47. lj.) § 59. Lásd általában Yves WINISDOERFFER: „Margin of Appreciation and Article 1 of Protocol No. 1” *Human Rights Law Journal* 1998/1. 19., és az egyik legkorábbi elemzést: Wolfgang PEUKERT: „Protection of Ownership” *Human Rights Law Journal* 1981/2. 78.

<sup>49</sup> Capital Bank AD (41. lj.) § 134.

<sup>50</sup> O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd. (46. lj.) § 116.

<sup>51</sup> O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd. (46. lj.) § 121.



jog és a vállalkozás szabadsága is érvényesülnek.<sup>52</sup> A Charta 51. cikk (1) bekezdésének megfogalmazásában rendelkezései olyan esetekben alkalmazhatóak a tagállamokkal szemben, amikor azok „az Unió jogát hajtják végre”. Az ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog végrehajtása közeli kapcsolat fennállását tételezi fel az uniós jog és az érintett tagállami szabályozás között, olyat, amely meghaladja a közöttük esetlegesen keletkező „közvetett hatásokat”.<sup>53</sup> Az uniós jog a Charta 51. cikk (1) bekezdése szerinti végrehajtásának másik esete, amikor a tagállam közérdekű indokokra hivatkozva kimenti a belső piaci alapvető gazdasági szabadságok gyakorlását megakadályozó vagy korlátozó nemzeti szabályozását.<sup>54</sup> Az ítélkezési gyakorlat szerint a kimentés egyedül akkor lesz jogszerű, ha a vizsgált tagállami szabályozás összhangban áll az uniós jog által védelemben részesített alapvető jogokkal.<sup>55</sup> Ez utóbbi követelmény abban az esetben is érvényesül, amikor a korlátozó szabályozás bevezetése a tagállamok hatáskörébe tartozik, viszont a szabályozással érintett tényállás az uniós jog hatálya alá esik.<sup>56</sup>

A Charta 17. cikk (1) bekezdése értelmében a tulajdonhoz való jog magában foglalja a jogszerűen megszerzett, tulajdonnak minősülő jogosultságok birtoklásának, használatának, illetve a velük való rendelkezés jogát. Az Európai Unió Bírósága (EUB) ítélkezési gyakorlata kifejezetten elismeri, hogy a tulajdonjog nem abszolút (alapvető) jogosultság, gyakorolhatósága társadalmi funkciójától függ.<sup>57</sup> A 17. cikk szerint a tulajdonjog „az általános érdek által szükségessé tett mértékben”, törvényi szintű szabályozás keretében korlátozható. A tulajdontól való megfosztásra közérdekből, „törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel”, valamint kellő időben megfizetett méltányos összegű kártalanítás mellett kerülhet sor.<sup>58</sup> A tulajdonjog gyakorlásába történő állami szabályozói vagy más beavatkozás arányosságának követelménye a Charta 53. cikk (1) bekezdéséből ered.<sup>59</sup> A rendelkezés kimondja, hogy a Chartában foglalt jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával és az arányosság elvére figyelemmel kizárólag annyiban korlátozhatóak, amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az EU által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

<sup>52</sup> C-206/13. sz. Siragusa ügyben 2014. március 6-án hozott ítélet [EU:C:2014:126], 21–22. pontok; C-235/17. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2019. május 21-én hozott ítélet [EU:C:2019:432], 63. pont.

<sup>53</sup> C-206/13. sz. ítélet (52. lj.) 24–25. pontok.

<sup>54</sup> C-235/17. sz. ítélet (52. lj.) 64–65. pontok.

<sup>55</sup> C-235/17. sz. ítélet (52. lj.) 64. pont.

<sup>56</sup> C-98/14. sz. Berlington Hungary és társai ügyben 2015. június 11-én hozott ítélet [EU:C:2015:386], 113. pont.

<sup>57</sup> C-416/10 sz. Jozef Križan és társai ügyben 2013. január 15-én hozott ítélet [EU:C:2013:8], 113. pont.

<sup>58</sup> Ennek a rendelkezésnek az értelmezését lásd C-235/17. sz. ítélet (52. lj.) 89. pont.

C-235/17. sz. ítélet (52. lj.) 88. pont.

<sup>59</sup> Lásd C-283/11. sz. Sky Österreich GmbH kontra Österreichischer Rundfunk ügyben 2013. január 22-én hozott ítélet [EU:C:2013:28], 47. pont.



Charta 17. cikk (1) bekezdéséből eredő tulajdonvédelem az EUB definíciója szerint olyan vagyoni értékű jogosultságokat illet meg, amelyből „az érintett jogrendre tekintettel olyan megszerzett jogi helyzet következik, amely lehetővé teszi, hogy a jogosult e jogait saját maga javára önállóan gyakorolja”.<sup>60</sup> Az alapjogi védelemhez tehát az szükséges, hogy vagyoni értékű jogról legyen szó, valamint, hogy a jogosultság a jogosult számára önálló joggyakorlást lehetővé tevő „megszerzett” jogi helyzetet biztosítson. A Bizottság kontra Magyarország ügyben az EUB a mezőgazdasági haszonélvezeti jogot vagyoni értékkel rendelkező jogosultságnak minősítette, mivel lehetővé teszi az érintett mezőgazdasági földterület használatát és hasznainak szedését. Azt is megállapította, hogy a haszonélvezeti jog biztosítása megszerzett jogi helyzetet eredményez, mivel a jogosult önállóan képes gyakorolni – különösen kereskedelmi célból – a használat és a hasznok szedésének jogosultságait.<sup>61</sup> Az EUB kifejezetten elismerte, hogy a magyar jog által szabályozott haszonélvezeti jogok a „tulajdonjog két lényeges részjogosítványát biztosítják, mégpedig az érintett dolog használatának és hasznai szedésének jogát”, a törvény erejénél fogva történő megszüntetésük pedig „kényszer által, teljes mértékben és véglegesen megfosztja” a jogosultakat ezen tulajdonnak minősülő joguktól.<sup>62</sup>

A jogi helyzet megszerzett voltát és a gazdasági célú önálló rendelkezés abból következő lehetőségét az EUB a Sky Österreich ítéletében vizsgálta részletesen. Az ügyben szerződés alapján szerzett kizárólagos (műsor)szolgáltatási jogok védelmét vitatták a Charta alapján. A vonatkozó irányelv 15. cikke alapján a jogosult közérdekű tájékoztatás céljából köteles volt más műsorszolgáltatónak hozzáférést biztosítani a felvételeihez. Az irányelv kifejezett szabálya szerint a hozzáférést nem követelhetett nagyobb ellentételezési összeget, mint amekkorák a hozzáférés biztosítása során közvetlenül felmerült többletköltségei voltak.<sup>63</sup> Az EUB elfogadta, hogy a szóban forgó jogosultságok visszatérően megszerzett vagyoni értékű jogoknak minősültek, amelyek a jogosult számára lehetővé tették az adott gazdasági tevékenység végzését.<sup>64</sup> Azonban úgy érvelt, hogy az alkalmazandó uniós irányelvben rögzített szabályozásuk miatt nem biztosítottak tulajdonnak minősíthető ténylegesen megszerzett jogi helyzetet.<sup>65</sup> A Bíróság végül a vállalkozásnak a Chartában elismert szabadsága alapján vizsgálta a kizárólagos jogok gyakorlásának korlátozását.

Az EUB gyakorlata szerint a tulajdon alapjogi védelme nem terjed ki az egyszerű kereskedelmi érdekekre vagy lehetőségekre.<sup>66</sup> Ilyen gyenge kereskedelmi-gazda-

<sup>60</sup> C-235/17. sz. ítélet (52. lj.) 69. pont.

<sup>61</sup> C-235/17. sz. ítélet (52. lj.) 70–71. pontok.

<sup>62</sup> C-235/17. sz. ítélet (52. lj.) 81. pont.

<sup>63</sup> A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 2010. március 10-i 2010/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 95., 1.

<sup>64</sup> C-283/11. sz. ítélet (59. lj.) 35. pont.

<sup>65</sup> C-283/11. sz. ítélet (59. lj.) 38. pont.

<sup>66</sup> C-398/13 P. sz. Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ügyben 2015. szeptember 3-án hozott ítélet [EU:C:2015:535], 60. pont.

sági várakozás például valamely olyan jogilag biztosított gazdasági lehetőség forgalomba hozatalának (profitszerzés céljából történő értékesítésének) lehetősége, amely „nem az érdekelt saját vagyonából vagy szakmai tevékenységéből származik”.<sup>67</sup> Az Inuit ügyben a „fókatermékek” EU-n belüli kereskedelmének lehetőségét minősítette a tulajdon fogalmán kívül eső egyszerű kereskedelmi lehetőségnek.<sup>68</sup> Az adott időpontban fennálló, a tagállami vagy az uniós szabályozási fellépés által utóbb megváltoztatott piaci részesedés sem minősül tulajdonnak tekinthető vagyoni értékű jognak.<sup>69</sup> Ilyenre példa az adott piacon fennálló exportlehetőség és az exportpiacon betöltött pozíció, amelyek a gazdasági vagy politikai körülmények folytán megváltozhatnak.<sup>70</sup> Főszabály szerint a jövőben megszerethető jövedelmek sem tartoznak a tulajdon fogalmába. Egyedül akkor minősülhetnek a tulajdonvédelem körébe tartozó javaknak, „ha azokat már realizálták, ha végrehajtható követelés tárgyát képezik, vagy ha olyan sajátos körülmények állnak fenn, amelyek alapján az érintett részéről vagyoni érték szerzésére vonatkozóan jogos bizalom ébredhet”.<sup>71</sup>

A mezőgazdasági haszonélvezeti jogosultságok visszamenőleges megszüntetését érintő magyar ügyben az EUB által követett jogértelmezés alapján tulajdontól való megfosztásról különösen akkor beszélhetünk, amikor az állam szabályozásból eredő kényszer segítségével teljes mértékben és véglegesen megfosztja tulajdonnak minősülő jogosultságától az érintett személyt.<sup>72</sup> Az EUB szerint a megfosztás jelentheti a tulajdon hatóság általi egyedi kisajátítását is, azonban az állam olyan szabályozási beavatkozása is mindenképpen bele tartozik, amikor az érintett személy vagyoni értékű joga a szabályozás révén visszaszáll vagy átszáll más magán-személyre.<sup>73</sup> A konkrét ügyben az állami beavatkozás abban jelent meg, hogy a magyar jogalkotó a 2012. évi CCXIII. törvény erejénél fogva elrendelte a 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:147. §-a és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (földforgalmi törvény) 37. §-a és 38. § (2) bekezdése által földhasználati és -hasznosítási, illetve a föld hasznai szedésére kiterjedő jogosultságként definiált haszonélvezeti jogosultságok megszüntetését.<sup>74</sup> Az ítélezési gyakorlat értelmében viszont nem kerül sor tulajdontól való megfosztásra, ha az állam beavatkozása nem zárja ki a dolog vagy vagyoni értékű jog (kereske-

<sup>67</sup> C-275/05. sz. Kibler ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet [EU:C:2006:682], 27. pont.

<sup>68</sup> C-398/13 P. sz. ítélet (66. lj.) 62. pont.

<sup>69</sup> C-154/04 és C-155/04. sz. The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Nutri-Link Ltd kontra Secretary of State for Health egyesített ügyekben 2005. július 12-én hozott ítélet [EU:C:2005:449], 128. pont.

<sup>70</sup> C-120/06 P és C-121/06 P. sz. Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) egyesített ügyekben 2008. szeptember 9-én hozott ítélet [EU:C:2007:212], 186. pont.

<sup>71</sup> C-398/13 P. sz. ítélet (66. lj.) 61. pont.

<sup>72</sup> C-206/13. sz. ítélet (52. lj.) 81. pont.

<sup>73</sup> C-206/13. sz. ítélet (52. lj.) 84. pont.

<sup>74</sup> Lásd még C-52/16 és C-113/16. sz. „SEGRO” Kft. kontra Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járás-  
si Földhivatala és Günther Horváth kontra Vas Megyei Kormányhivatal egyesített ügyekben 2018.  
március 6-án hozott ítélet [EU:C:2018:157].

delmi) hasznosításának összes módját.<sup>75</sup> Az ilyen beavatkozás a tulajdonjog korlátozásának minősül, amelyre jogszerűen a 17. cikk vonatkozó feltételeinek teljesítésével kerülhet sor.

A vállalkozás szabadságának alapjogi védelmét a Charta 16. cikke biztosítja. A vállalkozás szabadsága „magában foglalja a gazdasági vagy kereskedelmi tevékenység gyakorlásának szabadságát, a szerződési szabadságot és a szabad versenyt”.<sup>76</sup> A szerződési szabadság keretében védettséget élvez különösen a gazdasági partner megválasztásának szabadsága, valamint a szolgáltatás ára meghatározásának szabadsága.<sup>77</sup> A vállalkozás szabadságához való alapvető jog érvényesítésére elsősorban akkor kerülhet sor, amikor a 17. cikk alapján nem nyújtható tulajdonvédelem, mert például nem áll fenn tulajdonnak minősíthető megszerzett jogi helyzet, viszont az érintett személy vagy vállalkozás kereskedelmi tevékenységének gyakorlását korlátozzák. A Charta 16. cikke a 17. cikk részletes kimentési szabályaitól eltérően csak azt mondja ki, hogy a vállalkozáshoz való jogot „az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban” kell elismerni. Az EUB szerint ez azt jelenti, hogy „a vállalkozás szabadsága széles körű közhatalmi beavatkozásoknak vethető alá, amelyek a gazdasági tevékenység gyakorlásának közérdekből való korlátozását jelentik”.<sup>78</sup> Az ítélkezési gyakorlat szerint a korlátozásra közérdekből, az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett kerülhet sor.<sup>79</sup>

## 2. INDÍTVÁNY

A 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (2) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz alapján eljáró panaszos azt kifogásolta, hogy a dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultságok újbóli állami elosztása, és ezzel a korábbi, jóhiszeműen és jogszerűen gyakorolt kiskereskedelmi jogosultságok elvesztése megsértette az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való jogot, valamint a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jogot, további mindkét alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában az I. cikk (3) bekezdését. Az indítvány külön kiemelte, hogy a szabályozási változások következtében a panaszos elveszítette a dohánytermékek értékesítéséből származó bevételeit, ezt a bevételkiesést az állam nem kompenzálta, illetve az új piaci helyzetben árbevétele, gazdasági goodwillje, nyeresége, valamint vállalkozásának értéke is jelentősen lecsökkent.

<sup>75</sup> Lásd C-347/03. sz. Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia és ERSA ügyben 2005. május 12-én hozott ítélet [EU:C:2005:285], 122. pont.

<sup>76</sup> C-283/11. sz. ítélet (59. lj.) 42. pont.

<sup>77</sup> C-283/11. sz. ítélet (59. lj.) 43. pont.

<sup>78</sup> C-283/11. sz. ítélet (59. lj.) 46. pont.

<sup>79</sup> C-283/11. sz. ítélet (59. lj.) 45. és 47. pontok.

Az indítvány részletes indokolása szerint a hatósági engedély alapján, rendszeres jövedelem szerzése érdekében végzett gazdasági tevékenység a tulajdonhoz való jog hatálya alá tartozó jogosultságnak minősül, a kiskereskedelmi tevékenység végzését lehetővé tevő hatósági engedély pedig vagyoni értékű jogosultság, amelyet tulajdonként az Alaptörvény alapján külön védelemben kell részesíteni. Az új dohánykiskereskedelem-piaci szabályozás ezen tulajdonnak minősülő jogosultságok elvonását valósította meg, amelyet a tulajdontól való megfosztásnak (kisajátításnak) kell tekinteni. Ezt követően az állam köteles megfelelő ellentételezést (kártalanítást) nyújtani a korábbi jogosultaknak. Amennyiben a tulajdontól való megfosztás esete nem állna meg, a magyar állam szabályozási beavatkozása, amely tulajdonnak minősülő jogosultságok értékét számottevően csökkentette, a tulajdonjog korlátozásának minősül, amelyre szintén csak az Alaptörvény által megengedett keretek között kerülhetett volna sor. Továbbá az indítvány kifejti, hogy a tulajdonvédelem a szükséges beruházásnak minősülő vagyontárgyakra is kiterjed, és az ezek tervezett hasznosításának megghiúsulása után is fennáll az állam kártalanítási kötelezettsége. A panaszos végül a bizalomvédelem elvét is felhívta. Annak alapján védelem illeti meg jogos várományát arra, hogy a jövőben is fogja tudni folytatni a dohánykiskereskedelmi tevékenységet, és abból nyereséget fog tudni realizálni.

A vállalkozás szabadságának megsértése kapcsán, amelyet elsősorban akkor kellene vizsgálni, ha a tulajdonhoz való jog megsértését nem lehetne megállapítani, az indítvány előadta, hogy a dohánykiskereskedelmi tevékenység folytatása a vállalkozás szabadságának hatálya alá tartozik. Ezt a jogosultságot az új szabályozás megsértette, amikor a dohánytermékek kiskereskedelmét az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolta, illetve amikor lehetőséget adott az államnak, hogy eldöntse, hogy ezen tevékenységének gyakorlását mely piaci szereplőknek engedi át a szabályozás által lehetőségként megemlített koncessziós formában. Kihangsúlyozta, hogy bár az állam gazdasági szerepvállalását, illetve az állam mint tulajdonos és vagyongazda felelősségét és az abból eredő jogosítványait az Alaptörvény elismeri, az állam nem szabályozhat önkényesen, illetve korlátozásaival és gazdasági szerepvállalásával nem áthatja alá a vállalkozás szabadságán alapuló piacgazdaság alkotmányos célját.

A 2013-ban hatályba lépett szabályozással megvalósított alapjogsértő korlátozás arányosságát az indítvány egyrészt azért nem látta biztosítottnak, mert érvelése szerint a fiatalok dohányzásának visszaszorítását magáénak valló közérdekű szabályozási cél megvalósulását a korábban felállított releváns szabályozási eszközök segítségével is hatékonyan garantálni lehetett volna. Tekintettel ezek szigorúságára, nem volt szükség arra, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmét az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolják. Az indítvány az új szabályok alkalmasságát is vitatta céljaik elérésére. Álláspontja szerint a dohánytermékeket értékesítő üzlethelyiségekben olyan termékeket is lehet majd jogszabály által meghatározottan értékesíteni, amelyek a fiatalok fogyasztók számá-

ra vonzóak lehetnek, és amelyeket ezért akár a dohányboltokban is kereshetnek. Végső érvként az indítvány felhozta, hogy figyelemmel arra a körülményre, hogy más, a fiatalkorúak számára hasonló kockázatokkal járó termékek értékesítését az állam nem vonta kizárólagos gazdasági tevékenységei körébe, nem lehet indokolt az állam kizárólagos jogának fenntartása a dohánytermékek kiskereskedelmére.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB a trafiktörvény határozat rendelkező részében elutasította az alkotmányjogi panaszt és nem állapította meg a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzésére vonatkozó szabályok alkotmányellenességét.<sup>80</sup>

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység folytatása önmagában nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen alkotmányos védelem alatt állna. A meghatározott üzletkörre/tevékenységi körre és határozatlan időtartamra szóló működési engedélyek, illetve a jövedéki engedélyek nem tekinthetők az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló vagyoni értékű jognak. [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés].**

Az AB határozata röviden rögzítette, hogy a korábbi szabályozás alapján általános kereskedelmi engedély birtokában végezhető kiskereskedelmi tevékenységet – pontosabban az ezen tevékenység végzésének jogát – nem illeti meg az alkotmányos tulajdonvédelem. Érvelése szerint az Alaptörvény XIII. cikke által védett tulajdon, illetve tulajdoni váromány körébe nem tartozik bele a korábban „hosszabb időn át, határozatlan időtartamra szóló működési engedély alapján – az abban megjelölt üzlethelyiségben és üzletkörben” – folytatott, rendszeres jövedelem megszerzését lehetővé tevő kiskereskedelmi tevékenység (Indokolás [20]).

Az AB indokolásában érdemben vitatta, hogy sor került volna a panaszos vagyoni értékű jognak minősíthető kereskedelmi engedélyének visszavonására. Érvelése szerint az új szabályozást megelőzően nem volt szükség dohánytermék-kiskereskedelmi engedélyre, a dohánytermékek kiskereskedelmét a kereskedelmi törvény szerint adott üzletre és adott üzletkörre kiadott hatósági engedély alapján lehetett végezni. Az új szabályozással annyi változott, hogy dohánykiskereskedelmi

<sup>80</sup> A határozatban eldöntött ügyhöz egyesített további ügyeket, szám szerint 15 ilyen ügyet. Megjegyzendő, hogy az AB megosztott volt a döntés érdemét, illetve az indokolást illetően is.

tevékenységet egyedül a koncessziós szerződéssel és dohánytermék-kiskereskedelmi engedéllyel rendelkező koncessziós jogosult végezhet, a korábbi jogosultak nem. Ez viszont nem jelentette, és nem is írta elő, a panaszos korábbi engedélyének visszavonását. Arról pedig végképp nem volt szó, hogy az új rendelkezések a panaszos dohánykiskereskedelmi engedélyének visszavonását rendelték volna el, hiszen ilyen engedélyt a korábbi szabályozás nem is ismert. Az AB szerint további lényeges körülmény volt, hogy a panaszos számára nyitva állt annak lehetősége, hogy eleget téve az új követelményeknek tovább folyassa a dohánykiskereskedelmi tevékenységet.

A határozat azt is rögzítette, hogy a kiskereskedelmi tevékenységek végzésére vonatkozó hatósági engedélyek<sup>81</sup> nem tekinthetők az alkotmányos tulajdonvédelem körébe bevonható vagyoni értékű jogoknak. Azok a kiskereskedelmi tevékenység végzésének „jogszabályi feltételét” képezik, nem biztosítanak vagyoni értékű jogosultságot (Indokolás [22]). Ehhez kapcsolódóan megemlítette, hogy az engedélyek névre szólóak voltak, nem voltak átruházhatóak, viszont azokat meghatározott jogszabályi feltételek mellett a kiállító hatóság visszavonhatta.

A panaszos tulajdonának értékcsökkenése, illetve a szükséges beruházások gazdasági hasznosításának megghiúsulása, amelyek mind az állam beavatkozása miatt következtek be, és amelyek után az államnak kártalanítást kellene fizetnie, szintén nem részesülhetnek az alkotmányos tulajdonvédelemben. Az AB szerint az Alaptörvény XIII. cikke nem garantálja a vállalkozások által a vállalkozási tevékenység végzéséhez szükséges és annak megkezdésekor eszközölt beruházások és beszerzett eszközök piaci értékállóságát.

A határozat részben megismételve korábbi következtetéseit megállapította, hogy az új szabályozás nem valósított meg kisajátításnak minősülő tulajdonelvonást. Az AB ismét kihangsúlyozta, hogy a hatósági engedély alapján végzett gazdasági tevékenység nem minősül alkotmányosan védett tulajdonnak, illetve hogy az új szabályozás elvben<sup>82</sup> nem zárta ki, hogy megfelelően az új szabályozási feltételeknek, a megszerzett dohánytermék-kiskereskedelmi engedély birtokában a panaszos – az egyesített ügyek azon panaszosai is, akik korábban fő tevékenységként dohánytermék-kiskereskedelemmel foglalkoztak – folytassák a korábban is gyakorolt tevékenységüket. Továbbá nem került sor a korábban eszközölt beruházások és beszerzett eszközök felett gyakorolt tulajdonjog elvonására, és valamely konkrét vagyoni értékű jogtól sem fosztották meg a panaszost. Indokolásának új elemeként az AB hozzátette, hogy „a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reménye, az ebből eredő várható profit” nem tartozik az alkotmányos tulajdonvédelem által lefedett tulajdoni várományok körébe (Indokolás [24]).

<sup>81</sup> „[...] határozatlan időtartamra a panaszosok nevére és üzlethelyiségére, meghatározott üzletkörre/tevékenységi körre szóló működési engedélyek, illetve a jövedéki engedélyek [...]”.

<sup>82</sup> Az új rendelkezések „*ex lege* nem szüntették meg” a korábban végzet dohánykiskereskedelmi tevékenység „folytatásának lehetőségét”, Indokolás [24].



### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A dohánytermékek kiskereskedelmének állami monopolizálása és e tevékenység koncessziós szerződés keretében történő átengedése előtt, hosszabb ideje végzett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység vállalkozási tevékenység folytatásának minősül, és mint ilyen a vállalkozáshoz való alapjog védelmi körébe tartozik. A tevékenység közérdek által alátámasztott állami monopolizálása nem jelenti az alapjog megsértését, ha a szabályozás nem zárja el a korábbi jogosultat koncessziós jog és új kiskereskedelmi engedély megszerzésétől [Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés, XII. cikk (1) bekezdés].**

Az AB indokolása szerint az Alaptörvény az alapvető jogok védelmével párhuzamos rendelkezése – a 38. cikk – kifejezetten lehetővé teszi, hogy az állam bizonyos gazdasági tevékenységeket kizárólagos tevékenységei közé vonjon és azokat akként szabályozza. Az állam, ha fellépését megfelelő közérdekű indokok támasztják alá, ezt a döntését szabadon hozhatja meg. A kifogásolt új dohánypiaci szabályozást a jogalkotó ezen alkotmányos keretek között fogadta el, így nem sérülhetett az M) cikk (1) bekezdésében, valamint a XII. cikk (1) bekezdésében elismert vállalkozáshoz való alapjog.

A dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzését az AB a vállalkozás szabadsága által nyújtott védelem körébe tartozónak minősítette (Indokolás [29]). Érvelése szerint az új szabályozás nem fosztotta meg a panaszost attól, hogy a továbbiakban is vállalkozási tevékenységet folytasson, ahogy attól sem, hogy eleget téve az új szabályozás által támasztott feltételeknek, a megszerzett külön hatósági engedély birtokában dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytasson. Korábbi gyakorlatára hivatkozva kihangsúlyozta, hogy a vállalkozás szabadsága nem jelent jogosultságot egy adott gazdasági tevékenység végzésére, illetve azt sem zárja ki, hogy az állam az adott gazdasági tevékenység végzését szabályozó jogi rendelkezéseket megváltoztassa. Mindazonáltal az AB – szintén korábbi gyakorlatára hivatkozva – problémásnak találta, hogy az új szabályozás kivont egy meghatározott vállalkozási tevékenységet a jogalanyok által korábban jogszerűen gyakorolható gazdasági tevékenységek köréből. Azonban az AB ezt a változást nem találta alkotmányellenesnek, mivel az új szabályozás nyitva hagyta annak lehetőségét, hogy a panaszos megszerezze a szükséges új hatósági engedélyt, illetve az új szabályozás által előírt feltételek sem voltak olyanok, amelyeket a panaszos nem tudott volna teljesíteni. A megváltozott szabályozási környezet tehát elvileg biztosította annak lehetőségét, hogy az érintettek tovább folytathassák a korábbi tevékenységi körükből kivont gazdasági tevékenységeket.

Az AB arra a problémára is kitért, hogy az új dohánypiaci szabályozás által a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzése tekintetében támasztott, a panaszost hátrányosan érintő feltételek összeegyeztethetőek-e a vállalkozás szabadságával. Ez a vizsgálat elkerülhetetlen volt, mivel érvelése mind a tulajdonvé-



delem, mind pedig a vállalkozás szabadsága körében nagy jelentőséget tulajdonított annak a körülménynek, hogy a panaszos számára az új szabályozás nyitva hagyta a lehetőséget, hogy megfelelően az új törvényi követelménynek, koncessziós szerződés és dohánytermék-kiskereskedelmi engedély birtokában tovább végezze a dohánykereskedelmi tevékenységet. Az AB – fentebb említett korábbi gyakorlata fényében – az új szabályozás feltételeit mindenki által teljesíthetőnek, azaz „szubjektívnek” minősítette, és ennek megfelelően végezte el azok könnyített alkotmányossági felülvizsgálatát.

A határozat úgy érvelt, hogy a trafiktvörvény preambuluma alapján a jogalkotó az új szabályozással legitim közérdekű célt kívánt megvalósítani, amely ráadásul összhangban volt az Alaptörvénynek az állam számára intézményvédelmi kötelezettséget előíró több rendelkezésével. Ezek a rendelkezések az egészséghez való jogról szóló XX. cikk (1) bekezdés, a családok, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők védelméről szóló XV. cikk (5) bekezdés, és a gyermekeknek a védelemhez és a gondoskodáshoz való jogát rögzítő XVI. cikk (1) bekezdés voltak. Ez azt is jelentette, hogy a jogalkotó piaci beavatkozását közérdekű célok mellett „alapjogok védelmét szolgáló alkotmányos (köz)érdek”-re is alapíthatta (Indokolás [30]). Az AB végül azon általános társadalmi cél megvalósítását is a törvényhez kapcsolta, hogy szabályozása révén az állam közép- és hosszútávon képes lesz javítani a társadalom közegészségügyi állapotán. A határozat indokolásának végén az is kiderült, hogy az AB a vállalkozás szabadságának korlátozását a korábban említett (párhuzamos) alapvető jogok érvényre juttatásának szükségességével is igazolta.

Az AB az alkotmányos felülvizsgálat lehetőségét nyíltan felvállalva szűken hagyta. Álláspontja szerint a felülvizsgálat egyedül a szabályozás szükségességére és arányosságára terjedhet ki, annak célszerűségére, hatékonyságára és méltányosságára nem. Erre alapítva az AB úgy döntött, tekintettel a szabályozás nyomós közérdekű céljaira a törvény prevenció és kockázatcsökkentési célokat követő restriktív rendelkezései a vállalkozás szabadságának szükséges korlátozását jelentik (Indokolás [31]). A korlátozás arányosságát több szempontból találta igazoltnak. Egyrészt a szabályozás nyomós közérdekű és alkotmányos célok megvalósítását szolgálta. Másrészt egyértelmű volt a szóban forgó szabályozott piacon értékesített termékek veszélyessége, különösen a szabályozás céljai által védett érdekek szempontjából. Lényeges volt az is, hogy az állam szabályozási beavatkozását az Alaptörvény 38. cikkében foglalt, az állam kizárólagos gazdasági tevékenységeinek meghatározására és szabályozására vonatkozó felhatalmazásra alapította. További érv volt, hogy a konkrét piacon a vállalkozás szabadsága egy ismert egészségügyi kockázatokat hordozó termék kereskedelmét érintette, amely ráadásul a termék fogyasztása által előidézett betegségek gyógyításán keresztül jelentős terhet ró a közpénzügyekre. Az AB arra is rámutatott, hogy a dohánytermékek kiskereskedelme a korábbi szabályozás értelmében is engedélyhez kötött tevékenység volt, az új szabályozás csak ezt a rendszert szigorította tovább legitimnek tekinthető közérdekből. Végző érvként kihangsúlyozta, hogy a jogalkotó nem tévedett,

amikor megállapította a dohánytermékek veszélyességét az emberi egészségre, és arra reagálva szigorított azok kiskereskedelmének szabályozásán (Indokolás [31]).

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. AZ ALKOTMÁNYOS TULAJDONVÉDELEM KERETEI

Az ügy sajátos kereskedelmi-gazdasági kontextusában az AB semelyik vélt jogosultság vagy megalapozottnak tekintett várakozás esetében sem állapította meg, hogy az az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése által védett tulajdonnak minősülne. Az AB döntését természetesen befolyásolta, hogy a panaszos mely tulajdonnak vélt jogosultságok megsértését kifogásolta. Az indítvány ebben a vonatkozásban nem volt túlságosan meggyőző. Az AB álláspontja azonban inkább annak volt betudható, hogy – a korábbi alkotmánybírói gyakorlat által is megerősítetten – az alkotmányos tulajdonvédelem konkrétabb jogosultságokra terjed ki, mint egy vállalkozás által gyakorolható gazdasági-kereskedelmi tevékenységi kör, illetve az azon belüli egyes gazdasági tevékenységek gyakorolhatósága. A határozat csak alkalmazta a korábban röviden ismertetett gyakorlatban kialakított, a polgári jogi fogalomtól tudatosan elszakított, alapvetően funkcionális alkotmányjogi tulajdonfogalmat. Ebből a szemszögből nézve jól látható az 1990-es évek elejéig visszanyúló, hosszú ideje fennálló alkotmánybírói gyakorlat gyengesége. A tulajdonfogalom és azzal az alkotmányos védelem, nemcsak rugalmasan tágítható, hanem az AB adott döntésénél fogva le is szűkíthető, kizárva bizonyos jogalanyi helyzeteket és várakozásokat az alkotmányos tulajdonvédelem köréből.

Sokhelyütt sommás jellege mellett a határozat indokolásának egyik jelentős hiányossága, hogy nem vizsgálta módszeresen és részletesen, hogy kereskedelmi-gazdasági környezetben, illetve azon kívül is milyen feltételekkel lehet egy jogosultságot vagy megalapozottnak vélt (jogos) várakozást tulajdonnak tekinteni. A vagyoni értékű jogosultság fennállása megjelenik mint lehetséges fogalmi kritérium, viszont azzal a kérdéssel, hogy a megsérteni vélt jogosultságot kellőképpen megszerzettnek lehet-e tekinteni,<sup>83</sup> hogy amiatt tulajdonként lehessen rá tekinteni, az indokolás közvetlenül és kifejezetten nem foglalkozik. A „megszerzettség” autonóm rendelkezési lehetőséget jelent a jogosult részéről a rendelkezésre álló jogosultság felett, amely véleményem szerint megfelelően kifejezi azokat a lehetőségeket, amelyek a tulajdonjog alapján annak jogosultját megilletik. A határozat elején az adott tevékenység végzésére feljogosító hatósági engedély alapján végzett gazdasági-kereskedelmi tevékenység mint vélt tulajdonosi jogosultság értékelése során az AB csupán azt állapította meg, hogy az nem tulajdon a XIII. cikk

<sup>83</sup> Álláspontom szerint a „megszerzettség” része az alkotmányos fogalomnak, hiszen az nem tartja tulajdonnak a meg nem szerzett várományokat.

értelmében. Ezt annak ellenére állította, hogy az indokolásba bekerült rövid jellemzésben a szóban forgó kereskedelmi tevékenység végzésének lehetőségét közel megszerzettnek értékelte. Kimondta ugyanis, hogy a tevékenység végzése nem volt határozott időhöz kötve, a jogalany pontos és számára kiállított hatósági engedély birtokában végezhet, a jogalany hosszabb ideje végezte az adott tevékenységet, méghozzá abból a célból, hogy abból rendszeres jövedelmet szerezzen. Nem állítom, hogy az ilyen tevékenység végzése bizonyosan tulajdonnak minősülne. Azt kifogásolom, hogy az erről való döntésében az AB nem mulaszthatta volna el a jogalany helyzetének és azzal a vélt jogosultság megszerzett voltának értékelését.

A fentebb felvázolt uniós joggyakorlat jó példát szolgáltat arra, hogyan lehet a védelemben részesítendő tulajdon fennállását strukturáltabban, a jogalanyok számára kiszámíthatóbb keretek között vizsgálni. Az EUB a tulajdont a fennálló jogi szabályozásból eredő „megszerzett jogi helyzetként” definiálja, amely lehetővé teszi a jogosult számára az autonóm joggyakorlást (pl. a dolog hasznosítását és hasznai szedését) akár kifejezetten kereskedelmi-gazdasági célból is. A Sky Österreich ügyben hozott ítélet, amelyet a leginkább irányadó EUB ítéletnek tekintünk, a „megszerzettséget” a vonatkozó (nemzeti és/vagy uniós) jogi szabályozás tartalma alapján értékelte. Az lesz a döntő, hogy a szabályozás mekkora bizonyossággal rendezi a jogosult pozícióját a többi jogosulttal, valamint a szabályozó állammal szemben. Az ítéletben egyébként az EUB – hasonlóan a strasbourgi bírósághoz – tulajdonnak minősítette az arra való jogosultság megszerzését, hogy a jogosult ellásson valamely gazdasági tevékenységeket. Az AB indokolása tartózkodott attól, hogy ilyen vagy hasonló szempontok alapján értékelje a tulajdonjog fennállásának kérdését.<sup>84</sup> Mindezt azonban úgy tette, hogy a panaszos működési engedélyét vizs-  
szatérően olyan módon jellemezte, hogy abból nem lehet másra következtetni mint, hogy az engedélyben rögzített jogi helyzetet a panaszos „megszerezte”. Ez nemcsak érvelési probléma, hanem azzal az alkotmányos alapjogvédelem érdemét érintő következménnyel is jár, hogy befolyásolja (leszűkíti) az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt alapvető jogosultság hatályát.

A panaszos részére személyéhez és az adott üzlethelyiséghez kötődően kiadott hatósági engedély esetében annak megszerzett voltát nehéz lenne vitatni. Feltehetően ez is az indoka volt annak, hogy a határozat, amely a jogosultságnak a jogalany által történő megszerzettsége kérdését ebben a körben sem elemezte, más megközelítésből vizsgálta az alkotmányos védelemben részesítendő tulajdonjog fennállásának kérdését. Az AB az indokolásban több helyütt megismételt érvelési konstrukciójának értelmében, hogy az új szabályozás technikailag nem járt a panaszos számára a régi szabályozás alapján kiállított hatósági engedély visszavonásával. Megváltozott a gazdasági tevékenység gyakorlására vonatkozó általános szabályozási keret, és annak értelmében egy konkrét gazdasági tevékenységet a továb-

<sup>84</sup> A jogalanyokat a piaccgazdaságban megillető autonómia és szabadság hangoztatása nyilvánvaló ellen-  
tétben állt volna a határozat megközelítésével, amely az állam feladatait, szerepét, illetve lehetősé-  
geit kívánta előtérbe helyezni a magyar nemzetgazdaság alkotmányos szabályozásában.

biakban új feltételek teljesítése esetén – dohánytermék-kiskereskedelmi engedély és koncessziós szerződés birtokában – lehet végezni. Az AB-nak igaza van abban, hogy formálisan nem került sor a panaszos kiskereskedelmi (működési) engedélyének visszavonására, azonban arról hallgat, hogy az engedélyek felhatalmazása alapján ellátott tevékenységi kört, amelyet az új szabályozás utólagosan leszűkített, megilleti-e a tulajdonvédelem.<sup>85</sup> Nem azt vitatom, hogy az állam esetlegesen dönthet-e úgy, hogy különféle kereskedelmi-gazdasági tevékenységeket átsorol a piacszabályozás egyik területéről egy másikba. Azt kifogásolom, hogy az AB átsiklott egy olyan kérdés felett, amely nélkül nem lehetett volna állást foglalni arról, hogy a panaszos által ellátott gazdasági tevékenységek körének megváltoztatása tulajdonnak minősülő vagyoni jogosultságot érintett-e. Az utóbbi kérdés eldöntésében egyébként nincs relevanciája annak az AB által lényegesnek tartott körülménynek, hogy a panaszos a megváltozott szabályozási környezetben – elvben – nem volt elzárva attól, hogy folytathassa a dohánykiskereskedelmi tevékenységet.

A működési engedélyek vélt visszavonásának kérdése kapcsán fogalmazta meg az AB azt az álláspontot, miszerint a panaszos kereskedelmi tevékenységek végzésére feljogosító hatósági engedély nem volt az alkotmányos tulajdonvédelem körébe bevonható vagyoni értékű jognak tekinthető.<sup>86</sup> Csupán a gazdasági-kereskedelmi tevékenység végzésének jogszabályi feltételét biztosította, amelyet a kiállító hatóság a vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartásával visszavonhatott. Az AB érvelésének egyik vitatható eleme volt, hogy a határozat az előbbi megállapításai ellenére ismét oly módon jellemezte a panaszos hatósági engedélyét, mint ha az valamely megszerzett jogosultságot testesítene meg. Megállapította például, hogy az engedély névre szóló volt és nem volt másra átruházható. Az indokolás ennél jóval lényegesebb problémája, hogy nem derül ki, hogy az AB mire alapozta az elhatárolást az alkotmányosan védendő vagyoni értékű jogosultságok és a hatósági engedélyek mint – értelmezésében – az adott tevékenység végzésének jogszabályi feltétele között. A határozat semmilyen módon nem részletezte, hogy a kereskedelmi-gazdasági tevékenység végzésére feljogosító hatósági engedély miért nem tekinthető vagyoni értékű jognak, vagy más, az alkotmányos tulajdonvédelem körébe tartozó jogosultságnak. Az sem olvasható ki a határozatból, hogy az AB milyen okból döntött úgy, hogy azok a jogalanyok helyzetét rendező jogi tartalma oldaláról nem értékeli a hatósági engedélyeket.

A határozat a tulajdon elvonása kapcsán kifejtett indokolása több szempontból is vitatható. Egyrészt mivel megismételte korábbi következtetéseit, az azokkal szemben felhozható kifogások ezen határozati rész megalapozottságát is megkérdőjelezhetik. Az indokolás ennél fontosabb hiányossága, hogy anélkül rendelkezett a tulajdonjogtól való megfosztás kérdéséről, hogy az AB mélyrehatóan megvizsgálta volna a tulajdonjog fennállását, például hogy a vélt jogosultság vagyoni

<sup>85</sup> Az AB érvelésből arra következtettem, hogy inkább nem, de ez legfeljebb implicit módon következik az indokolás szövegéből.

<sup>86</sup> Vö. 1 BvR 2821/11 (2016. december 6.), 231. pont (főként az indokolás részletessége tekintetében).

értékű jognak minősül-e, vagy a jogosultság kellő módon megszerzettnek tekinthető-e a jogalany által. El kell azonban ismernünk, hogy az AB releváns érvelése legalább részben megalapozott volt. Az indokolás szerint az érintett jogalanyok elől nem volt elzárva korábban gyakorolt gazdasági tevékenységük további gyakorlásának lehetősége. Tulajdonelvonásról sem lehetett szó, mivel az új szabályozásban foglalt követelményeket teljesítve a jogalanyok ismét megjelenhettek volna a dohánytermék-kiskereskedelmi piacon. Álláspontom szerint azonban a szabályozási környezet megváltozása eredményeképpen a jogalanyoktól elvont gazdasági tevékenység folytatásának elvi lehetősége elégtelennek tűnik ahhoz, hogy a tulajdonelvonás és az ahhoz kapcsolódó állami kártalanítás kérdését megnyugtatóan le lehessen zárni.<sup>87</sup> A jogalanyok által elszenvedett konkrét veszteségeket nem lehet elvben fennálló kompenzációs vagy hasonló lehetőségekre hivatkozva igazolni.<sup>88</sup>

Az indítványban előadott kifogások értékelhetőek úgy, hogy a panaszos tulajdonjogának megsértését alapvetően arra alapította, hogy azon személyes cselekvési szabadságában korlátozták, amely őt az alkotmányos tulajdonvédelem keretében elvileg megilleti.<sup>89</sup> A 2011 előtti AB gyakorlat (64/1993. AB határozat) az alkotmányos tulajdonfogalmat egyértelműen kapcsolatba hozta az egyén cselekvési autonómiájával a (piac)gazdaságban. Menyhárd értelmezésében ezzel az AB a tulajdon alkotmányos védelmének célját helyezte a tulajdonfogalom középpontjába, amely így az egyén „gazdasági és társadalmi relációban” biztosított szabad mozgásterét és cselekvési szabadságát foglalja magában.<sup>90</sup> A tulajdon ilyen módon történő értelmezése az állam beavatkozásaival szembeni (jog)védelmet az alkotmányos tulajdonkonceptió értelemszerű részévé tette.<sup>91</sup> A trafiktörvény határozat mintha kerülné ezeket a kérdéseket. Indokolása pedig elvetni látszik azt az indítvány által is sugallt tételt, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem tétje, hogy a jogalanyok cselekvési szabadsággal rendelkezzenek a piacgazdaságban, illetve, hogy cselekvési szabadságuk jogilag védett legyen.<sup>92</sup> Továbbá az AB indokolása bizony-

<sup>87</sup> El tudom fogadni azt az álláspontot, hogy a gazdasági tevékenység folytathatóságának ténylegeségét nem biztos, hogy az AB feladata ellenőrizni. Ez viszont még nem jelenti, hogy az AB érvelése megalapozott lenne.

<sup>88</sup> Az AB azt is kijelentette, hogy a várt gazdasági eredmény és a profit nem tartozik az alkotmányos tulajdonvédelem körébe. Ezzel az állásponttal egyet tudok érteni, hiszen ezek „megszerzetsége” a jogosult által igen bizonytalan. Viszont az is meglehetősen bizonytalan volt, és ezt a kérdést az AB meglehetősen nagyvonalúsággal kezelte, hogy a régi jogosultak közül melyek nyernek majd koncessziós jogot és kapnak engedélyt a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység tovább folytatására.

<sup>89</sup> Összefoglalva az indítvány azt állította, hogy az állam nem szabályozhat önkényesen, illetve korlátozásaival és gazdasági szerepvállalásával nem áthatja alá a vállalkozás szabadságán alapuló piacgazdaság alkotmányos célját.

<sup>90</sup> A szabadság a tulajdont feltételezi, ugyanakkor a tulajdon akkor lehet alapja önálló, szabad magatartásnak, ha a tulajdon maga kööttségektől mentes. MENYHÁRD (7. lj.) 24. Lásd bővebben DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 2007).

<sup>91</sup> Lásd MENYHÁRD (7. lj.) 25.

<sup>92</sup> A tulajdon talán legfontosabb szerepét a piacgazdaságban tölti be, lényeges kereskedelmi-gazdasági tényezőként. Lásd Nicolas BRATZA: „The Implication of the Human Rights Act 1998 for Commercial Practice” *European Human Rights Law Review* 2000/1. 6–7.; Theo van BANNING: *The Human Right to Property* (Antwerp: Intersentia 2002) 167.

talanná teszi annak megítélését, hogy egy szabályozott piacgazdaságban mire is terjed ki a tulajdonjogi alapjogvédelem. Ez pedig az Alaptörvény kontextusában azért problematikus, mert annak szövegét az állami feladatok, valamint a közös társadalmi célkitűzések dominálják.<sup>93</sup>

Az EJEB jogértelmezésében felállított követelményeket nézve az AB határozata első ránézésre nem tűnik kirívóan problematikusnak. Az EJEE alatt a tulajdon fogalmát kiterjesztően kell értelmezni, amely azonban nem foglalja magában az üzleti forgalmat, illetve a jövőbeli bevételi lehetőségeket. Mindazonáltal a strasbourgi gyakorlat az AB számára sem félreérthetően rögzíti, hogy a tulajdon fogalma a gazdasági tevékenység végzésére vonatkozó engedélyekre is kiterjed. Az EJEB kiterjedt gyakorlatából talán azt lehet kiemelni, hogy valamely objektíven megállapítható szabályozási hiányosság – különösen a jogvédelmi lehetőségek biztosításának elmulasztása – esetében megállapítható lehet az EJEE megsértése.<sup>94</sup> Lényeges továbbá, hogy a joggyakorlat értelmében a tulajdonkorlátozás vizsgálatát nem lehet úgy elvégezni, hogy nem vizsgálják a konkrét szabályozás tartalmát, valamint az esetleges szabályozási hiányosságokat. A szabályozás a jogalkotó által kijelölt közérdekű vagy más hasonló célkitűzéseinek értékelése, ami az AB határozatában gyakorlatilag az alapjogi teszt szerepét töltötte be, nem feltétlenül lesz elégséges. Mindazonáltal az AB helyesen ítélte meg, hogy a tulajdonkorlátozás arányossága szempontjából döntő lehet, hogy az érintett személy képes volt-e tovább gyakorolni a szóban forgó gazdasági-kereskedelmi tevékenységet. Viszont a testület nem elégedhetett volna meg ennek elvi lehetőségével, hanem értékelnie kellett volna, hogy az új szabályozás konkrétan lehetővé tette-e, hogy a korábban trafikként működő üzletek továbbra is trafikként működjenek.

A strasbourgi bíróság a Vékony kontra Magyarország ügyben hozott ítéletben vizsgálta először a trafiktörvényt. A jogsértést abban találta megállapíthatónak, hogy a törvény „eltörölte” a korábbi engedélyeket, valamint hogy „cserébe” a jogalany „részére a pályázati eljárás alatt nem ítélték meg újabb engedélyt”. Az EJEB értékelése szerint a kiskereskedelmi engedély a tulajdon fogalmába tartozó „javak”-nak minősül az EJEE 1. Jegyzőkönyv 1. cikke alapján, különösen mivel a jogalany bevételének jelentős részét biztosította. Azt is megállapíthatónak találta, hogy az engedély elvonása, amely a jogalany régóta fennálló, nyilvánvaló gazdasági érdekét érintette, a tulajdonjogba való beavatkozásnak minősült, méghozzá annak ellenére, hogy a szóban forgó kereskedelmi tevékenység káros volt az emberi egészségre.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> A tulajdonhoz való jog helyét a jogrendszerben elvileg a neki szánt társadalmi és gazdasági funkciók határozzák meg, ahogy az következik az adott politikai közösség döntéséből. Henry G. SCHERMERS: „The International Protection of the Right to Property” in Franz MATSCHER – Herbert PETZOLD – G. J. WIARDA (eds.): *Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in honour of G.J. Wiarda* (Köln: Carl Heymanns Verlag 1988) 565–580., 571–572., 579–580.

<sup>94</sup> Ennek hiányában kevés az esély a jogsértés megállapítására. P. VAN DIJK – G.J.H. VAN HOOFF (eds.): *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (Deventer: Kluwer Law 1990) 464.

<sup>95</sup> Vékony v. Hungary, no. 65681/13, § 29, CE:ECHR:2015:0113JUD006568113.



Az AB határozatához képest ezeknél is lényegesebb különbség volt, hogy a strasbourgi bíróság az állami beavatkozás közérdekű céljainak elismerése mellett részletesen elemezte a jogalanyt ért hátrányokat, valamint azok súlyát. Az ítélet az AB határozatával ellentétben ténylegesen összemérte a magyar szabályozás céljait és a jogalanyok azokkal párhuzamos jogosultságait. Ennek során az indokolás lényegesnek minősítette, hogy a jogalany az intézkedés súlyos, a megélhetési lehetőségeit veszélyeztető gazdasági következményeit megfelelő hosszúságú átmeneti időszak biztosítása nélkül volt kénytelen elviselni.<sup>96</sup> Továbbá jogosultságának elvesztése automatikus volt, azt „állandó jogszabályi módosításokkal és jelentős gyorsasággal vezették be”.<sup>97</sup> Hasonlóan problematikus volt, hogy az új szabályozás által felállított engedélyezési rendszer, amely „nélkülözte az alapvető átláthatóságot” és nem biztosított észszerű lehetőséget a jogorvoslatra, nem adott „reális esélyt” arra, hogy a jogalany a tulajdonát megtarthassa.<sup>98</sup> Végül az EJEB a koncessziós és engedélyezési rendszert közel önkényesnek minősítette, elsősorban mivel rendelkezései nem biztosították ténylegesen a korábbi jogosultak újbóli engedélyszerzését.<sup>99</sup> Látható tehát, hogy a strasbourgi bíróságnak a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység folytatásának elvi lehetősége nem volt elegendő, konkrét garanciát akart arra, hogy a korábbi engedélyesek folytathassák ezen tevékenységüket. Az ítélet egyösszegű kártérítést ítélt meg a jövőbeli bevételek elvesztéséért, valamint nem vagyoni kártérítésről is rendelkezett annak kompenzálásaként, hogy a magyar szabályozás a jogalanyt bizonytalanságban tartotta abban, hogy folytathatja-e vállalkozását.<sup>100</sup>

#### 4.2. A VÁLLALKOZÁS SZABADSÁGÁNAK VÉDELME

Az AB a vállalkozás szabadságának védelmére vonatkozó indokolásában az Alaptörvény szabályozási struktúráját követte, amely az Alkotmányhoz hasonlóan a vállalkozás szabadságának elismerése mellett világosan rögzíti az állam különleges helyzetét és szerepét a nemzetgazdaságban. Az Alaptörvény rendelkezései értelmezhetőek úgy, hogy a magyar nemzetgazdaság egy olyan piacgazdaság, amelyben az állam részt vesz tulajdonosként, bizonyos helyzetekben az állam kizárólagos

<sup>96</sup> Vékony v. Hungary (95. lj.) § 34.

<sup>97</sup> Vékony v. Hungary (95. lj.) § 35.

<sup>98</sup> Vékony v. Hungary (95. lj.) § 34 and 36. A dohánykiskereskedelmi tevékenység folytatásának ekként való megíúsulása fontos elem volt az indokolásában. Más esetekben, amikor a kérelmezők az új rendszerben nem jelentkeztek koncessziós jogért és dohánykiskereskedelmi engedélyért, a jogsértés ezen eleme nem volt megállapítható, ami azzal a következménnyel járt, hogy a kérelmezőket nem lehetett jogsértés áldozatának tekinteni, így kérelmüket el kellett utasítani. Lásd *Angyal v. Hungary*, no. 44367/13, § 13–17, CE:ECHR:2018:0703DEC004436713.

<sup>99</sup> Vékony v. Hungary (95. lj.) § 36.

<sup>100</sup> Vékony v. Hungary (95. lj.) § 41. Amennyiben a kérelmezőnek sikerült koncessziós jogot és dohánykiskereskedelmi engedélyt szereznie, nem illette meg kártérítés. Lásd *Fazekas v. Hungary*, no. 74819/13, § 10, CE:ECHR:2018:1009DEC007481913.



tulajdonosként jelenik meg, valamint vannak olyan gazdasági tevékenységek, amelyeket kizárólagosan az állam láthat el közvetlenül, vagy közvetve, azokat másoknak (pl. egy vagy több koncesszornak) átengedve. Ahogy a határozat indokolásából is kitűnik, az állam ilyen módon meghatározott gazdasági szerepvállalásának egyetlen érdemének tekinthető korlátját jelölhetjük meg, mégpedig, hogy legyen valamely legitím közérdekű indoka. Ezekre az alkotmányjogi korlátokra tekintettel nem tűnik megalapozatlannak a határozat azon általános következtetése, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmének az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei körébe történő bevonása nem volt önkényesnek tekinthető. A döntést a jogalkotó az Alaptörvény kifejezett és világos rendelkezéseire alapíthatta.

Az előbbiekből (is) következik, hogy a határozat értelmezésében az Alaptörvény rendelkezései által körülírt magyar nemzetgazdaság nem egy érték- és érdekesemleges (piaci) tér.<sup>101</sup> A magyar nemzetgazdaság alapjait tekintve piacgazdaság, hiszen garantált a vállalkozás szabadsága, azonban már az is értékktötséget jelzi, hogy az alaptörvényi szöveg az „értékteremtő munkát” is alapvető definíciós elemének tekinti. Az AB szerint is piaci viszonyok érvényesülnek a magyar gazdaságban, hiszen határozatában világosan kimondta, hogy a gazdasági javak és eszközök értékállóságát a jog nem védi, azok értékcsökkenésének, illetve gazdasági hasznosulásuk elmaradásának kockázatát a jogalanyoknak kell viselnie. A piaci körülmények megváltozásának következményei akkor is a piaci szereplőket terhelik, ha azok az állam szabályozói beavatkozása miatt következnek be. Mindazonáltal a határozat indokolása világossá teszi, hogy az AB olvasatában az Alaptörvény egy meghatározott kapitalista modellről rendelkezik. Egy olyanról, amelyben az állam kifejezett felhatalmazással bír arra nézve, hogy a maga kezébe vegye a dolgokat. Nem kizárólag korrekzív – a piaci kudarcokat kijavító vagy a negatív externáliákat kezelő –, vagy hasonló funkcióban léphet fel az állam, hanem szuverén döntése alapján magához vonhat értékteremtő folyamatokat, közérdekű szempontok alapján meghatározhatja a piaci verseny lehetőségeit, illetve kereteit, vagy éppen bevétel-szerzési vagy más céllal piacokat nyithat meg. Egy ilyen nemzetgazdaságban a piaci magánszereplők gazdasági szabadsága másodlagos szerepbe kényszerülhet. Kérdés, hogy az AB ezt az alkotmányossági vizsgálat körében hogyan értékelheti.

Az AB-nak a vállalkozáshoz való joggal kapcsolatos érvelése, bár a korábbi gyakorlaton alapul, vitatható. Az indokolás – helyesen – elismerte, hogy egyes tevékenységek a hatósági engedély alapján jogszerűen végezhető gazdasági tevékenységek köréből történő utólagos kivonása korlátozhatja a vállalkozás szabadságát.<sup>102</sup> Ezt az alapjogkorlátozást azonban arra a korábban már kritizált indokra hivatkozva nem tartotta kifogásolhatónak, hogy az új szabályozás alapján elvben megvolt

<sup>101</sup> Lásd az 1990-es évek értéksemleges piacgazdaság-fogalmáról SÓLYOM (8. lj.) 629.

<sup>102</sup> A pénznyerő automaták piacának átalakításával kapcsolatban az AB vizsgálata még ilyen messzire sem jutott. A 26/2013. AB határozat megállapította, hogy a vállalkozás szabadsága a vállalkozási-tüzleti tevékenység megkezdésének lehetőségét garantálja, ez pedig nem sérülhetett, mivel az új szabályozás arról rendelkezett, hogy milyen feltételekkel lehet működni az adott piacon.

annak a lehetősége, hogy a jogalany – teljesítve az új szabályozási követelményeket – tovább folytathassa a szóban forgó gazdasági tevékenységet. Ahogy a tulajdonvédelem kapcsán már kifejtettük, konkrét (gazdasági) veszteségeket elvi (gazdasági) lehetőségekkel nem lehetséges kompenzálni. Az érvelés ezen hiányosságát az sem tudja pótolni, hogy az AB értékelése szerint az új szabályozás által előírt feltételeket az érintett jogalanyok (elvileg) tudták volna teljesíteni.

A trafiktvörvény által előírt új szabályozási (piacra lépési) feltételeket az AB kimenthetőnek találta. Élve a korábbi alkotmánybírói gyakorlat adta lehetőségekkel, az alkotmányos felülvizsgálat intenzitását alacsonyan hagyta. Indokolása úgy foglalható össze, hogy az új rendelkezések bevezetését nyomós közérdek mellett hasonlóan fontos, az állam intézményvédelmi kötelezettségét előíró alkotmányos érdekek (és jogosultságok) is alátámasztották, amelyek súlya – tekintettel a támadott szabályozás tartalmára – képes volt igazolni a szabályozási feltételek arányosságát és szükségességét. A határozat kimondta, hogy nem vizsgálja a szabályozás célszerűségét, hatékonyságát és méltányosságát. Ez a megközelítés akár legitim is lehetne, ha nem járt volna azzal a következménnyel, hogy az AB nem értékelt az érintett jogalanyok által elszenvedett sérelmeket és azok súlyát, illetve hogy nem vizsgálta, hogy a jogalanyok a hátrányokat alkotmányosan elfogadhatónak tekinthető szabályozási és adminisztratív környezetben voltak-e kénytelenek elszenvedni.<sup>103</sup>

A határozat azzal is adós maradt, hogy alaposan megvizsgálja a kapcsolatot a trafiktvörvény szabályozása és az állam azon eredeti döntése között, hogy a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolja. Ez azért is fontos lett volna, mert az új szabályozás által állított feltételek arányosságának elbírálása során az AB külön hivatkozott arra, hogy az Alaptörvény értelmében az állam (szabadon) jogosult abban dönteni, hogy mely tevékenységek tartoznak kizárólagos gazdasági tevékenységei közé. Az Alaptörvény vonatkozó 38. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a törvényi szabályozásnak az állam kizárólagos gazdasági tevékenységeit az (1) bekezdésben található specifikus célokra „tekintettel” kell meghatároznia. Ezek a célok „a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele”. Feltételezhetően az volt az alkotmányozó szándéka, hogy a jogalkotó döntését nem bármely, hanem valamely releváns közérdekű indokra tekintettel hozhatja meg. Tehát a felhívott közérdekű indoknak konkrétan alá kell támasztania egy olyan döntést, amely például a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet kivonja a (szabad) piacról és kizárólagos állami tevékenységként az állam döntésétől függően engedi vissza oda, korlátok között, feltehetően korlátozott mértékben. Ennek megfelelően az AB-nak a trafiktvörvény elfogadását igazoló szabályozási indokok felsorolása mellett azt is

<sup>103</sup> Ahogy fentebb említettük, a 64/1993. AB határozatban az AB nyíltan beszélt arról, hogy a felülvizsgálat alacsony intenzitását mindenképpen ellensúlyozni kell azzal, hogy vizsgálat alá vonják a támadott szabályozás technikai és hasonló hiányosságait.

vizsgáltnia kellett volna, hogy az új szabályozás igazolása érdekében felsorolt közérdekű és alkotmányos indokok ténylegesen megalapozták-e az Alaptörvény 38. cikke alapján meghozott döntést. Ebben a körben határozatában az AB másodjára is értékelhette volna, hogy a szóban forgó korlátozás (és a tevékenység kizárólagos állami tevékenységként történő szabályozása) helyett, az államnak valamely kevésbé korlátozó, esetlegesen alkalmasabb megoldással kellett volna-e élnie.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 2020 végi módosításának tárgyában hozott AB határozat – amelyben többek között arról kellett döntenie, hogy alkotmányos volt-e hulladékgazdálkodási tevékenységek jelentősebb szeletének később koncesszióba adható, kizárólagos állami tevékenységként történő szabályozása – reprodukálta a trafiktvörvény határozat általunk strukturálatlanak minősített alapjogvédelmi értékelését. A tulajdonjog fennállása kapcsán az AB megállapította, hogy „értelemszerűen” tulajdonosnak minősül az eredeti hulladéktermelő hulladékbirtokos, valamint aki saját tulajdonában álló dolog használatával termel hulladékot, mielőtt attól megválna.<sup>104</sup> Azzal a kérdéssel egyáltalán nem foglalkozott, hogy tekintve a törvény kiterjedt szabályozását a hulladékbirtokosok helyzetére és kötelezettségeire nézve, amelyet közérdekből az állam meg is változtathat, a hulladékon fennálló jogosultságaik mennyiben tekinthetők olyan mértékben „megszerzettnek”, hogy az tulajdonjoguk minősüljenek.<sup>105</sup> A határozat azt is rögzítette azonban, hogy a tulajdonvédelem a hulladékon fennálló tulajdonjog védelmére terjed ki, a hulladékgazdálkodási tevékenység folytatására és/vagy az abból a jövőben származó nyereség reményére nem.<sup>106</sup> A tulajdonosnak tekintett hulladékbirtokos jogát ért korlátozás arányossága kapcsán az indokolás a kártalanítás szükségességére és annak a támadott törvényi rendelkezésekből való kimaradására helyezte a hangsúlyt.<sup>107</sup> Viszont a szövegből kiderül, hogy a hulladékgazdálkodási piac a piaci szereplők pozícióját alapvetően megváltoztató átalakításának szükségességét és arányosságát (ha a kártalanítás hiányától eltekintünk) a határozat nem kérdőjelezte meg. A jogalkotó által felhívott jelentős súlyú és összetett közérdekű indokok a trafikügyhöz hasonlóan a szabályozói beavatkozás kellő igazolásául szolgáltak.<sup>108</sup>

<sup>104</sup> 5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27].

<sup>105</sup> A határozat szerint a hulladék tulajdonosnak tekinthető birtokosának a törvény által biztosított joga (és nem a jogosultságát alapvetően korlátozó kötelezettsége) van arra, hogy gondoskodjon a hulladék kezeléséről.

<sup>106</sup> Indokolás [36].

<sup>107</sup> Indokolás [30]–[32].

<sup>108</sup> Lásd Indokolás [35].

## 6. IRODALOM

- DRINÓCZI Timea: „Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben” *Jogtudományi Közlöny* 2012/10. 369–383.
- KÖRTVÉLYESI Zsolt: „A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással” in SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás* (Budapest: MTA Jogtudományi Intézet 2008).
- MENYHÁRD Attila: „A tulajdon alkotmányos védelme” *Polgári Jogi Kodifikáció* 2004/5–6. 24–32.
- SALÁT Orsolya – SONNEVEND Pál: „13. § [A tulajdonhoz való jog]” in Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009).
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001).
- VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a pénznyerő gépek betiltásáról” *Jogesetek Magyarázata* 2014/1. 13–14.

**3/2015. (II. 2.) AB HATÁROZAT  
– NAPI.HU**

**A bíróságok kötelesek figyelembe venni az alapjogilag releváns ügyek alapjogi vonatkozásait, az érintett alapjogok alkotmányos tartalmát – ennek hiányában döntésük alaptörvény-ellenes.**

A napi.hu ügyben fogalmazta meg az Alaptörvény hatályba lépése utáni időszakban elvi élel az AB, hogy a bíróságok az általuk elbírált ügyekben kötelesek feltárni az alapjogi konfliktust, az AB gyakorlatára figyelemmel kell értelmezniük az adott jogvitában érintett alapjogokat, továbbá az alapjog korlátozhatóságának megítélése céljából alkalmazniuk kell az arányossági tesztet. E követelmény jelentőségét az adja, hogy korábban az AB nem foglalt egyértelműen állást az arányossági teszt alkalmazási körével kapcsolatban, továbbá – elsősorban az az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (Abtv.) 27. §-a alapján a bírói jogértelmezés alaptörvény-ellenességére alapítható alkotmányjogi panaszok esetében – az a testület későbbi, alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos gyakorlata számára is irányadó.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

Az arányossági teszt, mint az alapjogok korlátozása megengedhetőségének vizsgálatára vonatkozó módszer már működésének kezdetén megjelent az AB gyakorlatában.<sup>1</sup> Az Alkotmány rendelkezésein alapuló alkotmánybírói gyakorlat rendszerint a 30/1992. (V. 26.) AB határozatra hivatkozott, amely az arányossá-

\* Egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> Sólyom László 2/1990. (II. 18.) AB határozathoz fűzött különvéleményében jelent meg először más alapvető jogok védelme, a korlátozás elkerülhetetlensége és mértéke az alapjogkorlátozással szemben támasztott követelményként [Sólyom László különvéleménye. 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 23.]. Később, a 20/1990. (X. 4.) AB határozat indokolásában a jogalkotói célkitűzés fontosságának és az alapjogsérelem súlyának összemérése, a legkevésbé korlátozó eszköz választásának követelménye, valamint az alkalmasság szempontja jelent meg [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 71.].

gi teszt egyes elemeit, vizsgálati lépéseit strukturált keretben mutatta be.<sup>2</sup> A testület döntéseiben ugyanakkor arra a kérdésre nem tért ki, hogy mely alkotmányos szervek feladata az arányossági teszt alkalmazása. Normakontroll típusú hatásköreinek gyakorlása során az AB természetesen e vizsgálati módszert alkalmazta, amiből implicit módon az következik, hogy az alapjogok arányos korlátozására vonatkozó korlátok és lényeges tartalmuk tiszteletben tartásának követelménye a jogalkotót mindenképpen köti.

Az Alaptörvény hatályba lépése nem hozott magával új mércét az alapjogok korlátozása alkotmányosságának, megengedhetőségének vizsgálatával kapcsolatban, azonban lényeges fejleménynek tekinthető, hogy a normaszöveg – szemben az Alkotmány 8. § (1) bekezdésével – már nemcsak az alapjogokra vonatkozó szabályozás törvényi szintre utalását és az alapjogok lényeges tartalmának korlátozhatatlanságát, hanem a korlátozás mércéjét, az arányossági teszt követelményrendszerét is explicit formában tartalmazza. Ezt követően a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatban értelmezte első ízben a testület az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, amelynek keretében rögzítette az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének tartalmi egyezését az alapjogok törvényi szintű szabályozásának követelményére, valamint a lényeges tartalom védettségére vonatkozóan, továbbá a korábbi alkotmánybírói gyakorlat szerinti arányossági teszt és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésben foglalt tartalmi mérce azonosságát.<sup>3</sup> Későbbi döntéseiben a testület nem adott új jelentéstartalmat az arányossági tesztnek, mindössze ismételten rögzítette az alaptörvényi mérce összefüggését a korábbi gyakorlattal,<sup>4</sup> azonos tartalommal újrafogalmazta a teszt 30/1992. (V. 26.) AB határozatban kialakított leírását,<sup>5</sup> továbbá rögzítette, hogy – korábbi gyakorlattal összhangban – az alapjogok lényeges tartalma védettségének követelményéből következik az arányossági mérce, amit az alkotmányozó is elismert az Alaptörvény kapcsolódó szabályainak rögzítése során.<sup>6</sup>

A napi.hu ügy tárgyalásáig azonban az újabb gyakorlatban sem merült fel az a kérdés, hogy az arányossági tesztet mely alkotmányos szerveknek kell alkalmazniuk. Az ügy azonban rámutatott, hogy az arányosság követelménye az alapjogokra vonatkozó szabályozás kialakítása során a jogalkotót, az egyes jogviták elbírálása során – az alapjogi szempontból releváns ügyekben – pedig a jogalkalmazót, a bíróságot is köti.

<sup>2</sup> „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. [...] szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” Lásd 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 180–181.

<sup>3</sup> 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [17].

<sup>4</sup> 5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [55].

<sup>5</sup> 3046/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [38].

<sup>6</sup> 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [128].

A bíróság ítéletében értelmezett szakjogági szabályok a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (Tpt.) bennfentes kereskedelem és piacbefolyásolás tilalmára vonatkozó rendelkezése,<sup>7</sup> valamint a piacbefolyásnak minősülő tevékenységek meghatározása voltak. Utóbbi szerint piacbefolyásolásnak minősül a „megalapozatlan, félrevezető, hamis információ közlése, híresztelése, nyilvánosságra hozása vagy nyilvános közlése, feltéve, hogy az információt terjesztő személy az információ hamis vagy félrevezető mivoltának tudatában van vagy az adott helyzetben elvárható gondossággal eljárva tudatában kellett volna lennie.”<sup>8</sup>

## 2. INDÍTVÁNY

Az ügy alapkérdését a napi.hu portálon 2013. október 16-án megjelent cikk esetleges tőkepiacot befolyásoló hatása képezte. A cikk azt a kérdést tárgyalta, hogy a norvég állami olajalap, amely a cikk megírásakor a MOL Nyrt.-ben 1,64%-os tulajdonrészrel rendelkezett, eladhatja-e a magyar olajtársaságban meglévő részvényeit arra tekintettel, hogy a MOL Nyrt. vezetőjével szemben a MOL horvátországi tulajdonszerzésével összefüggésben büntetőeljárás volt folyamatban és nemzetközi elfogatóparancs kiadására is sor került. A cikk állítása szerint a norvég állami olajalap részvényeinek eladása azért merülhet fel, mert az olajalap etikai szabályzata tiltja a tulajdonszerzést olyan társaságokban, amelyek korrupcióval gyanúsíthatók. A cikk kitért az esetleges eladás következményére is, amely szerint a MOL részvények jelentős eladói nyomás alá kerülhetnek. A cikkhez kapcsolódó, de attól elkülönült hírben a portál arról is beszámolt, hogy a MOL Nyrt. felügyelőbizottságának elnöke eladta saját részvénycsomagjának egy részét.

A cikk megjelenését követően a Magyar Nemzeti Bank (MNB) hivatalból piacfelügyeleti eljárást indított, amelynek eredményeként közigazgatási határozatban megállapította, hogy a cikk közlésével a portál üzemeltetője megsértette a piacbefolyásolás tilalmára vonatkozó törvényi rendelkezéseket, arra tekintettel, hogy a cikk alkalmas volt a befektetői attitűd befolyásolására, azt a látszatot keltve, hogy a társaság szempontjából a leginkább szélsőséges forgatókönyv (a norvég állami olajalap részvénycsomagjának eladása) valósul meg. Az MNB határozata szerint a cikk félrevezető, amennyiben abból nem állapítható meg a jelzett szélsőséges forgatókönyv bekövetkezésének valószínűsége. Hasonlóképpen félrevezető, hogy a portál a cikkhez kapcsolódó hírként közölte a MOL Nyrt. felügyelőbizottsági elnökének részvényeladását. Az MNB piacfelügyeleti bírság megfizetésére kötelezte a portál üzemeltetőjét.

A közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.33.829/2013/6. számú ítéletében a keresetet elutasította.

<sup>7</sup> Tpt. 200. §.

<sup>8</sup> Tpt. 202. § d).



A bíróság álláspontja szerint az MNB helyesen értelmezte a piacbefolyásolás fogalmát, továbbá, a támadott határozatban nem az újságírói vélemény képezte az MNB vizsgálatának alapját, hanem a közölt információk megalapozatlan volta. Külön kiemelésre érdemes, hogy a bíróság kifejtette: a keresetben kifejtett alapjogi érvek nem vehetők figyelembe, arra tekintettel, hogy „alkotmányos alapjog nem érvényesíthető bíróság előtt”.

Az indítványozó (a portál üzemeltetője) a bírósági határozat alaptörvény-ellenességének megállapítását és az általa helybenhagyott közigazgatási határozatra is kiterjedő megsemmisítését kérte az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában. Az indítványozó a szólás- és sajtószabadság sérelmére alapított panaszát, arra tekintettel, hogy a hatósági döntés során nem érvényesítették az alapjogok korlátozására vonatkozó alkotmányos követelményeket, nem vették figyelembe, hogy a cikkben közölt információk a közügyek megvitatásához kapcsolódnak. Az indítvány kitért a tisztességes eljáráshoz való jog és a diszkriminációtilalom sérelmére is, mivel az MNB az utánközlő sajtótermékekkel szemben nem, csak az indítványozóval szemben folytatott le piacfelügyeleti eljárást.

Az indítványozó jogi képviselője – az Alaptörvény hatályba lépése előtti és utáni alkotmánybírósági gyakorlatra egyaránt támaszkodva – elsősorban azt emelte ki, hogy a közérdeklődésre számot tartó, a közügyek megvitatásához kapcsolódó információk sajtó általi nyilvánosságra hozatala a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság védelme alatt áll. Külön kiemelte az indítvány a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban rögzített tételt, miszerint „a közügyekkel összefüggő vélemény kinyilvánításának szabadsága a sajtószabadság legbensőbb védelmi köréhez tartozik, mivel különös erővel és egyértelműséggel vonatkozik rá a szólásszabadság kettős igazolása”.<sup>9</sup> Az indítványban kifejtett álláspont szerint „a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó döntések e minőségüket attól függetlenül megtartják, hogy milyen jogág keretében született meg a korlátozó döntés. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása szempontjából az adott közhatalmi döntés szabad véleménynyilvánítástól való »visszatartó ereje« rendelkezik döntő jelentőséggel, amihez képest az adott jogágra jellemző szankció jellege és annak súlyossága az arányossági mérlegelés keretében jut alkotmányjogi szerephez.” Az indítvány mellett érvelt, hogy a bíróság kiszabása (és annak helybenhagyása) jelen ügyben a véleménynyilvánítás szabadsága aránytalan korlátozásának tekinthető, arra is tekintettel, hogy annak más ügyekben, a közérdeklődésre számot tartó információk jövőbeli nyilvánosságra hozatalával összefüggésben is lehet „lehűtő hatása” (*chilling effect*).

<sup>9</sup> 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [45].

### 3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

Az AB megállapította, hogy alkotmányellenes az a jogértelmezés, amelyben a bíróság nincs figyelemmel a vizsgált, alapjogi relevanciával bíró ügy alapjogi aspektusaira, erre tekintettel a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét megsemmisítette.

#### 3.1. ELVI TÉTEL

**Az alapjog-korlátozásnak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt teszthez mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.**

Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságával kapcsolatos, Abtv. 29. §-a szerinti tartalmi követelmények közül a testület az alapvető az alkotmányjogi jelentőségű kérdést azonosította az indítvány alapján: a határozat indokolásában foglalt somnás megállapítás szerint médiatartalom-szerkesztés alkotmányos határai (pontosabban azok feltárása) ilyen kérdésnek tekinthetők.

Érvelésében az AB az Alaptörvény 28. cikkében foglalt alkotmánykonform értelmezés követelményéből indult ki, amely szerint a bíróságok ítélkező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban kell, hogy értelmezzék. A testület megállapítása szerint, „ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie (Indokolás [17])”. Ebből következően az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz keretében azt kell vizsgálni, hogy a jogalkalmazás során a bíróság az érintett alapjog alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. A határozatban azonosítható *ratio decidendi* a testület pontosan megfogalmazza: „ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes (Indokolás [18]).”

A bírói döntés alapjául szolgáló tényállás elemzése keretében a testület rögzítette, hogy a) a MOL Nyrt. tulajdonosi körével és részvényeivel kapcsolatos kérdések szorosan kapcsolódnak Magyarország gazdasági-pénzügyi érdekeihez, ezért

azok tárgyalása közügynek minősül, b) felhívta a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban rögzített érveket, amelyek szerint az Alaptörvény IX. cikkében foglalt sajtószabadság kitüntetett helyet foglal el az Alaptörvény alapjogi rendjében, legfontosabb rendeltetése pedig a közügyek alakulásában releváns körülmények bemutatása, továbbá megállapította, hogy c) az olyan jogalkalmazói aktus, amely egy törvényi előírást (jelen esetben a piacbefolyásolás tilalmát) érvényesít egy, a sajtóban megjelent közleménnyel szemben (amely jelen esetben a MOL Nyrt. tulajdonosi körével és részvényeivel kapcsolatos közügyről szól) a sajtószabadság korlátozásaként értékelhető.

A fentiek, valamint az Alaptörvény 28. cikkében foglalt alkotmánykonform értelmezés követelményére tekintettel az AB arra a megállapításra jutott, hogy a bíróság az MNB közigazgatási határozatának felülvizsgálata során olyan módon kell eljárjon, hogy a piacbefolyásolás tilalmára vonatkozó törvényi rendelkezést a sajtószabadság érvényesülésnek követelményére tekintettel értelmezze és alkalmazza a konkrét esetre. Ennek módja a testület értelmezésében az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt arányossági teszten alapul. A teszt alapján a vizsgálatot az AB maga is elvégezte. Ennek keretében a piacbefolyásolás tilalmára vonatkozó törvényi rendelkezés (amely jelen esetben a sajtószabadságot korlátozza) céljaként a tőkepiacok indokolatlan külső befolyástól mentes, zavartalan működését azonosította, amit legitím célként (alkotmányos értéként) fogadott el.

A következő lépésben a testület a korlátozás arányosságát vizsgálta. Ennek keretében egyrészt rögzítette, hogy a szólás- és sajtószabadság kitüntetett helyet foglal el az alapjogok rendszerében, ezért csak kivételes jelleggel kell engednie alapjogi konfliktushelyzetekben más, konkuráló alapjogokkal, alkotmányos értékekkel szemben – különösen abban az esetben (mint ebben az ügyben is), ha közügyekkel kapcsolatos szólásról van szó. A testület az arányossági vizsgálat keretében tekintette át a sajtószabadsággal konkuráló törvényi tényállás (a piacbefolyásolás tilalma) értelmezésével kapcsolatos követelményeket is. Ezzel összefüggésben azt rögzítette, hogy a „megalapozatlan, félrevezető, vagy hamis” információ közlésére vonatkozó tilalmat megszorítóan kell értelmezni. A testület álláspontja szerint releváns tényekkel alátámasztott közlések esetén a „megalapozatlan, félrevezető” jelleget csak a sajtó kifejezetten rosszhiszemű eljárása esetén lehet megállapítani. A törvényben fogalt további rendelkezést, amely törvényi tényállást akkor rendeli alkalmazni, amikor a közlő az információ „félrevezető jellegének tudatában van”, továbbá nem tanúsítja „az adott helyzetben elvárható gondosságot” nem tekinti önálló mércének, amely felülné a sajtónak az információk (tényközlések) valóságtartalma ellenőrzésére vonatkozó, meglévő kötelezettségét (Indokolás [21]–[29]). Bár a testület a konklúziót explicit formában nem rögzíti, a fenti érvelés eredményeként az állapítható meg, hogy a vizsgált ügyben a sajtószabadság korlátozásának súlyát nem haladja meg a konkuráló alkotmányos érték jelentősége, azaz a korlátozás nem állja ki az arányossági próbát.

Arra tekintettel, hogy a bíróság a fenti, alkotmányossági szempontokat nem mérlegelte, az AB a bírósági ítéletet megsemmisítette.<sup>10</sup> Az AB nem vizsgálta a diszkrimináció (és azzal összefüggésben a tisztességes eljáráshoz való jog) lehetséges sérelmét, arra tekintettel, hogy álláspontja szerint a cikket elsőként közlő napi.hu portál nem tekinthető homogén csoportba tartozónak a hírt átvevő, további sajtóorgánumokkal.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1 AZ ARÁNYOSSÁGI MÉRLEGELÉS SZAKJOGÁGI ÜGYEKBEN

Az AB által megfogalmazott követelménnyel messzemenően egyet lehet érteni. Az alapjogvédelem keretében az alapjogok érvényesítésében a legnagyobb szerepet a bíróságok játsszák,<sup>11</sup> ennek hatékonyságához pedig elengedhetetlen, hogy az alapjogi relevanciával bíró ügyekben az alapjog sztetenderdek figyelembevételével szükségesek meg az ítéletek. A testület érvelése ugyanakkor kétségkívül meggyőzőbb lett volna, ha jelen ügyben maga is a módszertani tisztaság igényével alkalmazza az arányossági tesztet, részletes érvekkel szolgál abban a vonatkozásban, hogy miért kell alkalmazniuk a jogalkotóknak és a jogalkalmazóknak is arányossági mércét, továbbá részletes módszertani útmutatót kínál a bíróságok számára abban a vonatkozásban, hogy milyen módon lehet az alapjogilag releváns ügyekben egyidejűleg alkalmazni az alapjogi dogmatikát (az érintett alapjog rendeltetésére, jelentéstartalmára, korlátozhatóságára vonatkozóan), valamint a szakjogági szabályokat. A fentiek szerinti, strukturált érvelés kialakításának minden bizonnyal a testület tagjai között fennálló részleges nézetkülönbség is akadálya volt, azonban e megállapítások, követelmények a határozat alapulvételével, a szakirodalmi álláspontokra is figyelemmel rekonstruálhatók. A továbbiakban e szempontokra figyelemmel elemezem a határozatot.

Az arányossági teszt<sup>12</sup> természetesen állandó mérce az AB gyakorlatában, alkalmazása azonban gyakran nem következetes és ellentmondásmentes,<sup>13</sup> az arra épített

<sup>10</sup> A megsemmisítés ugyanakkor nem terjedt ki az MNB közigazgatási határozatára, arra figyelemmel, hogy annak újbóli felülvizsgálata a bíróság feladata.

<sup>11</sup> Abból a téziszből kiindulva, hogy elsődlegesen az alapjogi bíráskodás szolgál az alapjogok érvényesülésének intézményi garanciájaként. A mértékadó szakirodalmi álláspont szerint „azt tekintjük alapjogi bíráskodásnak, ha egy meghatározott egyén alanyi alapjogi jogosultságát bíróság kényszeríti ki”. SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – SZIGETI Tamás – VISSY Beatrix: „Alapjogi igények, alapjogi szabályok: az alapjogi ítélkezés egy koncepciója” in SOMODY Bernadette (szerk.): *Alapjogi bíráskodás – alapjogok az ítélkezésben* (Budapest: L'Harmattan 2013) 29.

<sup>12</sup> A teszt klasszikus felépítése szerint a következő vizsgálati lépések szerint tagolható: a) a jogkorlátozás alapjául szolgáló célkitűzés (tipikusan: jogalkotói célkitűzés) vizsgálata, b) a jogkorlátozás eszközének alkalmassága a célkitűzés támogatására, c) a jogkorlátozási eszköz kiválasztásának szükségessége, d) a jogalkotói célkitűzés fontosságának és a jogkorlátozás súlyának összevetése, az arányosságának vizsgálata. Vö. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Érvelés alapjogi jogvitákban” *Iustum Aequum Salutare* 2017/2. 110.

<sup>13</sup> A kritikai megközelítésekkel kapcsolatban lásd BLUTMAN László: „Az alapjogi teszt a nyelv fogságában” *Jogtudományi Közöny* 2012/4. 145–156.; POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az alapjogi teszt újrafogalmazása” *Jogtudományi Közöny* 2014/1. 23–34.

érvelés sok esetben nem kellően részletes – ebben a vonatkozásban tehát a napi.hu ügyben olvasható érvelés nem tér el más döntésektől. A jogalkotói célkitűzést jellemzően mindig azonosítja a testület, amely abban is következetes, hogy más alapvető jogok védelmét, vagy egyéb alkotmányos értékek érvényesülését fogadja el legitim célként. Az alkalmasság vizsgálatára ugyanakkor csak ritkán került sor explicit formában. A szükségesség, a jogkorlátozás eszközének minősítése keretében leggyakrabban alkalmazott formula szerint elsősorban az adott korlátozó intézkedés elkerülhetetlenségét vizsgálja az AB, csak néhány esetben kerül sor a lehetséges, alternatív eszközök összemérésére és a legkevésbé korlátozó eszköz kiválasztására. Az arányosság keretében a testület rendszerint a jogalkotói célkitűzés fontosságát és a jogkorlátozás súlyát veti egybe, gyakran elmarad ugyanakkor ennek a mérlegelésnek az explicit megjelenítése az érvelésben. Az is előfordul – ahogy a napi.hu ügyben –, hogy az arányossági teszt egyes vizsgálati szempontjai más vizsgálati lépések (jellemzően a szükségesség vagy az arányosság) alá sorolódnak.<sup>14</sup>

A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság a tőkepiacok indokolatlan külső befolyástól mentes, zavartalan működését azonosította a Tpt. szabályozásának (és alkalmazásának) alapjául szolgáló legitim célként, ami jelen esetben a sajtószabadsággal konkurált. A testület egy sommás megállapítás keretében rögzítette, hogy e cél alkotmányos értéknek minősül, elmaradt ugyanakkor annak kifejtése, hogy ezt a minősítést (a cél legitimitását) milyen megfontolások támasztják alá. Ezen érveknek elsősorban a szűk értelemben vett arányossági vizsgálat, a jogkorlátozás súlyának és a konkuráló alkotmányos érték összevetésének keretében lett volna jelentősége.

A testület érveléséből teljes egészében hiányzik (említés szintjén sem jelenik meg) az alkalmasság vizsgálata. Gyakran alkalmazott megoldás, hogy a bírói érvelés a szükségességi alteszt tárgyalása keretében, implicit módon utal az alkalmasságra (annak elemzése keretében, hogy a jogalkotói célkitűzést egyaránt támogató – tehát alkalmassági feltételnek megfelelő – alternatív, egymással összehasonlítható jogkorlátozási eszközök milyen mértékben bizonyulnak korlátozóknak),<sup>15</sup> a napi.hu ügyben azonban sajnos a szükségesség önálló vizsgálata is elmaradt.

Az AB helyesen tette, hogy az arányossági vizsgálat keretében rögzítette a sajtószabadság rendeltetésével, korlátozhatóságának kivételes jellegével és a közügyekkel összefüggő szólásokkal kapcsolatos követelményeket – mindezzel az arányossági teszt keretében elvégzett súlyozást, mérlegelést tette pontosabbá. Érdemes lett volna ugyanakkor ebben a vonatkozásban explicit formában is kitérni arra a kérdésre, hogy a konkrét ügyben milyen súlyúnak bizonyul az alapjogkorlátozás (pl. annak rögzítésével, hogy a nemzetgazdaság szempontjából stratégiai jelentőségű vállalat tulajdonosi szerkezete kiemelt kérdésnek bizonyulhat a közéleti diskurzusokban). Hasonlóképpen, a testület nem tért ki arra explicit formában, hogy milyen érvek szólhatnak a jogalkotói célkitűzés (a tőkepiacok külső befolyástól mentes,

<sup>14</sup> Lásd POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Alapjogok mérlegen* (Budapest: HVG-ORAC 2016) 66., 82., 122., 161–165.

<sup>15</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (14. l.) 105.

zavartalan működése) fontossága mellett. Ehelyett az AB azt a kérdést vizsgálta, hogy milyen módon kell értelmezni a Tpt. közlésre vonatkozó fordulatait („félrevezető jellegének tudatában van”, „az adott helyzetben elvárható gondosságot”). Az alapjogkorlátozás súlyának és a jogalkotói célkitűzés fontosságának vizsgálata az eset kontextusában tehát elmaradt – ebből következőn a szűk értelemben vett arányossági vizsgálat (a két szempont összemérése) nem lehetett teljes.

A fentiek ellenére az AB értelmezése és következtetése természetesen helyes. A probléma egyértelmű jellege miatt az arányossági teszt egyes vizsgálati lépéseinek megfelelő, transzparens érvelési láncolat elmaradása sem gyengíti jelentősen a konklúzió meggyőző erejét. Ugyanakkor éppen a *ratio decidendi*ben a bíróságokkal szemben megfogalmazott követelmény (az alapjogilag releváns ügyekben az ügy alapjogi szempontokra figyelemmel történő eldöntése, ennek keretében az arányossági teszt alkalmazásának követelménye) jelentősége miatt lett volna érdemes az alkotmánybírói döntésben is strukturált, transzparens érvelési keretben – a követelmény hitelességét erősítve, igazolva<sup>16</sup> – elvégezni az arányossági vizsgálatot.

Abban a kérdésben, hogy miért kell a jogalkotónak és a jogalkalmazónak egyaránt figyelembe vennie, alkalmaznia az arányossági tesztet, a határozat indokolása, valamint a párhuzamos indokolások és különvélemények egy kibontakozó vita kontúrjaira is rámutatnak. Szembeötlő, hogy az AB korábbi gyakorlatában ez a kérdés explicit formában nem merült fel, noha a szakirodalmi megközelítésekben<sup>17</sup> és más bírói fórumok gyakorlatában<sup>18</sup> a jogalkotó és a jogalkalmazó azonosítása az arányossági teszt egymástól különböző „címzettjeként” kétségkívül megfigyelhető.

Az Alaptörvény hatályba lépése utáni időszakban, a bírói döntésekkel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszok vizsgálata során került előtérbe a testület gyakorlatában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének egy olyan értelmezése, amely nem pusztán az alapjogok védett tartalmára és a korlátozással szemben támasztott alkotmányos követelményekre koncentrál, hanem tekintettel van arra a kérdésre is, hogy mely állami szervek tekinthetők e rendelkezés címzettjének. A napi. hu ügyben ez a kérdés explicit formában merült fel.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Erős érvek szólnak amellett, hogy az arányossági teszt alkalmazásának egyik meghatározó (tartalmi) funkciója a bírói döntés igazolhatóságának erősítése. Vö. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (14. lj.) 236–238.

<sup>17</sup> Aharon Barak az arányossági teszt alkalmazásával összefüggésben megkülönbözteti a jogalkotót és a bíró szempontját. Míg a jogalkotót a szabályozási célkitűzések és megoldások megválasztása során köti az arányosság követelménye, amelyre figyelemmel kell lennie, a bíró szerepe (általános értelemben) abban nyilvánul meg, hogy számon kérje az arányosságot ezeken a szabályozási megoldásokon, fellépjen azokkal szemben, amennyiben nem felelnek meg az arányosság követelményének. Lásd Aharon BARAK: *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations* (Cambridge: Cambridge University Press 2012) 417.

<sup>18</sup> Kanadában az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájával való összhang előzetes biztosítása érdekében gyakran már jogalkotás kormányzati szakmai előkészítése során alávetik formális arányossági vizsgálatnak a jogszabály-tervezeteket, megelőzendő az esetleges későbbi, kedvezőtlen bírói ítéleteket. Peter W. HOGG: *Constitutional Law of Canada* (Toronto: Carswell 2009) 724.

<sup>19</sup> Az elemzés e részében nagymértékben támaszkodtam saját korábbi munkámra. Lásd POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az arányossági teszt a jogalkalmazásban” *Alkotmánybírói Szemle* 2016/2. 97–107.



A többségi – fentebb is idézett – álláspont szerint az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bírói jogértelmezésre vonatkozó általános követelményből következik, hogy a bíróságnak azonosítania kell az ügy alapjogi vonatkozásait, és az alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie (Indokolás [17]). Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok számára kötelező értelmezési szabályként írja elő a cél szerinti<sup>20</sup> és az alkotmánykonform értelmezést.<sup>21</sup> Bár a határozathoz fűzött indokolás nem adja teljeskörű értelmezését a 28. cikknek, megállapítható, hogy az alkotmánykonform értelmezés követelményére tekintettel a bíró is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szabály címzettje, aki nem tekinthet el az ügy alapjogi aspektusaitól (jelen esetben a szólásszabadságra vonatkozóktól) pusztán azért, mert egy szakjogági szabályt (jelen esetben a piacfelügyeleti intézkedésre vonatkozót) kell alkalmaznia.

Az indokolás ugyanakkor azt az általános megállapítást is tartalmazza, amely szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az arányossági teszt „mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg”. A jogalkotó nevesítése, mint aki az I. cikk (3) bekezdésének minden körülmények között címzettje, természetesen nem tekinthető újdonságnak. Ez a megfogalmazás azonban minden bizonnyal segít azon állítás alátámasztásában, amely szerint meghatározott keretek között („hatáskörükhöz igazodva”) a jogalkalmazókra is vonatkozik az alkotmányos követelmény. Az indokolás az alkalmazandó módszer tekintetében is pontosítja ezt a követelményt: „a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák (Indokolás [21]).” A testület tehát lényegében az arányossági teszt alkalmazására szólítja fel a bíróságokat – lényeges azonban, hogy ezt a jogszabály alkalmazásának kontextusában kell megtenniük.

A fentebb kiemelt párhuzamos indokolásokból és különvéleményekből a fenti tézisekhez kapcsolódóan eltérő megközelítések olvashatók ki. Czine Ágnes arra mutat rá, hogy az Alaptörvény 28. cikkében foglalt rendelkezés valójában az alkotmánykonform értelmezés követelményét (tehát nem az arányossági vizsgálatot) jelenti a bíróságokkal szemben, mégpedig abban az esetben, ha az adott jogszabályi rendelkezésnek több értelmezése is lehetséges.<sup>22</sup> Ennek további pontosítása jelenik meg Varga Zs. András véleményében, aki szerint a bíróságok nem közvetlenül alkalmazzák az Alaptörvény rendelkezéseit, hanem – amennyiben az rendel-

<sup>20</sup> Jakab András arra hívja fel a figyelmet, hogy ez a követelmény az objektív teleologikus értelmezésre vonatkozik. Lásd JAKAB András: „A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében” *Jogesetek Magyarországon* 2011/4. 86–94.

<sup>21</sup> Az alkotmánykonform értelmezés alkalmazhatóságával kapcsolatban lásd CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény” *Közjogi Szemle* 2017/4. 7–15.

<sup>22</sup> Czine Ágnes párhuzamos indokolása, Indokolás [35]; Szívós Mária különvéleménye, Indokolás [84].



kezésre áll – az AB alaptörvény-értelmezését kell követniük, ha pedig ilyen nincs, azt megkísérelhetik maguk is pótolni.<sup>23</sup>

Pokol Béla különvéleménye markáns állítást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy nem tisztázott az alapjogi relevancia terjedelme a bírói ítékezésben. Álláspontja szerint az alapjogi megközelítés alkalmazása kizárólag a vertikális hatályú (állam és egyén közötti) jogvitákban lehetséges.<sup>24</sup> Szívós Mária különvéleményében pedig amellet foglal állást, hogy nem lehetséges a bírói ítélet megsemmisítése pusztán az alkotmányossági szempontok mérlegelésének hiánya miatt, csupán abban az esetben, ha a bírói döntés kifejezetten valamely Alaptörvényben biztosított jogot sért.<sup>25</sup>

Látható tehát, hogy a határozatban megfogalmazott és a többségi véleményt artikuláló indokolásban alátámasztott követelmény a napi.hu ügyben még korántsem tükrözött egyhangú megközelítést az alkotmánybírák részéről. A kérdés, hogy a bírának kell-e alkalmazniuk az arányossági tesztet, és ha igen, azt milyen módon kell megtenniük, későbbi határozatokban is megjelent. Egy párhuzamos indokolásban Salamon László egyenesen azt az álláspontot fejtette ki, amely szerint „az alapjogok korlátozásának szükségességi-arányossági követelménye nem jogalkalmazási, hanem a jogalkotással kapcsolatos kérdés”.<sup>26</sup> Ezt utóbb, más ügyekhez kapcsolódóan is megerősítette.<sup>27</sup> Stumpf István egy különvéleményben ugyanakkor a napi.hu ügyben megfogalmazott követelményénél is ambiciózusabb értelmezést fogalmazott meg: a bírói mérlegelést nemcsak a jogvitában alkalmazandó jogszabály keretei között, hanem az alapjogi konfliktus egészére vonatkozóan tartja szükségesnek elvégezni.<sup>28</sup>

A későbbi döntésekben mérséklődni látszik az azzal kapcsolatos vita intenzitása, hogy az arányossági teszt címzettje a jogalkotó vagy a jogalkalmazó (a bíróság). Érdeemes ugyanakkor hangsúlyozni azt a – napi.hu ügyben kevésbé artikulált – elméleti érvet, amely szerint közvetlenül az alapjogok normativitásából, érvényesülésük követelményéből következik, hogy a korlátozásuk alkotmányos keretek között tartását biztosító garancia, az arányosság követelménye minden olyan helyzetben érvényesül, amelyben felmerülhet az alapvető jogok korlátozása.<sup>29</sup> A jogalkotói és

<sup>23</sup> Varga Zs. András párhuzamos indokolása, Indokolás [53]–[53]. A gondolatmenet szűkítése is megjelenik Juhász Imre különvéleményében, aki szerint a bírónak csak abban az esetben kell figyelembe vennie az alkotmánybírói értelemezést, ha ilyen rendelkezésre áll. Juhász Imre különvéleménye. 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [72].

<sup>24</sup> Pokol Béla különvéleménye, Indokolás [78]–[79].

<sup>25</sup> Szívós Mária különvéleménye, Indokolás [86]–[87]. A különvéleményhez Balsai István és Salamon László is csatlakozott.

<sup>26</sup> Salamon László párhuzamos indokolása, 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [59].

<sup>27</sup> Salamon László párhuzamos indokolása. 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [62]; Salamon László különvéleménye. 13/2016. (VII.18.) AB határozat, Indokolás [89].

<sup>28</sup> Stumpf István különvéleménye. 13/2016. (VII.18.) AB határozat, Indokolás [118].

<sup>29</sup> Érdeemes hozzátenni, hogy a jogirodalomban az arányossági teszt alkalmazásának követelménye az ezt előíró alkotmányos normáktól függetlenül is megjelenik. Robert Alexy szerint az arányossági teszt alkalmazásának követelménye az alapjogok mint elvek (optimalizációs követelmények) természetéből következik. Robert ALEXY: *A Theory of Constitutional Rights* [Translated by Julian RIVERS.] (New York: Oxford University Press 2010) 67.

jogalkalmazói aktusok egyaránt előidézhetnek alapjog-korlátozást, erre tekintettel lényeges tartalmuk sértetlenségét biztosító arányossági követelményt mindkettővel szemben érvényesíteni kell. Az érvényesítés (alkotmánybíróági) kikényszerítése pedig természetesen az alkotmány védelmének követelményéből következik.

A határozat indokolása nem kínál részletes módszertani útmutatót a bíróságok számára arra vonatkozóan, hogy milyen módon lehet az alapjogilag releváns ügyekben egyidejűleg alkalmazni az alapjogi dogmatikát, valamint a szakjogági szabályokat. A kérdés relevanciáját jelzi ugyanakkor, hogy néhány, a fentiekben kiemelt párhuzamos indokolás és különvélemény kifejezetten utal a kapcsolódó nehézségekre.

Az arányossági teszt elsősorban értelmezési módszerként, érvelési keretrendszerként tudja betölteni az alapjogvédelmi garanciarendszerhez kapcsolódó funkcióját. Az arányosságon alapuló vizsgálat érvelési keretrendszerben – a teszt tankönyvi leírásának megfelelően – strukturált módon felépíthető az alapjogkorlátozás megengedhetőségét, igazolhatóságát tisztázó érvelés, amennyiben egy normaszövegben foglalt korlátozás vizsgálata a feladat. Ebben a vonatkozásban valójában a jogalkotó (pl. jogszabályalkotás szakmai előkészítési fázisában) és a jogalkalmazó (a normakontrollt végző bírói fórum) feladata sem különbözik. Vizsgálatukat ugyanabban az érvelési keretrendszerben folytathatják le, természetesen azzal, hogy az vizsgálat eredményeként meghozható döntések egymástól jellegükben alapvetően különböznek. Amennyiben azonban a jogalkalmazás nem normakontrollra irányul, hanem – ahogyan a napi.hu ügyben is – szakjogági szabályok és alapjogi normák egyidejű alkalmazását igényli, úgy a jogalkalmazói feladat jóval komplexebb, ami megfelelő körütekintést igényel.

A napi.hu ügyben megfogalmazott követelményre is figyelemmel, a szakjogági szabályok és alapjogi normák egyidejű bírói alkalmazásának módja ugyanakkor strukturálható. Annak felmerülése, relevanciája esetén a bírónak első lépésben pontosan azonosítania kell az előtte lévő ügy alapjogi vonatkozásait: az érintett alapjogot, az alapjogi konfliktust és annak kontextusát. Ezt követően – azonosított alapjogi vonatkozások esetén – a jogvita eldöntését megelőzően az arányossági teszt alkalmazásával lehet megállapítani, hogy az adott alapjog érvényesülésének a jogvita kontextusában hol húzódik az alkotmányos határa. Ebben a lépésben természetesen követni kell az arányossági teszt vizsgálati lépéseit, érvelési keretrendszerét – ennek keretében pedig figyelemmel kell lenni az adott alapjog alkotmánybíróági gyakorlatban értelmezett funkciójára, védelmi körére és az alapjog érvényesülése szempontjából kell elemezni az alapjogi konfliktus kontextuális elemeit (amit leggyakrabban a szakjogági normák és azok alkalmazása jelentenek). E vizsgálat eredményeként, az alapjogkorlátozás alkotmányos határára figyelemmel állapítható meg, hogy milyen mérlegelési mozgástér áll a bíró rendelkezésére az irányadó szakjogági jogszabályok alkalmazása során. E mozgástéren belül maradván a bírónak természetesen a szakjogági szabályok alkalmazásával kell eldöntenie jogvitát. Amennyiben azonban a bíró arra a következtetésre jut, hogy szakjogági sza-

bálynak nincs olyan értelmezése, amely lehetővé tenné számára, hogy az érintett alapjog lényeges tartalmának sérelme nélkül alkalmazza azt, úgy egyedi normakontrollt kell kezdeményeznie az Alkotmánybíróságnál.

A napi.hu ügyben megfogalmazott követelménynek az felel meg, ha a fentiek közül bármelyik lépés kimaradása, vagy azok keretében hibás következtetés megfogalmazása megalapozza az alkotmányjogi panasz benyújtását és az alaptörvényellenesség megállapítását – ezek közös jellemzője ugyanis, hogy a bírói jogértelmezés (és érvelés) valamely hibája tarthatja fenn, vagy idézheti elő a nem igazolható alapjogsérelmet.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az MNB piacfelügyeleti hatósági eljárásában alkalmazott, valamint az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapjául szolgáló bírósági ítéletben értelmezett Tpt. rendelkezések később más formában maradtak a jogrendszer részei. 2016. július 3-tól a 596/2014/EU rendelet (piaci visszaélésekről szóló rendelet) általánosan alkalmazandóvá vált, amely maga is tartalmaz a bennfentes információk nyilvános közzétételével kapcsolatos szabályokat és tilalmakat.<sup>30</sup> A piaci visszaélésekről szóló rendelet hatályba lépésével párhuzamosan a magyar jogalkotó más törvények mellett a Tpt.-t is módosította.<sup>31</sup>

A határozat a szakirodalomban jelentős visszhangot váltott ki,<sup>32</sup> elsősorban arra figyelemmel, hogy az elmúlt években az AB gyakorlatában egyre inkább meghatározó jelentőségűvé vált a bírói ítéletekkel szemben benyújtható alkotmányjogi panasz, továbbá a testület ebben az ügyben fogalmazta meg először elvi érvelést, hogy a jogalkalmazói gyakorlatban milyen módon kell figyelemmel lenni az ügyek alapjogi aspektusaira. E gyakorlat formálódása természetesen a jövőben benyújtott alkotmányjogi panaszok sikerességére is jelentős hatással lehet.

A határozat jelentőségét mutatja, hogy az abban foglalt elvi tételt később további határozatok is megerősítették. A 16/2016. (X. 20.) AB határozatban és a 17/2016. (X. 20.) AB határozatban a testület azt a követelményt társította az elvi tételhez, hogy a bíróságoknak nemcsak el kell végezniük az arányossági vizsgálatot az alapjogilag releváns ügyekben, hanem mérlegelésük során (adott alapjoggal összefüg-

<sup>30</sup> 596/2014/EU rendelet 17. cikk.

<sup>31</sup> 2016. évi LIII. törvény egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról. Kihirdetve 2016. június 1.

<sup>32</sup> A döntés elemzésével kapcsolatban lásd HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó – KORMÁNYOS Zoltán: „Az Alkotmánybíróságnak a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság piacfelügyeleti bírsággal kapcsolatos ügyben hozott ítéletét megsemmisítő döntése” *Jogesetek Magyarzata* 2015/3. 5–16.; SZILÁGYI Emese: „Az Alkotmánybíróság az alkotmánykonform bírói jogértelmezésről – terítéken az Alaptörvény 28. cikke” *Közjogi Szemle* 2015/1. 66–68.; TÖRÖK Bernát: „Alkotmányjogi tesztek hálójában. A sajtószabadság esete a tőkepiaccal” in FEJES Zsuzsanna – TÖRÖK Bernát (szerk.): *SUUM CUIQUE – Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2016) 671–684.

gésben) kötelező figyelembe venniük az AB által rögzített értelmezést is.<sup>33</sup> Jelentősége miatt külön kiemelésre érdemes a 3/2017. (II. 25.) AB határozat, amelyben az AB – a rendőrök képmásának nyilvánosságával kapcsolatos, a Kúriával hosszú ideje fennálló vitában – a napi.hu ügyre és az abban foglalt elvi tételre explicit formában is hivatkozva semmisítette meg a Kúria kapcsolódó ítéletét.<sup>34</sup>

Üdvözlendő lenne, ha a határozatnak elsősorban a bírói gyakorlatra lenne jelentős hatása. A kifejezetten alapjogi igények érvényesítésére irányuló „tisztá” alapjogi ügyekben<sup>35</sup> a bíróságok a legtöbbször természetesen szakszerűen alkalmazzák az alapjogi sztenderdeket – ezek mellett ugyanakkor az alapjogi relevanciával bíró szakjogági ügyekben is gondoskodni kell az alapjogok érvényesülésének biztosításáról.

## 6. IRODALOM

BARAK, Aharon: *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations* (Cambridge: Cambridge University Press 2012).

HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó – KORMÁNYOS Zoltán: „Az Alkotmánybíróságnak a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság piacfelügyeleti bírsággal kapcsolatos ügyben hozott ítéletét megsemmisítő döntése.” *Jogesetek Magyarázata* 2015/3. 5–16.

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Alapjogok mérlegen. Az általános alapjogi tesztek dogmatikája* (Budapest: HVG-ORAC 2016).

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az arányossági teszt a jogalkalmazásban” *Alkotmánybírósági Szemle* 2016/2. 97–107.

SZILÁGYI Emese: „Az Alkotmánybíróság az alkotmánykonform bírói jogértelmezésről – terítéken az Alaptörvény 28. cikke” *Közjogi Szemle* 2015/1. 66–68.

TÖRÖK Bernát: „Alkotmányjogi tesztek hálójában. A sajtószabadság esete a tőkepiaccal” in: FEJES Zsuzsanna – TÖRÖK Bernát (szerk.): *SUUM CUIQUE – Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2016) 671–684.

<sup>33</sup> 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [16], [23], [25]; 17/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [25], [29].

<sup>34</sup> 3/2017. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [14].

<sup>35</sup> Az alapjogi ügyek és az alapjogi relevanciával bíró ügyek megkülönböztetésével kapcsolatban lásd SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix – DOJCSÁK Dalma: *Alapjogi tanok I.* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 78–82.

OLAJOS ISTVÁN\*

## **17/2015. (VI. 5.) AB HATÁROZAT – FÖLDFORGALMI TÖRVÉNY**

**A földbizottság nyilatkozatának elmaradása olyan egyoldalú hatalmasságot biztosít a földbizottság számára, amely a közérdek vizsgálása nélkül képes meghiúsítani az eladónak a termőföldtulajdonával való rendelkezését, a termőföld elidegenítését, amely a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmának sérelméhez vezet.**

A határozatban az AB értelmezi a helyi földbizottság jogállását és e jogállás alkotmányos követelményeit, valamint az Fftv.-ben (2013. évi CXXII. törvény a mezőgazdasági földek forgalmáról; földforgalmi tv.) és a Fétv.-ben (2013. év CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról) szereplő közvetlen és közvetett vétő jogintézményeit a jogorvoslathoz való jog érvényesülése kapcsán. Az ügyfelek eljárási jogainak érvényesülése tekintetében értelmezi a hirdetményi kézbesítés és a helyi földbizottság eljárásának szabályait. Értelmezi a helyi földbizottság demokratikus legitimitációját. Jelentősége annak meghatározásában áll, hogyan lehet beilleszteni egy közigazgatási eljárásba a helyi közosság érdekeit és ezzel megakadályozni a stratégiai jelentőségű természeti erőforrásaink kizárólag tőkeelemként történő kezelését.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás idején hatályos 1994. évi LV. törvény a termőföldről megtiltotta – a hontalannak nyilvánított és a menekültként befogadott személyek kivételével – harmadik országok állampolgárai részére a magyar termőföld megszerzését. A csatlakozáskori jogszabály beleütközött az uniós jog szerint tőkeelemnek minősített termőföldre is vonatkozó tőke szabad áramlásának uniós alapelveibe. A csatlakozási szerződésben azonban, tekintettel a föld árában megmu-

\* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

tatkozó lényeges eltérésekre, valamint a csatlakozás időpontjában a frissen csatlakozó államok termelőinek fizetendő termeléshez kötött és termeléstől elválasztott agrártámogatások közötti lényeges különbségére, e szabály megváltoztatására a 2004-ben csatlakozó államok döntő többségével együtt Magyarország is hét éves derogációt kapott, mely további három évre meghosszabbítható volt.

A derogáció 2011-es lejártakor az unió soros elnöki tisztét betöltő Magyarország további három év derogációt kapott, mely azonban tovább már nem volt meghosszabbítható. 2014. május 1-je után a jogalkotási kényszerbe kerülő Országgyűlésnek olyan jogszabályt kellett alkotnia, mely nem tesz különbséget a tulajdonszerzéshez való jog tekintetében a magyar állampolgárok, az Európai Unió tagállamának polgárai és az Európai Gazdasági Térség társult tagországainak polgárai között.

A tulajdonszerzés korlátozásával kapcsolatban más országok addigi gyakorlatára tekintettel, az Európai Unió Bírósága (EUB) addigi gyakorlata alapján az alábbiak tekinthetők – a tőke szabad áramlásának elvét nem sértő – korlátozásnak. Közérdekű célként a vidéki népesség megtartása, annak biztosítása, hogy a mezőgazdasági területeket túlnyomórészt tulajdonosaik lakják és műveljék meg. Ide sorolhatók a Közös Agrárpolitika (KAP) céljai is. A tőke szabad áramlást elfogadható mértékben korlátozó intézkedésnek tekinthetőek az alábbiak: termőföldek tulajdonjogának átruházása előzetes közigazgatási engedély alapján; helyben lakás követelménye; az előzetes nyilatkozattételi rendszer; a nem sokkal a szerzést követő telekeladás magasabb kulcsú adóztatása; a hosszabb minimális időtartam követelménye a mezőgazdasági földek bérleti szerződéseiben.<sup>1</sup>

A minden rendelkezésében az Fftv. és a Fétv. az alábbi közjogi korlátozásokat vezette be a mezőgazdasági földek védelmében: birtok és tulajdonszerzési maximum általános szerzési tilalmak, földműves státus, tulajdonon alapuló földhasználati rendszer (kivéve családon belüli átruházás, kedvezményezett jogi személyek), előzetes nyilatkozattételi kötelezettség, közigazgatási engedélyezési rendszer, mezőgazdasági termelők fokozott védelme (helyi földbizottság eljárásba iktatása, elővásárlási rendszer), jogcím szerinti korlátozás, polgári jogi szabályok megváltoztatása, közigazgatási és büntetőjogi védelem, felszólítás, bírság, büntetőeljárás, ügyészi fellépés lehetősége, használati jogcímek kizárólagos volta.<sup>2</sup>

A közérdekű célok között szereplő, a termőföldek helyben lakó földművesek általi megművelésére a jogalkotó az Fftv.-vel létrehozta a helyi földbizottság intézményét, melyet speciális jogkörrel látott el. Véleményeznie kellett minden tulajdonszerzésre irányuló átruházást, és ha nem adta meg a jogügyletnek a támogatását (közvetlen vétó), vagy nem nyilvánított véleményt (közvetett vétó), az ügyletet nem hagyhatta jóvá a már említett jogszabállyal létrehozott mezőgazdasági igaz-

<sup>1</sup> János Ede SZILÁGYI: „European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands” *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2017/23. 156.

<sup>2</sup> OLAJOS István: A földforgalmi törvény alaptörvényi céljainak megvalósulása. *Az agrár- és környezetjog, valamint az Alaptörvény tervezett reformja* c. konferencián elhangzott előadás. Miskolc, 2020. február 14.

gatási szerv, és a közjogi érvényességet biztosító jóváhagyás hiányában a jogügylet nem válik az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhetővé.<sup>3</sup>

## 2. INDÍTVÁNY

Az AB eljárását három közigazgatási és munkaügyi bíróság kezdeményezte az előttük lévő ügyben.

Az első ügyben, amelynek alkotmánybíróági kontrollját a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kezdeményezte, az eljáró mezőgazdasági igazgatási szerv azért utasította el az előtte lévő adásvételi szerződés jóváhagyását, mert a helyi földbizottság pótlólagosan úgy nyilvánított véleményt, hogy „nem támogatja az adásvételi szerződés jóváhagyását, és indokként egy 5-ös számot adott meg”.<sup>4</sup> A helyi földbizottság állásfoglalása ellen kifogást lehetett volna előterjeszteni, de erről az érdekeltek a hirdetményi kézbesítés kapcsán nem értesültek. Így a mezőgazdasági igazgatási szervnek, az Fftv. 27. § (1) bekezdés aa) pontjára hivatkozva, kötelezően el kellett utasítania az adásvételi szerződés jóváhagyását. A bíróság saját eljárásában észlelte, hogy az érdekeltek jogorvoslathoz való joga sérült, nem látja, hogyan segíti elő a hatályos szabályozás a termőföld védelmét, és észleli, hogy az Fftv. 24. § (2) bekezdése a helyi földbizottság számára sem tényállás tisztázási, sem indoklási kötelezettséget nem ír elő. Így saját eljárását felfüggesztve, az AB állásfoglalását kérte, kifejtve azon álláspontját, hogy az Fftv. hivatkozott szakaszai miatt ellentétesek az Alaptörvénnyel.

A második ügyben a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert az előtte lévő ügyben az eljáró mezőgazdasági igazgatási szerv azért tagadta meg a szántó művelési ágú mezőgazdasági földrésztelre létrejött adásvételi szerződés közigazgatási jóváhagyását, mert a helyi földbizottság ismételt felszólítás ellenére sem adott ki állásfoglalást. A bíróság értelmezése szerint a „quasi szakhatóság” hallgatásával, a hozzájárulást megadottnak kellene tekinteni. Ezzel ellentétes az Fftv. 27. § (1) bekezdés ab) pontjának azon rendelkezése, ami az ilyen jellegű határozatok megtagadást írja elő. Az indítványozó bíróság értelmezése szerint sérül a jogállamiság és a jobbiztonság elve, sérül a tulajdonos rendelkezési joga és sérül a tisztességes hatósági eljárást előíró rendelkezés is.

A harmadik ügyben a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azért függesztette fel az előtte lévő ügyet, mert az Fftv. 27. § (1) bekezdés aa) és ab) alpontjait a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 339. § (1) és (2) bekezdéseivel összevetve azt a döntést kellene meghoznia, hogy nem jogszabálysértő a mezőgazdasági igazgatási szerv azon határozata, mely a helyi földbizottság

<sup>3</sup> Fftv. 23/A. §, 27. §.

<sup>4</sup> Ez az indítványozó bíróság értelmezésében az Fftv. 24. § (2) bekezdés cc) alpontját jelöli, mely az indokolható gazdasági szükséglet nélküli, felhalmozási célú földszerzés tilalmát mondja ki.



jóváhagyást megtagadó állásfoglalása vagy a helyi földbizottság hallgatása miatt tagadta meg az előtte lévő adásvételi szerződés jóváhagyását. Így az eljáró bíróságnak nincs érdemi hatásköre a tényállás tisztázásának és az indokolási kötelezettség betartásának ellenőrzésére. A folyamatban lévő ügyben a bíróság szerint nem tisztázott, hogy a mezőgazdasági igazgatási szervnek a helyi földbizottságot akkor is meg kell keresnie állásfoglalásának kialakítása ügyében, ha az eladó és a vevő mellett elővásárlási jogosult nem jelentkezett. Az eljárást kezdeményező bíróság értelmezésében az Fftv. 27. § (1) bekezdés aa) és ab) alpontjai sértik az alaptörvényben lefektetett tisztességes eljáráshoz való jogot, a jogállamiság követelményét és a jogorvoslathoz való jogot.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB döntése szerint az az indítvány, hogy mezőgazdasági igazgatási szervnek meg kell tagadnia az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha azt a helyi földbizottság egyik elővásárlási jogosulttal sem, illetve az eredeti vevővel sem támogatja, a XIII. cikket a P) cikkel összevetve nem ellentétetes a termőföld tekintetében korlátozott tulajdonhoz való joggal, így az ennek alkotmányellenessége megállapítására irányuló bírói indítványt elutasította.

Az AB a határozat rendelkező részének második pontjában alkotmányos követelményként mondta ki, hogy az Alaptörvény XXVII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése csak akkor biztosított, ha a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálható a hatósági eljárásban, a döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig tartalmi és formai szempontból is felülbírálható a felülvizsgálati eljárásban és a képviselőtestület határozata, mint érdemi közbenső döntés ellen bírósági felülvizsgálat vehető igénybe.

Az AB megsemmisítette azon jogszabályi rendelkezést, amelyben a mezőgazdasági igazgatási szerv megtagadja az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a helyi földbizottság a mezőgazdasági igazgatási szerv ismételt felhívása és az ott biztosított 15 napos határidő eredménytelen eltelte után sem adja ki állásfoglalását,<sup>5</sup> valamint azon jogszabályi rendelkezést, hogy a földbizottság állásfoglalása elleni kifogás elbírálása után a helyi önkormányzat képviselőtestületének határozata ellen nincs helye felülvizsgálatnak.<sup>6</sup>

Az AB megsemmisítette azon jogszabályi rendelkezést is, mely kimondta, hogy a kifogást hirdetőtáblán kell kifüggeszteni. A Fétv. 103/A. § (1) bekezdésének második mondata a következő szöveggel maradt hatályban: „Az állásfoglalás ellen –

<sup>5</sup> Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja.

<sup>6</sup> Fftv. 68. § (5) bekezdés utolsó mondata.

5 napon belül – az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tett elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél.”<sup>7</sup>

Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként mondta ki azt is, hogy a jegyző a kifogás benyújtására jogosultak közül név szerint ismertekkel közölje a földbizottság állásfoglalását és a kifogás benyújtására nyitva álló határidőt.

### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**A földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, véges jószág volta, különleges kockázatérzékenysége indokolja a tulajdonszerzés korlátozását. A földbizottság nyilatkozatának elmaradása (hallgatólagos vétó) azonban olyan egyoldalú hatalmasságot biztosít a földbizottság számára, amely a közérdek vizsgálása nélkül képes meghiúsítani az eladónak a termőföldtulajdonával való rendelkezését, a termőföld elidegenítését, amely a tulajdonhoz való jog lényeges tartalma [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés, XIII. cikk (1) bekezdés].**

A helyi földbizottság sarkalatos törvényben megállapított jogállása és működése alkotmányos követelményeinek vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának aa) alpontja értelmében az eljáró mezőgazdasági igazgatási szervnek meg kell tagadnia az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha azt a helyi földbizottság egy elővásárlásra jogosult, illetve az adásvételi szerződésben szereplő vevővel sem támogatja. Ugyanezen pont ab) alpontja értelmében akkor is meg kell tagadnia az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a földbizottság a jegyző felhívása ellenére sem adja ki az állásfoglalását.

Az AB megállapította, hogy a helyi földbizottság kettős vétójoggal rendelkezik az elé beterjesztett szerződéssel, és az elővásárlási jognyilatkozatokkal kapcsolatban kifejezett vétójoggal, ahol a szerződésben szereplő érdekeltek (eladó, vevő, elővásárlási jogosultak) mindegyikével szembeni elutasítás a mezőgazdasági igazgatási szerv kötelezően megtagadó határozatához vezet. A másik, talán az előzőnél is erősebb jogosítvány a hallgatólagos vétójog, ahol a helyi földbizottság pusztán hallgatása a szerződés közigazgatási jóváhagyásának megtagadásához vezet.

A kifejezett vétó esetén az állásfoglalásban a földbizottság köteles kitérni az értékelte szempontokra és az értékelés eredményére, valamint az állásfoglalást részletesen indokolni kell.

A hallgatólagos vétó esetén ezek a szempontok nem érvényesülnek, így sem az értékelési szempontok, sem az azokból levont következtetés, sem a támoga-

<sup>7</sup> Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezések 2015. június 6. napjától veszítették hatályukat. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezések nem alkalmazhatók a kérelmező bíróságok, továbbá bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben.

tás indoka nem tűnik ki, és hallgatólagos vétó esetén a képviselőtestülethez sem nyújtható be kifogás.

A vétó intézménye kapcsán a határozat indokolása szerint az elsődleges vizsgálati szempont a tulajdonhoz való joggal való összhang volt. Az érdekeltek körét az eladóban, a vevőben és az elővásárlási joggal rendelkező személyeken túl, a helyi gazdálkodói közösség tagjában vonja meg. Az első két kategóriában a rendelkezési jog terjedelmét a polgári jog határozza meg. Az elővásárlási jogosultak korlátozott rendelkezési joga az AB konzekvens jogértelmezése mellett összhangban van a tulajdonhoz való joggal, a fennálló korlátozás csak a tulajdonszerzésre vonatkozó jogosultság korlátozása, ami nem jelenti a tulajdonhoz való jog sérelmét, ami a fennálló gyakorlatban az abszolút szerkezetű jogra vonatkoztatható.<sup>8</sup>

A helyi gazdálkodói közösség tagja, érdekelt érdekeltsege közvettebb és távolibb, mint a vevő és az elővásárlásra jogosultak érdekeltsege, azonban a törvényben ennek a közösségnek nyújtott beavatkozási jogosultság a helyi földbizottságokon keresztül erősebb, ugyanis beavatkozásával nem csak a vételi, de az eladási szándékot is képes meghiúsítani, és nem köteles az eredeti vevő helyébe lépni. A helyi földbizottság ilyen tárgyú tevékenységét tekintve az alkotmányos tulajdonvédelem mindig függ a tulajdon alanyától, tárgyatól, funkciójától és a korlátozás módjától is.<sup>9</sup>

A földbizottság tekintetében a földforgalmi törvény meghatározza a tulajdonszerzés korlátait és a földbizottság korlátozott mozgásterét is.<sup>10</sup>

Így az Alkotmánybíróság a kifejezett vétó esetben arra az álláspontra jutott, hogy az az elérni kívánt célokhoz szükséges, arányos és a közérdek által igazolt. Ez azonban csak abban az esetben van így, ha az eljárás további részében a helyi földbizottság állásfoglalásának értékelésekor a tényállás tisztázásának kötelezettségét, az értékelés ténybeli alapját, okszerűségét és törvényességét érdemben képes lesz elbírálni a mezőgazdasági igazgatási szerv, illetve a kifogásra nyitva álló eljárás keretében el tudja bírálni a képviselőtestület. Ezeket a szempontokat érvényesíti a bíróság a mezőgazdasági igazgatási szerv határozata felülvizsgálatakor is.

A hallgatólagos vétó esetében azonban nem csak a felek szerződési és az eladó tulajdonhoz való joga sérül. A meglévő tulajdonjog ilyen mértékű és a közigazgatási szervek által nem kontrollált korlátozása sérti a tulajdonhoz való jogot (Indokolás [81]). Ezt az álláspontot támasztja alá az AB releváns gyakorlata, mely alkotmányellenesnek ítélte a meghatározott időtartamra szóló elidegenítési és terhelési tilalmat,<sup>11</sup> vagy az egyes ingatlanok forgalomképtelenné nyilvánítását.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Az addigi gyakorlat értelmezésére lásd a 3387/2012. (XII. 30.) AB végzés; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat; 2021/2014. (II. 14.) AB végzés.

<sup>9</sup> Az alkotmányos tulajdonvédelem alkotmánybíróági gyakorlatáról lásd 3219/2012. (IX. 27.) AB végzés, ABH 1997, 411, 415–416, 411, 418.

<sup>10</sup> Szempontjaira és az Alaptörvénnyel való összhangjára lásd P) Cikk (1) bekezdés.

<sup>11</sup> Az elidegenítési és terhelési tilalomról szóló alkotmánybíróági gyakorlatra lásd 7/1991. (II. 28.) AB határozat; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat.

<sup>12</sup> 11/2013. (V. 9.) AB határozat.

A hallgatólagos vétó sérti a jogorvoslathoz való jogot is, ugyanis ebben az esetben sem a közigazgatási hatóságok, sem a közigazgatási és munkaügyi bíróság nem érvényesítheti azt a kifejecesedett és a közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikktől kezdve érvényesülő jogát, hogy a tényállást felülbírálja, az eljáró hatóságok intézkedését jogszerűség szempontjából értékelje, illetve a közigazgatási szerv mérlegelést alávesse a közjónak, a józan észnek, az erkölcsös és gazdaságos célnak. Ezeket a célokat nem érdemi jellegű állásfoglalás esetén nem tudja értékelni sem a közigazgatási szerv, sem pedig az érdemi jogerős határozatot felülvizsgáló közigazgatási és munkaügyi bíróság.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A földbizottságok eljárásával kapcsolatban a jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése csak akkor biztosított, ha a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálható a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálható a bírósági felülvizsgálat során [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés].**

Az Fftv. 68. § (5) bekezdése szerint a földbizottság állásfoglalása ellen kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselőtestületénél. A kifogás elbírálásakor a képviselőtestület csak az elővásárlási jogosultak rangsora, az egyes elővásárlásra jogosultakkal kapcsolatban a támogató vagy nem támogató állásfoglalás kiadása, illetve az eredeti vevővel kapcsolatos állásfoglalás kiadásának anyagi és eljárási szabályok betartásával kapcsolatban végezheti el felülbírálati tevékenységét. A képviselőtestület döntése ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Ez a különleges jogorvoslat csak abban az esetben terjeszthető elő, ha a földbizottság állást foglal. Az AB értelmezésében a helyi földbizottság közvetett magánjogi érdekeltként alakítja ki az állásfoglalását, így eljárására nem vonatkozik az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog mint követelmény, melyet a közigazgatási hatóságokkal szemben lehet és kell érvényesíteni.

A kifogást elbíráló képviselőtestület azonban hatóságnak minősül, a döntése közbenső érdemi intézkedés. Ezért ha a jogalkotó biztosítja a földbizottság döntése elleni felülbírálat (kifogás) jogintézményét, amire nem lenne alkotmányos kötelezettsége, akkor az AB döntése alapján köteles biztosítani a bírósági felülvizsgálat lehetőségét is (Indokolás [98]).

A földbizottság állásfoglalásáról az érdekeltek csak az önkormányzat hirdetőtábláján történő kifüggesztés útján értesülnek. A kifüggesztés napjától számított öt napon belül van joguk kifogást előterjeszteni. Ebbe az öt napba be kell férnie az állásfoglalás megfelelő értelmezésének, a kifogás elkészítésének és a jegyzőnél történő benyújtásának. A kifogás csak az Fftv. és a Fétv. rendelkezéseinek megsér-

tése miatt nyújtható be, ami rendkívül szűken határozza meg a képviselőtestület döntésének mozgásterét. A hirdetményi kézbesítés itt szükségtelen, ugyanis kifogást csak az érdekelt, tehát az eladó és a vevő, illetve az elővásárlási jogát gyakorolni kívánó elővásárlási jogosult terjeszthet elő, így nem szükséges erről másokat értesíteni, és nem biztos, hogy minden érdekelt tud élni ezen idő alatt a jogával.

Az érdekeltek jogának megfelelő érvényesítése levezethető az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és észszerű határidő követelményeiből, így a hirdetményi úton történő kézbesítésre vonatkozó kitétel alkotmányellenes, ebből következően azt az AB megsemmisíti. A kitétel elhagyásával az eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvényben (Ket.) megfogalmazott általános követelmények az érvényesek, tehát a jegyző minden érdekeltet köteles értesíteni a földbizottság állásfoglalásáról, és a kifogás előterjesztésére az értesítés napját követő naptól számít az öt napos határidő. Az Alkotmánybíróság az indítványokban aggályosnak tartott, de kifejezetten nem támadott Fftv. rendelkezésekre<sup>13</sup> nem terjesztette ki a vizsgálatát.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. A HELYI FÖLDBIZOTTSÁG JOGÁLLÁSA ÉS HATÁSKÖRE (A VÉTÓ)

A helyi földbizottság jogállása tekintetében négy álláspontot is ismertettem a határozat előző részeiben. A többségi álláspont szerint a földbizottság olyan magánjogi érdekeltek képviselőjeként foglal állást a mezőgazdasági és erdőgazdasági földek<sup>14</sup> eladásának kérdésében, akik önálló elővásárlási joggal nem rendelkeznek.

Véleményem szerint az AB a státus kérdésének rendezése kapcsán konzekvensen használta saját gyakorlatát. Ezt az álláspontot támasztja alá az elfogadott döntés indoklásában szereplő számos alkotmánybírói határozat konzekvens idézése. Azonban nem vizsgálta az AB, hogy miként áll a helyi földbizottsági feladatokat ténylegesen gyakorló Agrárkamara helyi szervének felhatalmazása és a magánjogi érdekelt vagy a köztisztületi státus felépítése.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Fftv. 24. § (2) bekezdés, 23. § (5) és (6) bekezdések, 72. § b) pontja.

<sup>14</sup> Itt következetesen nem az AB által is használt termőföld kategóriát használom. A termőföld a földforgalmi törvény megalkotása előtti jogi terminológia, és nem azonos a földforgalmi törvény kategóriájában használt mező- és erdőgazdálkodási földdel. Több nála annyiban, hogy a beletartozik a halastó is, de kevesebb nála annyiban, hogy a mező- és erdőgazdálkodási földek nem csak a külterületi földrészleteket érintik, hanem a művelésbe vont belterületi földrészleteket is, valamint beletartoznak azok a művelésből kivont területek, melyeket az Országos Erdőállomány Adattár erdőként tart nyilván.

<sup>15</sup> A kamara státusáról lásd SZILÁGYI János Ede: „Köztisztületek az agrár-és vidékfejlesztésben” in CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (Miskolc: Novotni 2010) 273–279.

Az Agrárkamara minden mezőgazdasági tevékenységet folytató természetes és jogi személy tagságával rendelkező olyan köztestület, mely felhatalmazást kapott tagjai érdekeinek képviseletére. Az érdekképviselet feladatai pedig a köztestületi feladatokon túl kiterjedhetnek a helyi, elővásárlási joggal nem rendelkező gazdák érdekeinek védelmére. Ehhez viszont biztosítani kell a személyes kötődést. A kamara azon eljárási szabályai, melyek minden döntés előtt kikérik a Települési vagy Járási Agrárbizottságok állásfoglalásait, biztosítják azt, hogy a megyei szinten nem, de helyben jól ismert vevőt, eladót vagy elővásárlási jogot gyakorlót, ha jogát visszaélészerűen gyakorolná, ki lehessen zárni a joggyakorlók közül.<sup>16</sup>

Más a véleménye a státus kérdésében a párhuzamos indokolást csatoló Juhász Imrének. Az alkotmánybíró a helyi földbizottságok létrejöttének és működésének a két törvényben körvonalazott szabályait nem találja kellően részletesnek. A működés és az Agrárkamara közreműködése részletes szabályainak megalkotására az Országgyűlés a Kormányt hatalmazta fel. A kapcsolódó törvényrendelet és a részlet-szabályok hiányában a földbizottságok demokratikus működése kérdőjeleződik meg.

Az alkotmánybíró álláspontját erősíti az a szabály, hogy az Agrárkamara helyi szerveinek felhatalmazása arra az esetre szól, ha a törvény felhatalmazása alapján a helyi földbizottságok nem alakulnak meg vagy azok törvényes működésének feltételei nem biztosítottak.<sup>17</sup> Jelen esetben nem erről van szó, hanem a megalakulás részletszabályai nélkül a megalakulás kezdeményezésére felhatalmazott jegyző nem volt képes összehívni az érdekelteket (nem tudni, kik azok) és a választást sem lehetett lebonyolítani (a választás eljárási szabályai nem ismertek). Így nem a jegyzők, hanem a rendeletalkotásra felhatalmazott Kormány mulasztása miatt lépett be az Agrárkamara helyi szerve a földbizottságok feladatainak ellátásába.

A megfelelő, akár egyszócos rendeleti felhatalmazás alapján az Agrárkamara történő végleges hatáskörtelepítésnek nem lett volna akadály, és ez tette volna megingathatatlaná a helyi földbizottságokra rótt feladatok ellátását. Az Agrárkamara érvényes kötelező tagság intézményével a feladatkört ellátó testületi szerv demokratikus legitimitációja sem kérdőjeleződne meg.

Az egyik különvélemény a földbizottságok státusát illetően kritizálja a többségi álláspontot abból a szempontból, hogy ha a földbizottság magánjogi érdekeltnek minősül, abban az esetben nem gyakorolhatna a vele azonos jogállású magánjogi érdekeltnek szerződése kapcsán vétőjogot, ha pedig mint a helyi közérdek érvényesítője jár el, akkor eljárásában érvényesülnie kellene a tisztességes eljáráshoz való jognak és a demokratikus legitimitáció követelményének.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> A helyi földbizottságok kamarai joggyakorlásával kapcsolatban lásd OLAJOS István: „Az elővásárlási és elő haszonbérleti jog gyakorlásának speciális szabályai a földforgalomban” in BARZÓ Tímea – JUHÁSZ Ágnes – LESZKOVEN László – PUSZTAHELYI Réka (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára* (Miskolc: Novotni 2015) 375–386.; OLAJOS István: „A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság)” *Új Magyar Közgazdaság* 2014/7. 53–55.

<sup>17</sup> Vö. Fftv. 68. § és 72. §; Fétv. 101–103. §.

<sup>18</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [144–153].

A fenti különvélemény úgy oldaná fel ezt az ellentmondást, hogy a konzultációs jogot meghaladóan elvonná a földbizottságokra ruházott tényleges vétó lehetőségét is, és a tényleges döntést a mezőgazdasági igazgatási szervre ruházná.

Értelmezésünk szerint, mely a jogszabály szövegéből, nem pedig az AB által tényként rögzített tényleges vétójog fennállásából indul ki, a helyi földbizottságoknak nincs több jogköre, mint amit a különvélemény kívánatosként számon tart. A közvetlen vétó mint jogintézmény az Fftv. 23. § (1) bekezdés aa) alpontjában leírtak értelmezése szerint – az összes érdekelt elutasításán kívül – ténylegesen nem érvényesülhet.<sup>19</sup>

Egy másik különvélemény elveti a „sajátos magánjogi jogosultsággal rendelkező” és a „közvetett magánjogi érdekeltként eljáró” szervezet státusát, és kifejezetten közjogi alapon, a juttatott hatáskör tekintetében elemzi a testület tevékenységét. Értelmezésében a földbizottság vétójoggal felruházott, föld adásvételeket véleményező szervezet, amelynek egyetértő véleménye nélkül nem lehet határozatot hozni az adásvételek közigazgatási engedélyezése kérdésében.

Véleményünk szerint az alkotmánybíró érvelését, mely közjogi alapon nehezen kérdőjelezhető meg, a földforgalmi törvény preambulumban kifejtett célok érvényesíthetősége tekintetében lehet másképp értelmezni. A helyi földbizottság jogszabályban kialakított keretei ténylegesen nem működnek. Ennek legfőbb oka, hogy a jogszabály eredeti változatának kialakítása és a hatályba lépése között változott a jogszabálykészítő koncepciója. E fontos kérdésében történő állásfoglalást nem merte rábízni olyan testületre, mely gazdálkodói gyakorlattal és helyismerettel rendelkezik, de jogi jellegű állásfoglalást nem képes kialakítani.

Így a jogszabály eredeti változatában szereplő és részletesebb szabályozást igénylő koncepció helyett a menekülő útként kezelt kamarai szervezethez juttatták a földbizottságok hatáskörét. Ezzel jelentős költségvetési összegeket spóroltak, mert az eredeti változatban minden településen működő szervezet (megközelítőleg 1200 bizottságot jelentett volna) helyett 20 megyei/fővárosi testületet hoztak létre, melyek saját településeken működő szervezeteikre tudnak támaszkodni. (Nem beszélve arról, hogy a kamarai tagdíjakból finanszírozott testületek fenntartására nem kell költségvetési pénzeket elkülöníteni, melynek költségvetési vonzatát a sarkalatos földforgalmi törvény elfogadása során nem kalkulálták be.) A saját tagjai által finanszírozott, megfelelő közigazgatási gyakorlattal rendelkező tisztviselőkből álló kamara a feladatot képes ellátni, azonban nincs konkrét jogszabályi felhatalmazása a feladat ellátására, és ezt sem a kamarai törvény módosításával, sem pedig egyéb módon (kormányrendelet által) nem pótolták. A kamarát mint az agrárágazat termelőinek és feldolgozóinak képviseleti szervét véleményem szerint nem csak az Fftv.-ben szabályozott kivételes esetkörök fennállása esetére, hanem közvetlenül is szükséges lenne felhatalmazni a földbizottsági feladatok elbírálására.

<sup>19</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [157–161].



Ezt a hiányosságot, bár többen is utaltak rá, nem pótolta az AB, és nem elemezte a ténylegesen feladatot ellátó szervezet legitimitását és annak eljárási rendjét sem. Pedig a köztestületként, azon belül gazdasági kamaraként eljáró szervezet legitimitációja agrárügyekben nem kérdőjelezhető meg. A demokratikus legitimitáció a minden érdekelt részvételével történő döntéshozatalt jelenti önlegitimáló értelemben, más értelmezésben pedig az Országgyűlés által adott (Fftv.-ben rendezett) felhatalmazás, mely forrását tekintve visszavezethető a szuverén néphez.<sup>20</sup>

A kamarának tagja minden olyan termelő, akik a településen belül nem rendelkeznek közvetlen beavatkozást biztosító elővásárlási joggal. A kamarának joga van fellépni tagjai érdekében. A vegyes, magán- és közjogi szervezetként definiált köztületi státusban működő és a földbizottsági feladatokat ténylegesen ellátó kamarának voltak és vannak is közigazgatási feladatai. Ilyen jellegű feladatnak minősül a megfeleltetési kritériumok ellenőrzésében való közreműködés,<sup>21</sup> de a kamara közreműködik a támogatási kérelmeknek az Egységes Monitoring és Információs Rendszerben (EMIR) történő rögzítésében és a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalhoz (MVH) való eljuttatásában is.<sup>22</sup>

Összefoglalva tehát elmondható, hogy a helyi földbizottság feladatait ténylegesen ellátó Agrárkamara helyi szervezeténél kellett volna elvégeznie az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog védelmének és az eljárás szabadságának tesztjét. Abban is állást kellett volna foglalnia, hogy a teljesen más esetre adott felhatalmazás (létre nem jött szervezet és törvényességi felügyeleti jogkörben megszüntetett szervezet működésének átvétele) értelmezhető-e általános működési felhatalmazásként, illetve a feladat telepítésével változik-e a kamara helyi szervezetének stá-

<sup>20</sup> Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [193–196.]

<sup>21</sup> Lásd FARKAS CSAMANGÓ Erika: „Kölcsönös megfeleltetés teljesülésének ellenőrzése és a szankciók” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* 2009/1–22. 151–170.; FARKAS CSAMANGÓ Erika: „Köztestületek az agráriumban” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* 2007/3. 3–24.; CSÁK Csilla: „Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételként” *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 2012/2. 423–433.; NAGY Zoltán: „A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében” *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 2012/2. 339–350.; SZILÁGYI János Ede: „Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsrecht als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken” *Agrar- und Umweltrecht* 2015/2. 44–50.; CSÁK Csilla – SZILÁGYI János Ede: „Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary” in Roland NORER – Gottfried HOLZER (Hrsg.): *Agrarrecht Jahrbuch, 2013* (Wien–Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag 2013) 215–233.; SZILÁGYI János Ede: „Az Alkotmánybíróság joggyakorlatának értékelése a mezőgazdasági üzemek tulajdoni kérdéseinek változásában” in AMBRUS István – KÖBLÖS Adél – STRIHÓ Krisztina – SÜLYÖK Márton – SZALAI Anikó – TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Dikaiosz logosz: Tanulmányok Kovács István emlékére* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2012) 263–268.

<sup>22</sup> A közreműködő szervezetekről lásd SZILÁGYI János Ede: „A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben” in CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (Miskolc: Novotni 2010) 355–371.; OLAJOS István: *Vidékfejlesztési jog* (Budapest: NKE 2014) 22–24.; OLAJOS István: „A közjogi szerződések jelentősége az agrár-és környezetjogban. A támogatási szerződések eljárási jogi helye és szerződési létszakai” *Pázmány Law Working Papers* 2012/26.; OLAJOS István: „A támogatási eljárás” CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog: a magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (Miskolc: Novotni 2010) 473–487.

tusa, tehát más lesz-e a státusa a helyi földbizottságnak, mint egy megyei Agrárkamara elnökségének?

A helyi földbizottság eljárási szerepének tisztázásakor a címben megjelölt három jellemző az, amit az AB megvizsgált, és értékelve a testület mező- és erdőgazdálkodási földek átruházásának engedélyezési eljárásában betöltött szerepét, sok esetben túlzott és mások jogainak csorbitására alkalmas eszköznek találta és határozatával kiemelte az Fftv. és a Fétv. szakaszai közül.

A közvetlen vétó az AB értelmezésében az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának aa) alpontja, mely alapján a mezőgazdasági igazgatási szerv megtagadja az átruházás közigazgatási jóváhagyását a vevővel, illetve elővásárlási jogot gyakorlóval szemben, ha egyik elővásárlási jogosulttal és a vevővel szemben sem támogatja a helyi földbizottság a szerződés jóváhagyását. Ezt a szabályt a közvetlen vétó szabályainak értelmezése kapcsán az AB kiterjesztette. Értelmezése szerint, akivel szemben a helyi földbizottság nem támogatja valamely elővásárlási jogosultat, kizárt azon személyek közül, akik javára támogató közigazgatási döntés hozható. Az AB logikája szerint tehát közvetlen vétó alkalmazása esetén a mezőgazdasági igazgatási szervnek csak azon személyek esetében van joga alkalmazni a 24. § (2) bekezdés a)–d) pontjait, akiket a helyi földbizottság támogatott.

Megítélésem szerint a többségi döntés erőteljesen kiterjesztően értelmezi az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának aa) alpontját. Itt szó sincs közvetlen vétóról. Ellenkéntben az AB értelmezésével, csak akkor köteles mindenkivel szemben elutasító határozatot hozni a mezőgazdasági igazgatási szerv, ha a földbizottság minden érdekeltet értékel, de senkivel szemben sem hoz támogató állásfoglalást. Ha az egyik elővásárlási jogosultat támogatja a földbizottság, a többit pedig nem, akkor az elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó szabályok értelmezése szerint az igazgatási szerv teljesen szabadon dönthet arról, hogy támogatja-e a vagy sem az elővásárlási jogosultat vagy a vevőt jogának gyakorlásában. A földforgalmi törvényben nem szerepel az a mondat, ami a közvetlen vétó értelmezését támasztaná alá: a mezőgazdasági igazgatási szerv megtagadja a határozat közigazgatási jóváhagyását azzal a személlyel szemben, akít a helyi földbizottság nem támogat.<sup>23</sup>

A helyi földbizottsági állásfoglalás jellegét a többségi döntéstől eltérően értékelte Kiss László, aki a mezőgazdasági igazgatási szerv és a helyi földbizottság viszonylatában az együttdöntési eljárás jeleit véli felfedezni. Érvelése logikája szerint a földbizottság előzetes értékelésétől a mezőgazdasági igazgatási szerv nem térhet el. Ez azonban nem vétót, hanem a közigazgatási döntésben való részvételt jelent. Az a szerv pedig, aki ilyen mértékben képes a közigazgatási szerv határozatát érdemben befolyásolni, az maga is közigazgatási szerv, tehát eljárásának döntő lényege a demokratikus legitimáció. Ez a lényeges elem a földbizottságok-

<sup>23</sup> A fenti véleményét a szerző egyeztetette Bobvos Pál egyetemi docenssel (SZTE), Csák Csilla intézet-igazgató egyetemi tanárral (ME), valamint Kurucz Mihállyal, az ELTE docensével és a Pest megyei Kormányhivatal jogtanácsosával. Az alkotmánybírói jogértelmezés egyikük szerint sem korlátozhatja a kormányhivatalok tényleges döntési pozícióját tételes jogszabályi felhatalmazás nélkül.

ról szóló Fftv. szakaszból hiányzik, ami Kiss László szerint a rendszer lényegét kérdőjelezi meg.

Az érvelés logikája egy úton támadható. A földbizottságok döntései közül csak a mindenkivel szembeni nemleges állásfoglalásnak van ehhez hasonló, az eljárást érdemben is befolyásoló jogkövetkezménye. A 23. § (1) bekezdés aa) alpontját tehát úgy értelmezem, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv csak abban az esetben kötött határozatában a földbizottság állásfoglalásához, ha a földbizottság sem egyetlen elővásárlási jogosulttal, sem pedig az eredeti vevővel nem támogatja a szerződés jóváhagyását. Más döntés esetében, mint azt az egyik különvélemény is kívánatosként értelmezte, csak figyelembe veheti a mezőgazdaság igazgatási szerv állásfoglalását, de nem köteles azt elutasító döntéssel megerősíteni.

A mezőgazdasági igazgatási szerv előzetes eljárása során egy feljegyzésben összeállítja az Fftv. által felállított elővásárlási rangsor<sup>24</sup> szerinti jogosultak listáját.

Amennyiben nincs elővásárlásra jogosult és a vevővel szemben nem merülnek fel a 24. § (2) bekezdésében felsorolt kizáró okok, a földbizottság automatikusan jóváhagyja a felek közötti szerződést.

Amennyiben elővásárlásra jogosult jelentkezett és a vevő is megjelölte azt, hogy a 18. § melyik pontja szerint van elővásárlási joga, abban az esetben csak addig kell vizsgálniuk az eléjük adott listát, míg nem találnak olyan személyt, akire tudnak támogató álláspontot kialakítani. Fontos dogmatikai kérdés, hogy a Fétv. 13. § (3) bekezdése jogértelmezésem szerint előírja a szerződés kötelező tartalmi kélcéként, hogy a vevő saját ajánlatával kapcsolatban nem gyakorolhat elővásárlási jogot. Ugyanis ezt a jogot a jogosult a polgári jog szabályai szerint csak harmadik személy által tett ajánlat elfogadásával teheti meg.<sup>25</sup> Ezért a Fétv. 13. § (3) bekezdését úgy lenne célszerű módosítani, hogy a vevő az adásvételi szerződésben köteles megjelölni, hogy harmadik személytől érkező ajánlat esetén hol illetné meg az elővásárlási jog.

Ebből, illetve a vevői elővásárlási jog értelmezése kapcsán kialakult értelmezésből következik, hogy a földbizottság kötve van a mezőgazdasági igazgatási szerv megelőző eljárásának eredményéhez. Tehát a végzéssel megküldött iratjegyzékben felállított sorrendet értelmezésem szerint nem változtathatja meg, ha nem talál olyan indokot, mely alapján a sorrendben előrébb álló nem támogatható.

Feladatát több elővásárlási jogosult megléte esetén is köteles minden jogosult vonatkozásában elvégezni. Több jogosultat is támogathat, de ha a sorrendben első helyen szereplő jogosultat támogat, a többi jogosult esetében már csekély<sup>26</sup> a jelentősége, hogy támogató vagy nem támogató állásfoglalást ad-e ki.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Lásd Fftv. 18. §.

<sup>25</sup> Lásd Ptk. 6:221. §, 623. §.

<sup>26</sup> Jelentősége akkor lehet, ha a második helyen elővásárlási jogot gyakorlóval szemben nem ad ki támogató állásfoglalást, az első helyen támogatott pedig a mezőgazdasági igazgatási szerv számára nyitva álló 27. § (2) és (3) bekezdései alapján esik ki a lehetséges vevők közül.

<sup>27</sup> Lásd Fftv. 25. §.

Ez a megállapítás azzal a szemponttal támasztható alá, hogy az első helyen szereplő jogosulttal szemben, ha nincs földhasználati díjtartozása vagy öt éven belüli földvédelmi bírsága, akkor csak alapos és az eset összes körülményeinek értékeléséből következő alátámasztott indokok alapján<sup>28</sup> utasítható el a közigazgatási jóváhagyás a szerződésbe vevőként való belépésre.

A közvetett vétó intézményét, melyet az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának ab) alpontja szabályozott, a kérelmeket is áttekintve, az AB kiiktatta a jogszabály szövegéből. Az AB többségének értelmezésében bár a földbizottság nem hatósági szerv, de állásfoglalása közvetlenül hatással van a mezőgazdasági igazgatási szerv döntésére, és az állásfoglalás jogszerűségének tekintetében az állásfoglalásra benyújtott kifogást elbíráló képviselőtestület működésére is. A hallgatólagos vétó Fftv.-ben lefektetett jogkövetkezménye – a kötelezően elutasító hatósági döntés és az érdemi állásfoglalás nélkül a kifogás hiánya – komoly ügyféli jogokat von el, nem érvényesül a hatóságnak biztosított jogorvoslati jog<sup>29</sup> és az érdemi felülvizsgálat alkotmányos követelménye sem (ugyanis ha érdemben nem vizsgálódhat az eljáró hatóság, és nincs megállapított tényállás, akkor ezt nem képes a bíróság sem felülvizsgálni).

A hallgatólagos vétó által biztosított jogköre a helyi földbizottságnak minden magánjogi érdekeltnél nagyobb, a szerződések létét érdemben befolyásoló jogköre tehát az AB döntésével megszűnt. Ha hallgat a helyi földbizottság, akkor ez a Ket. utaló szabályából következően úgy értelmezendő, hogy minden érdekelttel támogatja a szerződés jóváhagyását és a döntés a mezőgazdasági igazgatási szerv kezébe kerül.

A demokratikus legitimitációt – az eljáró közigazgatási szervek működésének korlátját – mint rendkívül fontos kérdést csak az egyik különvélemény vizsgálta meg.<sup>30</sup> A vizsgálat alapja az volt, hogy a helyi földbizottság értelmezése szerint együttdöntési jogot gyakorol a mezőgazdasági igazgatási szervvel, és mint ilyen része a döntéshozatalnak. Ez a tény az, ami alapján a földbizottság igazgatási szerv státusába kerül és értelme van vizsgálni létrejöttének demokratikus legitimitációját.

A demokratikus legitimitáció vizsgálatának alapja, hogy a közigazgatási szerv felhatalmazása a döntéshozatalra vagy közvetlenül a döntésben érdekelttől származik (közvetlen legitimitáció), vagy pedig olyan végrehajtó szerv közvetlen felhatalmazása alapján jön létre, amelynek felhatalmazása valamely közvetlen népképviselői szervtől (tipikusan a parlamenttől) ered. Ezt nevezzük közvetett legitimitációnak.

A különvéleményben megfogalmazott álláspontban a legitimitációt a földbizottságok Fftv. szabályai szerint létrejövő szervei kapcsán vizsgálta meg. A gazdák

<sup>28</sup> Lásd a Legfelsőbb Bíróság KK 20. számú állásfoglalását, mely a közigazgatási perekben fennálló bizonyítási kötelezettség és ezzel kapcsolatban a közigazgatási szerv indokolási kötelezettsége körében rendelkezik.

<sup>29</sup> Lásd az Alaptörvény XXVII. cikk (7) bekezdését.

<sup>30</sup> Kiss László különvéleménye, Indokolás [163–202].

településenként létrejövő érdekképviselői szerveinek közvetlen felhatalmazását adná, ha a választásának eljárási szabályait rendeletben meghatározná a kormány, és e rendeletet betartva, minden érdekelt választójogával élve választhatná meg e bizottságok tagjait. Ez azonban a végrehajtási rendelet hiánya miatt nem jöhet létre. A jegyzők által néhány településen a végrehajtási rendelet hiányában létrehozott szervezetet a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásban feloszlatta. A vizsgált szervezetek tehát a valóságban nem léteznek, és az ilyen szervezetek demokratikus legitimitációjának hiánya, ami a különvélemény kialakításához vezetett, egy nem létező helyzet elemzésén alapul.<sup>31</sup>

#### 4.2. A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG

Az ügyfelek eljárási jogainak érvényesülése az AB többségi határozatának meghozatalakor központi kérdésként szerepelt az elemzési szempontok között. Ha a földbizottság állást foglalt és valamelyik érdekelt jogszerzését nem támogatta, akkor csak abban az esetben tud az érdekelt sérelmet szenvedő eredményesen fellépni, ha észlelte azt az okot, amelyre hivatkozva a földbizottság megtagadta a hozzájárulás megadását. Ezért az AB az ügyféli jogok megfelelő érvényesíthetőségére hivatkozva írta elő a nem közigazgatási szerv földbizottság számára a tényfeltárási és az indoklási kötelezettség teljesítését.

Véleményem szerint az AB fent idézett döntése az ügyféli jogok érvényesülése szempontjából a jogszabályok pontatlan és nehezen értelmezhető rendelkezéseiből következő anomáliák jelentős részét ki tudta küszöbölni. Az által, hogy az állásfoglalásában a helyi földbizottság a rendelkező részt követő indokolásban összefoglalja az ügy eddigi menetét, az iratjegyzékhez kapcsolt és a mezőgazdasági igazgatási szerv által összeállított elővásárlási sorrendet, és megindokolja, hogy a sorrendben szereplők közül kivel támogatja és kivel nem, valamint milyen indokok alapján a szerződés jóváhagyását, és beleírja a helyi kamarai agrárbizottság állásfoglalását, valamint a szavazatok arányait, a helyi földbizottság állásfoglalása kelően részletes lesz ahhoz, hogy indokait az érdekeltek, a képviselőtestület és a mezőgazdasági igazgatási szerv megismerje és megfelelően értékelje.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> A demokratikus legitimitációt elemző alkotmánybírói elemzés előzményeként lásd az Alapvető Jogok Biztosának jelentését a 643/2013-as ügyben. Az alapvető kifogások: objektív szempontrendszer és indoklás hiánya, közvetett vétó intézménye, hatósági megtagadás a földbizottsági támogatás után, tisztességes ügyintézéshez fűződő jogok sérelme. A fentiekből az Alkotmánybíróság döntése alapján csupán az objektív szempontrendszer hiánya maradt meg. A jelentés értelmezését lásd Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és a földhasználat alapintézményei* (Szeged: SZTE ÁJK – JATE Press 2015) 53.

<sup>32</sup> Az indokok felépítésénél az Agrárkamara központjában dolgozó jogászok lényegesen kiegészítették az Fftv. 24. § (2) bekezdését. Főleg a Fftv. céljainak beemelése történt meg az elkészített segédletben és minden megtagadási okhoz megfelelő példát hoztak, mely az adott ügyre egyéniesíthető. A sablon elkészítése azonban, bár segítség a helyi földbizottságok működésében, nem segíti elő a tény-

Mire terjedhet ki a képviselőtestület és a mezőgazdasági igazgatási szerv értékelése? A Fétv. 103/A. § (2) bekezdése alapján a képviselőtestület a benyújtott kifogást<sup>33</sup> az alapján értékeli, hogy az Fftv. 23–25. §-ait betartották-e. Ha a jogszabály megsértését észleli a képviselőtestület, akkor joga van a jogszabályoknak megfelelő határozat meghozatalára. Tehát jogszabályban biztosított lehetősége, hogy a nem támogatott elővásárlási jogosultnak vagy vevőnek megadja a támogatást. Erre azonban csak az alábbi indokok alapján kerülhet sor: ha a mezőgazdaság igazgatási szerv nem vagy hibásan értékelté azt, hogy a felek között megkötött szerződés nem jött létre vagy semmis szerződésnek minősül.

A semmisség megállapítható, ha vevő személyes művelésre, saját használatra, földműves mivolta, öt éves földhasználat vállalására, földhasználati díjtartozás hiányára, pályakezdő gazdálkodó mezőgazdasági tevékenység folytatására, illetve üzemműközpont létesítésére vonatkozó nyilatkozatait nem tartalmazza a jegyző által továbbított iratjegyzék, valamint ha mindezek az iratjegyzékben szerepelnek és ezeknek hiányát a mezőgazdasági igazgatási szerv iratellenesen állapította meg.

A jognyilatkozat nem teljes bizonyító erejű, ügyvéd által ellenjegyzett magánokirati formában vagy közokiratban került megadásra, nem elővásárlásra jogosulttól származik és nem derül ki belőle, milyen jogszabály keletkezteti az elővásárlási jogot. Kifogás előterjesztésére az elővásárlásra jogosultaknak, az eladónak és a vevőnek akkor is joga van, ha ezeket az okokat a mezőgazdasági igazgatási szerv nem vette figyelembe, és kötelező elutasítás helyett iratjegyzéket készítve továbbküldte a földbizottságnak. Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv nem észlelte az elővásárlási jogok gyakorlására irányadó jegyzői eljárás hibáit, és kötelező elutasítás helyett az iratjegyzék eljutott a földbizottsághoz. Ha az elővásárlási sorrend megállapítására a mezőgazdasági igazgatási szerv által készített iratjegyzékben szereplő végzés és feljegyzés nem felel meg az Fftv. 18–22. §-aiban felépített sorrendnek. Ha a helyi földbizottság által felépített és a 24. § (2) bekezdésében példálózó jelleggel felsorolt és a helyi földbizottság indokai által kiegészített indokolás nem felel meg a „köztudomású tények, és a helyi földbizottság legjobb ismeretei” kitételeknek. Ha a helyi földbizottság valamelyik jogosulttal, vagy a vevővel kapcsolatban nem adott értékelést.

A fenti szempontokat áttekintve érdekes az, hogy a jogalkotó a Fftv. 23. §-át is a képviselőtestület által értékelendő szempontoknak tekinti, a képviselőtestület hatásköreinek növekedésével jár. Így ha a mezőgazdasági igazgatási szerv felismeri az adásvételi szerződésekben, a jognyilatkozatokban, a jegyzői eljárásban

állás feltárását az adott ügyben, és sok esetben a földterület, az eladó és a vevő tényleges ismerete nélkül születik meg a döntés. (A helyi földbizottság nyilvános ülésén tapasztaltak alapján a szerző kutatási eredményeinek összegzése.)

<sup>33</sup> A kifogás előterjesztésére a Fétv. 103/A. § (1) bekezdése alapján az eladónak, a vevőnek és az elővásárlási jogával jogszerűen élt elővásárlónak van joga. Ezen személyeket az AB határozat alapján külön kell értesíteni és a kézhezvételtől számított 5. napig be kell várni, hogy terjesztenek-e elő kifogást. Így a Fétv.-ben megmaradt hirdetményi kézbesítés szabálya értelmetlen, mert az arról hirdetményben értesülőknél nincs kifogástételi joguk.



előforduló hibákat és 15 napon belül elutasító határozatot hoz, akkor az érdekeltek közvetlenül bírósághoz fordulhatnak. Míg ha más érdekeltek (például egy nem helyben lakó földművesnek, aki 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint az elővásárlási sorrend utolsó helyén áll) ahhoz fűződik jogi érdeke, hogy a szerződés egésze kerüljön az elutasítás sorsára, a szerződés jognyilatkozatainak hiányosságára hivatkozva, lényegében a mezőgazdasági igazgatási szerv mulasztását támadhatja meg a helyi földbizottság állásfoglalásában a képviselőtestület előtt.

A beiktatott kifogás jogintézménye azonban sérti a költséghatékonyság alapelvét,<sup>34</sup> és további több hónappal lassíthatja az amúgy is közel fél évig tartó eljárást. A jegyző a földbizottság határozatát iktatja (kb. két nap), közli az érdekeltekkel (két nap), az érdekelt öt munkanapon belül kifogással élhet. A jegyző a beérkezett kifogást (két nap) a képviselőtestület elé terjeszti (tizenöt nap), a képviselőtestület határozatát közli az érdekeltekkel (két nap), az érdekelteknek harminc napjuk van a bírósági felülvizsgálat előterjesztésére. Továbbá meg kell várni, hogy nem érkezik-e be a harmincadik napon feladott kereset (öt nap) és a képviselőtestületi döntés jogerőssé válásáról a jegyző értesíti a mezőgazdasági igazgatási szervet (két nap). Tehát ha a felek (eladó, vevő, elővásárlási jogosultságukkal élők, földbizottság, mezőgazdasági igazgatási szerv) nem élnek a képviselőtestület határozata bírósági felülvizsgálatának lehetőségével, akkor is több mint két hónappal (hatvankét nappal) hosszabbodik az eljárás. Ez a tény véleményem szerint minden eljárási jogosult érdekét sérti. Nem is beszélve arról, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv végleges döntése előtt már értékelheti az eljárást az önkormányzati igazgatás tevékenységét vizsgáló tanácsa a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak. Am ha a bíróság a képviselőtestületet új eljárásra utasítja, akkor akár fél évvel is meghosszabbodhat az eljárás, és még nincs jogerős döntése a mezőgazdasági igazgatási szervnek.

Ha átkerül az ügy a földhivatali szervezethez, ők azokkal a személyekkel szemben is megtagadhatják a jóváhagyást, akiket a földbizottság vagy a képviselőtestület esetleg támogatott. A meginduló, immár jogerős közigazgatási határozat felülvizsgálatának eljárásában a bírósági ügyvitel szabályai szerint a kormányhivatali szervezetben (a megyei kormányhivatal földhivatali főosztályán) meghozott jogerős határozatot más tanács fogja elbírálni. Így egy ügy kétszer is megjárja a bíróságot, mire az egyfokú felülvizsgálati eljárásban ítélet születhet.

A felülvizsgálat lehetőségének biztosítása egy olyan magánjogi érdekelt nem határozattal meghozott állásfoglalása kérdésében, ahol a földbizottság bizonyítási kötelezettség nélkül, a legjobb tudomása szerint és a fellelhető információk tudatában mérlegel, nem más, mint a felelősség átvállalása egy olyan szervezet (képviselet) részéről, amely ugyan erősebb közjogi legitimitációval rendelkezik, de az adott ágazat viszonyaihoz szinte semmi köze nincs.

<sup>34</sup> Lásd Ket. 7. §. A közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.



Ez a szervezet teljes kasszációs joggal rendelkezik az Fftv. 23–25. §-aiban felsorolt eljárási kérdésekben, tehát vagy elutasítja a kifogást, vagy a földbizottság újabb megkérdése nélkül, a tények ismeretének hiányában felülbíráhatja annak döntését. De e jogkör nemcsak a földbizottság határozatai, hanem az azt megelőző mezőgazdasági igazgatási szerv eljárása kapcsán is megilleti. Így az az eset is előfordul, hogy a megváltoztatott földbizottsági állásfoglalás vagy a földhivatali azonnali elutasító határozat hiányában a földbizottsághoz került döntés miatt a földbizottság mint érdekelt fog bírósági felülvizsgálatot kezdeményezni egy föld adásvétel jóváhagyása kapcsán. Mivel kifogás elbírálására vonatkozó eljárás nem klasszikus közigazgatási eljárás, a helyi földbizottság magánjogi érdekelt és nem alárendelt közigazgatási szerv a képviselőtestülethez képest, így véleményem szerint érdekeit közvetlenül bírósági úton is érvényesítheti.

Más a helyzet a mezőgazdasági igazgatási szervvel, amely azáltal, hogy feljegyzésben összeállítja az elővásárlók rangsorát, és végzésben átteszi az ügyet a helyi földbizottsághoz, érdemben állást foglal abban a kérdésben, hogy a szerződés nem semmis és nincs alaki érvénytelenségi ok, a megelőző jegyzői eljárás és a jognyilatkozatok szabályszerűek. Ha a megelőző eljárás hibái kapcsán jut arra az álláspontra a képviselőtestület, hogy egyik féllel szemben sem támogatja a szerződés jóváhagyását, ez az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának aa) alpontja alapján köti az igazgatási szervet. Bármely más képviselőtestületi döntést, legyen az akár teljesen ellentétes a helyi földbizottság döntésével, nem köti a mezőgazdaság igazgatási szervet. Az egyetlen eljárási kötöttség az, hogy a képviselőtestület döntését tartalmazó határozat átvételéig nem folytathat érdemi eljárási cselekményt.<sup>35</sup>

A képviselőtestület, azzal együtt, hogy határozatával viseli a földbizottság állásfoglalásáért a felelősséget (eljárási kasszációs jogköre van a földbizottságok hatáskörébe tartozó ügyben anélkül, hogy esetleg visszaadhatná ismételt elbírálásra), olyan ügyben foglal állást, ami az ő közbeiktatása nélkül is a közigazgatási és munkaügyi bíróság mint fellebbviteli fórum elé kerülhet, ha a mezőgazdasági igazgatási szerv a megindokolt földbizottsági állásfoglalást felhasználva alakítja ki véleményét.

Álláspontom szerint az AB jelen esetben túlértelmezte jogvédő tevékenységét. Az eljárás egy fontos szakaszát tovább bürokratizálta, és ennek hatásait csak az egyén – a kifogást betérjesztő elővásárlásra jogosult – és nem a résztvevők egésze szempontjából vizsgálta meg az eljárási jogok érvényesülését. A megoldás a képviselőtestületi kifogás és eljárásának teljes kiiktatása a mező- és erdőgazdasági földek átruházásának engedélyezési eljárásából, és a közigazgatási és munkaügyi bíróság konkrét felhatalmazása arra, hogy a földbizottságok állásfoglalására is kiterjedő hatállyal utasítsa új eljárásra a közreműködőket vagy új határozatot hozzon.

<sup>35</sup> Lásd Fétv. 30. § (5) bekezdés.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A földforgalmi jogszabályok 2018 végén történő átfogó módosítása során a helyi földbizottság állásfoglalásának teljes újraértékelésére kapott felhatalmazást a mezőgazdasági igazgatási szerv, és a helyi földbizottság megkapta a földforgalmi törvény határozatban meghatározott magánjogi érdekelt státusát.

A helyi földbizottság megváltoztatott szerepkörben látja el a feladatát 2019 januárjától. A legfontosabb, hogy státusa az egyik különvélemény által ígéretesnek ítélt koncepció szellemében változott meg.<sup>36</sup> Állást foglal az eredeti vevő és az adott szerződésben jognyilatkozatot tett elővásárlási jogosult személyét illetően a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárásában. Állásfoglalása azonban nem köti a mezőgazdasági igazgatási szervet. Azt az eljárás második szakaszában minden érdekelttel megismételheti és meg is változtathatja. Mivel a jogalkotó a helyi földbizottságot immár alárendeli a mezőgazdasági igazgatási szervnek, a jegyzőkre és a helyi képviselőtestületekre rótt többletfeladat megszűnik, és az eljárás addigi menetét lényegesen gyorsítja, a közigazgatási jóváhagyás vagy a jóváhagyás megtagadása kérdésében egyfokú közigazgatási és kétfokú bírói fórum dönt.

A földforgalmi jogszabályok módosításával a helyi földbizottság feladatainak ellátása, az előző időszak szabályozásait megváltoztatva, végleges kamarai hatáskörre vált. Az addigi tizenöt napos tarthatatlan határidő harminc napos ügyintézési határidővé terebélyesedett. A mezőgazdasági igazgatási szerv előtt folyó közigazgatási, majd a közigazgatási peres eljárásban saját támogató vagy nem támogató döntése tekintetében ügyféli jogállást kapott az immár egyszerűsített eljárásban, mely magában foglalja a mezőgazdasági igazgatási szerv döntésével szemben a keresetindítás jogát is. Állásfoglalását továbbra is a köztudomású tények, legjobb ismeretei, a kormányrendeletben meghatározott mérlegelési szempontok szerint beszerzett vélemény alapján mérlegeli<sup>37</sup> és birtokpolitikai szempontok alapján dönt.<sup>38</sup>

A változások hatására a helyi földbizottság, közreműködő hatósági funkcióit elvesztve, tényleges magánjogi érdekeltté vált. Nincs lehetőség a határidő hosszabbítására a mérlegelési szempontoknál. Nincs kormányrendelet a mérlegelési szempontok értelmezéséhez. A végleges döntés szempontjai egymással ellentétes birtokpolitikai alapon állnak,<sup>39</sup> így nem objektívek. A vételár meghatározására vonatkozó mérlegeléshez nem kaptak segítséget a helyi földbizottság tagjai. A helyi földbizottságról szóló szabályanyag kikerült a kötelezettségsgzési eljárás hatálya

<sup>36</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [140–161].

<sup>37</sup> Fftv. 24. § (3) bekezdés.

<sup>38</sup> Fftv. 23/A. §.

<sup>39</sup> A birtokpolitika egymástól nem megkülönböztethető és egymásnak nem alárendelt elvei a gazdaságátadás megkönnyítése, a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése, a birtokviszonyok átláthatósága, mely alapján a kisebb birtoktestek, illetve üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képező fölbirtokok, a nagyobb birtoktestek tulajdonosai előnyben részesítendők.

alól, de az egymással ellentétes birtokpolitikai elvek alapján a döntés jogi jellege megkérdőjelezhető, ismételten kötelezettségzegési eljárást indukálhat.

Új szempont, hogy az együttdöntés helyett a kapott ügyféli státus alárendeltséget jelent, így a jogalkotó felülírta a helyi földbizottságnak a földforgalmi törvény határozat alapján kialakított státusát. A megismételt szempontrendszer alapján a teljes közigazgatási jogi felelősség a döntésért a mezőgazdasági igazgatási szervé.

## 6. IRODALOM

CsÁK Csilla: „A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései” *Agrár- és Környezetjog* 2018/24. 5–32.

OLAJOS István: „Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen” *Agrar- und Umweltrecht* 2017/8. 284–291.

OLAJOS István: „Mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzése és hasznosítása, különös tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra” *Agrár- és Környezetjog* 2017/23. 91–116.

VARGA Zoltán: „A helyi földbizottság szerepe a közigazgatási perben – A helyi földbizottság eljárásjogi evolúciója, az ügyféli minőség és a keresetösségi jog vizsgálata a közigazgatási perben” *Kodifikáció és Közigazgatás* 2017/2. 70–85.

BUBORI NÓRA BEÁTA\* – FEKETE KRISTÓF BENEDEK\*\*  
– TILK PÉTER\*\*\*

## **29/2015. (X. 2.) AB HATÁROZAT – ÖNKORMÁNYZATI RENDELETALKOTÁS TERJEDELME**

**Az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás  
pusztán az általánosság miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel.**

Az önkormányzati rendeletalkotás terjedelme határozatban az AB az Alaptörvény negyedik módosítását követően – az alaptörvényi szabályozáson több álláspont szerint túlterjeszkedve és a korábbi gyakorlatát revidálva – kimondta, hogy az életvitelszerű közterületen tartózkodás alaptörvényi szabályai miatt nem volt alaptörvénytértő az aktuális törvényi szabályozás. A testület ezzel tulajdonképpen azt rögzítette, hogy az önkormányzati rendeleti szabályozásra vonatkozó általános felhatalmazás – abban az esetben, ha a jogalkotásra vonatkozó követelményeknek egyébként megfelel – kizárólag az általánosság miatt nem minősül alaptörvény-ellenesnek.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

Az Országgyűlés által 2011. december 28-án kihirdetett, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek (Mötv.) 2012. április 15-től voltak hatályosak azok a rendelkezései, amelyek (a törvény eredeti szövegezése szerint „kirívóan”) közösségellenes magatartások önkormányzati rendeletben való szabályozására, tiltására adtak felhatalmazást.<sup>1</sup> E jogintézmény megteremtésének indoka a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.), amely a hatálybalé-

\* PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.

\*\* PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.

\*\*\* Egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> A Mötv. 144. § (2) bekezdése szerint a felhatalmazást adó 51. § (4) bekezdés, valamint a 143. § (4) bekezdés e) pontja 2012. április 15-én léptek hatályba.

pését követően, 2012. április 15-től már nem teszi lehetővé szabálysértési tényállás önkormányzati rendeletben történő megállapítását. A helyi önkormányzatok a Sztv. 254. § (2) bekezdése alapján 2012. május 31-ig kötelesek voltak hatályon kívül helyezni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket.

A Möt. 51. § (4) bekezdésének eredetileg kihirdetett szövege lehetőséget teremtett volna a helyi önkormányzatok képviselőtestületeinek, hogy önkormányzati rendeletben határozzanak meg tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokat. Az ilyennek minősített magatartások tanúsítóival szemben a képviselőtestületek önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő pénzbírság (igazgatási bírság) kiszabását rendelhették volna el. Mindazonáltal az Sztv.-t módosító 2012. évi XXXI. törvény<sup>2</sup> 23. § (1) bekezdése értelmében végül azzal a tartalommal lépett hatályba, hogy a helyi önkormányzatok képviselőtestületei önkormányzati rendeletben meghatározhatnak tiltott, közösségellenes magatartásokat, és a képviselőtestületek a szabályokat be nem tartókkal szemben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelhetik el, amely teljes egészében az önkormányzat saját bevételét képezi. Emellett az 143. § (4) bekezdés e) pontja felhatalmazást adott az önkormányzatok számára, hogy rendeletben maguk határozzák meg mi számít kirívóan<sup>3</sup> közösségellenes magatartásnak, valamint hogyan alakuljanak a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályai.

Az alapvető jogok biztosának utólagos normakontrollra irányuló indítványa alapján az AB azonban az 51. § (4) bekezdését, valamint a 143. § (4) bekezdés e) pontját a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatával (a hajléktalanság I. határozat elemzését lásd kötetünkben) 2012. november 15. napjával megsemmisítette. Hatályban maradt ugyanakkor a 143. § (4) bekezdés d) pontja, amely továbbra is lehetőséget teremt a helyi önkormányzatok képviselőtestületeinek, hogy rendeletben határozzák meg – az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás mellett – a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

Összességében a szabályozási változások helyi szinten megjelenő következménye valójában abban merült ki, hogy az önkormányzatok a korábbi rendeleteiket a szabálysértési, majd „tiltott, közösségellenes” tényállásokkal kapcsolatban változatlan tartalommal újra elfogadták, az új rendeleteket a „községi együttélés alapvető szabályaival” ellentétes magatartások szabályozására és tiltására alkalmazták, azaz a forma változott, a tartalom azonban legtöbbször alig. Kiemelendő továbbá, hogy a hajléktalanság I. határozatot követően az alkotmányozó „felülalkotmányo-

<sup>2</sup> 2012. évi XXXI. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint a katasztrófavédelemmel kapcsolatos egyes törvényi rendelkezések módosításáról.

<sup>3</sup> A felhatalmazó rendelkezésben megmaradt a „kirívóan” kifejezés, azt csak az 54. §-ban korrigálta a jogalkotó.

zással” reagált, amikor a negyedik alaptörvény-módosítással gyakorlatilag „megkerülni” igyekezett a testület döntését. Ennek folytán egyfelől az Alaptörvény (egészen annak hetedik módosításáig) jogalkotói felhatalmazásként rögzítette, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást; másfelől az alkotmányozó blokkolta az AB-t abban, hogy az alaptörvény-módosításokat tartalmi szempontból vizsgálja.<sup>4</sup>

## 2. INDÍTVÁNY

Az AB-hoz két – egybevágó érvelésen nyugvó – indítvány érkezett, amelyben egyfelől az alapvető jogok biztosa az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34. §-a és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján a Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontjának „és betartani” szövegrésze és a 8. § (2) bekezdésének „elmulasztásuk jogkövetkezményeit” szövegrésze megsemmisítését kérte; másfelől a Kúria Önkormányzati Tanácsa az előtte folyamatban lévő ügyet felfüggesztve<sup>5</sup> – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, 25. cikk (2) bekezdés c) pontja és az Abtv. 25. §-a alapján – bírói kezdeményezésben kérte az alkalmazandó jogszabályi rendelkezés, azaz a Möt. 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés d) pontjának „továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze alaptörvény-ellenességének és alkalmazási tilalmának megállapítását (Indokolás [1]–[3]).

Mindkét indítványozó érvelésében kifejti: az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve sérül azáltal, hogy a támadott törvényi rendelkezések úgy adnak jogalkotási (rendeletalkotási) felhatalmazást az önkormányzatok számára, miközben nincs olyan jogszabályhely, amely megnyugtatóan rendezné az ún. közösségi együttélési szabályok megállapításával összefüggésben az önkormányzatok statuálási, szankcionálási jogkörének kereteit. A Kúria Önkormányzati Tanácsa szintén a jogállamiság elvével kapcsolatban – egyetértésben az alapvető jogok biztosával – kiemeli, hogy a vitássá tett felhatalmazás bizonytalan tartalma, „parttalan” volta gátolja a Kúria normakontroll hatáskörének gyakorlását (Indokolás [2]–[3]).

Az alapvető jogok biztosa indítványában kiemeli: sérül a jogállamiságból folyó jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Véleményünk szerint ez a kritika alaptalan, mert éppen a Kúria és az AB kontrollja tudja ehhez megadni az alapvető hátteret. Mindazonáltal a Kúria érvelésében jelzett

<sup>4</sup> Részletesen lásd az Alaptörvény negyedik módosításának (2013. március 25.) 8. és 12. cikkét.

<sup>5</sup> Lásd a Kúria Köf.5053/2013/9. számú végzését.

alkotmányi keretek identifikálása, illetve annak egzakt módon rögzített hiánya – elbírálás szempontjából – az AB-ra tartozik. Elvitathatatlan szerepe van ezért a Kúriának és az AB-nak, mivel ki tudják bontani esetről esetre ezt a keretrendszert, következésképpen nem beszélhetünk alaptörvény-ellenes szabályozásról sem.

Az indítványok egymással mutatott szoros összefüggései miatt az AB együttesen végezte a jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének vizsgálatát, majd hozott döntést (Indokolás [4]).<sup>6</sup>

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB az önkormányzati rendeletalkotás terjedelme határozat rendelkező részében megállapította, hogy a Mötv.-ben rögzített, az alapvető jogok biztosának, illetve a Kúria Önkormányzati Tanácsának indítványaiban támadott rendelkezései nem alaptörvény-ellenesek (Rendelkező rész 1. pont).

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az Alaptörvény az eredeti jogalkotási hatáskör mellett a származékos jogalkotási hatáskört is külön nevesíti, ezért, amennyiben törvény felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselőtestületét mint jogalkotót valamely magatartás önkormányzati rendeletben történő szabályozására, a törvénynek meg kell határoznia a felhatalmazás tárgyát és kereteit is. A szabályozási tárgy és keretek meghatározása nélkül a helyi jogalkotó olyan magatartásokat is rendeletalkotása körébe vonhat, amelyek alapjogi összefüggéseik révén törvényi szabályozást igényelnek [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (2) bekezdés].**

A hajléktalanság I. határozat képezi a vizsgálat tárgyát adó határozat előzményét, amelyben a testület megsemmisítette a Mötv. azon rendelkezéseit, amelyek tiltott, (kirívóan) közösségellenes magatartások „definiálását” és szankcionálását tették lehetővé (Rendelkező rész 2. pont).

Fontos, hogy az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése a korábbi kétszintű szabályozást felváltotta, és alaptörvényi szinten telepítette a helyi önkormányzatok képviselőtestületeire az eredeti és a származékos jogalkotási hatáskört. E hatáskörök kereteit tartalmazzák a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) és a Mötv. jogalkotásra vonatkozó rendelkezései. A hajléktalanság I. határozat és az

<sup>6</sup> Ehelyütt utalnunk kell arra, hogy az alapvető jogok biztosa indítványában támadta a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 131. § (1a) bekezdését is, de mivel a vizsgálat tárgyát adó probléma vonatkozásában ez az aspektus nem releváns, így azt nem vizsgáljuk. (Az indítvány e részét az AB egyébként visszautasította.)



Alaptörvény együttértelmezéséből az AB szerint az következik, hogy ha a Möt. felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselőtestületét mint jogalkotót valamely magatartás önkormányzati rendeletben történő szabályozására, akkor a törvénynek a jogalkotási hatáskör címzettjén kívül meg kell határoznia a felhatalmazás tárgyát és kereteit is. Ez jelenti ugyanis a garanciát, hogy a Möt.-ben adott felhatalmazás megfeleljen a jogállamiság követelményének (Indokolás [23]).

Az iménti elvi megállapításait az AB jelen ügyben is fenntartotta, azonban a vizsgált rendelkezések alkalmazhatóságának tekintetében figyelemmel volt a jelentősen megváltozott szabályozási környezetre (Indokolás [24]). Ilyen premisszával a testület elsőként azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény alapján megállapítható-e a Möt. 8. § (2) bekezdésének alaptörvény-ellenessége, majd azt, hogy a Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontjának „és betartatni” szövegrésze alkotmányjogi szempontból kifogásolható-e.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás – ha a Jat. és a Möt. önkormányzati jogalkotásra vonatkozó szabályainak egyebekben megfelelő – pusztán az általánosság miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés].**

A negyedik alaptörvény-módosítás – az AB álláspontja szerint – immár alkotmányosan megalapozta a korábban vitatható szabályozást. Ebből következően egyfelől a hajléktalanság I. határozatnak a Möt. most vizsgált szabályaihoz hasonló korábbi szabályozásra vonatkozó konkrét megállapításai ebben az ügyben nem vehetők figyelembe (*közvetlen következmény*); másfelől kibővült a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiája (*közvetett következmény*). Az AB véleménye szerint ez összhangban van az Alaptörvény emberképével, amely nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiséggé, az Alaptörvény ugyanis az egyén–közösség viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené (Indokolás [26]–[27]). A testület „újfajta” gyakorlatát kibontva sajátos emberképpel szembesülhetünk, amely az Alkotmány egykori egyén központú felfogásától eltávolodik, és az egyénnek a közösség tagjaként való védelme irányába tendál, emellett viszont az egyént nem rendeli alá a közösségnek.<sup>7</sup> Jóllehet vannak vélemények, amelyek szerint a testület gondolatmenete fokozatosan közelít egy olyan emberképhez, amelyben az individuum alárendeltje a többségi akaratnak, azaz konkrét esetben a korlátok nélküli önkormányzati jogalkotási felhatalmazás folytán „alap-

<sup>7</sup> ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog – Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírói gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 161.

törvény-szerűnek” tekinthető a hajléktalanság büntetése.<sup>8</sup> Tény, hogy a határozat a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiájának kibővítését támasztja alá, ugyanakkor az AB – német mintát követő – emberkép formulája továbbra is félreérthetetlenül tartalmazza az emberi méltóság sérthetetlenségét mint az alapjogkorlátozás abszolút korlátját.<sup>9</sup>

A fentebb tett megállapításokat az AB – felretéve korábbi gyakorlatát – a Mötv. támadott szabályozására alkalmazta. Megállapította, hogy a Mötv. 8. § (2) bekezdésének és a 143. § (4) bekezdés d) pontjának rendelkezései – egyebek mellett – arra hatalmazzák fel a helyi önkormányzatok képviselőtestületeit, hogy önkormányzati rendeletben meghatározhassák a közösségi együttélés alapvető szabályait, az azokban foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Ezt támasztják alá a Mötv. indokolásának vonatkozó részei is. Az AB hangsúlyozta, hogy a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére törvényi felhatalmazás alapján a helyi önkormányzat képviselőtestületének egyaránt lehetősége van az együttélés szabályait helyi szinten, a helyi sajátosságokat figyelembe vevő jogalkotással szabályozni. A törvény ezt kimondó felhatalmazó rendelkezésével szembeni elvárás azonban félreérthetetlen: meg kell felelnie az Alaptörvény és a Jat. előírásainak [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés első fordulata]. Ehhez kapcsolódóan a törvényi rendelkezés korlátját jelentheti a partikuláris szabályozásnak [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés második fordulata], azzal együtt is, hogy törvény nem szabályozza a helyi társadalmi viszonyok rendezését (Indokolás [30]).

Az önkormányzatok jogalkotási felhatalmazásának kérdésében egyértelmű különbséget mutat a korábban hatályos alkotmányi és törvényi szabályozás a jelenleg hatályos alaptörvényi és törvényi rendelkezésekkel. Az Alkotmány ugyanis kizárólag az önkormányzati rendelet normahierarchiában elfoglalt helyéről rendelkezett [Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés]. Ezzel szemben az Alaptörvény már differenciál eredeti és származékos felhatalmazás alapján hozott rendeletek között [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés]. További lényeges különbség, hogy az Alkotmány hatálya alatt – az abban szereplő „annak végrehajtása” fordulat miatt – csupán közvetett alkotmányellenességet (voltaképpen jogszabályi hierarchiát sértő törvényellenességet) jelentett, ha egy önkormányzat a törvény felhatalmazó rendelkezését túllépő rendeletet alkotott. Ellenben az Alaptörvény, illetve a Mötv. nem tartalmaz ilyen fordulatot, ebből következően az önkormányzati rendeletalkotás és az Alaptörvény összhangjának kereteit nem a Mötv., hanem az Alaptörvény maga határozza meg (Indokolás [32]–[33]).

Az fentiekből fakadóan nem alaptörvény-ellenes, ha a Mötv. vagy más jogszabály az önkormányzatok számára biztosított meghatározott rendeletalkotási felhatalmazást a magasabb szintű jogforrás részletesen megfogalmazott rendelkezéseinek

<sup>8</sup> Vö. az Eötvös Károly Intézet *A kormány emberképéről* című elemzésével, <https://bit.ly/3AruReh>, valamint az Intézet témához kapcsolódó álláspontjával, <https://bit.ly/3uIU5Dm>.

<sup>9</sup> Lásd ZAKARIÁS (7. l.) 162., 168–171.

végrehajtására korlátozza. Még az sem tekinthető Alaptörvénybe ütközőnek, ha a felhatalmazás csupán a rendeletalkotás tárgykörét határozza meg, vagyis általános tartalmú. Mindemellett viszont elengedhetetlen, hogy a szabályozással érintett alapvető jogok korlátozására irányuló törvényalkotói akarat egyértelmű legyen. Az AB elvi élel mondta ki, hogy alaptörvényi szinten biztosított a helyi önkormányzatok eredeti és származékos rendeletalkotási joga, így viszont ezzel konkuráló lenne mindenfajta értelmezés, amely kizárná, hogy az Országgyűlés szabad rendeletalkotási felhatalmazást biztosítson az önkormányzatoknak. Sőt mi több, egyetérthetünk abban, hogy a rendeletalkotási felhatalmazás szabad kitöltésének elvi lehetősége áll összhangban az önkormányzatiság (szubszidiaritás) lényegével is. Ekként – mivel Magyarország alkotmányossága hagyományosan erős önkormányzatiságon nyugszik – az önkormányzat rendeletalkotási jogának a törvénybe foglalt szabályok pusztá (formális) hatályba léptetésére szűkítő szabályozása ellentétes lenne történeti alkotmányunk vívmányaival,<sup>10</sup> miközben a helyi önkormányzatoknak az Országgyűléssel, illetve a Kormánnyal szembeni hierarchikus intézményi alárendeltségét is jelentené (Indokolás [35]–[37]).

Végezetül az sem vélelmezhető, hogy a törvényben biztosított széles rendeletalkotási hatáskört a helyi önkormányzatok visszaélészerűen gyakorolják (Indokolás [38]–[43]). Mint már utaltunk rá, e körben kiemelkedő szerepe van a Kúria és az AB tárgyalat, esetről-esetre történő – törvényességi és alkotmányossági szempontú – vizsgálatainak.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETALKOTÁS TERJEDELME: A FELHATALMAZÁS TÁRGYA ÉS KERETEI

Az AB kimondta, hogy garanciális jelentőségű: a törvényi felhatalmazás, amennyiben nem tartalmazza a felhatalmazás tárgyát és kereteit, ahhoz vezethet, hogy a felhatalmazott – jelen esetben a helyi önkormányzat képviselőtestülete – olyan magatartásokat is rendeletalkotás alá vonhat, amelyek törvényi szabályozást igényelnének, figyelemmel alapjogi vonatkozásaikra.

Az AB azonban véleményünk szerint helyesen utalt arra: az Alaptörvény módosítása (és így a szabályozási környezet megváltozása) a korábbi alkotmánybíró-sági gyakorlattól eltérő értékelésre vezet. Az Alaptörvény negyedik módosítása ugyanis kifejezetten felhatalmazta az önkormányzatokat, hogy helyi rendeletben – a XXII. cikk (3) bekezdésében foglalt értékek védelme érdekében – jogellenessé minősítsék az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. (Más kérdés,

<sup>10</sup> Ezzel összefüggésben lásd Vörös Imre: „A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Közjogi Szemle* 2016/4. 46.

hogy egyes önkormányzatok a „közterület meghatározott részére vonatkozóan” kitétel alapján akár az egész közigazgatási területükön tiltották ezt a jelenséget.)

Az Alaptörvény kifejezett felhatalmazása az AB szerint azt eredményezte, hogy bár az csak az életvitelszerű tartózkodásra vonatkozóan tartalmaz konkrét rendelkezést, következményeit szélesebb körben kell figyelembe venni. Az AB a jogalkotási autonómiának ezt a kiterjesztését az Alaptörvény „emberképével” összhangban értékelte, amit korábbi döntései alapján a társadalomban élő felelős személyiségként fogalmazott meg. Az AB kifejezetten utalt arra, hogy az Alaptörvény az egyén–közösség viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. A testület szerint ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből. Itt megjegyezzük, hogy ez alátámasztható a Nemzeti hitvallás – melynek tartalma az R) cikk (3) bekezdés szerint figyelembe veendő az Alaptörvény értelmezésekor, mivel azt „azzal összhangban kell értelmezni” – több mondatával is, nevezetesen az alábbiakkal: „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.”; „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.”

A korábbi alkotmánybírói gyakorlattal szemben tehát az Alaptörvény módosítása azt eredményezte, hogy a rendeletalkotás tárgyát, terjedelmét maga az Alaptörvény foglalta magában az életvitelszerű közterületen tartózkodás vonatkozásában. Az AB ebből azt a következtetést vonta le, hogy az Alaptörvénynek „az önkormányzatokra vonatkozó egyéb szabályait is ezzel összhangban kell értelmezni”. Az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás ezért – ha a Jat. és a Möt. önkormányzati jogalkotásra vonatkozó szabályainak egyebekben megfelel – pusztán az általánosság miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel.

Mindez már átvezet egy másik elvi tételhez, annyit viszont jeleznénk: kérdéses – amint azt több alkotmánybíró is megfogalmazta –, hogy mennyiben fogadható el ez a kiterjesztő értelmezés. Véleményünk szerint azzal és akkor elfogadható, ha az Alaptörvény és a törvényi szabályozás megfelelő védelmi garanciákat foglal magában a helyi rendeletalkotással kapcsolatban, azaz a konkrét felhatalmazási tárgy és keretek esetleges hiányosságait a kormányhivatali törvényességi felügyelet (és a vele szemben is igénybe vehető bírói kontroll), a Kúria általi normakontroll és az alkotmánybírói kontroll érdemi igénybevételi lehetősége ellensúlyozza és a rendeletalkotás korlátait ekként biztosítja. A magunk részéről ezt a „megengedőbb” szabályozási környezetet elfogadhatónak tartjuk, mivel az önkormányzatok szabályozási autonómiája ezzel úgy teljesebben ki, hogy a megfelelő garanciák az esetenkénti látszólagos „korlátok nélkülséget” egy más szintű, bírói vagy alkotmánybírói korláttal ellensúlyozzák, pótolják. Jelezzük egyben: a törvényi szinten minden vonatkozásban meghatározott felhatalmazási tárgy és keretek köre is csak akkor érvényesül hatékonyan, ha ez a védelmi rendszer megfelelően működik, azaz végső soron mindenképpen érvényesülnek az alkotmányossági és törvényességi szempontok.

Elfogadjuk az AB-nak azt a megállapítását is, amely szerint Magyarország alkotmányossága hagyományosan erős önkormányzatiságon nyugszik, emiatt az önkormányzatok rendeletalkotási jogának „[a] törvénybe foglalt szabályok pusztán (formális) hatályba léptetésére szűkítő szabályozása ellentétes lenne történeti alkotmányunk vívmányaival, miközben a helyi önkormányzatoknak az Országgyűléssel, illetve a Kormánnyal szembeni hierarchikus intézményi alárendeltségét jelentené” (Indokolás [37]).

A szabályozási autonómia azonban az Alaptörvény és törvény keretei között érvényesül, azaz hatékony garanciarendszerrel, felügyeleti eszközökkel, bírói és alkotmánybírói védelem biztosításával megfelelő határok között érvényesülhet.

#### **4.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETI SZABÁLYOZÁSRA ADOTT ÁLTALÁNOS FELHATALMAZÁS**

Az AB véleményünk szerint helyesen döntött akként, hogy önmagában az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás pusztán emiatt az általánosság miatt nem alaptörvény-ellenes, feltéve, hogy megfelel a jogalkotás törvényben (a Jat.-ban és a Mőtv.-ben) meghatározott követelményeinek.

Az indítványok fő kifogása a garanciális szabályok hiánya volt, melynek következtében – az indítványozók szerint – parttalanná válhat a helyi szankcióval társított szabályalkotás, amelynek következtében a törvényességi és alkotmányossági kontroll elvégzése problematikus lehet. Az alapvető jogok biztosja indítványának érdekessége, hogy a kérdésben a biztos kormányhivatalokat keresett meg, nem pedig az önkormányzatok törvényességéért felelős minisztert, így többféle vélemény, álláspont is a birtokába juthatott. Az alapvető jogok biztosának indítványa az általánosság problematikájával kapcsolatban több példát is felhoz (részben média-hírekre hivatkozva), azonban ezek közül nézeteink szerint több is a tényleges helyi problémák közé tartozik (pl. hétvégi zajkeltés).

Az általános felhatalmazással kapcsolatosan úgy véljük, hogy az önkormányzati jogalkotás „megfelelősége” a jogalkalmazói döntések követésével esetről esetre, majd az idő előrehaladtával e döntések rendszerré való összeállásával egyre inkább biztosított. Az eseti kúriai döntések alapján az önkormányzatok megfelelő iránymutatással rendelkezik(hetnek) a jogalkotás törvényességi korlátairól, és ezeket a kormányhivatalok érvényesíthetik velük szemben. Azaz az általánosság, parttalanság a törvényességi kontroll időbeli előrehaladásával egyre inkább megfelelő keretek közé kerül, azzal, hogy ezeket a kereteket nem közvetlenül a törvényalkotó, hanem az alkotmányozó hatalom és a törvényalkotói akarat bírói érvényesítése, ennek gyakorlata helyezi az önkormányzatok elé. Felmerül az a kérdés is, hogy az indítványok közül a Kúria indítványa részben „önvédelem” is volt a döntéseik esetleges alkotmánybírói felülvizsgálatával kapcsolatban, ami érthető: a jogalkalmazó részéről elfogadható igény a minél pontosabb törvényi igazodási

pontok megléte, különös tekintettel a jelentős mértékben rájuk hárított értelmezési kötelezettségeire, feladatra.

A konkrét problémakörrel kapcsolatban úgy véljük, az általánosság a megfelelő garanciák miatt nem jelent problémát. A közösségi együttélés szabályait rendező helyi rendeletek többféle kategóriába sorolhatók, ám mindegyikkel szemben létezik hatékony védelmi eszköztár a címzettek jogainak védelmére, illetve az állami érdekek jogszabályban való megtestesülésének biztosítására.

A valós helyi társadalmi kérdések rendezésére, a ténylegesen a közösséget esetlegesen zavaró magatartások szabályozására vonatkozó helyi előírásokkal probléma nem merül fel, az esetleg mégis magasabb szintű szabállyal (pl. miniszteri rendelettel) ütköző megoldás hatékonyan kezelhető.

Az abszurd, nem feltétlenül tényleges problémák vagy a figyelmetlenségből furcsa tartalmú megoldások (pl. a havi rendszerességű fűnyírás előírása, tekintet nélkül az évszakok változására) a valóságban, rendeltetészerű jogalkalmazás mellett, nem vet fel problémát, ha pedig mégis, a bírói út biztosított a jogaiban sértett címzetteknek.

Külön kategória az egyértelműen visszaélésszerű, nem rendeltetészerű, esetenként kifejezetten provokatív megoldások köre (pl. a burkaviselés tiltása), amelyek a kormányhivatal törvényességi felügyeleti hatáskörében, végső soron bírói vagy alkotmánybírói úton kezelhetők.

Összességében úgy gondoljuk, hogy az AB álláspontja azért is elfogadható, mert végső soron a bírói-alkotmánybírói út hatékonyabb lehet, mint önmagában a felhatalmazási tárgy és keret megléte. Ez utóbbiak megléte esetén ugyanúgy megtörténhetnek ugyanis a rendeletalkotással okozott alaptörvény- vagy törvénysértések, azaz a folyamat vége mindig ugyanazokra az állomásokra vezet(het). A garanciák körét az alábbiakban összegezzük.

Ha az önkormányzat rendeletet alkot, amely törvénysértő, a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti hatáskörében eljárva a megfelelő felügyeleti eszközt alkalmazhatja. Ha az önkormányzat a rendeletet nem hozza szinkronba a törvényekkel, a kormányhivatal a Kúria eljárását kezdeményezheti. A Kúria a rendelet megsemmisítésével orvosolhatja a problémát. (Jelezzük: volt olyan eset, amikor az adott önkormányzat politikai okokból a Kúria döntését követően újra megalkotta a törvénysértő rendeletet. Ez azonban a felügyeleti eszközök alkalmazásával idővel kezelhető.)

Ha törvénysértő helyi szabályozás miatt bírság kiszabására kerül sor, a jogaiiban érintettnek bírói út áll rendelkezésére, majd szükség esetén alkotmányjogi panaszt is igénybe vehet. A megfelelő garancia tehát ekkor is adott.

Ha a helyi szabályozás alaptörvény-ellenes, a kormányhivatal elérheti, hogy a Kormány foglalkozzon az ügygel és szükség esetén kezdeményezzen utólagos alkotmányossági vizsgálatot. A problémás rendelettel szembeni garancia ekkor is adott.

Ha az alaptörvény-ellenességre egyedi ügyben derül fény, a bírói eljárásban lehetőség nyílik a bíró által kezdeményezett konkrét normakontroll igénybe vételére.



re, ennek elmaradása esetén pedig az érintettnek rendelkezésére áll az alkotmányjogi panasz igénybe vételének lehetősége.

Összefoglalva úgy látjuk, hogy az AB álláspontja azért is elfogadható, mert a Kúria és az AB gyakorlatának alakulása következtében, a kormányhivatal által érvényesített felügyeleti formák alkalmazásával, megvalósul a törvényesség – alkotmányosság rendszerének kiteljesedése az általános felhatalmazás mellett is, amely lehetővé teszi az önkormányzatok kibővített jogalkotási autonómiájának érvényesülését.

#### **4.3. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETALKOTÁS TERJEDELME HATÁROZAT KRITIKÁI**

A. AB többségi határozatát nem kerülték el a jobbitó szándékú észrevételek, illetve a kritikus hangvételű bírálatok: egyesek a határozat kiegészítésének szükségességét szorgalmazták,<sup>11</sup> míg voltak olyan nézetek is, amelyek vitatták az AB döntésének helyességét.<sup>12</sup>

Előbbiek szerint praktikus lett volna annak kiemelése, hogy a Kúria törvényességi kontrollfunkciót lát el, azonban az indokolás hiányossága, hogy az érvelés nem viszi végig az okfejtését abba az irányba, hogy az AB a Kúria ilyen tárgyú döntéseit is felülvizsgálhatja az Alaptörvényben biztosított jogok vonatkozásában. Ebből kifolyólag elmarad annak a lényegi aspektusnak a rögzítése, amely szerint azok az önkormányzatok, amelyeknek rendeletét történetesen megsemmisíti a Kúria, alkotmányjogi panasszal fordulhatnak az AB-hoz. Ennek alapvető értelme abban ragadható meg, hogy a populáris akció „orvosolta” annak az alkotmánybírói gyakorlatnak a fogyatékoságát, amely tiltotta az önkormányzatok számára az alkotmányjogi panasszal élés lehetőségét. Fontos, hogy a jelenlegi szabályozás nem ismeri az említett jogintézményt, viszont a bírói döntések alkotmányjogi panasszal történő felülvizsgálatát lehetővé teszi. Ekként a többségi határozatban elvi érveléssel kellett volna rögzíteni: „az önkormányzatok alkotmányjogi panasszal élhetnek a Kúria döntése ellen, mely megsemmisítette az önkormányzati rendeletüket” (Indokolás [47]).

Az AB döntésével szembe helyezkedő vélemények ennél jóval számosabbak. A többségi döntés rendelkező részének 1. pontja vitatható, mivel jól kivehetően az Alaptörvény negyedik módosítása egyedül az életvitelszerű tartózkodásra vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, amely miatt nem lehetnek a szabályozás „következményei ennél szélesebbek”, továbbá „az Alaptörvénynek az önkormányzatokra vonatkozó egyéb szabályait is ezzel összhangban kell értelmezni”. Ebből adódóan a többségi határozat figyelmen kívül hagyta a hajléktalanság I. határozatában

<sup>11</sup> Lásd Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolását.

<sup>12</sup> A testület határozatához négy alkotmánybíró fűzött különvéleményt, név szerint Czine Ágnes, Kiss László, Lévay Miklós és Salamon László.



rögzített viszonyítási pontjait, adott esetben pedig azt, hogy „[a] jogállamiság elve alapján az önkormányzatok jogalkotásának korlátait [...] a jogbiztonság követelménye határozza meg” (Indokolás [54]).

A jogbiztonsággal összefüggő elvi tételeket kimondó alkotmánybíróági határozatok tartalmát indokolt lett volna az alapul fekvő ügyben tüzetesen összevetni a jogalkotási felhatalmazással és a keretjellegű szabályozással kapcsolatos alkotmányos követelményekkel, mivel más végkövetkeztetést hoz(hat)ott volna magával. Az AB gyakorlatából ugyanis több korábbi ügy hozható fel példaként, amelyekben – a jogbiztonságra tekintettel – „szigorúbban”, „megszorítóbban” azonosította a testület az önkormányzatok lehetőségeit a helyi rendeletalkotás vonatkozásában (Indokolás [56]–[58]).<sup>13</sup> Mindezekből eredően a Mötv. 8. §-ában a jogszabályalkotásra adott felhatalmazás nincs összhangban az alkotmányos követelményekkel, mivel nem kelően tisztázottak a rendeletalkotás lényeges szempontjai. Emiatt előállhat az a helyzet, hogy az önkormányzatok, abszolút diszkrecionális jogkörükben eljárva, tetszésük szerint, illetőleg az érintettek alapvető jogait érintő módon rendelkezhetnek a lokális közösségi együttélés alapvető szabályairól. Ez szemben áll az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, amely félreérthetetlenül fogalmaz: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.” (Indokolás [59]).

Ezenkívül kiemelendő, hogy az AB-nak figyelemmel kellett volna lennie az alapvető jogok biztosának korábbi – az ügyhöz szorosan kapcsolódó – jelentéseire, mivel az egyes törvényességi felügyeletet is ellátó kormányhivatalok vezetői tipikusan akként foglaltak állást, hogy a Mötv. nem nyújt valódi jogállami garanciát, így – „mérce híján” – a törvényességi kontroll ellátását nehezíti. Ezzel egybevágó a Kúria Önkormányzati Tanácsának álláspontja, mivel a „mérce nélküliség” az igazságszolgáltatás körében szintén akadályozó tényezőként gátolja a kúriai normakontroll hatáskör gyakorlását.

További problémaként lehet azonosítani a közigazgatás törvény alá rendelésének körében, hogy a Mötv. támadott rendelkezései – figyelmen kívül hagyva a testület eddigi követelményrendszerét és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 7. számú ajánlását – nem tisztázzák, az önkormányzatok pontosan milyen keretek között gyakorolhatják hatáskörüket, sőt mi több, nem evidens a rendelt cél és a feljogosító tartalom sem, amely többletjogosítványért „kiált”. Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy a partikuláris szabályozás és a szabálysértési ügyek között – éles elválasztás hiányában – könnyedén kollízió léphet fel, amely további indoka (lett volna) az indítvány (az indítványozó szempontjából) pozitív elbírálásának (Indokolás [63]–[65]).

Az eddigieket summázva: „[a] Mötv. 8. §-ának támadott rendelkezése(i) nem önmagában azért alaptörvény-ellenes, mert az keretjellegű (általános) felhatal-

<sup>13</sup> A különvéleményben hozott példákért lásd: 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94.; ABH 1999, 90, 98.; 19/2004. (V. 24.) AB határozat, ABH 2004, 321, 354.; 57/2003. (XI. 21.) AB határozat, ABH 2003, 871, 886.; ABH 1999, 375., 378.; 10/2000. (III. 21.) AB határozat, ABH 2000, 405, 408.; 43/2001. (XI. 17.) AB határozat, ABH 2001, 711, 718.

mazást ad az önkormányzatok részére a közösségi együttélésnek a helyi sajátosságokra tekintettel történő megvalósítására, hanem azért, mert a felhatalmazás módja kizárja, hogy az önkormányzatok egyértelműen fel tudják mérni a szabályozás alkotmányos kereteit, és akadályozza, hogy a törvényességi felügyeleti szervek hatáskörüket megfelelően tudják gyakorolni. Ez a jogalkotói és jogalkalmazói bizonytalanság pedig ellehetetleníti azt, hogy az önkormányzatok valóban az »önkormányzatiság lényegével összhangban álló« szabályozást valósítsanak meg a közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározásakor” (Indokolás [76]).

Szintén a többségi határozattól eltérő álláspont az, hogy a támadott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenessége megállapításának és megsemmisítésének, valamint alkalmazási tilalma elrendelésének lett volna helye. Jogrendszerünk felépítéséből következően – tekintettel az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjára és a (2) bekezdésére, valamint a 31. cikk (3) bekezdésére, továbbá a Jat. 5. § (1) bekezdésére – az alapul fekvő ügyben az önkormányzati rendeletalkotás kereteit a Mötv.-nek mint felhatalmazó (sarkalatos) törvénynek kell szabályoznia. Fontos, hogy „a jogalkotás alapvető követelményeként a Jat. 3. §-ában is nevesített kodifikációs alapelv, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. Ilyen életviszonynak tekinthető egy adott tárgykörben a helyi önkormányzatok rendeletalkotásra történő felhatalmazása” (Indokolás [79]).

Így tehát a Mötv. és nem pedig az Alaptörvény rögzíti a közösségi együttélés szabályaira vonatkozó helyi jogalkotás során a felhatalmazás jogosultját és tárgyát, továbbá a jogalkotónak a mondott törvényben kell szabályoznia a helyi jogalkotás kereteit. E tekintetben „[a] többségi határozat viszont e tárgykörben az Alaptörvény rendelkezéseit vizsgálja és nem veti górcső alá a Mötv. indítványokkal támadott rendelkezéseit, azok alkotmányossági vizsgálatát nem is végzi el, és ezzel figyelmen kívül hagyja az indítványhoz kötöttség elvét, amely szerint az AB által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik” (Indokolás [80]). Sőt mi több, a többségi döntés adós maradt a „közvetítő jogszabály” azonosításával is, amely szerepet maga a Mötv. tölt be (Indokolás [82]). Hangsúlyozandó, hogy az AB nem ténybíró, ebből adódóan a testületnek nem feladata annak „feltárása”, hogy az adott helyi önkormányzat illetékességi területén mi minősül helyi sajátosságnak, illetve e helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartásokat és azok jogkövetkezményeit, vagy sem, ekként a Mötv. támadott rendelkezései szembenállnak a jogbiztonság immanens elemét képező normavilágossággal (Indokolás [83]–[85]).

Olyan vélekedéssel is találkozhatunk, amely szerint az AB-nak az indítványok elutasítása mellett az Abtv. 46. §-a alapján – hivatalból eljárva – meg kellett volna állapítania a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennálltát. Ennek indokál az szolgál, hogy a Mötv. konkrét ügyben alaptörvény-ellenesnek állított rendelkezései alkotmánybírói vizsgálatának szempontjából fontos az a tény, hogy a testület korábban, a hajléktalanság I. határozatában megsemm-

misítette a Mötv. hasonló tartalmú rendelkezéseit. Az azóta végbement alaptörvény-módosítás – jelen ügyre is relevánsan – csupán a XXII. cikk (3) bekezdéssel egészült ki, ez pedig számottevően nem változtatott a szabályozási környezeten, amivel összefüggésben a hajléktalanság I. határozatában foglalt vizsgálati szempontok, megállapítások az adott ügyben is teljes körűen irányadók. Ekként önmagában nem az tekinthető alaptörvény-ellenesnek, hogy törvény a közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó helyi szabályozás megalkotására felhatalmazást adott, hanem az, hogy a jogalkotó nem hozott meg a jogbiztonság szempontjából szükséges részletszabályokat. Ez, vagyis az önkormányzatokat megillető jogalkotási hatáskör terjedelme és korlátai egzaktt meghatározásának hiánya lesz ellentétes a jogállamiság követelményével, adott esetben megakadályozhatja az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjának érvényesülését is, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma – mint az adott ügyben is – hiányos (Indokolás [87]–[96]).

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Előjáróban hangsúlyozni kell, hogy a Kúriához időközben – az indítvány elbírálásának időtartama alatt – több, a közösségi együttélés szabályaival kapcsolatos ügy érkezett, amelyeket a legfőbb bírói fórum rendre felfüggesztett (lásd például a Kúria Köf.5004/2015/4. számú végzését, illetve a Köf.5008/2015/3. számú végzését), mivel a felhatalmazó rendelkezések alkotmányossága felőli AB-döntés előfeltétele volt a Kúria érdemi vizsgálatának. Az AB döntését követően viszont – mivel a határozat nem állapította meg a Mötv. azon felhatalmazó rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét, amelyek feljogosították az önkormányzatokat a közösségi együttélés alapvető szabályainak megalkotására – a Kúria is érdemi döntéseket hozhatott a még hatályos önkormányzati rendeletek tárgyában.

Elsőként az AB-t is megjárt ügy tekintetében, a Kúria Köf.5052/2015/2. számú határozatban megállapította, hogy a képviselőtestület közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendeletének csupán két rendelkezése törvénysértő: egyfelől az a rendelkezés, amely szankció kiszabását helyezi kilátásba azzal szemben, aki közterületen közhasználatú létesítményt szennyez, rongál, másfelől azt a tényállást, amely bünteti azt, aki közterületen lévő növényt szakszerűtlenül kezel. Az ítélet indokai, hogy előbbi magatartást már a szabálysértési törvény szabályozza, utóbbi pedig nem felel meg a normavilágosság követelményének.

A Kúria elnökének beszámolója szerint a Köf.5034/2015/3. számú határozatban említett hódmezővásárhelyi rendeletet, amely a választási plakát elhelyezésével összefüggő magatartást is a közösségi együttélés szabályaiba ütközőnek vélt, de nem találta törvénysértőnek, arra utal, hogy a közösségi együttélés szabályainak a megsértését nemcsak természetes, hanem jogi személyek is elkövethetik; illetve példának hozza még a Köf.5042/2015/3. számú határozatban a dömösi kép-

viselőtestület azonos tárgyú rendeletét, amely viszont formai okból volt törvényt sértő, ugyanis a rendelet meghatározott rendelkezéseiből nem derül ki, hogy mely közösségi együttélési szabály vagy tilalom megsértését tűzte a szabályozás céljaul az önkormányzati jogalkotó (ez a normavilágosság követelményével ellentétes).<sup>14</sup>

További adalékkul szolgálhat még az önkormányzati rendeletalkotás terjedelme határozat későbbi hatásait tekintve annak a hetedik alaptörvény-módosítással való összefüggései. Voltak egyes önkormányzatok, amelyek teljes közigazgatási területekről igyekeztek kiszorítani a hajléktalanokat, például Kaposvár.<sup>15</sup> Ezzel kapcsolatosan született meg a 3/2016. (II. 22.) AB határozat is. E határozatban a testület úgy ítélte meg, hogy a támadott rendelkezés kellően egyértelmű, nem sérül a jogállamiság, jogbiztonság elve. A jogalkalmazó számára viszont alkotmányos követelményt állapított meg, amely szerint a rendelet kérdéses része nem értelmezhető akként, hogy az magában foglalná a közterületen élést mint szabálysértést, következésképpen a rendelkezés az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre nem alkalmazható [3/2016. (II. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 1.]. Szintén e határozatban juttatta kifejezésre az AB, hogy nem tekinthető megalapozottnak az emberi méltóság sérelme, mivel az önkormányzati rendelet támadott rendelkezése nem alkalmazható a hajléktalan léttel összefüggő cselekményekre, továbbá nem talált összefüggést az emberi méltósághoz való jog és a között, hogy valaki tárolhatja-e vagy sem közterületen az ingóságait (Indokolás [21]).

Végezetül utalunk arra, hogy az Alaptörvény hetedik módosításának (2018. június 28.) 6. cikke ismételten megváltoztatta az Alaptörvény XXII. cikkét. Ez a változás azonban véleményünk szerint nem érintette az AB-nak az önkormányzati szabályozási autonómiára vonatkozó megállapításait, ellenben még szigorúbb szabályokat vezetett be a korábbi alaptörvényi tartalomhoz képest: megtiltotta az életvitelszerű közterületen tartózkodást, amely megjelent az Sztv. új 178/B. §-ában is.<sup>16</sup> Ezek a változások együttesen heves társadalmi vitákat váltottak ki, amelyek alkotmánybírói vizsgálatot tettek szükségessé. Ennek eredményeképpen hozta meg az AB a hajléktalanság II. határozatot [19/2019. (VI. 18.) AB határozat].

<sup>14</sup> A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2015. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében (2016. El. II. A. 2. szám) 48–50. Ezeken kívül még számos határozat született, amelyek lényegi összefoglalójáért lásd TILK Péter (szerk.) *Az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos szabályozási és gyakorlati problémák* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2018) 172–174.

<sup>15</sup> Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendeletének 7. § (3) bekezdése értelmében „[a]ki életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el”.

<sup>16</sup> Beiktatta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról szóló 2018. évi XLIV. törvény 6. § (2) bekezdése.

## 6. IRODALOM

ÁRVA Zsuzsanna: „Centralizáció, decentralizáció és a közösségi együttélés” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2020/1. 56–73.

LANDGRAF Erna: „A közösségi együttélés szabályai: mit tehetnek meg a helyi lakosok, és mit az önkormányzat?” *Jegyző és Közigazgatás* 2021/3. 16–18.

TILK Péter (szerk.): *Az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos szabályozási és gyakorlati problémák* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2018).

TILK Péter: „Az önkormányzati rendeletalkotás a jogalkotási elvárások tükrében – egyes, közösségi együttélés alapvető szabályait tartalmazó rendeletekkel kapcsolatosan” in BENCSIK András – HORVÁTH Csaba (szerk.): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás: Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület 2017).

## 30/2015. (X. 15.) AB HATÁROZAT – A DEVIZAHITELESEK TÜNTETÉSE

**A békés gyülekezéshez való alapvető jog legsúlyosabb korlátját jelenti a gyűlés előzetes megtiltása, ezért a jogalkalmazó szervezetnek hivatalból fel kell deríteniük az azt megalapozó összes releváns körülményt, lefolytatni az egyeztetési eljárást és olyan befolyástól mentes határozatot hozni, amely – a megtiltásnál enyhébb korlátozások alkalmazásával – érvényre juttatja a szükségesség-arányosság alkotmányos követelményét.**

Az AB, a tüntetés szervezőjének indítványára, a devizahitelesek tüntetése határozatban a bíróság működésének súlyos megzavarását az alapjog-gyakorlás törvényben meghatározott szükséges korlátozásának tekintette azzal, hogy kizárta annak automatikus alkalmazását. A rendezvények előzetes megtiltása során, a bírósági működés súlyos veszélyeztetése okra hivatkozást megelőzően a jogalkalmazónak esetről esetre kötelessége a „súlyossági teszt” elvégzése.<sup>1</sup> Az AB alaptörvény-ellenesnek minősítette azt a bírósági gyakorlatot, amely a rendőrségi határozat felülvizsgálata során anélkül fogadja el jogszerűnek a gyűlést megtiltó határozatot, hogy megvizsgálná, a rendőrség a megtiltásnál enyhébb megoldást mérlegelt-e, vagy számon kérné rajta, hogy miért mulasztotta el a gyűlés szervezőjével lefolytatni a kötelező egyeztetési eljárást.

Az AB vizsgálta a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (BMr.) egyeztetési eljárással összefüggő szabályait. Megállapította, hogy a rendőrség és a szervező között kötelező a rendezvénnyel összefüggő valamennyi kérdésre kiterjedő egyeztetés lefolytatása, hiszen az eljárás az alapjogvédelem területén garanciális jellegű, annak elmaradása a közigazgatási bíróság előtt számon kérhető jogsértést jelent. Mindezek a gyülekezési jogra vonatkozó szabályozás – így a korlátozások (általános korlátok, megtiltási és felosztatási okok) rendszerének és az egyeztetési eljárás szabályainak is – teljes felülvizsgálatához vezettek.

\* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

<sup>1</sup> Joggyakorlat-elemző csoport: A gyülekezéshez való jog a közigazgatási bírósági gyakorlatban. A gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos bírói eljárások elemzése. 2015. január. <https://bit.ly/2T4tWkg>

## 1. ELŐZMÉNYEK

A 2002-es országgyűlési választásokat követően az új kormány átalakította a lakossági jelzáloghitelezés rendszerét és bevezette a deviza alapú hiteltermékeket. A lakosság egyre nagyobb arányban választotta azokat, különösen a svájci frank alapú hitelterméket.<sup>2</sup> Hat év elteltével a lakossági új hitelfelvételek már 90%-a deviza alapú volt. A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság hatására a magyar forint soha nem látott arányban leértékelődött, miközben az euró és még inkább a svájci frank jelentős mértékben felértékelődött.<sup>3</sup> Magyarország nem tudott időben reagálni a pénzügyi szektor által 2006-ban már detektált problémára, így az érdemi, már jogalkotást igénylő lépésekre a 2010-es évekig várni kellett. Eközben a lakosság elégedetlensége folyamatosan nőtt, egyre szélesebb köröket érintő megélhetési problémák ütötték fel a fejüket. Ennek többen a politikai véleménynyilvánítás eszközeivel adtak hangot. Erre példa a devizahitelek tüntetése határozat.

A békés gyülekezéshez való jog érvényesülésében az egyedi rendőrségi jogalkalmazói aktusok száma és jelentősége a meghatározó. Ezeknek azonban csak elenyésző hányada kerül a rendőrségen kívüli szervek elé: a döntés meghozatalakor hatályos gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (régii Gytv.) 6. §-a szerint a közterületen tartandó rendezvény szervezését a szervezőnek a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak (BRFK) legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. Ezt a rendőrség tudomásul veszi, vagy a régi Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján annak adott helyen és időpontban való megtartását megtiltja. A 9. § alapján e döntés bíróság előtt támadható meg. Emellett a gyűlés feloszlataja jogellenességének megállapítása iránti perben kerülhet kifejezetten gyülekezési jogi tárgyú ügy az igazságszolgáltatás elé.

Mivel a bejelentések elenyésző hányadában tiltja meg a rendőrség a gyűlést, és a rendezvények csak kivételesen érnek véget rendőri feloszlattal, a gyülekezési jog gyakorlatára csak korlátozottan tudunk e bírósági eljárásokból következtetni. A rendőrség többi, gyülekezési jog gyakorlását érintő aktusának bárminemű kontrollja kivételes. 2007–2013 között ilyen volt a többnyire hivatalból indított ombudsmani vizsgálatok sora,<sup>4</sup> de 2010-et megelőzően a Rendőrségről szóló 1994. évi

<sup>2</sup> BODZÁSI Balázs: „A devizalapú fogyasztói kölcsönökhöz kapcsolódó problémák kezelésére irányuló jogi lépések Magyarországon” in Bodzási Balázs (szerk.): *Devizahitelezés Magyarországon. A devizahitelezés jogi és közgazdasági elemzése.* (Budapest: Corvinus Egyetem 2019) 60.

<sup>3</sup> A tendenciaváltás oka az volt, hogy az új kormány eltörölte a forint alapú jelzáloghitelek kamattámogatását, miközben a forint alapú jelzáloghitelezés alapkamata – az inflációval egyetemben – magas volt. Eközben a törlesztés szabályait is rendkívül vonzóvá tették, így egyre többen kezdték megigényelni a terméket. Lásd erről részletesen Bodzási (2. l.) 57–95.

<sup>4</sup> A teljesség igénye nélkül: OBH 5205/2002; OBH 4435/2006; OBH 5642/2007; OBH 2058/2008; OBH 2452/2008; OBH 2952/2008 OBH 3262/2008; OBH 3444/2008; OBH 3628/2008; OBH 3765/2008; OBH 5266/2008; OBH 5266/2008; OBH 5593/2008; OBH 5642/2008; OBH 1091/2009; OBH 2624/2009; AJB 4721/2009; AJB 6021/2009; AJB 6656/2009; AJB 871/2011; AJB 1986/2011; AJB-2747/2011; AJB-2888/2011; AJB-3449/2012; AJB-2014/2013 sz. ügyek.



XXXIV. törvény (Rtv.) panaszmechanizmusai – ideértve a Független Rendészeti Panasztestület állásfoglalásait is – eredményeként szintén több, közigazgatási perben támadható hatósági döntés született.

Az AB működésének első húsz évében mindössze négy,<sup>5</sup> kifejezetten a gyülekezési jog területére fókuszáló határozatot hozott. Az Alaptörvény hatályba lépését követően az AB megerősítette a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos gyakorlatát<sup>6</sup> és a bírósági döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panasz eljárás keretében azt tovább is fejlesztette. A korábban megszilárdult jogalkalmazói gyakorlat, a kiszámíthatóan alkalmazható tesztek kerültek így az AB mérlegére. Az AB öt év alatt öt határozatában vizsgálta az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jog érvényesülése mellett a régi Gytv. és a BMr. alkalmazását is.<sup>7</sup> A bírói gyakorlat által kialakított kvázi-megtiltási okokat az AB alaptörvény-ellenesnek minősítette, ezért a Gytv. 8. §-a lényegében kiüresedett, illetve alkalmazhatatlanná vált.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A gyülekezési jog megtiltási okait az egyes európai államok jellemzően közrendi klauzula alkalmazásával, és nem a régi Gytv.-hez hasonló kazuisztikus taxációval szabályozták. A közrend sérelme – mint megtiltási ok – tekintetében fontos kiemelni a német Szövetségi Alkotmánybíróság Brokdorf-határozatában<sup>8</sup> felállított mércéjét, és a Lordok Házának DPP kontra Jones<sup>9</sup> ügyben kialakított szempontrendszerét, az EBESZ békés gyülekezési joghoz adott iránymutatását és a Velenicei Bizottság ilyen tárgyú véleményeit is.

A német alkotmánybíróság a Brokdorf-határozatát a mai napig a gyülekezési jog egyik legmeghatározóbb döntésének tekintjük. Ezen határozatában ugyanis a testület többek között megállapította, hogy a gyülekezési jog a politikai vélemények formálásának és a politikai akarat kialakításának keretként a demokratikus társadalom működésének elengedhetetlen alkotórésze, továbbá, hogy a bíróság gyülekezésnek tekint minden olyan rendezvényt, amelynek határozott célja a közösség figyelmét felhívni valamilyen véleményre, valamint, hogy a kifejtteni kívánt vélemény tartalmától függetlenül védeni kell ezt a szabadságot.

<sup>5</sup> 55/2001. (XI. 29.) AB határozat; 4/2007. (II.13.) AB határozat; 75/2008. (V. 29.) AB határozat; 40/2010. (IV. 15.) AB határozat.

<sup>6</sup> ORBÁN Endre – SULYOK Tamás: „A békés gyülekezéshez való jog az Alkotmánybíróság döntéseiben” *Rendőrségi Tanulmányok* 2018/II. 6.

<sup>7</sup> HAJAS Barnabás: „A kockázatokról és mellékhatásokról. Megjegyzések Orbán Endre A békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos alkotmányossági követelmények című tanulmányához” *Jogtudományi Közlöny* 2017/11. 501.

<sup>8</sup> BVerGE 69, 315.

<sup>9</sup> DPP v. Jones (Margaret) [1999]2 AC 240, [1998] 563 [1].

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben kialakult gyakorlata azt hangsúlyozza – figyelemmel az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 11. cikkének 2. pontjában foglaltakra –, hogy annak kizárólag olyan indokból lehet helye, amely egy „demokratikus társadalomban szükséges”. Ez pedig feltételezi, hogy „a beavatkozás »nyomós társadalmi szükséglet«-nek tesz eleget, s – különösen – hogy arányos az elérni kívánt céllal”.<sup>10</sup> Az EJEB rámutatott arra is, hogy a gyülekezési jog korlátozására kizárólag „törvényben előírt” tilalom alapján kerülhet sor. Ennek hiányában nem lehet elvégezni sem a törvényes cél, sem a demokratikus társadalomban szükségesség vizsgálatát. A megtiltás jogalapjának hiánya ugyanis önmagában megalapozza az EJEE 11. cikkének sérelmét.<sup>11</sup>

A DPP kontra Jones ügyben a Lordok Háza az országutak használatát akkor tartotta elfogadhatónak, ha az észszerű ideig tart és a nem vezet a közlekedés észszerűtlen akadályozására.

A Velencei Bizottság gyakorlatának elemzése alapján fontos kiemelni, hogy az EJEE 11. cikke csak a békés gyülekezés jogát garantálja. Ezért az állam, bár tág mérlegelési joggal rendelkezik, mégis köteles garantálni, hogy egyfelől a gyülekezést sem zavargás, sem bűncselekmény nem fogja megzavarni, másfelől, hogy a gyűlés során nem fognak sérülni mások jogai és szabadsága.<sup>12</sup> Fontos tehát, hogy a Velencei Bizottság is ismeri és elismeri megtiltási okként a mások jogainak és szabadságának sérelmére való hivatkozást.<sup>13</sup> A külföldi gyakorlatot megvizsgálva láthatjuk, hogy például Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus (az alkotmányban), Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország és Szlovákia gyülekezési jogi szabályozása – összhangban az EJEE-vel – is ismer kifejezetten közrendi, továbbá (Hollandia és Spanyolország kivételével) közbiztonsági megtiltási okot.

Számos európai államban (pl. Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Norvégia, Románia és Szlovákia) kifejezetten vagy a közrend részeként mások jogainak és szabadságának a sérelme megalapozhatja a gyűlés előzetes megtiltását. A Velencei Bizottság ajánlásaiban mások jogának és szabadságának sérelme mint megtiltási ok kapcsán több ízben kiemelte, hogy a gyülekezési hatóságnak kötelessége megtalálni

<sup>10</sup> Patyi and Others v. Hungary, Judgment of 7 October 2008, no. 5529/05.

<sup>11</sup> Szerdahelyi v. Hungary, Judgment of 17 January 2012, no. 30385/07.

<sup>12</sup> Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, CDL(2012)014rev2, <https://bit.ly/3k01w63>; OSCE/ODIHR – Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2nd edition) prepared by the OSCE/ODIHR Panel on Freedom of Assembly and by the Venice Commission adopted by the Venice Commission at its 83rd Plenary Session (Venice, 4 June 2010) CDL-AD(2010)020, <https://bit.ly/3r2uT95>

<sup>13</sup> Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly (revised July 2014), CDL-PI(2014)003-e, <https://bit.ly/3k8RG11>

az egyensúlyt a békés gyülekezés joga és az azzal versengő jogok között. A testület az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájával közös ajánlásában rögzítette, hogy amíg például a gyalogos forgalom pusztá megnehezítése nem lehet oka egy gyűlés megtiltásának, addig mások jogának és szabadságának az indokolatlan sérelme megalapozhatja azt. Azt is kiemelte ajánlásában a Velencei Bizottság, hogy a mások jogának és szabadságának sérelmére való hivatkozás során vizsgálni kell a jogsértés súlyát, a korlátozás szükségességét (fennáll-e a legitim cél, azaz a korlátozás-e a legenyhébb eszköz), és annak arányosságát is. A testület a békés gyülekezéssel való kollízió tekintetében kiemelt jogként kezeli a magánélethez való jogot, a szabad mozgáshoz való jogot, vagy éppen mások szólásszabadsághoz való jogát. A Velencei Bizottság ezen ajánlásában külön kiemelte, hogy amennyiben a békés gyülekezés célja mások jogának vagy szabadságának sérelmét célozza, akkor elveszíti védett jellegét. A kollízió feloldása során azonban figyelembe kell venni a gyűlés helyszínét is, hiszen más hatást vált ki az adott véleménynyilvánítás egy sűrűn lakott zárt helyen („foglyul ejtett közönség”) és megint más egy közterületen.<sup>14</sup>

Mások jogainak és szabadságának a sérelme, mint megtiltási ok kapcsán érdemes felhívni a figyelmet az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményének tanácsadó bizottsága által kiadott jelentésre is, amelyben az Európa Tanács a romák helyzetének vizsgálatával összefüggésben felhívta a figyelmet a gyűlöletbeszéd elleni fellépés fontosságára.<sup>15</sup> A gyűlöletbeszéd elleni fellépés kötelezettsége ugyanis tágabb megközelítésben egyértelműen tartalmazza a gyűlések mások jogainak és szabadságának sérelme miatti előzetes tiltását is. A gyülekezés szabadságába nem tartozik bele ugyanis olyan véleménynyilvánítást, ami gyűlöletre uszíthat. Egy gyűlésen feltehetőleg elhangzó gyűlölködő beszéd így nem csak felszólítási okként kell, hogy megjelenjen, hanem akár előzetes tiltásként is, ha például a gyűlés célja már előre láthatóan is valamely csoport elleni uszítás, gyűlöletkeltés.

Fontos továbbá megemlíteni azt is, hogy nemzetbiztonsági okból megtiltható egy gyűlés Ausztriában (az EJEE-ből és büntetőjogi szabályokból vezeti le a gyakorlat), Belgiumban, Bulgáriában, Cipruson, Dániában, az Egyesült Királyságban, Lettországon, Litvániában, Luxemburgban, Máltán, Olaszországban (az olasz állammal, a kormánnyal vagy a hatóságokkal szembeni zendülést szító megnyilvánulások), Portugáliában, Romániában és Szlovákiában. A Velencei Bizottság is elismeri ajánlásaiban, hogy a békés gyülekezés korlátja lehet akár nemzetbiztonsági okra (kockázatra) való hivatkozás is. Azt is kiemeli azonban a testület, hogy a nemzet-

<sup>14</sup> OSCE/ODIHR – Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2nd edition) prepared by the OSCE/ODIHR Panel on Freedom of Assembly and by the Venice Commission adopted by the Venice Commission at its 83rd Plenary Session (Venice, 4 June 2010), CDL-AD(2010)020, <https://bit.ly/3qW21iI>

<sup>15</sup> A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (ACFC): Az ötödik vélemény Magyarországról. Összegzés és ajánlások, <https://bit.ly/2ZRH4wg>

biztonsági okra való hivatkozással történő korlátozás esetében fontos megvizsgálni az észszerűség és/vagy az arányosság követelményét is.<sup>16</sup>

Végül fontos kiemelni azt – a Velencei Bizottság által is megerősített – szempontot, miszerint a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntés meghozatala azt is megköveteli a jogalkalmazóktól, hogy a mérlegelés során lehetőleg a gyülekezési jogukkal élni kívánó személyek számára kedvező döntést hozzanak, tiszteletben tartva az arányosság és a diszkrimináció-mentesség követelményét.<sup>17</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

A devizahiteles tüntetés szervezője 2014. június 16-án, 9 órától 16 óráig tartó gyülekezést jelentett be a Markó utca 25. szám – a Pesti Központi Kerületi Bíróság (PKKB) – elé 50–200 fő részvételével. A rendezvény megtartását a BRFK határozatban megtiltotta, figyelemmel arra, hogy a tüntetés súlyosan veszélyeztette volna az annak helyszínével szemben található Kúria (Markó utca 16.) zavartalan működését, hiszen azzal egy időben folyt a devizahitelekkel kapcsolatos jogegységi tárgyalás. A szervező célja a devizahitelezéssel összefüggő véleménynyilvánítás volt, ezáltal akarta felhívni a közvélemény figyelmét a bankok által megvalósított csalásokra.

A rendőrség a bejelentést követően megkereste a Kúria elnökhelyettesét, aki úgy nyilatkozott, hogy a tüntetés – annak nyomásgyakorló jellegére tekintettel – alkalmas a bíróság működésének súlyos megzavarására és sérti a bírák biztonságérzetét. Ezt követően a BRFK a BMr. 4. § (5) bekezdésében foglalt egyeztetési eljárás mellőzésével, a Kúria elnökhelyettesének állásfoglalására alapozva, a régi Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján a rendezvényt megtiltó határozatot hozott, amely ellen a szervező felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkügyi Bírósághoz (FKMB), de kérelmét a bíróság elutasította. Az FKMB szerint a BRFK jogszerűen járt el akkor, amikor a Kúria elnökhelyettese véleményének kikérését követően megtiltotta a tüntetést. A rendőrség akkor járt volna el helytelenül, ha a rendezvény céljaként nem a jogegységi döntés tartalmának a befolyásolását, hanem a politikai véleménynyilvánítást fogadta volna el. A bíróság szerint a BRFK jogszerűen mellőzte az egyeztetési eljárást.

Figyelemmel arra, hogy a szervező a felülvizsgálati eljárásban meghozott határozattal nem értett egyet, így az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.

<sup>16</sup> Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, CDL-PI(2014)003-e, <https://bit.ly/3yzU4lS>; Joint opinion on the draft law on freedom of peaceful assembly of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, CDL-AD(2011)031, <https://bit.ly/3hpFEzg>

<sup>17</sup> Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e, <https://bit.ly/3yGF1XS>

Az indítványozó – az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján – a két határozat alaptörvény-ellenességét állította és kérte azok megsemmisítését, figyelemmel arra, hogy azok sértik az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot és az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes eljáráshoz fűződő jogot.

Az indítványozó álláspontja szerint a hatóságok tévesen értelmezték a rendezvény célját, hiszen a gyűlés nem veszélyeztette volna súlyosan a Kúria működését. Annak megtartásával – előadása szerint – senki sem kívánta a kúriai döntéshozatalt befolyásolni, a tüntetéssel nem akartak a bírákra nyomást gyakorolni és nem is akarták őket megfélemlíteni. A gyűlés célja a véleménynyilvánítás volt, a társadalom figyelmének a felhívása a bankok által folytatott csalárd, károkozó magatartásra. Az indítványozó beadványában előadta, hogy véleménye szerint az, hogy a gyülekezés tárgya összefügg a jogegységi döntés tárgyával, nem jelenti azt, hogy azzal bárki nyomást kívánt volna gyakorolni a bírákra. Álláspontja szerint valamennyi demonstráció zavaró hatással bír, de ennek ellenére automatikusan nem jelenthető ki, hogy a bíróság működése súlyosan veszélybe kerülne. Minderre tekintettel álláspontja szerint sérült a gyülekezéshez fűződő alapvető joga.

A tisztességes eljáráshoz fűződő alapjog sérelme abban érhető tetten, hogy a hatóságok nem végezték el azokat az alkotmányjogi teszteket, amelyek két, egymással versengő alapjog (ti. a gyülekezéshez és az igazságszolgáltatás zavartalan működéséhez fűződő jog) összeütközése esetén kötelezően elvégzendők. Sőt, a rendőrség nem tett eleget az egyeztetési kötelezettségének. A FKMB is tévesen értelmezte az egyeztetési kötelezettség tartalmát. Az indítványozó szerint ugyanis a jogalkalmazó csak akkor rendelkezhetett volna a tüntetés megtiltásáról, ha kellő mértékben feltárja és értékeli a rendezvénnyel összefüggő valamennyi, releváns körülményt. A Kúria elnökhelyettesének véleménye önmagában nem indokolhatta volna a megtiltó határozat meghozatalát. A rendőrségnek további meghallgatásokra kellett volna sort kerítenie, és azok birtokában mérlegelni a rendezvény megtarthatóságát. A jogalkalmazóknak mindent meg kellett volna tenniük annak érdekében, hogy elősegítsék a gyülekezéshez fűződő alapvető jog gyakorlását. Így például be kellett volna szerezni a PKKB véleményét is, figyelemmel arra, hogy a rendezvény helyszíne annak épülete előtt lett volna.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB a devizahitelek tüntetése határozat rendelkező részében megállapította, hogy az indítványozó által kifogásolt határozatok alaptörvény-ellenesek, így azokat megsemmisítette. Véleménye szerint a határozat egyrészt morális elégtételt jelent az indítványozónak, másrészt pedig kellő mértékű iránymutatásul szolgál a gyülekezési jogot érintő jogviták elbírálásához.

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

A gyülekezések célja tipikusan egy kritikus vélemény, egy elégedetlenség kifejezésre juttatása, ami a közvetett demokrácia valamely intézménye által már meghozott, vagy még csak tervbe vett döntések korrekcióját célozza. A gyülekezések kitüntetett kommunikációs funkciója abban áll, hogy olyan módon teszik lehetővé a közügyek megvitatásába való bekapcsolódást, ami minden más formánál erőteljesebb hangsúlyt tud adni a kifejezett véleménynek [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés].

Az AB az indokolásában a korábbi, gyülekezési joggal összefüggésben meghozott határozataiban kifejtett elvi tételekből indult ki. Elsőként a 3/2013. (II. 14.) AB határozatban rögzítettekre emlékeztetett: „az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése és az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése együttesen értelmezendő, vagyis az állam jogalkotó és jogalkalmazó intézményei kötelesek mindenki számára biztosítani a szabad gyülekezéshez fűződő alapvető jog gyakorlását”.<sup>18</sup> A gyülekezési jog a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság része; a kommunikációs jogok rendszerébe illeszkedik (Indokolás [25]). Összefügg a közvetlen demokráciával is, mert a rendezvények összekapcsolódnak a demokratikus nyilvánossággal. A polgárok számára egy olyan csatornát biztosít, amelyen keresztül a politikai folyamatokat kritizálhatják, vagy akár tiltakozásukkal befolyásolhatják.<sup>19</sup>

Az AB a gyülekezési jogot a demokratikus intézményrendszerben és a politikai akaratképzésben betöltött szerepe felől közelítette meg.<sup>20</sup> Erre figyelemmel rögzítette, hogy mindenkinek joga van a politikai akaratképzésben való részvételhez. Ezért alkotmányos védelem illeti meg azokat a rendezvényeket, amelyek a közügyekről folytatott nyilvános vitában való részvételt célozzák. Ezek ugyanis segítik a közérdekű információk megszerzését és másokkal való megosztását, valamint a vélemények közös kinyilvánítását.<sup>21</sup>

Az AB arra is rávilágított, hogy ez a védelem a békés gyülekezéseket illeti meg. Ugyanakkor egy békés gyülekezés sem mentes az érzelmektől és az indulatoktól, mert azok fogalmi eleme, hogy ideiglenesen, de kellemetlenséget okozzanak, hiszen így lehet felhívni a címzettek figyelmét a közvetíteni szánt üzenetre.

<sup>18</sup> 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [38].

<sup>19</sup> 4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914.

<sup>20</sup> ORBÁN Endre: „A békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos alkotmányossági követelmények” *Jogtudományi Közlemény* 2017/6. 283.

<sup>21</sup> 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 449.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662–663.

## 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Mindez nem jelenti azt, hogy a gyülekezési jognak ne lennének korlátai. A gyülekezési joggal kapcsolatos korlátok sokfélék, amely közül a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes megtiltása minősül [Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés].**

Az AB felhívta arra a figyelmet, hogy ez nem abszolút értelemben gyakorolható jogosultság, hiszen az érzelem- és indulatnyilvánításnak a verbalitás szintjén kell maradnia, azzal, hogy a közlés nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást (Indokolás [25]).

Az alapjogok korlátozásának feltételeit a 30/1992. (V. 26.) AB határozat (ABH 1992, 167, 171.) tartalmazta, amelyeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak alaptörvényi szintre emeltek. A gyülekezési jog sem korlátlan alapjog, gyakorlását számos tényező<sup>22</sup> korlátozza. Ezek közül a legsúlyosabb a gyülekezés előzetes megtiltása, amely ellehetetleníti az alapjog gyakorlását azáltal, hogy a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Ettől enyhébb korlátot jelent a megtartott rendezvény utólagos feloszlatása. A megtiltás és a feloszlátás jogalapjai közötti kapcsolat abban érhető tetten, hogy egy megtiltási ok a rendezvény törvénytörő megtartása miatt utólag oszlatási okká válhat, de egy feloszlátási indok automatikusan lehet megtiltási ok. Az AB szerint az előzetes megtiltást szigorú mérce szerint kell megítélni, különösen, hogy a megtiltás esetleges téves mellőzése utólag az feloszlátás révén még orvosolható (Indokolás [30]).

Az AB szerint a rendőrség a gyülekezések megtartatásának a tényét tudomásul veszi, kivéve, amikor a régi Gytv.-ben nevesített megtiltási ok áll fent, így a bizonyítási teher mindig a rendőrség, mint korlátozó hatóság oldalán áll fent (Indokolás [32]).

Az Ab a régi Gytv. 8. § (1) bekezdésében szabályozott két megtiltási korlátot akként értelmezi, hogy ha kellő bizonyossággal nem állapítható meg a rendezvény résztvevőinek száma, vagy ha a meghirdetési okok vagy indokok súlyosan veszélyeztetnék népképviselői szerv vagy bíróság működését, illetve a közúton történő közlekedést és a rendezvény megtartását a jogalkalmazó megtiltja, akkor nem valósul meg a gyülekezéshez fűződő alapvető jog sérelme.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Például: a szervező (alany) csak természetes személy lehet; vagy a régi Gytv. 6–7. §-okban meghatározott bejelentési kötelezettség, amely időben korlátozza a bejelentett rendezvényeket.

<sup>23</sup> 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 459.



#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése körében a jogalkalmazónak tekintettel kell lennie arra, hogy a nyilvános és külső befolyástól mentes bírósági ítélezés biztosítása jogállami követelmény [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés].<sup>24</sup>**

A taláros testület arra is rámutatott, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának biztosítása mellett mások alapvető jogaira is figyelemmel kell lenni, így az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése<sup>25</sup> által meghatározott, nyilvános és külső befolyástól mentes ítélezés, mint a jogállamiság egyik garanciája védendő érték. Mindig az adott, egyedi eset függvénye az, hogy a bíróság működésének súlyos veszélyeztetése a rendezvény megtartásával összefüggésben megvalósul-e. A hatóság minden esetben köteles mérlegelni azokat a releváns körülményeket, amelyek megvalósíthatják a bíróság működésének súlyos veszélyeztetését. Mindebből pedig az következik, hogy a jogalkalmazók nem alkalmazhatják automatikusan a régi Gytv.-ben nevesített két tilalmi esetkört. Az AB szerint „gondos és elfogulatlan körültekintéssel kell megvizsgálni valamennyi olyan tényt és körülményt, amit értékelni kell a zavarás súlyosságának megállapíthatósága körében, így különösen a tervezett gyülekezés helyszíni adottságait” (Indokolás [34]).

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**A gyülekezési szabadsághoz való jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának megválasztásához fűződő jogot [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés].**

A rendőrség a rendezvény megtartásának tényét – ha azt közterületre jelentették be – tudomásul veszi, vagy annak megtartását előzetesen megtiltja. A rendőrség eljárását a régi Gytv., a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) és a BMr. szabályozzák. A megtiltó határozat meghozatala során a rendőrség köteles – figyelemmel a hivatalbóliság elvére – feltárni az ügy eldöntése szempontjából releváns összes körülményt.

<sup>24</sup> Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében kifejtette, hogy a panaszt elutasító határozatban azt az alkotmányos tételt kellett volna megfogalmazni, hogy „a bíróság zavartalan működése biztosítása érdekében tilos a bírósági tárgyalás ideje alatt a bírósági épületben és környékén a tüntetés”. Párhuzamos indokolás [133].

<sup>25</sup> Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos véleménye szerint ez a követelmény egyben azt is jelenti, hogy a gyülekezéseket a bíróságoktól távol kell tartani. Ez nem az intézmények, illetve a bírák, mint állami hatalomgyakorlók nyugalmát hivatott biztosítani, hanem a bírói utat igénybe vevő feleket védelmezi. Párhuzamos indokolás [111].

A BMr. határozza meg azokat a részletszabályokat, amelyeket a rendőrségnek figyelembe kell vennie a tényállás felderítése során, így: köteles a szervezővel közölni 1) hiánypótlási felhívással azt, ha bármilyen hiányt tapasztal; vagy 2) ha megtiltási okot detektált; vagy 3) ha nem merült fel a régi Gytv.-ben szabályozott tiltó, de egyéb törvénysértésre utaló alapos ok, így az felosztás tényére figyelmezteti a szervezőt. A rendőrség a megtiltási ok észlelése esetén hivatalból köteles lefolytatni az egyeztetést. A BMr. 4. § (5) bekezdése szerint a rendőrség abban az esetben köteles mintegy automatikusan megtiltó határozatot hozni, ha a megtiltási ok a rendezvény helyszínének és/vagy időpontjának a megváltoztatásával nem változtatható meg.

Jelen ügyben az AB megállapította, hogy a megtiltási ok a rendezvény helyszínével áll összefüggésben. Ennek vizsgálata során két megállapítást vett alapul: 1) a gyülekezés helyszínének szabad megválasztása a gyülekezési szabadság része; 2) a közterületen tartandó rendezvények – a mindenki által könnyű hozzáférhetőség miatt – erős alkotmányjogi védelmet élveznek. A rendőrségi megtiltásnak meg kell felelnie a szükségesség és arányosság alkotmányos követelményének, vagyis: 1) az feltétlenül szükséges kell, hogy legyen valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érdek védelme érdekében; 2) az általa elérni kívánt céllal arányban kell állnia; és 3) nem érintheti a gyülekezés szabadságának lényeges tartalmát. A vizsgált ügyben az AB úgy határozott, hogy a szükségesség követelménye az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján fennáll.

Az AB az arányossági feltétel vizsgálatát azzal a megállapítással kezdte, hogy a súlyossági mérce alkalmazását a jogalkalmazó minden egyes esetben indokolni köteles. Jelen esetben a rendőrség bár észlelte a megtiltási okot, de még sem folytatta le az egyeztetési eljárást. Az AB megállapította, hogy „a rendőrség bizonyítást folytatott le, amikor megkereste a Kúriát a véleménye beszerzése érdekében, azonban a kapott nyilatkozatnak az összes többi körülménnyel együtt történő mérlegelése eredményének indokai hiányoznak a határozat indokolásából”<sup>26</sup> (Indokolás [48]).

A rendőrség csak akkor tilthatta volna be a rendezvényt a Kúria elnökhelyettesének a nyilatkozata alapján, ha a bíróságok működésének az adott gyülekezés általi súlyos megzavarásának konkrét veszélye<sup>27</sup> minden kétséget kizáróan, önmagában az állásfoglalásból megállapítható és az ezzel összefüggő, az adott konkrét tényállásra vonatkozó mérlegelést a megtiltó határozat indokolása megfelelő részletességgel tartalmazta volna. Az AB hangsúlyozta, hogy az „arányosság tekinteté-

<sup>26</sup> Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos véleményében kitért arra, hogy a rendőrségnek, ha a bíróság működésének súlyos veszélyeztetésére tekintettel tiltotta meg a rendezvényt, akkor nyilatkoztatni kellett volna a Kúriával egy épületben működő Fővárosi Ítéletábrát, a szemközti épületben működő PKKB-t és a Fővárosi Törvényszéket. Párhuzamos indokolás [109].

<sup>27</sup> Varga Zs. András alkotmánybíró szerint, ha egy rendezvény nem is rejti el, hogy valamely bíróság által tárgyalt ügy eldöntését kívánja befolyásolni, akkor a tüntetés kifejezett célja a nyomásgyakorlás, amely alkotmányjogi szempontból nem elfogadható. Párhuzamos indokolás [110].

ben figyelemmel kell lenni a tiltó ok<sup>28</sup> ultima ratio jellegére és számba kell venni a megtiltásnál enyhébb korlátozások lehetőségét” (Indokolás [50]). A jogalkalmazó oldalán ez azt jelenti, hogy minden körülményt mérlegelnie kell a diszkriminációtól mentes határozathozatal során, vagyis nem hozhat hivatalból, automatikusan elutasító határozatot, hanem azt minden egyes esetben indokolni köteles. A jogalkalmazó – a megtiltási ok fennállta esetén – akkor teljesíti jelen követelményt, ha lefolytatja a BMr. szerinti egyeztetési eljárást,<sup>29</sup> amellyel elősegíti egy valamennyi fél számára kompromisszumos megoldás kialakítását.<sup>30</sup>

Az AB szerint „az egyeztetési eljárás a gyülekezéshez való alapjog érvényesülésének fontos eljárási garanciája, amelynek mellőzése, vagy nem megfelelő (az arányosság elvét sértő, vagy diszkriminatív) alkalmazása nemcsak a gyülekezéshez való alapjog, de a jogbiztonság alkotmányos követelményét, az egyes jogintézmények kiszámítható működését is sérti” (Indokolás [51]). A FKMB is csak a Kúria elnökhelyettesének az elutasító véleményére hivatkozott, sőt az indítványozó terhére értékelte, hogy az elnökhelyettes nyilatkozatát cáfoló bizonyítékot nem terjesztett elő. Az AB felhívta arra a figyelmet, hogy az indokolási kötelezettség a felülvizsgálatot lefolytató bíróságot is köti. A bíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy az egyeztetést a rendőrség lefolytatta-e és értékelnie kellett volna, hogy annak során a felek megfelelő együttműködést tanúsítottak-e a megtiltási okok elhárítása érdekében.<sup>31</sup> Az Alkotmánybíróság az egyeztetési eljárás lefolytatásának mulasztását a gyülekezéshez való alapjogra kiható olyan súlyos jogszabálysér-

<sup>28</sup> Álláspontom szerint a „megtiltási ok” fordulat volna a helyes. Lásd HAJAS Barnabás: *Utcák, terek szabadsága: Kézikönyv szervezőknek, tüntetőknek, rendőröknek és báméskodóknak* (Budapest: Századvég 2014) 266.

<sup>29</sup> Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos véleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy „az alapjog-korlátozás arányossága az ún. »súlyossági mérce« alkalmazásával ítélhető meg. Ehhez indokolási kötelezettség kapcsolódik, pont azért, mert az indokolás igazolja a bíróságok zavartalan működését érintő veszélyeztetés súlyosságát, s ennél fogva a rendezvény megtiltásával előidézett alapjog-korlátozás arányosságát. Az AB szerint azonban a tiltó határozat nem igazolta, hogy a bíróságok zavartalan működésének a betiltott gyülekezés által történő súlyos veszélyeztetése minden kétséget kizáróan megállapítható lett volna. Mindezek egyenes következményeként az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania azt, hogy a rendezvény ilyen módon történő megtiltása aránytalanul korlátozta a békés gyülekezéshez való jogot. Az AB azonban, bár az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján ezt kellett volna tennie, nem emiatt állapította meg az alapjog sérelmét, s nem emiatt semmisítette meg a rendezvényt megtiltó döntéseket. Az Alkotmánybíróság ehelyett áttért a BMr. vizsgálatára.” Párhuzamos indokolás [100]–[102].

<sup>30</sup> Varga Zs. András alkotmánybíró rámutatott arra, hogy a bíróság zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése kapcsán az „AB feladata elsősorban az Alaptörvény bíróságra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésével meghatározni azokat a szempontokat, amelyeket a hatóságoknak figyelembe kellett volna, illetve a jövőben figyelembe kell venniük”. Párhuzamos indokolás [108].

<sup>31</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében nem értett egyet az AB többségi álláspontjával. Szerinte a bíróság döntése megfelel a hatályos szabályozásnak. A rendőrségnek akkor kell felhívnia a szervező figyelmét az esetleges megtiltást megalapozó körülményekre, ha a megtiltás a hely és az időpont megváltoztatásával elhárítható, amelynek a lehetőségét egyébként a szervező már a beadványában kizárt. Egyetértve a FKMB döntésével kiemelte, „nem tehető az a megállapítás, hogy bíróság nem vette figyelembe az egyeztetési eljárás alapjogot védő, garanciális jellegét” (Különvélemény [123]). Minderre figyelemmel az alkalmazott jogszabályok alkotmányosságát kellett volna vizsgálni a határozatok alaptörvény-ellenességének megállapítása helyett.

tésként értékelte, amely a bírósági felülvizsgálat során sem nyert orvoslást, mert a FKMB tévesen értelmezte az egyeztetési eljárás alkotmányos célját és nem vette figyelembe annak alapjogot védő, garanciális jellegét.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. AZ EGYEZTETÉSI ELJÁRÁS

Ehelyütt szeretném kiemelni, hogy a régi Gytv. nem szabályozta a szervező és a rendőrség közötti egyeztetést<sup>32</sup> és a jelen esetben irányadó BMr.-ből is csak következtethettünk ezen kötelezettségre. A devizahitelek büntetése határozat óta az alkotmánybírósági gyakorlat megkívánja az egyeztetés lefolytatását.<sup>33</sup> Ennek indoka valószínűleg az, hogy az AB azt feltételezte, hogy a szervező is egyeztetni kívánt volna a rendőrséggel, ezért az egyeztetés elmaradását és nem az elmaradás okát tartotta releváns körülménynek. Mivel nem ténybíró, így eljárása során eddig nem vizsgálta az egyeztetés elmaradásának okát, pusztán annak tényét értékelte.

Elismerve az egyeztetés jelentőségét, megjegyzem, hogy annak abszolutizálása, vagyis annak elmaradását önmagában a döntés érdemére kiható objektív eljárási szabály megsértéseként értékelni merőben kockázatos út. Ez az egyeztetés elől elzárkózó szervezőt kedvezőbb helyzetbe hozza, mint azt az együttműködő szervezőt, akinek a gyűlést a gyülekezési hatóság utóbb megtiltotta.<sup>34</sup>

### 5.2. AZ ELŐZETES MEGTILTÁS ULTIMA RATIO JELLEGE

Az AB a gyülekezés előzetes megtiltását a legsúlyosabb, *ultima ratio* természetű korlátnak tekinti. A megállapítás alapjaként a német alkotmánybírók Brokdorf-döntése szolgált. Fontosnak tartom, hogy az AB vizsgálta a Brokdorf-döntést, amelynek több olyan eleme is van, amelyeket már korábban is megjeleníthetett volna érvelésében.<sup>35</sup> Így különösen a spontán gyűlésekkel – és *mutatis mutandis* a sürgős gyűlésekkel – kapcsolatos megállapítások termékenyítőleg hathattak volna a magyar gyülekezési jogra.

<sup>32</sup> Az új Gytv. 11. §-ában már tételesen szabályozza a jogintézményt.

<sup>33</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró a devizahitelek büntetése határozathoz írt különvéleményében az egyeztetés rendeltetését is árnyaltabban látja, mint az AB: „A BMr. hivatkozott rendelkezése értelmében ugyanis a közrendvédelmi szervnek valóban csak akkor kell felhívnia a szervező figyelmét az esetleges megtiltást megalapozó körülményekre, ha a tiltás a hely és az időpont megváltoztatásával elhárítható. E mögött pedig az a jogalkotói szándék húzódik meg, amely szerint a tiltás nem általában a gyülekezési jog gyakorlása, illetve a tervezett rendezvény megtartása elé állít korlátot, hanem kifejezetten csak arra irányul, hogy a rendezvényt ne ott, vagy ne akkor tartsák meg” Különvélemény [121].

<sup>34</sup> HAJAS (7. lj.) 503.

<sup>35</sup> HAJAS (7. lj.) 503.

Sajnos az AB figyelmen kívül hagyta, hogy a német gyülekezési jogi szabályozás a közrendi okból történő megtiltás talaján áll, és azt is, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság az idézett döntésében a közrendi klauzula alkalmazása során irányadó mércéket fektetett le. Hasznos lehetett volna ennek a kérdésnek is figyelmet szentelni. Nem lehet azonban szó nélkül elmenni amellett a tévedés mellett, amely szerint a megtiltás minden más korlátozáshoz képest – ideértve a feloszlást is – *ultima ratio* jellegű korlátozás volna. A Brokdorf-döntés valóban használja – mindössze három alkalommal – az *ultima ratio* fordulatot, azonban egyik esetben sem a rendezvény feloszlásához képest tekinti ilyennek a megtiltást. Az indokolásból ugyanis kitűnik, hogy az *ultima ratio* jelleg nem egyszerűen a többi korlátozáshoz képest általában, és különösen nem a feloszláshoz képest, hanem csak az enyhébb eszközök (*mildere Mittel*) tekintetében értelmezhető.<sup>36</sup>

A gyülekezési jog folyamatként is leírható. Ennek gyakorlása nem pusztán a gyűlés megtartását, hanem előkészítését – különösen bejelentését, nyilvános felhívását, illetve szervezését – is jelenti. Az általános korlátoknak már ebben a szakaszban is érvényesülni kell. Így a gyűlés nyilvános felhívása a régi Gytv. szerint sem valósíthat meg bűncselekményt, illetve nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Nem feledkezhetünk meg arról, hogy ezen előkészítő magatartások is a gyülekezési jog védelme alatt állnak. Az AB szerint „az arányosság tekintetében figyelemmel kell lenni a tiltó ok *ultima ratio* jellegére és számba kell venni a megtiltásnál enyhébb korlátozások lehetőségét. [...] A mérlegelés eredményeként meghozott döntés indokolásából ki kell tűnnie, hogy a jogalkalmazók számba vették a gyülekezés enyhébb korlátozási lehetőségeit” (Indokolás [50]–[51]).

Később az AB észlelte, hogy a régi Gytv. csak a bejelentés tudomásulvételének, vagy a gyűlés adott helyen és időben való megtiltásának lehetőségét ismeri – vagyis nem volt olyan enyhébb korlátozási lehetőség, amit számba vehetnének a jogalkalmazók –, ezért úgy ítélte meg, hogy a konkrét ügyben megvalósuló alapjog-korlátozó jogalkalmazói gyakorlat elsődleges oka a törvényi szintű garanciális szabályozás hiánya, amely nem teszi lehetővé a rendezvény megtiltásánál enyhébb korlátozások, illetve feltételek alkalmazásának a lehetőségét.

### 5.3. ALAPVETŐ JOGOK KORLÁTOZÁSA

Az AB a devizahitelesek tüntetése határozatban nem tisztázta az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összefüggésben kialakított, a jogalkalmazókkal szemben támasztott alkotmányos követelményt. A devizahitelesek tüntetése határozat szerint

<sup>36</sup> Olyannyira nem, hogy egy esetben kifejezetten együtt említi a megtiltást és a feloszlást végső érvként a korlátozások rendszerében („Verbot oder Auflösung setzen zum einen als ultima ratio voraus, daß das mildere Mittel der Auflagenerteilung ausgeschöpft ist” [80]).

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 AB szerint ez a teszt elsősorban a jogalkotót köti, ugyanakkor – a hatáskörhöz igazodva – a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg: „[...] ha olyan jogszabályt értelmeznek [a jogalkalmazók], amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére” szükséges szorítaniuk (Indokolás [54]). Bár ez a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban jelent meg először és azóta az AB állandó gyakorlatának részévé vált,<sup>37</sup> kétséges, hogy az AB ebben a határozatában is megfelelően alkalmazta-e. (Sőt az is, hogy e teszthez képest az *in dubio pro libertate* elv milyen többletjelentést hordoz.)

Az AB ezt a tesztet a gyülekezési ügyekben nem végezte el, vagyis érdemben nem bontotta ki a kötelezettség tartalmát sem a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban, sem pedig a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban. Mindkét esetben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg – a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszok elutasítása mellett – azzal, hogy határozataiban fenntartotta a korábbi döntéseit.<sup>38</sup>

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az AB a gyülekezési jog korlátainak rendszerével kapcsolatban is több megállapítást tett: 1) visszatérően kezdett hivatkozni az *in dubio pro libertate* elvre; 2) az egyeztetési eljárás lefolytatását a megtiltás eljárási előfeltételének kezdte tekinteni; 3) rögzítette a gyűlés megtiltásának – feloszlathoz képest betöltött – *ultima ratio* jellegét; és 4) kimondta, hogy a régi Gytv. 2. § (3) bekezdése a gyűlés feloszlását megalapozhatja, de megtartásának előzetes korlátja nem lehet.

A 24/2015. (VII. 7.) AB határozatot követően a devizahitelek tüntetése határozatban is megjelent az *in dubio pro libertate* elv, amely „azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányába, hogy a gyülekezések megítélésakor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak”.<sup>39</sup> Ezt követően azonban évekig nem fordult elő az AB érvelésében ez az elv, azon-

<sup>37</sup> Zakariás Kinga: „A bírói döntések alkotmánybíróági felülvizsgálatának terjedelme a német és magyar gyakorlatban” *Alkotmánybíróági Szemle* 2019/2. 27–28.

<sup>38</sup> Stumpf István alkotmánybíró a 13/2016. (VII. 18.) AB határozathoz írt különvéleményében ezzel szemben úgy vélte, hogy az Alkotmánybírósnak a felülvizsgált végzéseket meg kellett volna semmisítenie. Álláspontja szerint a „gyülekezési szabadság, illetve a vele ütköző alapjogok érvényesülésének biztosítása a jogalkotó mellett a jogalkalmazó szervezetek is az alapjogok védelméből származó alaptörvényi – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti – kötelezettsége”. Különvélemény [118].

<sup>39</sup> 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30].

ban az utóbbi időben – kizárólag gyülekezési jogi ügyekben – újra, bár kevésbé hangsúlyosan megjelent.<sup>40</sup>

A devizahitelek tüntetése határozatban hangsúlyozott egyeztetési eljárás lefolytatásának jelentősége megjelenik a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban és utalás szintjén a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban. Az AB kifejtette, hogy a „jogalkotónak törvényi szabályozás útján pontosan meg kellene határoznia a bejelentő és a rendőrség közötti egyeztetési eljárás folyamatát”,<sup>41</sup> amely a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (új Gytv.) megalkotásával teljesült.

Az AB a devizahitelek tüntetése határozatban értelmezte először a régi Gytv. 2. § (3) bekezdését a régi Gytv. 14. § (1) bekezdésével összefüggésben. A 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban és a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban a jogalkalmazók a régi Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapították a rendezvények megtiltását.<sup>42</sup> Ezekben az ügyekben az AB továbbfejlesztette a jogszabályhelyek értelmezését és arra az álláspontra helyezkedett, hogy a „Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő »gyülekezés gyakorlása« a megkezdett gyülekezésekre vonatkozik”.<sup>43</sup>

A régi Gytv. rendelkezései alapján – bár ezeket szemben az új Gytv.-vel nem nevesítette – három részjogosultságot (a szervezés, a vezetés és a részvétel jogát) különböztethetjük meg, ezért a gyülekezési jog gyakorlása alatt nemcsak a részvételt, hanem – attól a pillanattól kezdve, hogy az a külső szemlélő számára is felismerhető – az előkészítő magatartásokat, így különösen a gyűlésen való részvételre vonatkozó nyilvános felhívást és a napirend összeállítását is érteni kell. Ha ebben a teljes értelemben tekintünk erre a korlátokat bevezető fordulatra, megértjük annak jelentőségét. Feltéve, de meg nem engedve, hogy a „gyülekezés gyakorlása” valóban csak a megkezdett gyűlésekre vonatkozna, egy bűncselekményt megvalósító, mások jogait súlyosan sértő felhívás az Alaptörvény VIII. cikkének védelmét élvezően a gyülekezési jog gyakorlásának minősülne. Továbbá, ha az alkotmánybírószági értelmezés helyességét elfogadnánk, akkor a gyülekezés előkészítő szakasza sem állna a VIII. cikk védelme alatt, így nem eredményezné a gyülekezési jog sérelmét, ha bárki ellehetlenítené egy rendezvény szervezését.

Az alapjogi kollízió feloldásának mikéntje a 24/2015. (VII. 7.) AB határozat és a devizahitelek tüntetése határozat után nehezen kiszámítható lett és gyakran biztosított jogalapot a rendezvény megtartásának előzetes korlátozására.<sup>44</sup> Az Alkotmánybíróság a 13/2016. (VII. 18.) AB határozat és a 14/2016. (VII. 18.) AB határozat kapcsán észlelte, hogy „[...] a jogalkalmazók a jelenlegi szabályozási környezetben eszköztelenek azon alapvető jogok vagy alkotmányos értékek sérelmének felmerülése esetében, amelyek nem kerültek a régi Gytv. 8. § (1) bekezdé-

<sup>40</sup> 3332/2018. (X. 26.) AB határozat, 3057/2019. (III. 25.) AB határozat, 3307/2020. (VII. 24.) AB határozat.

<sup>41</sup> 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [66].

<sup>42</sup> ORBÁN – SÜLYÖK (6. lj.) 13.

<sup>43</sup> 13/2016. (VII. 18.) AB határozat Indokolás [34].

<sup>44</sup> HAJAS (7. lj.) 509.



sében kiemelt tilalmi okok szabályozási körébe”.<sup>45</sup> A hivatkozott ügyekben az AB megállapította, hogy a rendőrség és a bíróság azért tiltotta be előzetesen a rendezvényt, mert alapjogok összeütközésével szembesültek, amelyet megnyugtatóan nem tudtak feloldani. A bizonytalanság orvoslására mindenképpen indokoltnak tartanám azon alkotmányos elvek tételes megfogalmazását, amelyek a jogalkalmazókat segítik az összeütközések alkotmányos feloldásában, így az alapjog-sérelem megelőzhető lehetne.

Az AB legutóbbi, nem kimondottan koherens határozatai és a közigazgatási bírósági eseti döntések alapján úgy vélem, a gyülekezési szabadság régi Gytv.-beli korlátai a gyakorlatban kiüresedtek. A bírói gyakorlat alapján „a közlekedés más útvonalon nem biztosítható” fordulat alapján – az *in dubio pro libertate* elvre is figyelemmel – csaknem kizárttá vált, hogy a rendőrség egy gyűlés megtartását megtiltsa.<sup>46</sup> Az pedig legalábbis bizonytalanná vált, hogy a rendőrség „a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné” fordulat alapján milyen esetben tilthatta volna meg megalapozottan egy gyűlés megtartását.

A jogalkotó észlelte a régi Gytv. alkalmazása során felmerült, jogalkalmazói esz-közökkel nem kezelhető problémákat, amelyek orvoslása érdekében megalkotta az új Gytv.-t. Az új Gytv. az AB gyakorlatára reflektálva megállapította az egyeztetési eljárás legfontosabb garanciális szabályait: egyértelművé tette, hogy a gyűlés megtiltására csak akkor van lehetőség, ha az enyhébb korlátozásokkal a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme nem biztosítható (13. §); a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatnak megfelelően szabályozta a magán-szférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit (11. § és 13. §); a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatnak megfelelően gyűlések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését (9. §).

## 6. IRODALOM

HAJAS Barnabás: *Utcák, terek szabadsága: Kézikönyv szervezőknek, tüntetőknek, rendőröknek és báméskodóknak* (Budapest: Századvég 2014).

HAJAS Barnabás: „A kockázatokról és mellékhatásokról. Megjegyzések Orbán Endre A békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos alkotmányossági követelmények című tanulmányához” *Jogtudományi Közöny* 2017/11. 500–509.

<sup>45</sup> 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [38]–[39]).

<sup>46</sup> A megtiltási okok kiüresedéséről bővebben lásd HAJAS Barnabás: „A gyülekezési jog korlátainak egyes elméleti kérdéseiről és bírói gyakorlatáról” *Magyar Jog* 2016/9. 512–513.

ORBÁN Endre – SÜLYÖK Tamás: „A békés gyülekezéshez való jog az Alkotmánybíróság döntéseiben” *Rendőrségi Tanulmányok* 2018/II. 5–23.

ORBÁN Endre: „A békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos alkotmányossági követelmények” *Jogtudományi Közlöny* 2017/6. 281–291.

SÓLYOM Péter: „Alapjogok nyomában. A magyar Alkotmánybíróság esete a gyülekezési szabadsággal” *MTA Law Working Papers* 2018/9.

BELOVICS ERVIN\*

## **21/2016. (XI. 30.) AB HATÁROZAT – BÍRÓ KIZÁRÁSA**

**A tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból fakadó alkotmányos követelmény, hogy a büntetőügy további elintézésében ne vegyen részt olyan bíró, aki az eljárás bármely korábbi szakaszában, így akár a nyomozás során bíróként járt el.**

A bíró kizárása határozat az alkotmányos követelmények szempontjából elemezte a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 21. §-a (3) bekezdésének a) pontját, illetve a Kúria Bfv. I. 588/2015/5. sorszámú<sup>1</sup> ítéletét.

Alkotmányjogi panasz alapján az AB megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény a Be. 21. §-a (3) bekezdése a) pontjának alkalmazásakor, hogy a büntetőügy további elintézésében ne vegyen részt olyan bíró, aki az eljárás bármely korábbi szakaszában, így a nyomozás során bíróként járt el. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson ésszerű határidőn belül bírálja el.”

Az AB elemzésének fókuszában tehát annak a kérdésnek a tisztázása állt, hogy a bíró többes szerepvállalása befolyásolhatja-e az ügy érdemi eldöntésének pártatlanságát. A kérdést az AB igenlően válaszolta meg, és a problémakörrel korábban foglalkozó 34/2013. (XI. 22.) AB határozathoz viszonyítottan átfogóbb jelleggel, a büntetőeljárás minden spektrumára kiterjedően mondta ki, hogy az a bíró, aki az eljárásban korábban bíróként már részt vett, a további eljárásból kizárt, mégpedig attól függetlenül, hogy a büntetőeljárás melyik fázisában gyakorolta a bírót megillető jogokat.

\* A legfőbb ügyész büntetőjogi helyettese.

<sup>1</sup> Az AB következtesen helytelenül használja mind döntésének rendelkező részében, mind az indokolásában a megsemmisített kúriai ítélet adataira való hivatkozást, tekintettel arra, hogy a sorszám csupán az ítéletnek az alszáma, azaz a helyes megfogalmazás a „Kúria Bfv.I.588/2015/2. számú ítélete” lett volna.

## 1. ELŐZMÉNYEK

A „senki nem lehet saját ügyének bírója” tétel a jogállami büntetőjog követelményrendszerének megjelenésétől kezdődően részét képezi a kizárási szabályok megalkotásakor valamennyi modern büntetőeljárás törvénynek, az azonban, hogy az igazságszolgáltatás folyamatában közreműködő hatóságok, bíróságok nevében eljárók ismételten részt vehetnek-e ugyanabban az ügyben az újabb döntések meghozatalában, már vita tárgyát képezi. Különösen jelentős mindez a bírók személyét érintően, figyelemmel arra, hogy a pártatlan ítélkezés követelménye determináló eleme a tisztességes eljárás fogalmának. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlata éles különbséget tesz aszerint, hogy a többes szerepvállalás a nyomozási és a bírósági szak között áll-e fenn, illetve hogy ugyanazon bíró a bírósági szak különböző szintjein jut-e ismételten döntési lehetőséghez. Az előbbi esetben a pártatlanság szempontjából kiemelkedő jelentőséget tulajdonít az olyan tevékenységnek, amelynek során a bíró megismerheti a nyomozás teljes iratanyagát, és ez alapján esetleg a bizonyítékokat is értékelnie kell, illetve amikor olyan döntést kell hoznia, amely összefügg a bűnösség kérdéskörével. Amennyiben a vádemelést megelőző szakban eljáró bíró hoz ilyen határozatot, a vádemelést követő eljárásának pártatlanságát joggal övezheti kétely.<sup>2</sup>

A pártatlanság kérdéskörével összefüggő probléma a magyar bíróságok ítélkezési gyakorlatában is már hosszabb ideje jelen volt, így a bírói jogalkalmazói gyakorlat értelmezése szerint a Be. 21. §-a (3) bekezdésének a) pontjában meghatározott kizárási ok csak a törvényszék elnöke által kijelölt nyomozási bíró vonatkozásában állhat fenn, míg a törvényszék egyesbírája nem nyomozási bíró, ezért rá az említett ok nem vonatkoztatható.

Ezt az értelmezést a Kúria a 2013. B.1. szám alatt közzétett elvi határozatában<sup>3</sup> is megerősítette. A határozat okfejtése szerint a törvényszék egyesbírája az előzetes letartóztatás egy éven túli meghosszabbításával kapcsolatos kérdésben nem nyomozási bíróként hozza meg a döntését, azaz nem lát el nyomozási bírói feladatokat, mind ebből pedig az következik, hogy az ügy érdemi elbírálásából nem kizárt. A Kúria annak a véleményének is hangot adott, hogy az általa helyesnek tartott állásponttal ellentétes okfejtés azt is jelentené, hogy a törvényszék másodfokú tanácsának a nyomozási bíró által, illetve az ítélőtábla tanácsának a törvényszék egyes bírája által az előzetes letartóztatás tárgyában hozott határozata elleni fellebbezést elbíráló határozatát meghozó tagjai szintén eleve ki lennének zárva a bíróság további eljárásából. Ezt a felfogást azonban a Kúria „téves”-nek minősítette.

Az AB a 34/2013. (XI. 22.) AB határozatában azonban ezzel ellentétesen foglalt állást és kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a vádirat benyújtása előtt az előzetes letartó-

<sup>2</sup> Hauschildt v. Denmark, Judgment of 24 May 1989, Series A, no. 154.

<sup>3</sup> Az AB jelölése szerint „1/2013. számú büntető elvi határozat”.

tatás egy éven túli meghosszabbítására, továbbá az ideiglenes kényszergyógykezelés felülvizsgálatára irányuló eljárásban döntést hozó törvényszéki egyesbíró a bíróság további eljárásában ne vegyen részt. Az AB ezen döntésében a Be. azon rendelkezését terjesztette ki a törvényszéki egyesbíróra, amely szerint a bíróság további eljárásából kizárt az a bíró, aki az ügyben nyomozási bíróként járt el [Be. 21. § (3) bekezdés a) pont].

Az AB tehát arra a következtetésre jutott, hogy a bírói gyakorlat jogértelmezése nincs teljesen összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert pártatlanság mércéjével. Az AB álláspontja szerint az állam büntetőjogi igényének érvényesítését szolgáló, illetve a terheltet védő eljárásjogi garanciák közötti kényes egyensúlyt ugyanis mindenképpen az alapjogi garanciák érvényesülésének a javára kell eldönteni, és ezért a terhelt pártatlan bírói eljáráshoz fűződő joga azt az igényt kell, hogy kielégítse, amely szerint a Be. 207. §-ának (6) bekezdése alapján eljáró bíró nem lehet részese az ügy érdemi eldöntésének.

## 2. INDÍTVÁNY

Az indítványozó – jogi képviselője útján – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az AB-hoz.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a Fővárosi Törvényszék az indítványozót több bűncselekmény megvalósítása miatt két év hat hónapi börtönbüntetésre és három évi közügyektől eltiltásra ítélte. A Fővárosi Ítéltábla, mint másodfokú bíróság a Fővárosi Törvényszék ítéletét – a minősítéssel kapcsolatos részében – megváltoztatta és az indítványozó büntetését ötven nap szellemi munkakörben letöltendő közérdekű munkára enyhítette.

Az indítványozó több szempontból is kifogásolta a jogerős döntést, majd beadványát arra figyelemmel egészítette ki, hogy az ügyészség a terhére felülvizsgálati indítványt nyújtott be és annak eredményeként a Kúria a Bfv.I.588/2015/5. számú ítéletével a jogerős döntést az elsőfokú ítélet tartalmának megfelelően megváltoztatta. Az indítványozó a kiegészítésben kérte, hogy az AB állapítsa meg e döntés alaptörvény-ellenességét is, és rendelkezzen annak megsemmisítéséről. Álláspontja szerint ugyanis további jogsérelme fakadt abból, hogy a felülvizsgálati eljárás során a döntéshozatalban olyan bíró vett részt, aki a büntetőeljárás nyomozati szakaszában az előzetes letartóztatásának meghosszabbítását rendelte el a másodfokú tanács elnökeként. A felülvizsgálati döntés eredménye közvetlen hatással volt a másodfokú ítélethozatalt követően indított kártalanítási igényének érvényesítésére is. Az indítványozó úgy vélte, hogy az említett bíró pártatlansága megkérdőjelezhető, különös tekintettel arra, hogy a felülvizsgálat eredménye azon fogvatartásban töltött időszakkal összefüggésben is elvonta a kártalanítási igény jogalapját, amely időszakban a fogvatartásról az érintett bíró részvételével született meg a döntés. A jogsérelemhez – álláspontja szerint – hozzájárult az a körül-

mény is, hogy a felülvizsgálati eljárásban tartott nyilvános ülés kezdetekor nem történt meg a bírói tanács tagjainak a bemutatása, illetve a névtábláik sem voltak kihelyezve, a tanács elnöke pedig nem nyilatkoztatta a jogosultakat, hogy van-e kifogásuk az ügyészt vagy a bírói tanács tagjait érintően.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB határozata rendelkező részének első pontjában megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény a Be. 21. §-a (3) bekezdése a) pontjának alkalmazásakor, hogy a büntetőügy további elintézésében olyan bíró ne vegyen részt, aki az eljárás bármely korábbi szakaszában, így akár a nyomozás során bíróként járt el. Tekintettel arra, hogy a Kúria a már említett ítélet meghozatala során ezen eljárásjogi követelményt megsértette, az AB határozata rendelkező részének második pontjában az ítéletet megsemmisítette.<sup>4</sup>

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A pártatlanság követelményének tényleges érvényesülését elsődlegesen az eljárási törvényekben megfogalmazott kizárási szabályok garantálják [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].**

Az AB meghatározó jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a Kúria Bfv.I.588/2015/5. számú ítélete megfelel-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó pártatlanság követelményének.

Az AB a panaszos által rendelkezésre bocsátott iratok alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a büntetőeljárás felülvizsgálata során eljáró bírói tanács egyik tagja korábban, az eljárás nyomozati szakaszában, a nyomozási bíró végzése ellen előterjesztett fellebbezés nyomán eljáró, amit egyértelműen igazol, hogy az indítványozó előzetes letartóztatásával kapcsolatban döntő Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság által hozott végzést aláíró bírói tanács elnökének a neve megegyezik a felülvizsgálati eljárásban eljáró kúriai tanács egyik bíró tagjának nevével.

Az AB emlékeztetett arra, hogy „[a]z eljárási jogok elsőgenerációs alapjogként a közhatalom olyan korlátját képezik, amely az igazságszolgáltatás működését határozzák meg és e jogok többsége abszolút jellegű, melyek esetében a jog korlátozása fogalmilag kizárt, míg más eljárási jogoknál van lehetőség korlátozásra, ugyan-

<sup>4</sup> Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó kifogásolta a bizonyítékok értékelését, valamint egyes eljárási cselekmények realizálását is, az AB azonban az indítványt ebben a körben visszautasította.

akkor maga az eljárás vagy tisztességes vagy nem, átmenet nem képzelhető el. Az eljárási jogok tartalma különböző lehet a büntető-, polgári és közigazgatási eljárások esetében, azok eltérő jellege és célja alapján, ugyanakkor összességében megállapítható, hogy egy eljárás tisztességessége több annak szabályszerűségénél, vagyis akár minden eljárási szabály betartása mellett is lehet egy eljárás tisztességtelen.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése mindenkinek alapvető jogot biztosít ahhoz, hogy az ellene emelt vádról, vagy valamely perben a jogairól és kötelezettségeiről törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül döntsön. A tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jog része a pártatlanság követelménye, mely az eljárásban résztvevő személyekkel szembeni előítélet-mentes, elfogulatlan eljárás követelményét jeleníti meg. A pártatlanság követelményének van egy szubjektív, a bíró magatartásában rejlő és egy objektív, a szabályozásban megnyilvánuló követelménye [36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [48]]. A pártatlanság követelménye értelmében el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében [3242/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [13]]. Az AB gyakorlata értelmében a törvény által felállított bíróság függetlensége és pártatlansága egy olyan általános jogelv, amely a legalapvetőbb emberi jogok közé tartozik [lásd például: 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [25]]. Független és pártatlan bíráskodás hiányában az egyéni jogok érvényesítése szenved csorbát. Mindebből következik, hogy a tisztességes bírósági tárgyalás követelményrendszerének szerves részét alkotó függetlenség és pártatlanság a demokratikus jogállamokban feltétlen érvényesülést kívánó alkotmányos igényként jelentkezik [34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [28], lásd erről még: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]].

A pártatlanság követelményének tényleges érvényesülését elsődlegesen az eljárási törvényekben megfogalmazott kizárási szabályok garantálják [Indokolás [39]]. Ennek megfelelően a büntetőügyekben a Be. 21–22. §-ai tartalmazzák azokat az okokat, amelyek megállapítása esetén a bíró nem járhat el, vagy a további eljárásban nem vehet részt. E rendelkezések közé tartozik az indítványozó által hivatkozott abszolút (objektív) kizárási ok is, mely szerint a bíróság további eljárásából ki van zárva, aki az ügyben nyomozási bíróként járt el [Be. 21. § (3) bekezdés a) pont]. Az abszolút kizárási ok lényege, hogy azok bármelyikének fennállása kizárja a bírót az eljárásból anélkül, hogy vizsgálnák, ténylegesen elfogult-e a bíró. A relatív kizárási okok esetében viszont vizsgálendő a bíró esetleges elfogultsága.”

Az AB emlékeztetett arra is, hogy a 34/2013. (XI. 22.) AB határozatában a Be. 21. §-a (3) bekezdésének a) pontját érintően már kimondta, hogy a döntésének kihirdetését követően megindult büntetőeljárásokban az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdéséből származó alkotmányos követelmény, hogy a Be. 207. §-ának (6) bekezdése szerint eljáró bíró a Be. 21. §-a (3) bekezdésének a) pontjából következően a bíróság további eljárásából kizárt. Az alkotmányos követelmény szerinti kizárási szabály abban az esetben irányadó, ha az előzetes



letartóztatás egy éven túli meghosszabbítására irányuló eljárásban a törvényszék egyesbírája vesz részt, figyelemmel arra, hogy a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható terhelt személyi szabadságának a vádemelést megelőző bírói elvonása a büntetőeljárás nyomozási szakaszában alkalmazható leg súlyosabb kényszerintézkedés, és mivel a bírónak abban a kérdésben is állást kell foglalnia, hogy a terhelt megalapozottan gyanúsítható-e bűncselekmény elkövetésével, így a bizonyítékokról előzetesen állást foglal, továbbá olyan bizonyítékokat is megismerhet, amit később nem használnak fel az eljárásban.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból fakadó alkotmányos követelmény, hogy a büntetőügy további elintézésében ne vegyen részt olyan bíró, aki az eljárás bármely korábbi szakaszában, így akár a nyomozás során bíróként járt el [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].**

Az alkotmányjogi panasz tárgyát képező ügyben „a nyomozási bíró előzetes letartóztatásról szóló döntését felülvizsgáló másodfokú tanács elnöke volt a Kúria ítélkező tanácsának egyik tagja. A Be. biztosítja a nyomozási bíró legtöbb döntésével – így az előzetes letartóztatás elrendelésével, annak meghosszabbításával – szemben jogorvoslat (fellebbezés) előterjesztésének lehetőségét. A fellebbezést a megyei bíróság (a jelenleg hatályos szabályok szerint a törvényszék) másodfokú tanácsa tanácsulésen bírálja el. A felülbírálat kiterjed a fellebbezéssel megtámadott döntésre és az azt megelőző eljárásra is. Ennek során a másodfokon eljáró bíróság vizsgálja, hogy az elsőfokú döntés kiterjedt-e az előzetes letartóztatás meghosszabbítása (általános és különös) törvényi feltételeinek vizsgálatára, így arra is, hogy a megalapozott gyanú változatlanul fennállt-e (általános feltétel), illetve helyesen állapította-e meg az elsőfokú bíróság valamely különös feltétel (pl. jelen esetben a jelenlét biztosítása, szökés, elrejtőzés veszélye, tanúk befolyásolása, az általa előkészített bűncselekmény véghezvitelének, vagy újabb bűncselekmény elkövetésének veszélye) fennállását. Megállapítható tehát, hogy a 34/2013. (XI. 22.) AB határozatban megállapított kifogások fennállnak az előzetes letartóztatás meghosszabbítása tárgyában lefolytatott másodfokú eljárás során is.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt pártatlanság követelménye megkívánja, hogy a büntetőügy további elintézésében ne vegyen részt olyan bíró, aki az eljárás bármely korábbi szakaszában, így akár a nyomozás során bírói feladatokat látott el, ugyanis azzal szükségszerűen együtt jár a bizonyítékok bizonyos szintű, de mindenképpen előzetes értékelése.” A pártatlanság mint a tisztességes bírósági eljárás alapfeltétele szempontjából nincs különbség a nyomozás során a bíróság jogkörébe utalt feladatok ellátását realizáló nyomozási bíró, illetve az ugyanezen szakban az előzetes letartóztatás kérdésköre tárgyában bármilyen

döntést hozó bíró feladatai között. Ebből fakadóan pedig a Be. 21. § (3) bekezdés a) pontjának szűkítő értelmezése sem lehet alkotmányosan megalapozott.

Amint arra az AB rámutatott, az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásokban kiemelt feladatának tekinti, hogy a jogszabályok olyan értelmezését fogadja el, amely összhangban áll az Alaptörvényben biztosított jogok érvényesülésével, és ezért arra törekszik, hogy meghatározza az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt pártatlan bírói eljáráshoz való jogból fakadó, „az alkotmányos büntetőeljáráshoz tartozó egyes követelményeket. Az AB mindezek alapján megállapította, hogy a büntetőeljárás védelőkészítési szakaszában az előzetes letartóztatás időtartamának meghosszabbításáról döntő bírónak a büntetőügy érdemi elbírálásából történő kizárása a pártatlanság alkotmányos elvének oltalma alatt álló büntetőeljárás garancia. Az AB ezért arra következtetésre jutott, hogy a Be. 21. § (3) bekezdés a) pontjának alkalmazására vonatkozóan az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény a Be. 215. § (3) bekezdése szerint eljáró törvényszéki bírónak az ítélezésből történő kizárása (Indokolás [44]).

Mindezekre tekintettel, illetve figyelemmel arra, hogy a támadott döntést a Kúria mint végső jogorvoslati fórum hozta, az AB a Kúria Bfv.I.588/2015/5. sorszámú ítéletét az Abtv. 43. § (1) bekezdésének megfelelően megsemmisítette, illetve az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján alkotmányos követelményt fogalmazott meg.”

Végül az indítvány azon okfejtésével kapcsolatban, amely szerint szubjektív (relatív) kizárási ok is fennállt az érintett bíró esetleges elfoglaltsága miatt, az AB kifejtette, hogy ezt a kérdéskört a döntés megsemmisítésére tekintettel nem vizsgálta és egyszerűsrimd hangsúlyozta, hogy a megsemmisítésre kizárólag az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt került sor, a megsemmisített bírósági ítéletek tartalmát nem vizsgálta.

## **4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **4.1. A PÁRTATLANSÁG KÖVETELMÉNYE**

Az AB határozata érdemben nyilvánvalóan a pártatlanság kérdéskörével, az elfogulatlan ítélezéssel kapcsolatos. A pártatlanság egy olyan emberi tulajdonság, amely a döntési jogosultsággal rendelkező személyt kell, hogy jellemezze, és azt jelenti, hogy a pártatlan személy az ügygel kapcsolatos döntését részrehajlás nélkül, kizárólag a számára irányadó rendelkezésekre tekintettel, meggyőződése alapján, az igazság követelményének realizálása érdekében hozza meg.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény – amelyet az Országgyűlés az 1993. évi XXXI. törvénnyel tett a jogrendszer részévé – 6. cikke szerint a tisztességes tárgyaláshoz való jog követelményrendszeréből fakadóan mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyil-

vánosan, és ésszerű időn belül tárgyalja le, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. A pártatlan bíróhoz való jog mind a polgári peres eljárásnak, mind a büntetőeljárásnak alapkövetelménye.

Az Egyezmény 6. cikke garantálja minden büntetőeljárás alá vont személynek, azt a jogát, hogy büntető ügyében törvény által létrehozott, független és pártatlan bíróság járjon el. Ezen hármas feltétel azonban egymásra épülő és egymással összefüggő követelményrendszer alkot, tekintettel arra, hogy „függetlenségről és pártatlanságról aligha lehet szó, ha a bírósági szervezetet a végrehajtó hatalom kénye-kedvére alakíthatja, és nem lehet pártatlan az olyan bíróság, amely szervezetében és munkamódszerében nem független”.<sup>5</sup> Nem lehet kétséges, hogy az említett követelményrendszer a bíróságokra vonatkozik és az ítélkezés elfogultlanságát hivatott elősegíteni.

#### 4.2. A PROBLÉMAKÖR MATERIÁLIS ELEMEI

A pártatlan bíraskodás hiányában az egyéni jogok érvényesíthetőségének törvényessége szenvedne sérelmet, ezért a tisztességes eljárás részét alkotó pártatlanság a demokratikus jogállamokban abszolút jellegű alkotmányos követelmény.

Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése mindenki számára alapvető jogot biztosít arra, hogy az ellene emelt vádról törvény által felállított független és pártatlan bíróság döntsön. Az Alaptörvény szövege megegyezik tehát az Egyezmény szóban forgó rendelkezésével és mindkét fundamentális jellegű norma determináló jelentőséget tulajdonít a pártatlanságnak.

A kérdés az, hogy a pártatlanság követelménye milyen materiális elemekkel bír, az elfogultságot miként lehet kiiktatni, illetve, hogy ez a követelmény hogyan érvényesül a Be. konkrét szabályainak a rendszerében. A pártatlanság követelményének legfőbb tartalmi sajátossága, hogy az ügy érdemében döntésre jogosult személy az ítéletét kizárólag objektív adatokra alapítsa, másként fogalmazva határozatát tényeken kívüli körülmények ne befolyásolják.

Nem képezheti vita tárgyát, hogy a jogalkotónak alkotmányos kötelezettsége az állam szerveinek nevében döntést hozó személyek tekintetében olyan összeférhetetlenségi szabályok rendszerbe iktatása, amely normák az általánosság síkján alkalmasak a pártatlanság elvének érvényre juttatására. Nyilvánvalóan ennek jegyében került sor a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény vonatkozó rendelkezéseinek a megalkotására. Így az említett törvény megtiltja a bírák számára, hogy politizáljanak, vagy hogy bizonyos tisztségeket betöltsenek, továbbá azt is, hogy személyesen közreműködjenek gazdasági társaságok tevé-

<sup>5</sup> BÁRD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában* (Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó 2007) 105.

kenységében. A bíró a tisztségének ellátásán kívül csak a törvényben taxatív fel-sorolt munkákat végezheti el kereső tevékenységként, de ezekkel sem veszélyez-tetheti a pártatlanságát.<sup>6</sup>

Az EJEB döntéseiben kifejtettek szerint, az objektív teszt alapján kell tisztázni, hogy a bíró személyes megnyilvánulásaitól függetlenül léteznek-e olyan körülmé-nyek, amelyek kételyeket ébreszthetnek a pártatlanságával összefüggésben. Ennek során figyelemmel kell lenni a bíró által ellátott funkciókra, valamint az igazság-szolgáltatás szervezetére. Mindez azt jelenti, hogy az objektív teszt arra ad lehető-séget, hogy megállapíthatóvá váljon „kívülről vizsgálva maga a rendszer, az eljá-rás szerkezete hordja-e magában azt a veszélyt, hogy az elfogulatlanságot illetően kételyek keletkeznek”.<sup>7</sup> Ugyanakkor nincs perdöntő relevanciája annak, hogy a bíró konkrét eljárása miként folyt le, illetve, hogy a vádlott mit észlelt.

Így különösen sérti a pártatlanság követelményét a funkcióhalmaz. A Be. az eljárási feladatok megoszlása elvének meghatározásakor egyértelműen fogalmaz akkor, amikor kimondja, hogy a büntetőeljárásban a vád, a védelem és az ítékezés egymástól elkülönül.<sup>8</sup> Ez az elv, „voltaképpen a büntetőperben érvényesülő szigo-rú munkamegosztás követelménye, amely szerint a vádlói, a védői, és az ítélező funkció nem keveredhet [...] eszerint nem csupán a bíróság ítélezési privilégium-

<sup>6</sup> 39. § (1) A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak. (2) A bíró nem lehet országgyűlési, európai parlamenti vagy önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester, vagy a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény szerinti politikai fel-sővezető, közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkár. (3) Az OBH-ba, a minisztériumba, vala-mint az ügyészség kivételével az érintett szervhez beosztott bíró a vezetői tisztségek közül kizárólag főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi vagy osztályvezetői munkakört tölthet be, illetve állás-helyen foglalkoztatható.

40. § (1) A bíró a tisztsége ellátásán kívül csak tudományos, oktatói, edzői, versenybírói, játékvezetői, művészi, szerzői jogi védelemben részesülő, lektori és szerkesztői, valamint műszaki alkotó munkát végezhet kereső tevékenységként és nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban állhat, de ezzel nem veszélyeztetheti függetlenségét, pártatlanságát és nem keltheti ennek látszatát, valamint nem aka-dályozhatja hivatali kötelezettségei teljesítését. (2) A bíró nem lehet gazdasági társaság, kooperációs társaság, szövetkezet vezető tisztségviselője vagy személyes közreműködésre kötelezett tagja, gaz-dasági társaság, kooperációs társaság, szövetkezet felügyelő bizottságának tagja, gazdasági társaság, kooperációs társaság korlátlanul felelős tagja, valamint egyéni cég tagja, továbbá gazdasági-vállalko-zási tevékenységet is végző civil szervezet vezető tisztségviselője. (3) A bíró a bírói szolgálati viszo-nya szerinti munkaidejét egészen vagy részben érintő munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes hozzájárulásával létesíthet. A hozzájárulás megtagadása miatt jogvita nem kezdeményezhető. (4) A bíró köteles a bírói szolgálati viszonya szerinti munkaide-jét nem érintő munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítését a munkáltatói jogkör gyakorlójá-nak előzetesen bejelenteni. A munkáltatói jogkör gyakorlója a jogviszony létesítését megtiltja, ha az a bíró bírói szolgálati viszonya alapján betöltött munkakörével e törvény rendelkezései szerint összefér-hetetlen. (5) A bíró nem lehet választottbíró tagja, kivéve az európai unió adóügyi vitarendezé-si mechanizmusokról szóló, 2017. október 10-i (EU) 2017/1852 tanácsi irányelv alapján létrehozott és az adó- és egyéb közterhekkel kapcsolatos nemzetközi közigazgatási együttműködés egyes szabálya-iról szóló 2013. évi XXXVII. törvény III/A. Fejezete szerint létrehozott tanácsadó bizottsági tagságot. (6) A bíró nem veheti igénybe öregségi nyugdíj, korhatár előtti ellátás, vagy más olyan pénzbeli ellátás folyósítását, amelyet a nyugdíjkorhatár betöltésekor hivatalból öregségi nyugdíjként kell továbbfolyó-sítani. (7) A bíróval kapcsolatban az alkotmánybírói tisztsége miatt összeférhetetlenség nem áll fenn.

<sup>7</sup> Be. 1. §.

<sup>8</sup> Be. 1. §.

ma, hanem az ügyész vádmonopóliuma is”<sup>9</sup> tartalmi eleme a büntetőeljárásnak. Megjegyzem, a szóban forgó követelmény különösen a bizonyítás vonatkozásában okozhat problémát, nevezetesen akkor, ha az eljárási törvény aktív szerepet szán a bírónak. Abban az esetben ugyanis, ha a bíró nemcsak szemlélője, hanem alakítója is a bizonyítás felvételének, azaz ha a bíró hivatalból is elrendelhet bizonyítást a történeti tényállás tisztázása érdekében, az erősítheti vagy éppen gyengítheti a vádat vagy a terhelt helyzetét. Tekintettel azonban arra, hogy a kontinentális jogrendszerben a büntetőeljárási törvények alapját a materiális igazság megállapítására vonatkozó követelmény határozza meg, az ezen elvárásnak való megfelelés kényszere készíti a bírót arra, hogy aktív szereplője legyen a bizonyításnak. A Be. rendelkezése szerint a bizonyítás azokra a tényekre terjed ki, amelyek a büntető és a büntetőeljárási jogszabályok alkalmazásában jelentősek, a bizonyítás során a tényállás alapos és hiánytalan, a valóságnak megfelelő tisztázására kell törekedni.<sup>10</sup> Annak érdekében azonban, hogy a bíró ne vegye át a vádló szerepkörét, a Be. úgy rendelkezik, hogy amennyiben az ügyész nem indítványozza, az ügyészség nem köteles a vádat alátámasztó bizonyítási eszközök beszerzésére és megvizsgálására. A törvény szövegéből következően indítvány hiányában nem köteles a bizonyítás elrendelésére, de annak lehetősége adott a bíróság számára.

Az egyes ügyekben a pártatlanság realizálódása érdekében objektív körülményeknek és szubjektív jellegű elvárásoknak is teljesülniük kell. A konkrét ügyekben a pártatlanság az ítélkezés területén egyrészt azt jelenti, hogy a bírónak függetlennek kell lennie a felektől, azaz a vádlótól, a sértettől, illetve a vádlottól és védőjétől. A bíróság tagjainak a felekkel való kapcsolatát mindig az adott ügyben kell a pártatlanság szempontjából elemzés tárgyává tenni. Ezt az álláspontot jelelni meg a Nemzetközi Büntető Törvényszék is a Ruandával kapcsolatos döntésében, kifejtve, hogy a pártatlanságot az ügyben jelen levő érdekek szempontjából kell megítélni. A bírónak tehát a felek felett kell állnia, azokkal sem hozzátartozói, sem egyéb kapcsolata nem lehet, de nem lehet az ügynek érintettje, így például sértettje sem. Nyilvánvalóan sérül a pártatlanság követelménye ugyanis, ha a bíró, illetve a védő között valamilyen rokoni viszony van, de az is egyértelmű, hogy senki nem lehet a saját ügyének bírója. A bíró nem lehet az ügyben semmilyen szempontból érdekelt, tekintettel arra, hogy az, akinek bármilyen érdeke meg egyezik vagy hasonló jellegű, mint az egyik vagy a másik félnek az érdeke, pártatlanul nem képes ítélkezni. Ugyancsak sérti a pártatlanság követelményét, ha a bíró olyan szervnek vagy testületnek a tagja, amelynek érdekeit az adott büntetőeljárás érinti. Ezért vitatható a katonai bíróságok ítélkezésének pártatlansága, tekintettel arra, hogy a katonai büntetőeljárás tipikusan olyan magatartások megítélésére terjed ki, amelyek azon katonai szervezet ellen irányulnak, amelyekhez a terhelt és a bírák egyaránt tartoznak.

<sup>9</sup> BELOVICS Ervin – TÓTH Mihály: *Büntető eljárásjog* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 51.

<sup>10</sup> Be. 75. § (1) bekezdés.

Tehát a pártatlanság érvényre juttatásának legfőbb követelménye, hogy a bíró semmilyen formában ne legyen érintettje a büntetőügynek. Mindezeket a követelményeket az EJEB a közbizalom megteremtésével és erősítésével hozza összefüggésbe, több döntésében kimondva, hogy demokratikus társadalmakban a pártatlanság a bíróságok működésének nélkülözhetetlen eleme.

Az AB határozatának meghozatalakor hatályos Be. igen részletes rendelkezéseket tartalmazott a bíró kizárásával kapcsolatban, amelyek szem előtt tartották az előbbieken bemutatott elvárásokat is. „A kizárás intézménye az ügyek pártatlan és részreahlásmentes intézését szolgálja, annak biztosítója. Szabályait az eljárásjog a hatóságok tagjaira vonatkoztatva határozza meg.”<sup>11</sup>

A kizáró okok<sup>12</sup> áttanulmányozása alapján megállapítható, hogy a Be. az elfogulatlanság követelményének a megteremtése érdekében az eljárás egyéb szereplői tekintetében rendelkezik úgy, hogy az ügyben bíróként már nem járhatnak el. Nem vehetnek részt ezért az ítélezésben a vádelőkészítés vagy a vádemelés során eljáró személyek, így az ügyész, a nyomozóhatóság tagja vagy, aki a titkos információgyűjtés engedélyezéséről döntött. Utóbbi esetben annak sincs jelentősége, hogy a titkos információgyűjtéssel szerzett adatokat a büntetőeljárásban felhasználták-e avagy sem. Az említett rendelkezés hiányában ugyanis súlyosan sérülne a pártatlanság követelménye, hiszen a vádemelés és a vád sorsáról való döntés egy kézben összpontosulna. Heller Erik szerint: „Ahhoz, hogy a bíróság a peres felek vitáját mindkét vonatkozásban, tudniillik a tény és a jogkérdés vonatkozásában egyaránt helyesen döntse el, szükség van arra, hogy a bíróság a bizonyítékokat elfogulatlanul mérlegelhesse, és a jogi következtetések levonásában se legyen elfogult. Ha ugyanaz a személy, aki a bűncselekmény elkövetését és annak részleteit kinyomozza, egyúttal ítéletet is mond az ügyben, máris nincs biztosítva a bíró elfogulatlansága, mert az ügy kinyomozása őt, könnyen elfogulttá teheti. Az elfogulatlanság biztosítása érdekében szükséges tehát, hogy a bűnvádi perben a vádlói és a bírói funkció más-más személy kezében legyen. Hasonló okból szükséges a bírói funkció elkülönítése a védelmi funkciótól is.”<sup>13</sup>

Az EJEB értékelése szerint „[h]a egy bíró elé miután korábban az ügyészség kötelekben egy bizonyos ügygel bízták meg, később bíróként ugyanaz az ügy kerül, az érintettek joggal tarthatnak attól, hogy a pártatlansága nem teljesen garantált”.<sup>14</sup> Meg kell jegyezni azonban, hogy az EJEB arra is rámutatott döntésében, hogy elfo-

<sup>11</sup> ERDEI Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában* (Budapest: ELTE Eötvös 2011) 256.

<sup>12</sup> Bíróként nem járhat el: aki az ügyben, mint ügyész vagy a nyomozó hatóság tagja járt el, valamint az ügyben eljáró vagy eljáró ügyésznek vagy a nyomozó hatóság tagjának a hozzátartozója; aki az ügyben, mint terhelt, védő, továbbá sértett, magánvádló, pótmagánvádló, magánfél, feljelentő, vagy mint ezek képviselője vesz, vagy vett részt, valamint aki ezek hozzátartozója; aki az ügyben, mint tanú vagy szakértő, illetőleg szaktanácsadó vesz, vagy vett részt; aki az ügyben külön törvény alapján titkos információgyűjtés engedélyezéséről döntött [Be. 21. § (1) bekezdés].

<sup>13</sup> HELLER Erik: *A magyar büntetőtörvénykezési jog tankönyve* (Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalata 1947) 15.

<sup>14</sup> Piersack v. Belgium, Judgment of 1 Oktober 1982, Series A, no. 85.



gadhatatlan lenne, ha mindig el kellene távolítani azokat a bírókat, akik korábban ügyészként dolgoztak, akkor is, ha az általuk bíróként intézett ügyek között nincsenek olyanok, amelyekben korábban ügyészként jártak el. Egy ilyen radikális megoldás ugyanis áthatolhatatlan válaszfalat képezne az ügyészség és a bíróság között. Ezért az EJEB idézett döntése csupán a konkrét ügy tekintetében alkalmazandó.

A személyes érintettség okából nem lehet bíró a konkrét ügyben a sértett vagy a terhelt, a tanú vagy a szakértő.

Az eddig említett kizárási okok abszolút jellegűek, azaz csak a tény létét kell igazolni. Az abszolút jellegű kizárási okhoz ugyanis az a megdönthetetlen vélelem fűződik, hogy az azzal érintett személy nem képes részrehajlás mentes eljárásra.

A Be. egy generális – relatív jellegű – klauzulát is tartalmaz, nevezetesen, hogy az ügyben nem járhat el bíróként az a személy, akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható.<sup>15</sup> Ennek ténybeli alapját számos személyes ok képezheti, így például, hogy a bíró és a terhelt között korábban haragos viszony volt, vagy ellenkezőleg, ha a bíró és a védő között szoros barátság áll fent.

Az eddig említett kizárási okokon túl a Be. további speciális kizárási okokat is meghatároz, így: a bíróság további eljárásából ki van zárva, aki az ügyben nyomozási bíróként járt el;<sup>16</sup> a másodfokú eljárásból ki van zárva az a bíró, aki az ügy első fokú, a harmadfokú eljárásból pedig az, aki az ügy első fokú vagy másodfokú elbírálásában részt vett; a hatályon kívül helyezés folytán megismételt eljárásból ki van zárva az a bíró is, aki a hatályon kívül helyező határozat meghozatalában részt vett; a perújítás elrendelése folytán megismételt első fokú, vagy másodfokú eljárásból ki van zárva az a bíró is, aki a perújítást elrendelő határozat vagy a perújítással támadott határozat meghozatalában részt vett; a rendkívüli jogorvoslati eljárásból ki van zárva az a bíró, aki a rendkívüli jogorvoslattal megtámadott határozat meghozatalában részt vett.<sup>17</sup>

Szólni kell továbbá arról is, hogy amennyiben a legjelentősebb súlyú kizárási okok a bíróság elnökét vagy elnökhelyettesét érintik, az ügy elintézéséből – a Kúria kivételével – az egész bíróság kizárt.<sup>18</sup>

Márki Zoltán a bíró kizárására vonatkozó szabályozás kapcsán annak az álláspontjának ad hangot, hogy a Be. nem véletlenül használja a pártatlanság helyett az elfogulatlanság kifejezést. Az elfogulatlanság ugyanis – álláspontja szerint – „tágabb jelentés tartalmú, nem csupán az ügyfelekhez való viszonyra utaló, hanem az el nem köteleződés elvárását általános jelleggel kifejező”<sup>19</sup> fogalom.

Az említett rendelkezésekből kiderül, hogy ezek azokat a bírókat érintik, akik a konkrét ügy elbírálásában valamilyen formában korábban részt vettek vagy, akik

<sup>15</sup> Be. 21. § (1) bekezdés e) pont.

<sup>16</sup> A Be. 21. §-a (3) bekezdésének a) pontja ezzel a szövegezéssel 2017. április 19-ig volt hatályos, azaz az AB döntésének meghozatalakor a döntés alapjául ez a normaszöveg szolgált.

<sup>17</sup> Be. 21. § (3) bekezdés a)–e) pont.

<sup>18</sup> Be. 22. §.

<sup>19</sup> MÁRKI Zoltán: „A bíróság az ügyészség és a nyomozó hatóság” in BELEGI József (szerk.): *Büntetőeljárás jog* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 61.



a vád előkészítés szakaszában döntöttek olyan kérdésben – ilyen például az előzetes letartóztatás –, amelyet a Be. a bíróság jogkörébe utal. A magyar büntetőeljárásban ilyen szerepe van a nyomozási bírónak.

A nyomozási bíró a büntetőeljárás vádelőkészítési szakaszában alapjogi bíróként jár el. Így a nyomozási bíró hatáskörébe tartozik<sup>20</sup> a vádirat benyújtása előtt az előzetes letartóztatás, a lakhelyelhagyási tilalom, a házi őrizet vagy az ideiglenes kényszergyógykezelés elrendelésének kérdésében történő döntés. A nyomozási bíró jogosult továbbá rendelkezni a közjegyzői, az ügyvédi irodában vagy az egészségügyi intézményben fogatosítandó házkutatás és lefoglalás elrendeléséről, a titkos adatszerzés engedélyezéséről vagy például a tanú különösen védetté nyilvánításáról. A nyomozási bíró az említett döntéseinek meghozatala előtt nyilvánvalóan meg kell, hogy ismerje az addig rendelkezésre álló bizonyítékokat, azaz „nemcsak a bűnüldöző szervek által nyújtott adatokra hagyatkozik, hanem a nyomozási akta alapos ismeretébe kerül, és figyelemmel van a pro és kontra érvekre egyaránt, ami nehezen egyeztethető össze azokkal az elvárásokkal, amelyeket a kontinentális felfogás a bírói hivatás gyakorlásával szemben támaszt”.<sup>21</sup> A Be. nyilvánvalóan ezért zárja ki a nyomozási bírót az ügy érdemi elbírálásának a lehetőségéből.

A kizárásra vonatkozó normarendszert értékelve Bárd Károly úgy foglal állást, hogy a Be.-nek a kizárással kapcsolatos szabályai kielégítik az Egyezmény támasztotta követelményeket. „A letartóztató és az ítéelő bíró »perszonáluniójának« kérdését illetően úgy látom, nem kell elmarasztalástól tartani amiatt, hogy a hatályos jog nem zárja ki az ügy érdemi elbírálásából azt a bírót, aki a nyomozás során már hozott döntést a terhelt letartóztatásáról. Az Európai Emberi Jogi Bíróság ítéleteiben ugyanis rendre visszatér a tétel: az ítéelő bíróság által a tárgyalást megelőzően hozott döntések, ideértve az előzetes letartóztatásról szóló döntést is, önmagukban nem indokolhatják a pártatlanság felőli kételyeket, aggályokat. Ahhoz, hogy az objektív teszt alapján ellenkező következtetésre lehessen jutni, speciális körülményeknek kell fennállniuk.”<sup>22</sup>

Ilyen speciális körülmény létezését állapította meg az EJEB a Ben Yaacoub kontra Belgium,<sup>23</sup> valamint a Hauschildt kontra Dánia<sup>24</sup> ügyben. Mind a két ügyben annak kifejtésére került sor, hogy amennyiben az ügy érdemében döntésre jogosult bíró az eljárás egy korábbi szakaszában olyan döntést hozott, amelyben a terhelt bűnösségével kapcsolatban is állást kellett foglalnia, úgy sor kerülhet az Egyezmény 6. cikkében foglalt megsértésének a megállapítására.

Tehát a Be. a kizárást csupán a nyomozási bíróra vonatkoztatta, és az általa hozott határozattal szemben bejelentett jogorvoslatot elbíráló bíróra nem.

<sup>20</sup> Az itt leírtak – tehát a fogalomhasználat is – a Be. 2016-ban hatályos rendelkezésein alapulnak.

<sup>21</sup> Lásd BÁRD (5. l.) 123.

<sup>22</sup> BÁRD Károly: „A pártatlan bírósághoz való jog az Európai Emberi Jogi Egyezményben és a büntető igazságszolgáltatás rendszere” in GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára (szerk.): *Tanulmányok Szabó András 70. születésnapjára* (Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság 1998) 36.

<sup>23</sup> Yaacoub v. Belgium, Judgment of 27 November 1987, Series A, no. 127-A.

<sup>24</sup> Hauschildt v. Denmark, Judgment of 24 May 1989, Series A, no. 154.

Az AB – a már említett – 34/2013. (XI. 22.) AB határozatában foglalkozott az ügyben eljáró bíró többes szerepvállalásának és a pártatlanság elvének kapcsolatáról. Az AB szerint a pártatlanság követelménye azt kívánja meg, hogy az előzetes letartóztatás kérdésében döntést hozó bíró – így a nyomozási bíró letartóztatással kapcsolatos döntését fellebbezés alapján felülvizsgáló bíró – az érdemi ítélezésben ne vehessen részt, figyelemmel arra, hogy a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható terhelt személyi szabadságának a vádemelést megelőző bírói elvonása a büntetőeljárás nyomozási szakaszában alkalmazható legsúlyosabb kényszerintézkedés, és mivel a bírónak az előzetes letartóztatással kapcsolatos döntése során abban a kérdésben is állást kell foglalnia, hogy a terhelt megalapozottan gyanúsítható-e bűncselekmény elkövetésével, így a pártatlanságát kétely övezheti.<sup>25</sup> Az AB-nak ez az okfejtése a lényegét tekintve megegyezik az EJEB egyik ügyében született különvéleményben megfogalmazottakkal. Eszerint „[a] bírónak a szabadlábra helyezési kérelem elbírálásakor azt kell eldöntenie, hogy a terhelt – ha szabadon bocsájtják – megszökne-e vagy az igazságszolgáltatás megghiúsítására törekedne-e a bizonyítékok meghamisításával, megsemmisítésével vagy a tanúk megfélemlítése útján. Ha erről a bíró nincs meggyőződve, kötelessége a kérelemnek az általa ésszerűnek tartott biztosítékok fejében vagy a szükségesnek tartott korlátozó feltételek mellett helyt adnia. Ez vonatkozik a bűnösségre és az ártatlanra egyaránt. Ha a szabadlábra bocsátást pusztán a bűnösség nagyfokú gyanúja miatt tagadják meg, úgy ez a 6. cikkben foglalt ártatlanság vélelmét sérti. Ha viszont a nemzeti jogrendszer a bűnösség valószínűségének a mérlegelését kívánja meg, vagy megengedi ennek értékelését a szabadlábra helyezésről szóló döntésnél, úgy az a bíró, aki ennek megfelelően dönt, nyilvánvalóan önmagát zárja ki abból, hogy a tárgyaláson bíróként ítélhessen a bűnösség vagy ártatlanság érdemi kérdéséről.”<sup>26</sup>

Az AB a 34/2013. (XI. 22.) AB határozatában a bírói többes szerepvállalásnak a problematikáját egy konkrét kérdés vonatkozásában vizsgálta, nevezetesen a vádirat benyújtása előtt az előzetes letartóztatás egy éven túli meghosszabbítására vagy az ideiglenes kényszergyógykezelés felülvizsgálatára irányuló eljárásban döntést hozó törvényszéki egyesbíró pártatlanságával összefüggésben és ennek kapcsán mondta ki, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az említett kényszerintézkedések tekintetében döntést hozó törvényszéki egyesbíró a bíróság további eljárásából ki legyen zárva.

<sup>25</sup> Stump István alkotmánybíró különvéleményében kifejtettek szerint a jogalkotói mulasztás miatt a bírói döntés, azaz a Kúria Bfv. I. 588/2015/5. számú ítélete nem minősülhet alaptörvény-ellenesnek és az nem semmisíthető meg, mert az AB-nak a jogalkotót kellett volna felhívnia az Abtv. 46. §-ának (1) bekezdése alapján a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megszüntetésére. Stump István annak a véleményének is hangot ad, hogy a Be. 21. §-a (3) bekezdésének a) pontjában foglalt kizárási ok szó szerint kizárólag a nyomozási bíróra vonatkozik, s nem az előzetes letartóztatás meghosszabbítása elleni fellebbezést elbíráló másodfokú bíróságra.

<sup>26</sup> *Sainte-Marie v. France*, Judgment of 16 December 1992, no. 12981/87, Dissenting opinion of Judge Walsh.

Ezzel szemben az AB a a bíró kizárása határozatban a pártatlanság megítélését szélesebb körben elemezte és elvi érveléssel mondta ki, hogy a büntetőügy további elintézésében ne vegyen részt olyan bíró, aki az eljárás bármely korábbi szakaszában, így akár a nyomozás során bíróként járt el. Megjegyzem, hogy az AB ezen határozatának rendelkező része, illetve indokolása között nincs teljes összhang, mert míg a rendelkező rész a büntetőeljárás teljes spektrumára vonatkozik, azaz nem járhat el bíróként az, aki a nyomozás során a bíróság jogkörébe tartozó feladatot látott el, miként az sem, aki a bírósági szakban akár az első-, akár a másodfokú eljárásban már részt vett addig az indokolás változatlanul a nyomozási szakban az előzetes letartóztatás egy éven túli meghosszabbításáról döntő egyesbíró vagy az előzetes letartóztatás elrendelése, illetve meghosszabbítása tárgyában másodfokú döntést hozó tanács tagjairól szól.

A rendelkező rész és a tartalmi elemek áttekintése alapján azonban leszögezhető, hogy az AB álláspontja szerint az eljárási szaktól függetlenül az a bíró, aki az eljárás bármely szakaszában eljár, az ügy további érdemi elintézésében már nem vehet részt még akkor sem, ha rendkívüli jogorvoslati kezdeményezés elbírálásáról van szó.

#### 4.3. A SZUBJEKTÍV TESZT

A pártatlansággal összefüggésben mindenképpen rá kell mutatni arra, hogy a bíró érzelmileg semmilyen formában nem viszonyulhat a konkrét ügygel érintett személyekhez, még akkor sem, ha a korábbiakban említett tények közül (hózzátartozói kapcsolat, haragos viszony stb.) egyetlen körülmény sem áll fenn. Így a bíró nem táplálhat ellenséges érzelmeket még a legsúlyosabb bűncselekményt megvalósítókkal kapcsolatban sem, miként döntését nem befolyásolhatja a terhelttel szemben érzett szimpátiája sem. A bíró személyes eljárása, magatartása nem ébreszthet tehát semmilyen kételyt ítélezésének pártatlanságával kapcsolatban. Az EJEB álláspontja szerint a bíró nyilvánosan tett azon kijelentései, amelyek arra engednek következtetni, hogy már a döntés megszületése előtt a vádlottat bűnösnek tartja, az elfogultság megállapítására ad alapot, mert az ilyen kijelentések jogosan ébresztenek a terheltben kételyeket a bíró pártatlanságát illetően.<sup>27</sup> A bírónak tehát tartózkodniuk kell a sajtónyilatkozatoktól, mert a pártatlanság követelményével ellenkezik, ha a bíró az előtte folyamatban levő ügyben nyilvánosan olyan kijelentést tesz, amelyben az ügy negatív kimenetelét helyezi kilátásba a fél számára.<sup>28</sup> A konkrét büntető ügyek elbírálása során igen gyakori, hogy a terhelt vagy a védő ügy érzi, a bíró részrehajlóan jár el az ügyben, és ezért kifogást jelent be. Lehetséges, hogy az ügyben eljáró bíró maga jelenti be elfogultságát, azonban, ha erre nem kerül

<sup>27</sup> *Buscemi v. Italy*, no. 29569/95, § 55, ECHR 1999-VI.

<sup>28</sup> *Lavents v. Latvia*, Judgment of 28 November 2002, no. 58442/00.

sor, akkor az erre hivatkozónak kell bizonyítania a bíró pártosságát. A bíró tekintetében ugyanis a pártatlanság vélelmezett, azaz ezt a vélelmet a pártatlanságot megkérdőjelezőnek kell megdöntenie.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az AB döntése és a Kúria állásfoglalása közötti kollíziót végsősoron a jogalkotó oldotta fel. Az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2017. évi XXIX. törvény 1. §-a megváltoztatta a Be. 21. §-a (3) bekezdésének a) pontját. A 2017. április 19-től hatályos szabályok szerint „a vádemelést követően a bíróság további eljárásából ki van zárva, aki az ügyben a vádemelés előtt nyomozási bíróként vagy a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés tárgyában eljár”.

Megjegyzem, a Be. módosítása által tehát az AB döntéséhez csatolt különvélemény hatályosult, amelyben két alkotmánybíró azon álláspontjának adott hangot, hogy az AB-nak a jogalkotót kellett volna felhívnia a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megszüntetésére.

Az említett rendelkezést a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény is fenntartotta, kimondva, hogy „a vádemelést követően a bíróság további eljárásából ki van zárva, aki az ügyben a vádemelés előtt nyomozási bíróként, vagy a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés tárgyában eljár”.<sup>29</sup>

## 6. IRODALOM

BÁRD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában* (Budapest:

Magyar Hivatalos Közlönykiadó 2007).

BELEGI József: *Büntetőeljárás jog* (Budapest: HVG-ORAC 2019).

BELOVICS Ervin – TÓTH Mihály: *Büntető eljárásjog* (Budapest: HVG-ORAC 2020).

BERGER Vincent: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata* (Budapest:

Külügyminisztérium 1999).

ERDEI Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában* (Budapest:

ELTE Eötvös 2011).

<sup>29</sup> 2017. évi CX. törvény 14. § (3) bekezdés a) pont.

**22/2016. (XII. 5.) AB HATÁROZAT**  
**– AZ UNIÓS KÖZÖS HATÁSKÖRGYAKORLÁS**

**Az AB hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja, hogy az uniós közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.**

Az AB az alapvető jogok biztosának indítványára vizsgálta a menekültkvóták tervezett rendszerével összefüggésben az uniós jog és az Alaptörvény viszonyát. A testület széles körben végzett nemzetközi összehasonlítást döntése megalapozására és ebből kiindulva kísérletet tett az uniós jog elsőbbsége alkotmányjogi korláta-  
inak beazonosítására. Az uniós közös hatáskörgyakorlásnak három fő mércéjét állapította meg az AB: az alapjogi, a szuverenitás- és az identitáskontrollt. Mindaddig, ameddig Magyarország rendelkezik szuverenitással, ennek, illetve hazánk alkotmányos önazonossága védelmének legfőbb letéteményese az AB, de ez minden más állami szerv kötelessége is. Megfelelő indítvány esetében az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján az AB hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja azt, hogy a közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, Magyarország szuverenitását, illetve alkotmányos önazonosságát. Ezzel a testület a korábbi gyakorlatához képest új fejezetet nyitott az uniós jog és a hazai alkotmányjog viszonyrendszerében.<sup>1</sup>

\* Tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi oktató, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kar..

\*\* Egyetemi adjunktus, Masaryk Egyetem Brno, Judicial Studies Institute.

\*\*\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.  
A határozatelemzés a K-128796 sz., „A demokrácia-elv normatív tartalma elméleti és gyakorlati szempontból, alkotmányjogi és uniós jogi megközelítésben” c. NKFI kutatás keretében készült a következő tanulmány átdolgozásával: CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján” *Jogtudományi Közöny* 2017/3. 117–132.

<sup>1</sup> A határozat közvetlenül közzététele után és azóta is számos szakirodalmi reflexiót váltott ki. Lásd pl. BLUTMAN László: „Szürkeületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya” *Közjogi Szemle* 2017/1. 2–14.; DRINÓCZI Tímea: „A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit nem tartalmaz és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzés-

## 1. ELŐZMÉNYEK

A határozat az Európai Unió Bírósága (EUB) és a nemzeti alkotmánybíróságok közti feszültség kontextusába illeszkedik, amelynek háttérében két – az uniós és a nemzeti alkotmányjog kapcsolatrendszerére vonatkozó – eltérő megközelítés áll. Az egyik az uniós jog primátusából indul ki és kivételesen enged csak lehetőséget a nemzeti alkotmánybíróságoknak arra, hogy fellépjenek a nemzeti identitás védelmében. Ezzel szemben több nemzeti alkotmánybíróságra is jellemző a tagállami alapjogvédelmi standard, a szuverenitás, illetve az alkotmányos identitás fokozott védelmére törekvés, bizonyos esetekben akár az uniós jog érvényesülésének rovására is. Ez a vita évtizedek óta zajlik, az utóbbi években azonban felerősödött, az elmélyülő politikai törésvonalak és különösen a menekültválság hatására, ami jelentős mértékben megosztotta a tagállamokat. Az Európai Bizottság 2015-ben az Olaszországra és Görögországra nehezedő migrációs nyomás enyhítésére – a tagállamok közti szolidaritást hangoztatva – előbb a mediterrán térségben tartózkodó és nemzetközi védelemre szoruló menekültek önkéntes befogadására szólította fel a tagállamokat. Az Európai Tanács 2015. július 20-án konszenzussal állásfoglalást adott ki, majd 2015. szeptember 22-én minősített többséggel határozatot fogadott el 40 ezer menedékjogot kérő személy kvóták szerinti elosztásáról két éven belül az Európai Unió különböző tagországaiba.<sup>2</sup> A kvótarendszert több tagállam kormánya – köztük a magyar is – élesen bírálta, azzal szemben jogi lépéseket is kezdeményezett. Az AB ebbe az európai szintű diskurzusba kapcsolódott be jelen határozatával, amelyben nagymértékben támaszkodott a hazai gyakorlatban korábban érdemben ki nem bontott fogalmakra is.

A döntés közvetlen hazai politikai közegének része az Alaptörvény hetedik módosítására tett kísérlet is. A 2016. október 2-ai érvénytelen kvótanépszavazást követően,<sup>3</sup> a kormány 2016. október 10-én nyújtott be alaptörvény-módosító javaslatot.<sup>4</sup> Ennek célja volt egyrészt az „idegen népesség betelepítésének” alaptörvényi tilalmát deklarálni, másrészt „a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosságunk” védelmének alapjait megteremteni, harmadrészt az E) cikket kiegészí-

ben” *MTA Law Working Papers* 2017/1.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az Alkotmánybíróság szerepválalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban: Kortárs kérdések és kihívások* (Budapest: ELTE Eötvös 2017) 75–92.; KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán: „Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről” *Jogesetek Magyarázata* 2017/1–2. 5–15.; BEÁTA BAKÓ: „The Zaublerlehrling Unchained?: The Recycling of the German Federal Constitutional Court’s Case Law on Identity-, Ultra Vires- and Fundamental Rights Review in Hungary” *ZaöRV* 2018/4. 863–902.; ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban* (Budapest: MTA JTI Alaputatások 2020) 75–99.

<sup>2</sup> Az Európai Unió Tanácsának 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozata (EUT határozat).

<sup>3</sup> Zoltán SZENTE: The Controversial Anti-Migrant Referendum in Hungary is Invalid, <https://bit.ly/3cs2Uea>

<sup>4</sup> Irományszám T/12458. Érkezett 2016. október 10. <https://bit.ly/3qKHrA4>

teni a hatáskör-átruházás tartalmi korlátaival. Ennek értelmében az került volna a szövegbe, hogy a közös hatáskörgyakorlás „összhangban kell álljon az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát”. Ezzel a módosító javaslat a közös hatáskörgyakorlást megalapozó felhatalmazó rendelkezésbe csak alapjogvédelmi és *ultra vires* (szűk értelemben vett szuverenitásvédelmi) korlátot épített volna be, utóbbit többé-kevésbé az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 4. cikk (2) bekezdésére rimelő elemekkel; az alkotmányos identitás védelmének kötelezettségét pedig az uniós tagságtól eloldva, általános követelményként határozta volna meg a preambulumban és az R) cikkben.<sup>5</sup> A módosítást a parlament végül nem támogatta, a 2016. november 8-án tartott zárószavazáson csak 131 szavazatot kapott a szükséges 133 helyett. Az AB ennek ellenére a javaslatban foglalt megfontolásokat az alkotmányértelmezés során lényegében teljes mértékben hasznosította, amely informális alkotmánymódosításként<sup>6</sup> értékelhető.

A genezisben nem mellékszál, hogy a C-643/ és 647/15. sz. ügyekben a szlovák és a magyar kormány 2015. december 2-án, illetve 3-án az EUT határozatot *ultra vires* alapon, a hatásköri és eljárási szabályok megsértését kifogásolva megtámadta, a kereseteket azonban az EUB 2017. szeptember 6-án a tagállamok közti szolidaritásra alapozva elutasította.<sup>7</sup> Ennek belső alkotmányjogi párja az alkotmányossági döntést megalapozó, alább bemutatandó ombudsmani indítvány: lényegében mind a kettő ugyanazt a kérdést feszegeti, csak amíg az egyik az EUB előtt, a másik az AB előtt. A kormány petituma ugyanakkor nem terjed ki arra, hogy az EUB foglaljon állást az Alapjogi Charta és a támadott határozat viszonyáról, vagy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 78. cikk (1) bekezdéséről, amely arra kötelezi az Uniót – és ezen keresztül annak tagállamait –, hogy a közös menekültügyi politika összhangban legyen a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i genfi egyezményvel és az 1967. január 31-i jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.<sup>8</sup>

Ami a döntés előtti, releváns alkotmánybírói gyakorlatot illeti, az Alaptörvény előtt voltak az akkori Alkotmánybíróságnak hatáskör-értelmező döntései, de csak kihirdető törvény (EUN-határozat<sup>9</sup> és Lisszabon-döntés<sup>10</sup>), valamint irány-

<sup>5</sup> A Nemzeti hitvallás akkor még csak tervezett kiegészítése: „Valljuk, hogy a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.” Az R) cikk javasolt új (4) bekezdése: „Magyarország alkotmányos identitásának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

<sup>6</sup> DRINÓCZI Tímea: *Informális alkotmánymódosítás alkotmányértelmezéssel* (Budapest: Dialóg Campus 2020) 131–136.

<sup>7</sup> C-643/15. Council v. Slovakia; C-647/15. Council v. Hungary, Judgment of 6 September 2017, ECLI:EU:C:2017:631.

<sup>8</sup> Márton VARJU – Veronika CZINA: „Hitting where it hurts the most: Hungary’s legal challenge against the EU’s refugee quota system” *VerfBlog* 2016/2/17, <https://bit.ly/3tf6JYX>

<sup>9</sup> 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 325.

<sup>10</sup> 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698.



elvet átültető magyar jogszabály utólagos kontrollja vonatkozásában (Ügyeleti díj eset<sup>11</sup>). Általában a „közös hatáskörgyakorlásra”, valamint uniós rendeletre, határozatra, irányelvre vagy az EUB döntésére a korábbi esetjog nem állapított meg vizsgálati jogkört. Ezeket az ügyeket a szakirodalom alaposan feldolgozta.<sup>12</sup>

Az Alkotmánybíróság EU-csatlakozás utáni gyakorlatában többnyire érintőlegesen foglalkozott csak az uniós (közösségi) joggal, elsősorban formai – saját hatáskörgyakorlására vonatkozó – szempontból. A legtöbb (releváns) ügy középpontjában magyar jogszabály alkotmányosságának vizsgálata állt, és az (akkori terminológiával) európai közösségi jogi vonatkozások tekintetében a testület leginkább hatáskörének hiányát állapította meg, vagy azt rögzítette, hogy a közösségi joggal kapcsolatban felvetett normakonfliktus nem alkotmányossági kérdés. E tendencia mögött az EUB hatáskörének tiszteletben tartására irányuló törekvés húzódott meg, de kérdés, hogy a korábbi határozatok elvi megállapításaiból mi az, ami még releváns. A helyzetet bonyolítja, hogy az Alaptörvény előtti gyakorlat a negyedik alaptörvény-módosítás (2013) óta nem hatályos, viszont nem veszítette hatályát a 22/2012. (V. 11.) AB határozat (kontinuitás-döntés), amely figyelembe vette az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése, valamint az Alkotmány 2/A. §-a tartalmi egyezőségét, és erre tekintettel kimondta: „Megállapítható, hogy az előző Alkotmány és az Alaptörvény jelen üggyel érintett rendelkezései az eldöntendő értelmezési kérdés szempontjából tartalmilag megegyeznek, ezért a 143/2010. (VII. 14.) AB [Lisszabon] határozatban kibontott elvek alkalmazásának nincs akadálya.” Ezzel a Lisszabon-döntésben megállapított, primer uniós jogra vonatkozó absztrakt utólagos normakontroll-hatásköréről azonban kifejezetten nem foglalt állást a testület, mert az ügy tárgya absztrakt alaptörvény-értelmezés volt. A korrigált kontinuitás tesztje alkalmas ugyan az uniós jogra irányuló – bár hézagos és ellentmondásos – gyakorlat felélesztésére, viszont erről a testületnek egyedileg, esetről esetre kell döntenie, és a vizsgálatunk tárgyát képező alkotmányértelmezésben ez nem történt meg.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A döntés elemzése előtt – mivel a magyar Alkotmánybíróság számos ponton támaszkodott rá, érdemes a német alkotmánybírósági gyakorlat fő vonalait összefoglalni, hogy el lehessen helyezni az alkotmányos identitást mint toposzt a joggyakorlatban.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819.

<sup>12</sup> BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: „Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I.” *Európai Jog* 2007/2. 3–16.; DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-ORAC 2012) 207–238.; FLÓRA FAZEKAS: „EU Law and the Hungarian Constitutional Court” in Márton VÁRJU – ERNŐ VÁRNAY (ed.): *The law of the European Union in Hungary: Institutions, processes and the law* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 32–76.

<sup>13</sup> Aktuális áttekintéssel szolgál pl. ALINA BERGER: *Anwendungsvorrang und nationale Verfassungsgerichte* (Tübingen: Mohr Siebeck 2016).

Az 1970-es évek elején, mint ez jól ismert, a német Szövetségi Alkotmánybíróság az uniós jog németországi alkalmazhatóságát a német Alaptörvénnyel megegyező intenzitású alapjogvédelemtől tette függővé (Solange I.<sup>14</sup> és Solange II.<sup>15</sup>). Az 1970-es évek végétől azonban az EUB már az alapjogok széles katalógusát ismerte el és kényszerítette ki. Így a német testület a „banánpiaci rendtartás” ügyben hozott ítéletében<sup>16</sup> a másodlagos uniós jog ellenében az alapjogok megsértése miatti alkotmányjogi panaszokat érdemi vizsgálatra alkalmatlannak nyilvánította, ha az indítványozó nem tudta részletesen igazolni, hogy az uniós jog általánosságban (tehát nem a konkrét egyedi ügyben) a Solange II. döntésben meghatározott szint alá süllyedt. Ez a feltétel bár elméletileg nem zárta ki az alkotmánybírósági felülvizsgálatot, és az uniós jogi szabály alkalmazhatósága tilalmának megállapítását, de a gyakorlatban az előfeltételül szabott részletes indokolási kötelezettség majdnem teljesíthetetlennek bizonyult, különösen az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidején belül.

Az alapjogi teszt lassú elhalásával párhuzamosan dolgozta ki a német Szövetségi Alkotmánybíróság az *ultra vires* tesztet,<sup>17</sup> amely először a Maastrichti Szerződés alkotmánybírósági felülvizsgálatakor bukkant fel,<sup>18</sup> majd a Lisszaboni Szerződésről szóló határozatban is megerősítették.<sup>19</sup> Az alkalmazási elsőbbség – az alkotmánybíróság érvelése alapján – a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével is csupán nemzetközi szerződéssel átruházott és ennél fogva levezetett intézmény marad, ezért a belső jogalkalmazási parancstól függ, és amennyiben világos, hogy hiányzik a belső jogalkalmazási parancs, tehát az adott uniós aktus túlmegy az átengedett hatáskörökön, akkor az alkotmánybíróság megállapíthatja az alkalmazhatóság tilalmát. Ezt lényegében átvette a cseh Alkotmánybíróság is a 2006-os ún. cukorkvóta ítéletében,<sup>20</sup> majd pontosította a Lisszaboni Szerződésről szóló mindkét ítéletében.<sup>21</sup> Ami érdekes, hogy míg a későbbi német esetjog az *ultra vires* kontrollt olyan szigorú előfeltételekhez kötötte, amelyek annak gyakorlati alkalmazhatóságát csaknem kizárták,<sup>22</sup> addig a cseh alkotmánybíróság azt már a német testületet

<sup>14</sup> BVerfGE 37, 271 – Solange I.

<sup>15</sup> BVerfGE 73, 339 – Solange II.

<sup>16</sup> BVerfGE 102, 147 – Bananenmarktordnung.

<sup>17</sup> Franz MAYER: *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung* (München: C.H. Beck 2000).

<sup>18</sup> BVerfGE 89, 155 – Maastricht.

<sup>19</sup> BVerfGE 123, 267 – Lissabon.

<sup>20</sup> Pl.ÚS 50/04 ze dne 08.03.2006 Cukerné kvóty „Potud, pokud”.

<sup>21</sup> Az első határozatot 2008. november 26-án hozta (Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008), lásd ehhez Petr Bříza: „The Czech Republic The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008” *European Constitutional Law Review* 2009/1. 143–164.; VINCZE Attila: „A cseh Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről” *Európai Jog* 2009/4. 3–10. A második határozat 2009 november 3-án kelt (Pl.ÚS 29/09 ze dne 03.11.2009 387/2009 Sb. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství II), lásd hozzá VINCZE Attila: „A cseh alkotmánybíróság Lisszabon II. határozata” *Jogtudományi Közöny* 2010. 549–559.

<sup>22</sup> Ezért okozott meglepetést, hogy 2020-ban, a PSPP-ügyben a német Szövetségi Alkotmánybíróság mégis alkalmazta azt. Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020, 2 BvR 859/15 -, Rn. 1-237.

megelőzve gyakorolta.<sup>23</sup> A német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint<sup>24</sup> az *ultra vires* kontroll előfeltétele a nyilvánvaló és a tagállamok számára strukturálisan hátrányos hatáskörtúllépés, valamint az, hogy ebben a kérdésben a Szövetségi Alkotmánybíróság kikérje az EUB álláspontját előzetes döntéshozatali eljárásban.

Az *ultra vires* első igazi próbája az Európai Központ Bank (EKB) Outright Monetary Transaction (OMT) eszközeinek alkotmányjogi megítélése volt. Ennek a politikának az lenne a lényege, hogy az EKB az eurozóna tagállamainak állampapírjait vásárolja meg, ami könnyen értelmezhető akár úgy is, hogy az az EUMSZ 123. cikkében meghatározott monetáris finanszírozás tilalmába ütközik. Továbbmenve, ez nem csupán az EUMSZ megsértését jelent(het)i, hanem egyben azt is, hogy az Unió túlterjeszked(het)ett az átruházott hatáskörökön. A Honeywell-határozatban kimondott követelményeknek megfelelően a német Szövetségi Alkotmánybíróság az EUB-hoz fordult, ugyanakkor az előterjesztő végzésben jelezte, hogy ha az EKB politikájának jogellenességét az EUB nem állapítaná meg, akkor majd ő maga kvalifikálja azt jogellenes hatásköri túllépésnek.<sup>25</sup> Annak ellenére, hogy az EUB úgy határozott, ilyen típusú kötvényvásárlásra az alapító szerződések felhatalmazzák az EKB-t,<sup>26</sup> a német Szövetségi Alkotmánybíróság ekkor még nem alkalmazta a kilátásba helyezett jogkövetkezményt. Határozatában ugyan formálisan fenntartotta az *ultra vires* kontroll lehetőségét (ahogy ezt a második Leitsatz egyértelműen kifejezésre juttatja), de a német Bundesbank mindaddig részt vehet – és helyes értelmezés alapján köteles is részt venni – az EKB pénzpolitikai eszközeinek végrehajtásában, ameddig azok az EUB által jogszerűnek nyilvánított feltételek keretei között maradnak (negyedik Leitsatz).

Igazán érdekes ugyanakkor a harmadik Leitsatz, amely szerint minden alkotmányos szerv köteles az uniós szervek minden olyan intézkedésével szembehelyezkedni, amely az alkotmányos önazonosság sérelmével járhatna. Ezt és lényegében ennek indokait vette át a magyar Alkotmánybíróság.

Lásd hozzá pl. László BLUTMAN: „Red Signal from Karlsruhe: Towards a New Equilibrium or New Level of Conflict?” *Central European Journal of Comparative Law* 2020/1. 33–48.; Ágoston MOHAY: „The Public Sector Purchase Programme Ruling of the German Federal Constitutional Court and the European Union Legal Order” in Mario RELJANOVIĆ (ed.): *Regional Law Review, Institute of Comparative Law* (University of Pécs, Faculty of Law – Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law 2020) 11–20.; SÜLYÖK Márton – TRIBL Norbert: „»A gazda bekeríti házát«?: A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása” *Európai Tükör* 2020/2. 7–30.; VINCZE Attila: „A német szövetségi alkotmánybíróság döntése a PSPP-ügyben: az európai integráció jogi és fiskális határainak feszegetése” *Jogtudományi Közlöny* 2020/7–8. 323–330.; CHRONOWSKI Nóra: „Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése” *Közjogi Szemle* 2020/2. 74–79.

<sup>23</sup> VINCZE Attila: „Das tschechische Verfassungsgericht stoppt den EuGH” *Europarecht* 2013/2. 194–203.

<sup>24</sup> BVerfGE 126, 286 – Ultra-vires-Kontrolle Honeywell.

<sup>25</sup> Franz C. MAYER: „Rebels without a cause? Zur OMT-Vorlage des Bundesverfassungsgerichts” *Europarecht* 2014/5. 473–513.

<sup>26</sup> C-62/14, a Bíróság 2015. június 16-i ítélete – (Gauweiler u.a.).

Közben a harmadik mérce is alakot ölt: az OMT,<sup>27</sup> valamint az ezt megelőzően, 2015. decemberében az európai elfogatóparancs ügyben hozott határozat,<sup>28</sup> amely szerint az alkotmányos identitást sérti egy távollétében elítélt személy kiadása az őt elítélő Olaszországnak, lényegében étellel töltötték meg a Lisszaboni Szerződést vizsgáló határozatban<sup>29</sup> gondolatkísérletként felvetett, de sokáig lényegi tartalom nélküli alkotmányos identitás megsértésére irányuló kontrollt. Az újabb gyakorlat kritikája ugyanakkor kiemeli,<sup>30</sup> hogy az alkotmányos identitás értelmezésekor a Szövetségi Alkotmánybíróság igencsak nagyvonalúan járt el, azt ugyanis minden esetben elfelejtette elemezni, hogy mi az a speciális, különleges, sajtáságosan német alkotmányos identitás, ami nincs benne az EUSZ 2. cikkében részletezett értékek között. Az említett cikk felsorolja az emberi méltóságot, a szabadságot, a demokráciát, az egyenlőséget, a jogállamiságot, valamint az emberi jogok tiszteletben tartását, és a német gyakorlatban az alkotmányos identitás részeként eddig kifejtett emberi méltóság (amelyből fakadna a személyes büntetőjogi felelősségi elv)<sup>31</sup> vagy a demokratikus közhatalom-gyakorlás követelménye ezekhez tökéletesen illeszkedik.<sup>32</sup> A német Szövetségi Alkotmánybíróság azonban mindeddig adós maradt annak a kérdésnek a megválaszolásával, hogy mi a demokráciának és az emberi méltóságnak az sajtáságosan német tartalma, ami megkülönbözteti az uniós jogi tartalomtól. Nyilvánvaló, hogy itt nem aprólékos jogösszehasonlító tanulmány alapján felfejtett részletkérdésekben kell különbséget találni, ami valószínűleg sikerülne, hanem olyan kardinális különbségeket kellene kimutatni, ami az identitás, az önazonosság sérelmével jár. Az önazonosság és identitás eléggé erős fogalmak ahhoz, hogy ezek tartalmát is hasonlóan erős attribútumokkal kelljen visszaadni. Míg az *ultra vires* meglehetősen technokrata kifejezés, ennek aktiválásához a laikusok számára kevésbé érthető, szinte ezoterikus tartalmú szavak is használhatók, addig az identitás és az önazonosság ennél brutálisan egyszerűbb értelmezést kérnek, amely már a „mi” és az „ők”, a „barát” és az „ellenség” (Carl Schmitt)<sup>33</sup> kate-

<sup>27</sup> A német Szövetségi Alkotmánybíróság 2016. június 21-i határozata, BVerfG, 21.06.2016 - 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2729/13; 2 BvR 2730/13; 2 BvR 2731/13; 2 BvE 13/13. Claus Dieter CLASSEN: „Europäische Rechtsgemeinschaft à l’allemande? Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 21.06.2016, 2 BvR 2728/13 u.a.” *Europarecht* 2016/5. 529–544.

<sup>28</sup> BVerfG vom 15.12.2015, 2 BvR 2735/14. Lásd ehhez Claus Dieter CLASSEN: „Zu wenig, zu fundamentalistisch – zur grundrechtlichen Kontrolle »unionsrechtlich determinierter« nationaler Hoheitsakte Anmerkung zum Beschluss des BVerfG vom 15.12.2015, 2 BvR 2735/14” *Europarecht* 2016/3. 304–312.; Wouter Van BALLEGOOIJ – Petra BÁRD: „Mutual Recognition and Individual Rights – Did the Court Get It Right?” *New Journal of European Criminal Law* 2016/4. 459–460.

<sup>29</sup> BVerfGE 123, 267 – Lissabon. Lásd ehhez Vörös Imre: *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal* (Budapest: MTA TK JTI 2012) 34.

<sup>30</sup> CLASSEN (28. lj.) 304–312.; CLASSEN (27. lj.) 529–544.

<sup>31</sup> BVerfG vom 15.12.2015, 2 BvR 2735/14.

<sup>32</sup> BVerfG, 21.06.2016 - 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2729/13; 2 BvR 2730/13; 2 BvR 2731/13; 2 BvE 13/13.

<sup>33</sup> Carl SCHMITT: *Der Begriff des Politischen* (Berlin: Duncker & Humblot 1963). Magyarul: Carl SCHMITT: *A politikai fogalma* (Budapest: Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor 2002).

góriáihoz közelít. Ez nem az érvelő értelem kategóriája,<sup>34</sup> de ezt a német Szövetségi Alkotmánybíróság nem érzékelte.

### 3. INDÍTVÁNY

Az alapvető jogok biztosa 2015. december 3-án fordult az Alkotmánybírósághoz az Alaptörvény értelmezését kérve. Az indítványt megalapozó konkrét alkotmányjogi probléma az ombudsman szerint lényegében abban jelölhető meg, hogy az Olaszországban és Görögországban tartózkodó és menedékkérelmet benyújtott személyek Magyarországra történő áthelyezéséről szóló uniós döntések végrehajtása esetén felmerül-e a csoportos kiutasítás alaptörvényi tilalmának sérelme.<sup>35</sup> Ezért a biztos indokoltnak látta az Alaptörvény E) és XIV. cikkeinek egymásra tekintettel történő absztrakt értelmezését.

Az E) cikk értelmezése iránti igény ugyan önmagában logikus, de kétséges, hogy mennyiben tartozik ez az ombudsman feladatkörébe, ugyanakkor a XIV. cikk értelmezése, azaz a csoportos kiutasítás tilalmának problémája dogmatikailag már érdekesebb, és mindenképpen az ombudsman feladatkörébe is vág. Az ombudsman szerint a kérdés az, hogy az Alaptörvénynek „a külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó feltétlen tilalma a más állam által végrehajtott jogellenes csoportos kiutasítás megvalósításához nélkülözhetetlen, a magyar állam által végrehajtott eszközcselekményre is kiterjed-e”. A biztos álláspontja szerint a kiutasítás tilalma a *refoulement* tilalmán túl – vagyis azon az eseten kívül, amikor olyan országba küldik vissza a menekültstátuszért folyamodót, ahol élete súlyos veszélynek van kitéve<sup>36</sup> – magában foglalja azt az esetkört is, amikor biztonságos országba küldik tovább. Az ombudsman szerint ugyanis még az állam területére jogtalanul belépő személy tartózkodása is jogszerű a menedékkérelme elbírálásáig, és megilleti a tartózkodáshoz való jog, vagyis az, hogy abban az államban maradjon a menekültügyi eljárás végéig, ahol a kérelmet benyújtotta. Ebből pedig a biztos szerint az következik, hogy az Olaszországban és Görögországban menedéket kérőknek joguk van ezekben az országokban maradni, áthelyezésük pedig lényegében kiutasítás, amelynek nélkülözhetetlen eszközcselekménye lenne e menedékkérők magyarországi befogadása, ami pedig a kollektív kiutasítás tilalmába ütközne.

Itt mind az ombudsman, mind az AB figyelmen kívül hagyta azt a dogmatikai problémát, hogy egyáltalán elképzelhető-e a kiutasítás a schengeni térségen belül.

<sup>34</sup> A szuverenitás legismertebb szimbóluma Hobbes óta a Leviathán (Thomas HOBBS: *Leviathan, The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiasticall and Civil* 1651), amely Jób könyve szerint oly erős, hogy nincs hozzá fogható a földkerekségen (Jób 41, 25), és amely – szintén Jób könyve szerint – élethalál harcát vívja a Behemóttal. A Leviathán-Behemót szimbolikához lásd Carl SCHMITT: *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes: Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols* (Stuttgart: Klett-Cotta 2019) 25–45.

<sup>35</sup> A kérdés a már említett EUT határozattal összefüggésben merült fel.

<sup>36</sup> Ezt a kérdést ugyanakkor nem tartotta szükségesnek tisztázni a biztos.

Fogalmilag ugyanis olyan területről van szó, amely vízum tekintetében egységes, egyetlen beutazásra jogosító okmánnyal valamennyi ország területére be lehet lépni és ott lehet tartózkodni. Ha elfogadjuk a kiutasítás paradigmáját, akkor nehéz megnyugtatóan értelmezni a Dublin-III rendelet<sup>37</sup> 17. cikkét is, amely szerint „minden tagállam határozhat úgy, hogy megvizsgálja a valamely harmadik országbeli állampolgár, vagy egy hontalan személy által hozzá benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmét akkor is, ha annak megvizsgálásáért az e rendeletben megállapított feltételek szerint nem felelős”.

Az ügy további sajátossága, hogy az ombudsman számára az indítványa szempontjából konkrét alkotmányjogi problémát jelentő kiutasítás kérdésére az AB nem adott választ. Ez azért nem teljesen lényegtelen kérdés, mert az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa indítványára az AB az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ennek ellenére a testület a XIV. cikket nem értelmezte, hanem csak az E) cikket. Adekvát válasz találása egyébként azért sem lett volna egyszerű, mert a *casus bellit* jelentő EUT határozat a menekültügyi eljárások áthelyezéséről nem általános érvényű szabályozás, végrehajtása akadozott, személyi és időbeli hatálya pedig korlátozott volt: csak 2017. szeptember 26-ig volt érvényes, így aztán a magyar Alkotmánybíróság az EUB nélkül nehezen foglalkozhatott volna róla állást.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB az ombudsman indítványa alapján megállapította, hogy van hatásköre az uniós közös hatáskörgyakorlás alkotmányosságának vizsgálatára, és rögzítette az irányadó vizsgálati szempontokat.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az AB hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja, hogy az uniós közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát [Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés].**

<sup>37</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.



Az AB megállapította, hogy az alapvető jogok biztosának indítványa alkalmas arra, hogy az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében elbírálja, mert arra jogosulttól érkezett, az Alaptörvény konkrét rendelkezésének elbírálására irányult, összefügg konkrét alkotmányjogi problémával és az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.

Ezt követően a testület rámutatott arra, hogy az alapvető jogok érvényesülése és védelmük megfelelő szintjének biztosítása minden más szemponttal, így az uniós jog primátusával szemben is elsőbbséget élvez. Egyetlen tagállam sem hivatkozhat tehát alapvető jog sérelme esetén arra, hogy uniós jogot hajtott végre, az uniós jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva az uniós tagállamok közös hatáskör gyakorlása nem vezethet az emberi méltóság sérelméhez (Indokolás [47]–[49]).

Amennyiben egy uniós jogi aktus *ultra vires*, az Országgyűlés, illetve a Tanácsban Magyarország Kormánya megteheti a szükséges lépéseket, továbbá az uniós ügyekkel foglalkozó országgyűlési bizottság kezdeményezésére az Országgyűlés, illetve a Kormány keresetet nyújthat be az EUB-hoz a szubszidiaritás elvének sérelmére hivatkozva. A közös uniós hatáskörgyakorlás tehát csak az alkotmányos keretek között valósítható meg, az AB két fő korlátját vezette le az Alaptörvényből: Magyarország szuverenitását, továbbá alkotmányos önazonosságát. Magyarország szuverenitásának és alkotmányos identitásának védelme az Országgyűlés és a Kormány alkotmányos kötelessége, annak legfőbb letéteményese azonban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében. A szuverenitás- és identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, vagy annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik a testület (Indokolás [50]–[56]).

Magyarországon az Alaptörvény B) cikke szerint a közhatalom forrása a nép, a közös uniós hatáskörgyakorlás a szuverenitás kontroll értelmében ezt a rendelkezést nem üresítheti ki. A közös hatáskörgyakorlás lehetővé tételével Magyarország nem mondott le szuverenitásáról, ezért az Európai Unió alapító szerződéseiben nem szereplő közösségi hatáskörök létrehozatalának megítélésekor Magyarország szuverenitásából kell kiindulni (fenntartott szuverenitás vélelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrása, nem pedig önmagában egy hatáskör, a közös hatáskörgyakorlás tehát nem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom akár közösségi, akár tagállami gyakorlása felett. Az AB ezt megerősítő érvként értékelte a kétharmados parlamenti többség követelményét a közös hatásgyakorlást lehetővé tevő nemzetközi szerződés ratifikálásához,<sup>38</sup> továbbá a népszavazás tartásának lehetőségét<sup>39</sup> is (Indokolás [59]–[60]).

Az identitáskontroll kapcsán az AB az EUSZ 4. cikk (2) bekezdését hívta fel, amelynek értelmében az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a szerződések

<sup>38</sup> Magyarország Alaptörvényének E) cikk (4) bekezdése.

<sup>39</sup> Magyarország Alaptörvényének XXIII. cikk (7) bekezdése.



előtti egyenlőségét, valamint nemzeti alkotmányos identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Az alkotmányos identitás védelme az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein, továbbá egymás kölcsönös tiszteletén alapuló együttműködést feltételez az EUB és a nemzeti alkotmánybíróságok között. Az AB Magyarország alkotmányos identitása alatt hazánk alkotmányos önazonosságát érti és tartalmát az Alaptörvény egésze és egyes rendelkezései, különösen az R) cikk (3) bekezdése figyelembe vételével bontja ki. Magyarország alkotmányos önazonossága nem zárt és statikus értékek jegyzéke, ugyanakkor több elemét kiemelte az AB, hangsúlyozottan példálózó jelleggel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Ezek mintegy olyan vívmányai a történeti alkotmánynak az AB értelmezésében, amelyeken az Alaptörvény és az egész magyar jogrendszer nyugszik. Ezenfelül az alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben, illetve Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettsége esetén. Az AB érvelése szerint Magyarország alkotmányos önazonossága olyan érték, amelyet nem az Alaptörvény hozott létre, pusztán elismeri annak létezését. Arról Magyarország tehát nem mondhat le, mindaddig, amíg szuverenitással rendelkezik és eddig a pillanatig az Alkotmánybíróságnak is kötelessége marad ennek az alkotmányos önazonosságnak a védelme (Indokolás [62]–[67]).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az AB kiemelt jelentőségűnek tartja az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszédet [Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés].**

Az indokolás vázolja az uniós jog jogforrási szerepének már említett kettősségét: az EUB azt hangsúlyozza, hogy az uniós jog egy független, autonóm jogrend, miközben a szuverenista értelmezés középpontjában az Unió, mint a tagállamok által létrehozott közösség áll, így jogi aktusainak érvényesülési körét és esetleges elsőbbségük korlátait is végső soron a tagállamok határozzák meg. Ugyanakkor fontos az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszéd, ezért megvizsgálta más tagállamok álláspontját az alapjogi fenntartás és az *ultra vires* aktusok vonatkozásában (Indokolás [32]–[33]).

Az Alkotmánybíróságnak nagyon kevés olyan határozata van, amelyben ilyen nagy számban idézné fel más uniós tagállamok alkotmánybírósági gyakorlatát. Az indokolás hosszasan sorolja a különböző testületek megközelítéseit (Csehország,

Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Írország, Lengyelország, Lettország, Németország, Olaszország, Spanyolország, Wales). Ezek a döntések kivétel nélkül olyan határozatok, amelyekben a nemzeti alkotmánybíróságok a hatáskör transzfer és az uniós döntéshozatal korlátjait rögzítik.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. AZ ÚJ HATÁSKÖR ÉS A HÁROM TESZT

A rendelkező rész egyetlen mondatában legalább három rejtvényt adott fel az AB: mit jelent, hogy a „hatáskörei gyakorlása során”; mit ért az uniós felhatalmazó rendelkezésen alapuló „közös hatáskörgyakorlás” alatt; és egészen pontosan mi is a vizsgálati mércéje?

A határozat rendelkező részében a testület leszögezte, hogy „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja”, vajon sért-e az unió más tagállamaival közösen folytatott hatáskörgyakorlás bizonyos konkrét alkotmányi rendelkezéseket (alapjogok, szuverenitás), és eddig nem csak, hogy nem konkretizált, de szinte teljesen ismeretlen alkotmányos értéket, az identitást. Az indokolás [46] bekezdése szerint ezt a hatáskört „kivételes esetekben és *ultima ratio* jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett” gyakorolja az AB.

Az indokolás nem teszi világossá, hogy pontosan milyen hatáskört értelmezett magának az AB a rendelkező részben. Az uniós joggal összefüggésben a hatályos szabályozásból (Abtv.) kiindulva csak az alapító szerződésekre irányuló előzetes normakontrollra lenne egyértelmű hatásköre.

A dogmatikai zavart tovább fokozza, hogy az indokolás [56] bekezdése szerint a szuverenitás- és identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, vagy annak értelmezése, érvényessége, hanem a közös hatáskörgyakorlás. Ebből fakadhat mind a közös hatáskörgyakorlás (legfontosabb és legnagyobb volumenű) eredményének a vizsgálatára, vagyis a másodlagos jogalkotásra vonatkozó „hatáskör”, de értelmezhető természetesen úgy is, hogy e közös hatáskörgyakorlásnak csak a magyar közhatalmi szelétére irányul, és az Alaptörvény konkrét értelmezésével határokat szabhat az uniós jog magyarországi érvényesülésének. Az első esetben ugyanakkor újra kell értelmezni az Alaptörvény és az Abtv. „jogszabály”-fogalmát, hogy abba bele lehessen érteni a rendeletet, az irányelvet és a normatív uniós határozatot is. A második esetben a kérdés nem kevésbé érdekes, mivel arra kell választ kapjunk, hogy milyen eljárástípusban lehet valamely közhatalmat gyakorló szervet ún. identitás-sértő aktsussal szemben ellenállásra kényszeríteni. Lehet-e erre hivatkozni például alkotmányjogi panasz esetén, ha a panasz tárgya pusztán az identitássérelem, de hiányzik a személyes, aktuális, közvetlen érintettség vagy az Alaptörvényben biztosított konkrét jog sérelme? Vagy esetleg az

következik belőle, hogy a fent említett kontrolltípusok tárgya elsődlegesen az uniós szerződésmódosítás lenne, és lényegében semmilyen újdonságot nem hordoz? Itt ismét abba a problémába ütközünk, hogy az identitás vagy az *ultra vires* kontrollnak előzetes normakontroll eljárásban eddig sem volt akadálya, utólagos normakontroll esetén viszont kifejezetten reflektálni kellett volna a régi gyakorlatra. Azt fenn lehet tartani vagy meg lehet haladni, mert önmagában arra az általános vagy elvi hatáskörre, amit az AB a rendelkező részben tételezett, későbbi ügyben konkrét eljárást alapítani nem lehet, ehhez további hatáskör-konkretizálás szükséges, amely viszont a parttalan hatásköri aktivizmus irányába mutat, amit az AB újabb gyakorlata inkább ellenezett.

A rendelkező rész elvi megállapításának – „hatáskörei gyakorlása során [...] vizsgálhatja” – következménye egyelőre annyi lehet, hogy a testület egy későbbi eljárásban „hídnak” vagy „ugródeszkának” használja, és majd abban a bizonyos eljárásban konkretizálja, hogy például az akkor megtámadott uniós határozat, vagy az annak alapján hozott magyar jogi aktus esetében felmerül-e az alapjogok, a szuverenitás, az identitás érintettsége, és a konkrét ügyben fennáll-e a hatásköre.

A hatáskörgyakorlás említett korlátja a kivételesség, az *ultima ratio* jelleg és az „alkotmányos párbeszéd” követelménye. Utóbbira későbbiekben még részletesen kitérünk (lásd 5.2. pont).

Az AB a határozatban arra hatalmazta fel saját magát, hogy vizsgálja: az E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az alapjogokat, a szuverenitást vagy az alkotmányos identitást. A korábbi Alkotmány szövegéből átvett „közös hatáskörgyakorlás” fordulat fogalmi bizonytalanságait alaposan körüljárta a szakirodalom.<sup>40</sup> A különféle értelmezési lehetőségek az újonnan megállapított vizsgálati hatáskör tárgyát is relativizálják. Egyáltalán nem világos ugyanis, mennyiben vizsgálható, hogy a közös hatáskörgyakorlás sérti-e az Alaptörvényt, az alkotmányos identitást.

Mit ért az AB az Unióban való részvételt megalapozó közös hatáskörgyakorlás alatt? A közös hatáskörgyakorlás megközelíthető egyrészt annak módja, másrészt annak „terméke” alapján.

Az előbbi az uniós döntéshozatali eljárásban való tagállami, elsősorban kormányzati részvétel lehet, amelyben viszont az eljárás konkrét megvalósulása, az eljárási szabályok betartása az uniós joghoz mérhető, azt pedig az EUB bírálhatja el, hogy sérültek-e az uniós döntéshozatalra vonatkozó eljárási szabályok. A tagállami alkotmányjogra tipikusan a parlament és a kormány uniós ügyekben való együttműködése tartozik, a demokratikus legitimitáció és kontroll követelménye alapján.

Az utóbbi – azaz a „termék” – szerteágazó válaszlehetőségeket vet fel, mert a közös hatáskörgyakorlás eredménye lehet (i) uniós elsődleges jog módosítása szerződésmódosítás útján, (ii) uniós másodlagos jogi aktus vagy egyedi döntés elfoga-

<sup>40</sup> CHRONOWSKI Nóra: *Integrálódó alkotmányjog* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2005) 178–193.; CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál: „2/A. § [Európai Unió]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) 251–252.

dása, (iii) ezt implementáló további uniós vagy tagállami döntés, (iv) uniós bírói határozat, (v) az Unió által kötött nemzetközi szerződés ratifikálása<sup>41</sup> a Tanácsban és a nemzeti parlament előtt, amennyiben ez szükséges. Ezek különféle lehetséges konstellációk, amelyekben mind a kormány, mind az Országgyűlés játszhat valamiféle szerepet, sőt az uniós jog alkalmazásakor más állami szervek is.

Az uniós jogi aktusok vizsgálatára az AB az indokolásban két megszorítást tett. Egyrészt, mint fent már többször is utaltunk rá, az AB kifejezetten kikötötte, hogy „a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik” (Indokolás [56]). Másrészt az uniós *ultra vires* aktusok esetében elsősorban a Kormány és az Országgyűlés felelősségi körébe utalta az alapító szerződésen és az országgyűlésre vonatkozó szabályozáson alapuló fellépést (Indokolás [50]–[51]).

Ezekből az következik, hogy az AB a hatáskör túllépésének kérdésében – a parlament és a kormány mellett – érdekelt lehet, de sem közvetlenül uniós jogszabályokkal, sem azok elsőbbségével nem kíván foglalkozni. Így valóban elkerülhető a hatásköri konfliktus az EUB-bal. Kérdés viszont, hogy mi lesz valamely későbbi, például *ultra vires* vagy önazonosság-sértési ügyben hozott határozatának az alapja és a jogkövetkezménye. Az optimista forgatókönyv az, hogy ha felmerül a jövőben ilyen indítvány, akkor a fenti kérdésekben előzetes döntést kér az Alkotmánybíróság az EUB-tól, mert másként nem tudja megalapozni a belső jogi alkotmányvétséget.

További problémákkal szembesülünk a „közös hatáskörgyakorlás” vizsgálatakor, ha abból az irányból közelítünk, hogy a hatályos magyar jog szerint mi lehet a tárgya a különféle alkotmánybírói eljárásoknak. Utólagos normakontrollt gyakorolva – az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatát leszámítva – az AB jogszabályt, közjogi szervezetszabályozó eszközt vagy jogegységi határozatot tehet az eljárása tárgyává [lásd Abtv. 24–26. §, 32. §, 37. § (2) bekezdés], a mérce az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés<sup>42</sup> lehet. Az individuális (másként: valódi) alkotmányjogi panasz eljárásban (Abtv. 27. §) azt vizsgálja, hogy a bírói döntés sérti-e az Alaptörvényben biztosított jogokat.<sup>43</sup> A további alkotmánybírói eljárásokat áttekintve, azok – az absztrakt értelmezés kivételével – jellemzően véleményező, vagy egyedi határozatot felülvizsgáló, illetve közjogi felelősséget megállapító alkotmánybírói jogköröket szolgálnak, vagyis az uniós jog érvényesülése szempontjából közvetlenül nem relevánsak. A német gyakorlat

<sup>41</sup> Bernd GRZESZICK: „Völkervertragsrecht in der parlamentarischen Demokratie” *NVwZ* 2016. 1753–1761.

<sup>42</sup> Itt érdemes megemlékezni arról, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény előtti gyakorlatában hatáskör hiányában kifejezetten kizárta a „közösségi jogba ütközés” vizsgálatát, mivel az az EUB hatásköre. 61/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 2201.

<sup>43</sup> Az egyedi ügy és a bíró fogalmából az következik, hogy az eljárásban magyar jog szerint értendő bírói döntésről van szó, amely az ügy érdemében született vagy a bírósági eljárást lezárja, és jogerős vagy nem volt ellene jogorvoslat. Abtv. 27. § és 1. §.

ugyan megengedi, hogy a vélt hatáskör túllépés, vagy az alkotmányos önazonosság vélt sérelme miatt az állampolgárok maguk is alkotmányjogi panasszal éljenek, ahogy ezt a Maastricht-határozatban (BVerfGE 89, 155) a német Szövetségi Alkotmánybíróság kifejezetten megengedte,<sup>44</sup> de ez eredményében egy *actio popularis*, vagy legalábbis egy olyan alkotmányjogi panasz, ami alanyi közjog megsértése nélkül is megindítható.<sup>45</sup> Az újabb alkotmánybíróági gyakorlatot éppen hogy az alkotmányjogi panaszokkal szembeni szűkmarkúság jellemzi, amivel nehezen lenne összeegyeztethető a panaszjog intenzív kiterjesztése egy sajátos konstellációban anélkül, hogy az alkotmánybíróági kormányzás vádját el lehetne utasítani.

Egyedül a hatásköri összeütközés feloldása (Abtv. 36. §) történik olyan eljárásban, amelyben a testület azt tárja fel, hogy adott hatáskör gyakorlása, illetve nem gyakorlása kinek (mely szervnek) róható fel. Ez az egyetlen olyan eljárás, amelynek tárgya közvetlenül valamiféle (negatív vagy pozitív) „hatáskörgyakorlás”. A német Szövetségi Alkotmánybíróság nagy vihart kavart döntései (Maastricht, Lisszabon, OMT) is pontosan ilyen hatáskör gyakorlása során születtek, amikor a parlamenti kisebbség – nem szükségszerűen az ellenzék, hanem a Bundestag nevében perbizományosként (*Prozessstandschaft*) eljáró képviselők – a mindenkori kormány vagy a Bundesbank hatáskörtúllépését firtatva fordultak az Alkotmánybírósághoz.<sup>46</sup>

Az Abtv. 36. § (1) bekezdése szerinti állami szervek között hatásköri összeütközés értelmezésekor az Alkotmánybíróságnak lényegesen innovatívabbnak, már-már aktivistának kell lennie, ha az E cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlást is ebbe a körbe akarja vonni. Ebben és csak ebben az eljárásban a jogkövetkezmény az, hogy az AB dönti el, mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet. Korábban már említettük, hogy az AB újonnan értelmezett hatáskörének gyakorlása szempontjából éppen az a jogkövetkezmény lenne érdekes, hogy lehetséges-e ellenállásra kényszeríteni a tagállami szerveket identitásértő uniós aktusokkal szemben. Ennek hiányában nagyon szűkre szabott lesz az újonnan kijelölt hatásköri korlát, amely az önazonosság megsértését hivatott kivédeni. Ugyanakkor, ha az AB mégis erre az útra lépne, azzal hatásköri túllépésre hivatkozva számos olyan cselekmény alkotmányossága vitathatóvá válna, amelyre eddig nem volt mód. Gyakorlatilag minden nemzetközi szerződés megkötését AB elé lehetne vinni, és nemcsak a kötelező hatály elismerése előtti szöveg össze-

<sup>44</sup> A későbbi gyakorlat is elismerte ezt, vö. BVerfGE 97, 350 – Euro; 123, 267 – Lisszabon; 129, 124 – EFS; 130, 318 – Stabilisierungsmechanismusgesetz. Vö. ezzel szemben BVerfGE 1, 396 – Deutschlandvertrag.

<sup>45</sup> Attila VINCZE: *Unionsrecht und Verwaltungsrecht* (Baden-Baden: Nomos 2016) 218–219.

<sup>46</sup> Az alkotmányos szervek közötti jogvita a német jogban egy szubjektívált, valamely alkotmányos szerv hatásköre, illetve előjogai védelmét szolgáló eljárás, amelyet nem csupán maga az érintett szerv terjeszthet elő, hanem gyakorlatilag annak egy önálló joggal felruházott része (pl. parlamenti frakció, képviselő) is mint egy törvényes perbizományos. Lásd részletesen Christian HILLGRUBER – Christoph Goos: *Verfassungsprozessrecht* (Heidelberg: C.F. Müller <sup>2</sup>2006); Hans LECHNER – Rüdiger ZUCK: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (München: C.H. Beck <sup>6</sup>2011); BVerfGG § 63, msz. 12, magyarul lásd VINCZE ATTILA: „Egy félreértett alkotmánybíróági hatáskörrel: a hatásköri összeütközés megszüntetése” *Közjogi Szemle* 2009/4. 14–19.

függésében, hanem abban is, hogy a kormány megfelelőképpen tájékoztatta-e az Országgyűlést, ha például egy komolyabb pénzügyi kötelezettségvállalás érinti a parlament költségvetési hatásköreit.

Bár a határozat elsősorban a „történeti alkotmányon alapuló önazonosság” toposzának intézményesítésével keltett feltűnést, maga a rendelkező rész három kontrollmértéket szabott meg: az AB vizsgálhatja, hogy vajon az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.

Ez a három kontrollterület első pillantásra szűkítésnek tűnik az Alaptörvényen belül, egyfajta érinthetetlen lényegyet teremtve, amelyhez az AB már nagyon implicit módon közel került az „alkotmányellenes alkotmánymódosítások” esetjogi folyamában – akkor azonban, az alkotmányozó hatalommal szemben nem azonosított konkrét mércét.<sup>47</sup>

Az uniós hatalom ellenében viszont nevet kapott a teszt(sor), s közelebből szemlélve nem is annyira az Alaptörvényen belüli szűkítés, hanem – az identitásvédelem révén – inkább a tágítás irányába látszik mutatni: elvileg minden olyan norma sérelme szóba jöhet, amely a kijelölt kontrollterületekhez kapcsolódik, akár Alaptörvényen kívül eső is. Ennek azonban ellentmond, hogy az AB hatásköreit gyakorolva csak az Alaptörvény konkrét rendelkezésének a sérelme esetében járhat el. Ezért közelebből is megvizsgáljuk, hogy külön-külön és összefüggéseikben mit körvonalaznak a mércék.

Az indokolás [48] bekezdése kiemeli, „hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelme az állam elsődrendű kötelezettsége. Mivel az alapjogok védelme elsődrendű állami kötelezettség, így minden más csak ezt követően érvényesülhet”.<sup>48</sup>

Ebben a követelményben ismét a német hatás érzékelhető. Itt megint nem arról a sokszor elmesélt történetről van csupán szó, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság éppen azért kérte számon ezeket a standardokat az EUB-on, és készítette ezzel az alapjogi bíraskodás kiépítésére, mert maga ezeket nagyon komolyan vette, hanem arról, hogy a német Alkotmánynak konkrétan van megmásíthatatlan materiális magva: az ún. örökkévalósági klauzula, a német Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdése. Ez a föderális állami struktúrán túl a jogállami demokrácia alapelveit és az emberi méltóságot még az alkotmányozó hatalommal szemben is korlá-

<sup>47</sup> CHRONOWSKI Nóra: „Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: NKE Közigazgatás-tudományi Kar 2014) 109–129. Lásd még BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül?” *Közjogi Szemle* 2011/4. 1–11.

<sup>48</sup> Sajnálatos ugyanakkor, hogy ez az összefüggés az utóbbi években a testület számára nem volt ennyire egyértelmű; különösen a gazdasági válságra hivatkozott előszeretettel, amely szinte minden egyéb körülménynél és alapjognál kényszerítőbb volt. Lásd erről CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Alkotmánybíraskodás (gazdasági) válságban” *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/2. 104–112.



tul szabja, kizárva a Grundgesetz ilyen tartalmú módosítását. Hasonló mondható el a cseh alkotmányról is, amelynek 9. cikk (2) bekezdése szerint a demokratikus jogállamiság alapvető jellemzői nem változtathatók meg még alkotmánymódosítás útján sem,<sup>49</sup> és bár az uniós jog a cseh Alkotmány 10a. cikke alapján alapvetően az egyszerű törvények felett áll, ugyanakkor elvileg konfliktusba kerülhet a cseh alkotmányos rend alapvető és megváltoztathatatlan jellemzőivel, amellyel szemben az elsőbbség már nem áll fenn.<sup>50</sup>

Ha a magyar Alkotmánybíróság is komolyan veszi saját fent idézett kijelentését, és az indokolásban is felhozott érveit, vagyis azt, hogy az ember alapjogainak védelme az állam elsőrendű kötelezettsége, akkor ebből fakadóan az Alkotmánybíróságnak, mint az Alaptörvény védelmére rendelt legfőbb szervnek [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés] is csak az lehet az elsőrendű feladata, hogy az alapvető jogokat mindennél kiterjedtebben védje. Ez a következtetés egyértelműen fakad a határozat indokolásának [55] bekezdéséből, amely szerint „Magyarország szuverenitása és alkotmányos önazonosságának tiszteletben tartása és védelme mindenkire (így az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusában közreműködő Országgyűlésre és az abban közvetlenül résztvevő Kormányra is) kötelező, védelmének legfőbb letéteményese az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság”. Ennek nyilvánvalóan *mutatis mutandis* igaznak kell lennie az alapjogvédelemre is, ha azt maga az Alaptörvény teszi meg az állam elsőrendű kötelezettségévé. Várhatóan ebből nagyon intenzív alapjogvédelmi gyakorlat bontakozik majd ki úgy az uniós, mint a belső jogi konstellációkban, más eredmény ellentmondana a határozatnak. Amit az AB idézett ugyan a német gyakorlatból, de különösebben nem figyelt rá, az az, hogy az uniós hatalom korlátjaként az alapjogi fenntartást a német Szövetségi Alkotmánybíróság olvasatában az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni. Azt is érdemes lesz majd a jövőben mérlegelni, hogy az EUB az Alapjogi Charta 53. cikkéhez kapcsolódó újabb gyakorlatában csak korlátozott tagállami alapjogi fenntartást ismer el, amely nem sodorhatja veszélybe a Charta által meghatározott védelmi szintet.<sup>51</sup>

Az *ultra vires* ugyan a határozatban szintén nem kapott különösen nagy hangsúlyt, de azt világossá teszi az AB, hogy az *ultra vires* és az identitáskontroll két

<sup>49</sup> Ugyanakkor, ahogy azt a szakirodalom is kiemeli, a cseh alkotmány 9. cikke (2) bekezdése a német alaptörvénnyel ellentétben nem definiálja túl pontosan, mi is az alkotmány érinthetetlen magva, lásd pl. Pavel MOLEK: *Materiální ohnisko ústavy: věcný limit evropské integrace?* (Brno: Masarykova univerzita 2014); Maxim TOMOSZEK: „Nezměnitelnost materiálního jádra ústavy jako řešení konfliktu ústavních hodnot” *Časopis pro právní vědu a praxi* 2010/4. 325–329.

<sup>50</sup> A Lisszaboni Szerződés ügyében hozott cseh alkotmánybírósági határozatokban kimondott elvi tétel, mely szerint az uniós jog nem sértheti a cseh alkotmányosság megváltoztathatatlan magvát, erre a dogmatikai összefüggésre megy vissza. Az első határozat 2008. november 26-án született (Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008), lásd hozzá BŘÍZA (21. lj.) 143–164.; VINCZE (21. lj.).

<sup>51</sup> Az uniós jog „ellenében” hivatkozható alapjogi kontroll lehetőségéhez, figyelemmel az EU Alapjogi Charta 53. cikkére, lásd bővebben BLUTMAN (1. lj.) 8.



különböző mérce, amelyek bár érintkeznek egymással, de „a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni” (Indokolás [67]).

Az *ultra vires* nem kevésbé hat a meglepetés erejével, mint a sokkal nagyobb visszhangot kapott alkotmányos identitás, ugyanis az előbbinek sincsenek igazi előzményei a korábbi joggyakorlatban, hacsak nem tekintjük annak a 32/2008. (III. 12.) AB határozatot (EUIN-ügy),<sup>52</sup> amire viszont az itt elemzett döntés nem utal. Mindössze egyetlen olyan korábbi esetet tudunk említeni, amelyben az *ultra vires* kérdés *obiter dictum* felmerült, mégpedig Trócsányi Lászlónak a 143/2010. (VII. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményében, amely szerint „az Alkotmány 2/A. §-a szerinti hatáskör-transzfer nem korlátlan, s ennek következtében a közösségi jog elsőbbsége sem érvényesül korlátlanul”, hanem az átruházott hatáskörök keretein belül. Ehhez képest az *ultra vires* megjelenése lényeges elrugaszkodás a korábbi határozatok hangvételétől, különösen a Lisszaboni Szerződés vizsgálata tárgyában született 143/2010. (VII. 14.) AB határozat többségi álláspontjától, mely szerint, „ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásaira kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse.” Ez a határozat sok mindentől szól, de semmiképpen nem az *ultra vires* elvről.<sup>53</sup>

Az *ultra vires* mérce megjelenését relatíve könnyű magyarázni, ugyanis a magyar AB határozatot erősen inspiráló német döntésnek ez a magvát képezi, pontosan abban az összefüggésben, hogy hogyan lehet ezt a két alkotmányossági mércét (*ultra vires* és identitás) elválasztani. A magyar határozat tehát kölcsönzés, de ennek, mint minden *legal transplant*nak,<sup>54</sup> vannak nem szándékolt következményei.

Az egyik következmény: míg a korábbi ügyekben az AB konzekvensen elzárkózott attól, hogy az uniós jogot akár az alkotmányosság mércéjeként, akár az alkotmányos felülvizsgálat tárgyaként figyelembe vegye, az *ultra vires* kontroll kifejezett, de különösebb indokolás nélküli elismerése azt teszi szükségessé, hogy az uniós jogalkotás, illetve egyes konkrét jogi aktusok az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyául szolgálhassanak. Mint már korábban is utaltunk rá, nehéz úgy az *ultra vires* kimondani, ha az uniós jogi aktus egyben nem jogi norma / jogi aktus az Abtv. szerint. Ebből ugyanakkor nyilvánvalóan az is következik, hogy az uni-

<sup>52</sup> VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel” *Európai Jog* 2008/4. 27–34.

<sup>53</sup> BLUTMAN László: „A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben” *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/2. 90–99.

<sup>54</sup> VINCZE (45. l.) 54–58., Gunther TEUBNER: „Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends up in New Divergences” *The Modern Law Review* 1998/1. 11–32.

ós jog más eljárásokban is figyelembe veendő, és valószínűleg nem csak az eljárás tárgyaként.

A másik következmény természetesen az, ami elől az AB szintén elzárkózott eddig: az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztése. Mivel egy uniós *ultra vires* aktus szükségképpen az uniós alapító szerződések megszegését (is) jelenti, vagyis olyan aktus, amellyel az uniós szervek az alapító szerződésben biztosított hatáskörökön túlterjeszkednek, de legalábbis a nemzeti identitást biztosító EUSZ 4. cikk (3) bekezdését megsértik, ezért ennek a kérdésnek az eldöntése egyben az uniós jog értelmezését is szükségessé teszi. Ez utóbbi feladat ugyanakkor az EUB-é, és ez nem kerülhető meg, ha az Alaptörvény E) cikkébe foglalt, alkotmányozó többséget igénylő törvénnyel elfogadott nemzetközi szerződésben meghatározott követelményeket az AB komolyan veszi. Ennélfogva kérdéses, hogy tartható-e Varga Zs. András és az e tekintetben vele egyet értő Pokol Béla alkotmánybírák párhuzamos indokolása, mely szerint „az Alkotmánybíróságnak, miként minden más állami intézménynek is, szorosan kell értelmeznie a szuverenitás fenntartásának vélelmét. Ha vannak olyan érvek, amelyek egy hatáskör gyakorlásának tagállami szuverenitásban tartása mellett szólnak, akkor még abban az esetben is azt kell vélelmezni, hogy a hatáskört Magyarország nem engedte át az Európai Uniónak, ha az átengedés mellett is szólnak érvek” (Indokolás [114]).

Ez a kérdés azonban ennél összetettebb megközelítést igényel. Az ebben a kontextusban releváns hatáskörök ugyanis vagy kizárólagosak, vagy konkurálóak. Az első esetben a hatáskör gyakorlására kizárólagosan az EU szervei jogosultak, legalábbis a jogalkotás tekintetében, mert a végrehajtáshoz így is szükségesek a tagállamok szervei. A második esetben pedig a szubszidiaritás elvének alkalmazásáról van szó: ti. azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban járjon el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók (EUSZ 5. cikk (3) bekezdés).

A szubszidiaritás elvének értelmezése az EUB hatásköre, és a szubszidiaritás megsértése miatt kifogást emelni nem csupán valamely tagállam kormánya, hanem a tagállami parlament is jogosult a Szubszidiaritási jegyzőkönyv 8. cikkébe foglaltak alapján. Ha a kormány és a parlament a rendelkezésre álló semmisségi (EUMSZ 263. cikk), illetve szubszidiaritás elvének megsértése miatti (Szubszidiaritási jegyzőkönyv 8. cikk) jogorvoslati eszközöket nem meríti ki, akkor van-e lehetőség az Alkotmánybírósághoz fordulni? És ha van, gyakorolható-e az *ultra vires* kontroll előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése nélkül (EUMSZ 267. cikk)? És ha nem, akkor tényleg elegendő-e a szuverenitást vélelmezni? Lehet-e ezt vélelmezni az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése fényében, amely szerint „Magyarország közreműködik az európai egység megteremtésében”? A „közreműködik” ige kijelentő módban áll, nem feltételesben, nem lehetőséget kínáló opció, hanem alaptörvényi parancs, amelyből a közreműködés kötelezettsége fakad, és nem a szuverenitás

vélelme. Nyilván másképp is meg lehetett volna fogalmazni az E) cikket, de amíg annak tartalma a jelenlegi, érdemes lenne ennek szöveghű értelmezését követni.

Ehelyett az AB inkább azt emeli ki az érvelése zárásaként, hogy „a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása” (Indokolás [59]–[60]). Az állami szuverenitás fogalmköréhez tartozó *ultra vires* kontroll igazolására a népszuverenitás-érvelés nemcsak dogmatikai képzavar, hanem – tévesen és a normatív nemzetekfelettség elvével ellentétesen – arra engedhet következtetni, hogy végső soron igénybe vehető a népszavazás is uniós jogi aktusok alkalmazásának tagállami megvétőzéséhez.<sup>55</sup>

Az AB által bevezetett harmadik mérce Magyarország alkotmányos önazonossága. Erről megállapította, hogy „olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot” (Indokolás [67]).

Ebben a formában az önazonosság meglehetősen képlékeny mérce, amelynek a határozat meghozatalakor – szemben a német Alaptörvénnyel – még az alkotmányszövegen nyugvó alapja nem volt, mint arra Varga Zs. András is rámutatott párhuzamos indokolásában.<sup>56</sup> A határozat szerint azonban ezt a szövegnek nem is kell tételeznie, vagy utalni rá, mert ezt az önazonosságot az Alaptörvény csak elismeri. Ez tehát *ab ovo* létező abszolút, vagy ahogyan az AB megfogalmazza: az alkotmányos önazonosságtól csak „az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot” (Indokolás [67]).

Az „alkotmányos önazonosság” ebben a formában alkotmányelméletileg két lehetőséget kínál: vagy a kelsen-i értelemben hipotetikus alapnormaként értelmezendő, és akkor az Alaptörvény ebből vezethető le; vagy politikai alaplöntés (Schmitt nyomán),<sup>57</sup> amelynek az Alaptörvény csupán szerény, pozitív jogi kivételése.<sup>58</sup> Mindegy, hogy tiszta normatani vagy decizionista alapról indulunk ki, a lényeg mindkét esetben az lesz, hogy ha az alkotmányos önazonosság *ab ovo* létezik, ehhez képest bármilyen pozitív jogi szabálynak csak akkor lehet kötőereje, ha az kifejezi és megtestesíti az alkotmányos önazonosságot, másként nem ismerhető el, függetlenül attól, hogy azt az Országgyűlés alkotmányozóként, vagy törvényalkotóként hozta. Az értelmezést még pikánsabbá teszi, hogy az önazonosság a történeti alkotmányon

<sup>55</sup> Pedig ezt már a kvóta-népszavazás esetében sem lehetett volna alkotmányosnak elismerni. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdéstről” *Jogészetek Magyarázata* 2016/1–2. 77.

<sup>56</sup> Varga Zs. András párhuzamos indokolása [111]: a határozat „nem fejtette ki, hogy ennek a megállapításnak mi a jogi alapja”.

<sup>57</sup> Carl SCHMITT: *Verfassungslehre* (Berlin 1928) 3–11.

<sup>58</sup> SCHMITT (57. l.) 11–20.

alapul,<sup>59</sup> amely a hierarchiát végképp átrendezi. Ezt a következményt Varga Zs. András alkotmánybíró pontosan kibontja párhuzamos indokolásában: „[m]ivel az önazonosságot alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés alapján jöttek létre, olyan jogi tények, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg”.<sup>60</sup>

Ebből ugyanakkor az is következik, mint Stumpf István párhuzamos indokolása is rámutat, hogy létezik valamiféle Alaptörvény feletti norma, amely „egyfajta láthatatlan Alaptörvény”,<sup>61</sup> és ahogy az szembefeszül az országgyűlési képviselők kétharmada által „szentesített” hatáskörtranszferrel, ugyanúgy útját állhatja az országgyűlési kétharmad alkotmányozó, vagy törvényhozó hatalmának. Ezzel az Alaptörvényben nem szereplő korláttal az AB nagyon széles felhatalmazást ad saját magának a tekintetben, hogy – az Alaptörvény szövegétől, tartalmától függetlenül, elszakadva – mi alkotmányos, és mi nem. „Az általános formulákból való kiindulás előnyben részesítése [...] elkerülhetetlenül magával hozza, hogy az Alaptörvény konkrét rendelkezései lassanként háttérbe szorulnak és elveszítik jelentőségüket. Ez pedig egy fok után az Alaptörvény alkotmánybírák általi újírását hozza létre, és ez az alkotmányozó hatalom helyére lépést jelenti”,<sup>62</sup> amely nem más, mint „az alkotmánybíráskodási imperializmus”.<sup>63</sup>

Érdemes röviden kitérni a határozattól függetlenül is a közép-európai alkotmánybíráskodásban oly divatossá vált alkotmányos identitás toposzra, amely – elszakadva a német gyökereitől – a nemzeti öncélúság magyarázó elveként látszik karriert befutni. Kétségtelenül trendfordulót jelez: megjelenéséig az univerzalizmus és az európaizálódás jegyében a hangsúly a hasonlóságok, azonosságok keresésén volt (a közös európai minimum foglalatja az EUSZ 2. cikke). Az új trend a különbözőség, az eltérések kultúrája, és ehhez alkalmas igazoló elvnek tűnik az alkotmányos identitás, amelyet egyenesen az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével szokás összekapcsolni. Azonban az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése nem véletlenül nemzeti identitás tiszteletben tartásáról beszél. Bár tetszetős, de nem konzekvens ebből levezetni a tagállami / nemzeti alkotmányos identitást. A különbség az, hogy a nemzeti identitás(ok) tiszteletben tartása (amit az EU vállalt) nem akadályozza az integrációs célok elérését, ezzel szemben az alkotmányos identitás akár az integrációs célok ellenében is megfogalmazható, erre hivatkozással kivétel igényelhető, érvként szolgálhat arra, hogy közösen – uniós jogalkotási eljárásban – kialakított szabály érvé-

<sup>59</sup> Az Alkotmánybíróságnak a történeti alkotmánnyal kapcsolatos ellentmondásos gyakorlatához lásd Vörös Imre: „A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Jogtudományi Közlöny* 2016/10. 491–508. A történeti alkotmányon alapuló értelmezés dilemmáihoz lásd SZENTE Zoltán: „A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/3. 5–10.

<sup>60</sup> Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása [112].

<sup>61</sup> Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása [109].

<sup>62</sup> 27/2015. (VII. 21.) AB határozat. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása [64].

<sup>63</sup> 988/B/2009. AB határozat, ABH 2011, 2037. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

nyesülését utólag valamelyik tagállam megakadályozza, és ezzel egyfajta identitás-vétót vessen be az uniós jog elsőbbségével szemben.

Ha az identitás a különbözőést hangsúlyozza, akkor beletartozhat-e az alkotmányos identitásba az, amiben minden tagállam alkotmányának hasonlóknak kellene lennie (pl. EUSZ 2. cikk alapelvei)? Ez egyelőre kétséges, az identitás vélhetően a közösen túlmutató sajátosságokat jelenti, ha attól az alapjogi kontrollt elválasztjuk. Mi az Alaptörvény – más európai alkotmányoktól merőben különböző – sajátossága? Úgy tűnik, az AB szerint a történeti alkotmány.

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséből viszont ez a fajta identitáskontroll nem következik; a nevesített aspektusok – „[t]iszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét” – sokkal inkább (avagy csupán) szuverenitás-kontrollt implikálnak. Nevezük azonban akár alkotmányos identitásnak a szuverenitás új köntösét, a jogilag releváns kérdés e körben az, hogy a „tiszteletben tartás” értelmében mely fórum dönt az alkotmányos identitásról, annak határaitól és az azt érintő uniós aktusokról. A nemzeti vagy alkotmányos identitás / tagállami szuverenitás védelme nem önérték, azt az együttműködő alkotmányosság keretei között lehet csupán érvényesíteni, és nem véletlen, hogy az uniós kötelezettségvállalás rendszertanilag a szerződésen alapuló hatáskörmegosztás és a lojális együttműködés elve között helyezkedik el. Mindenesetre az biztató, hogy az alkotmányos önazonosság védelmét a magyar AB is „az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés keretében” szándékozik biztosítani az EUB-bal, még ha ezt nem is kifejezetten az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésére – a lojális együttműködésre – alapozta.

## **5.2. A KOMPARATISZTIKA BUKTATÓI, AVAGY „ALKOTMÁNYOS PÁRBESZÉD” MŰKÖDÉSSEN**

Nyilván nem véletlen, hogy az AB az uniós közös hatáskörgyakorlás határozatában gyakran feltűnik az „alkotmányos párbeszéd” toposza, amelyet az AB „kiemelt jelentőségűnek” (Indokolás [33]), vagy olyannyira fontos „követelménynek” (Indokolás [43]) tart, hogy az alkotmányos önazonosságon alapuló ellenőrzési jog, csak „a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett” gyakorolható.

Annak ellenére, hogy ilyen komoly jelentősége van a párbeszédnek, a követelmény tartalma sok tekintetben homályban marad. Az elejtett mondatok alapján két összefüggés merül fel: a párbeszéd egyrészt azt jelenti, hogy az AB a többi tagállam álláspontját (alkotmányos gyakorlatát) is megvizsgálja (Indokolás [33] és [43]), másrészt pedig magában foglalja „az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott” együttműködést az EUB-bal.

Az Európai Bírósággal folytatott párbeszédnek azonban van egy intézményesített formája, egészen pontosan egyetlen ilyen formája van, az előzetes döntéshozatali eljárás.<sup>64</sup> Ez viszont a legkevésbé sem „az egyenjogúság és kollegialitás alapelvén” nyugszik, hanem az EUB az uniós jogot kötelezően értelmezi, és amennyiben az AB előtt folyik az eljárás, akkor az Európai Bírósághoz folyamodás nem pusztán opció vagy udvariassági forma, hanem egyben jogi kötelezettség is. Ennek a kötelezettségnek azonban, szemben más alkotmánybíróságokkal,<sup>65</sup> a magyar eddig még soha nem tett eleget, annak ellenére sem, hogy nem egy olyan kérdés volt napirendjén, amelynek vagy volt uniós jogi relevanciája (mint a hallgatói szerződések<sup>66</sup> és a telekommunikációs különadó ügye<sup>67</sup>), vagy az adott esetben ténylegesen zajlott eljárás az EUB előtt (mint a kényszernyugdíjazott bírák ügye).<sup>68</sup> Sem a kollegialitás, sem az alapító szerződésekből fakadó jogi parancs nem volt elég arra, hogy ezekben az ügyekben az AB kikérje az Európai Bíróság jogértelmezését.<sup>69</sup> A jelen határozat – amely kötelezően értelmezi az E) cikket – ezek szerint akkor úgy értendő, hogy a korábbi gyakorlat nem csak az uniós jogot, de magát az Alaptörvényt is sértette.

A másik értelmezés, amelyre szintén található utalások a határozatban, hogy az AB kötelező jogösszehasonlító elemzéseket folytat. Kifejezetten ilyen értelmű az indoklás [43] bekezdése, amely szerint „[a]z Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága egy döntésében – a tagállamok közti alkotmányos párbeszéd követelményének eleget téve – felhívta a német Alkotmánybíróság egy döntését”. A kérdés természetesen az, hogy ennek a citált követelménynek a magyar határozat mennyiben tett eleget. A jogösszehasonlító érvelés ugyanis nem abban merül ki, hogy a bíróság kimazsolázza a számára tetszetős, és az előre elgondolt eredményhez passzoló érveket, döntéseket.<sup>70</sup> A színes európai körkép ugyan az olvasottság és a szé-

<sup>64</sup> Jan KALBHEIM: *Über Reden und Überdenken* (Tübingen: Mohr Siebeck 2016) 52–57.; CHRONOWSKI Nóra – NEMESSÁNYI Zoltán: „Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség” *Európai Jog* 2004/3. 19–29.

<sup>65</sup> C-158/97, a Bíróság 2000. március 28-i ítélete, ECLI:EU:C:2000:163 (Georg Badeck és társai, résztvevők: Hessischer Ministerpräsident und Landesanwalt beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen); C-239/07, a Bíróság 2008. október 9-i ítélete, ECLI:EU:C:2008:551 (Julius Sabatauskas és társai); C-169/08, a Bíróság 2009. november 17-i ítélete, ECLI:EU:C:2009:709 (Presidente del Consiglio dei Ministri gegen Regione Sardegna); C-293/12 és C-594/12 egyesített ügyek, a Bíróság 2014. április 8-i ítélete, ECLI:EU:C:2014:238 (Digital Rights Ireland és Seitlinger és társai).

<sup>66</sup> VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a hallgatói szerződések alkotmányosságáról” *Jogészetek Magyarázata* 2012/3. 20–28.

<sup>67</sup> 1618/B/2010. AB végzés, ABH 2011, 2914.

<sup>68</sup> VINCZE Attila: „Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung” *Europarecht* 2013/3. 323–333.; VINCZE Attila: „The ECJ as the Guardian of the Hungarian Constitution: Case C-286/12 Commission v Hungary” *European Public Law* 2013/3. 489–500.

<sup>69</sup> Nóra CHRONOWSKI: „The Fundamental Law Within the Network of Multilevel European Constitutionalism” in Zoltán SZENTE – Fanni MANDÁK – Zsuzsanna FEJES (eds.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development* (Paris: L’Harmattan 2015) 237–240.

<sup>70</sup> Egyértelműen ilyen jellegű kritikával él Justice Scalia a *Roper v. Simmons*, 543 U.S. 551, 627 (2005) ügyben. Szintén klasszikusan lásd Otto KAHN-FREUND: „On Use and Misuse of Comparative Law” *Modern Law Review* 1974/1. 1.; Cheryl SAUNDERS: „The Use and Misuse of Comparative Constitutio-



les tájékozottság benyomását kelti,<sup>71</sup> de az alapos jogösszehasonlítás módszertani próbáját már nem állja ki. A határozat több passzust egyszerűen átmásolt a német Szövetségi Alkotmánybíróság OMT-határozatából.<sup>72</sup> A legfeltűnőbb nyilvánvalóan a német döntés indokolásának 142. bekezdése és a magyar határozat indokolásának [34] bekezdése, amelyek szó szerint azonosak. A magyar bíróság még arra sem vette a fáradságot, hogy a nem német (pl. olasz) ítéleteket ne a német nyelvű *Europarecht* című folyóiratban megjelent fordításuk alapján idézze. Az olvasóban ezek után óhatatlanul felmerül az a provokatív kérdés, hogy ha a magyar Alkotmánybíróság ténylegesen végiglapozgatta az *Europarecht* korábbi évfolyamait precedensértékű ítéletek után kutatva, akkor vajon mégis hogyan kerülhette el a bírák figyelmes tekintetét a többi kiváló írás, amelyek a német gyakorlatot is talán árnyalják.<sup>73</sup> A jogösszehasonlító értelmezés legnagyobb hibája minden esetben az, ha úgy vesszük át érveket, fordulatokat, dogmatikai megoldásokat, hogy nem ismerjük annak pontos helyi értékét és fogalmi összefüggéseit. Az ilyen jellegetű válogatás a magyar alkotmánybíráskodás kezdeti éveiben is jellemző volt, de most kissé más köntösben tért vissza.

Anélkül, hogy minden egyes ország uniós jogi ítélezését alapos vizsgálat tárgyává tennénk, érdemes a brit gyakorlatot elővenni, már csak azért is, mert ebben a legkönnyebb eltévedni. Az AB e körben három határozatra tér ki: két Supreme Court ítéletre, amelyeket magyarra fordítva idéz,<sup>74</sup> és egy High Court ítéletre, amelyet a szokásos angol hivatkozási módnak megfelelően citál.<sup>75</sup> Tegyük hozzá, hogy nem ez az egyetlen formai egyenetlenség, az indokolás [45] bekezdése az EUB ítélezési gyakorlatát is három teljesen különböző formában idézi úgy, hogy egyik sem a hivatalos magyar idézési mód. Ezek a formai hibák azért bosszantóak, mert a hivatkozott két Supreme Court ügy<sup>76</sup> egyébként releváns lenne, és azokból érdekes következtetéseket lehetne levonni. Ami nehezen magyarázható, az a behatóan idézett Thoburn kontra Sunderland City Council [2002] EWHC 195 (Admin) (18

nal Law” *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2006/1. 37. Az újabb irodalomból: Ran HIRSCHL: „The View from the Bench” in Ran HIRSCHL: *Comparative Matters* (Oxford: OUP 2016) 20–76.

<sup>71</sup> A téma iránt érdeklődő kutatók számára nyilván érdekes támpontot jelent az egy teljes bekezdésen át sorolt, relevánsnak tűnő ügyek neve és száma (Indokolás [34]), de ez önmagában még nem összehasonlító értelmezés.

<sup>72</sup> Ismét a német Szövetségi Alkotmánybíróság 2016. június 21-i határozatáról van szó [BVerfG, 21.06.2016 - 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2729/13; 2 BvR 2730/13; 2 BvR 2731/13; 2 BvE 13/13].

<sup>73</sup> A német Bundesverfassungsgericht Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos ítélete által kiváltott szakirodalmi vitának az *Europarecht* különszámot szentelt; a vita ismertetését lásd Vörös (29. l.) 34–54.

<sup>74</sup> Ezekre a határozat a következőképpen utal: Állam kontra közlekedésügyi miniszter (2014. január 22.); Pham kontra belügyminiszter ügy (2015. március 25). Ez már csak azért is bosszantó, mert a *bailli.org*, ahol a brit gyakorlat nagyon jól dokumentálva van, maga is tartalmaz egy „cite as” kitételt.

<sup>75</sup> Thoburn v Sunderland City Council, mely ügyet mindkét helyen (Indokolás [34] és [42]) közel azonos módon idéz: Thoburn v. Sunderland City Council, <2002> EWHC 195 <Admin>.

<sup>76</sup> Pham v. Secretary of State for the Home Department [2015] UKSC 19 (25 March 2015), [2015] 3 All ER 1015, [2015] WLR(D) 166, [2015] UKSC 19, [2015] 2 CMLR 49, [2015] Imm AR 950, [2015] INLR 593, [2015] 1 WLR 1591, [2015] WLR 1591.



February 2002) ügy (Indokolás [42]), amely éppenséggel abban kevésbé mutatott mintegy másfél évtizeddel ezelőtt újdonságot, hogy az uniós jog elsőbbségének az alapja az angol (vagy helyesebben a brit) jog lenne. Ezt ugyanis már Lord Bridge is *implicit*e kimondta a Factortame ügyben hozott ítéletében,<sup>77</sup> amelyet a magyar Alkotmánybíróság viszont nem idéz. A Thoburn ügy nívuma inkább az volt, hogy bevezette az alkotmányos státútumok magyarul leginkább talán sarkalatos törvénynek fordítható intézményét, amelyek Laws lordbíró szerint nem vonhatóak vissza *implicit*, csak *explicit* módon. Ugyanakkor – és ezt a jogösszehasonlító érvelésnél figyelembe kell venni – a *stare decisis* doktrína alapján a High Court döntése nem kötelező a Court of Appeal, illetve a Supreme Court számára. Ha pedig az AB ténylegesen értő módon olvasta volna az általa is idézett Pham ügyet,<sup>78</sup> amely jelen sorok íróinak az ismeretei szerint az egyetlen olyan Supreme Court ítélet, amely hivatkozott a Thoburn ügyre, akkor világossá vált volna, hogy a Thoburn ügyben kimondott érvek inkább érdekesnek, mintsem kötelező erejűnek tűnnek a Supreme Court számára.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat utóélete szempontjából jelentős, hogy a 2016-os sikertelen hetedik alaptörvény-módosítás 2018-ban ismét napirendre került, és ezúttal a törekvés sikerrel járt. Az Alaptörvény hetedik módosítása 2018-ban<sup>79</sup> az E) cikk (2) bekezdését – a közös hatáskörgyakorlás szükséges mértékének konkretizálása érdekében – a következőképp egészítette ki: „Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”<sup>80</sup> Ezzel az alapjogi és az állami szuverenitás védelmére irányuló fenntartás az Európa-klauzula része lett, míg az alkotmányos önazonosság védelme minden állami szerv általános kötelességeként az R) cikk (4) bekezdésébe került, a Nemzeti hitvallás pedig kimondja: „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.”

<sup>77</sup> R v Secretary of State for Transport ex p Factortame Ltd (Interim Relief Order) [1990] UKHL 7 (26 July 1990).

<sup>78</sup> Pham v Secretary of State for the Home Department [2015] UKSC 19 (25 March 2015),: [2015] 3 All ER 1015, [2015] WLR(D) 166, [2015] UKSC 19, [2015] 2 CMLR 49, [2015] Imm AR 950, [2015] INLR 593, [2015] 1 WLR 1591, [2015] WLR 1591, para 207–208.

<sup>79</sup> Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) 2. cikk.

<sup>80</sup> Az Alaptörvény hetedik módosítására irányuló javaslat indokolása: „[a]z E) cikk javasolt kiegészítése a jelenlegi (2) bekezdés »szükség szerint« fordulatát konkretizálná és töltené meg tartalommal, mely lényegében az uniós hatáskörgyakorlás világos pontosítását jelentené.” Az indokolásból az is kiolvasható, hogy erre az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében megjelenő, tagállami nemzeti identitás tiszteletben tartása és az alkotmányos önazonosság védelme érdekében van szükség.

Azzal együtt, hogy immár tételes jogi alapokra helyeződött, az AB az itt elemzett határozatban kialakított kontrollmérceket nem alkalmazta az uniós jog ellében 2021 januárjáig.

Az „európai alkotmányos párbeszéd” toposza viszont e határozatot követően visszatérő fordulatá vált, több ügyet tett színesebbé. Hivatkozási alapot jelentett például az AB három, 2018. június 4-én hozott felfüggesztő végzésében.<sup>81</sup> A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény, valamint a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény vizsgálata kapcsán – vagyis a CEU-ügyben és a civil szervezetek ügyében – azért függesztette fel az AB az eljárását, mert a támadott rendelkezések miatt az Európai Bizottság eljárást indított az EUB előtt. A felfüggesztés indoka mind a három ügyben azonos, elegendő az egyik végzésből idézni: „Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában kimondta, hogy »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 [...]. Ennek következtében az Alkotmánybíróság részére fenntartott felülvizsgálati lehetőséget az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni«.

Mindezek alapján az AB a jelen ügyben arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált ügy által konkrétan felvetett alapjogi összefüggésekre és az Európai Unión belüli együttműködési kötelezettségre tekintettel szükséges bevárnia az EUB előtt folyamatban lévő eljárás befejezését.”<sup>82</sup> Maga a testület erősen megosztott volt a felfüggesztést illetően ezekben a kormányzat számára prioritást, az érintettek számára súlyos jogkorlátozást és *de facto* bizonytalanságot jelentő ügyekben.<sup>83</sup> Az EUB 2020-ban mindkét előtte folyó eljárásban döntött, és megállapította az uniós jog, valamint az Alapjogi Charta megsértését,<sup>84</sup> azonban a „párbeszéd” nem látszik folytatódni az AB oldalán 2021 januárjáig.

<sup>81</sup> 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés – A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény, valamint a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény egyes rendelkezései elleni utólagos normakontroll (külföldről támogatott civil szervezet), 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés – A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény, valamint a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezései ellen előterjesztett utólagos normakontroll indítvány (közjogi érvénytelenség, művelődéshez való jog, felsőoktatás), 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés – A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény egésze elleni alkotmányjogi panasz (közjogi érvénytelenség, művelődéshez való jog, felsőoktatás). Lásd VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 498–501.

<sup>82</sup> 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [5].

<sup>83</sup> KAZAI Viktor Zoltán: „A joggyakorlat értelmezésének nehézségei illiberalizmus idején. Érvek a narratív módszer mellett” *Fundamentum* 2018/2–3. 51.

<sup>84</sup> C-78/18, Bizottság v Magyarország, A Bíróság 2020. június 18-i ítélete, ECLI:EU:C:2020:476 (külföldről támogatott civil szervezetek), C-66/18, Bizottság v Magyarország, A Bíróság 2020. október 6-i ítélete, ECLI:EU:C:2020:792 (CEU-ügy).

Szintén 2018-ban a fentiekhez képest semleges területen, adójogi ügyben is született eljárást felfüggesztő AB-végzés<sup>85</sup> az európai bírói párbeszéd jegyében. Kúriai ítélet alkotmányossági vizsgálatára irányuló panaszeljárását az AB azért függesztette fel, mert észlelte, hogy a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelemmel fordult az EUB-hoz, és ennek eredményét be kívánta várni. Az EUB 2020 áprilisában hozott döntést,<sup>86</sup> amelyet azután az AB csupán formálisan hivatkozott 2021 februári határozatában,<sup>87</sup> így dialógus helyett párhuzamos monológok zajlottak.

Végül említést érdemel a 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, amely megállapította, hogy ha a (rendes) bíróság előzetes döntési eljárást kezdeményez, akkor az eljárás szempontjából az EUB is törvényes bíró. Ez félfordulatot jelent a korábbi gyakorlathoz képest, mivel hosszú ideig az volt a testület álláspontja,<sup>88</sup> hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése olyan szakjogi vagy törvényértelmezési kérdés, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre,<sup>89</sup> majd – kis elmozdulásként – a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének minősítette, ha a bíróság érdemi indokolás nélkül utasítja el a fél előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló indítványát.<sup>90</sup> Az AB 2020 decemberi döntésének indokolásában felhívta az uniós közös hatáskörgyakorlás határozatot is, és arra jutott, hogy a csakis a kölcsönös és egymás érveire nyitott bírói párbeszéd képes és alkalmas arra, hogy egyensúlyt teremtsen „a tagállami alkotmányjog integráció által érinthetetlen magja és az Európai Bíróság által kidolgozott alkalmazási elsőbbséggel bíró európai jog között”, mert ilyen párbeszéd nélkül „sem a tagállami alkotmányjog sem az európai jog sui generis jellege nem garantálható”.<sup>91</sup> Az AB leszögezte azt is, hogy ebben az intézményesített együttműködésben maga

<sup>85</sup> 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés – Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 124/C–D. §-ai és a Kúria Kfv.V.35.729/2016/8. számú ítélete elleni alkotmányjogi panasz és előzetes döntéshozatali kérelem (általános forgalmi adó visszafizetése, késedelmi kamat, közösségi jog). Lásd még VÁRNAV Ernő: „Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság – együttműködő alkotmánybíráskodás” *Állam- és Jogtudomány* 2019/2. 63–91.

<sup>86</sup> C-13/18 és C-126/18, Sole-Mizo Zrt. és Dalmandi Mezőgazdasági Zrt. v. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága (a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság and Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előzetes döntéshozatali kérelme), a bíróság 2020 április 23-i ítélete, ECLI:EU:C:2020:292.

<sup>87</sup> IV/1999/2017. AB határozat, 2021. február 2., Indokolás [59].

<sup>88</sup> 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés; 3165/2014. (V. 23.) AB végzés; 3038/2015. (II. 20.) AB végzés.

<sup>89</sup> L. NASZLADI Georgina: „Az Alkotmánybíróság esete az előzetes döntéshozatali eljárással – egy vizsgálatastító végzés margójára” *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/6. 12–16.; VARGA Zsófia: „Az Alkotmánybíróság végzése az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének elmulasztásáról. Az EuB mint törvényes bíró” *Jogesetek Magyarázata* 2014/4. 17–26.; VINCZE – CHRONOWSKI (81. lj.) 488–492.

<sup>90</sup> 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [60]. VARGA Zsófia: „Az Alkotmánybíróság határozata a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméről: Az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésére irányuló indítvány elutasításának indokolására vonatkozó kötelezettség” *Jogesetek Magyarázata* 2016/1–2. 23–35.

<sup>91</sup> 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [23].

sem foglalhat el semleges álláspontot,<sup>92</sup> sőt megjegyezte, hogy az Alaptörvényből „levezethető az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési jogosultsága is, így különösen ha az előtte fekvő ügyben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti alapvető jogokkal és szabadságokkal való összhang, vagy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának korlátozására irányuló veszély merülne fel”.<sup>93</sup> Bár ez az ügy tárgyahoz képest csupán *obiter dictum* megjegyzés, de a testület először utalt elvi lehetőségként arra, hogy maga is kezdeményezhet előzetes döntéshozatali eljárást az E) cikk (2) bekezdés keretei között, lényegében az alapjogvédelmi és a szuverenitásvédelmi kontroll érdekében.<sup>94</sup>

## 7. IRODALOM

- BLUTMAN László: „Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya” *Közjogi Szemle* 2017/1. 2–14.
- CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján” *Jogtudományi Közlöny* 2017/3. 117–132.
- DRINÓCZI Tímea: „Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?” *MTA Law Working Papers* 2016/15. 1–44.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban: Kortárs kérdések és kihívások* (Budapest: ELTE Eötvös 2017) 75–92.
- KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről” *Jogesetek Magyarázata* 2017/1–2. 5–15.
- ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban* (Budapest: MTA JTI Alap kutatások 2020), <https://bit.ly/2Ndpqga>
- SULYOK Márton: „Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában” in JAKÓ Mira Anna (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában* (Szeged: SZTE-ÁJK 2014) 44–62.
- SULYOK Tamás – DELI Gergely: „A nemzeti identitás az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Alkotmánybírói Szemle* 2019/1. 57–59.
- TRIBL Norbert – SZAKÁLY Zsuzsa: „Örökkévaló identitás? Lehetséges kapcsolat az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között” *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga* 2018/4. 9–25.

<sup>92</sup> 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [24].

<sup>93</sup> 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [25].

<sup>94</sup> Lásd hozzá CHRONOWSKI Nóra: „Alkotmánybíróság: az Európai Unió Bíróháza is lehet törvényes bíró” *Közjogi Szemle* 2020/4. 74–77.

BODNÁR ESZTER\*

## **3086/2016. (IV. 26.) AB HATÁROZAT – LEVÉLBEN SZAVAZÁS**

**Nem alkotmányellenes különbségtétel, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező külföldi választópolgárok nem tudnak levélben szavazni, míg a magyarországi lakcímmel nem rendelkezők igen.**

A levélben szavazás határozat először állította azt, hogy a választójog gyakorlásának módja nem tartozik az alapjog védett tartalmába, azaz korlátozására nem az általános alapjog-korlátozási szabályokat kell alkalmazni.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A postai levélben szavazás gondolata Magyarországon a rendszerváltozást követően többször felvetődött,<sup>1</sup> de csak 2013-ban vezették be és először a 2014. évi országgyűlési választáson alkalmazták. Az Országgyűlés 2013. április 8-án fogadta el a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt (Ve.), amelynek 2013. május 3-án hatályba lépett 265–266. §-ai szerint minden magyarországi lakcímmel rendelkező és nem rendelkező választópolgár kérhette volna a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételét. 2013. június 21-től azonban módosult a rendelkezés, ekkortól a 266. § (2) bekezdése szerint: „A Nemzeti Választási Iroda felveszi a levélben szavazók névjegyzékébe azt a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt, aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben. A Nemzeti Választási Iroda feltünteti a központi névjegyzéken a választópolgárnak a levélben szavazók névjegyzékébe vételét.”

\* Egyetemi docens, ELTE Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

A tanulmány a Varsányi Benedekkel közösen publikált írásunk alapján készült, akinek köszönettel tartozom az átdolgozáshoz való hozzájárulásért. Lásd BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek: „Az Alkotmánybíróság határozata a határontúli magyarok választójogának gyakorlásáról” *Jogesetek Magyarzata* 2016/3. 5–20.

<sup>1</sup> Lásd részletesen HALLÓK Tamás: „A levélben szavazás az új szabályok tükrében” *Miskolci Jogi Szemle* 2014/1. 109–133.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A külföldön tartózkodó magyar választópolgárok szavazásának módjával az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) is foglalkozott a Vámos és társai kontra Magyarország ügyben,<sup>2</sup> amelyben nem találta megengedhetőnek a kérelmet.

Az EJEB megerősítette, hogy a szerződő államoknak nem áll fenn arra nézve kötelezettségük, hogy biztosítsák a választójogot azoknak, akiknek nincs lakóhelyük, vagy ha meg is adják a választójogot, nem szükséges intézkedéseket tenniük annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a külföldről történő szavazást. Az EJEB szerint tehát a jogszabályi rendelkezés nem sérti az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke által biztosított szabad választáshoz való jogot. Ha azonban a szerződő állam biztosítja a választójogot a külföldön élőknek, diszkriminációmentes módon kell ezt megtennie.

Az EJEB nézőpontja szerint az eltérő szavazási mód miatt valóban fennáll a megkülönböztetés, de az objektív és észszerű igazoláson alapul, ezért nem sérül a 14. cikk sem. Az EJEB három legitim okot azonosított: (1) a jogalkotó olyan módon szervezheti meg a választásokat, amelyet racionálisnak talál; (2) egy külföldön élő választópolgár bizonyos időt az országban tölt, és úgy szervezheti az életét, hogy a szavazás napján otthon legyen, vagy elutazzon egy nagykövetségre vagy konzulátusra szavazni; (3) a rendelkezés valójában nem hozza kedvezőbb helyzetbe a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárokat, mivel nekik egyébként csak egy szavazat van, míg másoknak kettő.<sup>3</sup>

## 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozó a 266. § (2) bekezdésének „magyarországi lakcímmel nem rendelkező” szövegrészét támadta, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt előterjesztve, a következő érvekkel. (a) Az indítványozónak a kifogásolt szövegrész közvetlenül

<sup>2</sup> Vámos and Others v. Hungary, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14.

<sup>3</sup> Ezzel az érveléssel több szempontból sem értek egyet. Az első érv nem világos: miért lenne veszélyes vagy bonyolult a postai szavazást biztosítani körülbelül fél millió választópolgárnak, akik átmenetileg külföldön tartózkodnak, ha az állam ugyanezt a lehetőséget biztosítja ugyanennyi, külföldön lakó állampolgárának? A második érv is illogikusnak tűnik: miért kellene éppen azoknak a választópolgároknak nagyobb terhet viselniük, akiknek szorosabb a kötődésük az országhoz? Az utolsó érv pedig ellentétes az EJEB korábbi joggyakorlatával. Az Oran kontra Törökország ügyben a Bíróság elismerte az állam jogos igényét arra, hogy korlátozza a külföldön élő állampolgárok befolyását a választás eredményére (Oran v. Turkey, Judgment of 15 April 2014, nos. 28881/07 and 37920/07). A Vámos kontra Magyarország ügyben azonban az érvelés teljesen ellentétes ezzel: lehetővé teszi az államnak, hogy a külföldön lakó állampolgároknak egy eljárási előnyt biztosítson (a postai szavazás lehetőségét), ami a másik oldalról hátrány az országhoz szorosabban kötődő választópolgárok számára (Vámos v. Hungary, Decision of 17 February 2015, no. 48145/14). A határozat kritikáját lásd részletesen: Eszter BODNÁR: „»All Voters are Equal but...« Two Case Studies on the Voting Rights of Hungarians Living Abroad” *Vienna Journal on International Constitutional Law* 2016/4. 430–433.

jogsérelmet okoz azáltal, hogy kizárja őt mint magyarországi lakcímmel rendelkező, a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárt a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételből, és ezáltal elzárja a levélben történő szavazás lehetőségétől. Ez sérti az Alaptörvény választójogra (XXIII. cikk) és jogegyenlőségre (XV. cikk) vonatkozó rendelkezéseit. (b) Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy a jogalkotó differenciáljon a magyar állampolgárok között, ez azonban kizárólag arra terjed ki, hogy a választójogot vagy annak teljességét lakóhelyhez köthesse. (c) A választójog szempontjából homogén csoportot képeznek azok a választópolgárok, akik a szavazás idején külföldön tartózkodnak, függetlenül attól, hogy van-e magyarországi lakcímük. E homogén csoporton belüli különbségtétel indokolatlan, ezért a diszkriminációtilalomba [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése] ütközik. (d) Végül az indítványozó azt is kérte, hogy az AB mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség hivatalból történő megállapítását is vegye fontolóra, ha a támadott szabály megsemmisítése önmagában nem biztosítaná a választójog alkotmányellenes megkülönböztetés nélküli érvényesülését.

Az AB hiánypótlásra hívta fel az indítványozót, aki az alkotmányjogi panaszát kiegészítette.<sup>4</sup> Az AB az indítvány kapcsán megkereste a közigazgatási és igazságügyi minisztert, valamint a Nemzeti Választási Iroda (NVI) elnökét, és beszerelte a véleményüket.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

A rendelkező rész elutasította a Ve. 266. (2) bekezdése „magyarországi lakcímmel rendelkező” szövegrészének megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt.<sup>5</sup>

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Nem érinti a választójogát a magyarországi lakcímmel rendelkező külföldön tartózkodó választópolgároknak az, hogy a jogalkotó a magyarországi lakcímmel nem rendelkezőknek biztosította a levélben szavazás lehetőségét. A levélszavazás általános kiterjesztésének kapcsán mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálata merülhet fel, ezt a vizsgálatot azonban az AB kezdeményezésre nem, csak hivatalból folytathatja le, ha maga indokoltnak látja [Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés; Abtv. 46. § (1) bekezdés].**

<sup>4</sup> Ennek a részletei Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolásából derülnek ki, a többségi indokolás csak egy elejtett szóval utal rá. Vö. Indokolás [35].

<sup>5</sup> Az AB 2016. április 26-án, két és fél évvel az indítvány benyújtását és két évvel a 2014-es országgyűlési választásokat követően hirdette ki döntését.



Az érdemi vizsgálat körében a testület először azt állapította meg, hogy az indítványozó tartalmilag nem a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét állította és indokolta, hanem a törvényalkotó alaptörvény-ellenes mulasztását kifogásolta. Mivel a panaszos magyarországi lakcímmel rendelkező, a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgár, a támadott rendelkezés nem áll összefüggésben a jogsérelmével, hiszen az a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben szavazók névjegyzékébe való felvételéről szól. Így a rendelkezés megsemmisítése nem is vezethetne a panaszos által állított alapjogi korlátozás megszüntetéséhez, hanem még a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben történő szavazásának lehetőségét is elvonná. Az AB gyakorlata szerint az alkotmányjogi panaszt el kell utasítani, ha nem áll fenn összefüggés a panaszos által állított alapjogsérelem és a kifogásolt jogszabályi rendelkezések között.

Az AB megállapította, hogy a panaszos által felvetett probléma igazából mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kérdését veti fel. A panaszos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azonban nem indítványozhatja, az AB azt hivatalból vizsgálhatja más hatásköreinek gyakorlása során. A testület megállapította, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jogkövetkezményét nem tartja alkalmazhatónak a később kifejtett indokok miatt, „ugyanakkor a vizsgált ügy kiemelt társadalmi jelentőségére figyelemmel mégis szükségesnek tartotta az alábbi megállapítások megtételét” (Indokolás [37]–[38]).

#### **4.2. ELVI TÉTEL 2.**

**A választójogot mint alapjogot megillető védelem nem terjed ki az alapjog gyakorlásának módjára, így a szavazás módját meghatározó technikai (eljárési) szabályokra [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés, XXIII. cikk].**

Az AB korábbi gyakorlata szerint a választójog alapjog, és az aktív választójog alapján a választójogosultnak alanyi joga van arra, hogy szavazhasson, hozzájáruljon a megválasztandó tisztségek megbízásának keletkezéséhez. A hatályos szabályozás az aktív választójogot az országgyűlési képviselők választásán nem köti lakóhelyhez. A választójog gyakorlásának biztosításához az államnak aktív magatartást kell tanúsítania az intézményvédelmi kötelezettségéből következően, ebbe beletartozik az eljárási szabályok megalkotása is. A jogalkotó tág mérlegelési szabadsággal rendelkezik a szavazás módjának szabályozását érintően, de nem alkothat alaptörvény-ellenes szabályozást. A választójog önmagában a külföldön tartózkodás miatt nem korlátozható. Az állam köteles biztosítani a külföldön tartózkodók számára is a szavazást, de ezt többféleképpen is megteheti. A levélben szavazás lehetőségének hiánya „nem érinti, ezért nem is korlátozza az aktív választó-

tőjog részét képező szavazati jogot”. Az alapjog gyakorlását, a szavazás módját meghatározó technikai (eljárási) szabály nem zárja el a szavazástól a választópolgárt, mert a külképviseleten vagy a lakóhelye szerinti szavazókörben szavazhat. Ezért alapjog-korlátozás nem áll fent, tehát az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános alapjog-korlátozási teszt nem alkalmazható (Indokolás [39]–[47]).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A választópolgárok közötti különbségtétel a tartózkodási hely alapján nem sérti az észszerűségi tesztet, mert a lakóhellyel rendelkezők és nem rendelkezők közötti megkülönböztetésnek van objektív, észszerű indoka: az államhoz való kötődés intenzitásának különbsége [Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdés].**

Mivel a megkülönböztetés nem alapjog tekintetében történik, a diszkriminációtilalom megsértésének vizsgálatára az észszerűségi teszt alapján kerül sor. A levélben szavazás mint a szavazás módjára vonatkozó eljárási szabály szempontjából homogén csoportot alkotnak a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e magyarországi lakcímmel. A két csoport, azaz a lakóhellyel rendelkezők és nem rendelkezők közötti megkülönböztetésnek van azonban objektív, az Alaptörvényben rögzített szemponton nyugvó tárgyilagossá mérlegelés szerinti észszerű indoka. Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerint ugyanis a választójog teljessége lakóhelyhez köthető, és ezt sarkalatos törvény meg is teszi, amikor csak a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgároknak biztosít egy egyéni választókerületi és egy listás szavazatot, míg a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők csak listákra szavazhatnak. A levélben szavazás lehetőségének hiánya eljárási szabályként nem korlátozza a szavazati jog teljességét. A különbségtétel ugyanakkor ugyanazon objektív szemponton (lakóhely) nyugszik. Ez az objektív szempont az hatékonyság követelményét fejezi ki: azt, hogy a homogén csoport tagjai között különbség tehető az adott állammal fennálló kapcsolat intenzitása tekintetében. Az állandó lakóhely egy intenzívebb kapcsolatot jelent az állammal. A levélben szavazás lehetőségének biztosítása látszólag kedvezményt jelent, de együtt kell vizsgálnunk az alapjog lényegi tartalmának korlátozásával (teljesség hiánya), amely viszont a lakóhellyel nem rendelkezőknek jelent hátrányt. Ezért a testület nem látott kellő súlyú indokot a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására (Indokolás [48]–[56]).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 5.1. A POZITÍV SZABÁLY HIÁNYÁNAK ALKOTMÁNYELLENESSÉGE

A többségi indokolás úgy értékelte, hogy az indítványozó tartalmilag a törvényalkotó alaptörvény-ellenes mulasztását kifogásolta. Álláspontunk szerint Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye helytállóan mutat rá, ha a többség elfogadta, hogy az indítványozó nem a támadott törvényi szövegrész alaptörvény-ellenességét állította, akkor az indítvány visszautasításáról kellett volna rendelkeznie (ugyanis mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása kizárólag hivatalbóli eljárás keretében történhet).<sup>6</sup> Emellett azonban az is vitatható, hogy a többség megalapozottan minősítette az indítványt tartalmilag mulasztásra irányuló kérelemnek. Ha ugyanis az indítvány hátrányos megkülönböztetést állító elemet is tartalmaz, akkor – a problémafelvetés jellegét tekintve – emlékeztethet a mulasztás kifogásolására, hiszen az indítványozó adott esetben azt sérelmezi, hogy nem vonatkozik rá egy szabály, amelynek szerinte vonatkoznia kellene, s ez valamiféle szabályozási hiányt sejtet. Az ilyen diszkriminációs indítványok azonban több ismérv alapján is elkülöníthetőek a mulasztást sérelmező indítványoktól. Egyrészt a mulasztást állító indítvány bármilyen tartalmú szabályozás hiányát kifogásolhatja, míg a hátrányos megkülönböztetést állító indítványi elem esetén csak a norma személyi hatályát meghatározó részével lehet kapcsolatban a sérelem (ti. az indítványozó azt sérelmezi, hogy egy szabály, amely másokra vonatkozik, rá indokolatlanul nem vonatkozik – ez a jogalkotással megvalósított hátrányos megkülönböztetés lényege). Másrészt a hátrányos megkülönböztetés – ha nem is mindig, de – jellemzően kiküszöbölhető lehet jogszabályi rendelkezés megsemmisítésével, míg a mulasztásnál ez elvileg is kizárt. Az utóbbi esetben ugyanis nem az okozza az alaptörvény-ellenességet, hogy valamilyen szabály hátrányos tartalommal létezik, hanem hogy valamilyen szükséges, pozitív szabály hiányzik.

A hátrányos megkülönböztetést állító indítványokkal kapcsolatos fenti logikát fogadta el az AB a – befogadhatósággal kapcsolatos érvelés kritikájánál ismertetett – 3142/2015. (VII. 24.) AB határozatban is. Az AB a panaszos által állított sérelem és a kifogásolt jogszabályi rendelkezés közötti összefüggést elismerte, és az indítvány érdemben elbírálta, ugyanis az indítványozó a diszkriminációt kifejezetten amiatt állította, hogy a rendelkezés rá nem vonatkozott.

Álláspontunk szerint a többségi indokolás által az indítvány elutasítása mellett felhozott másik két érv – ti., hogy a megsemmisítés a magyarországi lakcímmel rendelkezők tekintetében nem tenné lehetővé a levélben szavazást, de a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok lehetőségét is elvonná – sincs kellőképpen alátámasztva.

<sup>6</sup> Vö. 3382/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6].

Egyrészt a sérelmezett szövegrész megsemmisítése esetén a rendelkezés – hatályban maradó szövegét<sup>7</sup> nézve – lakóhelytől függetlenül, általánosságban minden „választópolgár” számára megengedte volna a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételt.

Másrészt, ha önmagában a sérelmezett rendelkezés szövegrészének megsemmisítése nem képes teljes mértékben orvosolni az indítványban állított jogsérelmet, az nem jelenti azt, hogy nem áll fenn összefüggés a sérelem és a kifogásolt jogszabályi rendelkezések között, ezért ilyen érv nem is lehet az elutasítás elégséges indoka. Egyfelől ugyanis pont ilyen helyzetekre biztosított az AB számára az az eljárási eszköz, hogy a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezést is vizsgálhat, illetve megsemmisíthet.<sup>8</sup> Az AB elmulasztotta annak vizsgálatát, hogy a vizsgálat kiterjesztésével sem lenne-e képes orvosolni az állított alkotmányos problémát. Másfelől pedig számos esetben előfordul, hogy egy jogszabályi rendelkezés AB általi megsemmisítése következtében szükségessé válik a megsemmisített rendelkezéssel – a jogszabályon belül és más jogszabályokban, formálisan vagy tartalmilag – nem feltétlenül szorosan, de összefüggő szabályok módosítása is. Ilyen esetekben az AB rendszerint nem állapít meg a megsemmisítés mellett külön mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet is, hanem – az államnak az alapvető jogok védelmével kapcsolatos kötelezettségéből, valamint a jogállamiság részét képező jobbiztonság követelményéből is következően – a kérdésre hatáskörrel rendelkező jogalkotó szerv értelemszerűen külön felhívás nélkül is elvégzi az AB határozatára figyelemmel szükséges jogalkotási feladatokat.

Az alkotmányjogi panaszt elutasító határozat többségi indokolásának legnagyobb része formailag nem is az elutasítás megalapozását törekedett alátámasztani, hanem azt, hogy a testület miért nem állapította meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállását.

Már önmagában ezzel az eljárással nem értett egyet – kifejezetten vagy utaló módon – a különvéleményt jegyző alkotmánybírók többsége. Lévay Miklós különvéleménye szerint a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására vonatkozó hatáskör „pozitív töltetű”, azaz az Alkotmánybíróságnak arra nincs lehetősége, hogy megállapítsa, az alaptörvény-ellenes helyzet nem áll fenn. Stumpf István ehhez hasonló álláspontot foglalt el, arra is rámutatva, hogy ilyen megállapítást az AB azért sem tehet, mert a 2012. óta hatályos Abtv. alapján már nincs önálló hatásköre a mulasztásos alkotmánysértés megállapítására, márpedig

<sup>7</sup> A „magyarországi lakcímmel nem rendelkező” szövegrész megsemmisítése esetén a Ve. 266. § (2) bekezdése a következő szöveggel maradt volna hatályban: „A Nemzeti Választási Iroda felveszi a levélben szavazók névjegyzékébe azt a választópolgárt, aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben. A Nemzeti Választási Iroda feltünteti a központi névjegyzéken a választópolgárnak a levélben szavazók névjegyzékébe vételét.”

<sup>8</sup> Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdés.

a mulasztás hiányának deklarálásával lényegét tekintve ilyenként használta fel ezt a hivatalból alkalmazható eljárési eszközt.

A fenti kritikák álláspontunk szerint nem alaptalanok. A régi Abtv.-ben „a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére” irányuló, önálló hatáskörként nevesített eljárást – a hivatalbóli megindítás mellett – bárki indítványozhatta, és az Alkotmánybíróságnak azt kellett megítélnie, hogy a jogalkotó szerv jogalkotói feladatát alkotmányellenességet előidéző módon elmulasztotta-e. Az indítványra történő eljárás esetén az indítvány megalapozottságának kérdésében az Alkotmánybíróságnak értelemszerűen állást kellett foglalnia, ezért adott esetben a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség hiányát is megállapíthatta, ami az indítvány érdemi elutasítását eredményezte; ha pedig az indítványnak helyt adott, akkor a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívta feladatának teljesítésére.<sup>9</sup> A hatályos Abtv. azonban ilyen önálló hatáskört már nem határoz meg, a mulasztást elkövető szervnek a feladata teljesítésére történő felhívása az Abtv.-ben „Az Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményei” cím alatt került elhelyezésre. Ezt a jogkövetkezményt az AB kizárólag hivatalból, abban az esetben alkalmazhatja, ha „hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg”. A hatályos Abtv.-ben ennek az eljárási lehetőségnek a funkciója lényegében akként határozható meg, hogy ha az Alkotmánybíróság valamely aktus Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálva arra a megállapításra jut, hogy alaptörvény-ellenesség áll fenn, de azt nem a kifogásolt jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés okozza, hanem a szabályozás hiányára vezethető vissza, s ez esetben – mivel ilyen helyzetben a megsemmisítés jogkövetkezményének alkalmazása nem merül fel – legyen eljárási eszköze a jogsérelemnek (vagy más alaptörvény-ellenességnek) legalább a közvetett kiküszöbölésére.

## **5.2. A VÁLASZTÓJOG ÉS A VÁLASZTÓJOG GYAKORLÁSÁNAK ELVÁLASZTÁSA**

A határozat összefoglalja a választójogra vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatot, és megállapítja, hogy a levélben szavazásra, illetve az annak hiányára vonatkozó eljárási szabályok nem a választójogot, hanem a választójog gyakorlását korlátozzák. Álláspontunk szerint azonban az már helytelen következtetés, hogy ez nem alapjog-korlátozás, és megítélésére nem a szükségességi-arányossági tesz-

<sup>9</sup> Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § e) pont, 21. § (4) bekezdés, 49. §. Ilyen esetben azonban az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványról – értelemszerűen – a határozat rendelkező részébe foglaltan kifejezetten érdemben döntött. Például: „Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők vagyonynyilatkozatával kapcsolatos, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.” Vö. 1397/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 587.

tet kell alkalmazni, mert nem zárja el a választópolgárt a szavazástól, csak annak módját határozza meg.

A választási regisztrációról szóló határozatban az AB első alkalommal világított rá pontosan a választójog alanyi oldalának korlátozása és a választójog gyakorlásának korlátozása közötti különbségre, a központi névjegyzékbe vétel előírását ez utóbbi csoportba sorolva.<sup>10</sup>

A választójog alanyi oldalának korlátozása alatt azt értjük, amikor az egyén nem rendelkezik választójoggal, mert vagy nem felel meg a választójoghoz előírt pozitív feltételeknek (például kiskorú), vagy valamelyik kizáró ok alá esik (például szabadságvesztés büntetését tölti). A választójog alanyi oldalának korlátozása tulajdonképpen tehát az alapjog alanyai közül való kizárást jelent, hiszen ezekben az esetekben a korlátozás teljes, a választójogot nem lehet félig, meghatározott mértékig elvonni.

A választójog gyakorlásának a korlátozása összetettebb kérdés. Ilyenkor ugyanis formálisan rendelkezik választójoggal az egyén, hiszen valamennyi pozitív feltételt teljesíti, és nem esik kizáró ok alá sem, választójogát azonban nem tudja gyakorolni vagy az valamilyen okból korlátozást szenved, azaz a választópolgár nem úgy, nem ott, nem akkor, nem olyan feltételekkel tud szavazni vagy jelöltként indulni, ahogy az a korlátozások nélkül lehetséges lenne. A legközvetlenebb ilyen jellegű korlátozások a választási eljárás folyamán tűnnek fel: például a szavazás jogát csak az gyakorolhatja, aki szerepel a névjegyzékben, aki a szavazás napján a szavazóhelyiségben megjelenik, a személyazonosságát igazolja és így tovább. Ugyanígy a passzív választójog gyakorlásához szükséges az, hogy a jelöltként indulni szándékozó ajánlásokat gyűjtsön, megadja bizonyos adatait, nyilvántartásba vetesse magát.

Ezt az elkülönítést követte a testület is az elemzett határozatban. Ennek a különbségnek azonban – a határozatban foglaltaktól eltérően – kizárólag a korlátozó rendelkezés jogforrasi szintje tekintetében van jelentősége. Az Alaptörvény ugyanis a választójog korlátait – egy kivétellel – zártkörűen sorolja fel: a választójogot nagykorúsághoz és állampolgársághoz vagy az államhoz kötődő meghatározott státuszhoz köti, illetve abból csak bűncselekmény elkövetése vagy a belátási képesség korlátozottsága miatti, egyedi bírói döntéshez kötött kizárást enged.<sup>11</sup> Ezek a korlátok tehát törvényi szinten nem bővíthetők, ahogy azt az AB a társadalombiztosítási önkormányzatok képviselői passzív választójogának korlátozásáról szóló határozatában megállapította.<sup>12</sup>

Nincs azonban akadálya annak, hogy a választójog gyakorlására vonatkozóan határozzon meg a törvény feltételeket, azok ugyanis nem a választójog, hanem

<sup>10</sup> Az AB gyakorlatában érintőlegesen már korábban is feltűnik ez a különbségtétel (298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696, 698–700.), de a részletes kifejtést az 1/2013. (I. 7.) AB határozat adja (ABH 2013, 3. Indokolás [55]–[66]).

<sup>11</sup> Az egyetlen kivétel, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése alapján a választójog vagy annak teljessége sarkalatos törvényben magyarországi lakóhelyhez köthető.

<sup>12</sup> 16/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994, 79, 82.

kizárólag annak gyakorlása korlátját képezik. E törvényi szintű korlátoknak azonban összhangban kell állniuk az Alaptörvény alapjog-korlátozásra vonatkozó szabályaival, hiszen tulajdonképpen – a választójog gyakorlásának korlátozásán keresztül – magát az alapjogot is korlátozzák.<sup>13</sup> Ezt a megközelítést alkalmazta a választási regisztrációról szóló határozat is, amikor a választójog gyakorlását korlátozó eljárási szabályt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének általános alapjog-korlátozási szabálya alapján vizsgálta. Ez alapján helytelen annak a megállapítása a jelen határozatban, hogy itt ne kerülne sor alapjog-korlátozásra, és ne kellene a szükségességi-arányossági tesztet alkalmazni.

### 5.3. A VÁLASZTÓPOLGÁROK KÖZÖTTI KÜLÖNBSEGTÉTEL A TARTÓZKODÁSI HELY ALAPJÁN

A fentiek alapján nem értek egyet a határozat azon következtetésével, hogy nem áll fent alapjogi érintettség, tehát az ésszerűségi teszt alkalmazását már egy hibás lépésnek tartjuk. De ha el is fogadnánk ezt az előfeltevést helyesnek, az ésszerűségi teszt elvégzése sem problémák nélküli a határozatban.

Egyetértek azzal, hogy a külföldön tartózkodó választópolgárok homogén csoportot alkotnak. A választójog gyakorlása szempontjából nincs jelentősége annak, hogy van-e magyarországi lakóhelyük, hiszen abban azonos helyzetben vannak, hogy a szavazás napján az ország területén kívül tartózkodnak, tehát nem lehet számukra a választójog gyakorlását a hagyományos módon valamely magyarországi szavazóhelyiségben biztosítani. Homogén csoportba tartozókat akkor lehet különbözőképpen kezelni, ha annak van ésszerű indoka. A határozat két ilyen, egymással összefonódó érvet hoz fel: az effektivitás elvét és az anyagi jogi hátrány kompenzálását.

A magyar jogalkotó az Alaptörvény elfogadásával teremtette meg annak lehetőségét, hogy a külföldön élő magyar állampolgárok is választójogot kapjanak. Az országgyűlési választáson sarkalatos törvény nem kötötte lakóhelyhez a választójogot, így magyarországi lakóhely nélkül is választójogosult minden nagykorú magyar állampolgár. Nemzetközi összehasonlításban azt látjuk, hogy Magyarország ezzel a döntéssel a ritkábban alkalmazott politikai közösségi modellt váltotta fel egy gyakrabban alkalmazottra.<sup>14</sup> Csak kevés államra jellemző ugyanis, hogy a politikai közösség fogalmát az adott ország területén állandó, illetve életvitelszerű

<sup>13</sup> A nemzetközi jogban még ez a választójog és a választójog gyakorlásának korlátozása közötti megkülönböztetés sem releváns, hiszen ott a szabályozás szintje nem játszik szerepet, a korlátozásnak igazolhatónak kell lennie, függetlenül attól, hogy alkotmányi vagy törvényi szinten meghatározott korlátról van-e szó. Például a választójog alkotmányi szintű korlátozása miatt marasztalta el az EJEB Magyarországot a Kiss Alajos-ügyben a gondnokság alá helyezett választójogból való általános kizárása miatt. Alajos Kiss v. Hungary, Judgment of 20 May 2010, no. 38832/06.

<sup>14</sup> A politikai közösségi modelleket részletesen bemutatja HALÁSZ Iván: *Állampolgárság, migráció és integráció* (Budapest: MTA Jogtudományi Intézet 2009) 21–48.



jelleggel élő állampolgárok közösségeként határozza meg, mint ahogy a magyar alkotmány tette. A legtöbb ország a politikai közösséget az állampolgárok közösségeként értelmezi, függetlenül attól, hogy azok hol élnek.

Ugyanakkor a választójog lakóhelyhez kötése is elfogadott megoldás a nemzetközi jogi dokumentumokban és gyakorlatban, amely elismeri az effektivitás elvét a választójoggal összefüggésben. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata ügyekben való részvételről szóló 21. cikke ugyan nem tesz különbséget az egyének között állampolgárság szerint, a rendelkezés azonban nyilvánvalóan előfeltételez valamilyen szerves kapcsolatot az egyén és az adott ország között, ami lehet állampolgárság vagy lakóhely.<sup>15</sup> Ha a szavazáshoz helyben lakási követelményeket támasztanak, annak az ENSZ Emberi Jogi Bizottság szerint észszerűnek kell lennie.<sup>16</sup> A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye szerint is elfogadható lehet a választójog lakóhelyhez kötése, az aktív és passzív választójogot biztosítani lehet azon állampolgároknak is, akik külföldön laknak.<sup>17</sup>

Az EJEB sem találja *per se* észszerűtlen vagy önkényes követelménynek a választójog lakóhelyhez kötését.<sup>18</sup> E feltétel igazolható azzal a feltételezéssel, hogy a nem helyben lakó polgárokat kevésbé közvetlenül és folyamatosan befolyásolják az ország napi problémái, és kevesebb az ismeretük is azokról. Azzal is igazolható továbbá, hogy célszerűtlen és esetleg nem kívánatos (esetenként lehetetlen), hogy a jelöltek a külföldön élőknek megfelelően bemutathassák programjukat, valamint hogy a helyben lakó polgárok nagyobb befolyással bírhatnak a jelöltek kiválasztására és a választási programok kialakítására, illetve összefügg a választójog és az, hogy mennyire befolyásolják a polgár életét azon szerv döntései, amelyet megválaszt.<sup>19</sup> A választójog lakóhelyhez vagy meghatározott idejű helyben lakáshoz kötése tehát többek között azt szolgálja, hogy a választásokon azok vegyenek részt, akiknek szoros az adott államhoz való kötődésük, és akik életét a megválasztott intézmények döntései valóban befolyásolják, ezért ez is legitim célnak tekinthető.<sup>20</sup>

Tehát van lehetőség a választójog lakóhelyhez kötésére az effektivitás elvének érvényesülése érdekében, de meg is adhatja a választójogot az állam a lakóhellyel nem rendelkezőknek. A nehezebben megítélhető kérdés inkább az, hogy a választójog biztosítása esetén mekkora súlyt indokolt biztosítani a lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak. A törvényhozó azt a megoldást választotta, hogy a Magyarországon kívül élők választójoga nem teljes: nem két szavazatuk van a választáson;

<sup>15</sup> *Compendium of International Standards for Elections* (London–Brussels: NEEDS–European Commission) 5.

<sup>16</sup> ENSZ Emberi Jogi Bizottság 25. általános kommentárja, 11. pont.

<sup>17</sup> Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye I.1.1.c) pont.

<sup>18</sup> *Hilbe v. Liechtenstein*, Judgment of 7 September 1999, no. 31981/96.

<sup>19</sup> *Polacco and Garofalo v. Italy*, no. 23450/94, Commission decision of 15 September 1997, Decisions and Reports 90-A.

<sup>20</sup> Emberi Jogok Európai Egyezménye 56. cikk: „Bármely állam kijelentheti, hogy az Egyezmény kiterjed minden olyan területre, amelynek nemzetközi kapcsolataiért felelősséget visel. Az Egyezmény rendelkezéseit azonban ezeken a területeken a helyi körülményekre kellő tekintettel kell alkalmazni.” *Py v. France*, Judgment of 11 January 2005, no. 66289/01.

egyéni választókerületi jelöltre nem, kizárólag pártlistára szavazhatnak. Erre az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése lehetőséget ad, amikor az egyenlőség követelményétől eltérést enged azzal, hogy sarkalatos törvény a választójog teljességét magyarországi lakóhelyhez kötheti.

Az EJEB is az Emberi Jogok Európai Egyezményével összhangban állónak tartotta a különbségtételt a szavazatok tartalmában, amikor egy török ügyben elfogadta azt a szabályozást, amely szerint a több mint hat hónapja külföldön élő állampolgárok csak a pártok által állított listákra szavazhatnak, független jelöltekre nem. Az EJEB szerint legitim cél az alapjog-korlátozásra a külföldön élő állampolgárok befolyásának csökkentése a parlamenti választáson.<sup>21</sup>

Ily módon igazolható a külföldön élő állampolgárok befolyásának csökkentése az effektivitás elve alapján. A vizsgált szabályozásra nézve azonban ebből éppen ellentétes következtetést vezethetünk le, mint ahogy azt a testület tette: az effektivitás elvéből következően éppen a szorosabb kötődéssel rendelkező, azaz magyarországi lakóhellyel rendelkező polgárok számára kellene kedvezőbb feltételeket biztosítani a választójog gyakorlására. Itt pedig azzal, hogy a jogalkotó a külföldön lakó állampolgároknak eljárási előnyt biztosít (a postai szavazás lehetőségét), a másik oldalról hátrányba hozza az országhoz szorosabban kötődő választópolgárokat.

Végül nem értek egyet azzal sem, hogy a szavazatok számában történő különbségtétel egy eljárási előnnyel összekapcsolható, kompenzálható lenne. Egyrészt a fentiek alapján az effektivitás elvéből éppen az következik, hogy a lakóhellyel nem rendelkező, tehát kisebb befolyással rendelkező polgárok esetén észszerű megkülönböztetés a befolyásukat csökkenti a választás eredményét illetően, tehát szavazatuk számát, súlyát csökkenteni, vagy a választójoguk gyakorlását további feltételekhez kötni (pl. regisztrációhoz). Így kompenzációra nincs szükség, esetükben igazolható és alkotmányosan elfogadott az, hogy az országgyűlési választáson csak egy szavazattal rendelkeznek.

Ha ez nem így lenne, akkor sem fogadható el ilyen formájú kompenzáció. A joggyakorlás lehetőségében, a jogi helyzetben való különbségtételt nem lehet összességében, egyfajta „eredmény-szemlélettel” vizsgálni. Ez a logika arra az abszurd eredményre vezethetne, hogy súlyosan diszkriminatív különbségtételt is megengedhetők tartanánk, ha valahol az adott csoport kedvezményben részesülne (pl. a nők ugyanazért a munkáért kevesebb bért kapnak, de rugalmas munkaidőben dolgozhatnak). Ráadásul a kétféle feltétel egységben kezelése azért is vitatható, mivel az egyik a választójog tartalmára, teljességére vonatkozó feltétel, a másik pedig a választójog gyakorlásának módja, tehát két különféle, egymással össze nem kapcsolható feltételről van szó.

<sup>21</sup> Oran v. Turkey, Judgment of 15 April 2014, nos. 2881/07, 37920/07.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat központi tárgya mellett a választójoggal kapcsolatosan számos kérdéskört tárgyalt, amelyek hatására az alapjogvédelem szintje csökkent.

A választójog alacsonyabb szintű védelmét eredményezi a jogrendszerben, hogy az AB a választójog gyakorlásának konkrét módjával és részletszabályaival kapcsolatos feltételek megállapítását egészében a törvényhozó mérlegelésére bízta, és nem vezetett le az Alaptörvény választójogra és választási alapelvekre vonatkozó rendelkezéseiből arra nézve alkotmányos standardokat. Az is alacsonyabb szintű védelemhez vezetett, hogy a testület a választójogi eljárási szabályok terén tett megkülönböztetések alkotmányossági vizsgálata során csak észszerűségi mércét alkalmazott az Alaptörvénynek az alapjog korlátozására vonatkozó I. cikk (3) bekezdése helyett.

Az esetnek a választójog – és a választási rendszer alkotmányosságának – védelme szempontjából fontos tanulsága, hogy a jelenlegi jogszabályi keretek mellett az AB önhibáján kívül is kerülhet olyan helyzetbe, hogy – a választási eljárás valamely szabályát támadó – indítvány beérkezése és a választások megtartásának előírt időpontja között már kevés idő áll rendelkezésére. Ezért előfordulhat, hogy – megalapozott indítvány esetén – az alaptörvény-ellenességet megállapító döntés a választás törvényes lebonyolíthatóságát veszélyeztetheti abban az esetben, ha a megsemmisítés a jogalkotó részéről a megmaradt eljárási szabályok korrekcióját igényelné, és erre már a választási időszak közelsége miatt nincs lehetőség. Ha viszont erre tekintettel a testület a döntését elnapolja, a választás támadott, de nem vizsgált szabályok alapján kerül megtartásra, ami a demokratikus hatalomátadás legitimitációját csökkenti.

Ennek elkerülése érdekében a levélben szavazás határozat egyes tételeinek korrekciója az alkotmányjog egyik központi kérdése maradt. Megoldás lehet, ha az AB a választójoggal kapcsolatos érintettség vizsgálatánál továbbra is alkalmazza a belátható jogsérelem tesztjét, s az ilyen ügyeket sürgősségükre tekintettel rövidebb határidővel bírálja el, a választási eljárási szabályok felülvizsgálata már potenciálisan a választási időszak előtt megtörténik. Másfelől megfontolandó lenne az Alkotmánybíróságnak megvizsgálnia, hogy – a választási rendszerekkel kapcsolatos demokratikus és jogállami követelményeknek az érvényesítése érdekében – meghatározható-e olyan alkotmányossági követelmény, hogy a választási rendszer működése szempontjából lényeges eljárási szabályok megváltoztatása sem fogadható el közvetlenül a választás előtti adott időszakon (például egy éven) belül.<sup>22</sup> Egy ilyen megoldás révén elősegíthető lenne, hogy a választásokra egyrészt az alkotmánybírósági vizsgálat próbáját kiállt választási szabályok alapján

<sup>22</sup> Ezt az elvárást az Alkotmánybíróság, illetve a Velencei Bizottság eddig elsősorban a választási rendszer anyagi jogi szabályaival összefüggésben hangsúlyozta. Vö. Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye, 63–66. pont; 22/2005. (VI. 17.) AB határozat. Stumpf István alkotmánybírónak a fővárosi közgyűlés megválasztásával kapcsolatos 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz írt párhuzamos

kerüljön sor; másrészt, hogy a választási szerveknek, jelölteknek és választópolgároknak – akár a döntés által megkövetelt jogalkotási korrekciókat követően is – kellő ideje legyen felkészülni a választási eljárásra.<sup>23</sup>

A levélben szavazás határozat komoly visszhangot váltott ki a sajtóban. Azok a sajtóorgánumok, amelyek nemcsak deskriptíven számoltak be a döntésről, jellemzően inkább csalódottságot fogalmaztak meg, és lényegében úgy fordították le a döntést, hogy a „határon túliak”, „erdélyi magyarok”, illetve „kettős állampolgárok” szavazhatnak levélben, de az „angliai magyarok” már nem.<sup>24</sup> A szabályozás azóta is változatlan.<sup>25</sup> Az AB a határozatban foglaltakat megerősítette az európai parlamenti választásokra vonatkozóan a 3032/2020. (II. 24.) AB határozatban, amely határozattal, és így a megerősített alkotmánybíróági értelmezési gyakorlattal szemben, továbbra is megfogalmazhatóak a fentebb részletesen ismertett alkotmányjogi kritikák.

A döntés elvi alapjaival, dogmatikai érvelésével és így meggyőzőerejével kapcsolatos hiányosságok következménye az is, hogy bár a határozat közjogi értelemben végleges (*ultima ratio*) és mindenkire kötelező (*erga omnes*),<sup>26</sup> társadalmi-közéleti szempontból azonban nem adott megnyugtató és általánosan elfogadható válaszokat az állam demokratikus működésének alapjaival összefüggő kérdésekre.

## 7. IRODALOM

BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek: „Az Alkotmánybíróság határozata a határontúli magyarok választójogának gyakorlásáról” *Jogesetek Magyarázata* 2016/3. 5–20.

BODNÁR Eszter: „»All Voters are Equal but...« Two Case Studies on the Voting Rights of Hungarians Living Abroad” *Vienna Journal on International Constitutional Law* 2016/4. 425–438.

HALLÓK Tamás: „A levélben szavazás az új szabályok tükrében” *Miskolci Jogi Szemle* 2014/1. 109–133.

indokolása az előbbiekre tekintettel megfogalmazta, hogy a választási rendszer szabályozásának stabilitásával kapcsolatos követelmény az Alaptörvényből levezethető, és azt az Alkotmánybíróság megfelelő indítvány esetén a jövőben vizsgált törvényen számon is kérheti (Indokolás [65]–[69]).

<sup>23</sup> Elméletileg tisztább és gyakorlatilag is erősebb garanciát nyújtó megoldás az lehetne, ha a lényeges választójogi szabályoknak a választások időszakát megelőző módosítására maga az Alaptörvény határozná meg időbeli korlátot, emellett kifejezetten biztosítaná az alkotmányossági felülvizsgálat előzetes kezdeményezésének lehetőségét. Vö. Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye, 66. pont; Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása [26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [69]].

<sup>24</sup> Pl. AB: nem alkotmánysértő, ha az erdélyi magyar szavazhat levélben, az Angliában dolgozó nem, <https://bit.ly/3pOSQA9>

<sup>25</sup> Csak a nyilvántartásba vétel kérésére rendelkezésre álló határidő változott. Lásd 2008. évi XXXVI-II. törvény 90. §.

<sup>26</sup> Vö. Abtv. 39. § (1)–(2) bekezdés.

HORVÁTH E. ÍRISZ\*

## **1/2017. (I. 17.) AB HATÁROZAT – KÖZIGAZGATÁSI FELSŐBÍRÓSÁG**

**A sarkalatos törvényben biztosított hatáskör, illetőleg kizárólagos illetékesség egyszerű többséget igénylő törvénnyel történő elfogadása vagy módosítása közjogi érvénytelenséget eredményez.**

A közigazgatási felsőbíróságról szóló határozatában az AB a közjogi érvénytelenség kapcsán egy korábban kimondott elvi tételt erősít meg. Ettől függetlenül a határozat, a vizsgálat tárgyára való tekintettel, fontos, ugyanis az Országgyűlés által 2016. december 6-án elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló – még ki nem hirdetett – törvény (Kp.) közjogi érvénytelenségét vizsgálta a köztársasági elnök indítványára. A közigazgatási felsőbíróságról szóló határozatában az AB ezen túlmenően értelmezte, hogy amikor a Kp. közigazgatási felsőbíróság név alatt feladat- és hatáskört, az eljáró bíróság összetételét meghatározó és egyéb eljárási szabályokat társít az új, közigazgatási felsőbíróság elnevezéshez, az vajon olyan kérdésnek minősül-e, amely a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) mint sarkalatos törvény szabályozási körébe tartozik.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

#### **1.1. KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS HAZÁNKBAN<sup>1</sup>**

A közigazgatással szemben általános igényként fogalmazódik meg a közigazgatás jogszerűségének a védelme. Ennek megvalósítása egyik előfeltételként tekinthetünk az igazgatás feletti bírósági kontrollra, ami egyes országokban önálló közigaz-

\* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

<sup>1</sup> A közigazgatási bíráskodásról részletesen lásd PARVI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei – Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról* (Budapest: LOGOD Bt. 2002); Trócsányi László: „A rendszerváltoztatás mostohagyereke révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út” *Acta Humana* 2019/1. 7–22.

gatási bíráskodás, míg más országokban a polgári bíráskodás keretében valósul meg.

Hazánkban a kiegyezést követő években merülhetett fel először reálisan annak lehetősége, hogy önálló közigazgatási bíráskodás jöjjön létre. Hosszas tudományos fejtegetések és politikai előkészítés után végül megszületett az 1896. évi XXVI. törvény nyomán a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság, mely legfelsőbb fokú bírói fórumként jött létre és két ügyszakban: általános közigazgatási és pénzügyi osztályban működött. Élén az elnök állt, aki a Kúria elnökével egyenrangú volt, bíráival szemben magas szakmai követelményeket támasztottak. A Közigazgatási Bíróság a közigazgatási hatóságoknak a törvény által felsorolt intézkedései és határozatai ellen emelt panaszok tárgyában legfelső fokon, végérvényesen határozott, ítéletét öttagú tanácsban, írásbeli eljárásban hozta.<sup>2</sup> Az egyfokú, reformatórius jogkörrel felruházott Közigazgatási Bíróság feladatkörét taxációval határozták meg.

A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság működésének több mint ötven éve alatt egyfokú, legfelsőbb bírósági szintű bíróságként működött. Története során azonban szinte folyamatosan jelen voltak azok a törekvések, amelyek a közigazgatási bíráskodást többfokúvá kívánták tenni, illetve a rendes bírósági rendszerhez kívánták kapcsolni. Az alsó bíróságok megerteremtésére irányuló javaslatok azonban a 20. század első felének történelmi viharaiiban sorra elbuktak.

1949-ben a „szocialista állami és társadalmi berendezkedés kialakításáért” folytatott harc eredményeként az egypárti diktatúra felszámolta az önálló Közigazgatási Bíróságot.<sup>3</sup>

1949 és 1957 között a közigazgatási bíráskodás kontinuitása mindössze néhány területen maradhatott fenn. Az államigazgatási határozatokkal szembeni bírósági jogorvoslat kérdése 1957-ben az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény (Áe.) megalkotásával kapcsolatosan kerülhetett újra napirendre. Az Áe. – ebben a körben – két szempontból hozott lényeges változást: ekkor adott a törvény először határozott lehetőséget a bírósági jogorvoslatra olyan államigazgatási határozattal szemben, amely államigazgatási jogviszonyt hoz létre, és meg is határozta felülvizsgálható államigazgatási határozatok legfontosabb eseteit.<sup>4</sup>

A jogalkotó később folyamatosan bővítette a taxatív meghatározott, rendes bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatok körét, majd 1973-tól az Áe. vonatkozó szabályainak hatályon kívül helyezése mellett a Pp.<sup>5</sup> III. Novellájával a Pp.-be egy új fejezetet iktatott be, ami a XX. fejezetszám alatt „Az államigazgatási határozat megtámadása iránti perek” címet kapta. Az államigazgatási eljárást

<sup>2</sup> STIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története* (Debrecen: Multiplex Media – Debrecen University Press 1997) 150.

<sup>3</sup> KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog* (Budapest: Osiris 2014) 424.

<sup>4</sup> KISS Daisy: „A közigazgatási perek” in NÉMETH János (szerk.): *A polgári perrendtartás magyarzata* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1999) 1356.

<sup>5</sup> 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról.

korszerűsítő 1981. évi I. törvény nem hozott lényeges változást a bírósági felülvizsgálat tekintetében.<sup>6</sup>

Az Alkotmány 1989. október 18-i, az 1989. évi XXXI. törvénnyel történő módosítása – többek között – ismét megteremtette a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját. Nevezetesen az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint a bíróság ellenőrizte a közigazgatási határozatok törvényességét, az Alkotmány 57. § (5) bekezdése pedig kimondta, hogy a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslással élhet olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmány 70/K. §-a pedig úgy rendelkezett, hogy az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. A módosított Alkotmány rendelkezéseivel így ellentétben állt, hogy rendelet sorolta fel a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét. Ennek nyomán az AB 1990. december 11-én kelt 32/1990. (XII. 22.) AB határozatában úgy rendelkezett, hogy ezt az alkotmányellenességet csak egy olyan új törvény megalkotásával lehet megszüntetni, ami az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével összhangban áll. Az AB az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló jogszabályi rendelkezéseket – tehát az Áe. 72. § (1) bekezdését és a 63/1981. (XII. 5.) MT rendeletet – 1991. március 31-i hatállyal megsemmisítette, és egyidejűleg felhívta a Kormányt, hogy 1991. január 31-ig terjesszen az Országgyűlés elé egy olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza.<sup>7</sup>

Ilyen előzmények után született meg az 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről, amely tartalmát tekintve nem egy önálló jogszabály, hanem három törvénynek (Bs., Áe., Pp.) az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban történt módosítása.<sup>8</sup> Ezen törvény hatályba lépéséig, azaz 1991. július 27-ig az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kérdésében az Alkotmány rendelkezései szerint kellett eljárni: ez azt jelentette, hogy a bírói felülvizsgálatnak nem volt korlátja.<sup>9</sup> Az 1991. évi XXVI. törvényben csaknem kimerítően szabályozták a közigazgatási pereket: meghatározták a Pp.-ben a felülvizsgálható határozatok körét, illetve magának az eljárásnak a részletes szabályait, az Áe.-ben pedig rögzítették az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatához szükséges konjunktív feltételeket. Ennek a törvénynek köszönhetően az elmúlt csaknem három évtizedben általánossá vált Magyarországon a bírósági határozatok felülvizsgálata, ugyanakkor újra és újra megjelent hol a jogtudomány, hol a politika oldalán az igény az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtésére.

<sup>6</sup> Lásd KISS (4. lj.) 1356.

<sup>7</sup> Lásd KISS (4. lj.) 1357.

<sup>8</sup> Lásd KENGYEL (3. lj.) 425.

<sup>9</sup> Lásd KISS (4. lj.) 1357–1358.



A szabályozásbeli változás első szeleit a polgári perrendtartás újrakodifikálásának kezdetén, azaz már 2013-ban érezni lehetett, hiszen már a később elfogadott 2016. évi CXXX. törvény előkészületének kezdetén leszögezték, hogy a közigazgatási pereket nem kívánják a polgári perrendtartásban szabályozni. Ennek megfelelően egy önálló perrendtartás alkotásának folyamata vette kezdetét, mely később lényegében párhuzamosan folyt a polgári perrendtartás kodifikációjával és a két eljárásjogi kódex alkotói igyekeztek egymásra tekintettel megalkotni a szabályokat.

A Kormány a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról a 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozattal döntött, melyet az 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat követett a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról. Az ezen kormányhatározatokban lefektetett elvek mentén készült el és került benyújtásra a T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról, illetve a bírósági szervezetrendszer érintő lehetséges módosításokra vonatkozó javaslat, valamint a T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló és a közigazgatási perrendtartásról szóló javaslatokat együttesen tárgyalta az Országgyűlés és mindkettő javaslatot 2016. december 6-án fogadták el egyszerű többséggel (a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt 115 igen, 36 nem szavazattal és 21 tartózkodás mellett). A bírósági szervezetrendszer érintő módosításokra vonatkozó javaslat végül nem került az országgyűlés elé, mivel a fent megjelölt két törvény elfogadásakor az Igazságügyi Minisztérium még politikai egyeztetéseket folytatott a parlamenti pártok képviselőivel.

## **1.2. SARKALATOS TÖRVÉNYEK**

A minősített többséggel elfogadott, ún. kétharmados törvények az 1989. évi XXXI. törvénnyel jelentek meg a magyar jogrendszerben. A 2010–2011-ben lefolytatott alkotmányozás során nem merült fel annak gondolata, hogy ezen jogszabályok ne legyenek a jogforrási hierarchia részei. A jogalkotó azonban a történeti alkotmány előtti tisztelgésének jeleként a korábbi kétharmados törvény elnevezés helyett a „sarkalatos törvény” elnevezést használta – ezek lettek a magyar jogrendszer részévé az Alaptörvény hatályba lépésével, azaz 2012. január 1-jétől. A sarkalatos törvényeket két fontos tulajdonságuk emeli ki a törvények közül. Egyrészt, hogy maga az Alaptörvény rögzíti azokat a tárgyköröket, melyeket csak sarkalatos törvényekkel lehet szabályozni. Másrészt pedig az Alaptörvény T) cikkének (4) bekezdése értelmében a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az AB a kétharmados törvényekkel az 1/1999. (II. 24.) AB határozatában<sup>10</sup> foglalkozott részletesen, melyben rögzítette, hogy „a minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. [...] Az AB álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tétéles) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis az AB megítélése szerint oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott – formálisan egyszerű többséghez kötött – törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét.” Az AB a határozatban egyértelműen jelezte tehát, hogy a minősített többséggel elfogadott törvényeknek nemcsak a formális módosítása, hanem a bennük szabályozott jogintézmények érdemi megváltoztatása is közjogi érvénytelenséghez vezethet. Azt, hogy mi minősül a minősített többségű törvényben rendezett jogintézmény érdemi, nem formális megváltoztatásának, azt az AB mindig az eset összes körülményeire figyelemmel, egyedileg vizsgálja a határozatban foglalt érvelésre is figyelemmel.

Az AB a közhatalmi szervezetek intézményesítése körében két, egymáshoz szorosan kapcsolódó határozatában értelmezte a minősített többséggel elfogadott törvényekben szabályozott kérdések módosítása érdemi jellegének megítélését. A regionális közigazgatási hivatalokról alkotott két kormányrendelet és az azt megalapozó, egyszerű többséggel elfogadott, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény rendelkezéseit módosító törvény alkotmányosságát megítélő 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, valamint a 131/2008. (XI. 3.) AB határozat kiemelte, hogy a szervezet illetékességi területének módosítása érdemi kérdés, az nem tekinthető tisztán a szervezet elnevezésével kapcsolatos kérdésnek, így abban a vonatkozásban tekintette alkalmazhatónak az akkor hatályos Alkotmány 34. § (2) bekezdésében foglalt speciális szabályt, mely szerint egyszerű többséggel elfogadott törvény is módosíthatja az akár sarkalatos törvényben rögzített közigazgatási szerv elnevezésének megváltoztatását. Jóllehet e két AB határozat látszólag a közigazgatási szervek kérdéskörében tartalmazott megállapítást, azonban kirajzolódtott egy szélesebb horizontú értelmezési keret is. Azaz a közjogi szervezeteknek az illetékessége, hatásköre a szervezet szabályozása érdemi kérdésének tekinthető, így e tekintetben az 1/1999. (II. 24.) AB határozatban foglaltakat alkalmazni kell, s nem lehetséges egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel felülmúlni a minősített többségű törvényben rögzített rendelkezéseket.

<sup>10</sup> ABH 1999, 25, 40–41.

A sarkalatos törvény, mint jogforrás jellemzőit az AB a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban vizsgálta és ebben a körben megállapította, hogy a sarkalatosság követelménye nem egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik, így a jogalkotó számára lehetséges, hogy a sarkalatos törvény vagy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó törvény esetében a záró rendelkezések között kimondja, hogy a törvény egészét, illetve mely rendelkezéseit tekinti sarkalatosnak.<sup>11</sup> Az AB ebben a határozatában a sarkalatosság, illetve az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenség problémáját két oldalról közelítette meg. Egyrészt, hogy ha egy szabályozási tárgykőről az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez. Másrészt viszont kérdésként merült fel, hogy ha a jogalkotó (tehát már nem az alkotmányozó) egy szabályozási tárgykört sarkalatosnak minősített egy adott törvényben, akkor e törvény a továbbiakban csak kétharmados többséggel módosítható-e.

## 2. INDÍTVÁNY

A köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján – az Országgyűlés által 2016. december 6-án elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló – még ki nem hirdetett – törvény (Kp.) 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai tartalmi alaptörvény-ellenességének és egyben közjogi érvénytelenségének megállapítását kérte az AB-tól. A köztársasági elnök indítványozta a kifogásolt törvényi rendelkezések elfogadása Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát is.

A 2016. december 16-i keltezésű köztársasági elnöki indítvány hivatkozik arra, hogy az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése értelmében Magyarországon a bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg, mely sarkalatos törvény jelenleg a Bszi. A Bszi. 16. § rendelkezése értelmében Magyarországon az igazságszolgáltatást a következő bíróságok gyakorolják: Kúria, ítéltábla, törvényszék, járásbíróság és kerületi bíróság (a továbbiakban együtt: járásbíróság), valamint akkor még a közigazgatási és munkaügyi bíróság.

A köztársasági elnök indítványában rámutat arra, hogy a Kp. 7. § (4) bekezdése egy, a Bszi. által nem ismert bíróságot nevesít, az ún. közigazgatási felsőbbbíróságot, melynek feladatait a Fővárosi Törvényszék látja el: ezáltal a Kp. formailag nem módosítja a Bszi.-t, azonban tartalmát illetően mégiscsak kiegészíti azt egy új bírósággal, ráadásul mindez egy egyszerű többséggel elfogadott törvény útján valósul meg. A köztársasági elnöki indítvány ezért rögzíti, hogy noha a Fővárosi Törvényszék tölti be az újonnan „létrehozott” közigazgatási felsőbbbíróság szerepét,

<sup>11</sup> Indokolás [39].

ez nem változtat azon a tényen, hogy a Bszi.-ben megállapított bírósági szervezetrendszer egy új bírósággal egészül ki. Ezt csak alátámasztják a Kp. azon rendelkezései, melyek a közigazgatási felsőbíróság számára feladat- és hatáskört állapítanak meg [7. § (1) bekezdés b) pont, 7. § (2) bekezdés b) pont, 12. § (2)–(3) bekezdés, 15. § (3) bekezdés a) pont, 36. § (2) bekezdés a) pont], meghatározzák az összetételét [8. § (6) bekezdés], valamint a Fővárosi Törvényszék „általános eljárási rendjétől” eltérő szabályt írnak elő [pl. a képviselő és a kötelező jogi képviselő kapcsán a 27. § (1) bekezdés].

Az indítványban a köztársasági elnök leszögezi: ezek a rendelkezések egyértelművé teszik, hogy a bírósági szervezetrendszeren belül közigazgatási felsőbíróság néven egy új bíróság jön létre, függetlenül attól, hogy annak funkcióját ideiglenesen vagy akár véglegesen a Fővárosi Törvényszék tölti be. A jogalkotói megoldás okát illetően pedig azt valószínűsíti, hogy a Bszi. módosításához előírt minősített többséghez szükséges egyetértés hiányzott.

A köztársasági elnök az indítványában a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban kifejtettékre hivatkozik és rámutat arra, hogy a hivatkozott AB határozat azt is megállapította, hogy a sarkalatos szabályozási tárgy tartalmának módosítása is sarkalatos többségi igényű, emellett pedig visszautal a fent megjelölt AB határozat által is hivatkozott 1/1999. (II. 24.) AB határozatra.

Mindezek alapján a köztársasági elnök a leszögezi, hogy álláspontja szerint egy új bíróság létrehozása az Alaptörvény által sarkalatosnak minősített többségi igényű Bszi. szabályozási tárgykörébe tartozik. Egyszerű többségű törvénnyel nem lehet új bíróságot létrehozni alkotmányosan. Ennek megfelelően a Kp. 7. § (4) bekezdését ellentétesnek tartja az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdésével és a 25. cikk (8) bekezdésével.

A köztársasági elnök a Kp. 12. § (2) bekezdésének a) és c) pontjai kapcsán is az Alaptörvénnyel való összhang hiányát vélte felfedezni.

A Kp. 12. § (2) bekezdés a) pontja által a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal közigazgatási tevékenységével kapcsolatos pernek a közigazgatási felsőbíróság hatáskörébe való utalása esetében a köztársasági elnök a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) jogállása nyomán előálló helyzet vizsgálatát kérte az AB-tól. A központi közigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (6) bekezdése szerint ugyanis az NMHH önálló szabályozó szerv, az Alaptörvény IX. cikk (6) bekezdése pedig rögzíti, hogy a sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Ezen alaptörvényi rendelkezésnek tesz eleget a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Média tv.), amely a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékessége alá utalja az NMHH döntéseivel szembeni bírósági felülvizsgálati eljárást. A köztársasági elnök mindezek alapján arra a követ-

keztetésre jutott, hogy az egyszerű többséggel elfogadott Kp. 12. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott hatásköri szabály – tartalmát tekintve – módosítja (elvonja) a sarkalatos törvényben a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességebe utalt jogorvoslati eljárást, ezért ellentétes az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdésével és a IX. cikk (6) bekezdésével.

A Kp. 12. § (2) bekezdés c) pontja a választási bizottságok közigazgatási tevékenységével kapcsolatos pereket utalta a közigazgatási felsőbíróság, és ezáltal a Fővárosi Bíróság hatáskörébe. Ugyanakkor az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése és a 35. cikk (1) bekezdése értelmében sarkalatos törvényként megalkotott, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 229. § (1) bekezdése szerint a választási bizottság döntése ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtábla bírálja el. Ennek alapján a köztársasági elnök rámutatott, hogy a Kp. 12. § (2) bekezdés c) pontja egyszerű többségű rendelkezéssel módosítja a minősített többségű rendelkezésben megállapított hatásköri szabályt azzal, hogy a választási bizottságok székhelye szerinti ítélőtáblák helyett a közigazgatási felsőbíróság – ténylegesen a Fővárosi Törvényszék – hatáskörét állapítja meg a választási bizottságok közigazgatási pereiben. Mindez az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését és a 35. cikk (1) bekezdését sérti.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB a közigazgatási felsőbíróságról szóló határozatának rendelkező részében megállapította, hogy a Kp. kifogásolt rendelkezései, azaz a 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdése a) és c) pontjai alaptörvény-ellenesek.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Kp. 7. § (4) bekezdése tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amely elfogadásának a minősített többséget igénylő törvények megalkotására irányadó eljárási rendben kellett volna megtörténnie [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, T) cikk (4) bekezdés, 25. cikk (8) bekezdés].**

Az AB az indítvány elbírálását megelőzően röviden áttekintette a közigazgatási bíráskodás hazai jogtörténeti előzményeit, valamint a Kp. megalkotásának jogalkotói célját, majd a köztársasági elnök indítványának a Kp. közjogi érvénytelenségét állító részét vizsgálta meg. Az indítvány alapján az AB vizsgálata a következők-

re terjedt ki: 1. a törvénymódosítással érintett szabályozási tárgykör áttekintése, 2. annak vizsgálata, hogy a törvénymódosítás tartalmilag a Bszi. rendelkezése(i) módosítására irányul-e, és amennyiben igen, akkor 3. ez sarkalatos törvény módosítását jelenti-e és arra alkotmányosan megfelelő eljárási rendben került-e sor.

A Bszi. vonatkozó szabályainak áttekintése után az AB megállapítja, azzal, hogy a Kp. közigazgatási felsőbíróságot említi, melyhez egyúttal feladat- és hatáskört, a bíróság összetételét meghatározó, és eljárási szabályokat kapcsol az új elnevezéshez és ezen új elnevezés alatt jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket eljárásra, olyan tárgykörben szabályoz, ami a Bszi. mint sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozik. Az AB kifejti, hogy e körben az nem bír közjogi relevanciával, hogy az új elnevezés alatt már létező és a Bszi.-ben szabályozott bíróság jár el (átmenetileg vagy akár véglegesen), de az igen, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Kp. nem hozhat létre új, a Bszi. 16. §-ában nem rögzített bíróságot.

Az AB rámutat, hogy a Kp. – mint egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott törvény – nem a Fővárosi Törvényszék elnevezését változtatja meg, hanem egy, a Bszi. 16. §-ában kifejezetten nem nevesített és nem is szabályozott bíróság, a közigazgatási felsőbíróság eljárására jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket.

Vizsgálata során az AB kitért az általános hatáskörű és különbíróságként való szabályozás kérdésére is. E körben megállapította, hogy a Kp. 7. § (4) bekezdése a Fővárosi Törvényszéket mint a sarkalatos törvényben szabályozott bíróságot közigazgatási felsőbíróságként való eljárásra is kijelöli, egyidejűleg általános hatáskörű és különbíróságként eljáró bíróságként szabályozza azt.

A közjogi érvénytelenség vizsgálata körében végül a sarkalatosság kérdéskörével foglalkozott az AB. Itt a 16/2015. (VI. 5.) és az 1/1999. (II. 24.) számú AB határozatoknak a köztársasági elnök által hivatkozott – fent már idézett – rendelkezéseire utal vissza, melyek alapján megállapítja, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Kp. 7. § (4) bekezdése tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amely elfogadásának a minősített többséget igénylő törvények megalkotására irányadó eljárási rendben kellett volna megtörténnie.

### **3.2. ELVI TÉTEL 2.**

**Sarkalatos törvényben biztosított hatáskör egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott törvénnyel nem módosítható, nem változtatható meg [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, T) cikk (4) bekezdés, IX. cikk (6) bekezdés].**



A Kp. 12. § (2) bekezdése a) pontja kapcsán az AB megállapította, hogy az olyan hatáskört ad a közigazgatási felsőbírósággént eljáró Fővárosi Törvényszéknek, amelyet a Média tv. sarkalatos törvényi rendelkezése korábban már más bíróság (közigazgatási és munkaügyi bíróság) hatáskörébe és kizárólagos illetékességébe (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság) utalt: a sarkalatos törvényben biztosított hatáskör és kizárólagos illetékesség azonban egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott törvénnyel nem módosítható, nem változtatható meg. Ebből következik tehát a szóban forgó rendelkezés alaptörvény-ellenessége.

A Kp. 12. § (2) bekezdés c) pontja esetében az AB visszautalt a köztársasági elnöki indítványban kifejtettekre, és a Kp. 12. § (2) bekezdés a) pontja kapcsán kifejtett érvelése mentén állapította meg ezen rendelkezések alaptörvény-ellenességét is.

## **4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **4.1. SARKALATOS TÖRVÉNYI RENDELKEZÉS MÓDOSÍTÁSÁNAK ELFOGADÁSA KIZÁRÓLAG A MINŐSÍTETT TÖBBSÉGET IGÉNYLŐ TÖRVÉNYEK MEGALKOTÁSÁRA IRÁNYADÓ ELJÁRÁSI RENDBEN TÖRTÉN HET**

Az AB – a köztársasági elnöki indítvánnyal megegyezően – egy világos és logikus gondolatmenet útján vezeti le a Kp. 7. § (4) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, mellyel messzemenően egyet is lehet érteni, hiszen az sem a jogállamiság elvének garanciájával, sem pedig az Alaptörvénnyel, különösen annak a 25. cikk (8) bekezdésében foglalt sarkalatosági követelményével nem egyeztethető össze, hogy egy sarkalatos szabályozási tárgykörben egyszerű többségű törvénnyel szabályozzon a jogalkotó.

Az AB ennek megfelelően fenntartotta a korábbi konzekvens gyakorlatában kialakult elvi tételek alkalmazását. Azaz a közigazgatási felsőbíróság létrehozását megfogalmazó tételt sarkalatos törvény – a Bszi. – rendelkezéseit érdemben módosító törvényi rendelkezésnek tekintette, ugyanis úgy vélte, hogy a sajátos hatásköri és illetékességi szabályok, valamint a fenti szervezet eljárására vonatkozó rendelkezések intézményesítésével egy új, tulajdonképpen az eddigitől eltérő bírósági típust intézményesített a jogalkotó.

A határozat – bár kifejezetten nem utalt rá – de lényegében fenntartotta a 90/2007. (XI. 14.) és a 131/2008. (XI. 3.) AB határozatokban megfogalmazott elveket, amikor ezen szabályok megalkotásával úgy vélte, hogy a Bszi. bíróságok intézményesítéséről rendelkező sarkalatos szabályainak egyszerű többséggel elfogadott törvényben történő felülírására került sor, amely az 1/1999. (II. 24.) AB határozat nyomán kialakult gyakorlatban egyértelműen alkotmányellenesnek minő-



sül, s közjogi érvénytelenségi okként jelenik meg. Az AB a végrehajtó hatalmi ág, a közigazgatás körében megfogalmazott elveket az igazságszolgáltatás körében is alkalmazta. Ezen elvek alapján az, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvényjavaslat kifejezetten rögzítette, hogy a közigazgatási felsőbíróság feladatait egy, a Bszi. által intézményesített bírósági szint, a törvényszéki szint, azon belül is a Fővárosi Törvényszék látja el, az AB álláspontja szerint nem jelentette azt, hogy így nem született egy új bírósági típus. Azaz a fenti megoldás nem tette formálisá a sarkalatos törvényben szabályozott jogintézmény módosítását, az a fentiekre tekintettel továbbra is érdeminek volt tekinthető.

Az érvek összeütköztetése magában a közigazgatási felsőbíróságról szóló AB határozatban megtörtént.

Az egyik alkotmánybíró a sarkalatosság indokolása kapcsán vitatkozik a többségi állásponttal.<sup>12</sup> Rámutat, hogy a többségi álláspont nem veszi figyelembe, hogy az Alaptörvény különbözik e körben a korábbi Alkotmánytól, hiszen míg az Alkotmány korábban csak deklarálta egy-egy tárgykörnél, hogy annak elfogadása kétharmados többséghez kötött, addig az Alaptörvény ezt differenciáltan teszi. A differenciálás alapja az, hogy milyen mélységig tartozik egy-egy szabályozási tárgykör a sarkalatosság követelménye alá. Megállapítja, hogy az Alaptörvény a sarkalatosság terjedelme szempontjából a legtöbb tárgykört illetően szigorúbb követelményt állított fel, és nemcsak az adott tárgykörök alapvető szabályait vonta be e körbe, hanem a részletes szabályok megalkotását is: ahol nem ezt akarta tenni, ott kifejezetten utalt az alapvető szabályokra történő szűkítésre (mint a jelzett 40. cikk-nél), vagy csak azon a módon, hogy eltekintett a részletes szabályok bevonásának rögzítésétől (mint például az adatvédelmi hatóság esetében). Ennek a differenciált alaptörvényi szabályozásnak köszönhetően ezen álláspont szerint az AB már nem teheti meg, hogy kövesse a korábbi alkotmánybírák e tekintetben tágabb értelmezési szabadságát, mivel az Alaptörvény erre már nem ad lehetőséget. Mindezek alapján nem tartja elégségesnek a köztársasági elnök indítványában támadott törvényi rendelkezésekre terjedő vizsgálatot és az azokra szűkített alaptörvény-ellenesség megállapítást. Ugyanakkor az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésére utalva indokoltnak tartotta volna az indítvánnyal nem támadott jogszabályi rendelkezéseket is bevonni a vizsgálat alá, amennyiben azok szoros tartalmi összefüggésben állnak a támadott rendelkezésekkel. Azaz jelen esetben a Bszi.-nek a törvény sarkalatossági záradékát tartalmazó 175. §-át is a vizsgálat tárgyává kellett volna tenni. Meglátása szerint a sarkalatosság terjedelméről szóló vitában az AB csak akkor végezte volna el a feladatát, ha ezt a bevonást megteszi. A fentiekből az a következtetés adódott, hogy szükséges lett volna megsemmisíteni a Bszi. 175. §-ában tartalmazott sarkalatossági záradékot a jelzett alaptörvény-ellenes szűkítés miatt, és ki kellett volna mondani, hogy az Alaptörvény 25. cikkének (8) bekezdése értelmében a jövőben az egész törvény sarkalatosnak minősül.

<sup>12</sup> Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása, Indokolás [62]–[66].

Egy másik alkotmánybíró a vizsgált rendelkezések alaptörvény-ellenességét a többségi indokoláshoz képest eltérő alapon látja megállapíthatónak.<sup>13</sup> Véleménye szerint, ha az AB egy törvényi rendelkezést a sarkalatosság követelményének való megfelelés szempontjából vizsgál, akkor döntő vizsgálati mérceként az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit kell figyelembe venni, nem pedig elsősorban azt, hogy valamely más törvény minősített többséggel elfogadott (és az adott törvény sarkalatossági záradékában ilyenként feltüntetett) rendelkezésével ellentétbe kerül-e. A Kp. 7. § (4) bekezdését – a 7. § egészének összefüggésében vizsgálva – a Bszi.-vel, és különösen annak a törvényszékre vonatkozó 21. §-ával összevetve megállapítja, hogy a Bszi. alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróságok határozataival szembeni fellebbezéseket a törvényszék bírálja el, vagyis minden megyében az adott megyében illetékes törvényszék. Ettől a Kp. 7. §-a eltér, mivel a közigazgatási és munkaügyi bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó közigazgatási ügyekben a közigazgatási felsőbíróságként eljáró egyetlen bíróságot nevezi meg másodfokú bíróságként, vagyis kizárólagos illetékességgel ruház fel egy törvényszéket (szemben a Bszi.-vel, amely a törvényszék, tehát minden egyes törvényszék vonatkozásában állapítja meg ugyanazt a hatáskört, és nem tartalmaz kizárólagos illetékességi szabályt sem). Ezen vélemény szerint tehát a Kp. megváltoztatná a közigazgatási és munkaügyi bíróságoknak mint külön bíróságoknak az általános hatáskörű bíróságok rendszeréhez való illeszkedését, ami sarkalatos törvényi szabályozási tárgykör, így a rendelkezés sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését.

Felmerült az is, hogy az alaptörvény-ellenesség oka nem a sarkalatosság megsértése, hanem egy egyszerű kodifikációs hiba.<sup>14</sup> A többségi indokolástól eltérően ezen álláspont szerint ugyanis nem vezethető le az a következtetés a Kp. elfogadott szövegéből, hogy azzal egy új bíróság jött létre, sőt a 7. § (1) bekezdés b) pontjában bevezetett, majd következetesen használt „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság” fordulat éppen az ellenkezőjére utal. Azaz éppen arra, hogy a Kp. tudatosan nem hozott létre új bíróságot, hanem csak a másodfokú közigazgatási peres hatásköröket koncentrálja, márpedig ezt sarkalatos szabály nélkül is megteheti, majd az így koncentrált hatáskörök gyakorlására egy meglévő bíróságot, a Fővárosi Törvényszéket jelöli ki: a hatáskör-koncentráció és a kizárólagos illetékesség önmagában nem tesz egy bíróságot különbírósággá, és nem jelenti azt sem, hogy ennek folytán új bíróság jönné létre. A vélemény szerint a „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság” csak egy közvetítő fogalom, mely bár csökkenti a jogrendszer konzisztenciáját, önmagában nem alaptörvény-ellenes. Ennek megfelelően a köztársasági elnök indítványát – összhangban tartalmával – tisztán logisztikai kérdésként kellett volna kezelni. Ebből pedig az következik, hogy a Kp. 7. § (4) bekezdése mint kijelölő szabály önmagában nem alaptörvény-ellenes.

<sup>13</sup> Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolás, Indokolás [67]–[73]. A párhuzamos indokoláshoz csatlakozott Juhász Imre alkotmánybíró.

<sup>14</sup> Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, Indokolás [79]–[84].

Szemben az AB többségi álláspontjával, a különvélemény<sup>15</sup> a Kp. 7. § (4) bekezdésében megjelenő közigazgatási felsőbíróság kapcsán rámutat, hogy az nem egy új bíróságtípus vagy szint a bírósági szervezetben, amit a Bszi. nem ismer, hanem a „közigazgatási felsőbíróságként eljáró” fordulat csupán a Fővárosi Törvényszék egyik feladatkörének megjelölésére szolgál (hasonlóan a cégbírósági feladatkörhöz): vagyis nem bírósági szervezeti szabály. Meglátása szerint a Kp.-ben szabályozott konkrét hatáskörök nem módosítják a Bszi.-ben kialakított bírósági szervezeti szabályokat, miként a bíróság összetételét meghatározó és egyéb különleges eljárási szabályok sem. A különvélemény szerint ugyanis a Kp.-ben a közigazgatási felsőbírósági feladatkörbe tartozó hatáskörök sokkal inkább a Bszi.-ben szabályozott törvényszéki feladatkörök tartalmának kitöltését szolgálják. Jogi érvelésének ezen része végén a különvélemény rögzíti a többségi indokolással való egyetértését azzal, hogy a nem sarkalatos törvényi szabály nem vezethet a sarkalatos törvénnyel létrehozott bíróságok (bíróságtípusok) jogállásának, a bírósági szervezetben betöltött helyének, feladatkörének kiüresítéséhez, leszögezi ugyanakkor, hogy az AB által tárgyalt esetben ezek egyikéről sincs szó.

Az ügyben eljáró bírák állásfoglalásai mellett ugyanakkor a közigazgatási felsőbíróságról szóló AB határozat kapcsán a jelen elemzés szerzője szerint felmerülhet egy esetleges félreértelmezés lehetősége is, ezért a Kp. 7. § (4) bekezdésének alaptörvény-ellenessége vonatkozásában először is mindenképpen szükséges az egyes jogértelmezési módszerek segítségül hívása, hiszen a jogszabályszövegre kell elsősorban építkeznie a jogalkalmazásnak. Ennek okán a jogszabályszöveg tartalmának, értelmének pontos feltárása alapján lehet azt meghatározni, hogy az adott rendelkezés kapcsán megkövetelt-e a sarkalatosság és mindezek után lehet megállapítani, hogy a Kp. egyszerű többséggel való elfogadása alaptörvény-ellenességet és ezáltal közjogi érvénytelenséget eredményezett-e, avagy sem.

Ha az egyes jogértelmezési módszerekkel vizsgáljuk meg a „Közigazgatási felsőbíróságként a Fővárosi Törvényszék jár el” törvényi rendelkezést, akkor – a vonatkozó különvéleménnyel és párhuzamos indokolással egyetértve – arra juthatunk, hogy nem vezethető le közvetlenül a Kp. kifogásolt szakaszának alaptörvény-ellenessége, mivel a jogszabályszöveg tartalma szerint nem egy új bíróság létrehozására irányult.

#### **4.2. SARKALATOS TÖRVÉNYBEN BIZTOSÍTOTT HATÁSKÖR EGYSZERŰ TÖBBSÉGET IGÉNYLŐ TÖRVÉNYEK ELFOGADÁSÁRA IRÁNYADÓ ELJÁRÁSI RENDBEN ELFOGADOTT TÖRVÉNNYEL NEM MÓDOSÍTHATÓ, NEM VÁLTOZTATHATÓ MEG**

A Kp. 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjainak alaptörvény-ellenessége kapcsán szintén születtek vélemények az AB tagjai részéről is.

<sup>15</sup> Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [94]–[96].

Az egyik párhuzamos indokolás<sup>16</sup> szerint a Kp. 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjának az Alaptörvénnyel való összhangját szintén közvetlenül az Alaptörvény sarkalatos szabályozási tárgyköröket meghatározó, ide vonatkozó szabályainak értelmezése alapján kellett volna megvizsgálni, nem pedig elsődlegesen a Média tv. és a Ve. sarkalatosági záradékának tartalmára figyelemmel. A párhuzamos indokolás e körben rámutatott arra, hogy mivel a közjogi érvénytelenség megállapításának akkor van helye, „ha egy szabályozási tárgykőről az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható”, s a Média tv. és a Ve. sarkalatosként elfogadott rendelkezései elvileg akár túl is terjeszkedhetnek az Alaptörvény ide vonatkozó sarkalatos szabályozási tárgyköröket meghatározó rendelkezéseinek keretein, ezért álláspontja szerint a Kp. 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjának közjogi érvénytelenségét annyiban lehetett volna kimondani, amennyiben az indokolásban igazolják azt, hogy a vonatkozó ügyekben a sarkalatosság követelménye a jogorvoslati fórumként eljáró bíróság meghatározására is kiterjed. Ennek hiányában az alaptörvény-ellenesség megállapítását csak az Alaptörvény B) cikkével való ellentét alapján, törvények közötti – a jogbiztonság követelményét sértő – normakollízió miatt látja megalapozottnak.

A Kp. 12. § (2) bekezdés a) pontja kapcsán egy másik párhuzamos indokolás<sup>17</sup> rámutat annak alaptörvény-ellenességére, mivel olyan hatásköri szabályt tartalmaz (még ha csak részlegesen is), amely a Média tv. hatásköri szabályával semmiképpen nem összeegyeztethető, ugyanis a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egyetlen értelmezés mellett sem lehet közigazgatási felsőbíróság, ez az ellentmondás azonban nem függ a Média tv. sarkalatosságától. A párhuzamos indokolás a Kp. 12. § (2) bekezdés c) pontjának alaptörvény-ellenességét szintén tagadja, hivatkozással önálló tartalmának hiányára (jogtétel, de nem önálló norma).

A Kp. 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai kapcsán a különvélemény felhívja a figyelmet,<sup>18</sup> hogy a sarkalatos szabályozás szükségessége nem érinti az összes részletszabályozást, hanem csupán a garanciális szabályokra vonatkozik. Álláspontja szerint nem minősül ilyen garanciális szabálynak, hogy az NMHH által hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára pontosan melyik bíróság rendelkezik hatáskörrel és kizárólagos illetékességgel. Ugyanezt vonatkoztatja a választási bíráskodásra is: véleménye szerint sarkalatos törvényben a választás garanciális szabályait szükséges rögzíteni, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező konkrét bíróság megjelölése pedig nem tartozik ide. A Média tv. és a Ve. hivatkozott hatásköri és illetékességi szabályai tehát a különvélemény szerint az Alaptörvény alapján nem sarkalatos rendelkezések, így elfogadásuk és módosításuk egyszerű törvénnyel is megtörténhet. A köztársasági elnök indítványa és az alapján az AB határozatának a Ve. 354. § (1) bekezdésére való hivatkozását különösen aggályosnak tart-

<sup>16</sup> Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása, Indokolás [74]–[77].

<sup>17</sup> Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, Indokolás [85]–[86].

<sup>18</sup> Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [97]–[98].

ja, mivel e körben azt állítja, hogy az Alaptörvény sarkalatos tárgyköröket érintő zárt taxációját a Ve. kibővítette, vagyis eszerint az Alaptörvény szövege törvény-nyel módosítható: ezt az értelmezést elfogadhatatlannak tartja a különvélemény.

A jelen elemzés szerzője szerint a Kp. 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjainak alaptörvény-ellenességét illetően le kell szögezni, hogy a két kategóriát – „a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal” és a „választási bizottság” kategóriáját – külön kell kezelni és külön-külön kell megvizsgálni az Alaptörvénnyel, illetve a sarkalatos törvényekkel való viszonyukat. A köztársasági indítvánnyal és az AB határozatával a Kp. 12. § (2) bekezdésének a) pontja kapcsán egyet kell érteni, hiszen nem férhet kétség hozzá, hogy az NMHH esetében a Kp. egy sarkalatos törvény (Média tv.) hatáskörre és kizárólagos illetékességre vonatkozó rendelkezéseit módosítja, amely kétségtelenül alaptörvény-ellenes. A Kp. 12. § (2) bekezdésének c) pontjában a választási bizottságok említése esetében szintén egyet kell érteni a köztársasági elnöki indítványban kifejtettekkel, hiszen itt is egy egyszerű többségű rendelkezéssel kívánták módosítani a sarkalatos rendelkezésben rögzített hatásköri szabályt azzal, hogy a választási bizottságok székhelye szerinti ítélőtáblák helyett a közigazgatási felsőbíróság – ténylegesen a Fővárosi Törvényszék – hatáskörét állapítja meg a választási bizottságok közigazgatási pereiben: ez pedig nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

### 5.1. A KP. ELFOGADÁSA

Az AB közigazgatási felsőbíróságról szóló határozata alapján az Országgyűlés végül módosította a Kp. néhány rendelkezését és így fogadta el – immár egyszerű többséggel – újra a törvényt, amelyet 2017. március 1-jén hirdettek ki a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényként és az eredeti terveknek megfelelően 2018. január 1-jén lépett hatályba. Az újonnan elfogadott Kp.-ben az AB által vizsgált két szakasz módosult, így a jogalkotó – eleget téve az AB határozatában kifejtetteknek – nem tett említést semmilyen formában közigazgatási felsőbíróságról vagy akként eljáró bíróságról: a 7. § (4) bekezdését törölték a Kp.-ből. A 12. § (2) bekezdésének korábbi a) és c) pontjai kapcsán is az Alaptörvénnyel való összhang hiányát mondta ki az AB, ennek megfelelően az a) pont esetében a jogalkotó – élve az egyik párhuzamos indokolásában szereplő javaslattal<sup>19</sup> – „a törvény eltérő rendelkezésének hiányában” fordulattal küszöbölte ki az alaptörvény-ellenességet, míg a korábbi c) pontban szereplő választási bizottság egyszerűen kikerült a Kp. 12. § (2) bekezdésében szereplő felsorolásból.

<sup>19</sup> Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, Indokolás [87].

A törvényalkotó az AB határozatában foglaltakra figyelemmel azonban az ott megjelölt, valamint a Bszi. által biztosított keretek között mégis elvégzte a kiemelt ügyek és egyes jogorvoslati kérdések koncentrációját. A Bszi. által szabályozottak alapján ugyanis sajátos, egyszerű többséggel elfogadott törvényben is szabályozható hatásköri szabályozással és egyes, kizárólagos illetékességi rendelkezésekkel biztosította, hogy az eredeti törvényjavaslatban a közigazgatási felsőbíróság hatáskörébe utalt ügyekben mégis csak egy bíróság, a Fővárosi Törvényszék járjon el. A Kp. 12. §-ának rendelkezései ugyanis a korábban felsőbírósági hatáskörbe utalt ügyekben – a Bszi. rendelkezéseivel összhangban – a Fővárosi Törvényszék elsőfokú hatásköreit rögzítették, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok döntéseivel kapcsolatos fellebbezések elbírálásánál a törvényszékek közül a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességét rögzítették és a többi törvényszék ilyen hatásköreit megszüntették.<sup>20</sup>

## **5.2. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGOKRÓL SZÓLÓ 2018. ÉVI CXXX. TÖRVÉNY**

Az Országgyűlés a Kp. 2018. január 1-jei hatályba lépése után csaknem egy évvel, 2018. december 12-i ülésnapján fogadta el a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt, mely szervezeti értelemben is elkülönítette a közigazgatási bíráskodást a polgári bíráskodástól, hiszen létrehozta a Közigazgatási Felsőbíróságot és mellette nyolc közigazgatási törvényszéket, részletesen szabályozta ezen bíróságok igazgatását, valamint a közigazgatási bírák jogállását. A törvény egyes rendelkezéseit – az Alaptörvénnyel összhangban – a jogalkotó a 87. §-ban sarkalatosnak minősítette. A törvény 2020. január 1-jétől lépett volna hatályba, azaz 2020. január 1-jétől már az önálló közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartoztak volna a Kp. hatálya alatt lefolytatandó perek, azonban a Kormány 2019 nyarán – feltehetően engedve az Európai Unió nyomásának, és a hazai felfokozódott politikai-társadalmi hangulat csillapítása érdekében – javasolta a 2020. január 1-jére tervezett hatálybalépés határidő nélküli elhalasztását. A kezdeményezést egyhangúlag, 187 igen szavazattal hagyták jóvá a képviselők: így született meg a 2019. évi LXI. törvény a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról.

Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) tehát intézményesítette, majd a nyolcadik módosítása (2019. december 12.) törölte a Közigazgatási Felsőbíróságot és egyúttal megszüntette a viszonylagosan elkülönült közigazgatási bíráskodási szervezetet is.

<sup>20</sup> BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz* (Budapest: Wolters Kluwer Hungary 2018) 177–182., 193.



### 5.3. AZ EGYES TÖRVÉNYEKNEK AZ EGYFOKÚ JÁRÁSI HIVATALI ELJÁRÁSOK MEGTEREMTÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGŐ MÓDOSÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ 2019. ÉVI CXXVII. TÖRVÉNY

A 2019. december 19-én megjelent *Magyar Közlöny*ben hirdették ki az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvényt. Általános indokolása szerint fő célja az volt, hogy folytassa az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) koncepciójában megfogalmazott azon célkitűzés megvalósítását, miszerint a hatósági eljárás megindulása/megindítása és az abban hozott anyagi jogerős bírósági döntés meghozatala között a lehető legrövidebb időtartam teljen el. A jogalkotó meglátása szerint a közigazgatási eljárásokban jogorvoslati rendszer hatékonysága csak úgy biztosítható, ha a közigazgatási perek fórumrendszerre egyszerű és átlátható. Az addigi „két és fél szint” – közigazgatási és munkaügyi bíróságok első fokon, Fővárosi Törvényszék első és másodfokon, a Kúria másodfokon, felülvizsgálati eljárásban, illetve szűk körben első és végső fokon – meglehetősen átláthatatlanná tette a helyzetet, különösen, hogy egyes választási ügyekben járásbíróóságok, valamint az ítélőtáblák jártak el első és végső fokon. Ezt változtatta meg a 2019. évi CXXVII. törvény: a változás háttérében a Bszi.-nek a 2019. évi CXXVII. törvény 88. §-ával történő módosítása állt, melynek révén 2020. március 31-i hatállyal megszűntek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, ezáltal a közigazgatási perekben korábban rendelkezésre álló háromszintű fórumrendszer kétszintűvé alakult át. A Bszi. 197/A. § (1) bekezdése értelmében a közigazgatási és munkaügyi bíróságok 2020. március 31-én fennálló jogviszonyaiban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság vonatkozásában a Fővárosi Törvényszéket, a többi közigazgatási és munkaügyi bíróság vonatkozásában e bíróságok 2020. március 31-i területi illetékességével azonos területi illetékességű törvényszéket kell általános jogutódnak tekinteni. A Bszi. 197/A. §-át érintő módosítás a 2019. évi CXXVII. törvény 253. § 9. pontja értelmében sarkalatosnak minősül.

A jogalkotó tehát indokoltan tartotta, hogy kétszintű közigazgatási bírászkodás valósuljon meg. Ennek megfelelően a 2019. évi CXXVII. törvény 204. §-ával módosították a Kp. korábban a közigazgatási felsőbíróságról szóló AB határozattal az AB által is vizsgált 7. §-át, így a Kp. 2020. április 1-jétől hatályos 7. §-a értelmében a közigazgatási jogviták elbírálásának fórumrendszerében általános elsőfokú bíróságként most már a törvényszékek járnak el, míg a fellebbezési fórumot a Kúria elsősorban perorvoslati fórumként tölti be. Kivételes esetben a Kúria is ellát első fokú hatásköröket, emellett a Kúria feladata a közigazgatási bírászkodás joggyakorlatának egységesítése a felülvizsgálati eljárások és a jogegységi eljárások lefolytatása révén is.

A fórumrendszer átalakulásának megfelelően a 2019. évi CXXVII. törvény 206. §-a nyomán 2020. április 1-jétől változott a – közigazgatási felsőbíróságról szóló AB határozattal korábban alaptörvény-ellenesnek nyilvánított – 12. § is,



azaz a hatásköri szabályok és a szervezetrendszer megváltozása szükségszerűen az illetékességi szabályok módosítását is maga után vonta.

#### 5.4. ÖSSZEZÉS – A JÖVŐ

A fent kifejtettekből könnyen levonhatjuk azt a következtetést, hogy a közigazgatási bírászkodás, ezen belül is egy önálló közigazgatási perrendtartás megalkotásának és a szervezeti értelemben is elkülönült közigazgatási bírászkodásnak a témaköre a jogásztársadalmat izgalomban tartotta tulajdonképpen már az 1990-es évek elejétől, amikor ismét felmerült a közigazgatási határozatok bírósági kontrolljának valódi lehetősége. Nem meglepő tehát, hogy a Kp. kodifikációját is nagy érdeklődés kísérte és a szakmai, illetve tudományos közegek folyamatosan beszámoltak a kodifikáció állásáról.<sup>21</sup> Így az is nagy visszhangot váltott ki, mikor a köztársasági elnök nem írta alá az Országgyűlés által elfogadott Kp.-t, hanem azt az AB részére küldte meg előzetes normakontroll céljából. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény elfogadása nyomán pedig a jogalkotó a hazai politikai szereplők és a közvélemény, illetve a különböző nemzetközi közösségi fórumok keresztműzében találta magát.

Az előzmények fényében a jövőt illetően biztosat állítani nem lehet. A közigazgatási perek eljárásjogi értelemben vett elkülönülése a Kp. hatályba lépése óta egyértelmű és a jelen körülmények alapján visszafordíthatatlannak tűnik. A szervezeti értelemben is elkülönült közigazgatási bírászkodás mellett több érv is szól és a jogász szakma képviselői különböző fórumokon időről-időre szót is emelnek mellette.<sup>22</sup> Egyelőre azonban úgy tűnik, hogy a közigazgatási bírászkodás eljárásjogi értelemben való elkülönülésénél a közeljövőben több nem várható, melyet a Kp. csaknem három éve történő alkalmazása, illetve a fórumrendszer körüli vitáknak a 2019. évi CXXVII. törvény nyomán talán nyugvópontra való kerülése támaszt alá.

A sarkalatoság tekintetében egyértelműen látszik, hogy a jogalkotó (természetesen továbbra is) figyelembe veszi a közigazgatási bírásgról szóló AB határozatban foglaltakat és amennyiben az Alaptörvényben meghatározott témakörben bocsát ki törvényt, azt a sarkalatos törvényekre irányuló eljárási rend szerint teszi meg: ebben a jövőben sem várható változás.

<sup>21</sup> Pl. Igazságügyi Minisztérium: „A Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság megalakulása” *Menedzser Praxis* 2015. február 11. <https://bit.ly/30CQKYp>; Jogi Fórum / MTI: „Megalakult a közigazgatási perjogi kodifikációs bizottság - A közigazgatási perrendtartás tervezete még az idén a Ház elé kerülhet” *Jogi Fórum* 2015. február 5. <https://bit.ly/3rHhuCR>; BENCsik András: „»Volt egyszer egy koncepció« – a közigazgatási hatósági eljárás (re)kodifikációjának dilemmái I.” *JURA* 2016/2. 5–11.; Szy Marcell: „Új Ket., önálló perrendtartás, 8 napos eljárások – gyökeres változások előtt a közigazgatási jog” *Arsboni* 2015/3. 93–96.

<sup>22</sup> Mellette pl. KÁRPÁTI András: „Patyi András: A közigazgatási bíróságot már rég vissza kellett volna állítani” *Magyar Idők* 2018. szeptember 17. <https://bit.ly/2N57ncd>; ellene pl. SOMFAI Péter: „Kétségek és aggályok a közigazgatási bírászkodás jövőjéről” *FÜHÜ* 2018. november 14. <https://bit.ly/30EhMIC>; további vélemények kivonatolva: Országgyűlés Hivatala: „Közigazgatási Bírászkodás 2.” *infojegyzet* 2019/8. <https://bit.ly/3k0vEw6>

## 6. IRODALOM

- BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz* (Budapest: Wolters Kluwer Hungary 2018).
- F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben: A magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhoz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései* (Budapest, ELTE Eötvös 2018).
- HORVÁTH E. Írisz: „A magyar közigazgatási bírászkodás története” *Iustum Aequum Salutare* 2007/2. 161–173.
- HORVÁTH E. Írisz: „Az Alkotmánybíróság határozata a közigazgatási perrendtartásról szóló – még ki nem hirdetett – törvényről: A sarkalatos törvények módosítása” *Jogesetek Magyarázata* 2017/3. 5–12.
- PATYI András: *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei – Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról* (Budapest: Logod Bt. 2002).
- PATYI András: *A magyar közigazgatási bírászkodás elmélete és története* (Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó 2019).
- ROZSNYAI Krisztina: „A közigazgatási perrendtartás hatályosulásának kezdeti nehézségei” *Magyar Jog* 2019/10. 541–549.
- VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna: *Közérdekvédelem – A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője* (Budapest: PPKE JÁK – KIM 2011).



SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER\*

**5/2017. (II. 10.) AB HATÁROZAT  
– SZANKCIÓALKALMAZÁS HATÁRIDEJE**

**A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból fakadó követelmény, hogy a speciális eljárási normában foglalt szankció kiszabására irányadó határidőt a közigazgatási hatóság nem lépheti túl.**

Az AB szankcióalkalmazás határidejének hatósági betartásáról szóló döntése az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmának meghatározása miatt jelentős. E határozatában a testület a *fair* hatósági eljáráshoz való jogból – tekintetbe véve az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdését – fakadó követelményt fogalmazott meg a közigazgatási hatóságok szankció kiszabására vonatkozó határidő betartásával összefüggésben. Az AB együttesen értelmezte az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből következő, a jogszabályi határidőhöz kötött érdemi döntés meghozatalához fűződő ügyféli jogot a szankció kiszabására vonatkozó határidő betartásának hatósági kötelezettségével. Ennek köszönhetően a szankció kiszabására vonatkozó speciális normában foglalt határidők betartásának kötelezettsége – az ügyféli jogok védelme érdekében – alkotmányos garanciarendszerrel támogatott. Az Alaptörvény hatálya alatt a testület jelen határozattal foglalt állást arról, hogy a közigazgatási szerv által kiszabott közigazgatási bírság milyen esetben (lehet) alapjogsértő.

\* Főtanácsadó, Alkotmánybíróság; egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

## 1. ELŐZMÉNYEK

### 1.1. AZ ALAPTÖRVÉNY XXIV. CIKK (1) BEKEZDÉSÉNEK ÉRTELMEZÉSE AZ AB GYAKORLATÁBAN

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alaptörvényi deklarálása – a korábban hatályos Alkotmánnyal összevetve, ahol ilyen *expressis verbis* rendelkezést nem találhatunk – alapjogi szintre emelte a korábbi általános eljárási kódexben foglalt, az ügyfél jogait garantáló és a közhatalmat gyakorló hatóság működési kerekeit kijelölő alapelveket.<sup>1</sup> Mindazonáltal az AB-nak e rendelkezés tekintetében ki kellett alakítania vonatkozó gyakorlatát, amelynek első eleme a tárgyi védelmi kör meghatározása, vagyis annak kijelölése, hogy a *fair* hatósági eljárás követelménye mely eljárásokra vonatkozik. Az AB megállapította,<sup>2</sup> hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, így nem vonatkozik sem a büntetőeljárás nyomozati szakára, sem a nyomozás eredményét is értékelő bírósági eljárásra.<sup>3</sup> Az AB gyakorlatában tehát a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog nem azonosítható a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal.

Ezt követően lényeges megkülönböztetést kell tenni az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése és a jelen elemzéssel érintett XXIV. cikk (1) bekezdése között. Ennek dogmatikai gyökerei a következőkre vezethetők vissza. A közigazgatási hatósági eljárás és a bírósági peres eljárások természetesen nem azonosíthatóak, ám a közigazgatási eljárásjog és a mindenkor hatályos közigazgatási perre vonatkozó szabályanyag összefüggései is felfedezhetőek a két eljárás speciális jellegéből adódóan. Így bár a bírósági eljárásra (közigazgatási perre) vonatkozva az Alaptörvény

<sup>1</sup> Megjegyzendő, hogy ettől függetlenül az Alkotmány jogállamisági klauzulájából adódóan az AB a korábbi döntéseiben deklarálta tág értelemben a közigazgatás működésére vonatkozó jogállami követelményeket. Az AB gyakorlatában a közigazgatási hatóságok hatáskörgyakorlásával összefüggő követelményeket – annak előreláthatóságát, megismerhetőségét, kiszámíthatóságát hangsúlyozta: „A közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]. „[A] jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseit.” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]. „A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is.” [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 383.]. „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság magában foglalja az egyes jogintézmények működésének előreláthatóságát és kiszámíthatóságát.” [42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 579.].

<sup>2</sup> 3130/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [17].

<sup>3</sup> A 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban foglaltak szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak a választási és népszavazási eljárás során, a választási bizottságok eljárásában is érvényesülnie kell (Indokolás [24]).

XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos garanciák (részjogosítványok) fakadnak, a hatósági eljárásra viszont az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített alkotmányos „védőháló” releváns, a két garancia kör összekapcsolható. Magyary Zoltán ezt a következőképpen foglalta össze: „[K]özigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság és a magánfél állnak egymással szemben, de a hatóság nemcsak fél, hanem egyúttal a közérdek képviselője és ő is dönt”; tehát a hatóság dönt „olyan ügyben, amelyben ő az egyik érdekelt fél. A közigazgatási fellebbvitel során az eljáró hatóság változik, de a hatóság és a felek viszonya ugyanaz marad. A közigazgatási bíraskodás ezzel szemben azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság és a felek közti jogvitát egy olyan harmadik dönti el, aki a közigazgatástól és a felektől egyaránt független, és a bírói függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékaikat élvezzi, mint a rendes bíróságok.”<sup>4</sup>

Az AB a hatósági eljárások jellegének elemzése körében korábbi gyakorlatát fenntartotta: „a hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások”.<sup>5</sup> Hangsúlyozta: a hatósági eljárás megindításának sajátosságait, különös tekintettel a hivatalból történő eljárás kezdeményezésére, és úgy jellemezte, mint a jogszabályokban megnyilvánuló közérdek közhatalom útján történő érvényesítését. Megállapította, hogy a kötelező vizsgálati jelleg különbözteti meg a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól: a döntés alapját képező tényállást és annak valódiságát az eljárásban egyéni érdekeltiség nélküli, de a köz érdekében fellépő hatóság köteles feltárni és bizonyítani. A közigazgatási szerv dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges, és melyek az irreleváns tényállási elemek. Jogállami körülmények között ugyanakkor a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások esetében nem írhat elő a *fair* eljáráshoz való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet.<sup>6</sup>

A tisztességes hatósági eljárás korlátozhatóságával, illetve annak vizsgálatával kapcsolatban az AB megállapította,<sup>7</sup> hogy a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező részjogosultságok – jelen esetben a kifogás benyújtásának időbeli – korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt, szigorú követelményeket támasztó szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával van lehetőség. „A szükségességi-arányossági teszt alapján az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jog részét képező eljárási szabályokban foglalt időbeli korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül)

<sup>4</sup> MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje* (Budapest: Magyar Királyi Egyetemi Nyomda 1942) 624–625.

<sup>5</sup> 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520. Idézi: 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13].

<sup>6</sup> 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520.

<sup>7</sup> 3/2014. (I. 21.) AB határozat.

szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. A jogkorlátozás alkotmányosságához ezen túlmenően szükséges az is, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, és a korlátozásnak nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát.”<sup>8</sup>

A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben értelmezve a *fair* hatósági eljárás-hoz való jogot az AB megfogalmazta: „a törvényhozó nagy szabadságot élvez az egyes közigazgatási eljárási határidőkre vonatkozó, a döntésekről és más jelentős eljárási cselekményekről való értesítés és azok közlési szabályainak kialakítására. Különösen nagy ez a szabadság a nem az Alaptörvényből fakadó jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályok esetén. A jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybe vételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és ésszerű határidő követelményével.”<sup>9</sup>

Összefoglalva: az AB értelmezésében „a közigazgatás zavartalan működése közérdek és alkotmányos érték. Az állam felelőssége, hogy a közigazgatás zavartalan működésének feltételeit biztosítsa, és ezáltal biztosított legyen, mindenki élni tudjon az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében deklarált azon jogával, amely szerint ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az állam felelős így azért is, hogy kialakítsa azt a feltételrendszert és megteremtse azokat az eszközöket, amelyekkel beavatkozhat a közigazgatási rendszerbe azon a ponton, ahol a működésében tartósan zavar mutatkozik, a közigazgatási feladatok ellátása során szervezeti vagy feladat-ellátási probléma jelentkezik”.<sup>10</sup> A hatósági eljárás *fair* jellegének vizsgálata – hasonlóan a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal – a lefolytatott processzus egészének értékelésével végezhető el. A korlátozhatóság szempontjából abszolút jogként tekinthetünk a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra, ám részjogosítványai korlátozása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi-arányossági teszt alapján vizsgálható.

## 1.2. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRSÁG

A bírság a közigazgatási jog szankciórendszerén belül helyezhető el, amelynek fogalma: „a jogszabályban arra feljogosított közigazgatási szerveknek, megfelelő eljárásban alkalmazott, hátrányt okozó aktusa, amely mindig a címzett jogellenes

<sup>8</sup> Indokolás [61].

<sup>9</sup> 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [108].

<sup>10</sup> 22/2015. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [19].



magatartására reagál és rendelkezik az állami közhatalommal való kikényszerítés lehetőségével”.<sup>11</sup> A közigazgatási szankciók számos szempont szerinti differenciálása ismert a szakirodalomban. A közigazgatás, azon belül a hatósági (vagyis közhatalom birtokában végzett) jogalkalmazó tevékenység a szankció kiszabása körében különös alkotmányos garanciák beépítését igényli. Ha úgy tekintünk a közigazgatási szankcióra, mint amely általában válaszol az állam- vagy „államigazgatás ellenességére”,<sup>12</sup> a szankció számtalan, a közigazgatási jogon belüli normához kapcsolódhat, ilyen módon pedig különböző funkciókat tölthet be. Beszélhetünk preventív, represszív szankcióról, amelyektől elkülönítve lehet szó továbbá kártérítési funkcióról, de a szankció felfogható úgy is, mint az elkövetett jogsértés ára.<sup>13</sup> Szintén a közigazgatási jog széles körű szabályozási tárgyköreinek köszönhetően a szankciók tipizálása is több szempont szerint végezhető el. Jelen ügy elemzéséhez lényeges tipizálási szempont, hogy a szankció milyen norma megszegéséhez kapcsolódik, e tekintetben anyagi és eljárásjogi szankciókat különböztethetünk meg. Ennek megfelelően, ha valamely hatósági eljárással összefüggő szabály megszegését kívánják szankcionálni – az eljárásjogi szankcióval, míg az anyagi normák megsértése – anyagi jogi szankcióval lehetséges.

A közigazgatási bírság kiszabásának egyik akadályja az elévülés, amely szorosan kapcsolódik a bírság szubjektív, illetve objektív határidejéhez. A szubjektív határidőt a jogalkotó a közigazgatási jogon belül is jogterületenként eltérően szabályozza speciális normában. Jelen ügy tárgya a természetvédelmi bírságok körébe tartozó csatornabírság kiszabása, pontosabban annak határideje volt. A jogintézmény részletszabályait a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (Fvr.) tartalmazta, amelynek célja: „[a] vízhasználatok biztonsága, az emberi egészség és a környezeti állapot megőrzése, valamint a szennyezések megelőzése és csökkentése érdekében e rendelet meghatározza a felszíni vizek minőségének megóvását, javítását, a víztestek jó állapotának elérését és fenntartását, továbbá a vízi és vízközei, valamint a felszíni víztől közvetlenül függő szárazföldi élőhelyek és élő szervezetek fennmaradásához szükséges feltételek biztosítását szolgáló intézkedéseket”.<sup>14</sup> Az Fvr. 31. § (1) bekezdése szerint „[a]z a kibocsátó, aki az e rendelet vagy a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendelet szerinti engedélyezés során előírt kibocsátási határértéket túllépi vagy az engedélyben meghatározottaktól eltérő szennyező anyagot vagy az 1. számú melléklet C)–D) pontjában meghatározott tiltott anyagot bocsát ki, az e rendelet szerinti csatornabírság vagy vízszennyezési bírság fizetésére köteles”. A csatornabírság tehát a vízszennyezés jogszabályban meghatáro-

<sup>11</sup> NAGY Marianna: „A közigazgatási jogi szankció” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* (Budapest: ELTE Eötvös 2017) 435–452.

<sup>12</sup> E kifejezést használja NAGY Marianna: „A közigazgatási jogi szankció” in FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész* (Budapest: Osiris 2005) 477–490.

<sup>13</sup> Lásd NAGY (11. l.) 544–545.

<sup>14</sup> Fvr. 1. § (1) bekezdés.

zott mértékének túllépésével okozott kár bekövetkezésének áráként/megtérítéseként is felfogható. Kiszabásának rendjét, azon belül annak határidejét az Fvr. 33. § (1) bekezdése rendezte a következőképpen: „[a] vízvédelmi hatóság a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével, illetve a vízszennyezési bírságot a 2. számú melléklet 1. pontja szerint állapítja meg és a tárgyévet követő év június 30-ig szabja ki”.

Tekintettel a közigazgatási bírság kategóriák tág körére, „Közigazgatási bírságok” címmel 2014-ben a Kúria joggyakorlat elemző csoportja minden bírságtípusra kiterjedő elemzést készített.<sup>15</sup> Ebben a Kúria kitért a közigazgatási bírság kiszabása akadályainak bemutatására, az egyes speciális bírságkategóriákra kiterjedve.

Fenti határidőt a Kúria joggyakorlat elemző csoportjának anyaga így értékelte: „[a] jogalkotó nem rendelkezett ezen határidő tekintetében arról, hogy az jogvesztő, vagyis elévülési jellegű lenne, márpedig kifejezett jogalkotói rendelkezés hiányában ezen határidő eljárásjogi határidőként veendő figyelembe”.<sup>16</sup> Ennek azért van jelentősége, mert a korábban hatályban volt a közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) önálló fejezetben rendelkezett „[a] közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjairól”. E fejezet 94/A. § (2) bekezdése szubszidiárius jelleggel, vagyis abban az esetben, ha speciális norma nem rendezi a kérdést tartalmazzott rendelkezéseket a bírság kiszabásának objektív és szubjektív határidejére: „ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt. Az ötéves határidő kezdő napja a) az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul, b) jogellenes állapot fenntartása esetén az a nap, amikor ez az állapot megszűnik”.

A rendelkezés mellett, hogy egy eljárási alapelvet, az észszerű határidőn belüli ügyintézés elvét igyekezett érvényre juttatni, egy lényeges megállapítást is tesz, mégpedig az utolsó fordulattal, amelyben a jogérvényesítést nem választja le a jogellenes helyzet fennálltától, vagyis a hatóságnak mindaddig van lehetősége bírság kiszabására (elvülés nélkül), amíg a jogsértő állapot fennáll.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> A „Közigazgatási bírságok” tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített összefoglaló vélemény. 2014. november 10. <https://bit.ly/39tSy15>

<sup>16</sup> „Közigazgatási bírságok” (15. l.) 133.

<sup>17</sup> Szükséges arra is utalni, hogy a jelenleg hatályos államigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény nem tartalmaz a Ket.-ben korábban szabályozott és bemutatott rendelkezést, ám a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény 5. § (1) és (4) bekezdéseiben állapítja meg az elévülésre vonatkozó szubjektív és objektív határidőket a következők szerint: „[h]a törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, nem alkalmazható közigazgatási szankció, ha a jogsértő magatartásnak a szankció alkalmazására jogosult hatóság tudomására jutásától számított hat hónap eltelt (elévülés)”; valamint „[h]a törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, nem alkalmazható közigazgatási szankció, ha az elkövetéstől számított három év eltelt”.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A szankció kiszabás tisztességes hatósági eljárással, és azon belül az észszerű ügyintézés követelményével összefüggő alkotmányossági értelmezés során tekintetbe kell venni az országhatárokon túl meglévő alapjogi gyakorlatot.

Elsőként az Európa Tanács tevékenységét, amely szerv Miniszteri Bizottsága 1991. február 13-án fogadta el R (91) 1. számú ajánlását (Ajánlás) azon közigazgatási (hatósági) aktusokra vonatkozva, amelyek célja az ügyfélre nézve valamilyen (akár pénzügyi) jogkövetkezmény megállapítása, vagyis a közigazgatási bíróság e hatókörbe tartozik. Az Európa Tanács Ajánlásában nyolc elvet fogalmazott meg, amelyek közül az észszerű ügyintézési határidő kérdését a 4. alapelv a következőképpen rendezi: „[a]z alkalmazandó szabályokkal ellentétes megatartásokkal szemben a közigazgatási hatóságok bármely intézkedést észszerű időn belül hoznak meg”. Ezzel összefüggő követelmény továbbá, hogy „[h]a a közigazgatási hatóságok megindítottak egy olyan eljárást, amely közigazgatási szankció kiszabásához vezethet, az adott körülmények között észszerű gyorsasággal járnak el”. Az ügyintézés *fair* jellegét erősíti továbbá az Ajánlás 5. alapelve, amely szerint érdemi döntést, vagyis határozatot kell hozni a szankció kiszabásáról kapcsolódik hozzá továbbá a 8. alapelv szerinti jogorvoslati lehetőség biztosítása.

Az Alaptörvény rendelkezéseitől eltérően, az 1950. november 4-én kelt Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 6. cikkében önálló rendelkezést a *fair* hatósági eljárásához való joggal kapcsolatban nem találunk, következésképp a bíróságokra irányadó követelmények alkalmazhatóak a hatóságokkal szemben is.<sup>18</sup> Megjegyzendő, hogy a bírói és a hatósági jogalkalmazás ugyan egymástól elkülönült, ám bizonyos esetekben (ilyen a szankció kiszabása is) a hatóság kvázi bíróságként jár el, kontradiktórius eljárás keretében vagyoni hátrányként kiszabva a bírságot.

Az EJEE 6. cikke alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) számos esetben vizsgálta az ügyek elintézési idejének elhúzódása miatt állított, a tisztességtelen eljárásban megtestesülő alapjogsértést. Kialakított gyakorlata szerint az észszerű ügyintézési határidő betartásának vizsgálata során a következőkre tér ki: 1. az ügy objektív bonyolultsága, komplexitása vagy esetleges olyan egyéb összetevői, amelyeknek az eljárás időtartamára számottevő befolyása lehet; 2. a felek magatartása az eljárás során abban a tekintetben, hogy esetleges felróható magatartásukkal nem járultak-e hozzá maguk is az eljárás elhúzódásához; 3. az érintett állam közhatalmi szerveinek saját magatartása abban a vonatkozásban, hogy mennyire felelősek az eljárás elhúzódásáért.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Erre utal Kiss Barnabás Sándor: „Az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozata a határidőn túl kiszabott közigazgatási bírságokról” *Jogesetek Magyarázata* 2019/2–3.

<sup>19</sup> Lásd NAGY Anita: „A tisztességes eljáráshoz való jog az Emberi Jogok Európai Bírósága Magyarországgal kapcsolatos gyakorlatában, különös tekintettel az ésszerű határidő követelményére” *Debreceni Jogi Műhely* 2011/3. <https://bit.ly/3djWX1i>

E több elemből álló „teszt” alapján az EJEB a jogsértés megállapítása körében nem csupán az objektív elemet, vagyis a határidő elmulasztását, hanem a szubjektív elemet (hatósági és/vagy ügyféli közrehatás) is tekintetbe veszi.

Végül szükséges utalni az Alapjogi Chartának az Európai Unió intézményeire vonatkozó 41. cikkére. Ennek értelmében „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”. Az Alapjogi Charta jogkövetkezményként kártérítési kötelezettséget állapít meg az uniós intézmények által jogszerűtlenül okozott károk megtérítésére.<sup>20</sup> Az Európai Unió Bírósága (EUB) ehhez illeszkedő gyakorlatában az eljárás elhúzódásának vizsgálata során a következő pontokat vizsgálja: 1. a jogvitának a felperes számára jelentett tétjét; 2. az ügy bonyolultságát; 3. a felek magatartásának kihatását és közbenso eljárás kérdések felmerülését; 4. az ügy elbírálása során esetleg fennállt-e igazolatlan tétlenségi időszak.<sup>21</sup> Összességében az EUB sem csupán egy tényező (az eljárási határidő elhúzódása) vizsgálatára alapozva hozza meg döntését, hanem minden esetben egyedileg értékeli az eljárás elhúzódásához vezető összes körülményt.

### 3. INDÍTVÁNY

Az AB jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. §-a, vagyis bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz alapján járt el, amely eljárásban az indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (KMB) 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, XXIV. cikk (1) bekezdésére, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdésére való hivatkozással.

A Fővárosi Csatornázási Művek (FCSM) 2012-ben – tekintettel arra, hogy az indítványozó önellenőrzést nem vállalt – szennyvízmérést végzett a cérnagyártással foglalkozó indítványozónál, mivel tevékenysége során keletkező szennyvizet vezet több vízvezetékén keresztül a közcatornába. E mérést követően az FCSM megállapította, hogy a vízszennyező anyagok kibocsátásaira vonatkozó határértékekről és alkalmazásuk egyes szabályairól szóló 28/2004. (XII. 25.) KvVm rendeletben meghatározott mennyiséget az indítványozó által kibocsátott szennyezés meghaladta, ám a következő mérés alkalmával, vagyis 2013. március 4-én a szennyezés már a jogszabályi küszöbérték alatt volt. Mindazonáltal az FCSM 2013. január 1-je és március 3-a közötti referencia időszakot meghatározva csa-

<sup>20</sup> Vö. Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdés.

<sup>21</sup> Az elemzést a következő ügyben hozott döntés alapján végeztük el: T-725/14. sz. Aalbert Industries kontra Európai Unió ügyben 2017. február 2-án hozott ítélet [ECLI:EU:T:2017:47] 39. pontja. Ebben az ügyben azt kellett megítélnie az Európai Unió bíróságának, hogy a Törvényszék 4 év 3 hónapig tartó eljárása sérti-e az ésszerű határidőn belüli ügyintézés követelményét. A keresetlevelet ugyanis 2006. december 14-én nyújtották be a Törvényszék Hivatalához, míg az ítélet kihirdetésének napja 2011. március 24-e volt.

tornabírság kiszabására tett javaslatot az Fvr. 33. § (1) bekezdése alapján az első fokú hatáskör gyakorlójának: a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőségnek (Főfelügyelőség).

A bírságot kiszabó érdemi döntést a hatósági rendszer átalakítása következtében a Főfelügyelőség jogutódja, a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság (az elsőfokú hatóság) 35000-35100-1169-2/2015. számú határozatával 2015. február 17-én – vagyis a javaslat megküldését követő csaknem egy év elteltével – hozta meg. Indítványozó fellebbezése nyomán eljár BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a másodfokú hatóság) 2015. április 14-én meghozott, 35000-3156-1/2015. számú érdemi döntésével az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta. Ezt követően az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a KMB-hez, kérve az első- és a másodfokú hatóság döntésének törvényességi vizsgálatát.

A KMB 8.K.32.574/2015/17. számú ítéletében a felülvizsgálati kérelmet elutasította. Indokolásában kitért elsőként arra, hogy bár a Ket. 94/A. § (2) bekezdésében meghatározott határidők nem teltek le, az ügyben irányadó speciális norma, vagyis az Fvr. rendelkezéseit kellett az ügyben alkalmazni a *lex specialis derogat generali* elv alapján. A KMB megállapította, hogy az elsőfokú hatóság az Fvr. szerint nyitva álló határidőn túl hozta meg döntését, ám e határidő nem jogvesztő, anyagi jogi, így elmulasztásának a hatóságra nézve nincs jogkövetkezménye. Mindezt a KMB arra alapozta, hogy a jogalkotó az Fvr. keretein belül nem rendelkezett az ott megállapított határidőről az elévülés szempontjából, vagyis nem deklarálta, hogy anyagi vagy eljárási határidőnek tekinti-e az ott meghatározottakat. A KMB hivatkozott továbbá a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményére, amely szerint az érintett fél jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a közigazgatási szerv határozatának bírói felülvizsgálatát. Tekintettel arra, hogy a KMB eljárási határidő elmulasztásaként tekintett az elsőfokú hatóság állított jogsértésre, a továbbiakban azt is vizsgálta, hogy ez kihatott-e az ügy érdemére. A KMB ítélete szerint a fenti eljárási szabály megsértése nem hatott ki a döntés érdemére, hiszen az a késedelem nélkül is ugyanilyen tartalmú lenne.

Az indítványozó ezt követően benyújtott alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a Ket. 94/A. § (2) bekezdése és az Fvr. 33. § (1) bekezdése alapján a vízszennyezési bírságot a tárgyévét követő év június 30-áig szabja ki a vízvédelmi hatóság. Tárgyévnek a 2013. évet kellett tekinteni. Így az igazoltan késedelmes bírságkiszabás sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvét, a XXIV. cikk (1) bekezdését, vagyis a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, mivel a sérelmezett döntés ezt eredményezi, hogy az állam kifejezett jogvesztés kimondásának hiányában bármilyen határidőt következmények nélkül megsérthet.

## 4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

Az AB a határozat rendelkező részében megállapította, hogy az ügyben született jogalkalmazói aktusok (vagyis a KMB 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, a másodfokú hatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata és az elsőfokú hatóság 35100-1169-2/2015.ált. számú határozata) – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme miatt – alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisítette.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény az Fvr. 33. § (1) bekezdésének alkalmazása során, hogy az ott meghatározott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának terhét a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék. Mindebből alkotmányos követelményként következik, hogy az Fvr. 33. § (1) bekezdésében megjelölt szankció alkalmazási határidő nem léphet túl [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés és R) cikk (3) bekezdés].**

Az AB abból indult ki, hogy a hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák (Indokolás [16]). A közigazgatási szervezeteknek nem csak joga, de kötelezettsége is hatáskörüik gyakorlása, ezen belül a szankció alkalmazása. A jogszabályi határidők betartása különösen erős alkotmányos garanciákkal körbepátyázott követelmény, kiemelten azokban az ügyekben, amelyekben a hatóság az ügyféllel szemben szankciót állapíthat meg. E jogalanyok nem tartathatók beláthatatlan ideig bizonytalanságban abban a tekintetben, hogy az ügyükben eljáró hatóság mikor állapítja meg a rájuk nézve hátrányos jogkövetkezményt. Abban az esetben, ha az általános eljárási szabályoktól (Ket.) eltérően a jogalkotó azt a megoldást választja, hogy speciális normában rendezi az adott ügycsoportra vonatkozó anyagi jogi szankció kiszabásának időkeretét, akkor csak a speciális normában foglalt időkeretben szabható ki a szankció.

Az időmúlás következményeként bekövetkező szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése nem tekinthető jogvesztésnek, hanem csupán egy lehetőség megszűné-



sének. Ha a speciális közigazgatási norma az általános eljárási szabálytól (Ket.-től) eltérően konkrét hatánap megjelölésével határozza meg a szankció kiszabásának határidejét, akkor sem a szubjektív (a hatóság tudomására jutástól számított), sem pedig az objektív (a jogsértő cselekménytől számított) határidők közötti különbségtételre, illetve a határidő bármilyen okból bekövetkező túllépésére a jogszabály erejénél fogva (*ex lege*) nincs lehetőség.

A *fair* eljárás biztosítása érdekében alkotmányos követelményt fogalmazott meg az Fvr. 33. § (1) bekezdésére vonatkozóan, ezzel pótolva a határidő minősítéséből fakadó hiányt.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Tisztességtelen eljárást eredményez az a bírói értelmezés, amely normában, tételiesen meghatározott szankcióalkalmazási határidő elmulasztása esetén nem állapítja meg jogkövetkezményként, hogy a határidő túllépésével a hatóság szankció alkalmazási lehetősége elenyészett.**

A polgári jogban (bírói gyakorlatban) kialakított dogmatika, amely határidők vonatkozásában megkülönböztet „elévülési” jellegű, vagyis jogvesztő és nem jogvesztő határidőket a hatóságra vonatkozó, közigazgatási anyagi jogi határidők esetében nem alkalmazható.<sup>22</sup> A közigazgatási szankció kiszabása során, ha a határidő naptári napban meghatározott, a hatóság nem térhet el a meghatározott határidőtől, azt nem lépheti túl, hiszen akkor az anyagi jogi határidő létét veszélyeztetné (Indokolás [15]).<sup>23</sup>

### 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

#### 5.1. A HATÁRIDŐK BETARTÁSA MINT AZ ÉSZSZERŰ HATÁRIDŐN BELÜLI ÜGYINTÉZÉS KÖTELEZETTSÉGE ÉS AZ EZZEL ÖSSZEFÜGGŐ ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY

Az ügyben eljáró bíróságok jogértelmezéssel áthidalták a Ket. és az Fvr. szabályai közötti űrt, így az alkotmányossági vizsgálat fókuszát arra kellett volna helyezni, hogy az alapügyben a hatóságok az „az adott körülmények között észszerű gyorsasággal jártak-e el”.<sup>24</sup> Ennek eredményeként megállapítható lett volna, hogy az ügyben eljáró KMB ítéletében indokolta, hogy a hatóságok az ügyet „észszerű gyors-

<sup>22</sup> Utalva a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményére.

<sup>23</sup> 5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [15].

<sup>24</sup> Utalva az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által készített R (91) 1. számú ajánlásra, amely a közigazgatási szankciók kiszabása tárgyában született.



sasággal” folytatták le, hiszen a közigazgatási bírság kiszabására a hatóság tudomására jutásától számított egy éven belül került sor.<sup>25</sup>

Az AB jelen ügyben mind a szubjektív (egyedi ügy indítványozójának alapjogvédelme az ügyében született jogalkalmazói érdemi döntések megsemmisítése), mind pedig objektív alkotmányos funkciójának (alkotmányos követelmény meghatározása a jogalkalmazó szervek számára a jövőre nézve) eleget tett. Tekintettel arra, hogy az Abtv. 27. §-ában deklarált hatáskörében járt el a testület, az alapügyben érintett Fvr. rendelkezésének alkotmányos vizsgálatát az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított ún. „áttérés” lehetőségével élve folytatta le. A tárgybeli ügyben érintett jogszabály [Fvr. 33. § (1) bekezdés] vizsgálata azonban e nélkül is elvégezhető lett volna, hiszen a testület valódi alkotmányjogi panasz eljárásban is az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint megállapíthat az érintett jogszabályra vonatkozó alkotmányos követelményt, vagyis kijelölheti – a jövőre nézve – a normatartalom alkotmányos „medrét” a jogalkalmazók számára.<sup>26</sup>

## 5.2. A SZANKCIÓ KISZABÁSI HATÁRIDŐ BETARTÁSA ÉS A FAIR ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG KAPCSOLATA

A hatósági eljárások méltányosságának vizsgálatához nem elegendő tekintetbe venni az eljárás gyorsaságát, vagyis kizárólag az észszerű ügyintézési határidő be nem tartása nem eredményezheti a *fair* hatósági eljáráshoz való jog sérelmét a következők szerint.<sup>27</sup> A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból következő alkotmányossági elvárások következnek egyrészt a jogalkotóra, másrészt a jogalkalmazóra nézve is. Tekintettel arra, hogy eljárási természetű alapjogról van szó, a XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez hasonlóan az egész (hatósági) eljárást tekintetbe kell venni az alapjogsértés vizsgálata során. A jogalkotónak – ennek megfelelően – minden eljárási elemre ki kell térnie a szabályozás megalkotása során, így tudja az ügyféli jogokat és ugyanakkor a közhatalom birtokában eljáró közigazgatási szerv hatáskör gyakorlásának alkotmányos medrét kijelölni. Ebből következően a *fair* eljáráshoz való jog sérelme egyrészt akkor állapítható meg, ha az alapjogsérelem olyan súlyú, hogy a jogintézmény társadalmi rendeltetése (hatósági jogérvényesítés és ügyféli jogok biztosítása) nem tud megvalósulni, másrészt pedig ha a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog részjogosítványának szükségtelen és/vagy aránytalan korlátozása igazolódik.

Mіндеzt a konkrét eljárásra vetítve: az eljárás mindaddig *fair* marad, amíg a hatóság eljárásában az alkotmányos garanciákat érvényesíti. A hatósági tevékenység törvényességi vizsgálatát végző eljárásban az Alaptörvény XXIV. cikk

<sup>25</sup> Lásd Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményét.

<sup>26</sup> Sulyok Tamás, Salamon László és Szalay Péter alkotmánybírók párhuzamos indokolása.

<sup>27</sup> Lásd Hörcherné Marosi Ildikó, Dienes-Oehm Egon és Stumpf István alkotmánybírók különvéleményét.

(1) bekezdése nem kérhető számon, ellenkezőleg, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal megy szembe a bíró, ha szemet huny a tisztességes eljáráshoz való jogból következő garanciák be nem tartása felett.

Jelen ügyben a jogalkotó – illeszkedve az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében és XXI. cikkében foglalt követelményekhez – megalkotta az Fvr. részletszabályait, emellett egy, a bírság kiszabására vonatkozó ügyintézési határidő meghatározásáról is gondoskodott a Ket. 94. § (2) bekezdésében, mintegy általános jelleggel, lebegő háttérszabályként, amely a szakjogszabály értelmezéséhez bármikor segítségül hívható. Ilyen módon a szakjogszabállyal érintett ügyfelek *expressis verbis* rendelkezés hiányában is biztosak lehettek abban, hogy létezik a jogrendszerben olyan időintervallum, amely a hatóságot a bírság kiszabásának időpontjában köti. Az Fvr. és a Ket. rendelkezései közötti hidat a bírói gyakorlat építette ki, értelmezésével összekötve e két norma határidőre vonatkozó rendelkezéseit. A határidőre vonatkozó általános és speciális szabályok együttes, egymásra vonatkoztatott értelmezése nem befolyásolhatja az eljárás *fair* jellegét, úgy, hogy annak oka a jogalkotói cél, az „állam elleni” cselekmény (értsd: környezetszennyezésre vonatkozó határérték túllépése), vagyis a környezetnek okozott kár megtérítése volt.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az Alkotmánybíróságnak adóigazgatási eljárásokkal összefüggésben kellett állást foglalni az ügyintézési határidőn túl kiszabott szankció alkotmányosságáról. E körben gyakorlatát tovább fejlesztve a következők deklarálására került sor az alábbiak szerint: az AB a *fair* hatósági eljáráshoz való jog részeként határozta meg 1. az észszerű időn belüli ügyintézés követelményét; 2. azt a tesztet (alkotmányossági szempontokat), amellyel a részjogosítvány esetleges sérelme vizsgálható.

Az AB bírói indítvány alapján eljárva, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 2017. december 31. napjáig hatályos 100. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének vizsgálata során deklarálta a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog részét képező nyilatkozattételi és védekezéshez való (ügyféli) jog bizonyítási eljárásra vonatkozó jelentőségét: „[a] tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak szerves részét képezi a nyilatkozattételhez és – olyan szakigazgatási eljárásokban, amelyek retrospektív szemléletű ellenőrzést folytatnak le és bírság kiszabásához is vezethetnek – a védekezéshez való jog. E nyilatkozattételhez és védekezéshez való jog érvényesülése feltételezi, hogy az ügyfél (adózó) megismerhesse a hatóság bizonyítási eljárását, az annak keretében beszerzett okirati és egyéb bizonyítékokat, amelyekre a hatóság az ügyfelet érintő döntéseit alapozza.”<sup>28</sup>

<sup>28</sup> 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [36].

Bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszeljáráásban, tovább értelmezve az általános eljárási szabály hatálya alól kivett eljárásban, az adóigazgatási eljárás keretei között irányadó szankció kiszabására vonatkozó határidő betartásának alkotmányossági relevanciáját,<sup>29</sup> az AB kitért annak megválaszolására, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból következő garanciákkal összefér-e az adózás rendjéről szóló törvény „szerinti határidőn túl hozott adóhatósági határozat hatályának a fenntartása azzal a következménnyel, hogy abból adóhiány és késedelmi pótlék fizetési kötelezettség származik”.<sup>30</sup> A testület először leszögezte, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog annyiban különös jelentéstartalmat hordozhat az adóeljáráásban mint a közigazgatási hatósági eljárás egyik szakosított változatában, amennyiben azt indokolttá teszik az adózás sajátosságai. „Az Alapörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nem teremt konkrét, számszerűsített határidőt vagy határnapot a hatósági döntésekre nézve, továbbá a törvényi határidő nem azonosítható mechanikusan az alapjog szerinti észszerű határidővel. Ehelyett az Alaptörvény elvi szinten szól az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogról, amely a *fair* hatósági eljárás egyik Alaptörvényben nevesített részjogosítványát képezi. Ez azonban nem abszolút jog”.<sup>31</sup>

Összefoglalva az adójogi szankciókra vonatkozó, az Alaptörvény XXIV. cikkéből fakadó garanciákat: „a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alapjogilag egy ségként értékelt és védett minőségének a megóvása nem önmagában azon múlik, hogy hány nap telt el az ügyintézési határidőt követően, hanem azon, hogy mekkora a határozathozatali határidő elmulasztásával okozott járulékos adózási jogsérelem mértéke, ami úgyszerint azonosítandó be”.<sup>32</sup> „[N]em okozza a [...] tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] sérelmét [...] az a hatósági és bírósági törvényértelmezés, amely önadózással teljesítendő anyagi jogi adókötelezettség megsértése esetében a határozathozatali határidőn túl is lehetővé teszi a hivatalból indult adóigazgatási eljárás hatósági határozattal, elévülési időn belül való lezárását úgy, hogy abban az adóhatóság adóhiány és reparációs célból késedelmi pótlék fizetésére kötelezi az adózót.”<sup>33</sup>

A testület az észszerű határidő betartását a *fair* hatósági eljáráshoz való jog részjogosítványaként azonosította.<sup>34</sup> „[A]z Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése részét képező észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog általános követelményt támaszt az egyedi ügyben folyó olyan adóigazgatási eljárással szemben is, amelyet törvényi határidőn túl (vagy éppen azon belül) adóbírságot tartalmazó elsőfokú határozattal zárnak le. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog itt elemzett részjogosítványa ugyanis hézagmentesen vonatkozik a hatósági ügyek intézésére,

<sup>29</sup> 17/2019. (V. 30.) AB határozat.

<sup>30</sup> 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [33].

<sup>31</sup> 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [45].

<sup>32</sup> 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [106].

<sup>33</sup> Indokolás [110]. Hangsúlyozni szükséges, hogy az ügyben vizsgált adóhiány és késedelmi pótlék jogintézményét az AB nem tekintette szankciónak.

<sup>34</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat.

igazodik azonban az adóügyben folytatott eljárások, illetve az abban hozott határozatok sajátosságaihoz, továbbá nemcsak a normával, hanem az egyedi hatósági döntéssel szemben is érvényesíthető az azt felülvizsgáló bírósági döntés alkotmányosságai felülvizsgálatán keresztül.”<sup>35</sup>

Az AB a jogszabályban foglalt határidő túllépésének alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó szempontokat is meghatározta: „[a]nnak érdekében tehát, hogy az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog állított sérelme – a törvényi határidőn túl kiszabott adóbírság esetében – elbíráhatóvá váljon, az adott hatósági eljárás Alaptörvényre visszavezethető sajátosságainak, az elmulasztott határidő jogi természetének és egyéb jellemzőinek, valamint a kiszabott közigazgatási szankció karakterének elemzésére van szükség. Az ezek vizsgálatából származó megállapításokat az egyedi ügy konkrét körülményeire kell vetíteni a teszt utolsó mozzanataként.”<sup>36</sup>

## 7. IRODALOM

CHRONOWSKI Nóra: „Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások” *Magyar Jog* 2014/3. 137–145.

CHRONOWSKI Nóra: „A közigazgatási bírságolás észszerű határideje és a megfelelő ügyintézéshez való jog” *Közjogi Szemle* 2017/2. 65–66.

KISS Barnabás Sándor: „Az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozata a határidőn túl kiszabott közigazgatási bírságokról” *Jogesetek Magyarázata* 2019/2–3.

NAGY Marianna: „A közigazgatási jogi szankció” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* (Budapest: ELTE Eötvös 2017) 435–452.

NAGY Marianna: „A közigazgatási jogi szankció” in FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész* (Budapest: Osiris 2005) 477–490.

NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához* (Budapest: ELTE Eötvös 2010).

NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer* (Budapest: Osiris 2000).

NYERGES Éva: „Az anyagi jogi bírság a közigazgatási szankciórendszerben” *Államtudományi Műhelytanulmányok* 2016/11. <https://bit.ly/3sEmI2S>

<sup>35</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [36].

<sup>36</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [37].



BÁNDI GYULA\*

## 28/2017. (X. 25.) AB HATÁROZAT – NATURA 2000

**Az Alaptörvény P) cikkéből a természeti kincsek állapotára vonatkozó, abszolút jellegű tartalmi zsinórmérték (a jövő nemzedékek jogai és az ehhez kapcsolódó kötelezettségek, a távlatos gondolkodás jelentősége és az elővigyázatosság elve) is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben.**

A vizsgált határozat köztes, ezzel együtt jelentős határozat. Köztes, mert előtte megjelentek az Alaptörvény és azt megelőző alkotmányos szabályozás környezetéhez való jogot mint alapjogot érintő elsődleges, alapozó megállapításai, amelyek megteremtik az értelmezés – így az alkotmánybírói értelmezés – kontinuitását, de még nem bontakozott ki a fenntartható fejlődés, ezen belül különösen a jövő nemzedékek jogainak értékelése, illetve az elővigyázatosság elve a maga teljességében. A köztesség itt arra utal, hogy ezen határozat fontosságát az adja, hogy hid a kissé hagyományosabb felfogás és a megújult nézetek között.

### 1. ELŐZMÉNYEK

Az állampolgári jogi megközelítés előzményei hazánkban is több mint négy évtizedre nyúlnak vissza. Az 1976. évi II. törvény az emberi környezet védelméről 2. § (2) bekezdése szerint: „Minden állampolgárnak joga van arra, hogy emberhez méltó környezetben éljen.” Majd az Alkotmány 1989. évi módosítása során a környezetvédelem két helyen is megjelent a normaszövegben: az I. fejezetben, az általános rendelkezések között önállóan (18. §), illetve a XII. fejezetben, az alapvető jogok és kötelezettségek rendszerében, az egészséghez való jog megvalósulásának eszközeként (70/D. §). A 28/1994. (V. 20.) AB határozat (védett természeti területek határozat) a környezethez való alkotmányos jog értelmezése szempontjából az első nagy lépést tette meg, melyet számos egyéb követett.<sup>1</sup>

\* Egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

<sup>1</sup> Ezekről számos elemzés készült, pl. FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban* (Budapest–Debrecen: Gondolat – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2006).

Az Alaptörvény *Nemzeti hitvallás* című preambuluma alatt már tartalmaz fontos üzeneteket, de az *Alapvetés* címen belül a P) cikk jár elől a nemzet közös öröksége és a jövő generációk védelmének megerősítése tekintetében. Az állampolgári/emberi jogokat taglaló *Szabadság és felelősség* rész négy kérdése fontos szempontunkból: emberi méltóság (II. cikk), tulajdon (XIII. cikk), egészséghez való jog (XX. cikk) és ebben a környezetvédelem eszköz szerepe, illetve a környezethez való jog ismételt, immár saját jogú megjelenése (XXI. cikk). Ezek közül a *Nemzeti hitvallás* P) cikke, és a *Szabadság és felelősség* rész XXI. cikke állnak a Natura 2000 határozat középpontjában.

Az Alaptörvény egyik újdonsága a jövő generációk iránti kötelezettségek elismerése. Ezzel túllép a környezethez (a törvényi szöveg szerint: egészséges környezethez) való jog addigi felfogásán, noha arra teljes mértékben támaszkodik, szoros harmóniában áll vele. Nem egy új kötelezettségi csomaggal állunk tehát szemben, hanem a meglévő továbbfejlesztésével a fenntartható fejlődés alapvető összetevőjét jelentő, jövő nemzedékekkel kapcsolatos méltányos bánásmód irányában.

Az Alaptörvény környezeti elemeinek első átfogó értelmezése a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban található, melynek alapvető tárgyköre a termőföld és erdők tulajdonjogának megszerzése és ezzel együtt a természetvédelmi célok érvényesülésének, biztosításának garanciái. A határozat erőteljes hasonlóságot mutat a legelső, 28/1994. (V. 20.) AB határozattal és a Natura 2000 határozattal, amely világossá teszi a folytonosságot a korábbi AB határozatokkal, illetve elsőként értelmezi az Alaptörvényben megjelenő, az előző szabályozáshoz képest eltérő, kiterjesztettebb elemeket (Indokolás [91]).

A Natura 2000 határozat mindenekelőtt összefoglalta és megerősítette az Alaptörvény előtti időszak – a 28/1994. (V. 20.) AB határozattal kezdődő és számos más határozattal folytatódó – alkotmánybírói határozatai lényegi elemeit: a visszalépés tilalma, a megfelelő biztosítékok kérdése és a megelőzés fontossága (pl. Indokolás [109]), a tulajdonszabadság megfelelő korlátozásának szükségessége, illetve a tulajdonjog és más jogok közötti arányok biztosítása (Indokolás [82]), az épített környezet és a területrendezés integrálása (Indokolás [83]), és ugyancsak az arányosság kiemelése, az élethez való jog és ennek érvényesülésére szolgáló intézményvédelmi kötelezettség (Indokolás [85]). Ezután a határozat sorra veszi az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit: *Nemzeti hitvallás* ([88] pont), *Alapvetés* P) cikk (lásd még [53] pont, majd [89] pont), és a két emberi jogi hivatkozást – XX. és XXI. cikk ([90] pont).

Az AB megközelítése ebből érzékelhetően kettős: megőrizni a megelőző értelmezéseket, illetve prezentálni, hogy a hatályos Alaptörvény mennyiben lép túl az előzményeken. Az AB kiemeli a kötelezeti kör kiterjesztését a társadalom egészére (Indokolás [92]), de itt még elmulasztja ennek részletes továbbgondolását. A kötelezettségek hármas köre – a védelem, a fenntartás, a jövő nemzedékek számára történő megőrzés.



A 16/2015. (VI. 5.) AB határozat felsorolja a megelőző AB határozatok alapvető üzeneteit: a tulajdon tartalmának korlátozhatósága (Indokolás [82]), az épített környezet védelmének bevonása (Indokolás [83]), a területrendezés szervesen kapcsolódása az épített környezet védelméhez (Indokolás [84]), az élet védelme és a környezet védelme összekapcsolásának hangsúlyozása (Indokolás [85]), a visszalépés kérdése a szervezetrendszerre is kiterjed, illetve megismétli a garanciák hiányát.

Közelebbről nézve nem előzmény, hanem párhuzamos határozat a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, amely összegezte a visszalépés tilalmának fontosabb elemeit és lényegi üzeneteit, megteremtve ezzel az azóta is bevett jogértelmezési alapokat: „A visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. [...] A visszalépés tilalmának elvéből az is következik, hogy az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is tekintettel kell lenniük ezen, az Alaptörvényből fakadó elv érvényesülésére a jogszabályok alkalmazása során, ekként a környezet és természet védelmének jogszabályokkal garantált szintje egyedi hatósági döntéssel nem rontható le” (Indokolás [28]–[29]).

Végezetül a kérdés specifikus természetvédelmi vonatkozásait is tisztáznunk kell. Ezek sorában előre kell bocsátani, hogy a Natura 2000 területek és a hazai természetvédelmi területek nem, pontosabb csak részben fedik egymást, a védelem szempontjai némileg eltérőek – európai jelentőségű területek, európai irányelvek alapján kijelölve, illetve az 1996. évi LIII. tv. (természetvédelmi törvény) alapján védetté nyilvánított területek, ahol a védetté nyilvánítás indokait a 22. § tartalmazza. A védett területek aránya hazánkban 2019-ben az ország területének 9,57%-a (891 200 hektár) volt, ami lényegesen kisebb, mint a Natura 2000 területeké.

Az is figyelmet érdemel, hogy az EU csatlakozás során az ország fontosnak tekintette azt, hogy az ún. Pannon biogeográfiai régió a Natura 2000 területek között külön csoportot alkosson, elismerve – a Kárpát-medencére kiterjedő – sajátos természeti körülményeit, a csak itt jellemző fajokat. Ehhez tegyük hozzá, hogy az Alaptörvény *Nemzeti hitvallás* része külön súlyt fektet a kérdéses földrajzi területre, történelmi hagyományokra hivatkozva: „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk.” A 2007-ben induló Pannon biogeográfiai régió megjelenése így még nagyobb jelentőségű, hiszen az EU területének mintegy 3%-át teszi ki.

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) sem a hazai védett területek vonatkozásában, sem pedig a Natura 2000 területekre nézve nem tartalmaz olyan előírásokat, amelyek a területek nem természetvédelmi célú használatát kizárnák. Ugyanez mondható el a 275/2004. (X. 8.) Korm. rendeletről, amelyik az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területek jogállását rendezi. E rendelet 8. § (1) bekezdése értelmében a Natura 2000 terület fenntartási céljainak elérését nem veszélyeztető vagy nem sértő és a terület jelölésekor

jogszerűen, jogerős engedélynek megfelelő tevékenység korlátozás nélkül folytatható. Mindemellett ezen jogszabályok számos korlátozó védelmi rendelkezést sorolnak fel, alapintézménynek tekintve az engedélyt mindazon esetekben, amikor a védettség céljának megvalósítása ezt igényli.

## 2. AZ INDÍTVÁNY

A „Földet a gazdáknak!” program (2016. évi CVI. törvény) és a Nemzeti Földalapba (a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény) tartozó földek hasznosítása, illetve tulajdoni viszonyai kapcsán két, egymással értelemszerűen szorosan összefüggő kérdésben kezdeményeztek eljárást az AB előtt: egyrészt a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmének, fenntartásának, a jövő nemzedékek számára megőrzésének tárgyában, másrészt a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészetek értékesítése és hasznosítása kapcsán.

Az egyik – itt részletesen ugyan nem tárgyalt, de az összefüggés okán érintett és a fentiekben általánosabb, átfogóbb megközelítésként megjelenő – eljárásban [27/2017. (X. 25.) AB határozat] az AB az utólagos normakontrol iránti indítványt elutasította ugyan, de hivatalból megállapította a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet. Ezt az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő indította, és jórészt – nem kellően megalapozva – a sarkalatosság kérdésére koncentrált, az érdemi környezetvédelmi kérdésekkel kevésbé foglalkozott. Két formai kérdést emeltek ki az indítványozók. Az egyik, hogy a törvénysértő célúnak mondott átruházás utólagos, a felhasználási célra vonatkozóan érdemi megkötést nem érvényesítő jóváhagyásának aktusa és egyszerű többséggel történt elfogadása sérti az Alaptörvényt. A másik, hogy jogszabályi rendezést igénylő kérdéseket foglaltak országgyűlési határozatba. Az indítványba foglalt érdemi kérdés volt, hogy nem megfelelő a földek új értékesítési céljának meghatározása, azaz az államadósság csökkentése, mégpedig azért nem, mert az indítványozók szerint hiányoznak a felhasználás valós korlátai.

Lényegében ugyanez az alább részletes tárgyalásra kerülő másik indítvány csapásiránya is, amely a már jelzett programmal és a Nemzeti Földalappal foglalkozik, ugyanakkor megjelenik a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja is. Az indítványozók köre azonos a fentivel, ötvenkét országgyűlési képviselő kezdeményezte a hivatkozott pont megsemmisítését, illetve különösen sérelmezték, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészetek kapcsán a szabályozás sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt célokat, illetve a XXI. cikkben foglalt egészséges környezethez való jogot azzal, hogy a természetvédelem elért intézményi szintjén romlást enged anélkül, hogy ez másik alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen lenne.

Az indítványozók kifejtették, hogy a „Földet a gazdáknak!” program az állami tulajdonban levő termőföldvagyonnak – az erdők és természetvédelmi területek, valamint egyes, állami tulajdonban maradó mintagazdaságok kivételével – teljes körű, a Natura 2000 területekre is kiterjedő magántulajdonba adását várja el. Az egyes Natura 2000 területek hasznosításának egyetlen formája az értékesítés, az értékesítésnek pedig – a három hektár feletti területek esetében – egyedül alkalmazható eljárásrendje az árverési értékesítés, amely valójában semmilyen teret nem enged a természetvédelmi szempontok érvényesítésének. Mindezek tekintetében az indítványozók szerint a jogalkotói garanciák megteremtésének hiánya révén mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség következik be, és ezért kérték, hogy az AB vizsgálja meg az Abtv. 46. §-a szerinti, jogalkotói mulasztással előidézett alkotmányellenesség megállapíthatóságának lehetőségét is.

Az indítványok kapcsán az AB – határozatának meghozatala előtt – megkereste a földművelésügyi minisztert, az alapvető jogok biztosát és a Magyar Tudományos Akadémia Ökológiai Kutatóközpontját, valamint emellett az eljárás során a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület *amicus curiae* beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

A rendelkező rész három pontból állt. Az AB egyrészt megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt céloknak megfelelő értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjainak érvényesítését szolgáló biztosítékokat nem alakította ki, ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2018. június 30-ig tegyen eleget.

Az AB azt is megállapította, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földrészek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja összhangban van az Alaptörvénnyel, ezért a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Végezetül az AB – mintegy formai megállapításként – „az indítványt egyebekben visszautasítja”, különösképpen azért, mert az indítványozók jogalkotói mulasztás megállapítását formálisan nem kezdeményezhetik.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése nem taxatív felsorolásban (lásd a „különösen” kitévelt) nevesíti a környezet védelmének tárgyait, ideértve a biológiai sokfé-**

**leség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmét. Így a biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettsége olyan alkotmányos értékévé vált a magyar jogrendben, melyre a jogalkotónak az egyes ágazati politikák körébe tartozó szabályozás megalkotása során is tekintettel kell lennie.**

A Natura 2000 határozat indokolása elsősorban a Natura 2000 területek létét és értelmét magyarázza, hiszen maga az indítvány is valójában az e területek magántulajdonba kerülésének kérdésével foglalkozik, ezen belül is a hazai szabályozás szerint természetvédelmi védettségbe nem, ám a Natura 2000 esetkörbe tartozó területekkel, amelyek védelmi garanciái ennek következtében nem elégségesek. Az AB rámutatott arra, hogy a Natura 2000 hálózat jogszabályi alapjait a 79/409/EGK irányelv (madárvédelmi irányelv) és a 43/92/EGK irányelv (élőhelyvédelmi irányelv) alkotják. A madárvédelmi irányelv általános célja a tagállamok területén természetes módon előforduló összes madárfaj védelme, míg az élőhelyvédelmi irányelv fő célkitűzése a biológiai sokféleség megóvása, a fajok és élőhelytípusok hosszú távú fennmaradásának biztosítása, természetes elterjedésük szinten tartásával vagy növelésével. Magyarország területének 21,44%-a minősül Natura 2000 területnek, mely arány kevéssel az Európai Unió tagállamainak átlaga (18,12%) felett helyezkedik el. Magyarország európai uniós csatlakozásával az Európai Unió Natura 2000 hálózatának területe egy új, a Pannon biogeográfiai régióval egészült ki, mely Magyarország teljes területét lefedi (Indokolás [16]).

Akármin is nézzük a területeket és azok arányát, egy biztosra vehető, mégpedig az, hogy mind az uniós, mind a hazai védettség fontosságát egy magasabb szempont, a biológiai sokféleség védelme adja, ezért az AB az indítvány érdemi vizsgálatát megelőzően röviden utalt a biológiai sokféleség megőrzésének tudományos jelentőségére, illetőleg a biológiai sokféleség jelenlegi állapotára és tendenciáira. E körben pedig – lévén a határozat közvetlen tárgyát jelentő kérdés lényege a természetvédelmi területek mezőgazdasági célú hasznosításának lehetősége és feltételei – különösen fontos megállapítás az előkérdések között, hogy az AB elfogadja-e azt a nemzetközi és hazai tudományos elemzésekkel alátámasztott adatot, miszerint „a biológiai sokféleség csökkenésének több mint kétharmadáért a mezőgazdasági termelés a felelős” (Indokolás [17]). Ezt a KSH adatai még meg is fejelik, melyekből és nemzetközi tanulmányokból az AB következtetése az, hogy „Magyarországon is a biológiai sokféleségre az egyik legnagyobb veszélyt a földművelés intenzifikációja jelenti”.

Feltétlenül ki kell emelni az indokolás ezen részéből még azt az alapkérdést is, amely meghatározza az egész eljárás fontosságát: „A biológiai sokféleséget ugyanis csak mint egységet lehet többé-kevésbé megvédeni, mert az egyes fajokkal kapcsolatos környezeti terhelések kihatnak a többi fajra, és végső soron a teljes ökoszisztémára. A magyarországi biológiai sokféleség megmaradását a természeti védelem alatt álló területek, a Natura 2000 hálózat és a védelem alatt nem álló területeken is érvényes környezeti szabályok összessége együttesen szolgálják.” (Indokolás

[18]). Kiváltképpen figyelmet érdemel a hazai és EU jogi alapok egymást erősítő mivolta. Az AB még aláhúzza az ökológiai folyosók szerepét, ezzel is bizonyítja, hogy a kérdés természettudományos vonatkozásait is alaposan körbejárták.

Mindazok számára pedig, akik nincsenek egészen tisztában sem a természetvédelem, sem a biodiverzitás fontosságával, néhány részlet közelebbi leírása mellett megfelelő eligazodást adhat az a rövid üzenet, hogy „[a] biológiai sokféleség és a vele összefüggő ökoszisztémák csökkenése közvetlenül kihat magára az emberi életre” (Indokolás [20]). Ezzel összefüggésben mindenképpen ki kell térnünk arra is, hogy az AB utal még az ökológiai szolgáltatások szerepére, mint amelyek nélkülözhetetlenek az emberiség számára, felsorolva egyben eme szolgáltatások típusait is.<sup>2</sup>

Említést érdemel az az AB hasonló környezeti tartalmú határozataiban vissza-visszatérő gondolat, amelynek üzenetértéke van az állami magatartást illetően: „A biológiai sokféleség megóvása ugyanakkor hosszú távú, kormányzati ciklusokon is átívelő gondolkodásmódot és szabályozást igényel [Indokolás [19]].” A hosszú távú gondolkodásra mutat rá az is, ahogyan a hazai stratégiák – Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia, Nemzeti Biodiverzitás Stratégia – részben vagy egészben a biodiverzitás kérdéseit tárgyalják (Indokolás [45]).

A biodiverzitással kapcsolatos legfontosabb konklúzió és egyben feladatkitűzés a határozatban: „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése nem taxatív felsorolásban (lásd a »különösen« kitétel) nevesíti a környezet védelmének tárgyait, ideértve a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmét. Azáltal, hogy az Alaptörvény külön is nevesíti a biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettségét, ez olyan alkotmányos értékévé vált a magyar jogrendben, melyre a jogalkotónak az egyes ágazati politikák körébe tartozó szabályozás megalkotása során is tekintettel kell lennie. A fajok sokszínűsége megőrzésének kötelezettsége nem csupán azért fontos, mert azok az emberi tevékenység használatába állítható, kiaknázzható erőforrásokként értelmezhetőek, hanem azok önmagukban is értékesek és védelemre méltóak” (Indokolás [35]).

A biodiverzitás fennmaradása ennek értelmében valóban nélkülözhetetlen az emberi élet számára, de nem csak ezért keletkeznek kötelezettségek, hanem az embertől függetlenül is az egész környezet önmagában vett megóvásáért is.

<sup>2</sup> „A Föld ökoszisztémái az emberiségnek számtalan előnyt nyújtanak javak és szolgáltatások formájában. Az ökoszisztémák által termelt javak közé tartoznak az élelmiszerek, a víz, vagy éppen a tüzelőanyagok, míg a szolgáltatások négy különböző csoportba sorolhatóak. Az ellátó szolgáltatások magukat a javakat szolgáltatják. A szabályozó szolgáltatások irányítják az éghajlatot és csapadékmennyiséget, a hulladékképződést és a betegségek terjedését. A kulturális szolgáltatások közé tartozik egyebek között a rekreációs célok biztosítása, míg a támogató szolgáltatások magukban foglalják a talajképződést, a fotoszintézist és a tápanyagok körforgását is.”

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének értelmezése során tekintettel kell lenni arra, hogy a biológiai sokféleség megőrzésének természetjogi alapjai vannak, illetve az nem függetleníthető Magyarország nemzetközi kötelezettségeitől sem.**

A biodiverzitás általános értékelése kapcsán külön figyelmet érdemel, milyen súlyt fektet az AB az etikai háttér – a felvezetése szerint a „természetjogi” háttér – megjelenítésére és ennek az indokolásban érdemi kérdésként, alapvető érvként történő kezelésére. Ezek között külön nevesítésre kerül Ferenc pápa „Laudato si” enciklikája,<sup>3</sup> illetve Bartholomaiosz ökomenikus pátriárka<sup>4</sup> üzenete.<sup>5</sup> Az etikai szempontokra a későbbi AB határozatokban is figyelmet fordítanak.

A nemzetközi vonatkozások, kötelezettségvállalások meghatározó szerepét ezekkel a szavakkal vezeti fel az AB: „7. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének értelmezése nem függetleníthető Magyarország környezeti tárgyú, különösen a biológiai sokféleség védelmét érintő nemzetközi kötelezettségeitől sem” (Indokolás [37]). Ezek között kiemelt szerepe van a Biológiai Sokféleség Egyezményének,<sup>6</sup> amely az indokolás szerint „az emberiség közös ügyévé mint önálló nemzetközi jogi kategóriává vált” (Indokolás [39]), megfejelve a Részes Felek 2002-es konferenciájára történő hivatkozással. Fontosnak tartotta ezen felül is kiemelni az AB – hiszen ez készíti elő a határozat konkrét jogi üzenetét –, hogy mindebből kötelezettségek származnak.

Annak ellenére, hogy nem egyezményként jelent meg, az utóbbi évek nemzetközi tendenciáit és az ENSZ vonatkozó működését alapvetően meghatározzák a 2005-ben elfogadott Fenntartható Fejlődési Célok (SDG)<sup>7</sup> noha ezek konkrét követelményeket kevésbé, sokkal inkább generális üzeneteket fogalmaznak meg. Mindezek arra engednek következtetni, hogy „Magyarország, miközben szuverén módon rendelkezhet a saját természeti erőforrásai felett, ezen rendelkezési joga nem korlátlan: tekintettel kell lennie a biológiai erőforrások fenntartható módon történő használatára és a biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettségére, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő módon, a Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel összhangban” (Indokolás [43]).

Az AB ezen túlmenően hivatkozza az EU jogot és adatokat, saját korábbi gyakorlatával egybehangzó módon: „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatával egyezően nincs azonban akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió konkrét normáira hivatkozzon határozatában, anélkül, hogy azok önálló értelmezését adná, vagy azt igényelné” (Indokolás [16]).

<sup>3</sup> Teljes szövegét lásd: <https://bit.ly/2NaxOwY>

<sup>4</sup> 2000-ben II. János Pál pápával közösen adta ki a nagy figyelmet kiváltó Velencei Nyilatkozatot. <https://bit.ly/3rNCbxi>

<sup>5</sup> Több vonatkozó idézet megtalálható: <https://bit.ly/3qDVIIz>

<sup>6</sup> 1995. évi LXXXI. törvény a Biológiai Sokféleség Egyezmény kihirdetéséről.

<sup>7</sup> Angol és magyar szövege letölthető: <https://bit.ly/3qGTvLZ><https://bit.ly/3qGTvLZ>



### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az Alaptörvény P) cikkéből a természeti kincsek állapotára vonatkozó, abszolút jellegű tartalmi zsinórmérték (a jövő nemzedékek jogai és az ehhez kapcsolódó kötelezettségek, a távlatos gondolkodás jelentősége és az elővigyázatosság elve) is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben.**

Az AB a Natura 2000 határozat indokolásában az eljárás egyik fókuszaként a jövő generációkat kifejezetten érintő alaptörvényi rendelkezésekre és azok rendszerére kiemelt figyelmet fordított. A P) cikk (1) bekezdése mellett az állami és önkormányzati tulajdon nemzeti vagyonként való megjelenése (Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése) is szorosan összefügg<sup>8</sup> ezzel. A jövő nemzedékek védelmét kiemelten kezeli az AB: „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megővésének kötelezettsége az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv, mely kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megővése iránt, annak érdekében, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára” (Indokolás [25]).

A harmadik elvi jelentőségű megjelenés a *Nemzeti hitvallás*ban található, itt is két bekezdésben.<sup>9</sup> Az alapjogi vonatkozásokat is hozzátéve – a testi és lelki egészség védelme a XX. cikkben, illetve az egészséges környezethez való jog *expressis verbis* kimondása a XXI. cikk (1) bekezdésében – egyenesen következik az, amit az Alaptörvényt értelmező előző, 16/2015. (VI. 5.) AB határozatból (Indokolás [91]) beépít jelen határozat is [27] pontjába, nevezetesen: „az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz”.

A további határozatokhoz való kapcsolatot igazolva megjelenik a kötelezettségek kiterjesztett értelmezése, valamint a visszalépés tilalma – ami az első AB határozat óta, tehát 1994 óta végigkísér minden újabb döntést: „[...] immáron közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit, így különösen a termőföldet és hozzá kapcsolódóan a biodiverzitást, olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa. A visszalépés tilalmának (*non-derogation*) mint az állam környezeti szabályozásra vonatkozó többletkötelezettségének egyaránt

<sup>8</sup> „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megővése, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.” (Indokolás [24]).

<sup>9</sup> „Vállaljuk, hogy örökségünket, [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megővjük. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” A *Nemzeti hitvallás* rész értelmében az Alaptörvény „jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között”.



vonatkozni kell a környezeti anyagi jogi, eljárásjogi és az intézményrendszerre vonatkozó szervezeti szabályozásra.” {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]–[28]}.

A kötelezettségek kiterjesztett értelmezése felveti azt a kérdést is, vajon ezek egyenrangú, egyforma kötelezettségeket jelentenek az egyes kötelezettek nézvést, avagy lehet különbséget tenni a kötelezettségek terjedelme szerint. Az AB ebben a tekintetben túllép a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban foglaltakon (Indokolás [92]), és meghatározza a kötelezettségek súlypontjait is: „Miközben azonban a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ez a kötelezettség természetszerűleg nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált, absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön.” (Indokolás [30]). Az állam ennek megfelelően kiemelt szerepben jelenik meg, kiemelt felelőssége van. Majd visszautalva az első AB határozatra: „A környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság már korábban is rámutatott, hogy mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH, 1994, 134, 138.]. Ez volt a kezdetektől domináns intézményvédelmi kötelezettség.

A jövő nemzedékek ügyére, jogaira és azok tartalmára rátérve, az AB egyértelműen és kimondottan nemzetközi jogi alapokra, hatásokra támaszkodva – közös örökség, emberiség közös ügyei stb. – két összefüggő gondolatot is megfogalmaz, ahol a második az elvi kereteken túllépve az állam és mindenki számára ad feladatot: „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből ugyanakkor önálló, az állami védelemre vonatkozó tartalmi követelmények is levezethetők. A P) cikk (1) bekezdése mintegy hipotetikus örökséggel ruházza fel a jövő nemzedékeket. [...] Eszerint ugyanis a magyar állampolgárok és a magyar állam azt vállalja, hogy az állam intézményrendszere a jövő nemzedékek számára is biztosítja a P) cikk (1) bekezdésében nem taxatív módon rögzített értékek védelmét. Mindez a nemzetközi jogban létező »emberiség közös ügyéhez« képest konkretizált kötelezettségvállalásnak tekinthető.” (Indokolás [31]).

A visszalépés tilalma ezen értelmezés szerint ezt az örökséget veszélyeztetheti, ezért a P) cikk nem csupán elveket határoz meg, hanem tényleges kötelezettségeket is: „Az Alaptörvény P) cikkéből tehát a természeti kincsek állapotára vonatkozó, abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben.” (Indokolás [32]).

Az AB határozat részletesen kitér arra, mit kell érteni a jelzett három kötelezettség alatt. „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.” (Indokolás [33]).

Egyre inkább elfogadottá vált tehát, hogy a legegyszerűbben megközelítve nem arról kell gondolkodni, mik lennének a jövő nemzedékek jogai, azok hány generáción keresztül illetik meg a nemzedékeket, avagy miként lehetne gondoskodni ezen jogok képviselétéről, hanem sokkal inkább a kötelezettségek, méghozzá a jelen generációk, és kiváltképpen a döntéshozók kötelezettségei oldaláról kell közelítsünk. „Ezen alapvető szintű elvárásoknak a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel.” (Indokolás [34]).

Nincs módunk arra, hogy az elővigyázatosság elvét alaposabban kifejtjük, de rámutatunk, hogy az AB ebben a határozatban elindított egy olyan értelmezési folyamatot, amelyre a határozatot követő történések kapcsán még visszatérünk. Most elégedjünk meg azzal a megfogalmazással, ami sokkal többet mond a Riói Nyilatkozatnál, mert messze aktívabb magatartást vár el az államtól, mint amit addig láttunk: „[75] A környezet megóvása érdekében, és ekként mind az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerinti sarkalatos törvény elfogadásakor, mind pedig a Natura 2000 területekre vonatkozó részletszabályozás kialakítása során (ideértve azok állami tulajdonból történő értékesítését és az értékesítést követő jogi helyzetét is) ugyanis a jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie, melynek értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be.”

#### **3.4. ELVI TÉTEL 4.**

**Az állami tulajdonban levő védett természeti területek elidegenítése ugyan lehetséges, ám az értékesítés folyamata szigorú jogszabályi garanciákhoz kötött, mely garanciák összességében alkalmasak az Alaptörvény P) cikkében is nevesített érté-**

**kek mennyiségi és minőségi védelmére. Az értékesítésre kerülő Natura 2000 területek kiválasztása, illetőleg az értékesítés folyamata vonatkozásában nem érvényesülnek ezek a garanciák, a jogalkotó mulasztása következtében.**

Az indokolás IV. pontja részben, V. és VI. pontja a maga egészében a természetvédelmi védeltséget szolgáló garanciák létét, avagy nemlétét tárgyalja. A kiindulópont a hatályos jog szabályozás volt, annak minden jellemzőjével, beleértve a természetvédelmi, illetve a „Földet a gazdáknak!” programot megalapozó jogi háttérrel is.

Az AB a más célú – elsősorban mezőgazdasági – használatlal összefüggésben megjegyzi: „A különféle művelési ágba tartozó Natura 2000 területek közül egyedül a gyepterületek (rét, legelő művelési ágú területek) fenntartásának földhasználati szabályait rögzíti külön jogszabály [...] Más művelési ágba tartozó területek tekintetében hasonló jogszabály nem került elfogadásra.” Ez a megállapítás némileg előre is vetíti a következményeket (Indokolás [49]).

Az előzmények másik vonatulásnak kiindulási pontja szerint: „A Kormány határozata értelmében a »Földet a gazdáknak!« Program keretében lehetővé vált a földművesek számára (a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényben meghatározott 300 hektár mértékű földszerzési maximum alkalmazásával) az állami tulajdonú földterületek megvásárlása.” (Indokolás [53]). Egyedül az erdők és a természetvédelmi területek (a Natura 2000 a már említettek szerint nem ebbe a kategóriába tartozik) voltak kivételek. A vizsgálódási kör ennek következtében szűkült le a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területekre.

Első kérdésként merült fel a magántulajdonba vétel mint esetlegesen védelmet csökkentő lehetőség, viszont ez sem korlátozódik csupán a Natura 2000 területekre, hiszen a Tvt. a védett természeti terület esetében sem zárja ki kategorikusan a magántulajdon lehetőségét. Ennek folyományaként az AB sem mondhat mást: „Mindez azt jelenti, hogy az állami tulajdonban levő védett természeti területek esetében is lehetséges ugyan azok elidegenítése, ám az értékesítés folyamata szigorú jogszabályi garanciákhoz kötött, mely garanciák összességében alkalmasak az Alaptörvény P) cikkében is nevesített értékek mennyiségi és minőségi védelmére.” (Indokolás [59]). Ezzel ismét megjelenik egy olyan probléma, ami megalapozza a rendelkező rész mulasztást megállapító pontját. Az AB határozat erre a kérdésre külön visszatér az indokolás VI. pontjában.

Az tehát nem kétséges, hogy a garanciális szabályok hiányoznak: „Az értékesítésre kerülő területek kiválasztása során nem létezik olyan garanciális szabály, mely biztosítaná ezen állami tulajdonban levő területek mennyiségi, illetőleg minőségi védelmét, hiszen az értékesítésre kerülő területek kiválasztása során kizárólag a Kormány általános birtokpolitikai célkitűzései az irányadóak. [...] Ugyancsak nem létezik általános jellegű, garanciális szabály arra, hogy az értékesítés folyamatában a környezet- és természetvédelmi szempontok figyelembevételre kerüljenek, például a földrészlet vevőjének kiválasztása során.” (Indokolás [60]).

A szentencia sem várta magára ugyanezen pont végén, visszautalva a legelső környezetvédelmi tárgyú AB határozatra, amely az Alaptörvényt követő első jelentős ilyen tárgyú határozat is: „az értékesítésre kerülő Natura 2000 területek kiválasztása, illetőleg az értékesítés folyamata vonatkozásában nem érvényesül az az először a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban rögzített és az Alkotmánybíróság által azóta is következetesen alkalmazott követelmény, miszerint a környezet- és természetvédelem rendszerében „olyan megelőző biztosítékok is kellenek, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizárják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne” {ABH 1994, 134, 142, legutóbb megerősítette: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [81]}. Egyenes következmény a jogalkotói mulasztás megállapítása a [61] pontban.

Amint fentebb jeleztem, az AB visszatér a VI. pontban arra a kérdésre, vajon „[62] 1. [...] a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek magántulajdonba kerülésével a szabályozás szintjén romlik-e a természetvédelem elért intézményi szintje.” Mindez a visszalépés tilalma szempontjából nyer különös értelmet. Az mindenesetre nem kétséges, hogy „[64] 3. Az állami tulajdonban levő Natura 2000 területek környezet- és természetvédelmi szempontokat maradéktalanul figyelembe vevő hasznosítását a természetvédelmi célú vagyongazdálkodás intézménye biztosítja.” Azt is megállapította az AB, hogy „[65] Az állami tulajdonban levő, de haszonbérleti szerződés alapján nem állami tulajdonos által hasznosított Natura 2000 területek tekintetében [...] létezik a földhasználó számára egy kötelező és számonkérhető, a konkrét esetben egyedi szerződésen alapuló földhasználati szabály.” Sőt: „A Korm. rendelet 39. § (7) bekezdésének megfelelően a védett területnek minősülő földrészek értékesítése során az adásvételi szerződés elválaszthatatlan részét képezi a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék.”

Sajnos ugyanez a megnyugtató válasz nem mondható el minden esetben: „[66] [...] a magántulajdonban álló Natura 2000 területek vonatkozásában a jegyzék betartására vonatkozó ellenőrzési mechanizmus és szankciórendszer nem létezik.” Így „[a] hatályos szabályozásból az sem következik, hogy a jegyzéket eredetileg elkészítő, a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv a későbbiekben rendszeres jelleggel felülvizsgálja a jegyzék tartalmát.” Ezen általános állapot alól egy kivétel a 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet, amely bizonyítja, hogy lehet e téren is megfelelő előírásokat alkalmazni: „[68] [...] a Natura 2000 gyepterületek fenntartásának földhasználati szabályait rögzíti, azok tulajdonosi formájától függetlenül [...] így a Natura 2000 hálózatba tartozó gyepterületek esetében a nem állami tulajdonban levő gyepterületek tulajdonosait vagy földhasználóikat pontosan ugyanolyan, kötelező erővel bíró kötelezettségek terhelik, mint az állami tulajdonost.”

Noha ez érdemben eltérő és lényegesen kedvezőbb megoldás, az AB arra is felhívja a figyelmet, itt is megfelelő a 28/1994-es első határozatban foglaltaknak, tehát a kieső garanciák által előidézett eltérő helyzetnek: „Az Alkotmánybíróság már a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában is rögzítette, hogy a magántulajdonban

álló védett, illetőleg védelemre tervezett területek esetében az állami tulajdonban álló területekkel azonos szabályozás sem elegendő: amennyiben ezek a területek magántulajdonban, illetőleg magántulajdonosok kezelésében állnak, „a használók kötelezettségeit úgy meg kell szigorítani, hogy a védelem szintje és hatékonysága ne csökkenjen.” (ABH, 1994, 134, 142., Indokolás [74]).

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. A JÖVŐ NEMZEDÉKEK JOGAI ÉS AZ EHEZ KAPCSOLÓDÓ KÖTELEZETTSÉGEK

A határozat legfontosabb üzenetei: a jövő nemzedékek jogai és az ehhez kapcsolódó kötelezettségek rendszere és tartalma, ezzel összefüggésben a távlatos gondolkodás jelentősége és az elővigyázatosság elvének első érdemi megjelenése. Emellett számos más összetevőre is érdemes összességében, illetve külön-külön is figyelmet fordítani.

Jelen határozat legfontosabb üzenete a jövő nemzedékekre vonatkozó jogi álláspont rögzítése, amelyre számos elméleti megoldás kínálkozik. E téren az AB valóban progresszív álláspontot fogadott el, alapozva az Alaptörvény több rendelkezésére, de kiváltképpen a P) cikkre, de nem feledkezve meg a XXI. cikkről, a „klasszikus” alapjogi vonalról sem. Amiért külön is méltányolni kell a határozat következtetéseit, az a további AB határozatok megalapozása, amire a következő pontban jelzésszerűen kitérünk majd. A határozat az első azok sorában, amelyek életet lehelnek az Alaptörvény elvi rendelkezéseibe – „[25] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megóvásának kötelezettsége az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv” –, amikor több szempontból körbejárva a kérdést, nem csupán elvi, hanem nagyon is gyakorlatias megoldásokat alakít ki. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből önálló, az állami védelemre vonatkozó tartalmi követelmények is levezethetők és levezetésre is kerülnek. A jövő nemzedékek jogai kapcsán jelentős vita alakult ki és tart még ma is a nemzetközi jogirodalomban,<sup>10</sup> többek között e jogok védelmének gyakorlati megvalósítása tárgyában. A téma legismertebb szakértője, Edith Brown Weiss<sup>11</sup> immár klasszikussá vált megközelítését teszi magáévá az AB, megalapozva immár saját irányultságát a jövőre nézve.

<sup>10</sup> E vita korlátozott ismertetését lásd egyebek között: JÁVOR Benedek (szerk.): *A jövő nemzedékek jogai* (Budapest: Védegylet 2000) /Védegylet füzetek 1./; MAJTÉNYI Balázs: „A jövő nemzedékek és a természeti tárgyak köztársasága?” *Fundamentum* 2008/1. 17–28.; BÁNDI Gyula: „Az állam elkötelezettsége a jövő nemzedékek iránt” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 1181–1201.

<sup>11</sup> Edith BROWN WEISS: „In Fairness to Future Generations and Sustainable Development” *American University International Law Review* 1992/2. 19–26.; JÁVOR Benedek: „A nemzedékek közti igazságosság koncepciója mára elfogadottá vált. Interjú Edith Brown Weiss-szel” *Fundamentum* 2008/1. 31–36.

A P) cikk (1) bekezdése az AB szerint valójában hipotetikus örökséggel ruházta fel a jövő nemzedékeket. Ennek egyik eleme a környezethez való jog értelmezésének első megjelenésétől kezdve (1994) egyre jobban kiteljesedő visszalépés tilalma, amely anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti elemeket egyaránt magába foglal. A P) cikkben foglalt állami kötelezettségeket kiüresítene, ha az állam védelmi kötelezettségét a jövő nemzedékek örökségének állapotára való tekintet nélkül – akár a természeti erőforrások leromlott állapotban való „átadásával” is – teljesíthetné. Az Alaptörvény P) cikkéből tehát a természeti kincsek állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben. Ezzel kapcsolatban figyelmet érdemel, hogy a P) cikk nem sorol fel minden környezeti elemet és problémát, hanem ezek között – pontosan nem tudni milyen okból – mintegy „válogat”. Sem a klíma, sem a levegő nem szerepel a példák között, ami nem jelentheti azt, hogy a P) cikk ezekre ne terjedne ki. Az AB a „különösen” kitétellel kapcsolatban leszögezi, hogy nem válogathatunk a környezeti elemek között, mert azok egyképpen fontosak a jelen és jövő generációk számára.

A hipotetikus örökség jogi megjelenése a felelős őrzés (*public trust*) eszmerendszerében található meg, ami ebből a szempontból ismét újdonság a hazai jogban, legalábbis ilyen összefüggésben. A felelős őrzés önmaga is követelményeket jelent, így a továbbgondolást indukálja, kifejtésre vár.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének – valamint más, a jövő nemzedékekre irányuló rendelkezéseinek – értelmezett üzenete nem az, hogy valamiféle jogosultsági kört keresünk a jövő nemzedékeknek, hanem az, hogy világossá vált: a jövő generációkkal szembeni felelős gondolkodás legjobb, leghatékonyabb módja a jelen generációt terhelő kötelezettségek kimunkálása. A kortárs jogirodalom álláspontját elfogadva a jelen nemzedékeket így három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. Mindegyiknek van saját világos tartalma. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. Végül a természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.



## 4.2. ELŐVIGYÁZATOSSÁG ÉS TÁVLATOS GONDOLKODÁS

A visszalépés tilalma ugyan nem jelent újdonságot a jogdogmatika számára, a jelen értelmezésben azonban mégis megjelennek olyan elemek, amelyek a visszalépés tilalmának értékét az eddigiekhez képest megnövelik. „[20] Mindez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad, és egyaránt kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, és a XXI. cikk (1) bekezdéséhez.” Ez mindenképpen sokkal erőteljesebb megközelítési mód, mint addig bármikor, a legmagasabb szintre emeli az elvet.

A visszalépés tilalmával összefüggésben az AB azt is kiemelte, hogy az elővigyázatosság és megelőzés elveire is külön tekintettel kell lenni, de nem csak úgy, ahogy eddig értelmeztük – „az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be” –, hanem markánsabb követelményként is, a környezethasználóra háruló, a kimentés irányába forduló, bizonyítási teher az államot is hasonlóképpen terheli. „Az elővigyázatosság elvéből következően tehát abban az esetben, ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.” A megelőzés és elővigyázatosság viszonya is tisztázásra kerül.

Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a fenntartható fejlődés számos értelmezése legalább két dologban egyetért: a jelen és a jövő nemzedékekkel kapcsolatos méltányosság (*equity*) gondolatában, illetve az elővigyázatosság elvében. Az elv több évtizede jelen van a jogban,<sup>12</sup> amit a riói csúcs előkészületei között egy európai környezetvédelmi miniszteri találkozón már így fogalmaztak meg: „Annak érdekében, hogy fenntartható fejlődést érzünk el, a politikáknak az elővigyázatosság elvére kell alapozódnia. A környezeti intézkedéseknek előre kell látnia, megelőznie és kezelnie a környezeti pusztulás okait. Amikor komoly és visszafordíthatatlan kár fenyeget, a tudományos bizonyosság hiánya nem szolgálhat indokként arra, hogy a környezeti károsodás megelőzésének intézkedéseit halogassuk.”<sup>13</sup> Ebből és más előzményekből keletkezett a Riói Nyilatkozat,<sup>14</sup> amelynek 15. elve összegzi az eddigieket és immár globális szintre emeli az elővigyázatosságot, valójában ugyanazokkal a szavakkal: „A környezet védelme érdekében az

<sup>12</sup> Az EK Bíróság előtt elsőként a Sandoz-ügyben (C-174/82, előzetes döntéshozatali eljárás a Societe Sandoz BV ellen indult büntetőeljárásban, 1983. július 14., E.C.R. 2445.) olvashattunk róla: „17. [...] a tudományos értékelésben rejlő bizonytalanság ismeretében igazolhatók azok a nemzeti intézkedések, amelyek előzetes engedély hiányában megtiltják az olyan élelmiszerek forgalmazását, amelyek hozzáadott vitaminokat tartalmaznak, mégpedig a Szerződés 36. cikke értelmében, az emberi egészség védelme érdekében.”

<sup>13</sup> Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region, (May 16, 1990), Conference on Action for a Common Future. Bergen, Norway, May 8–16, 1990.

<sup>14</sup> Elfogadta Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés Konferenciája, Rio de Janeiro, 1992. június 3–14. <https://bit.ly/3bDJ1Q2>



Államok, lehetőségeiknek megfelelően, széles körben törekedni fognak az elővigyázatosságra. Ahol súlyos vagy visszafordíthatatlan kár fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható föl indokolásként a környezetromlást megakadályozó, a hatékonysággal járó intézkedések elhalasztására.”

Az elővigyázatosság elvére történő – ebben a határozatban ugyan még részletesen ki nem fejtett – utalás kapcsán a nemzetközi, EU jogi és hazai alapok, az eddig nem is említettekkel együtt még plasztikusabban rajzolódnak ki, mintegy leltárt adva az elv fellelhetőségi helyeiről, illetve kiemelve az elv jelentőségét: „Az elővigyázatosság elvét mind a nemzetközi jog (így különösen a Biológiai Sokféleség Egyezmény, az 1995. évi LXXXII. törvénnyel kihirdetett ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye, a 2004. évi CIX. törvénnyel kihirdetett Biológiai Sokféleség Egyezmény Cartagena Jegyzőkönyve a Biológiai Biztonságról), mind a nemzetközi joggyakorlat [EJEB, Tatar kontra Románia (67021/01), 2009. január 27.], mind az uniós jog (különösen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 191. cikke), mind pedig a magyar jog elismeri és alkalmazza (a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 6. §-a)” (Indokolás [75]).

A határozat aláhúzza, hogy az elővigyázatosság elve „önállóan is érvényesül [...] a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során.” Ezzel már közel járunk a későbbi határozatban még világosabban megjelenő következtetéshez, miszerint az elővigyázatosság elve a visszalépés tilalmához hasonlóan alaptörvényi jelentőségű kell legyen. Ez pedig azt is jelenti: „[62] [...] Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét se.”

Az már nem igazán újdonság, hogy mindez ismételtlen megerősíti a szükségesség-arányosság tesztjét is: „[21] [...] az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést”.

Mindennek megvalósításához a legegyszerűbb megoldás a hosszú távú gondolkodás, az előrelátó döntéshozatal, ami a tervezésnek mint alapvető környezetjogi elvnek a fontosságát és gyakorlati megvalósításának nélkülözhetetlenségét emeli ki. Ennek is lesz folytatása a következő AB határozatokban (kútfúrás, erdő).

#### **4.3. A BIODIVERZITÁS MEGŐRZÉSE**

A számos jogi elem mellett nem feledkezhetünk meg arról sem – és ezt az AB határozat aláhúzza –, hogy a biodiverzitás egysége kiemelt fontosságú az emberi élet számára. Ehhez feltétlenül hozzá kell tenni az általuk nyújtott ökológiai szolgáltatá-

sok és mindezen belül a Natura 2000 területek, illetve tágabban a természetvédelmi védetség nélkülözhetetlen mivoltát, valamint – a határozat közvetlen tárgyára tekintettel – mindezzel összefüggésben a mezőgazdaság hangsúlyozott szerepét a biodiverzitást veszélyeztető tényezők között. Ennek egyik következménye lett az is, hogy a határozat egyben értéktétele is a jelenlegi gazdálkodási – főleg mezőgazdasági – trendekre nézvést.

Rövid, ámde fontos összegző megjegyzésem az elemzés végén: az etikai (természetjogi), a nemzetközi jogi és az EU jogi háttér együttes kiemelt megjelenése a hivatkozások között.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A közvetlen kérdés e határozatban a biodiverzitás – amely egyebek között a természetvédelmi, de különösen a Natura 2000 védetségén keresztül érvényesül – emberi életre, így a jövő nemzedékek életfeltételeire való hatása, és ennek összekapcsolása az Alaptörvény szerinti kiterjesztett kötelezettségekkel. A jövő nemzedékek felé megvalósítandó kötelezettségek kifejtése is itt jelenik meg és válik további AB határozatok alapjává, nem különben az ezzel szorosan összefüggő elővigyázatosság elve – ami hamarosan még erőteljesebb szerepet kap az Alkotmánybíróság gyakorlatában –, valamint a távlatos gondolkodás, voltaképpen a tervezett magatartások fontossága is. Mindez kiterjedt etikai, nemzetközi jogi és erős EU jogi háttérrel megtámogatva.

A Natura 2000 határozatot követően kiváltképpen figyelmet érdemel a 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, az ún. kútfúrás határozat, amely több elvi jelentőségű kérdést ismét és kiemelten tárgyalt, egyre világosabbá téve, mit is érhetünk a környezethez való jog alatt. A kiindulási pont egyre markánsabban a jövő nemzedékek védelme. A P) cikk mind erősebb kontúrokat kap, a visszalépés tilalma és az elővigyázatosság elve immár párban jelenik meg. Külön alá kell húznunk, hogy az elővigyázatosság elve egyre inkább önálló alaptörvényi súlyt kap, amiből közvetlen és szigorú követelmények származnak [13/2018. (IX. 4.) AB határozat 20., 62.]. Egy jellemző idézet: „A nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyakkal való felelős gazdálkodás egyik Alaptörvényben nevesített célja, nevezetesen a jövő nemzedékek szükségleteinek meghatározása nem politikai kérdés, azt mindenkor tudományos igénnyel lehet és kell meghatározni, az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesülésére is figyelemmel.” A határozat külön foglalkozik az engedély szerepével, amit nem lehet minden esetben bejelentéssel felváltani, netán éppen elhagyni, mert ennek révén a garanciák gyengülnek (Indokolás [15]).

Az eddigi legterjedelmesebb AB határozat a környezetvédelemmel összefüggésben 2020 nyarának elején jelent meg az erdőtörvény módosításai kapcsán, az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére. Ez a 14/2020. (VII. 6.) AB határo-

zat. Sajátos maga az indítvány is, hiszen több mint 30 ponton kért kisebb – szakvakra, bekezdésekre vonatkozó – megsemmisítéseket, elsősorban a természetvédelmi védetséget is élvező erdőkkel kapcsolatosan, a védelmi szint erdőgazdasági okból történő jelentős csökkentése okán. A védetség szint csökkenésének mértéke nem egyszer a 80–90%-ot is elérhette. A már ismerteken – jövő nemzedékek védelme, közös örökség védelme, elővigyázatosság, hosszú távú gondolkodás – túl fontos új vonatkozások is megjelentek, mint például az, hogy „[...] az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyongazdálkodóként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti” (Indokolás [22]).

Az erdők közjóléti szerepét, ökológiai szolgáltatásainak fontosságát részletekbe menően tárgyalta az AB. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint: „Az erdők tekintetében a »nemzet közös örökségének státusa« azt is jelenti, hogy az erdők megóvása az államra, az erdőtulajdonosokra, az erdőgazdálkodókra, de még az erdőt szabadon használókra is kötelezettségeket hárít.” (Indokolás [23]).

A jövő nemzedékek védelmének kötelezettsége a korábbiaknál sokkal markánsabban jelenik meg: „A P) cikk (1) bekezdése a természeti és kulturális értékeket ugyanis önmagukért is védeni, illetőleg a jogalanyisággal nem rendelkező jövő generációk számára is megőrizni rendeli, adott esetben akár a jelen generációk (pillanatnyi gazdasági) érdekeivel szemben is.” Emellett csatasorba álltak a már bevált megfontolások is: megelőzés, elővigyázatosság, szükségesség-arányosság, visszalépés tilalma (Indokolás [35]).

Ha pedig a határozat érdemi részének rövid indokolását keressük, elég egy jellemző mondatot kiemelni: „[...] az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szabályozás a korábbi védelmi szinthez képest egyértelmű visszalépést valósít meg, az erdőgazdálkodók gazdasági érdekeinek előmozdítása érdekében” (Indokolás [154]).

## 6. IRODALOM

BÁNDI Gyula: „Az állam elkötelezettsége a jövő nemzedékek iránt” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 1181–1201.

BROWN WEISS, Edith: „In Fairness to Future Generations and Sustainable Development” *American University International Law Review* 1992/2. 19–26.

FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban* (Budapest–Debrecen: Gondolat – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2006).

HORVÁTH Gergely: „Az Alaptörvény környezetjogi előírásai” in SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (Győr: Universitas-Győr 2013) 222–234.

SULYOK Katalin: „A környezet védelme és az Alaptörvény P) cikke az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Alkotmánybírósági Szemle* 2019/1. 20–31.

HUNGLER SÁRA\*

## **29/2017. (X. 31.) AB HATÁROZAT – KETTŐS JUTTATÁS TILALMA**

**A jogosultsági feltételeket teljesítve megszerzett, a ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultság vagyoni értékű jog, amelyet az Alaptörvény XIII. cikke véd, és amelynek korlátozására csak törvényben, közérdekből és azzal arányosan van lehetőség. Az öregségi nyugdíj folyósításának átmeneti szüneteltetése megfelelő egyensúlyt teremt a közösség általános érdekei és az érintett személy alapvető jogai között.**

Az AB ebben a határozatában összefoglalta a társadalombiztosítási ellátásokra vonatkozó korábbi megállapításait, és elvi élel állapította meg, hogy a jogbiztonság mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra megváltoztatni. Megállapította továbbá, hogy az állam nagyfokú szabadságot élvez annak megítélésében, mit kíván meg a közérdek és ennek érvényre juttatásához szükséges-e a tulajdonhoz való jog korlátozása. Ugyanakkor e tekintetben a törvényhozó értékelése mégsem teljesen szabad: a határ ott húzódik, ahol a közérdek érdekében történő fellépésnek nyilvánvalóan nincs észszerű alapja.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A nyugdíjrendszer szempontjából a rendszerváltást követően három nagy korszakot különíthetünk el.<sup>1</sup> Az első az 1990-től 1997-ig tartó időszak, amelynek célkitűzése a társadalombiztosítási rendszernek a demokratikus politikai rendszerhez és a piacgazdaság viszonyaihoz történő igazítása volt. Ekkor hozták létre az Egészségbiztosítási Alapot és a Nyugdíjbiztosítási Alapot, visszaállítva ezzel a társada-

\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

<sup>1</sup> BARTHA Attila – TÓTH András: „A nyugdíjrendszerről és a jóléti államról folyó magyarországi viták. Politikatudományi következtetések” *MTA PTI Working Papers in Political Sciences* 2013/2. <https://bit.ly/38uamSX>

lombiztosítás és a központi költségvetés elkülönült működését.<sup>2</sup> A második korszak kezdetét az 1997-es nyugdíjreform jelentette (a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény [Tny.]), amely megteremtette a részleges nyugdíjprivatizáció alapjait is, így ekkortól a nyugdíjrendszer részben magánpénztári alapon működött. Ebben az időszakban számos reform érintette az állami nyugdíjrendszert is, mivel a magánbiztosítási rendszerbe történő átlépés az új munkavállalók számára vált kötelezővé, a régi munkavállalók számára csak lehetőség volt. A felosztó-kirovó állami nyugdíjrendszert és a kötelező magánnyugdíjpénztári pillért kiegészítette az önkéntes magánnyugdíjpénztár. A nyugdíjrendszer számos országban megjelenő privatizációja azt jelentette, hogy a bismarcki és a beveridge-i elveken nyugvó társadalombiztosítási paradigmák helyébe új, neoliberális nyugdíjortodoxia lépett.<sup>3</sup> Ugyanakkor a magyar nyugdíjreform sajátos eleme volt, hogy a magánbiztosítást a munkavállalók járulékának részleges átirányításával finanszírozták. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy a privatizáció ellenére az állami nyugdíjrendszer maradt a domináns pillér, ahonnan a leendő nyugdíjasok a járadékuk mintegy háromnegyedére számíthattak.<sup>4</sup> 2002-ben megszűnt a kötelező magánnyugdíjpénztári tagság. A 2011-től napjainkig tartó harmadik korszak sajátosságát a magánnyugdíjpénztárak visszaállamosítása, illetve a neoliberális reformok előretörése adja, így például a rokkantnyugdíjaknak a társadalombiztosítási rendszerből történő kiemelése, vagy az előrehozott és korai nyugdíjak megszüntetése.

Ezeket a drasztikus átalakításokat a nyugdíjrendszer költséges működtetése és a világgazdasági környezet negatív változása tette szükségessé. A kormány a nyugdíjkorhatár emelése mellett 2010-ben megszüntette a magánpénztári pillért és államosította az ott felgyülemlt vagyont. Az államháztartás stabilitásának megőrzése érdekében került sor a nyugdíjak indexálásának módosítására és a nyugdíj melletti munkavállalás korlátozására is.<sup>5</sup> Több intézkedés született annak érdekében, hogy megszűnjön vagy csökkenjen az állami nyugdíjak és a közszférából származó bérek párhuzamos kifizetése. Először a közszférában alkalmazandó nyugdíjrendszer elveiről szóló 2012. december 29-i 1700/2012. sz. Kormányrendelet került kibocsátásra. Ez megtiltotta, hogy a központi kormányzatszervek öregségi nyugdíjra jogosult személyeket alkalmazzanak, és előírta, hogy ilyen személyekkel csak kivételes esetekben lehet a megüresedett munkahelyeket betölteni. Másodszor a Tny. 2013. január 1-jei módosítása tiltotta meg azt, hogy a központi költségvetésből kifizetés történjen öregségi nyugdíjra, vagy korkedvezményes nyugdíjra jogosult személyeknek.

<sup>2</sup> AUGUSZTINOVICS Mária – GÁL Róbert Iván – MATITS Ágnes – MÁTÉ Levente – SIMONOVITS András – STÁHL János: „A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után” *Közgazdasági Szemle* 2002/6. 473–517.

<sup>3</sup> FERGE Zsuzsa: „A magyar nyugdíjreform édesbús története” in KIRÁLY Júlia – SIMONOVITS András – SZÁZ János (szerk.): *Racionalitás és méltányosság. Tanulmányok Augusztinovic Mária-nak* (Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány 2000) 102–121.

<sup>4</sup> SZIKRA Dorótya: „A magyar nyugdíjrendszer a rendszerváltás óta” in FERGE Zsuzsa (szerk.): *Társadalom- és szociálpolitika Magyarországon, 1990–2015* (Budapest: Osiris 2017) 287–309.

<sup>5</sup> 2009. évi XL. törvény.

A Tny.-nek az első indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései szerint<sup>6</sup> az öregségi nyugdíj folyósítását – a jogviszony létesítésének hónapját követő hónap első napjától a jogviszony megszűnése hónapjának utolsó napjáig – szüneteltetni kell, ha a nyugdíjas közalkalmazotti jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban, állami vezetői szolgálati jogviszonyban, köztisztviselőként vagy közszolgálati ügykezelőként közszolgálati jogviszonyban, bírói szolgálati viszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, ügyészségi szolgálati viszonyban, fegyveres szervvel hivatásos szolgálati viszonyban vagy a Magyar Honvédséggel szerződéses vagy hivatásos szolgálati viszonyban áll.<sup>7</sup> Az öregségi nyugdíj a nyugdíjas kérelmére akkor folyósítható újból, ha a jogosult igazolja az (1) bekezdés szerinti jogviszony megszűnését.<sup>8</sup> A 2013. január 1-jén a 83/C. § (1) bekezdése szerinti jogviszonyban álló, öregségi nyugdíjban részesülő személy öregségi nyugdíját – ha a 83/C. § (1) bekezdése szerinti jogviszonya továbbra is fennáll – 2013. július 1-jétől kell szüneteltetni.<sup>9</sup> 2013. április 2-ától a szabályozás kiegészült a 102/J. §-sal, amely szerint a fenti rendelkezések nem alkalmazhatóak az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvény hatálybalépésétől 2022. december 31-ig a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény alapján rendelkezési állományba helyezett bíróra, valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló törvény alapján rendelkezési állományba helyezett ügyészre. Szintén a fentiek szerint kell szüneteltetni az öregségi nyugdíjat a 102/K. § értelmében a fekvőbeteg-szakellátó és egyes fekvőbeteg-szakellátókhoz kapcsolódó egészségügyi háttérszolgáltatást nyújtó, 100%-os állami tulajdonban lévő, valamint azok 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok által ellátott feladatok központi költségvetési szervek általi átvételéről, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről szóló 2013. évi XXV. törvény rendelkezései alapján, az átvétellel érintett gazdasági társaságokkal az átvétel időpontjában munkaviszonyban álló személyekkel létesített közalkalmazotti jogviszony keretében továbbfoglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személy esetében.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> A Tny. 83/C. § (1) bekezdésének az indítványok elbírálásakor hatályos szabályai szerint: „83/C. § (1) Az öregségi nyugdíj folyósítását – a jogviszony létesítésének hónapját követő hónap első napjától a jogviszony megszűnése hónapjának utolsó napjáig – szüneteltetni kell, ha a nyugdíjas közalkalmazotti jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban, állami szolgálati jogviszonyban, állami vezetői szolgálati jogviszonyban, köztisztviselőként vagy közszolgálati ügykezelőként közszolgálati jogviszonyban, bírói szolgálati viszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, ügyészségi szolgálati viszonyban, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerinti hivatásos szolgálati jogviszonyban vagy a Magyar Honvédséggel szerződéses vagy hivatásos szolgálati viszonyban áll.”

<sup>7</sup> Tny. 83/C. § (1).

<sup>8</sup> Tny. 83/C. § (4).

<sup>9</sup> Tny. 102/I. § (1)–(2).

<sup>10</sup> A Tny. 102/I. és 102/K. §-át 2017. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2016. évi LXVII. törvény 166. §-a. Ezek a szabályok a jogviszonyban állás tényének a határidőhöz kötött bejelentéséről és az öregségi nyugdíj szüneteltetéséről szóltak.



2012. december 30-án hatályba lépett a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről szóló 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat, amelynek a személyi hatálya a miniszterek és a Miniszterelnökséget vezető államtitkár irányítása és felügyelete alá tartozó költségvetési szervekkel közalkalmazotti jogviszonyban vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban állókra terjed ki. A személyi hatály a teljesség igénye nélkül felöleli az egészségügyi szektor jelentős részét, az alsó-, közép- és felsőoktatást, a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókat, valamint a rendvédelmi szervek állományát. A Kormányhatározat rendelkezik az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerzett közalkalmazottak és kormányzati szolgálati jogviszonyban állók jogviszonya megszüntetésének kezdeményezéséről, álláshelyeik betöltéséről, valamint az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötték foglalkoztatási tilalmáról mind a közszférában, mind pedig a polgári jogi jogviszonyok terén. A Kormányhatározat egy általános kivételt is megfogalmaz, amikor kimondja, hogy ha a munkáltató különösen fontos érdeke vagy az alaptevékenysége indokolja, akkor a munkáltatói jogkör gyakorlója a Kormány véleményének kikérését és támogató véleményét követően dönthet a „nyugdíjas” közalkalmazott továbbfoglalkoztatásáról. A Kormányhatározat 2013. március 23-án hatályba lépett módosítása<sup>11</sup> értelmében azok a nyugdíjasok, akik rendelkeznek a Kormány támogató véleményével, három évig foglalkoztathatók, ezt követően ismételten engedélyeztetni kell a foglalkoztatásukat.

Az Alkotmányon alapuló alkotmánybírói gyakorlat a nyugdíjvárományokat és a nyugellátásokat az alkotmányos tulajdonvédelem szabályai alapján védte,<sup>12</sup> különbséget téve a jogbiztonság, illetve a tulajdonhoz való jog által nyújtott védelem között. A társadalombiztosítási jogalkotást vizsgáló alkotmánybírói gyakorlat visszatérő megállapítása, hogy a szerzett jogok megvonása sérti a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvét.<sup>13</sup> Az Alkotmány szerint a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania.<sup>14</sup> A vásárolt jog az AB gyakorlatában eleinte a szerzett jog szinonimájaként szerepelt, azaz a járulékfizetéssel ellentételezett szolgáltatások részesültek alkotmányjogi védelemben. Ugyanakkor e határozataiban az AB hangsúlyozta, hogy a vegyes rendszerű társadalombiztosításban nem választható el élesen a biztosítási és a szolidaritási elem. A vásárolt jogra azonban csak a biztosítással fedezett szolgáltatások esetében lehetett sikerrel hivatkozni, viszont az elemek keveredése miatt nem volt pontosan eldönthető, hogy melyik mögött áll ellenszolgáltatás, és melyik mögött nem. Később – a jogállamon alapuló szerzett jog mint általános kategória és a vásárolt jog használata helyett – az AB bevezette a tulajdonvédelem szempontjainak alkalmazhatóságát

<sup>11</sup> 150/2013. (III. 22.) Korm. határozat a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről szóló 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozatnak az egészségügyi ágazatban való végrehajtásáról.

<sup>12</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

<sup>13</sup> 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34, 35.

<sup>14</sup> 26/1993. (II. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.

a társadalombiztosítás egyes területein.<sup>15</sup> E határozat rendelkező részében az AB elvi élel állapította meg, hogy a jogbiztonság mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. Azokban az esetekben, amelyekben a biztosítási elemnek van szerepe, a tulajdonvédelem alapján, azokban pedig, ahol a biztosítási elemnek nincs szerepe, a jogbiztonság alapján kell megítélni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát.<sup>16</sup>

A társadalombiztosítási rendszerben az Alkotmányhoz képest koncepcionális változást hozott az Alaptörvény. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései külön szabályozást tartalmaztak a nyugdíjakkal kapcsolatban. Az Alkotmány 2011. június 15-től hatályos 70/E. § (3) bekezdése kimondta, hogy az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki, a harmadik mondata szerint pedig az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető.<sup>17</sup> Azaz lehetővé vált az ellátások egy részének a csökkentése és átalakítása, bizonyos esetben a megszüntetése is. Ez a szabály 2012. január 1-jéig volt hatályban, ugyanakkor Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (Ár.) 19. cikk (5) bekezdése a nyugellátásnak minősülő ellátásokra azok feltételeinek, jellegének és összegének megváltoztatása, más ellátássá alakításuk vagy megszüntetésük tekintetében alkalmazni rendelte 2012. december 31-ig.<sup>18</sup> E szabályok megalkotásával a jogalkotó a jövő generációk védelme érdekében annak a jogi lehetőségét teremtette meg, hogy kizárólag az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek részesüljenek nyugellátásban.<sup>19</sup> Az államnak ezen időpontig nyílt lehetősége a nyugellátások átalakításáról rendelkezni.

Az Alaptörvény a szociális biztonság körében szövetszerű változásokat vezetett be. A társadalombiztosítás fogalom nem szerepel az Alaptörvény XIX. cikkben. A XIX. cikk (4) bekezdése annyit rögzít, hogy Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Mindezt kiegészíti a 40. cikk, amely szerint a „nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg”. Ez az Alaptörvényben előírt sarkalatos törvény a Magyarország gazdasági

<sup>15</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.

<sup>16</sup> ABH 1995, 188, 193–195, 196.

<sup>17</sup> Az Alkotmányba ezt a módosítást a 2011. évi LXI. törvény illesztette be, amely 2011. június 15. napjától lépett hatályba.

<sup>18</sup> Az Alaptörvény negyedik módosítása után ugyanezt tartalmazza az Alaptörvény 19. pont (5) bekezdése.

<sup>19</sup> Ilyen szabályokat tartalmaz például a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény.

stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.). A Gst. VI. Fejezete a nyugdíjrendszer alapvető szabályairól, a 9. pont a nyugdíjrendszer alapelveiről szól. Az alapelvek között a 40. § (2) bekezdése kimondja: „Az állami nyugdíjrendszerben az ellátási jogosultság nyugdíjjárulék fizetésén alapul.” A (3) bekezdés szerint: „Az állam garantálja az állami nyugdíjak kifizetését.” Azaz a nyugdíjjogosultságot változatlanul személyes hozzájárulás, járulékfizetés alapozza meg.

Az új alkotmányos környezetben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. Ebből következik, hogy a tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket az Alaptörvény XIII. cikke védi. Ezt erősítette meg a (már az Alaptörvény hatálya alatt elfogadott) 3048/2013. (II. 28.) AB határozat is, amely rámutatott arra, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében továbbra is fennáll az alkotmányos tulajdonvédelem, amelynek korlátozása a közérdekségi teszt alapján állapítható meg. A jogosultsági feltételeket teljesítve megszerzett, a ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultság vagyoni értékű jog, melyet az Alaptörvény XIII. cikke véd. E jogosultság feltételhez kötése a tulajdon korlátozását jelenti, amelyre csak törvényben, közérdekből és azzal arányosan van lehetőség.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az Európa Tanács tagállamainak majdnem mindegyikében lehetőség van az állami nyugdíj és a munkabér párhuzamos folyósítására. Több országban érvényesül a különbségtétel a magán- és a közszférában fennálló munkaviszonyok tekintetében a nyugdíj folyósításának csökkentése vagy felfüggesztése szempontjából. Egyes tagállamok felfüggesztik a nyugdíj folyósítását a közszférában tovább dolgozó személyek esetén, míg a teljes nyugdíjat megtarthatják a magánszférában tovább dolgozók.<sup>20</sup> Azonban az Európa Tanács legtöbb tagállamában nem tesznek különbséget a közszféra és magánszféra között abból a szempontból, hogy a nyugdíj összege csökkenthető-e vagy a nyugdíj folyósítása felfüggeszthető-e.<sup>21</sup>

A szerzett jogok védelme tekintetében figyelmet érdemel a német joggyakorlat, amely bizonyos feltételek teljesülése esetén a közjogi követeléseket, várományokat a tulajdonhoz hasonló módon védi. A német alaptörvény (*Grundgesetz*) 14. cikkében rögzített tulajdonvédelemnek alkotmányjogi értelemben vett tárgya minden vagyoni értékű jog, attól függetlenül, hogy az polgári jogi vagy közjogi jellegű. A német Szövetségi Alkotmánybíróság is osztja ezt a véleményt. 1980. február 20-i határozata szerint a biztosítottak nyugdíjai és a biztosítottak kötelező nyug

<sup>20</sup> Például Portugáliában, Olaszországban, Dániában, Spanyolországban, Törökországban és Ukrajnában.

<sup>21</sup> Fábíán v. Hungary, Judgment of 15 December 2015, no. 78117/13.

díjbiztosításból eredő várományai a tulajdongarancia (alaptörvény 14. cikk) védelmét élvezik.<sup>22</sup> A tulajdon állagára vonatkozó garancia konkrét terjedelme a tulajdon tartalmától és korlátaitól függ, amelynek meghatározása a törvényhozóra tartozik.<sup>23</sup> Ha a jogalkotó csak a jövőben keletkező biztosítási viszonyokra kiterjedően változtat, akkor ez semmilyen alkotmányjogi problémát nem vet fel. Amennyiben egyidejűleg már fennálló várományokba avatkozik be, figyelemmel kell lennie arra, hogy a változtatások lehetősége csak bizonyos keretek között lehetséges. Ugyanakkor a keletkezőben lévő igényekre vonatkozó feltételek megváltoztathatatlan-sága ellentmondana a nyugdíjbiztosítási viszonyoknak, amely – szemben a magánbiztosítási jogviszonnyal – kezdetől fogva nem tisztán biztosítási elven alapul, hanem a szolidaritás és a szociális kiegyenlítés gondolatán nyugszik.<sup>24</sup> A törvényhozói beavatkozásnak azonban megfelelő indokokon kell nyugodnia.<sup>25</sup> Ilyen ok lehet a kötelező nyugdíjbiztosítási rendszer működésének és teljesítőképességének a megőrzése, javítása mindenki érdekében vagy a megváltozott gazdasági feltételekhez való igazodás.<sup>26</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) Kamarája 2015. december 15-én a 78117/13. (Fábián kontra Magyarország) számú ügyben határozatot hozott a Tny. 83/C. és 102/I. §-ai alkalmazásával kapcsolatban. A Tny.-ben foglalt új szabály alkalmazásával a kérelmező nyugdíjának folyósítását 2013. július 2-án felfüggesztették. A felperes által az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatósághoz benyújtott fellebbezés eredménytelen volt. A Kamara a határozatban megállapította, hogy a Kormány által felhozott érvek alapján az a különbségtétel a nyugdíjasok különféle csoportjai között az öregségi nyugdíjat illetően, amelyet a panaszos köztisztviselő sérelmezett, nem alapul semmilyen objektív és észszerű okon, ezért sérti az EJEE 14. cikkét az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével összefüggésben (33. és 34. bekezdés). A Kamara nem vizsgálta az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének (tulajdon védelme) önálló sérelmét. Az ügy a Nagykamara elé került, amely megállapította, hogy az állami nyugdíj felfüggesztése a közszolgálatban foglalkoztatott nyugdíjas számára nem sérti a javak békés élvezetéhez való jogot. Megállapította azt is, hogy a köztisztviselők és a magánszektorban foglalkoztatott nyugdíjasok megkülönböztetése az állami nyugdíj folyósítására való jogosultság tekintetében nem jelenti a megkülönböztetés tilalmának sérelmét. Az EJEB megállapította, hogy a Szerződő Felek széleskörű szabadságot élveznek, amikor a közszférában a foglalkoztatáshoz való hozzáférést szabályozzák, valamint az ilyen foglalkoztatást szabályozó feltételek meghatározásánál is. Rögzítette, hogy intézményes és funkcionális okokból az állami szektorban és a magánszektorban történő foglalkoztatás között jellemzően jelentős jogi és ténybeli különbségek vannak, különösen a szu-

<sup>22</sup> BVerfGE 53, 257 [289 ff.]; 55, 114 [131].

<sup>23</sup> BVerfGE 37, 132 [140]; 50, 290 [339 ff.]; 53, 257 [292].

<sup>24</sup> BVerfGE 11, 221 [226]; 22, 241 [253].

<sup>25</sup> BVerfGE 31, 275 [290].

<sup>26</sup> BVerfGE 53, 257 [293].

verén állami hatalom gyakorlásával és az alapvető közszolgáltatások nyújtásával járó területeken. Az EJEB megállapította azt is, hogy a foglalkoztatással kapcsolatos feltételek – beleértve a pénzügyi feltételeket és a foglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális ellátásokra való jogosultságot – nem hasonlók a közszolgáltatásban és a magánszektorban, és ezért nem feltételezhető, hogy az alkalmazottak e kategóriái ebben a vonatkozásban hasonló helyzetben lennének. Ezen felül az EJEB rámutatott arra is, hogy figyelembe kell venni az állam mint munkáltató szerepét. Mint munkaadók az állam és szervei nem állnak hasonló helyzetben a magánszektorbeli szervezetekkel, ami az intézményi kereteket és tevékenységük pénzügyi és gazdasági alapjait illeti, jelentősen eltérő a finanszírozás, a pénzügyi nehézségek és válságok elleni intézkedések meghozatala. Megállapítást nyert az is, hogy a pénzügyi, szociális és foglalkoztatáspolitikai vonatkozásában az államháztartásból származó nyugdíj és a fizetés egyidejű felhalmozására vonatkozó korlátozó szabályt olyan jogalkotási intézkedések részeként vezették be, amelyek célja a pénzügyi kiegyenlítés az állam nyugdíjrendszerében. A szabály nem akadályozta meg a magánszektorban foglalkoztatottak nyugdíjának és fizetésének együttes folyósítását, amelyet nem az állam, hanem a költségvetésen kívüli magánháztartások finanszíroznak. Mindezekre figyelemmel az EJEB Nagykamarája az egyedi ügyben a nyugdíjfolyósítás szüneteltetését nem találta az EJEE-be ütközőnek.

### 3. INDÍTVÁNY

A szabályozással szemben számos indítványt nyújtottak be, amelyeket az AB egy eljárásban bírált el. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdése alkalmazásával az alapvető jogok biztosja indítványozta az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján, hogy az AB vizsgálja meg, és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a Tny. 83/C. §-át, illetve a 102/I–102/K. §-ait, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való joggal. Az ombudsman utalt arra, hogy 2013. év elejétől kezdve számtalan panasz érkezett a hivatalához, amelyben az érintettek a kettős juttatás tilalmát kifogásolták.

Egy magánszemély indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben kérte, hogy az AB semmisítse meg a Tny. 83/C. §-át és a 102/I–102/K. §-ait, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikkében írt tulajdonhoz való joggal és az Alaptörvény XV. cikkében írt azon alapelvvel, amely szerint a törvény előtt mindenki egyenlő. A panaszos öregségi nyugdíját a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság 2013. július 3-án kelt 546-1190-4. számú határozatával szüneteltette, amely határozat ellen a kérelmező fellebbezéssel élt. A másodfokon eljáró Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Ezt követően az indítványozó a közigazgatósági határozatok megsemmisítése, illetve megváltoztatása iránt pert indi-

tott. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.3380/2014/7. sorszámú ítéletével a keresetet elutasította.

Ezekon felül több bírói kezdeményezés indítványozta a Tny. 83/C. § (1) és (4) bekezdése, valamint 102/I. § (1)–(2) bekezdése alaptörvény-ellenessége és nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálatát is. A Kúria az Mfv.III.10.403/2015/6., továbbá az Mfv.III.10.770/2016/4. sorszámú végzéseivel az előtte folyamatban lévő két ügyben fordult az Alkotmánybírósághoz. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 34.M.1578/2016/7., valamint a 24.M.755/2016/6. sorszámú végzéseivel két ügyben szintén kezdeményezte az ún. kettős juttatás tilalmáról szóló szabályok vizsgálatát. Az Abtv. 25. §-a és 32. § (1)–(2) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezések szerint az idézett szabályok sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, XV. cikk (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését, továbbá a Fábián kontra Magyarország ügyben 2015. december 15-én hozott (kamarai) ítélet ismeretében, a Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Emberi Jogok Európai Egyezmény (EJEE) Első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogot.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB elutasította a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 83/C. §-a, valamint a 102/J. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló ombudsmani indítványt, a bírói kezdeményezéseket és az alkotmányjogi panaszt, valamint megszüntetette a rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A jogosultsági feltételeket teljesítve megszerzett, a ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultság vagyoni értékű jog, amelyet az Alaptörvény XIII. cikke véd. Az öregségi nyugdíj folyósításának átmeneti szüneteltetése megfelelő egyensúlyt teremt a közösség általános érdekei és az érintett személy alapvető jogai között. Az öregségi nyugdíj és az állami költségvetés terhére folyósított munkajövedelem együttes igénybevételeire vonatkozó korlátozás nem a nyugdíjhoz való jog lényegét érinti, és a jog lényeges tartalmát nem sérti (Alaptörvény XIII. cikk).**

Az AB elsőként azt vizsgálta, hogy a támadott rendelkezések vizsgálatára kiterjed-e az adó- és költségvetési törvényekkel kapcsolatos hatásköri korlátozás. Az



AB megállapította, hogy a Tny. nem költségvetési törvény, annak vizsgált rendelkezései nem irányulnak jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására, mivel a Tny. támadott rendelkezései hatályvesztése nem eredményezné nyugellátások összegének emelését. A Tny. hivatkozott rendelkezéseinek alkotmányossági felülvizsgálatából és esetleges megsemmisítéséből tehát nem következne kényszerítően a költségvetési törvény módosításának szükségessége, és az nem járna a költségvetési gazdálkodás jelentős módosulásával, így az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése nem akadályozza az indítvány érdemi elbírálásának (Rendelkező rész, 2. pont).

Az AB megállapította, hogy az EJEB Nagykamarája egyrészt egyedi ügyben a nyugdíjfolyósítás szüneteltetését nem találta az EJEE-be ütközőnek, másrészt a döntés indokolása alapvetően nem tér el sem a tulajdonhoz való jog, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében attól az értelmezéstől, amelyet az AB e döntésében kifejtett. Ezért az AB a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló indítványokat – ideértve a Q) cikkekre hivatkozó indítványokat is – elutasította (Indokolás [87]).

Az érdemi vizsgálat során az AB a nyugdíjra való jogosultság alapjogi kérdéseit tekintette át. A Tny. támadott szabálya nem csak a hatálybalépését követően megszerzett öregségi nyugdíjakra vonatkozik, amelyek mindegyike 2012. január 1. napja előtt keletkezett közjogi várományon, jelentős része pedig 2012. január 1-je előtt megszerzett nyugdíjjogosultságon alapul, hanem azokra is vonatkozik, akik a nyugdíjkorhatárt betöltötték, az öregségi nyugdíjhoz szükséges legkevesebb húsz év szolgálati időt megszerezték, az öregségi nyugdíjra jogosulttá váltak. Erre a hosszú jogszerző időre, és az időközben bekövetkezett alkotmányi és törvényi változásokra tekintettel az AB figyelembe vette, hogy az előző Alkotmány, az Ár. és az Alaptörvény miként rendezik ezt a nyugdíjjogi helyzetet, különösen pedig azt, hogy az Alaptörvény tulajdonjogra vonatkozó szabályai a történeti múlt alkotmányjogi elemei fényében hogyan értelmezhetők. Az Alaptörvény különbséget tesz az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás és az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek nyugellátása alkotmányjogi kezelését illetően, így az a kérdés, hogy egyes társadalombiztosítási szolgáltatások, illetve a személyek közjogi követeléseik milyen mértékben esnek tulajdonvédelem alá, illetve egyáltalán oda tartoznak-e, vitatott.

A jogosultsági feltételeket teljesítve megszerzett, ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultság vagyoni értékű jog, amelyet az Alaptörvény XIII. cikke véd (Indokolás [58]). E jogosultság feltételhez kötése – jelen esetben az öregségi nyugdíj folyósításának átmeneti szüneteltetése – az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdon korlátozását jelenti, amelyre csak törvényben, közérdekből és azzal arányosan van lehetőség. Ezért az AB vizsgálta, hogy a szabályozás megfelelő egyensúlyt teremt-e a közösség általános érdekei és az érintett személy alapvető jogainak védelme követelményei között, illetve mérlegelte a közérdek szolgálata mint a tulajdonhoz való jogba történő beavatkozás legitím célja és az egyéni alapjogok védelme közötti kapcsolatot.



Az Alaptörvény nevesíti, hogy a jogos tulajdon is társadalmi felelősséggel jár, illetve azt kivételesen, közérdekből el lehet vonni [XIII. cikk (1)–(2)]. Annak vizsgálata során, hogy a tulajdonjog-korlátozásnak volt-e legitim célja, az állam szabadságot élvez annak megítélésében, hogy mit kíván meg a közérdek. Az is a törvényhozó értékelésétől függ, hogy a közérdek érvényre juttatásához szükséges-e a tulajdonhoz való jog korlátozása. Ugyanakkor e tekintetben a törvényhozó értékelése mégsem teljesen szabad: a határ ott húzódik, ahol a közérdek érdekében történő fellépésnek nyilvánvalóan nincs észszerű alapja (Indokolás [60]). Alkotmányjogi szempontból azt sem nem lehet eleve kizárni, hogy a törvényhozó olyan szabályozást alkothasson, amely szükség esetén szolidaritásközösségbe vonja az öregségi nyugdíjra már jogot szerzett személyeket is, ha ennek megfelelő indoka van.

Az AB indokolásában kiemelte, hogy minden társadalom fenntartásához hozzátartozik a generációk közötti szolidaritás, amelynek egyik kifejeződése a társadalombiztosítási jog. A Tny. 83/C. §-át beiktató szabály célja a nyugdíjrendszer fenntarthatóságával függött össze, és így a társadalmi szolidaritás kifejezését szolgálta. A nyugdíjrendszer feltételeinek megváltoztathatatlansága ellentmondana a nyugdíjbiztosítási viszonyoknak, amely – szemben a magánbiztosítási jogviszonnyal – nem tisztán biztosítási elven, hanem a szolidaritás és a szociális kiegyenlítés gondolatán alapul, azonban a törvényhozónak megfelelően indokolnia kell a beavatkozását. A nyugdíjrendszer egyensúlyának megteremtésére való törekvés észszerű indoka a szabályozásnak (Indokolás [63]).

Mivel a Tny. érintett szakasza a havi nyugdíj szüneteltetéséről, és nem a nyugdíj-jogosultság végleges, teljes elvesztéséről rendelkezik, a korlátozás átmeneti jellegű. A nyugdíj folyósítása folytatódik, amikor az érintett személy elhagyja az állami foglalkoztatást. Ezen felül a rendelkezés nem jár a nyugdíj összegének nominális csökkentésével, ezért a korlátozás nem a jogának lényegét érinti, és a jog lényege nem sérül.<sup>27</sup> Az érintett személy nyugdíja folyósításának szüneteltetése arra tekintettel történik, hogy számára az állami költségvetés terhére munkajövedelmet (munkabéert, illetményt) folyósítanak. Vagyis egyrészt (átmenetileg) megszűnik a nyugdíjfizetés célja, a munkaviszony hiányában kieső jövedelem pótlása, másrészt az érintett személy ténylegesen és kivételt nem engedően nem marad a megélhetést biztosító jövedelem nélkül (Indokolás [64]). Másrészt a döntés, hogy a munkavégzésből származó jövedelem vagy az ennek pótlását szolgáló nyugdíj folyósítása történik-e, a nyugdíj-jogosult személy saját személyes döntése (Indokolás [66]).

<sup>27</sup> Ugyanezt az érvelést alkalmazza az EJEB a Fábán kontra Magyarország ügyben [73] az ideiglenes elvonást szembeállítva a kedvezmények teljes elvesztésével: a Bíróság aránytalanul súlyosnak minősítette azokat az eseteket, ahol többek között a nyugdíj visszavonása, vagy folyósításának megszakítása a kérelmezőt megfosztotta egyetlen jövedelmétől (Béláné Nagy v. Hungary [GC], no. 53080/13, ECHR 2016) (21. lj.).

## 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A kettős juttatás kizárása elvére, illetve a rászorultság megszűnésére épülő szabályok összhangban vannak az Alaptörvény azon rendelkezéseivel, amelyek az állam szociális intézkedését élethelyzethez és rászorultsághoz kötik [Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2), (4) bekezdés].**

A kettős juttatás tilalma a közérdek érvényre juttatására irányul a közszférában. A kettős kifizetés kizárása általában az olyan szociális ellátásokra jellemző, amelyeknél az ellátási jogosultságot a természetes személy elnehezült élethelyzete vagy rászorultsága indokolja. Ilyen esetben az egyes ellátások közül a kettős kifizetés kizárása érdekében a jogosultnak választania kell. Szociális ellátások körében alkalmazott az a további korlátozás is, hogy ha az ellátásra jogosult keresőtevékenységet folytat, és ebből eredő jövedelme egy meghatározott összeghatárt meghalad, ellátását megszüntetik. Az Alaptörvény XIX. cikke elválasztja egymástól a szociális biztonság nyújtására való törekvést [XIX. cikk (1) bekezdés] és az állami nyugdíjra való jogosultságot [XIX. cikk (4) bekezdés], amelynek feltételeit törvény állapíthatja meg. Sem az öregségi nyugdíj, sem a jogállási törvények szerinti jogviszonyokban járó illetmény nem rászorultságon alapul. A kettős kifizetés kizárása elvére, illetve a rászorultság megszűnésére épülő szabályok összhangban vannak az Alaptörvény azon rendelkezéseivel, amelyek az állam szociális intézkedését élethelyzethez és rászorultsághoz kötik [XIX. cikk (1)–(2) bekezdés], mivel a Tny. 83/C. §-ában szereplő ellátások egyike sem minősül szociális intézkedésnek (Indokolás [68]–[69]).

## 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Nem igazolható, hogy a közszférában alkalmazott, öregségi nyugdíjban részesülő személy hasonló vagy lényegében hasonló helyzetben van, mint a magángazdaságban foglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személy (Alaptörvény XV. cikk).**

Az Alaptörvény XV. cikke alapján a törvény előtt mindenki egyenlő, Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alaptörvény-sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkot-

mányos indoka lenne. Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes.<sup>28</sup>

Mivel az államháztartási forrásból, vagy a magángazdaságban való foglalkoztatás között jelentős jogi és ténybeli különbségek vannak, nem igazolható, hogy a közszférában alkalmazott, öregségi nyugdíjban részesülő személy hasonló vagy lényegében hasonló helyzetben van, mint a magángazdaságban foglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személy. Az állam mint munkáltató helyzete nem azonos a magángazdaság munkáltatóiéval. Az állam jellemzően állami feladatot, költségvetési szervek útján, haszonszerzésre törekvés nélkül lát el, a magángazdaság munkaadói más szervezeti és pénzügyi feltételek között tevékenykednek. Bár az állami és a magánszektor alkalmazottai is ugyanahhoz a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszerhez kapcsolódnak, és ahhoz ugyanolyan mértékben járulnak hozzá, ez önmagában nem jelenti azt, hogy hasonló helyzetben vannak (Indokolás [72]).

Az államháztartásból eredő forrással való gazdálkodásra lehet eltérő szabályt alkotni különösen az államháztartási pénzügyi egyensúly fenntartása érdekében. A jogalkotó viszonylag szabadon alakíthatja a közszférában a foglalkoztatáshoz hozzáférés szabályait, annak feltételeit. A Tny. 83/C. §-a nemcsak nyugdíjszabály, hanem foglalkoztatáspolitikai és fiskális előírás is (Indokolás [71]). A szabály nem akadályozza a magángazdaságban foglalkoztatottak nyugdíjának és fizetésének együttes folyósítását, ezért az Alaptörvény XV. cikkével nem áll ellentétben sem a Tny. 83/C. §-a, sem a Tny. 102/I–102/J. §-a (Indokolás [74]).

A nyugdíjrendszer egyensúlyának megteremtésére való törekvés mellett ennek a megkülönböztető szabályozásnak felismerhető, tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka van, ezért nem áll ellentétben az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével (Indokolás [79]). Annak ellenére, hogy főszabály szerint kötelező megszüntetni a közszférában azoknak a személyeknek a jogviszonyát, akik a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötték, és a szükséges szolgálati időt megszerezték, a Tny. szabályozásából kitűnik, hogy az nem vonatkozik minden, az állam szolgálatában álló személyre, hanem csak a tételesen megjelölt jogállási törvények hatálya alá tartozó személyekre. Nem vonatkozik például az egyes választott közjogi tisztségviselőkre, valamint a munkaviszony keretében foglalkoztatottakra, ez utóbbiakra akkor sem, ha költségvetési szerv alkalmazásában állnak. Bár a szabályozás elvileg kiterjeszhető lenne valamennyi munkaviszonyra és tisztségviselőre, a kivételeknek észszerű indoka az, hogy az egyrészt a passzív választójoggal függ össze, másrészt egyes kinevezett tisztségviselők sajátos jogállásán alapul.

<sup>28</sup> 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [78]–[80], [91].

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. A KETTŐS JUTTATÁS TILALMA ÉS A TULAJDONHOZ VALÓ JOG KAPCSOLATA

Tekintettel arra, hogy az állam a társadalombiztosítási és nyugdíj ügyekben nagy mérlegelési joggal rendelkezik, nem kétséges, hogy a munkabér és a nyugdíj párhuzamos folyósításának betiltása a költségvetés védelmének közérdekét szolgálta. A nyugdíjfolyósítás felfüggesztése többek között egy olyan intézkedési csomag része volt, melynek célja a magyar nyugdíjrendszer fenntarthatóságának biztosítása és a köztartozások csökkentése volt. Bár – ahogyan ez a Fábán kontra Magyarország ügyben kifejtésre került – a törvényes beavatkozás olyan kevés személyt érintett, hogy ennek hatása az állami költségvetésre minimális volt, és más fajta intézkedések hatékonyabb megtakarítást eredményeztek volna.<sup>29</sup> Amennyiben a törvényhozás a legitim célokat megfelelően szolgáló észszerű szabályozási módszert alkalmaz, akkor sem az EJEB-nek, sem az Alkotmánybíróságnak nem feladata annak megállapítása, hogy vajon az adott jogalkotás a probléma lehető legjobb megoldását szolgálja-e, vagy a jogalkotási hatalmat másképp kellett volna gyakorolni.<sup>30</sup>

Az társadalombiztosítási rendszer fenntarthatósága mint a közösség általános érdeke, illetve a nyugdíjra való jogosultság kérdése az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés szempontrendszerén keresztül is vizsgálható, mivel a korlátozás csak azokra a személyekre vonatkozik, akik öregségi nyugdíj jogcímén kapnak juttatást az államtól.<sup>31</sup> Az életkor szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmával

<sup>29</sup> A Kormány által rendelkezésre bocsátott információk alapján 2013. július 1-jén 2 007 426 személy kapott öregségi nyugdíjat. A nyugdíjfizetéseket 2013 folyamán az 1997-es Nyugdíjtörvény 83/C. § (1) bekezdés alapján legfeljebb 5 288 személy tekintetében függesztették fel. Az érintettek száma 2014-ben maximum 4545; 2015-ben 4212 és 2016 január és augusztus között 3945 fő volt. 2013 március és 2016 augusztus között az 1997-es nyugdíjtörvény módosításának eredményeképpen 30 602 215 675 Ft nyugdíj folyósítása maradt el (az utóbbi időpontban fennálló árfolyam alapján körülbelül 98 millió euró). Azonban az Országos Egészségbiztosítási Alap a nyugdíjjal megegyező összegű havi kompenzációt fizetett azoknak a közegészségügyi alkalmazottnak, akiknek a nyugdíját az 1997-es nyugdíjtörvény 83/C. § (1) bekezdése alapján függesztették fel (2013 július és 2016 augusztus között 3169 személy). 2013 júliusa és 2016 augusztusa között a kompenzáció teljes összege 25 190 700 000 forint volt (az utóbbi időpontban fennálló árfolyam alapján körülbelül 81 millió euró), amely az állami kiadások tekintetében elért megtakarítás összegét 5 411 515 675 forintra (2016 augusztusában ez kb. 17 millió euró) csökkentette le. Az így ténylegesen elért megtakarítások nem haladták meg a magyar bruttó nemzeti termék (GDP) 0.0001%-át. Lásd Fábán kontra Magyarország [27] (21. lj.).

<sup>30</sup> James and Others v. the United Kingdom, Judgment of 21 February 1986, § 37, Series A no. 98.

<sup>31</sup> A közszféra munkajoga részletes összeférhetlenségi szabályokat tartalmaz, de a legtöbb esetben nem zárja ki, csak korlátozza a tevékenységeket. A közszolgálati tisztviselők a „gyakorolható tevékenység” végzését akkor kötelesek engedélyeztetni a munkáltatói jogkör gyakorlójával, ha a munkavégzés időtartama részben azonos a beosztás szerinti munkaidejükkel [Kttv. 85. § (2)–(3) bekezdés]. A közalkalmazottak esetében hasonló tartalmú szabály szintén azokra a jogviszonyokra vonatkozik, amelyekre más, szigorúbb összeférhetlenségi előírás nem irányadó. A Kjt. 43. § (1) bekezdése szerint, ha a közalkalmazott munkaideje a közalkalmazotti jogviszonyban és a munkavégzésre irányuló további jogviszonyban részben vagy egészben azonos időtartamra esik, a munkavégzésre irányuló további jogviszony csak a munkáltató előzetes írásbeli hozzájárulásával létesíthető. Lásd részlete-

az 2000/78/EK irányelv (Keretirányelv) foglalkozik.<sup>32</sup> Az irányelv elsődleges célja ebben a tekintetben, hogy óvja az emberi méltóságot az életkoron alapuló sztereotípiák szerinti megkülönböztetéstől. A foglalkoztatás- és szociálpolitika területén azonban számos olyan intézkedéssel találkozhatunk, amelyek az életkori különbségtételen alapulnak. Az életkor szerinti megkülönböztetésre tehát sokkal enyhébb feltételrendszer vonatkozik, mint más védett tulajdonság, például a faj vagy nem esetén. Ennek oka pedig a gazdasági racionalításban keresendő. Az Európai Unió Bíróságának (EUB) esetjoga is alátámasztja, hogy az életkor szerinti megkülönböztetés esetén alkalmazott szükségességi és arányossági teszt kevésbé szigorú, ezáltal a kimentés szélesebb körben lehetséges.

A gazdasági racionalitás elve a Keretirányelvben is megjelenik. A 6. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tagállamok a hátrányos megkülönböztetést általánosságban tiltó 1. cikk ellenére úgy rendelkezzenek, hogy az életkoron alapuló eltérő bánásmód ne jelentsen hátrányos megkülönböztetést, ha – a nemzeti jog keretein belül – egy törvényes cél által objektíven és észszerűen igazolt, beleértve a foglalkoztatáspolitikát, a munkaerő-piaci és a szakképzési célkitűzéseket, és ha a cél elérésének eszközei megfelelőek és szükségesek. Az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos nemzeti intézkedéseknek a Keretirányelvvel történő összeegyeztethetőségéről az EUB az egyik legmeghatározóbb döntését a Palacios de la Villa ügyben hozta.<sup>33</sup> Az EUB kifejtette, hogy a tagállamok, valamint a nemzeti szintű szociális partnerek széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek nemcsak a szociál- és a foglalkoztatáspolitikai területét érintő célok, hanem e kiegészítő célok elérésére alkalmas intézkedések megválasztása terén is. A tagállamok feladata, hogy megtalálják a helyes egyensúlyt a különböző fennálló érdekek között. Ezek a nemzeti intézkedések ugyanakkor nem haladhatják meg azt, ami megfelelő és szükséges az érintett tagállam célkitűzéseinek eléréséhez. Az EUB úgy érvelt, hogy ez az intézkedés megfelelő és szükséges lehet a nemzeti foglalkoztatáspolitikai keretein belül hivatkozott jogszerű cél eléréséhez, amely a teljes foglalkoztatottságnak a munkaerőpiachoz való hozzáférés elősegítése révén történő előmozdítása.

## 5.2. A KETTŐS JUTTATÁS KIZÁRÁSA ÉS A RÁSZORULTSÁG KAPCSOLATA

A rászorultsági jellegű szociális juttatások Európa valamennyi szociális ellátórendszerében megjelennek. A szociális modelltől függően ez lehet kiegészítő jellegű (például a skandináv és a kontinentális modellekben) vagy meghatározó szerepet

sen: György István – Haza Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014).

<sup>32</sup> A Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

<sup>33</sup> C-411/05 sz. ügy, Félix Palacios de la Villa és a Cortefiel Servicios SA; EU:C:2007:604.

betöltő (például az angolszász modellben). Magyarországon – bár a költségvetési kiadások körében csökkent a rászorultsági jellegű szociális ellátásokra fordított összeg – egyre dominánsabb elemmé válik.<sup>34</sup> A rászorultság egy komplex fogalom, amelynek első fogalmi rétegét a vagyoni és a jövedelmi rászorultság alkotja, a másodikat pedig a személyes és szociális rászorultság képezi.<sup>35</sup> A jövedelmi és vagyoni rászorultság elvének értelmében a jogalkotó meghatározza azt a jövedelmi és vagyoni szintet, amely alatt a jogosult mindennapi életvitele és megélhetése nem biztosított. Amennyiben azonban ez a jogalkotó által elismert mértékű jövedelem, illetve vagyon biztosított, az ellátásra való jogosultság kizárt. Ez a logika ugyanakkor magában hordozza a szegénységi csapda veszélyét: mivel az ellátott csak abban az esetben jogosult az ellátásra, ha a jövedelme és a vagyona nem haladja meg a jogalkotó által elismert mértéket, valójában ellenérdekelte lesz abban, hogy kiegészítő jövedelemforrás után nézzen, ez pedig végső soron megátalja, hogy magasabb jövedelemre tegyen szert. A szociális jog ezt a problémát nem tudja teljes mértékben megoldani, de bizonyos eszközökkel képes a korrekciójára olyan intézkedések segítségével, amelyek egy ideig még lehetővé teszik az ellátás továbbfolyósítását akkor is, ha a munkajövedelem elér egy bizonyos szintet vagy valamely jövedelmeket figyelmen kívül hagy a számítás során.<sup>36</sup>

Mivel sem az öregségi nyugdíj, sem a közszférában járó illetmény nem szociális ellátás, így ennek az elvnek az érvényesülését nem kellett szem előtt tartania a jogalkotónak a szabályok megalkotása során. Azonban ez nem oldotta meg azt a problémát, hogy nagyon sokan azért kívánják a nyugdíj folyósítása mellett további munkavégzést folytatni, mert az öregségi nyugdíj nem fedezi a megélhetésüket.<sup>37</sup>

Vélhetően ezt kérdést volt hivatott kezelni az az intézkedés, amely kivételeket állapított meg a személyi hatály kapcsán azokban az ágazatokban (is),<sup>38</sup> ahol általában alacsony a jövedelemszint. Az 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat személyi hatálya nem terjed ki a felsőoktatási intézmények oktatói, kutatói vagy tanári munkakörökben foglalkoztatott közalkalmazottaira, ők az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését követően is engedély nélkül foglalkoztathatók (általános kivétel). Speciális kivételt jelent a Kormányhatározat rendelkezései alól, hogy ha a munkáltató

<sup>34</sup> A rászorultsági elem mellett az itt ki nem fejtett érdemességi elv egyre erőteljesebb megjelenése is jellemzi a hazai szociális ellátórendszerét.

<sup>35</sup> E helyütt csak a jövedelmi és vagyoni rászorultság vizsgálatára kerül sor.

<sup>36</sup> HOFFMANN István: *Bevezetés a szociális jogba* (Budapest: ELTE Eötvös 2015) 83–84.

<sup>37</sup> Az Eurostat 2017-es felmérése szerint Magyarországon azokban a családokban, ahol két felnőtt alkotja a háztartást, amelyeknek legalább az egyik tagja 65 éves vagy annál idősebb volt, alacsonyabb volt a szegénységi arány, mint a kettő vagy több felnőttet számláló háztartások tágabb kategóriájában. Ebből következően a nyugdíjrendszer fontos szerepet játszik az idősek körében tapasztalható szegénység kezelésében. Magyarországon a relatív mediánjövedelem-hányados az idősek részsokaságában jóval az uniós átlag (50%) feletti: a 65. életévét betöltött népesség medián jövedelme a 65 éven aluliak medián jövedelmének 90–100%-át érte el.

<sup>38</sup> A Tny. 83/C. §-a alól kivételt képeznek a miniszterek és a polgármesterek is, akikre általában nem jellemző, hogy kerestük a mediánjövedelem alatti lenne.



különösen fontos érdeke vagy az alaptervékenysége indokolja, akkor a munkáltatói jogkör gyakorlója a Kormány véleményének kikérését és támogató véleményét követően dönthet a „nyugdíjas” közalkalmazott továbbfoglalkoztatásáról. Az ágazati jogszabályok között az 2003. LXXXIV. törvény 16/A–16/D. §-ai teremtenek arra lehetőséget, hogy a közalkalmazotti vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban álló egészségügyi dolgozók esetében a nyugdíj folyósításának szünetelése mellett lehetősége legyen a munkáltatónak a foglalkoztatott nyugdíjának megfelelő jövedelemkiegészítést megigényelni és kifizetni.<sup>39</sup> Ennek a Kormányhatározatban meghatározott kivételnek további jogpolitikai indoka lehet, hogy a betegellátás biztonságát ne sodorja veszélybe az, ha a képzett egészségügyi dolgozók tömegesen nyugdíjba vonulnának azért, mert a kettős juttatás tilalma miatt az öregségi nyugdíjat választják.

A jogalkotó a közérdek és a nyugdíjassza védelmét szolgáló finanszírozási kérdések szempontjából nemcsak az egészségügyi dolgozó és a nem egészségügyi dolgozó nyugdíjasok között tett különbséget, hanem eltérő kereseti szabályokat állapított meg az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött nyugdíjasokra és a nők kedvezményes öregségi nyugellátását igénybe vevőkre is, amely magában hordozza a horizontális és a vertikális diszkrimináció lehetőségét is.<sup>40</sup> Vertikális diszkrimináció jön létre a foglalkoztatási jogviszonyok között, mivel a nyugdíj szüneteltetésének kötelezettsége során a közszférában alkalmazott nyugdíjasoknak szüneteltetni kell a nyugellátásuk folyósítását, míg a magánszféra alkalmazottai és a polgári jogviszony keretében foglalkoztatott nyugdíjasok esetében engedélyezett a kettős juttatás. A horizontális diszkrimináció lehetősége pedig a közszférában foglalkoztatott egészségügyi dolgozók és a nem egészségügyi dolgozók között merül fel, mivel az egészségügyi dolgozóknak a munkáltató a nyugdíjuk teljes összegét kifizetheti jövedelemkiegészítés formájában. Ezekre a kérdésekre a vizsgált alkotmánybíróvási határozat nem világított rá, noha a jogirodalomban korábban élénk vita tárgyát képezte.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> A jogalkotó a jövedelem-kiegészítésre az egészségügyi dolgozók vonatkozásában két jogosulti kört határoz meg: egyrészt az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötteket, akiknek foglalkoztatását a Kormány már engedélyezte, illetve azokat, akik még nem töltötték be a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt, de például a nők kedvezményes öregségi nyugdíjához szükséges szolgálati idő elérése miatt öregségi nyugdíjban részesülnek.

<sup>40</sup> OLÁH-BÁCSI Mariann: „Nyugdíj kontra illetmény az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletének tükrében” *Magyar Munkajog E-Folyóirat* 2016/2. 39–41. <https://bit.ly/3rH0bC9>

<sup>41</sup> HOMICSKÓ Árpád: „A nyugellátás melletti munkavégzés lehetősége a közszférában” *Munkajog* 2018/2. 51–55.; BÁCSI Mariann: „Kényszer szülte megoldások – A nyugdíjasok foglalkoztatásának szabályai az egészségügyben” *Magyar Munkajog E-Folyóirat* 2015/1. 72–90.; PÉTER Ákos – NÉMETH Erzsébet – VARGHA Bálint Tamás: „A nyugdíjrendszer fenntarthatósága, kockázatok és lehetőségek” *Pénzügyi Szemle* 2020/2. 57–85.; TARDOS Katalin: „Az életkor és az intézmények szerepe a munkaerőpiaci integráció és dezintegráció alakulásában” *Socio.hu* 2017/1. 27–56.



### 5.3. AZ ÁLLAM MINT MUNKÁLTATÓ SZEREPE, CSOPORTKÉPZŐ ISMÉRVEK A KÖZSZFÉRÁBAN ÉS A MAGÁNSZFÉRÁBAN DOLGOZÓK KÖZÖTT

Annak igazolásaként, hogy a közszférában és a magánszférában dolgozók nem tartoznak homogén csoportba, a határozat azzal érvel, hogy munkáltatóik helyzete nem azonos, más-más szervezeti és pénzügyi feltételek között tevékenykednek, az államháztartásból eredő forrással való gazdálkodásra pedig egyébként is alkotmányos eltérő szabályok, különösen az államháztartási pénzügyi egyensúly fenntartása érdekében (Indokolás [91]). Vitatható, hogy a foglalkoztató személyéből és tevékenységéből kiinduló csoportképzés a vizsgált szabályozás szempontjából miért releváns.<sup>42</sup> A Tny. jelen ügyben vizsgált rendelkezései az öregségi nyugdíj folyósításának szüneteltetésével függnek össze, ezért a munkáltatók helyzetének vizsgálata kevésbé tűnhet relevánsnak ahhoz az ismérvhez képest, hogy a közszférában és a magángazdaságban foglalkoztatottak valamennyien ugyanahhoz a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszerhez kapcsolódnak, nem létezik külön a közszférában foglalkoztatottak számára fenntartott rendszer. A csoportképzésnek ezt a lehetőségét a határozat indokolása felveti (Indokolás [70]–[73]), de részletes indokolást nem tartalmaz arra nézve, hogy miért veti el ezt a megközelítést.

A Keretirányelv 6. cikke alapján a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az életkoron alapuló eltérő bánásmód nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha – a nemzeti jog keretein belül – egy törvényes cél által objektíven és észszerűen igazolt, beleértve a foglalkoztatáspolitikát, a munkaerő-piaci és a szakképzési célkitűzéseket, és ha a cél elérésének eszközei megfelelőek és szükségesek. Az EUB esetjoga alapján „objektív okról” akkor beszélhetünk, ha az eltérő bánásmód igazolása olyan konkrét és pontosan meghatározható körülményeken alapul, amelyek meghatározzák az adott foglalkoztatás feltételeit, és olyan objektív és átlátható feltételeken alapul, amelyek alapján megállapítható, hogy az eltérő bánásmód alkalmazása valós igényeknek felel-e meg, alkalmas-e a kitűzött cél elérésére, és ahhoz szükséges-e. Ezek a körülmények kapcsolódhatnak különösen az elvégzendő feladatok speciális természetéhez vagy az elérendő foglalkoztatáspolitikai célhoz.<sup>43</sup> Azaz az EUB nem a foglalkoztató személye alapján (állam vagy versenyszféra munkáltatója) tesz különbséget, hanem aszerint, hogy kimutatható-e valódi és döntő foglalkoztatási követelmény, feltéve, hogy a cél jogszerű és a követelmény arányos.<sup>44</sup> A „valódi és döntő” kritérium ugyanakkor megszorítóan értelmezendő, mivel egy egyéni jognak az irányelvben történő korlátozását jelenti. Csak az a kimentés fogadható el,

<sup>42</sup> Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>43</sup> C 307/05 sz. ügy, Del Cerro Alonso, EU:C:2007:509; C 72/18 sz. ügy, Ustariz Aróstegui, EU:C:2019:516,

<sup>44</sup> Keretirányelv 4. cikk (1).

amely igazolja, hogy egy meghatározott foglalkozás a sajátos jellemzői miatt egy bizonyos életkor felett nem végezhető biztonságosan vagy hatékonyan.<sup>45</sup>

Az összehasonlítható helyzet kérdését az EJEB is vizsgálta a Fábían kontra Magyarország ügyben. Az EJEB érvelése arra a kérdésre korlátozódott, hogy a nyugdíjba vonulást követően közalkalmazotti munkát vállalók és a magánszektorban elhelyezkedők csoportja összehasonlítható-e a sérelmezett intézkedés szempontjából, mellyel az előbbi csoport számára megtiltották a nyugdíj és a munkabér halmozását, az utóbbi számára nem, azaz azt vizsgálja, hogy a kifogásolt intézkedés kihatott-e munkavállalók adott kategóriájára vagy sem. Az összehasonlíthatóság szempontjából azonban lényeges, hogy eredetileg mi a forrása a nyugdíj-jogosultságnak.<sup>46</sup> Az adott kontextusban nem a munkabér forrása a döntő tényező, legyen az akár magán-, akár állami forrás, hanem a nyugdíj forrása és a nyugdíj-járulék rendszere.<sup>47</sup> A kérelmező által megtámadott intézkedés pontosan az öregkori nyugdíjra való jogosultságának felfüggesztése volt, és a két csoport összehasonlíthatósága vizsgálatának kizárólag csak ezen jog biztosításának körülményeit kellett volna érintenie. A közszféra és a magánszféra munkavállalói közötti különbség valóban nem irreleváns, de csak abból a szempontból kellett volna vizsgálni, hogy a megkülönböztetés indokolt volt-e vagy sem.<sup>48</sup>

További kérdéseket vet fel, hogy ha a többségi indokolásban elfogadott csoportképzés helytálló, akkor miért nem jelent a közszférában foglalkoztatottak csoportján belül önkényes megkülönböztetést az, hogy a Tny. csak egyes, a tételesen megjelölt jogállási törvények hatálya alá tartozó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyekre írja elő a nyugdíjuk szüneteltetését, de az nem vonatkozik mindenkire, aki államháztartási forrásból kapja az illetményét.<sup>49</sup> Ez jelentősen gyengíti a homogéncsoport meghatározásra vonatkozó azon érvelést, amely az állam mint munkáltató speciális helyzetében látja a különbségtétel okát.

A korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján lehetőség lett volna arra, hogy ne a munkáltató, hanem az érintett foglalkoztatottak csoportját tekintse döntő jelentőségűnek az AB.<sup>50</sup> A 41/2009. (III. 27.) AB határozatban az érvelés a munkajog alapvető elkülönítő elvén alapult, azaz figyelembe vette a felek jogilag egyenlőtlen pozícióját. A munkaviszony jellemzője (a teljesség igénye nélkül) a függő, illetve az önálló munká, az ebből adódó alá-fölérendeltség, a munkáltató folyamatos utasítási, továbbá az utasítás végrehajtására nézve teljes körű ellenőrzési joga. Ezek a sajátosságok egyaránt jelen vannak a magán- és a közszféra munkajogában.

<sup>45</sup> Főtanácsnoki indítvány a Reinhard Prigge Michael Fromm Volker Lambach v. Deutsche Lufthansa AG, C 447/09 ügyben, EU:C:2011:573.

<sup>46</sup> O'Leary és Koskelo bírók közös párhuzamos véleménye, Fábían v. Hungary (21. lj.).

<sup>47</sup> Ranzoni bíró párhuzamos véleménye, Fábían kontra Magyarország (21. lj.).

<sup>48</sup> Sajó, Vehabović, Turković, Lubarda, Grozev és Mourou-Vikström bírók különvéleménye, Fábían v. Hungary (21. lj.).

<sup>49</sup> Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása, Indokolás [92].

<sup>50</sup> 41/2009. (III. 27.) ABH, 12.

Az intézkedés hatása (az öregségi nyugdíj felfüggesztésével a jövedelem csökkenése) szempontjából mindegy, hogy a nyugdíj melletti foglalkoztatás a magán- vagy a közszférában történik-e.<sup>51</sup>

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A nyugdíjpolitikai döntések körében általában két egymással konvergáló jogpolitikai döntés figyelhető meg: egyfelől a kiadások racionalizálása, másfelől ezzel részben ellentétesen a nők munkaerő-piaci dezintegrációja.<sup>52</sup> Az elsőre példa az idősebbek körében a nyugdíjkorhatár fokozatos emelése és a kedvezményes nyugdíjba menés lehetőségeinek szűkítése, a másodikra a nők 40 év utáni nyugdíjba vonulási lehetőségének megteremtése. A két szempont közötti ellentmondást egyenlíti ki, hogy a kettős juttatás tilalma a nők kedvezményes nyugdíja kapcsán is érvényesül. A nők kedvezményes nyugdíja saját joggal jár, teljes nyugdíj.<sup>53</sup> A kedvezményes nyugdíj mellett munkaviszonyban történő foglalkoztatás esetén a keresetét semmilyen járulék nem terheli, kizárólag a 15%-os személyi jövedelemadót kell megfizetni, a kereseti korlát nem érvényesül. Vállalkozási vagy megbízási jogviszonyban folytatott keresőtevékenység esetén azonban 2020. június 30-áig érvényben lévő korlátozás alapján a kedvezményes nyugdíj csak addig folyósítható, amíg a társadalombiztosítási járulék alapját képező jövedelme nem éri el az éves összeghatárt (a minimálbér 18-szorosát, 2020-ban a 2 898 000 forintot). Ez a korlátozás korábban megszűnt a nyugdíjkorhatár betöltésekor. 2020. július 1-jétől azonban minden nyugdíj melletti keresőtevékenységgel szerzett kereset és jövedelem járulékmentessé vált, ennek következtében a nők kedvezményes nyugdíja mellett bármely jogviszonyban korlátozás nélkül lehet dolgozni a versenyszférában. A közszférában végzett munka esetén azonban a kedvezményes nyugdíj folyósítását 2020-ban is szüneteltetik arra az időtartamra, amíg a 1700/2012. Korm. határozat hatálya alá tartozó szervnél történő foglalkoztatás esetén előzetes kormányzati engedéllyel létesített közalkalmazotti vagy hasonló, törvény által meghatározott közszolgálati jogviszony fennáll.

## 7. IRODALOM

BARTHA Attila – TÓTH András: „A nyugdíjrendszerről és a jóléti államról folyó magyarországi viták. Politikatudományi következtetések” *MTA PTI Working Papers in Political Sciences* 2013/2. <https://bit.ly/38uamSX>

<sup>51</sup> Ebben az esetben a hatásnak kell indokoltnak lennie, de erre az elemzésre csak a megkülönböztető elbánás megállapítását követően kerülhet sor.

<sup>52</sup> TARDOS (41. l.) 31.

<sup>53</sup> Tny. 18. § (2a).

FERGE Zsuzsa: „A magyar nyugdíjreform édesbús története” in KIRÁLY Júlia – SIMONOVITS András – SZÁZ János (szerk.): *Racionalitás és méltányosság. Tanulmányok Augusztinovics Máriának* (Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány 2000) 102–121.

OLÁH-BÁCSI MARIANN: „Nyugdíj kontra illetmény az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletének tükrében” *Magyar Munkajog E-Folyóirat* 2016/2. 39–41. <https://bit.ly/3rH0bC9>

PÉTER Ákos – NÉMETH Erzsébet – VARGHA Bálint Tamás: „A nyugdíjrendszer fenntarthatósága, kockázatok és lehetőségek” *Pénzügyi Szemle* 2020/2. 57–85.

SZIKRA Dorottya: „A magyar nyugdíjrendszer a rendszerváltás óta” in FERGE Zsuzsa (szerk.): *Társadalom- és szociálpolitika Magyarország, 1990–2015* (Budapest: Osiris 2017) 287–309.



BERKES LILLA\*

## **30/2017. (XI. 14.) AB HATÁROZAT – KÖZFOGLALKOZTATÁS**

**A közfoglalkoztatás a szociálpolitika és a foglalkoztatáspolitikai metszéspontjában helyezkedik el.**

A közfoglalkoztatás határozat egyik jelentősége, hogy a közfoglalkoztatást egyszerűre tekintette a foglalkoztatáspolitikához és a szociálpolitikához kapcsolódó intézménynek és ezért lehetővé tette a munkavégzéshez történő hozzáférést, illetve a szociális biztonságra törekvő állampolgárainak figyelembe vételét a jogintézményre vonatkozó szabályok alkotmányossági vizsgálatakor. Másrésztől levezette és így hivatkozhatóvá tette az általános egyenlőség követelményét az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdéséből is, illetve a szociális intézkedések esetében is kimondta, hogy azok biztosítása, illetve feltételekhez kötése az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése alapján sem üresítheti ki az alapjogok egyenlőségét.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A közfoglalkoztatás alapvetően mindig is a legszegényebb népcsoportok számára szervezett állami munkavégzést jelentette. A rendszerváltástól kezdődően jelen volt, célja a munkanélkülivé vált lakosság munkához juttatása és a munkaerőpiacra való visszavezetése.<sup>1</sup> Ugyanakkor igazán jelentőséget 2011-től nyert, amikor a közmunkaprogramot, a közcélú munkát és a közhasznú munkavégzést felváltotta a közfoglalkoztatás önálló – a Munka Törvénykönyvétől (Mt.) egyes elemeiben függetlenített – szabályozása.

A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.) indokolása szerint

\* Adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

<sup>1</sup> MAKSZIM Györgyné NAGY Tímea: „A közfoglalkoztatás, mint munkaerő-piaci eszköz fejlődése” *COMITATUS* 2018/nyár. 64–72., 65.

a törvény célja az aktív korú, munkaképes, azonban a munkaerőpiacról kiszorult munkavállalók foglalkoztatási lehetőségének megteremtése. A törvény egy sajátos munkaviszonyt hozott létre, amelyre ugyan jelentős részben az Mt. szabályai voltak irányadóak, de az attól eltérő speciális szabályozás révén egyfajta átmeneti állapot jött létre, a munkanélküliség és az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedés között. Hangsúlyozandó, hogy emiatt a közfoglalkoztatott helyzete nem is azonosítható a munkavállalóval és a közfoglalkoztatás sem az általános foglalkoztatással, a jogviszony tartalmát ugyanis eltérő jogok és kötelezettségek töltik ki. Maga a kormányzati közfoglalkoztatási portál is úgy fogalmaz, hogy a „közfoglalkoztatás a munkaviszony egy speciális formája, támogatott »tranzitfoglalkoztatás«, amelynek célja, hogy a közfoglalkoztatott sikeresen vissza-, illetve bekerüljön az elsődleges munkaerőpiacra. A közfoglalkoztatás átmeneti munkalehetőséget biztosít azok számára, akiknek az önálló álláskeresése hosszú ideig eredménytelen.”<sup>2</sup>

Az új szabályozás a közfoglalkoztatás rendszerének megteremtése mellett átalakította a munkanélküliek támogatását is: az vált a fő megfontolássá, hogy a támogatások nagysága ne a munkavégzés ellenében hasson, ezért mind az álláskeresői támogatások, mind pedig a bérpótló juttatások és a segélyezés feltételrendszerét, illetve az adható támogatások mértékét is megváltoztatták.

A Kftv. 2012 és 2013 során jelentősebb mértékben módosult: bekerültek egyrészt olyan, a jogviszony tartalmát kitöltő rendelkezések, melyek korábban hiányoztak (pl. a közfoglalkoztatási jogviszony időtartamának meghatározási módja, próba-idő kizárása, szabadság időtartama, a szabadság, illetve betegszabadság tartamára a közfoglalkoztatottat megillető bér, a közfoglalkoztatási bérre vonatkozó rendelkezések stb.), másrészt a közfoglalkoztatásban résztvevőkkel szemben feltételül szabták „az általánosan elvárható erkölcsi, magatartási szabályok betartását”.<sup>3</sup>

Ez utóbbi vonatkozásában a törvény három hónap időtartamra kizárta a közfoglalkoztatásból egyrészt mindazokat, akik gyermekük tankötelezettségével kapcsolatos kötelezettségeiket nem teljesítették, erre a tanköteles gyermek 30 órás igazolatlan mulasztása miatt a szülő ellen indítható, szabálysértési eljárásra okot adó esetben kerülhetett sor, már akkor is, ha szabálysértési eljárás indult a szülővel szemben, vagy pedig e szabálysértés miatt öt három hónapon belül jogerősen elmarasztalták. Másrészt szintén ki lehetett zárni a közfoglalkoztatásból azokat, akik a helyi önkormányzati rendeletben szabályozott, lakókörnyezet (kert, udvar, jogszabályban meghatározott, az ingatlanhoz kapcsolódó közterület) rendben tartására vonatkozó szabályokat megszegik. Mindehhez hatásköri, illetve eljárási szabályokat is bevezettek.

A szabályozást több kritika is érte, leginkább a közfoglalkoztatásban való részvétel feltételeit illetően. A közfoglalkoztatási rendszer ugyanis speciális függési viszonyt hozott létre. Noha a munkajog rendszere abból a felismeréséből szüle-

<sup>2</sup> Mit kell tudni a közfoglalkoztatásról? Belügyminisztérium, 2018. április. <https://bit.ly/3dggbpZ>

<sup>3</sup> A szociális szövetkezetekkel összefüggésben egyes törvények, továbbá a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó egyes törvények módosításáról 2013. évi XLI. törvény általános indokolása.



tett, hogy az államnak a kiszolgáltatott munkavállalók jogainak védelme érdekében indokolt beavatkoznia az eredendően magánjellegű, szerződéses munkajogviszonyokba, a közfoglalkoztatási modellben a közfoglalkoztatási jogviszony egy olyan specifikus, hatósági, közhatalmi elemekkel bővített, nem a mellérendeltségen, illetve az önkéntes szerződéskötésen alapuló jogviszony, amelyből hiányoznak a munkajog rendszerében alapvetően fellelhető garanciák. A modellben egyszerre jelenik meg a munkáltatói, illetve a hatósági önkényes jogalkalmazás lehetősége is, illetve a kiszolgáltatottság eleve többoldalú: helyzeténél fogva kiszolgáltatott az a személy, aki közfoglalkoztatottként dolgozik, de az a munkanélküli is, aki nem tud bekerülni a közfoglalkoztatás rendszerébe.<sup>4</sup>

E szabályok alaptörvény-ellenességét állította az ombudsman a vizsgált döntés alapjául szolgáló indítványában. Az ombudsman feladata az alapjogvédelem, mely feladat ellátására az alapvető jogok biztosáról szóló törvény 2012-től kezdődően egyre szélesebb hatáskört biztosított. Mindez azt eredményezte, hogy az intézmény klasszikus, a közigazgatás kontrollját betöltő szerepe helyébe az általános alapjogvédelem került. Ennek egyik hozadéka pedig az indítványozási tevékenységnek az ombudsmani tevékenységek közül való kiemelkedése lett. E téren alapvetően nincs korlátokhoz kötve a biztos: fordulhat indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz vizsgálat eredményeként, vagy beadvány eredményeként, vizsgálat nélkül is, de akár hivatalból is, és az sem feltétel, hogy a megsemmisíteni indítványozott jogszabály kapcsolódjon valamely közigazgatási tevékenységhez.<sup>5</sup>

Az alapvető jogok biztosához már 2012-ben is egyre növekvő számban érkeztek olyan állampolgári panaszbeadványok, amelyekben a panaszosok a közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatban fogalmaztak meg kifogásokat. Az ombudsman ezért több vizsgálatot is indított, illetve külön projektben is vizsgálta a közfoglalkoztatási rendszert, továbbá azzal szoros összefüggésben a szociális támogatások elmaradásával kapcsolatban felmerülő alapjogi problémákat. A vizsgálatok fókuszában az állt, hogy a közfoglalkoztatottak kiszolgáltatott helyzete, illetve a gyakran változó szabályozás miatt miként jut érvényre az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog, különösen az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatás esetében.

A biztos rámutatott, hogy a magyar közfoglalkoztatási modellben egy olyan specifikus, hatósági elemekkel is bővített, ezáltal nem a mellérendeltségen, illetve az önkéntes szerződéskötésen alapuló jogviszonyról van szó, melyben a közfoglalkoztatott a szokottnál kiszolgáltatottabb helyzetben van. A rendszerben

<sup>4</sup> RAJZINGER Ágnes – VARJÚ Gabriella – ZEMPLÉNYI Adrienne: „A közfoglalkoztatás – esély, jog vagy stigma?” in HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben* (Budapest: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2013) 279–310., 279.

<sup>5</sup> BERKES Lilla: „Az ombudsman indítványozási tevékenységének háttere” in BERKES Lilla – CSINK Lóránt (szerk.): *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből* (Budapest: Pázmány Press 2015) 43–72., 30–36.

egyszerre jelenik meg a munkáltatói, illetve a hatósági önkényes jogalkalmazás lehetősége, amelyre további, például adminisztrációs, illetve adatvédelmi jellegű problémák is rakódhatnak, ráadásul nemcsak az a személy kiszolgáltatott, aki közfoglalkoztatottként dolgozik, hanem az a munkanélküli is, aki nem tud bekerülni a közfoglalkoztatás rendszerébe. Problémaként fogalmazta meg azt is, hogy a közfoglalkoztatás rendszere intézményesen összekapcsolódott a szociális segélyezéssel: a közfoglalkoztatás visszautasítása vagy az érintett részéről nem igazolt kellő időtartamú munkaviszony ugyanis a szociális transferek megvonását jelenthette.<sup>6</sup>

A vizsgálatok eredményeként az ombudsman több visszásságot is feltárt, melyeket nem orvosolt a jogalkotó, ezért a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.), illetve a Kftv. több rendelkezésének megsemmisítését indítványozta az Alkotmánybíróságnál.

## 2. INDÍTVÁNY

Az AB-hoz tehát az alapvető jogok biztosa fordult az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján, részben a Szoctv., részben pedig a Kftv. rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozva.

Indítványában a Szoctv. 33. § (7) bekezdését, 38. § (9) bekezdését, valamint 132. § (4) bekezdés a) és e) pontjait támadta, alapvetően azt kifogásolva, hogy a lakókörnyezet rendezettségét feltételként előíró rendelkezések gyakorlatilag lehetőséget teremtenek az önkormányzatok számára arra, hogy a szociális ellátást kérelmezők és az arra jogosultak életmódját, életvezetését a belső magánszférájukban ellenőrizzék, illetve ezzel összefüggő, de a szociális támogatásra való jogosultság megítélése szempontjából irreleváns szenzitív adatokat gyűjtsenek be. Meglátása szerint ténylegesen az ellenőrzést végzők visszafogottságán, vagy személyes jóindulatán múlik az, hogy milyen mélységben kívánnak betekinteni az érintett belső magánszférájába, előírni számára a lakókörnyezet rendben tartásával kapcsolatos feladatokat. Mindezek pedig kellő alkotmányos indok nélkül, szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák a szociális támogatásra jogosult, különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek magánszférához és magánélethez való jogát.

Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a jogalkotó utóbb – 2015. március 1-jével, illetve 2015. április 1-jével – részben hatályon kívül helyezte, részben pedig más tartalommal töltötte ki a Szoctv.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezéseit, e körben az alapvető jogok biztosa az AB megkeresésére válaszul utóbb ügy nyilatkozott, hogy az indítványának ezen elemei okafogyottá váltak.

<sup>6</sup> ZEMPLÉNYI Adrienne (szerk.): A Munka Méltósága projekt. *AJBH Projektfüzetek* 2013/4. 90–91. <https://bit.ly/3wUs9gz>

Az alapvető jogok biztosa indítványában a Kftv. 1. § (4a) bekezdés a) pont aa) alpontja, a (4a)–(4g) bekezdései, illetve 2. § (5) bekezdés g) pontja alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését is indítványozta.

Álláspontja szerint a közfoglalkoztatásban való részvétel állami biztosítása az állam foglalkoztatáspolitikai feladataival mint államcélal függ össze és bár kapcsolódik a szociális ellátórendszerhez, nem minősül az Alaptörvény XIX. cikkén alapuló, a szociális biztonság körébe tartozó intézkedésnek. Noha alkalmas lehet a hátrányos helyzetben lévő munkavállalók esetében az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérés elősegítésére, azonban a sajátos, szociális elemeket is tartalmazó jogviszonyként való kezelés nem alapozza meg általánosságban az Mt.-ben szabályozott munkaviszonytól hátrányosan eltérő szabályok alkalmazását.

Az indítvány szerint több rendelkezés is a jogbiztonság követelményét sérti, mivel nem egyértelmű az Mt. és a Kftv. viszonya, az, hogy mely szabályokat lehet alkalmazni, továbbá kollízió áll fenn a lakókörnyezet rendezettségének ellenőrzése kapcsán a Kftv. és a Szocvtv. között. Kifogásolta azt is, hogy nincs lehetőség a mérlegelésre, amikor azonnali hatállyal megszüntetik a közfoglalkoztatási jogviszonyt, ez pedig aránytalan mértékben korlátozza a tisztességes eljáráshoz való jogot, illetve a jogorvoslathoz való jogot is formálissá teszi és kiüresíti.

Egyes rendelkezések ellentétesek az egyenlő bánásmód követelményével is, miután észszerű, alkotmányosan indokolható cél nélkül, hátrányosan különböztetik meg a közfoglalkoztatottakat más munkaviszonyban álló személyekhez, illetve a közszolgálati jogviszonyban álló személyekhez képest. Ellentétes az ártatlanság vélelmével, illetve a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal az, hogy egy folyamatban lévő szabálysértési eljárás miatt is ki lehet zárni valakit a közfoglalkoztatásból.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

A határozat kizárólag a lakókörnyezet rendezettségével összefüggésben tartalmaz megsemmisítést, minden egyéb kérdésben részben elutasító, részben pedig visszautasító döntés született.

Az AB alaptörvény-ellenesnek nyilvánította azt a rendelkezést, amely három hónapra kizárta az álláskeresőt a közfoglalkoztatásból, ha az önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet (kert, udvar, jogszabályban meghatározott, az ingatlanhoz kapcsolódó közterület) rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti. Ugyanezt a jogkövetkezményt alkalmazta a lakókörnyezet rendezettségéhez kapcsolódóan a jegyző adatszolgáltatási kötelezettségére, illetve – a lakókörnyezetre vonatkozó rendelet hiánya, vagy önkormányzati közfoglalkoztatás esetén – az adatszolgáltatási kötelezettség sürgősségére vonatkozó rendelkezésekre is. Végezetül alaptörvény-ellenesnek nyilvánította az AB azt is, hogy az önkormányzati közfoglalkoztató megtagadhatja a közfoglalkoztatási jog-

viszony létesítését, amennyiben a közfoglalkoztatottal szemben a lakókörnyezet rendezetlenségével kapcsolatos kizárási ok fennállásáról van tudomása.

Az AB ugyanakkor nem minősítette alaptörvény-ellenesnek a tanköteles gyermek mulasztása miatti szabálysértés elkövetéséért három hónapon belül jogerősen elmarasztalt személyek esetében a közfoglalkoztatásból való kizárással szembeni rendelkezéseket (járási hivatal szabálysértési nyilvántartásból való közvetlen adatátvétele, hatáskör, döntés formája, a jogviszony létrehozatalát követően a közfoglalkoztató tájékoztatása a kizárási ok fennállásáról és az ehhez kapcsolódó azonnali felmondás).<sup>7</sup> Ugyanígy nem semmisítette meg azt a rendelkezést sem, amely a közfoglalkoztatási jogviszonynak a közfoglalkoztató általi azonnali hatályú felmondással való megszüntetésére az Mt.-től eltérő feltételeit tartalmazta.

Minden más kérdésben, ideértve a Szocvtv. támadott rendelkezéseinek, illetve a Kftv. egyéb rendelkezéseinek megsemmisítésére irányuló indítványt az AB visszautasító döntést hozott, egyes rendelkezések vonatkozásában az időközben bekövetkezett hatályvesztés, illetve jelentős tartalmú módosulás miatt, míg más rendelkezések vonatkozásában azért, mert az indítvány nem tartalmazott indokolást.

### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**A közfoglalkoztatás a szociálpolitika és a foglalkoztatáspolitikai metszéspontjában helyezkedik el. Eltérően ítéendő meg az egyéb munkaerőpiaci foglalkoztatási jogviszonyoktól, valójában egy időben meghosszabbított és feltételhez, munkateljesítményhez kötött szociális ellátás. Egyaránt irányadók rá az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésében (a munkavégzéshez történő hozzáférés), illetve a XIX. cikk (1) bekezdésében (szociális biztonságra törekvés) foglalt államcél is (Alaptörvény XII. cikk, XIX. cikk).**

Az AB a közfoglalkoztatási jogviszonyt a szociális ellátások és a nyílt munkaerőpiac között elhelyezkedő köztes területként jellemezte, mellyel a jogalkotó egy olyan, a munkaerőpiac irányába terelő mechanizmust kívánt létrehozni, amely magasabb juttatásokat kínál, mint a szociális ellátások, viszont kevesebbet, mint a nyílt munkaerőpiac. Erre a következtetésre a testület egyrészt a Kftv., illetve a Szocvtv.-t módosító törvény indokolása, másrészt a jogviszonyra vonatkozó szabályok áttekintésével jutott.

Utóbbi vonatkozásában kiemelte, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonynak a munkaviszonyhoz való hasonlóságára utal az, hogy arra maga a jogalkotó is egy speciális munkaviszonyként tekint, amelyre főszabályként az Mt.-t kell alkalmazni.

<sup>7</sup> Az AB kimondta, hogy a közfoglalkoztatásból való kizárási ok ellenőrzésére van lehetőség, a kizárásról határozó járási hivatal döntését másodfokon az állami foglalkoztatási szerv bírálja el, illetve lehetőség van munkaügyi jogvitát is kezdeményezni, ezért nem sérül a jogorvoslathoz való jog (Indokolás [85]–[89]).

ni, a közfoglalkoztatásban eltöltött idő nyugdíjszerző időnek minősül, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás folyósítása a közfoglalkoztatás ideje alatt szünetel, továbbá a Központi Statisztikai Hivatal is beleszámolja a közfoglalkoztatott személyeket a foglalkoztatási mutatóba. Másrészt viszont, noha az Mt. háttérszabályként történő alkalmazása a közfoglalkoztatási jogviszony magánjogi jellegét emeli ki, ugyanakkor a segély helyébe lépő munkavégzés a közfoglalkoztatási jogviszony közjogi jellegét hangsúlyozza. Eltér a tipikus munkaviszonytól a jogviszony anyai, tárgya és a munkabér tekintetében is, amely a minimálbérnél kisebb összegű.

Mindezeket túl a közfoglalkoztatás kizárólag közfeladatra szervezhető foglalkoztatási forma, illetve a jogviszony tartalmát kitöltő szabályok is többletkövetelményeket állapítanak meg mind a foglalkoztatottakra, mind pedig a foglalkoztatókra nézve. Eltérés az is, hogy a közfoglalkoztatottak kiválasztására kiközvetítéssel kerül sor, vagyis nincs választási lehetőség abban a tekintetben, hogy mely közfoglalkoztatóhoz kerül. Emellett azonban a közfoglalkoztatás megkülönböztetendő a közszférában található egyéb típusú állásoktól is, mivel a közfoglalkoztatás tekintetében az állam egy korlátlan munkaerőpiaci kínálati oldalt hoz létre a foglalkoztatás biztosítására. Mindezek alapján a közfoglalkoztatási jogviszony úgy értelmezhető, mint egy időben meghosszabbított és feltételhez, munkateljesítményhez kötött szociális ellátás. Ebben az értelemben a hagyományos szociális ellátások és a közfoglalkoztatás egymást kiváltják, amit az is jelez, hogy a különféle szociális juttatások szünetelnek a közfoglalkoztatás ideje alatt.

Összességében a közfoglalkoztatási jogviszony tartalmi értelemben egy sajátos, atipikus munkaviszony, funkcióját illetően pedig a szociális rendszerhez kapcsolódik, a szociálpolitika és a foglalkoztatáspolitikai metszéspontjában helyezkedik el. Ebből kettős jellegéből fakadóan irányadó rá a munkavégzéshez való hozzáférés biztosításának, másrészt a szociális biztonságra törekvés államcélja is, a szabályai vonatkozásában pedig esetről esetre kell vizsgálni, hogy a jogviszonynak mikor melyik aspektusa a releváns.

Az AB az indítvány egyes elemeinek visszautasítása körében összekötötte a szociális juttatásokat, azok szabályozását, feltételrendszerét a szociális biztonságra törekvéssel [Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés], és vizsgálhatóvá tette ezen juttatások korlátozását, vagyis, hogy a juttatások igénybevételéhez meghatározott követelmények olyan korlátozásnak minősülnek-e, amelyek az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése szerinti közösség számára hasznos tevékenységhez igazodnak.

Az AB az Alaptörvény emberképéből, annak egyik elemeként az egyén társadalomhoz kötöttségéből, vagyis az egyén és a társadalom viszonyából indult ki, mely viszony tartalmát a közösségi szolidaritás (a Nemzeti hitvallás utalása az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségére), illetve az egyén önmagáért viselt és a közösség iránti felelőssége [az O) cikk szerint mindenki felelős önmagáért, illetve képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni] tölti ki. Kiemelte, hogy e társadalmi kötöttség végső határa az emberi méltóság sérthetlensége. Mindezeket alapul véve arra

jutott, hogy még ha az egyén a közösség tagjaként is értelmezendő és tennie is kell a közösségért, akkor sem írható elő bármilyen feltétel a szociális intézkedések biztosítása feltételeként. A jogalkotó mozgásteret ugyan széles, de minimum korlát az, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése alapján sem lehet előírni olyan feltételeket, amelyek vélt vagy valós közérdekre hivatkozással az egyén szabadságát vagy lehetetlen feltételek megkövetelésével az állam szociális biztonság nyújtására irányuló kötelezettségét kiüresítenék.

Mindezt a konkrét ügyre vonatkoztatva az AB kiemelte, hogy a lakókörnyezet rendezettsége biztosításaként a magán- és családi élet belső színterének, vagyis az intim szférának a vizsgálata a „közösség számára hasznos tevékenység” előírásaként nem értelmezhető, az semmilyen alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben nem áll a szociális ellátással, és nem járul hozzá az egyén önmagáért viselt felelősség elvárásának megvalósulásához sem. Felhívta egyszeremind az önkormányzatok figyelmét, hogy rendeleteik megalkotásakor fordítsanak kiemelt figyelmet a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban foglaltakra, mely az említett határokat járta körbe (Indokolás [28]–[29]).

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az általános jogegyenlőség szabálya levezethető az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből is, ezért az indítványozók hivatkozhatnak arra mind a XV. cikk (1), mind pedig annak (2) bekezdése tekintetében. Az alapjogok egyenlőségét biztosító XV. cikk (2) bekezdését a XIX. cikk (3) bekezdése alapján előírható feltétel nem üresítheti ki, alapjog korlátozására ilyen feltétel előírása során is csak az I. cikk (3) bekezdésébe foglaltaknak megfelelően kerülhet sor [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés].**

Az AB elsőként azt vizsgálta meg, hogy az egyenlőségre, az egyenlő bánásmódra hivatkozás az Alaptörvény egyenlőséggel kapcsolatos rendelkezései közül melyiknek feleltethető meg.

A XV. cikk (1) bekezdése a törvény előtti egyenlőséget rögzíti, míg a XV. cikk (2) bekezdése az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza. A két rendelkezés között az az egyik legnagyobb különbség, hogy a XV. cikk (2) bekezdése az alapvető jogok egyenlőségét, illetve az ott meghatározott, ún. védett tulajdonságok miatti különbségtételt szabályozza, az AB gyakorlata szerint pedig az itt meghatározott diszkriminációtilalom olyan élethelyzeteket ölel át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítéllettel vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja. Minden más különbségtétel pedig XV. cikk (1)



bekezdés szerinti törvény előtti egyenlőség védelmi körébe tartozik, amely a jogrend valamennyi szabálya tekintetében biztosítja az egyenlően kezelés követelményét. E megállapítás az AB Alaptörvény előtti gyakorlatában gyökerezik, amikor – mivel az Alkotmány nem tartalmazott a „minden ember egyenlő” tartalmú rendelkezést – kialakították az általános jogegyenlőségi szabályt, melynek lényegi tartalma az emberek egyenlő méltósága, az egyenlőség végső alapja ugyanis az egyenlő méltóság.

Az AB jelen döntésében ugyanakkor azt is kiemelte, hogy a XV. cikk (2) bekezdése is összekapcsolható az emberi méltósággal, hiszen az általános egyenlőség követelménye a minden embert megillető méltóságból következik. Mindebből pedig azt a következtetést vonták le, hogy az általános jogegyenlőség szabálya gyakorlatilag az Alaptörvény mindkét hivatkozott rendelkezéséből levezethető, ezért az indítványozók mindkét bekezdés tekintetében hivatkozhatnak arra, az indítványt az AB a bevett gyakorlata szerint alapjogi érintettség és az egyén védett tulajdonságainak állított sérelme esetében a XV. cikk (2) bekezdése alapján, míg egyéb jogok esetében a XV. cikk (1) bekezdése alapján bírálja el.

Hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.<sup>8</sup> Az AB a megkülönböztetés megítélésének alapjául alapvetően két tesztet alkalmaz: az észszerűségi tesztet, illetve a szükségességi-arányossági tesztet. Az észszerűségi teszt alapján a különbségtétel akkor tekinthető észszerűtlennek, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes. Ezt a tesztet általában egyéb, vagyis alapjognak nem tekinthető jogok vonatkozásában alkalmazza az AB, míg a szükségességi-arányossági tesztet alapjog vagy védett tulajdonság érintettsége esetén. A gyakorlatban mégis az észszerűségi teszt tekinthető a különbségtétel igazolhatósága általános mércéjének.<sup>9</sup>

Az egyes tesztek keveredése a közfoglalkoztatás megítélésénél is tetten érhető, az AB alapvetően védett tulajdonság (a hátrányos, kiszolgáltatott anyagi helyzetben élők vagyoni helyzete) miatti megkülönböztetést állapított meg, ugyanakkor a megkülönböztetés észszerűségét vizsgálta.

Az AB a teszt elvégzésekor homogén csoportnak az álláskereső csoportját tekintette, az indokolásban foglaltak szerint a közfoglalkoztatott is ugyanolyan álláskereső, mint bárki más, mert amikor állást keres, még nem tudni, hogy az elsődleges munkaerőpiacon fog munkát találni, vagy közfoglalkoztatottként. Azonban a foglalkoztatási jogviszonyba lépés feltételei eltérnek a közfoglalkoztatottak és más

<sup>8</sup> 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [22].

<sup>9</sup> Kováts Beáta: „Az egyenlőséghez való jog vizsgálatának döntési modellje az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Alkotmánybírósági Szemle* 2020/2. 25–26.



álláskeresőket, a Kftv. ugyanis magánéleti vonatkozású, munkavégzéstől független feltételeket – az „általánosan elvárható erkölcsi, magatartási szabályok betartását” – is előír már a jogviszony létesítéséhez is.

Az álláskeresőket homogén csoportján belüli diszkrimináció akkor állapítható meg, ha a jogalkotó egy jól körülhatárolható társadalmi csoportot kedvezőtlen helyzetbe hoz. Ez az eltérő csoport a közfoglalkoztatottak köre, akik esetében az elsődleges munkaerőpiacra történő átvétel a cél. A jogalkotói elképzelés gyakorlatilag egy rászorult csoportot feltételez e személyi körben, a közfoglalkoztatásban részt vevő személyek tipikusan nehéz anyagi helyzetben lévő, a társadalom legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartozó személyek, ezt támasztja alá a Kftv. indokolása is, amikor a hátrányos helyzetű személyek foglalkoztatását emeli ki.

A megkülönböztetés észszerű indokát illetően általánosságban hangsúlyozandó, hogy megfogalmazhatók eltérő feltételek a közfoglalkoztatási jogviszony specialitásaira és az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésére tekintettel megfelelő alkotmányos értékek védelme érdekében, de azok nem vezethetnek az Alaptörvényben biztosított jogok aránytalan sérelmére. Az Alaptörvény koherens értelmezése azt követeli meg, hogy a XIX. cikk (3) bekezdése alapján előírható feltétel egyrészt nem üresítheti ki az Alaptörvénynek az alapjogok egyenlőségét biztosító XV. cikk (2) bekezdését, másrészt alapjog korlátozására ilyen feltétel előírása során is csak az I. cikk (3) bekezdésébe foglaltaknak megfelelően kerülhet sor.

A konkrét helyzetben döntő tényező volt, hogy nem pusztán a közfoglalkoztatottak látnak el állami szervek közfeladataihoz kapcsolódó munkát, így nincs semmiféle észszerű oka annak, hogy az álláskeresőket pusztán erre a körére különleges életvezetési előírásokat írjon elő a jogalkotó, ezért a XV. cikk (2) bekezdése szerinti vagyoni helyzet miatti rejtett diszkrimináció valósult meg amiatt, hogy ténylegesen csak a hátrányos, kiszolgáltatott anyagi helyzetben élők esetére vonatkozik az a törvényi előírás, amely a munkavégzéstől független (lakókörnyezeti) feltételek teljesítését írja elő.

Felmerült a diszkrimináció tilalmának érintettsége annál a rendelkezésnél is, amely kizárja az Mt. alkalmazását a kizárásra alapított azonnali hatályú felmondás esetében. Az AB itt azonban azt állapította meg, hogy a közfoglalkoztatottak érintett csoportja nem hasonlítható össze a közfoglalkoztatási jogviszonyuk megszüntetési (kötelezően azonnali hatályú felmondás), valamint a foglalkoztatásból való kizárás jogcímeit illetően más, a munkaerőpiacon foglalkoztatottak csoportjaival. A közfoglalkoztatáson kívüli foglalkoztatottak ugyanis valamennyien a munkaerőpiacon állnak jogviszonyban, így a jogviszonynak akár rendkívüli megszüntetése is piaci alapon, piaci viszonyok között megy végbe, legyen az akár a közszférában, akár a magánszférában megkötött jogviszony. A közfoglalkoztatás mint atipikus munkaviszony esetén viszont a szociális jellemzők meghatározóak, ezért a közfoglalkoztatottak a rendkívüli felmondási jogcímek szempontjából nem alkotnak homogén csoportot az egyéb, piaci alapon foglalkoztatottakkal (munkavállalókkal).

A szükségességi-arányossági tesztet alkalmazta ugyanakkor az AB a magánszférára érintettsége vonatkozásában, amikor kimondta, hogy a közfoglalkoztatásba való bekerülés feltételeként és az abból való kizárási esetként sem írható elő magánszférához való jogot szükségtelenül, illetve aránytalanul korlátozó feltétel és megállapította, hogy a Kftv. támadott rendelkezése diszkriminatív jelleggel, szükségtelenül korlátozza a magánszférához való jogot.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az államot nem pusztán az a kötelezettség terheli, hogy az alapjog gyakorlóját megfelelő eszközökkel megvédje az állami beavatkozástól, hanem az államnak a harmadik személyek behatásai elleni védelmi kötelezettségének is eleget kell tennie, ami még a magánjogi jellegű munkaviszonyban is irányadó, így ebből kifolyólag különösen jelentős az atipikus közfoglalkoztatási jogviszonyban, amely közjogi elemekkel rendelkezik. A magánszférához való jog védelmi köre nem szűkül le a belső vagy intim szférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve a térbeli szférára is, amelyben a magán- és a családi élet kibontakozik.

A magánszférához való jog az alapjogi teszt alapján más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében korlátozható a Kftv. mint törvény keretében is. A korlátozás szükségességének vizsgálata körében figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogalkotó alkotmányos célt követett-e, illetve, hogy az alkalmazott korlátozás alkalmas-e az alkotmányos cél elérésére.

Az AB gyakorlatában alapvetően nem tekintette azonos szabályozási körbe tartozónak a különböző foglalkoztatási viszonyokat szabályozó törvények hatálya alá tartozó jogalanyokat, azonban jelen ügyben tekintettel volt arra is, hogy korai gyakorlatában a közalkalmazottak vonatkozásában már vizsgálta a magánszférához való jog korlátozásait. A Kftv. törvényjavaslati indokolásában foglaltakat – mely szerint „abból kiindulva, hogy a közfoglalkoztatottak olyan értékteremtő munkákban vesznek részt, amelyek szervesen kapcsolódnak az önkormányzatok, más állami szervek közfeladataihoz, a közfoglalkoztatásban részt vevőkkel szemben feltételül szabja az általánosan elvárható erkölcsi, magatartási szabályok betartását” – az AB nem tekintette önmagában alkotmányos célként alapjog korlátozásához elegendőnek. Nem fogadható el ugyanis legitim célként az, hogy a jogalkotó differenciálatlanul, általános jelleggel a közfeladatra történő utalással olyan, a magánszférához való jogot korlátozó különleges életvezetési előírásokat írhat elő, amelyek nem hozhatók összefüggésbe a ténylegesen elvégzendő munka tartalmával. Az általános cselekvési szabadság védelméből következően az állam köteles az egyén szabadságát tiszteletben tartani, az esetleges szabadságkorlátozást pedig racionális érvekkel kell megindokolnia, abba önkényes módon nem avatkozhat be. A szociális vonásokkal rendelkező speciális munkaviszonynak, a közfoglalkoztatási jogviszonynak a szabályozás logikáján kívül álló, rendszeridegen feltételekkel való megterhelése észszerűtlen, és mint ilyen, önkényes jogalkotói döntésnek minősül.

Mindezt súlyosbítja, hogy az önkormányzatoknak biztosított magánszférát korlátozó rendeletalkotási felhatalmazás az álláskeresőknél, illetve foglalkoztatottaknál

pusztán egyetlen, vagyoni helyzet szerint, illetve munkaerőpiaci pozíció szerint jól körülhatárolható csoportjára teszi lehetővé a különleges életvezetési előírások megfogalmazását, miközben a szabályozási céllal elérni kívánt lakókörnyezeti minőséget a jogrendszer más eszközei – például a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.), vagy éppen a birtokvédelmi eljárás – diszkriminációmentesen biztosítják. Ebből következőleg a Kftv. támadott rendelkezése diszkriminatív jelleggel, szükségtelenül korlátozza a magánszférához való jogot.

Az AB a jogszabály további, az indítványozó által felülvizsgálni nem kért rendelkezéseit [Kftv. 1. § bekezdés (4b), (4f) és (4g) bekezdések] is megvizsgálta, a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésük miatt. Mivel azok a megsemmisített rendelkezésre utalás miatt kiüresedtek, az AB e rendelkezéseket is megsemmisítette.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 4.1. AZ „ELŐREMUTATÓ SZÁNDÉK” KÉRDÉSE, ILLETVE A KÖZÖSSÉG SZÁMÁRA HASZNOS TEVÉKENYSÉG MINT A KORLÁTOZÁS MÉRCÉJE

A döntéssel szembeni kritikaként fogalmazható meg, hogy az AB a Szocvtv. rendelkezéseinek megsemmisítésére irányuló indítványt ugyan a támadott rendelkezések hatályvesztése, illetve jelentős megváltozása miatt visszautasította, ugyanakkor azt érdemi vizsgálati szakaszban tette, így egy rövid, a visszautasítási okra fókuszáló indokolás helyett, nem kifejezett döntésként, hanem előremutató szándékkal megjegyezve, fontos tartalmi megállapításokat tett az Alaptörvény XIX. cikke szerinti szociális biztonsággal összefüggésben.

E módszer eljárásjogilag vitatható, illetve az „előremutató szándékkal megjegyzé” típusú megállapítások alkalmazása megfontolást igényel: egyrészt nem tekinthetők kifejezetten olyan indokolási elemnek, amelyek valamely döntést támasztanak alá, vagyis nem tekinthetők egyfajta *ratio decidendine*nek. Másrészt utóbb, elszakadva az eredeti döntéstől, más döntéseket megalapozó indokolási elemmé válhatnak, mindezt úgy, hogy érdemi vita, lévén nem kapcsolódnak fontos rendelkező részi tartalomhoz, esetleg nem is kísérté a határozatba való bekerülésüket.

Jelen döntéshez fűzött különvélemények közül is csak az egyik érintette érdemben a XIX. cikkhez tartozó indokolási elemet, holott az ott megfogalmazottak alapvetően jelentős megállapítások, alátámasztják ugyanis a szociális juttatások, azok szabályozása, illetve feltételrendszere vizsgálatát az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése szerint, a közösség számára hasznos tevékenységhez igazodás mint mérce alapján. Balsai István említett különvéleményében azt emelte ki, hogy a szociális ellátások rendszere egészének (ellátások összessége) kell megfelelnie a szociális biztonság követelményének és egészében elutasította azt a megközelítést, amely szerint a XIX. cikkből levezethető lenne valamely konkrét ellátásfajtára való joga-

sultság, vagy a korlátozásnak az alapjogi teszt alapján való megítélése (Indokolás [108]–[109]).

Megjegyezhető ugyanakkor az is, hogy ebben a formájában a XIX. cikk (3) bekezdésén alapuló korlátozások és az alapjogok összemérése alapvetően kidolgozatlan, a határozat végső korlátokat, minimumkövetelményeket nevesít, ilyen például az egyén szabadságának kiüresítése, lehetetlen feltételek támasztása, illetve az egyes alapjogok korlátozásánál az alapjogi teszt alkalmazásakor csak utal az AB a XIX. cikk (3) bekezdésében foglaltakra, azonban az alkalmazott mérce nem mozdul el.

Kiemelendő az is, hogy noha az AB határozat szerint a közfoglalkoztatás a szociálpolitika és a foglalkoztatáspolitikai metszéspontjában helyezkedik el és emiatt esetről esetre kell vizsgálni, hogy a jogviszonynak mikor melyik aspektusa a releváns, a határozat ugyanakkor egyik vizsgált aspektus vonatkozásában sem tért ki érdemben a XII. cikk alkalmazhatóságára, vagyis maga az AB is érdemben inkább a szociális elemet tekintette dominánsnak.

A kérdés másik oldalát, vagyis azt vizsgálva, hogy mik lehettek az AB motivációit ezen indokolási rész elfogadására, figyelembe kell venni, hogy e módszer a kezdetektől fogva jelen van az AB gyakorlatában, egyfajta hagyományként is lehet rá tekinteni. A konkrét ügyön túlmutató egyes elvi tételek, előremutató megjegyzések alkalmazásának okaként Sólyom László kiemeli, hogy az AB-nak létrejöttkor alkotmányjogi dogmatikát kellett teremtenie, ezért minden adandó alkalommal igyekezett megfogalmazni, s mind a maga számára, mind pedig mindenkinek leszögezni azokat a tételeket, amelyek szerint ítélkezik s ítélkezni fog, másrészt az általános tételekben és normaszinten való gondolkodás is az AB természetes közege volt. Az egyes elvi tételek az Alkotmány értelmezésén túl fogalmazhattak meg üzenetet a jogalkotónak vagy a jogalkalmazónak is, viszont mivel az AB kevésbé volt érzékeny az eljárási kérdésekre, ezen elvi megállapításokkal az AB – Sólyom szavaival élve – „valósággal zabolátlanul bánt”.<sup>10</sup> A hagyomány pedig azóta is jelen van, az alkotmányjogi dogmatika kialakítása, illetve az üzenet átadása helyenként háttérbe szorítja az eljárásjogi korlátokat.

#### **4.2. AZ EGYENLŐSÉG KÉRDÉSE A HATÁROZATBAN, ÁLTALÁNOS EGYENLŐSÉGI SZABÁLY, CSOPORTKÉPZÉS, TESZTEK**

Az Alaptörvény hatálybalépésével a XV. cikk (1) bekezdése a törvény előtti egyenlőség kimondásával megfogalmazta azt a generális szabályt, amely az Alkotmányból még hiányzott, és amelyet így az általános (jog)egyenlőségi szabály<sup>11</sup> megalkotásával pótolta korábban a testület. Az Alaptörvény ugyanakkor nem juttatja

<sup>10</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 319., 352–364.

<sup>11</sup> GYÖRFI Tamás – M. TÓTH Balázs: „70/A. § [A diszkrimináció tilalma]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 2495–2547. [65]–[66].

kifejezésre, hogy a diszkrimináció tilalma nemcsak az alapvető jogokra, hanem a jogrendszer egészére kiterjedne, így az AB nem vette át teljes egészében a 2012 előtti gyakorlatot. Vita tárgyát képezi, hogy pontosan mi a XV. cikk (1) bekezdésben foglaltak védelmi köre. Alapvetően az az álláspont az elterjedtebb, mely alapján a XV. cikk (1) bekezdés szerinti egyenlőség elve az egyéb jogok vonatkozásában kizárólag az emberi méltóságot sértő megkülönböztetéseket tilalmazza, ugyanakkor a 2012 előtti gyakorlattal ellentétben megjelenik annak vizsgálata, hogy milyen fokú az emberi méltósággal való összefüggés. Vagyis nem minden az emberi méltóságot érintő megkülönböztetés esik szükségszerűen az (1) bekezdés hatálya alá, illetve a jóval gyengébb észszerűségi teszt alkalmazandó. Ezzel szemben a XV. cikk (2) bekezdése alapján az ott felsorolt védett tulajdonságok miatti alapjogsérelem következtében jár el az AB, az ugyanis az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza.<sup>12</sup> A XV. cikk (2) bekezdése szerinti nyílt felsorolás tetszés szerint nem bővíthető, hanem kizárólag a társadalom úgynevezett sérülékeny, személyben rejlő tulajdonság mentén elkülönülő csoportjait ölelheti fel (Indokolás [64]).

Az AB gyakorlata azonban nem koherens, a XV. cikk (1) bekezdése értelmezésének a védelmi kör szempontjából több iránya alakult ki. A legszűkebb felfogás szerint a XV. cikk (1) bekezdése kizárólag a (2) bekezdéssel együtt alkalmazható, eszerint a diszkrimináció tilalma az alapvető jogok vonatkozásában és a XV. cikk (2) bekezdésében felsorolt emberi alaptulajdonságbeli különbségeknél kezdődik, ezért az általános egyenlőségi jog mint olyan a diszkrimináció megengedhetetlen kitégítését jelenti. A tágabb – a gyakorlatban általánosnak tekinthető – értelmezés ezzel szemben az, hogy az egyenlően kezelés általános követelménye az alapjognak nem minősülő egyéb jogokra is vonatkozik, az azonban vitatott, hogy a védelem az egyszerű megkülönböztetés esetében is fennáll-e, vagy más alapjoggal, végső soron az emberi méltósághoz való joggal kell összefüggésben állnia.<sup>13</sup>

Az AB jelen döntése sem oldja fel a bizonytalanságot, sőt, azzal, hogy visszanyúlt az általános egyenlőség követelményéhez, illetve annak az emberi méltóságból való eredeztetéséhez, és kiterjesztette azt a XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakra is, egyfajta csereszabatosságot teremtett arra az esetre, ha az indítványozó nem a megfelelő rendelkezés sérelmére hivatkozna. Az ombudsman a XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakra hivatkozott, ugyan alapvetően általánosságban utalt az egyenlő bánásmód követelményére, de az egyes támadott rendelkezések esetében nevesítette a társadalmi származást és a vagyoni helyzet miatti különbségtételt is, így alapvetően erre az összekapcsolásra nem is volt szükség.

A különvélemények közül Pokol Béla e megoldásra válaszul kiemelte, hogy az általános egyenlőségi jog így nem szerepel az Alaptörvényben. Álláspontja szerint

<sup>12</sup> BERKES Lilla: „Egyenlőség” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) [40]–[41] <https://bit.ly/3dhn4Hr> (2019).

<sup>13</sup> KOVÁTS (9. lj.) 22–23.

a XV. cikk (1) bekezdése csak deklaráll, tartalmát a (2) bekezdés bontja ki, melyben az „egyéb” szó sem tetszőleges nyitottságot iktatott be, hanem csak olyan bővítést enged meg, amely az előtte szereplő felsoroláshoz hasonló szempontot hoz be, s amely az ember megváltoztathatatlan alaptulajdonságaira vagy a személyiség tartós elemére vonatkozhat. Ezzel szemben az általános egyenlőségi jog bármely szempontból való megkülönböztetésnek teret enged, amit egy tetszőleges alkotmánybírói többség ennek akar felfogni. Ez alól az emberi méltósághoz kapcsolás sem képez tényleges kivételt. Ez az álláspont ugyan még egy döntésben sem nyert többséget, rámutat ugyanakkor arra, hogy milyen széles skálán mozognak az egyenlőséggel kapcsolatos viták.

Az általános egyenlőségi jog helyett maga az AB is megállapította, hogy ténylegesen csak a hátrányos, kiszolgáltatott anyagi helyzetben élők esetére vonatkozik az a törvényi előírás, amely a munkavégzéstől független (lakóközveteti) feltételek teljesítését írja elő és ezért a XV. cikk (2) bekezdése szerinti vagyoni helyzet szerinti különbségtételt állapított meg.

A különvélemények másik köre a csoportképzést kifogásolta. A homogén csoportképzésről általánosságban elmondható, hogy annak megítélése, kik, milyen ismérvek alapján tartoznak egy csoportba – vagyis a valódi és a látszólagos homogén csoport elhatárolása – sok esetben nehezen kiszámítható. Általános szabály nem határozható meg, gyakorlatilag az adott jogszabály bármelyik rendelkezése vagy a szabályozott életviszony valamely jellemzője, illetve bármely tény is lehet döntő jelentőségű. Azonos szabályozási kör esetén a szabályozás valamely lényeges eleme a csoportképzés alapja, így állapítható meg a konkrét ügyben, hogy kik tartoznak azonos (homogén) körbe és kik nem, a homogén csoportba tartozók tekintetében azonos-e az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása, illetve ha nem, akkor a homogén csoporton belüli különbségtétel alkotmányosan indokolható-e.<sup>14</sup> Ennél részletesebb támpont ugyanakkor az AB gyakorlatából nem olvasható ki.

Az AB homogén csoportnak az álláskereső csoportját tekintette, mellyel több alkotmánybíró sem értett egyet. A csoportképzés indoka az volt, hogy a közfoglalkoztatott is ugyanolyan álláskereső, mint bárki más, mert amikor állást keres, még nem tudja, hogy az elsődleges munkaerőpiacon fog munkát találni, vagy közfoglalkoztatottként. A különvélemények viszont a foglalkoztatási jogviszonyok közötti különbségekből indultak ki. Szívós Mária különvéleménye kiemelte, hogy az Mt. alapján létrehozott munkaviszonytól eltérő foglalkoztatási jogviszonyokat szabályozó törvények mindegyike előír olyan különös feltételeket, amely feltételeknek az álláskeresőnek meg kell felelnie a jogviszony létrejöttéhez, s amelyek nem az álláskereső csoportján belüli megkülönböztetést jelentenek, hanem egyes „állástípusok” betöltéséhez tartalmazznak olyan különös – az adott jogviszony jellegéhez igazodó – szabályokat, amelyek minden, az adott „állástípust” betölteni kívánó

<sup>14</sup> BERKES (11. lj.) [32]–[33].



személyre egyformán vonatkoznak. Ezek tehát *sui generis* szabályozások, vagyis egyes törvények közötti szabályozásbeli különbség helyzete áll fenn, nem pedig azonos szabályozási körbe tartozók közötti különbségtétel.

A csoportképzésen túl az alkalmazott tesztek is kérdéseket vetnek fel. E körben az AB gyakorlata eleve vegyes képet mutat, amit a vizsgált döntés sem old fel azzal, hogy a vagyoni helyzet miatti diszkriminációra az észszerűségi tesztet alkalmazza, míg a magánszféra sérelmére a szükségességi-arányossági tesztet. Előbbi esetében ugyan kitér arra a határozat, hogy a vagyoni helyzet miatti diszkrimináció megállapíthatósága azon alapul, hogy ténylegesen csak a hátrányos, kiszolgáltatott anyagi helyzetben élőkre terjed ki a korlátozás, ugyanakkor nem tér ki arra, hogy ez védett tulajdonság-e vagy sem, vagyis nem vizsgálja, hogy mennyire nehezen megváltoztatható helyzet, tulajdonság az, hogy valaki hátrányos helyzetű, szegénységben él. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolásában az alkalmazandó teszt vonatkozásában kiemelte, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján vizsgált megkülönböztetés körében nem az észszerűség követelménye a vizsgálat szempontrendszere, hanem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak, illetve rámutatott arra is, hogy a XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában nem egyértelmű az AB gyakorlatában, hogy mi az alkalmazandó teszt (Indokolás [103], [105]).

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A megsemmisítést követően a jogalkotó gyakorlatilag évekig nem próbálkozott újabb, a megsemmisített rendelkezéseket pótló szabályok bevezetésével. Ez a helyzet azonban 2020-ban megváltozott, július 1-jével ugyanis újabb korlátozó rendelkezések léptek hatályba. A szabályozás indokolása szerint emögött az a megfontolás állt, hogy a közfoglalkoztatás célja az álláskereső lakóhelye szerinti település fejlesztéséhez, infrastruktúrájának, környezetének fenntartásához szükséges feladatok elvégzése is, a települések nagy részében kitűzött és a közfoglalkoztatás során érvényesített környezetalkítási, környezetszépítési cél pedig csak úgy lehet eredményes, ha a közterületek mellett a magántulajdonban lévő ingatlanok is rendezett képet mutatnak. Elvárás tehát, hogy a közfoglalkoztatásban részt vevők tartsák rendben közvetlen lakókörnyezetüket is.

Kifejezetten hivatkozik az indokolás ezzel összefüggésben a hulladékképződés és a környezetszennyezés arányának növekedésére, a járványok, valamint az allergén növények széles körű terjedése miatti megbetegedésekre és a nem megfelelő állattartás okozta veszélyhelyzetek megjelenésére. A szabályozás szerint csak a rendezetlen lakókörnyezet jelentette tényleges veszélyhelyzet esetén alkalmazhatná a járási hivatal a kizárás jogintézményét.

Az AB határozat említése nélkül, de utal az indokolás arra, hogy a közfoglalkoztatotti körbe – vagyoni és szociális helyzettől, valamint nemtől és életkortól



függetlenül – bármely álláskereső személy bekerülhet, aki nem jogosult pénzbeli álláskereső ellátásra, így a bevezetni kívánt rendelkezés nem korlátozódik egy meghatározott társadalmi csoportra. Másrészt a módosítás a lakóingatlan pénzügyi befektetést nem igénylő, tehát a vagyoni helyzetétől nem függő rendben tartását tekinti kiindulási helyzetnek. Hangsúlyozza továbbá, hogy a magánszférához való jog körében az elhanyagolt, rendezetlen lakókörnyezethez való jog nem is értelmezhető, különösen úgy, ha egy ilyen állapot más személyeknek a tiszta, egészséges környezethez való jogát csorbitja.

Az AB határozat alkotmánybíróági utóéletét követően elsőként ki kell emelni, hogy a határozat egyedi abban a tekintetben, hogy a közfoglalkoztatással kapcsolatos szabályozás azóta csak egyszer volt érdemi alkotmánybíróági eljárás tárgya.<sup>15</sup> Ebben az AB a közfoglalkoztatottakra vonatkozó szabadságot biztosító szabályokat vizsgálta, az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése szerint pihenőidő és szabadsághoz való jognak való megfelelés alapján. E körben fel sem merült a közfoglalkoztatás határozatban megállapítottakra hivatkozás. Az indítványozó ugyan hivatkozott az egyenlő elbánás sérelmére is, ezt azonban az indokolás csak egy mondatban érintette, mely szerint nincs különbség a közfoglalkoztatási jogviszonyban és a munkaviszonyban biztosított alapszabadság mértéke között, így a vizsgált rendelkezés nem sérti az Alaptörvény XV. cikkét.

Magát a határozatot ritkán hivatkozta az AB, a legtöbb esetben a közigazgatás törvény alá rendeltségére vonatkozó részt, melyben ugyanakkor a határozat újdonságot nem hozott. Az általános egyenlőségi szabály jelentősége a XV. cikk (1) bekezdésének jelenléte miatt csökkent, így annak kérdése, hogy az egyenlő bánásmódról, illetve az általános egyenlőségre hivatkozás levezethető a XV. cikk (2) bekezdéséből is, a közfoglalkoztatás határozatban foglaltakat alapul véve, nem jelent meg. Másrészt az általános egyenlőségi szabály felhívásának a testületen belül több kritikusa is van, akik alapvetően azt kifogásolják, hogy az önkényes alkotmánybíróági értelmezéshez vezethet.<sup>16</sup> A XV. cikk (1) és (2) bekezdése esetén alkalmazandó tesztek vonatkozásában a gyakorlat továbbra sem tekinthető dogmatikailag letisztultnak.<sup>17</sup> A szociális biztonság megítélésének kérdésében nincs konszenzus a testületben, tipikus területe a kiélezett vitáknak, amik leginkább akörül forognak, hogy következik-e alapjogi vagy ahhoz hasonló védelem valamely rendelkezéséből, vagy pedig a jogalkotó szabadon alakíthatja a rászorultaknak járó ellátások és egyes támogatások konkrét formáját, a jogosultság feltételeit és mértékét, vagyis ténylegesen nem képezi a jogalkotás korlátját.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> 3341/2017. (XII. 20.) AB határozat.

<sup>16</sup> Lásd erre különösen Pokol Béla különvéleményét a 12/2018. (VII. 18.) AB határozathoz, in Indokolás [109]–[112].

<sup>17</sup> Kovács (9. lj.) 28.

<sup>18</sup> Elsőként a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat mondta ki, hogy az Alaptörvény XIX. cikke két esetben jogosultságról szól: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata pedig a támogatásra jogosultságról (Indokolás [36]–[37]). A 28/2015. (IX. 24.) AB határozat szerint XIX. cikk (1) bekezdés második mondatában felsoroltak

## 7. IRODALOM

- BERKES Lilla: „Egyenlőség” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) [40]–[41] <https://bit.ly/3dhn4Hr> (2019).
- FERENCZ Jácint: „Közfoglalkoztatás mint atipikus munkaviszony” *Jog – Állam – Politika* 2014/2. 125–134.
- FERENCZ Jácint: *Atipikus foglalkoztatási formák* (Budapest: Dialóg Campus 2015).
- KOVÁTS Beáta: „Az egyenlőséghez való jog vizsgálatának döntési modellje az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Alkotmánybírósági Szemle* 2020/2. 19–29.
- MAKSZIM Györgyné NAGY Tímea: „A közfoglalkoztatás, mint munkaerő-piaci eszköz fejlődése” *COMITATUS* 2018/nyár. 64–72.
- RAJZINGER Ágnes – VARJÚ Gabriella – ZEMPLÉNYI Adrienne: „A közfoglalkoztatás – esély, jog vagy stigma?” in HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben* (Budapest: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2013) 279–310.

azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Jóllehet a XIX. cikk jellemzően államcélokról és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke alaptörvényi háttérrel ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. Azonban a törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér csak azt jelenti, hogy az elvont jogosultság az Alaptörvényből ered (Indokolás [34]). Az is megjelent a gyakorlatban, hogy ugyan a részletszabályokat nem az Alaptörvény, hanem a hatályos törvények rögzítik, de ezek a törvények tartalmuk tekintetében nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvény egyes rendelkezéseivel, így a XV. cikk előírásaival sem [2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [13]]. Ezért több esetben a XIX. cikk nem önmagában hivatkozik az AB, hanem összeköti egyes alapjogokkal, például a diszkrimináció tilalmával vagy a tulajdonhoz való joggal.

KOLTAY ANDRÁS\*

## **34/2017. (XII. 11.) AB HATÁROZAT – A SAJTÓ OBJEKTÍV FELELŐSSÉGE ALÓLI MENTESÜLÉSÉNEK LEHETŐSÉGE**

**A sajtó általi híresztelés a magánjogi perekben nem ítélnélhető meg minden esetben az objektív felelősségi alakzat alkalmazásával, a törvényi főszabály alól a sajtószabadságra tekintettel kivételeket kell tenni.**

Az AB által elfoglalt álláspont szerint 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 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 híreszteléseként értékelni.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A másoktól átvett állítások saját közléssel egyező megítélésének a sajtószabadság jogával való összeegyeztethetőségét a média régóta vitatja. A híreszteléssel terjesztett valótlan és sértő tényállítások teljes kivonása a jogi felelősséget megalapozó közlések köréből, esetleg „a híresztelés véleménnyé átminősítése”<sup>1</sup> azonban nem lehet kívánatos, mert könnyen visszaélésekhez vezethetne a média – illetve bár-

\* Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

Köszönöm Reményi Édua szerkesztői segítségét, valamint Török Bernát, Szikora Tamás és Udvari Erzsébet Xénia szakértő megjegyzéseit és kritikáit, amelyeket a kézirat első változatához fűztek. Az elemzés a határozat magyar előzményeinek és az EJEK gyakorlata bemutatása tekintetében (1–2. pontok) támaszkodik egy korábbi könyvemben megjelent vonatkozó részekre, lásd *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban* (Budapest: Századvég 2009) VI. fejezet.

<sup>1</sup> Sajó András: „Sajtó-helyreigazítás és sajtójog – a Schmidt-ítélet margójára” *Jogtudományi Közlemény* 2001/5. 210.

mely, nyilvános kommunikációt folytató fél – részéről. A média esetében egy ilyen privilégium azonban egy további, megoldhatatlan problémához is vezetne. A médiát, illetve az újságírókat megilleti forrásainak védelme, azaz a névtelenül maradásukhoz fűződő jog.<sup>2</sup> Ha a média élne e jogával, és így híresztelne hírnévsértő állításokat, akkor azok szankcionálhatatlanok lennének, hacsak más módon nem derülne fény a forrás személyére. A visszaélések is könnyebbé válnának: a felelősség elkerüléséhez elegendő lenne a média általi homályos utalás az esetleg nem is létező „megbízható, belső informátorra”, és a hírnévrontó hamis állítás jogkövetkezmények nélkül maradna, ez pedig sem a személyiségi jogok érvényesítését, sem pedig a sajtó kötelezettségeként jelentkező hiteles tájékoztatást nem segítené elő. Azonban a joggyakorlat szerint „az informátorokra általánosságban való utalás, illetve más sajtóorgánumok tartalmára való hivatkozás nem alkalmas a perbeli sajtóközleményben állított [...] tény bizonyítására” (BH 2000. 241.).

Annak idején nagy port kavart az a helyreigazítási per, amelynek végén, 2000 áprilisában a Legfelsőbb Bíróság helyreigazító közlemény közzétételére kötelezte az *Élet és Irodalom* című hetilapot, amely arról írt, hogy „kialakult [...] a mai napig fennálló” vélekedés, miszerint „a Fidesz jelenlegi vezetőinek anyagi jólétét a székházakból származó pénzek alapozták meg”. A végső döntést hozó Legfelsőbb Bíróság helyesen mutatott rá arra, hogy a cikk vitatott részének lényege, fő mondanivalója azon állítás, amelynek megfelelően a párt székházainak értékesítéséből befolyt összegek a párt vezetőinek vagyonát gyarapították volna. Ez pedig hírnevet sértő tényállítás, amely bizonyítás hiányában jogsértő, a jogkövetkezmények – jelen esetben a helyreigazítás – alól pedig nem lehet kibújni holmi ellenőrizhetetlen, „kialakult” vélekedésekre hivatkozva (BH 2000. 241., EBH 2000. 297.).<sup>3</sup>

Szintén nagy nyilvánosságot kapott az a helyreigazítási per, amelyet Schmidt Mária indított a *Magyar Hírlappal* szemben. A lap a Nyilvánosság Klub egyik rendezvényéről tudósított, ahol az egyik előadó, a közszolgálati televízió működését bírálva azt állította, hogy „tévések beszámolója szerint Schmidt Mária, a miniszterelnök tanácsadója, rendszeresen egyeztetett szerkesztőkkel a híradó tartalmáról”. A Legfelsőbb Bíróság arra alapozta az ítéletét, hogy a lap olyan tényállítást közölt, amelynek valóságtartalmát bebizonyítani nem tudta. Az a körülmény, hogy a lap csak továbbadta, híresztelte a mástól származó állítást, irreleváns, mert a sérelem így is megtörtént. A sajtótörvény hivatkozott szakasza nem mentesíti a sajtót a közzétett állítások igazságának megvizsgálása alól (EBH 2000. 298.).

A híresztelés alapján történő marasztalás megítélésének szigorú, az objektív felelősséget előírányzó főszabályának enyhítése bizonyos körben indokolt lehet – erre utal az elmúlt két évtized formálódó bírói gyakorlata is. Ez a joggyakorlat már a Ptk. előtti időben is a felelősség alóli mentesülés bizonyos esetekben történő biz-

<sup>2</sup> Smtv. 6. §, Be. 174. § (1)–(2) bek., Pp. 290. § (1) bek. f) pont, Ákr. 66. § (3) bek. c) pont és a Szabstv. 60. § c) pont.

<sup>3</sup> Az ügy részletes bemutatását lásd HALMAI Gábor: „Közszereplők személyiségvédelme kontra közügyek vitathatósága” *Fundamentum* 2000/2. 27–28.

tosítása irányába mozdult el a híreszteléssel kapcsolatban. Ezek a bírói döntések által kreált – azaz a normaszövegből nem kiolvasható – kivételek az információforrások jellege alapján engedtek mentesülést a felelősség alól a média számára. Az EBH 2001. 407. alapján ilyen forrás az országgyűlés, a helyi önkormányzat, a közigazgatás országos és helyi szervei, valamint az igazságszolgáltatás egyes szervei, amelyek „hatáskörébe tartozó eljárásokról, az eljárásokban beterjesztett indítványokról, javaslatokról tudósító sajtót [...] nem terheli a valóság bizonyításának kötelezettsége”. Ugyanígy nem kötelezhető a média arra, hogy „a rendőrség által tartott sajtótájékoztatón elhangzott tényállítások valóságtartalmát ellenőrizze” (BH 2002. 51.). Ezen elv újabb kiterjesztésével élve, a bírósági sajtóreferenstől kapott téves információ közlése sem alapoz meg személyiségvédelmi igényt (BH 2003. 357.). Úgyszintén „nincs helye sajtó-helyreigazításnak, ha a sajtószerv valamely büntető-, polgári, közigazgatási eljárás befejezése előtt a valóságnak megfelelően tájékoztat az eljárásban megállapított tényről” (BH 2004. 273.), még akkor sem, ha az eljárás későbbi szakaszában esetleg bebizonyosodik a korábban megállapított tényállítás valótlan volta. Az EBH 2005. 1289. alapján pedig olyan újságírókat mentettek fel a rágalmozás vádja alól, akik egy rendőrségi nyomozás során adott téves szakértői véleményre hivatkozva gyakorlatilag elmebetegnek minősítették a sértettet.

Az online kommunikáció kontextusában is született már a híresztelés értelmezését érintő felsőbbbírói döntés. Ha az internetes tartalomszolgáltató az általa üzemeltetett hetilap nyilvános weblapján bárki számára hozzáférhető módon hozza a hírt nyilvánosságra, nem valósítja meg a híresztelés törvényi tényállását az, aki ezt a tartalmat másoknak továbbítja (BDT 2012. 2742.). Ezzel ellentétben a BH 2013. 266. szerint „a jogsértő cikk e-mailben való továbbítása híresztelést jelent”.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a *McVicar* kontra Egyesült Királyság ügyben<sup>4</sup> általánosságban leszögezte, hogy a jogrendszerek azon megoldása, hogy a bizonyítási terhet a szólásszabadság gyakorlójára (az alperesre, illetve a vádlottra) telepítik, nem ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményével (EJEE). Az EJEB gyakorlatában a híresztelés problematikája hangsúlyosan jelenik meg. Az EJEB bizonyos feltételekkel a híresztelt bizonyítatlan (hamis) állításokat is a szólásszabadság védelmében részesíthetőnek ítéli. A *Thorgeirson* kontra Izland ügyben<sup>5</sup> a kérelmező az izlandi rendőrség brutális eljárásairól adott hírt két cikkében, amelyekben mások állításait közölte, azaz híresztelt. A strasbourgi bírák arra hivatkozva, hogy ilyen esetekben olykor lehetetlen volna a közvétevőnek az állí-

<sup>4</sup> *McVicar v. the United Kingdom*, no. 46311/99, ECHR 2002-III.

<sup>5</sup> *Thorgeirson v. Iceland*, Judgment of 28 May 1992, no. 47/1991/299/370.

tások valóságát bizonyítani, és mivel az állítások fontos közérdekű ügyre vonatkoztak, a közzététel pedig a vita fellendítésének szándékával, jóhiszeműen történt, megállapították, hogy a marasztaló izlandi ítélet megsértette a kérelmező jogát.

A *Bladet Tromsø* kontra Norvégia ügyben<sup>6</sup> egy, a fókavadászat törvényességét felügyelő illető – igaz, zárolt – beszámolóján alapult a hírnévsértő közlés, amelyben az érintett halászok kegyetlen munkamódszereiről esett szó. A később kiküldött vizsgálóbizottság nem igazolta az eredeti állításokat, az ezt követő becsületsértési perben született, a lapot elmarasztaló ítélet azonban az EJEB szerint az EJEE-be ütközik. Közérdekű vita során megalapozottnak tűnő, hivatalos forrásból származó állítások közzététele nem lehet jogsértő.

A *Thoma* kontra *Luxembourg* ügyben<sup>7</sup> a forrás egy másik lapban megjelent cikk volt, amely egyes kormányzati tisztségviselőkről tett rágalmozó állításokat, de a luxemburgi bíróság marasztaló döntése az EJEB szerint megsértette az EJEE-t. Az ítélet indokolása szerint nem várható el minden esetben a médiától, hogy a külső forrásból származó információk hitelességét bizonyítsa.

A *Selistö* kontra *Finnsország* ügyben<sup>8</sup> hozott döntés kimondja, hogy a rendőrség által készített nyomozati anyag idézése még a később esetleg bebizonyosodó hamis volta ellenére sem tekinthető olyan állításnak, amelynek közzétevője felelősségre vonható, az ilyen állítások igazságtartalmának vizsgálatára a sajtó nem kötelezhető, és számára az idézés, a híresztelés során még bizonyos mértékű egyoldalúság, elfogultság is megengedett. A szóban forgó ügyben egy sebészt vádoltak meg – nevének említése nélkül – azzal, hogy ittasan, vagy legalábbis másnaposan végzett el egy rutinműtétet, amelynek eredményeképpen a páciens meghalt. Az EJEB – tekintettel a sebész azonosíthatóságának hiányára, a számára biztosított válaszadási lehetőségre, amellyel nem kívánt élni, illetve a téma közérdekűségére – megállapította az EJEE megsértését, mivel a részes állam elmarasztalta az újságíró.<sup>9</sup>

A *Verlagsgruppe News GmbH* kontra *Ausztria* ügyben<sup>10</sup> szereplő kérelmező is híreszteléssel valóította meg a becsületsértést az Osztrák Szabadságpárt egyes politikusaival kapcsolatban. A vitatott megjegyzések eredetileg egy osztrák napilapban jelentek meg, amelynek eredményeképpen az érintettek rágalmozási pert indítottak, majd ezután közölte azokat a kérelmező által kiadott magazin. A politikusok újfent pert indítottak becsületsértés miatt, és meg is nyerték azt, az EJEB azonban úgy döntött, hogy az ítélet megsértette az EJEE 10. cikkét. Indokolásában leszögezte, hogy a másodszori megjelentetés idején a vitatott állítások már széles körben ismertek voltak. A közügyekről folytatott vita szabadsága ezáltal megelőzte a sérelmet szenvedett felek személyiségi jogait, a politikusok tőrészküszöbe egyébként is szükségszerűen magasabb a magánszemélyekénél, és ezáltal még a

<sup>6</sup> *Bladet Tromsø v. Norway*, 21980/93, [1999] ECHR 29.

<sup>7</sup> *Thoma v. Luxembourg*, Judgment of 29 June 2001, no. 38432/97. 2001.

<sup>8</sup> *Selistö v. Finland*, Judgment of 16 November 2004, no. 56767/00.

<sup>9</sup> Desmond BROWNE: „Libel and Publication in the Public Interest”, <https://bit.ly/3rDt3uS>

<sup>10</sup> *Verlagsgruppe News GmbH v. Austria*, Judgment of 14 December 2006, no. 76918/01.

lap semleges hangvételt nélkülöző beszámolója sem lépte túl a szólásszabadság, illetve az elfogadható kritika határait. A Gorelishvili kontra Georgia ügyben<sup>11</sup> pedig az EJEB azt állapította meg, hogy a média nem kötelezhető újabb vizsgálódásra akkor, ha információit, amelyekre állításait alapozza, hivatalos iratokból szerzi.

### 3. INDÍTVÁNY

A Nyugat Média és Világháló Egyesület indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben megállapított tényállás szerint a Magyar Szocialista Párt (a későbbi polgári per III. rendű alperese) két országgyűlési képviselője és szombathelyi szervezetének elnökségi tagja a dohánykoncessziós pályázatokkal kapcsolatban sajtótájékoztatót tartott, amelyen az I. rendű alperes a pályázatot az államosított korrupció iskolapéldájának nevezte, és egyebek mellett a következőket mondta: „Teljesen kézi vezérelt a dolog. A pályázatokat a Fidesz helyi vezérkara újszerű pártbizottságként véleményezte, a végső döntést pedig a választókerületi elnök, Hende Csaba mondta ki.” A II. rendű alperes által üzemeltetett *nyugat.hu* internetes oldalon még aznap tudósítás jelent meg a sajtótájékoztatóról „A trafiktörvény »az államosított korrupció iskolapéldája«” címmel és „A szocialisták visszacsinálják az egészet, ha módjuk lesz rá. Szombathelyen a nyertesekről Hende Csaba döntött – hangzott el egy mai sajtótájékoztatón” alcímmel. A hírportál „Fidesz: egy adócsalásért jogerősen elítélt szocialista politikus vádaskodik” címmel a cikkbe foglaltan közzétette a Fidesz szombathelyi szervezetének a sajtótájékoztatóra reagáló közleményét is, amely szerint a per felperese „a leghatározottabban visszautasítja Czeglédy Csaba hazug és alaptalan vádjait”. Később a *nyugat.hu* oldalon „Szombathelyi szocialisták a trafikosztásról” címmel az előző tudósítás tartalmát megismétlő cikk jelent meg azzal a kiegészítéssel, hogy „Czeglédy Csaba hozzátette, hogy pontosan mi történt, annak feltárása a hatóságok feladata lesz.” E cikk végén a lap „Helyreigazítás” címmel a következőket tette közzé: „A 2013. április 29-én »Szombathelyi szocialisták a trafikosztásról« című cikkben írottakhoz (idézettekhez) kapcsolódva helyet adunk Hende Csaba azon közlésének, hogy a trafiktörvénnyel összefüggő helyi pályázatokra vonatkozó semmiféle döntést nem hozott, döntéshozatalban nem vett részt, döntésre nem hatott. A pályázatok elbírálására kizárólag a fiatalokrák dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXIV. törvény szabályai alapján került sor.” A felperes a keresetében annak megállapítását kérte, hogy az alperesek a *nyugat.hu* „A trafiktörvény »az államosított korrupció iskolapéldája«” című tudósításában foglalt kijelentésekkel megsértették a jóhírnevét és a becsületét.

<sup>11</sup> Gorelishvili v. Georgia, Judgment of 5 June 2007, no. 12979/04.



Az első fokon eljárt Veszprémi Törvényszék 7.P.20.997/2013/42/II. sz. ítéletében megállapította, hogy a III. rendű alperes valótlanul állította, a II. rendű alperes pedig a cikkében valótlanul híresztelte, hogy a szombathelyi trafikpályázatokról a felperes döntött, amivel mindketten megsértették a felperes jóhírnévhez való jogát. A bíróság elégtétel adásaként közlemény közzétételére kötelezte az alpereseket a *nyugat.hu* internetes újságban, továbbá a III. rendű alperest nem vagyoni kártérítés fizetésére kötelezte, egyebekben a keresetet elutasította. Az elsőfokú bíróság a II. rendű alperes felelősségét a sajtó tudósítása során a valótlan tény híresztelésével találta megállapíthatónak. Kifejtette, hogy a sajtó felelőssége csak egy szűk körben, akkor kizárt, ha a folyamatban lévő büntetőeljárásról tudósít a valóságnak megfelelően. Nem mentesül azonban a sajtó a jogsértés objektív szankciói alól a politikai párt sajtótájékoztatóján elhangzott valótlan tény híreszteléséért viselt felelősség körében. Az elsőfokú bíróság a kifogásolt közlések alapján ugyanakkor a becsület sérelmét nem találta megállapíthatónak.

A felperes, valamint a II. és a III. rendű alperesek fellebbezése nyomán indult másodfokú eljárásban a Győri Ítéletábrla Pf.I.20.096/2015/5/I. sz. ítéletében az elsőfokú döntést részben megváltoztatta, és a II. rendű alperessel szemben a keresetet teljes egészében elutasította. Abban egyetértett az elsőfokú bírósággal, hogy a jogsértőnek minősített közlés tényállítás, amellyel a jóhírnév megsértésének megállapítása nem csorbította szükségtelenül a véleménynyilvánítás szabadságához való alapjogot. Kifejtette, hogy a jogsértő tényállítás a közügyekkel összefüggésben, de a felperessel mint a trafikkoncessziótól lényegesen eltérő területen közhatalmi szerepkört betöltő személlyel szemben hangzott el. Hivatkozott ugyanakkor a PK 14. számú állásfoglalás kereteit tágító és újabb bírói gyakorlatra, amely szerint a sajtót a valóság bizonyításának kötelezettsége abban az esetben sem terheli, ha információi a közérdekű problémát érintő hivatalos sajtótájékoztatón alapulnak; a híradás eredeti közlőjének felelőssége állapítható meg, ha a közleményből kiderül, hogy az kitől, milyen forrásból származik, és a sajtótájékoztatón elhangzottak összefüggő tudósítása szöveghű, hiteles. Ebben az esetben is elvárható, hogy a másik felet a sajtó megkérdezze, vagy legalább megkísérelje a vonatkozó információk beszerzését a másik féltől. A másodfokú bíróság megállapította, hogy a perbeli esetben a II. rendű alperes a szakmai szabályok és az ismertett elvárások betartásával járt el, így a tudósítással összefüggésben a személyhez fűződő jog megsértése a terhére nem állapítható meg.

A felperes felülvizsgálati kérelme alapján a Kúria Pfv.IV.20.624/2016/9. sz. ítéletében a jogerős döntést a II. rendű alperesre vonatkozó részében hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. A régi Ptk., valamint az Smtv. irányadó rendelkezései alapján arra a következtetésre jutott, hogy a sajtót az általa közölt vagy híresztelt tényállítások helytállósága tekintetében objektív felelősség terheli. A Kúria nem értett egyet a másodfokú bírósággal abban, hogy az indítványozó nem tartozik felelősséggel a sajtótájékoztatón elhangzottak közlése miatt, a sajtó csak a hatósági eljárásokról tájékoztathat a valóság bizonyításának kötelezettsége nélkül, mivel ez esetben a tények vizsgálata az adott hatóságok feladata, így a saj-

tót az érintett személy kívánságára csupán az a kötelezettség terheli, hogy az eljárás végeredményéről beszámoljon. A politikai vagy közéleti vitát érintő sajtótájékoztatóról tudósító sajtó a közszereplők által elmondottakat szélesebb körben terjeszti, ezzel híreszteli a tényállítást. Amennyiben ez a tényállítás valótlan és sértő, a sajtó felelőssége megállapítható. A sajtótájékoztatón elhangzott nyilatkozatok tekintetében a sajtó maga döntheti el, hogy közzéteszi-e őket, vállalva ezzel az esetleges jogsértésért való felelősséget. Ha a közzététel mellett dönt, akkor nem mentesíti az objektív felelősség alól, hogy a tevékenységére vonatkozó jogszabályokat vagy sajtóetikai szabályokat betartotta. Mindezek alapján a Kúria egyetértett az elsőfokú bíróság álláspontjával, amely szerint az indítványozó felelőssége a valótlan tény híresztelése miatt megállapítható.

Ezt követően a Kúria ítéletével szemben a II. rendű alperes, az internetes hírportál üzemeltetője, alkotmányjogi panaszt nyújtott be, ugyanis álláspontja szerint azáltal, hogy a Kúria megállapította felelősségét a sajtótájékoztató elhangzott tények híresztelése miatt a felperes személyiségi jogainak megsértése körében, sérült az Alaptörvény IX. cikk (1)–(2) bekezdéseiben foglalt szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alapjoga, illetve annak kiemelt védett része, a sajtószabadság. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria ítéletének azon megállapítása, miszerint a sajtót objektív felelősség terheli az általa híresztelt tényállítások helytállósága tekintetében, a tárgyi ügyben a szólás- és sajtószabadság érvényesülése ellen hat.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB megállapította, hogy az indítvánnyal támadott ítélet alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt sajtószabadságból fakadó alkotmányos követelményként mondta ki, hogy a közéleti szereplők sajtótájékoztatóján a közügyek vitájában egymást érintően tett kijelentésekről hűen, saját értékelés nélkül tudósít, a közlések forrását egyértelműen megjelölő és a jóhírnevet esetleg sértő tényállításokkal érintett személy cáfolatának is helyet biztosító (vagy a válaszadás lehetőségét felkínáló) médiatartalom-szolgáltató tevékenységét nem lehet a személyiségi jogsértés polgári jogi szankcióit megalapozó híresztelésként értékelni.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A sajtószabadság a szólásszabadság intézménye, azaz a véleménynyilvánítás és az információszerzés eszköze. A sajtónak alkotmányos küldetése van, mégpedig, hogy ellenőrizze a közhatalom gyakorlóit, és bemutassa a közügyek alakításában részt vevő személyek és intézmények tevékenységét (Alaptörvény IX. cikk).**

Az AB a sajtószabadságot – az 1848-as forradalom követeléseire és a március 15-ei 12 pontra utalva – a történeti alkotmányunk vívmányai közé tartozónak tekinti. A 28/2014. (IX. 29.) AB határozatot idézi, amely rögzítette a sajtószabadság és a „jelenkor eseményeiről szóló szabad tájékoztatás, [...] a társadalmi kérdéseknek a nyilvánosság elé tárás[ának]” összefüggéseit (Indokolás [35]).

Az AB korábbi döntéseit<sup>12</sup> felidézve, azokat rendszerbe állítva, és jelen döntését azokra alapozva rögzíti, hogy a sajtónak (médiának) mint a közügyek vitatására alkalmas eszköznek alkotmányos jelentőséget tulajdonít. A sajtó „alkotmányos küldetése” a közügyek széleskörű bemutatása (Indokolás [22]–[31]). „A média a modernkori nyilvánosság fő letéteményese, nélküle teljes mértékben elképzelhetetlen a demokratikus társadalmi tanácskozás működése. A sajtónak elsőrendű alkotmányos feladata a közérdekű információk, köztük a közéleti szereplők megnyilatkozásainak, álláspontjainak terjesztése” (Indokolás [41]).

Az AB szerint a bíróságoknak vizsgálniuk kell, hogy a sajtó megfelelően járt-e el a tudósítás elkészítésekor, illetve annak tartalmát tekintve (Indokolás [32]). A hivatkozott 3/2017. (II. 25.) AB határozat rögzíti, hogy az öncélú (a tájékoztatáshoz nem kapcsolódó), vagy az emberi méltóságot sértő tudósítást nem védi a sajtószabadság. Az alkotmányjogi panasszal érintett ügyre vonatkozóan törvénelmi példaként említésre méltónak tartja az 1848-as XVIII. tc. (sajtótörvény) 14. §-ában foglalt azon rendelkezést, amely szerint a sajtó mentesül a felelősség alól az országgyűlés, a törvényszékek, a hatóságok és a törvény által létrehozott egyéb testületek iratairól és üléseiről történő valósághű („hív szellemben és igazán” történő) tájékoztatás esetén (Indokolás [36]).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A tényállítások és az értékítéletek megítélése között különbséget kell tenni, amely kihat védelmük mértékére is (Alaptörvény IX. cikk).**

Az indokolás ismerteti a tényállítások és az értékítéletek (vélemények) eltérő megítélésének alkotmányos alapjait, különösen kiemelve a közéleti viták szabadságának alapvető társadalmi érdekét. A következetes gyakorlat szerint, bár az értékítéletekhez képest lényegesen eltérő mércék alapján ítélandók meg, a tényállítások is (ideértve mind a valós, mind a valótlan állításokat) a szólásszabadság hatálya alatt állnak, és rájuk is vonatkoznak a közügyek vitájának fokozott védelme mellett felsorakoztatott érvek (Indokolás [33]–[34]).

Az AB megítélése szerint a valótlan tényállítások korlátozásának kérdésében is figyelemmel kell lenni a közéleti viták szabadságára. Bár a hamis tényállítá-

<sup>12</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB határozat; 165/2011. (XII. 20.) AB határozat; 7/2014. (III. 7.) AB határozat; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat; 28/2014. (IX. 29.) AB határozat; 3/2015. (II. 2.) AB határozat.

sok önmagukban nem állnak alkotmányos védelem alatt, bizonyos körülmények között a valótlan állítás közzétevője mentesülhet a felelősség alól. Ezen kérdésekről részletekbe menően szól a 36/1994. (VI. 24.) és a 7/2014. (III. 7.) AB határozat (Indokolás [34]).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A sajtó tájékoztató tevékenységének szabadságát minél szélesebb körben kell biztosítani, azonban az nem lehet korlátlan (Alaptörvény IX. cikk).**

A döntés részlegesen bemutatja az EJEB joggyakorlatát, amely a mások által közölt jogsértő állítások, vélemények bemutatása esetére a sajtó mentesülését irányozza elő (Indokolás [38]–[40]). A döntés kiemeli, hogy a sajtó elsődleges feladata a közéleti kérdésekről szóló információk nyilvánosságához közvetítése, amelynek releváns eleme a közéleti szereplők megszólalásainak, álláspontjainak terjesztése, ugyanakkor e tevékenység ellátása során sem járhat el korlátozás nélkül. Az újságírók egyik alapvető felelőssége a közölt hírek, információk hitelességének ellenőrzésében nyilvánul meg, ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a valótlan tényállításokért viselt felelősség kérdését minden esetben azonos szempontok alapján kellene megítélni, az alkotmányossági megfontolások mérlegelését figyelmen kívül hagyva. Az AB szerint ilyen körülménynek kell értékelni a közügyekre vonatkozó információk áramlásának érdekét, valamint a sajtó viszonyát az általa közölt kijelentésekhez, ekképpen például a közéleti szereplők sajtótájékoztatóiról szóló tudósítás esetén e szempontok különös súllyal veendőik számításba (Indokolás [41]). Ugyanakkor a sajtó tájékoztató tevékenységének szabadsága nem lehet korlátlan. Az újságírók egyik fő feladata az általuk közölni kívánt hírek valóságának ellenőrzése (Indokolás [42]).

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a médiatartalom-szolgáltató közügyről nyújtott tájékoztatást, az újságírók nem saját állításaikat vagy véleményüket tárták a nyilvánosság elé (Alaptörvény IX. cikk).**

Az AB az eljárás alapjául szolgáló ügyben megállapította, hogy az a legszorosabb értelemben vett közügyet érintett, hiszen egy parlamenti párt helyi szervezete által szervezett és meghirdetett sajtótájékoztatón, nagy vitát keltő politikai témában elhangzottakról tudósított (Indokolás [44]).

Fontos körülményként értékelte az AB, hogy a média nem saját álláspontjának, véleményének adott hangot, és ezen keresztül igyekezett befolyásolni a közvé-

lemény alakulását, hanem más szereplők megszólalásait kívánta nyilvánosságra hozni. A sajtótájékoztatókra jellemzően éppen abból a célból kerül sor, hogy az ott elhangzottakról a közvélemény is tudomást szerezzon, ezért e tekintetben a sajtó elsődlegesen az információáramlást elősegítő (közvetítő) csatorna szerepét tölti be. A valótlan tényállításokért fennálló felelősség más mérce szerint ítélandó meg akkor, amikor a média közvetítőként lép fel, mint ha szerkesztőinek, újságíróinak saját állításait közölné (Indokolás [44]).

#### 4.5. ELVI TÉTEL 5.

**A mások állításait közlő sajtó felelősségének korlátozottsága kiváltképp fennáll akkor, amikor a média a közéleti vita frontvonalában tevékenykedő politikusok kijelentéseit terjeszti. Ezzel együtt a média felelőssége nemcsak a közlések tartalma, hanem sajátos módon azok széles nyilvánossághoz jutása tekintetében is speciális (Alaptörvény IX. cikk).**

Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy a politikusok személyére vonatkozó bírálatot a demokratikus vita szükségszerű részeként, a különböző politikai érdekek mentén értelmezendő megnyilvánulásként kell kezelni, ahogy arra az idézett 7/2014. (III. 7.) AB határozat is felhívja a figyelmet. A politikai szereplők közötti vita sajátossága továbbá, hogy az egyik félre vonatkozó terhelő állítás után a másiknak a nyilvánosság valamely fórumán biztosan lesz lehetősége a válasza, cáfolatra (Indokolás [45]).

A fenti 4.1. és 4.4. pontokkal összhangban, a média felelősséggel tartozik a közéleti vitákban elhangzottak nyilvánossághoz való eljuttatásáért, egyúttal, mivel ilyen esetben inkább közvetítő eszközként (csatornaként), semmint önálló véleményformáló szereplőként lép fel, a jogsértő állítások továbbításáért fennálló felelőssége korlátozott (Indokolás [46]).

#### 4.6. ELVI TÉTEL 6.

**A közéleti szereplők sajtótájékoztatóján a közügyek vitájának körében egymást érintően tett kijelentésekről hűen, saját értékelés nélkül tudósító, a közlések beazonosítható forrását egyértelműen megjelölő és a jóhírnevet esetleg sértő tényállításokkal érintett személy cáfolatának is helyet biztosító (vagy a válaszadás lehetőségét felkináló) médiatartalom-szolgáltató a sajtószabadság által védett alkotmányos küldetését teljesíti, így e tevékenységét nem lehet a személyiségi jogsértés polgári jogi szankcióit megalapozó híresztelésként értékelni (Alaptörvény IX. cikk).**

A felelősség alóli mentesülés korlátozottsága tekintetében az AB döntése meghatároz olyan feltételeket, amelyek teljesülése esetén a sajtó nem követ el jöhírnévsértést a közéleti szereplők sajtótájékoztatóján elhangzottak továbbadása (híresztelése) esetén. E követelmények: a sajtótájékoztatón elhangzottak valóságghű közlése, a közlés forrásának azonosíthatósága (egyértelmű megjelölése) és a sajtó értékelés megfogalmazásától való tartózkodás. Ezen túlmenően az AB a vizsgált esetben a felelősség alóli mentesülés körében értékelhető feltételek közé tartozónak ítélte a megszólalással érintett ellenérdekű fél álláspontjának a vitatott cikkhez kapcsolt közzétételét. A testület egyúttal leszögezte, hogy a valóság bizonyítása alóli mentesülés lehetőségével szembeni visszaélésként értékelendő a fenti feltételek bármelyikétől való tudatos eltérés, amely a felelősség megállapíthatóságának következményét vonhatja maga után, de az adott tényállás tekintetében releváns más körülmény is utalhat ilyen visszaélésre (Indokolás [48]).

A híresztelés esetén történő mentesülés megállapíthatóságát érintheti a jöhírnév megsértésére vonatkozó más mércék alkalmazása. Az AB a 7/2014. (III. 7.) AB határozat [58] és [61] bekezdéseire hivatkozik, amely szövegrészek a „közhatalom egyes gyakorlóinak”, például a bíróknak a politikusokéhoz képesti erősebb védelmének szükségességére utalnak. A közéleti szereplők személyiségvédelmének mértékében az illetők státusa előidézhet különbséget, a politikusok kevésbé védendőek a valótlan állításokkal szemben, mint például a bírák. Az AB elemzett döntése ezt csak utalásszerűen veti fel, amiből arra lehet következtetni, hogy a híresztelés miatti mentesség alkalmazását más szólásszabadságjogi mércék is befolyásolhatják (Indokolás [49]).

A fenti 4.1.–4.6. pontokból következő konklúzió (Indokolás [50]) a határozat rendelkező részében, alkotmányos követelményként is szerepel. Hangsúlyozza az AB, hogy a sajtótájékoztatónak – illetve közvetlenül az erről tudósító sajtónak – köszönhetően nagy nyilvánosságot kapó sérelmes állítást tevő közéleti szereplő értelemszerűen nem mentesül a felelősség alól, és a nagy nyilvánosság előtti elkövetés szempontja a vele szembeni szankcionálás során figyelembe vehető (Indokolás [51]).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. ÖNMAGÁBAN NEM ELEGENDŐ AZ ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY DEKLARÁLÁSÁHOZ AZ A KÖRÜLMÉNY, HOGY A SAJTÓSZABADSÁG A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNYUNK EGYIK VÍVMÁNYA

A többségi indokolás törekszik arra, hogy a sajtószabadságot a történeti alkotmány vívmányaként bemutatva az alkotmányos követelmény indokoltságát erősítse. Nem vitatható, hogy a sajtószabadság joga a magyar történeti alkotmány részét képezte. A magyar jogi hagyomány a *Hármaskönyv* nemesi jogokat összefoglaló részére

(I. rész, 9. cím, 4. §) vezeti vissza az egyéni szabadság védelmét, amely kimondta, hogy az uralkodó „közülök senkit, a törvény útján és kihallgatása nélkül, sem személyében, sem vagyonában meg nem háboríthat”.<sup>13</sup> A hagyományos felfogás szerint az uralkodói jogkör illetően korlátozása kiterjed az „eszményi javakra, a gondolatra és annak termékeire is.”<sup>14</sup>

Kartális alkotmány hiányában így az 1848. áprilisi törvények sorában megszületett 1848. évi XVIII. tc. lett az első alkotmányerejű törvény, amely rendelkezett a sajtó szabadságáról. A magyar közjog hagyománya kodifikált alkotmány hiányában is alkotmányos jogként tekint a szólás- és a sajtószabadságra. Az 1867-ben megjelent *Magyar Alkotmány Kátéja* így fogalmaz: „Mik Magyarországnak az államlakosokra vonatkozó jogai? [...] Szabad-sajtóval s szólás-joggal bírnak.”<sup>15</sup> A Csekey István-féle alkotmányjogi tankönyv 1943-ban azt írta, hogy „[m]iként nincs alkotmánytörvényünk, a szabadságjogoknak sem szükségképpen feltétele törvény alakjában való biztosításuk”.<sup>16</sup> Ezt követően a könyv felsorolja a szabadságjogok „fajait”, köztük a „szellemi élet és a szellemi érintkezés szabadságát”, mint amilyen a sajtószabadság.<sup>17</sup>

Azonban egészen más általában véve a sajtószabadság jogára a történeti alkotmány részeként hivatkozni, és más az első magyar sajtótörvény konkrét rendelkezéseit példaként hozni. A többségi indoklás inkább csak történeti érdekességként említi a különböző állami szervek működéséről való beszámolás szabadságát rögzítő szabályt, de azért jelzi, hogy e gondolat „kezdetből fogva része a sajtószabadság magyar értelmezésének” (Indokolás [36]). Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye már az 1848. évi XVIII. tc. egészét a történeti alkotmány részének tekinti (Indokolás [67]). De ha ez így van, akkor a sajtótörvény egyéb rendelkezéseinek is irányadónak kell lenni a szólásszabadság modern értelmezésében is. Azonban – csak néhány kiragadott példa – az 5. § („Ki a nyilvános köz- és vallásos erkölcsiségből, s a tisztességes erkölcsökből csúfot úz, 1 évre terjedhető fogsággal, és 400 forintig emelkedhető pénzbírsággal büntettetik”), a 10. § („Ki törvény által alkotott valamely hatóságot vagy testületet rágalmakkal illet, két évig terjedhető fogsággal, és 1000 forintig emelkedhető pénzbírsággal büntettetik”), vagy a 11. § („Ki valamely köztisztviselőt vagy közmegbízásban eljárót, hivatalos tetteire vonatkozólag rágalmakkal illet, egy évig terjedhető fogsággal és 600 frtig emelkedhető pénzbírsággal büntettetik”) biztosan összeférhetetlen az AB gyakorlatával és a szólásszabadság modern értelmezésével. Az alkotmányjogi *cherry-picking* tehát nem kockázatmentes. Ez azonban nem változtat annak felismerésén, hogy egyes elemeit tekintve mennyire modern szemléletű volt az 1848-as törvény.

<sup>13</sup> *Werbőczy István Hármaskönyve* [ford. KOLOSVÁRI Sándor – ÓVÁRI Kelemen] (Budapest: Franklin-Társulat 1897) 67.

<sup>14</sup> TARNAI János: *Sajtójogi dolgozatok* (Budapest: Franklin-Társulat 1913) 86.

<sup>15</sup> BEDŐ Lajos: *A magyar alkotmány kátéja, Magyarország törvényei alapján a nép számára* (Pest 1867) 27–28.

<sup>16</sup> CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya* (Budapest: Renaissance 1943) 240.

<sup>17</sup> CSEKEY (16. l.) 240–241.



## **5.2. A HAMIS ÁLLÍTÁSOK A KÖZÜGYEK VITÁINAK ELKERÜLHETETLEN ELEMEI, VÉDELMIK BIZONYOS FELTÉTELEK TELJESÜLÉSE ESETÉN A KÖZÉLETI DISKURZUS SZABADSÁGÁHOZ JÁRULHATNAK HOZZÁ**

Szalay Péter alkotmánybíró különvéleménye (amelyhez Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró csatlakozott) szerint a valótlanság továbbítása esetén az objektív felelősség alkalmazása fenntartandó (Indokolás [101]). Az alkotmányos követelményben rögzített szempontok legfeljebb a szankció kiszabásakor, de nem a jogellenesség megállapításakor relevánsak (Indokolás [101]). A közhatalmat gyakorlók, köztisztviséget betöltők ellenőrzése nem hamis tényállítások útján történik (Indokolás [102]). A hamis tények önmagukban nem állnak a szólásszabadság védelme alatt, „a hamis tények híresztelése nem tartozik a sajtó Alaptörvény által meghatározott feladatai, alkotmányos funkciói közé” (Indokolás [103]). A különvélemény ugyanakkor nem tulajdonít jelentőséget annak, hogy bizonyos esetekben az AB már régebb óta a szólásszabadság védelme alá helyezte a valótlán tényállításokat [lásd többek között 36/1994. (VI. 24.) AB határozat a büntetőjogi rágalmozásról és becsületsértésről, 18/2000. (VI. 6.) AB határozat a rémhírterjesztésről, 7/2014. (III. 7.) AB határozat a polgári jogi jóhírnév- és becsületvédelemről, 16/2013. (VI. 20.) AB határozat a nemzeti szocialista vagy kommunista rendszerek által elkövetett népirítás és más, emberiség elleni cselekmények tényének tagadására vonatkozó tilalomról, 13/2014. (IV. 18.) AB határozat ismételten a büntetőjogi rágalmozásról és becsületsértésről]. E határozatok nem önmagukban, hanem szigorú feltételek mellett védik a hamis állításokat. A közügyek vitáinak a hamis állítások elkerülhetetlenül részei, azok általános tiltása – amely a Ptk. 2:44. §-a miatt már nemcsak az AB-gyakorlat, hanem a normaszöveg alapján is nehezen lenne megindokolható – szűkítené a nyilvános kommunikáció lehetőségeit. Az AB gyakorlatával egyetértve bizonyos esetekben – jóhiszemű, etikus eljárás esetén – indokolt a hamis állítások védelem alá helyezése, ahogyan azt a híresztelés kérdésében a bírói gyakorlat már korábban felismerte. A vizsgált határozat nem változtatott az elven, csak annak alkalmazási körét tágította ki.

## **5.3. AZ ADOTT TARTALOM KÖZÜGYEKHEZ VALÓ SZOROS KAPCSOLÓDÁSA, ÉS NEM A MEGSZÓLALÓ „SZEMÉLYE” AD ALAPOT A SZŰKEBB KÖRŰ KORLÁTOZÁS LEHETŐSÉGÉRE**

Ahogy említettem, a határozat a sajtó számára azért kíván nagyobb szabadságot biztosítani, hogy az eleget tehessen „alkotmányos küldetésének”. Ezen „küldetés” vagy „feladat” azonban jobbra elvi megfontolás, semmint kikényszeríthető jogi kötelezettség. A sajtó ugyanis jogi értelemben, általában véve nem kötelezhető a közügyek vitájának bemutatására. Ha pedig saját döntése alapján helyet biztosít annak, akkor ezzel összefüggő kötelezettségei médiumtípusonként eltérően alakul-

nak. A nyomtatott és internetes sajtótermékeket csak mások jogainak tiszteletben tartása kötelezi.<sup>18</sup> Lehetnek szabadon elfoglaltak is, amely jogukkal magától értetődően élnek is. A televízióknak és a rádióknak ellenben kötelezettségük a kiegyensúlyozott tájékoztatás, de maga a tájékoztatás nem, azaz amennyiben helyet biztosítanak közügyek tárgyalására, úgy azt kiegyensúlyozottan kell tenniük.<sup>19</sup>

A sajtónak (médiának) nincs általános kötelezettsége a demokrácia szolgálatára, nincs (jogi) felelőssége a társadalom irányában. Erkölcsi persze lehet, de az erkölcsösség nem kikényszeríthető, nem alapjogi kérdés. A sajtónak a szerző által értelmezett szabadsága nem vezet hátrányos következtetésre a közéleti viták szabadságára nézve. Azok továbbra is kiemelten védettek. Azonban a beszéd minősége (közüggyel való összefüggése), és nem a beszélő személye – azaz hogy „sajtónak” minősüljön – biztosít alapot erre a védelemre. Ugyanakkor létezhetnek kizárólag a professzionális sajtó által gyakorolható jogok, amelyek a tevékenységét védik, működésének lehetőségeit szélesítik ki. A sajtószabályozás például rendelkezik a szerkesztői és újságírói szabadságról<sup>20</sup> a médiatartalmak befolyásolására irányuló tulajdonosi vagy támogatói nyomásgyakorlással szembeni védelem céljából. Hasonlóképpen a törvény lehetővé teszi, hogy amikor az oknyomozó újságírók jogsértést követnek el, mentesülhetnek a felelősségre vonás alól, ha a jogsértés valamely közérdekű információ megszerzésével összefüggésben történt, és az adott információ általuk nem, vagy csak aránytalan nehézséggel lett volna más módon megszerezhető.<sup>21</sup> A forrásvédelemre csak a médiatartalom-szolgáltatók munkatársai hivatkozhatnak, a hivatalos sajtótájékoztatókra pedig csak újságírókat szokás beengedni. Függetlenül attól, hogy az efféle szabályok milyen módon és hatékonysággal érvényesülnek a gyakorlatban, világos, hogy a sajtót (illetve általában a médiát) kedvezőbb helyzetbe hozzák, mint a szólásszabadság más gyakorlóját. Ahhoz, hogy ezen előjogokkal a sajtó élhessen, már eleve vállalnia kell – önkéntesen – a közügyek bemutatását, hiszen az előjogok jellemzően csak akkor gyakorolhatók, ha a sajtó közérdekű tevékenységet lát el. Ez a vállalás, ez a tevékenység a sajtó számára önkéntes, arra nézve kötelezettsége nincs.<sup>22</sup>

A határozatban rögzített alkotmányos követelmény kiemeli a médiatartalom-szolgáltatókat, így a híresztelés esetén az objektív felelősségi alakzat alkalmazása alóli kivétel csak rájuk (a „sajtóra”) alkalmazható, azonban ezen megközelítés túlzottan szűkítő. A szólásszabadság a legtöbb esetben a beszélő személyétől függetlenül védi a közlés tartalmát (lásd például a személyiségvédelem vagy a gyűlölködő kifejezések vonatkozó szabályait), és a Ptk. sem tesz különbséget a meg-

<sup>18</sup> Lásd Smtv. 14. § (2) bek., 15–17. §, 19. § (3) bek. és (4a) bek., 20. § (1)–(8) bek., továbbá a szólásszabadság általánosan érvényesülő korlátai.

<sup>19</sup> Smtv. 13. §, Mttv. 12. §.

<sup>20</sup> Smtv. 7. §.

<sup>21</sup> Smtv. 8. §.

<sup>22</sup> A közügyek vitájának szabadságát biztosítani kívánó alkotmánybírói doktrínáról lásd Török Bernát: *Szabadon szólni, demokráciában* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 49 82.

szóalók között. Ezért ha valaki egy közéleti szereplő sajtótájékoztatójáról tudósít – felelősen eljárva –, akkor attól függetlenül kellene számára biztosítani a mentességet, hogy médiatartalom-szolgáltató-e, avagy csak egyszerű polgár. A szólásszabadság és a Ptk. dogmatikai rendje nem engedi e kettő szétválasztását a híresztelés vonatkozásában (miközben a média számára biztosított, fent említett előjogok valóban csak bizonyos személyi kör által gyakorolhatók): a sajtónak nem kötelezettsége a közérdek szolgálata a közügyek vitáinak bemutatásával, viszont e szolgálatot más – „nem-sajtó” – is elláthatja.

#### **5.4. A HATÁROZAT KIZÁRÓLAG A „SAJTÓ” ÁLTAL KÖZVETÍTETT INFORMÁCIÓK VONATKOZÁSÁBAN HATÁROZTA MEG AZ OBJEKTÍV FELELŐSSÉG ALÓLI MENTESÜLÉS LEHETŐSÉGÉNEK FELTÉTELEIT, A HÍRESZTELÉS ÉS JÓHÍRNÉVSÉRTÉS SZABÁLYOZÁSA UGYANAKKOR MINDEN MEGSZÓLALÓT UGYANÚGY ÉRINT**

A határozat következetesen „sajtóról” és egyidejűleg „médiatartalom-szolgáltató-ról” beszél. Ebből eredően „sajtó” alatt általános értelemben valamennyi, a médiatartalom-szolgáltató fogalma alá tartozó médiumot<sup>23</sup> – televízió, rádió, lekérhető médiaszolgáltatás, nyomtatott és internetes sajtó – ért. A híresztelés és a jóhírnévsértés szabályai viszont nem kizárólag a médiatartalom-szolgáltatókra, és végképp nem a szorosan vett (nyomtatott és online) sajtóra vonatkoznak, hanem általában véve valamennyi beszélőre. Ugyanakkor a határozat egyik alappillére a média társadalmi szerepére, alkotmányos funkciójára való hivatkozás. A média közérdekű feladatot lát el a közügyekről való tudósításkor, ezért indokolt mentességet biztosítani számára, ha egyébként felelősen jár el. Bár a konkrét tényállásból kiindulva a tárgyalt kérdések körét jelen ügyben nem lehetett valamennyi, a híreszteléssel összefüggő kérdés vizsgálatát magába foglalóan tágítani, a jövőben a professzionális médián túl az online kommunikáció sajátos kérdései is bizonyonnyal terítékre kerülnek az AB előtt. Érdekes kérdés például, hogy a mások által közzétett valótlan tényállítások közösségi oldalakon megosztása, azaz másokhoz továbbítása az objektív felelősség alapján ítélandó-e meg, azaz a professzionális média felelős eljárására utaló egyes körülmények rögzítésén túl hogyan vázolhatók fel a „felelős állampolgári” magatartás körvonalai.

<sup>23</sup> Smtv. 1. § 2., 6. és 8. pontok, Mttv. 203. § 40–43. és 60. pontok.

## **5.5. INDOKOLATLAN A SAJTÓ MENTESSÉGÉT EREDMÉNYEZŐ KIVÉTELI KÖRNEK KIZÁRÓLAG A POLITIKUSOK SAJTÓTÁJÉKOZTATÓJÁN ELHANGZOTTAKRÓL SZÓLÓ BESZÁMOLÓKRA VALÓ SZŰKÍTÉSE**

Az 5.3. pont alatt jelzett kritikai észrevételhez hasonlóan szintűgy felvethető, hogy az alkotmányos követelmény abban a tekintetben is szűkítő, hogy kizárólag a közéleti szereplők által tartott sajtótájékoztatókról szóló tudósításokra terjeszti ki a kivételi kört. A sajtótájékoztató ugyan fontos és gyakori módja az információhoz jutásnak, de korántsem az egyetlen. A közügyekben közzétett álláspontokról szóló beszámoló ugyanakkor a sajtó és közönsége számára általában véve – a közlés módjától függetlenül is – fontos. A jogalkalmazói gyakorlat további formálódásakor indokolt lesz majd megvizsgálni annak lehetőségét, hogy a közéleti szereplők által közölték pontos és részletes bemutatása, a másik fél megszólalási lehetőségének biztosítása, valamint a közlő megnevezése esetén a sajtó (illetve az előbbieket szerint bármely beszélő) általánosan mentesülhessen a híresztelés miatti felelősség alól.

## **5.6. AZ ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY MEGHATÁROZÁSA EGYÁLTALÁN NEM IDEGEN ÉS ÖNMAGÁBAN NEM ELVETENDŐ A TESTÜLET SZÓLÁSSZABADSÁGOT ÉRINTŐ GYAKORLATÁT ILLETOEN, NOHA KONKRÉT TARTALMA KRITIKÁVAL ILLETHETŐ**

Czine Ágnes alkotmánybíró álláspontja szerint a határozat rendelkező részébe foglalt alkotmányos követelmény előírása szükségtelen, mert a Ptk. alapján a gyakorlat már követi az abban foglaltakat. Erre egyetlen kúriai döntést hoz példaként (Pf.IV.22.224/2016/3. sz. ítélet), amely az AB határozat alapjául szolgáló ügyhöz hasonló tényállás mellett született, és a sajtótájékoztatón elhangzottak pontos, torzításmentes közlésére, illetve az ellentétes álláspont bemutatására tekintettel elutasította a sajtó-helyreigazítás elrendelésére vonatkozó kérelmet (Indokolás [70]–[71]). Megítélésem szerint azonban ez a döntés önmagában – a híresztelés körüli több évtizedes vitákra figyelemmel – nem tekinthető kiforrott joggyakorlatnak, ezért nem kellő erejű érv az alkotmányos követelmény rögzítésével szemben.

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye (amelyhez Balsai István alkotmánybíró csatlakozott) és Salamon László alkotmánybíró különvéleménye tartalmilag egybevág – szerintük az alkotmányos követelmény meghatározása valójában jogalkotás, amelyre az AB-nak nem volt hatásköre. A Dienes-Oehm-féle különvélemény a „következetes bírói gyakorlatra” (Indokolás [85]), a Salamon-féle pedig a „híresztelés bírói gyakorlat által egyértelműen elfogadott fogalm[ára]” hivatkozik, amelynek a többségi döntésben „megjelenő szűkítése [...] jogalkotói feladat” (Indokolás [91]). Ez az álláspont nem fér össze Czine alkotmánybíró véleményével, amely a joggyakorlatból az alkotmányos követelményben foglaltak alkalmazását olvassa ki. Az alkotmányos követelmények meghatározása és a jogalkotás

elhatárolása álláspontom szerint is érzékeny kérdés, de az AB korábbi gyakorlata is arra mutatott, hogy a testület nem habozik rögzíteni egy-egy szabály alkotmányosan elfogadható értelmezését a szólásszabadságot érintő ügyekben [elsőként lásd a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatot].

Szivós Mária alkotmánybíró különvéleménye – hasonlóan Dienes-Oehm és Salamon alkotmánybírókéhoz – azt rögzíti, hogy a többségi döntés aránytalanul és önkényesen kitérít a sajtószabadság érvényesülési körét, egy „kivételszabályt kodifikált” (Indokolás [123]).

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az új alkotmányos értelmezés talaján kialakult bírói gyakorlat egyelőre nem mondható ellentmondásmentesnek. A Pécsi Ítéltábla BDT 2018. 3835. számon közzétett döntése nemcsak követte, de tovább is tágította a felelősség alóli mentesülés körét, eszerint a közszereplők bármely nyilatkozatának – azaz nem csak a sajtótájékoztatón tett közlés – teljes és hű bemutatása alapot ad a felelősség alóli mentesülésre akkor is, ha a közölt tudósításban valótlan tényállítás szerepel: „Nem terheli a sajtót a valóság bizonyítása, amennyiben a közszereplő nyilatkozatát a maga teljességében, szöveghűen tárja a nyilvánosság elé. A közlés lényeges tartalmát ilyenkor magának a nyilatkozónak a véleménye jelenti, amely magában foglalhat a nyilatkozó által értékelt tényállításokat is.”<sup>24</sup>

Ezzel szemben a Szegedi Ítéltábla leszögezte: „A sajtó-helyreigazítási perben a sajtószerv a valótlan tényállítás híresztelése miatt felelősségét nem háríthatja át arra való hivatkozással, hogy mástól származó információt közölt” (BDT 2020. 4129.). Az ítélet indokolása a korábbi bírósági gyakorlatra hivatkozva azt az értelmezést követte, amelyik szerint a valótlan tény híresztelése önmagában is megalapozza a sajtó-helyreigazítást még az olyan valótlan tartalmú sajtóközlemény esetén is, amely egyébként híven közli más személy hivatalos sajtótájékoztatón elhangzó nyilatkozatát. Ez az ítéltáblai döntés tehát egyértelműen ellentétes az AB elemzett határozatával. A Kúria később a másodfokú döntést hatályon kívül helyezte, és az indítványozó keresetét elutasította. Később az AB – a sajtó objektív felelőssége alóli mentesülésének lehetősége határozatban foglalt alkotmányos követelmények érvényesülésére tekintettel – 3217/2020. (VI. 19.) AB határozatával elutasította a Kúria döntése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt.

A híresztelés tárgyában időrendben másodikként született AB-döntés, a 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, egy hónappal az elsőt követően rögtön szűkítette az abban foglalt alkotmányos követelmény érvényesülési körét, újabb alkotmányos követelmény rögzítése nélkül. Az ügyben a média egy vitatott közéleti

<sup>24</sup> BDT 2018. 3835.

kérdéssel kapcsolatban tett közzé cikket (futballszurkolók rasszista megnyilvánulásai egy konyári iskola előtt), amely tartalmazott egy linket is. A linkről elérhető volt egy olyan felvétel, amelyen a helyi roma önkormányzat elnöke – a per I. rendű alperese – a cselekményt a Jobbik politikai párttal hozza összefüggésbe („Bejött a Jobbik, bejött egy busszal”). A többségi vélemény azt állapította meg, hogy a média csak abban az esetben mentesül a híresztelt – a konkrét ügyben linkelt tartalomként közvetve elérhetővé tett – valótlan tényállításért viselt felelősség alól, ha az adott médiatartalom kizárólag a közügy vitájában részt vevő személyek megnyilvánulását tartalmazza, és azon felül semmi mást. „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint – figyelemmel a 34/2017. (XII. 11.) AB határozatban megállapított alkotmányos követelményre – egy sajtótudósítás akkor esik kívül a híresztelés értelmezési körén, ha a médiatartalom fókuszában kizárólag a közéleti vitában részt vevő személyek megnyilvánulásainak naprakész és hiteles becsatornázása áll. Az adott esetben a sajtótudósítás fókuszában nem az I. rendű alperes nyilatkozata állt, hanem az eseményekkel összefüggésben álló, egymásnak ellentmondó információk bemutatása. Ebből következően az adott esetben vizsgált sajtótudósítás híresztelésnek minősül.”<sup>25</sup>

Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet alapjául szolgáló médiatartalom – amint arra a Kúria is felhívta a figyelmet ítéletében – tényfeltáró írás, oknyomozó cikk volt, ebből következően „az eseményekkel összefüggésben álló, egymásnak ellentmondó információk bemutatása” is megvalósult benne. Azonban álláspontom szerint a többségi indokolás félreérti a sajtó objektív felelőssége alóli mentesülésének lehetősége határozatba foglalt alkotmányos követelmény tartalmát. Ez azon tudósításokat vonja ki a híresztelés főszabálya alól, amelyek „a közéleti szereplők sajtótájékoztatóján a közügyek vitájában egymást érintően tett kijelentésekről hűen, saját értékelés nélkül tudósít[anak], a közlések forrását egyértelműen megjelöl[ik] és a jóhírnevet esetleg sértő tényállításokkal érintett személy cáfolatának is helyet biztosít[anak]”. Ebből nem következik az, hogy – mint azt a 3002/2018. (I. 10.) AB határozat elvárna – a médiatartalom ne törekedhetne „az eseményekkel összefüggésben álló, egymásnak ellentmondó információk bemutatás[ára]”.

A 3002/2018. (I. 10.) AB határozat érvelése ezenkívül egy ponton egyértelműen szembe megy a korábbi határozattal. Az „egymásnak ellentmondó információk” bemutatását a mentesülés elleni érvként említi, miközben a korábbi döntés a szembenálló érdekelt felek megszólítását, vagy a megszólalásuk lehetőségének felajánlását a sajtó felelős megatartásának megállapításához szükséges feltételként rögzíti. Világos, hogy ha a médiatartalom kizárólag egy érdekelt nyilatkozatának közléséből áll, akkor a média csak részlegesen látja el demokratikus feladatát.

Ugyanakkor a 3002/2018. (I. 10.) AB határozat nem szűkíti a felelősség alóli mentesülés elvi lehetőségét a sajtótájékoztatón elhangzottak közlésére, így az elvben – összhangban a Pécsi Ítéletábra fent említett döntésével – bármely, köz-

<sup>25</sup> 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [77].

ügyet érintő megnyilvánulásra kiterjedhet, igaz, csak a fenti megszorításokkal (azaz ellentmondó információk és a média saját álláspontja nélkül).

A Magyar Jeti Zrt. kontra Magyarország ügy<sup>26</sup> az AB 2018-as döntése által érintett ügy nyomán indult. A kérelmező az EJEB előtt arra hivatkozott, hogy a magyar hatóságok megsértették a szólásszabadsághoz fűződő jogát. Az ügy külön érdekessége, hogy a híresztelés egy internetes linknek a cikkbe ágyazásával történt, így az internetes kommunikáció által lehetővé tett újfajta közlési mód jogi megítéléséről is szólt: lehet-e jogsértő egy olyan link pusztá közzététele, amelyről egy jogsértő, valótlan állítást tartalmazó szöveg, videó érhető el?

Az EJEB megállapítása szerint amennyiben az újságíró, illetve az általa készített médiatartalom nem fejezte ki egyetértését a jogsértő tartalommal, illetve jóhiszeműen, kellő gondossággal, a szakmai etika szabályainak betartásával járt el, a link közzététele önmagában nem valósít meg hírnévsértést. Figyelembe kell venni emellett a jogsértő tartalom kontextusát, hogy milyen ügyben jelent meg a nyilvánosságban és kire vonatkozik. A kiemelt közéleti szereplők (jelen esetben egy parlamenti párt) tőrészküszöbe az ilyen esetekben is magasabban van.<sup>27</sup> Az ügyben született jogerős döntéssel tehát Magyarország megsértette a kérelmező – a *444.hu* online hírportál kiadója – szólásszabadsághoz fűződő jogát.

## 7. IRODALOM

BALOGH Éva: *A közszereplők bírálatának szabadsága – kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bírósága és az alkotmánybíróságok között. PhD-értekezés* (Debrecen 2018).

HALMAI Gábor: „Közszereplők személyiségvédelme kontra közügyek vitathatósága” *Fundamentum* 2000/2. 17–32.

KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai* (Budapest: Századvég 2009).

SAJÓ András: „Sajtó-helyreigazítás és sajtójog – a Schmidt ítélet margójára” *Jogtudományi Közlöny* 2001/5. 205–212.

SCHIFFER András: „A véleményszabadság alkotmánybírói esetjoga a megváltozott közjogi környezetben” *Alkotmánybírói Szemle* 2018/1. 34–48.

TÖRÖK Bernát: *Szabadon szólni, demokráciában* (Budapest: HVG-ORAC 2018).

<sup>26</sup> Magyar Jeti Zrt. v. Hungary, Judgment of 4 December 2018, no. 11257/16.

<sup>27</sup> Magyar Jeti Zrt. v. Hungary (26. lj.) 77–82. bek.





SZALAY KLÁRA\*

## **3001/2018. (I. 10.) AB HATÁROZAT – TÖRTÉNÉSZEK KÖZTI TUDOMÁNYOS VITA**

**A véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja az olyan kritizáló vélemény kifejtését is, amely figyelemfelhívó módon, az általánosítás és a túlzás megengedett eszközeivel él, helyenként felfokozott hangnemű, és egy tudományos kérdésben kifejtett álláspont tudományos megalapozottságát vitatja.**

Az AB, az Alaptörvény negyedik módosítását, valamint korábbi joggyakorlatát is figyelembe véve, a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos tartalmának vizsgálatakor annak a kérdésnek a megválaszolását tekinti alapvető alkotmányossági kérdésnek, hogy az emberi méltóság védelmét szolgáló szabályozás mely esetben minősül a szólásszabadság szükséges és arányos korlátozásának. Közügyeket vitató szólás esetében az alkotmánybírói határozat kiáll a véleménynyilvánítások fokozott védelme mellett. A történészek közti tudományos vita határozat indokolásában ugyanakkor a testület hangsúlyozta, a közügyeket vitató szólásnak is engednie kell az emberi státuszt meghatározó lényeg előtt.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A szólásszabadság alkotmányos értelmezését elsőként a 30/1992. (V. 26.) AB határozat alapozta meg, amely rendelkezett a véleménynyilvánítás szabadsága kitüntetett szerepéről, kiemelve azt az alkotmányos alapjogok közül mint többféle szabadságjog „anyajogát”. Az összefoglaló néven „kommunikációs” alapjogként említett jogcsalád számos jogot foglal össze, többek között a szólás- és sajtószabadságot, a művészet szabadságát, vagy az információk megszerzésének szabadságát is. A szabad véleménynyilvánítás joga azonban nem korlátlan, ám az alapjogi jellegből következően a véleményszabadságot korlátozó törvényeket csak megszorítóan lehet értelmezni.<sup>1</sup> A véleménynyilvánítás alapjoga az Alkotmányban a szabad kom-

\* Tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

<sup>1</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH, 1992, 167.

munikáció egész folyamatára vonatkoztatva jelent meg, azaz az egymásra reflektáló, érveket, véleményeket ütköztető teljes folyamatot magában foglalta. Ebben a folyamatban kell azt biztosítani, hogy az egyén véleményalkotási lehetősége a minél szélesebb tájékozottságra épülhessen. Éppen ezért e folyamatban minden véleménynek, annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül, helye van.<sup>2</sup>

A helytelennek tartott véleménnyel szemben – a büntető- és a polgári jogban is – adott a fellépés lehetősége, hiszen a véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátját másik alapjog sérelme jelenti. Amíg tehát egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye – annak tartalmára tekintet nélkül – védett. A 30/1992. (V. 26.) AB határozatban a sajtószabadság állapotára tekintettel az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a létrejött sajtószabadságban senki nem hivatkozhat külső kényszerítő tényezők hatására, azaz aki a nyilvánosság elé lép, az magát adja és nyilatkozatával teljes erkölcsi hitelét kockáztatja.

A 36/1994. (VI. 24.) AB határozat jelentősége abban állt, hogy a védett véleménynyilvánítás körét közszereplők esetén tágabban határozta meg. Ebben a határozatban testesül meg az ún. New York Times szabály, miszerint a közszereplő politikus hivatalos tevékenységére vonatkozó, értékítéletet kifejező állítás nem büntethető. Kártérítésre az ad alapot, ha az állítás valótlan, vagy annak valótlan-ságáról az azt állító azért nem tudott, mert a foglalkozása alapján rá irányadó szabályok szerint elvárható gondosságot, körültekintést elmulasztotta.

A szólás- és sajtószabadságra vonatkozó mindkét alaphatározat az akkor hatályban lévő Alkotmány 61. §-ának értelmezéséből indult ki. 2012. január 1-jét követően az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdése deklarálta a véleménynyilvánítás, illetve a sajtó szabadságát. Az Alaptörvény IX. cikkén nem sokkal később a negyedik Alaptörvény módosítás változtatott, új bekezdésekkel bővítve a szöveget. Így a IX. cikk (4) bekezdésében a jogalkotó tételesen rögzíti a véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátját, amely tehát nem irányulhat mások emberi méltóságának megsértésére.

Az emberi méltóság fogalmával kapcsolatos szakmai vita fellángolásának az Alaptörvény negyedik módosítása mellett egy másik jogalkotói aktus is lökést adott, jelesül a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (új Ptk.) vonatkozó cikkeinek tartalma, valamint a módosítás és elfogadás kapcsán lefolytatott parlamenti vita, majd az ezt követő alkotmánybírósági eljárás, amely végül a 7/2014. (III. 7.) AB határozat meghozatalához vezetett.

Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésének értelmezése tekintetében, valamint jelen ügy megállapításai vonatkozásában is, kiemelt szerepe a 7/2014. (III. 7.) AB határozatnak volt.<sup>3</sup> Ennek részletes elemzését jelen kötet egy másik tanulmánya

<sup>2</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH, 1992, 167, 180.

<sup>3</sup> Az Alkotmánybíróság későbbi határozataiban gyakran visszaköszön a 7/2014. (III. 7.) AB határozatra való utalás a véleménynyilvánítás szabadságát vizsgáló ügyekben. Ezzel együtt szokás a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatot is említeni, amely elsőként erősíti meg a 7/2014. (III. 7.) AB határozat meg-

tartalmazza. Itt csak arra utalunk, hogy az AB ebben a határozatában is azt tekintette megválaszolendő kérdésnek, hogy az emberi méltóság védelmét szolgáló szabályozás mely esetben minősül a szólásszabadság szükséges és arányos korlátozásának.<sup>4</sup> Az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusa csak az emberi státuszt alapjaiban tagadó véleménynyilvánítások egészen szűk körében jelenti a szólásszabadság abszolút határát, azaz csak akkor, ha az érintett személy emberi státuszának teljes, nyilvánvaló és súlyosan becsmérő tagadása valósul meg.<sup>5</sup> Ha a véleménynyilvánítás során a közügyek vitatása mint feltétel megvalósul, közéleti szereplők esetében további közérdek igazolása nem szükséges.

Ki kell emelnünk az Alkotmánybíróság 13/2014. (IV. 18.) AB határozatát, mint amely tovább segítette a két konkuráló alapjog fennállása esetében mérlegelést igénylő szempontok meghatározását. Ennek részletes elemzését is tartalmazza jelen kötet. Jelentősége, hogy kikristályosította azt a szempontrendszert, amelyet mindig vizsgálni szükséges egy közügyek vitatását érintő nyilvános közlés büntetőjogi megítélése alkotmányjogi összhangjának elemzésekor.<sup>6</sup>

Az eredetileg a Legfelsőbb Bíróság által kiadott PK 12. számú, elsősorban a sajtóhelyreigazítási perekre vonatkozó állásfoglalást a bírói joggyakorlat a személyiségi jogsértési perekben is irányadónak tekinti. Eme állásfoglalás II. és III. része értelmében a sajtó-helyreigazítás iránti igény elbírálásánál a sajtóközleményt a maga egészében kell vizsgálni. A kifogásolt közléseket, kifejezéseket nem formális megjelenésük, hanem valóságos tartalmuk szerint kell figyelembe venni, a sajtóközlemény egymással összetartozó részeit összefüggésükben kell értékelni, és az értékelésnél tekintettel kell lenni a társadalmilag kialakult közfelfogásra is.

Sajtó-helyreigazításra a személyiségi érdekek esetleges sérelme akkor adhat alapot, ha az tényállítás útján valósul meg. Másként mondva a véleménynyilvánítás, értékelés, bírálat, vagy a társadalmi, politikai, tudományos és művészeti vita önmagában nem lehet sajtó-helyreigazítás alapja. Abban az esetben, ha egy sajtóközleményben megjelenített álláspont, bírálat, értékelés más személyiségét sértő valótlan tényállítást nem is tartalmaz ugyan, de kifejezőmódjában indokolatlanul bántó, nem felel meg társadalmi rendeltetésének, a Ptk. jogorvoslati lehetőséget biztosít. Sérelmet okozhat többek között a lekicsinylő, lealacsonyító, vagy durván sértő kifejezések használata.

állapításait, valamint áttekintést ad az EJEB joggyakorlatában kikristályosodott elvekről és három lépésben megfogalmazza azt, amit az esetekben vizsgálni szükséges.

<sup>4</sup> 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [24].

<sup>5</sup> 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [62].

<sup>6</sup> Az itt kialakított tesztre számtalan AB határozat visszautal, lásd többek között 3329/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [30]–[33]; 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [33].

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) Magyarország is részese. Következésképpen az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) mint nemzetközi bíróságnak az ítélkezési gyakorlata a hazai joggyakorlat számára is irányadó. Magyarország kifejezetten elismeri az EJEB joghatóságát és határozatainak kötelező érvényét. Az AB is figyelemmel kíséri az EJEB joggyakorlatát,<sup>7</sup> különösképpen a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságára vonatkozóan kialakított jogelvekre, amelyekből tartalmilag<sup>8</sup> is átvesz.

Az EJEB számos határozatában foglalkozik az EJEE 10. cikkének interpretációjával, azaz a véleménynyilvánítás szabadságára és annak korlátaira<sup>9</sup> vonatkozó jogelvek kidolgozásával. Az egyik ilyen határozatában kimondja, hogy a demokratikus rendszer alapja a véleménynyilvánítás szabadsága, amely kiterjed olyan vélemények kifejtésére is, amelyek az államot, vagy lakosságának egy részét sérítik, illetve zavarják.<sup>10</sup> A *Lingens kontra Ausztria* ügyben<sup>11</sup> merült fel először a politikus, a közszereplő vagy a közéletben szerepet betöltő személyek becsületének, emberi méltóságának sérelmét eltérően megítélő mérce felállításának lehetősége. Az EJEB, a vita szabadságának fontosságára tekintettel, kimondta, hogy politikusokkal szemben a durvább hangnemű kritika is megengedett,<sup>12</sup> bár ez sem mehet túl egy bizonyos határon és a személy jó hírnevét sem sértheti. Erre figyelemmel rendelkezett a magyar AB is, amikor egy büntetőjogi szabály alkotmányosságát vizsgálva a véleménynyilvánítás tágabb lehetőségét fogalmazta meg a közszereplő politikusokkal, közhatalmat gyakorló személyekkel és közintézményekkel szemben.<sup>13</sup>

Az EJEB a véleménynyilvánítás korlátozásának szükségességét a jó hírnev megsértésének viszonyrendszerében vizsgálta. A történések közti tudományos vita határozat alapjául szolgáló ügy tárgya és magyar vonatkozása miatt különösen érdekes a *Karsai kontra Magyarország* ügy,<sup>14</sup> amelyben a kérelmező történész a magyar bíróságok által hozott ítéleteket a véleménynyilvánítás szabadságával ellentétesnek, a rá kirótt joghátrányt aránytalannak tartva fordult a nemzetközi

<sup>7</sup> A véleménynyilvánítással és a sajtószabadsággal kapcsolatos addigi nemzetközi joggyakorlat összefoglalását adja például az 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484. Indokolás II. 3.

<sup>8</sup> A 13/2014. (IV. 18.) AB határozat [33] bekezdése emlékeztet arra a közös álláspontra, hogy az Alkotmánybíróság az alapjogok érvényesülésének minimális szintjeként fogadja el azokat a jogvédelmi szinteket, amelyeket olyan nemzetközi jogvédelmi mechanizmusok határoznak meg, mint az EJEB.

<sup>9</sup> Az Egyezmény 17. cikkére figyelemmel – szűken értelmezve – lehetőség van például a véleménynyilvánítási szabadság korlátozására is.

<sup>10</sup> *Handyside v. The United Kingdom*, Judgment of 7 December 1976, Series A, no. 24. p. 23. § 49.; *The Sunday Times v. The United Kingdom*, Judgment of 26 April 1979, Series A, no. 30. p. 40. § 65.

<sup>11</sup> *Lingens v. Austria*, Judgment of 8 July 1986, Series A no. 103.

<sup>12</sup> *Lingens v. Austria*, Judgment of 8 July 1986, § 42., § 43–44., § 46., Series A no. 103.

<sup>13</sup> 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219., Indokolás II. 2. A közszereplést vállaló személyeknek vállalniuk kell azt is, hogy mind a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben.

<sup>14</sup> *Karsai v. Hungary*, Judgment of 1 December 2009, no. 5380/07.

bírósághoz. Az EJEB azt vizsgálta, hogy a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása mennyiben szükséges és arányos az ellenérdekelt fél közvetett jó hírnevének védelmében.<sup>15</sup> Tényállítás és értéktétel elhatárolása kapcsán az EJEB fontosnak tartotta kiemelni azt, hogy még az értéktételnek is kell, hogy legyen ténybeli alapja, így tehát a kettő közötti különbség fokmérője a ténybeli bizonyításban látszik. A kérelmező történész egy olyan ügyben írta meg vitatott cikkét, amely egy totalitárius történelmi epizódokkal rendelkező ország saját múltjának feldolgozásával állt kapcsolatban, így tehát az ügy megítélése szempontjából az a legnagyobb mértékben közérdekűnek volt tekinthető.<sup>16</sup> A bíróság a véleménynyilvánítás szabadságának a lehető legszélesebb körű védelme mellett érvelt egy politikailag átszött, nyersebb nyelvezetet és erős kritikát tartalmazó közérdekű vitában.

### 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozó, egy 2014-ben alakult történelmi intézet vezetője, alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.288/2014/5/II. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 65.P.21.126/2014/9. számú ítélete ellen. Beadványában a hivatkozott bírói döntéseket az Alaptörvény II. cikkével, VI. cikk (1) bekezdésével, valamint a IX. cikk (1) és (4) bekezdéseivel tartotta ellentétesnek. Kérte az ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és azok megsemmisítését.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy két történész nyilvánosság előtt zajló vitája, illetve annak bírósági értékelése volt. A megállapított tényállás szerint 2014. január 17-én az MTI egy hírt tett közzé, amelyben a közvélemény tájékoztatása céljából a frissen megalakult intézet igazgatója által adott interjú részleteit tárta a nyilvánosság elé. Néhány nappal később egy tévécsatorna hírműsorában, az igazgatói interjú bejátszását követően, egy másik történész is nyilatkozott, kommentálta az eredeti interjúban elhangzottakat, illetve riporter kérdések mentén kifejtette álláspontját. Ezt az álláspontot nem sokkal később az intézet igazgatójának ismételten lehetősége nyílt vitatni.

Az intézet igazgatója a másik nyilatkozó történész nyilatkozatát sérelmezve pert indított, jó hírneve és emberi méltósága megsértésének megállapítását kérve a Fővárosi Törvényszéktől. Az elsőfokú bíróság ítéletében a sérelmezett kijelentések elbírálása során a már említett kúriai (volt Legfelsőbb bírósági) PK 12. számú állásfoglalásából kiindulva az elhangzott nyilatkozatok egymással összetartozó részeit összefüggésükben értékelte.

Az ítélet indokolása a joggyakorlat alapján lehatárolta azokat a kérdéseket, amelyeket a bíróság nem vizsgálhat, illetve azokban véleményt nem nyilváníthat, dön-

<sup>15</sup> Karsai v. Hungary, Judgment of 1 December 2009, no. 5380/07, § 30.

<sup>16</sup> Karsai v. Hungary (15. lj.) § 35.

tést nem hozhat. Ezeket a határokat számos nemlegesen megfogalmazott kijelentéssel az ítélet rögzítette. Így többek között például azt, hogy egy történelmi, szakmai vitában a bíróság nem foglal állást; vagy, hogy a bíróság egy kijelentés egyedüli értelmezését nem fogalmazhatja meg; mint ahogyan abban sem foglalhat állást, hogy egy interpretáció megfelelő, adekvát-e; végezetül egy adott történelmi kérdés minősítése sem a bíróság feladata. Ebből következően tehát abban a kérdésben sem dönthet, hogy az adott történelmi eseményt melyik fél közelítette meg helyesen.

A bíróság rámutatott arra, hogy a pert kezdeményező történész egy történelmi kutatásokat végző, kormányhatározat nyomán létrejött intézet főigazgatójaként, a nyilvánosság elé kiállva egy riportban tájékoztatta a közvéleményt az általa vezetett intézmény tudománypolitikai céljairól. A tágabb társadalmi közeget célzó üzenetére tekintettel számíthatott, illetőleg számíthatnia kellett arra, hogy nyilatkozatának visszhangja lesz, arra kritikákat, nézeteivel ellentétes véleményeket is kap. Nyilatkozata egészét megvizsgálva világosan megjelent az az üzenet, hogy az általa vezetett intézmény a jövőben olyan kérdésekben is, amelyekben eddig a történész szakma látszólag egységes álláspontot képviselt, másfajta megközelítést, más szempontú elemzést, illetőleg ezen eltérő szempontok megjelenítését, szakmai vitára bocsátását is lényegesnek tart.

A fenti tényállás alapján a bíróság azt vizsgálta, hogy a sérelmezett válaszreakció tekinthető-e úgy, hogy az a felperesnek egy történelmi megközelítését, tézisének vitatta. A bíróság úgy ítélte meg, hogy az alperes – élve az Alaptörvényben biztosított véleménynyilvánítási jogával – valójában az intézet igazgatójának a kijelentését egyfajta történelmi tézisnek tekintette, amelyet vitatva saját álláspontját, véleményét fejtette ki, és az intézetre vonatkozóan kritikát fogalmazott meg.

Az intézet igazgatója az ítélet ellen fellebbezett. A Fővárosi Ítéltábla azonban jogerős ítéletében helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét. Megítélése szerint az első fokon eljáró bíróság helyes tényállást állapított meg, és abból helytálló jogkövetkeztetéseket vont le, az elsőfokú bíróság említett jogi indokaival teljes mértékben egyetértett.

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához és ennek kereteit az alperes nem lépte túl. A Fővárosi Ítéltábla indokolásában hivatkozott az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtett tételekre, így elsősorban a 30/1992. (V. 26.) és a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatokra, amelyek a véleménynyilvánítás szabadsága körében kialakult bírói gyakorlatot összegzik. Ismételten kiemelte, hogy az értékítéletre, az egyén személyes véleményére a véleménynyilvánítás szabadsága minden esetben kiterjed, függetlenül annak helyességétől, értékes vagy értéktelen, igaz vagy hamis voltától, de nem terjed ki a becsületsértésre, jóhírnévsértésre alkalmas, valótlan tények közlésére. Megállapította, hogy az alperes nyilatkozata sem a felperes jóhírnevét, sem emberi méltóságát nem sértette meg. Hozzátette azt is, hogy felperesnek az intézet főigazgatójaként a tevékenységét, szakmai nyilatkozatait érintő negatív kritikát



fokozott mértékben túrníe kell, különösen akkor, ha ezt a bírálatot saját, önkéntes megnyilvánulása váltotta ki. Megjegyezte, hogy az ítéletben említett 7/2014. (III. 7.) AB határozat vizsgálta a véleménynyilvánítás szabadsága és a közszereplők személyiségvédelmének ütközését és kiemelte, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága különleges védelmet követel akkor, amikor a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti.

Az ítéletekkel szemben a főigazgató alkotmányjogi panaszt kezdeményezett. Véleménye szerint a meghozott bírói döntések objektív mérce alapján is sértik a becsületét és a jó hírnevét. Kiemelte, hogy alperesnek tudnia kellett és tudta is, hogy ő a holokauszt történelmi eseményét nem tekinti idegenrendészeti intézkedésnek, ezért állítása valótlan tényállítás, amely tudományos vitán kívül, személyét becsmérő, tudósi hitelességét széles körben romboló, a további vitát erősen tematizáló és szűkítő volt. Ő a holokauszt eseményét nem minősítette, és ilyen értelmezés kijelentésének nem tulajdonítható. Kifogásolta, hogy a bíróság egy tényállítást egészében véleménynek tekintett. Végezetül azt kérte, hogy az AB állapítsa meg az Alaptörvény II. cikk, VI. cikk (1) bekezdése, és a IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság korlátjának megsértését.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

A határozat a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.288/2014/5/II. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az AB feladata, hogy a bírói döntéseket érdemben befolyásoló alaptörvény-elleneséget vizsgálja és kiküszöbölje. Nem tartozik az AB hatáskörébe annak megítélése, hogy a bíróság döntése az ügyben meghozható egyedüli helytálló döntés volt-e, ahogyan az sem, hogy a bírói törvényértelmezés, a bizonyítékok mérlegelése, valamint az azokból levont következtetések helyesek-e [Alaptörvény IX. cikk (1) és (4) bekezdés, VI. cikk (1) bekezdés].**

2012-öt követően az alkotmányjogi panasz vált az AB jellegadó hatáskörévé. Az alkotmányjogi panasz elbírálása során a testület azt vizsgálja, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatja-e. Másként fogalmazva, a bíróságoknak a jogszabály értelmezése és annak adott tényállásra való alkalmazása során a releváns alkotmányossági szempontokra figyelemmel kell döntésüket meghozniuk.

Ez az egyedi ügyel összefüggésben azt jelenti, hogy az AB vizsgálata során azt értékeli, hogy az eljáró bíróságok jogértelmezése, a történeti tényállás jogi értékelése összhangban áll-e a véleménynyilvánítás szabadságával és a jöhírnévhez való joggal. A bírói mérlegelés felülvizsgálata azonban már meghaladná a testületnek az Alaptörvényben biztosított alkotmányossági szempontú vizsgálati jogkörét. Következésképpen az AB csak azt vizsgálhatta, hogy figyelemmel az ügy alapjogi rétegére, a támadott döntés szenved-e olyan mérlegelési hiányosságban, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű problémát, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vetne fel.

A fentiekből következően tehát a testület szükségesnek tartotta rögzíteni azt is, hogy mire nem terjed ki az alkotmánybírói hatáskör. Így elvi élel a határozat kimondja, hogy az AB hatásköre nem terjed ki annak megítélésére, hogy a bíróság döntése az ügyben meghozható egyedüli helytálló döntés volt-e, mint ahogyan arra sem, hogy a bírói törvényértelmezés, a bizonyítékok mérlegelése, valamint az azokból levont következtetések helyesek-e (Indokolás [40]).

Az AB vizsgálatának kiindulópontjaként rögzítette, hogy a támadott ítéletek vizsgálata során azt mérlegeli, hogy az eljáró bíróságok jogértelmezése kiterjesztette-e az Alaptörvényben deklarált véleménynyilvánítási szabadság védelmi körét. Ily módon jelen ügyben az volt a kérdés, hogy sérült-e az indítványozó emberi méltósága azáltal, hogy a bíróság figyelmen kívül hagyta a véleménynyilvánítás szabadságának korlátját.

Az AB az egyedi ügy vizsgálata során az alperesi közlés tárgyaként az indítványozó nyilatkozatának általános kritikáját, az elhangzottak történettudományi szempontú bírálatát és elutasítását, valamint az indítványozó által vezetett, közpénzből finanszírozott intézmény bírálatát jelölte meg (Indokolás [39]).

A megjelenés módját tekintve azt értékelte, hogy az alperesi nyilatkozatot az indítványozó MTI-nek adott interjúja, megszólalását egy hírtelevízió riportműsorában az indítványozóval készített interjú műsorvezetői szabatos és hű összefoglalása előzte meg, majd az alperesi nyilatkozatot követően ugyancsak az indítványozóval egy nappal később készített riport követte (Indokolás [32]).

Az AB azt is leszögezte, hogy az egymásra reagáló megszólalások mind a történelmi múlt feldolgozásához kapcsolódtak, és az ennek során kibontakozott vita az EJEB gyakorlata szerint is közérdekűnek tekinthető (Indokolás [33]).

Következő lépésként az AB abban a kérdésben foglalt állást, hogy a bíróságok megalapozottan döntöttek-e arról, hogy az alperes véleménynyilvánítása tényállítás vagy értékítélet (Indokolás [35]). Ennek értékelése során a nyilatkozat teljes kontextusát, az alperesi kifogásolt mondatok szövegkörnyezetét és célját is megvizsgálták. Ebből jutottak arra a következtetésre, hogy az alperes figyelemfelhívó módon, az általánosítás és a túlzás eszközével élve, helyenként felfokozott hangnemben kritizálta és felnagyította az indítványozó interjújában elhangzott álláspontját, reflektált annak tudományos megalapozottságára, valamint bírálta az általa ideológiailag elfogultnak vélt, a Kormány által újonnan alapított történeti kutató-

intézetet, és ezzel együtt a kinevezett intézetvezetői alkalmasságát. Összességében azt állapították meg, hogy mindezen szempontok együttes vizsgálata alapján juthattak az eljáró bíróságok az ítéletekben foglalt következtetésekre.

Végezetül az AB azt vizsgálta meg, hogy az ítéletekben megjelenő bírósági jogértelmezés nem terjesztette-e ki az alkotmányosan igazolható korlátokon túlra a véleménynyilvánítás szabadságát. Másként fogalmazva, megállapítható-e az emberi státuszt közvetlenül megtestesítő emberi méltóság korlátozhatatlan magjának a sérelme. Ennek körében az előző megállapításokon túl azt emelte ki az AB, hogy alperes megszólalása nem az indítványozó magán- vagy családi életével volt kapcsolatos. A megszólalás öncélúsága sem állapítható meg, és a testület úgy találta, hogy az nem irányult az indítványozó személyének megalázására vagy jogsérellem okozására (Indokolás [38]).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A véleménynyilvánítás szabadságának védelmi köre kiterjed az interjút adó történész álláspontját figyelemfelhívó módon, az általánosítás és a túlzás megengedett eszközeivel, helyenként felfokozott hangnemben kritizáló véleményére, amelynek részeként bírálta az indítványozó intézetvezetői alkalmasságát, valamint az általa vezetett történetkutató intézet ideológiai elfogultságát [Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdés].**

Az AB e kérdést megelőzően is több döntésében foglalkozott a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos tartalmával, így különösen a közügyek vitatása során megfogalmazott hozzászólásokra vonatkozó, azok megítélését segítő mércéket kidolgozva.

Határozatának indokolásában először a szólásszabadságot átfogóan elemző 7/2014. (III. 7.) AB határozatának fontosabb megállapításait ismételte meg (Indokolás [20]–[23]). Felidézte azt az alkotmánybírósági állandó gyakorlatot, amely a szólásszabadság polgári jogi korlátozásaival kapcsolatban is alkalmazta a közügyek vitatásához kötődő érveket.

Az AB – figyelemmel az Alaptörvény negyedik módosítására is – azt állapította meg, hogy a lényeges, alkotmányossági kérdés az Alaptörvény módosítását követően sem változott, azaz a továbbiakban is azt szükséges vizsgálni, hogy az emberi méltóság védelmét szolgáló szabályozás mely esetben minősül a szólásszabadság szükséges és arányos korlátozásának.<sup>17</sup>

A közügyek vitájában tett véleménynyilvánítások fokozott védelme, illetve ezzel összefüggésben a közéleti szereplők tágabb körű bírálhatósága, a nemzetközi gyakorlatot is figyelembe véve, általánosan elfogadott tétel. A társadalmi vagy politikai viták elengedhetetlen része, hogy az abban résztvevők egymás elképzeléseit,

<sup>17</sup> 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [24].

politikai teljesítményét és azzal összefüggésben egymás személyiségét is bírálják. Bár a vélemények megfogalmazásában annak van meghatározó szerepe, hogy az így kifejtett nézetek a közügyekhez kapcsolódjanak, a közügyek alakítóinak személyiségét érintő megnyilvánulások túlnyomó többsége szükségszerű és elkerülhetetlen, éppen ezért a politikai véleménynyilvánítás részének tekinthető és annak védelmi körébe tartozik.<sup>18</sup>

Az AB az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdését megvizsgálva azt a korábbi tételt is megerősítette, hogy az emberi méltóságból fakadó becsületvédelem, jó hírnév és az állami intézményekbe vetett közbizalom a véleményszabadság igazolható korlátját jelenti. A közügyeket vitató szólásnak is engednie kell az emberi státuszt meghatározó lényeg előtt. Aki a másik személy emberi mivoltában való megalázása érdekében használ súlyosan bántó vagy sértő kifejezéseket, az nem a közéleti véleménynyilvánítás szabadságával él.<sup>19</sup>

A fenti alkotmánybírói gyakorlat megerősítése köszön vissza a történészek közti tudományos vita határozat indokolásában is. Az AB újra megismételte, hogy következetes gyakorlata alapján a véleménynyilvánítás szabadsága kiterjed egyrészt az értékítéletet kifejező, az egyén személyes meggyőződését közlő megszólalásokra, másrészt pedig a tényállítást tartalmazó megnyilvánulásokra, mert tényközlések nélkül a véleményformálás ellehetetlenülne (Indokolás [26]).

A 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban lefektetett, kötelezően alkalmazandó mérce-re hivatkozva az AB azt is megismételte, hogy a nyilvános közlés megítélése során elsőként arról kell döntést hozni, hogy az adott közlés közügyekben való megszólalást, közérdekű vitában kifejtett álláspontot tükröz-e. Ebből következően tehát vizsgálni szükséges a közlés megjelenésének módját, körülményeit és a vélemény tárgyát, kontextusát. A közlést érintően vizsgálat tárgyát képezi a médium típusa, a közlés apropóját adó esemény, az arra érkező reakciók, az adott közlésnek e folyamatban játszott szerepe. További értékelési szempont a kijelentés tartalma, stílusa, a közlés aktualitása és célja. Ha e körülmények értékelése oda vezet, hogy a közlés a közügyek szabad vitatását érinti, úgy automatikusan élvezi a szabad véleménynyilvánítás magasabb védelmét.

Ezt követően, hasonló szempontrendszer figyelembe véve, azt szükséges megállapítani, hogy a közlés tényállításnak vagy értékítéletnek tekinthető-e. Értékítélet esetén ugyanis annak igazságtartalma nem ellenőrizhető és nem igazolható, a figyelemfelhívás érdekében bizonyos fokú túlzás, provokáció is megengedett. Ezzel szemben a tényállítások olyan konkrétumokat tartalmaznak, amelyek valósága igazolható, ellenőrizhető. A véleménynyilvánítás szabadsága közügyeket érintően hamis tényállításokkal vagy azok híresztelésével szemben csak akkor véd, ha a híresztelő nem tudott azok valótlanágáról, és a foglalkozása által megkívánt körülmétekintést sem mulasztotta el (Indokolás [28]).

<sup>18</sup> 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [31], [34], [48]; 3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [25].

<sup>19</sup> 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [29].

Összefoglalva tehát az AB indoklásában azt hangsúlyozta, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körén az olyan közlés esik kívül, amely nem közügy, hanem a magán- vagy családi élettel kapcsolatos, célja a pusztá megalázás, illetve bántó vagy sértő kifejezések használata, vagy más jogsérelem okozása. Ezen túl az a közéleti vitában elhangzó vélemény sem formálhat igényt a védelemre, amely az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sérti, így például az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos becsmérlését jelenti (Indokolás [28]).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 5.1. BÍRÓI DÖNTÉSEK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATA A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁSI SZABADSÁGGAL KAPCSOLATOS POLGÁRI JOGI ÜGYEKBE

Az Alaptörvény német minta alapján emelte a magyar jogrendszerbe a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz intézményét és az ehhez kapcsolódó eljárási szabályok számos elemét.<sup>20</sup> Az Alkotmánybíróságnak először az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról kell döntést hoznia. Alkotmányjogi panasz befogadására tartalmi és formai követelmények megléte esetén nyílik lehetőség, így különösen akkor, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés merül fel egy ügyben.

Jelen ügyben az AB alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek ítélte annak vizsgálatát, hogy két történész közötti nyilvános vitában a másik személyét kritizáló megjegyzések a véleménynyilvánítási szabadság védelme alatt állnak-e vagy azon kívül esnek, megsértve ezzel indítványozó becsületét, jó hírnevét.

Az AB – utalva a 3/2015. (II. 2.) AB határozatában foglaltakra – megismételte: a bíróságok kötelezettsége az, hogy jogalkalmazási tevékenységük során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Ez azt jelenti, hogy a bíróságoknak azonosítaniuk kell az eléjük kerülő ügy alapjogi vonatkozásait és döntésükben az alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmezniük. Az AB azt, hogy az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e az ítélkező bíróság, az alapjogi panasz alapján, a felülvizsgálat során mérlegeli.

Míg az AB az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, a jogszabályokat a bíróságoknak kell értelmezniük.<sup>21</sup> Az AB hangsúlyozza, követke-

<sup>20</sup> Lásd erről részletesen ZAKARIÁS Kinga: „A bírói döntések alkotmánybírósági felülvizsgálatának terjedelme a német és magyar gyakorlatban” *Alkotmánybírósági Szemle* 2019/2. 21–35. A hatásköri ütközésről ír GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – BEDŐ Renáta: „Az alapvető jogok érvényesítése a magánjogi jogviták során - az újabb alkotmánybírósági gyakorlat (2014–2018)” *Alkotmánybírósági Szemle* 2018/1. 3–15.

<sup>21</sup> 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14], hivatkozva a 29/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [29]. Lásd továbbá TÓTH J. Zoltán – TÉREY Vilmos: „A bírói döntésekre is kiható alkotmánybírósági jogvédelem tapasztalatai (2012–2017)” *Alkotmánybírósági Szemle* 2017/2. 102–107.

zetes gyakorlata szerint nem azt vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és az ott megjelenő érvek megalapozottak-e, a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e ezeket a bizonyítékokat és érveket, illetve a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz.<sup>22</sup> A tényállás megállapítása, csakúgy, mint az oda vezető bizonyítékok felvétele és értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése a bíróságok hatáskörébe tartozó kérdés.

Az AB azt dönti el, hogy az általa vizsgált bírósági határozat összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, illetve a döntés alkotmányos kereteit jelöli ki.<sup>23</sup> Ennek feltétele tehát, hogy a bíróság az elé kerülő ügyben azonosítsa annak alapjogi vonatkozását, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát érvényre juttatva értelmezze a vonatkozó jogszabály(oka)t.<sup>24</sup>

Az AB nem vonhatja el azonban az ítélkező bíróságok hatáskörét az előttük fekvő tényállás elemeinek átfogó mérlegelésére, ezért csak a mérlegelés alapjául szolgáló jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak a megtartását vizsgálhatja felül. Összességében tehát az alkotmányjogi panasz alapján azt vizsgálja, hogy a bíróság ítéletében helyesen ítélte-e meg a szóban forgó ügynek a véleménynyilvánítás szabadságával és az emberi méltósággal összefüggő kapcsolatát.

Jelen ügyben a két ütköző alapjog esetében a bírói mérlegelés lényege az alapjogok védelmi körének mérlegelését jelentette. A bírói mérlegelés alapját egy korábban kidolgozott, a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban rögzített szempontrendszer segítette. Ennek a mérceinek az alkalmazását is vizsgálta az AB. Az AB tehát az ügyben nem pusztán azt a következtetést rögzítette, hogy a bíróság felismerte az ügy alapjogi relevanciáját, érvényesítette a közügyek vitatásával összefüggő alkotmányos védelem garanciáit, hanem a közéleti viták során a jogalkalmazók által alkalmazandó szempontokat tételesen áttekintve,<sup>25</sup> azok tartalmi érvényesülését is vizsgálta.

E vizsgálat során az első lépésben tehát azt kellett tisztázni, hogy az alperesi nyilatkozat közügyre vonatkozó véleménynek minősíthető-e. Második lépésben a véleménynyilvánítás tényállításként vagy értékítéletként történő minősítésének megalapozottságáról kellett dönten. Abban egységesnek látszik az AB álláspont-

<sup>22</sup> Az elveket elsőként lásd a 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; megerősítette többek között: 3117/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [16], hivatkozva a 3374/2019. (XII. 19.) AB határozat, Indokolás [20].

<sup>23</sup> 29/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [29].

<sup>24</sup> ZAKARIÁS (20. l.) 27–28.

<sup>25</sup> Zakariás Kinga a német és a magyar alkotmánybírói gyakorlatot vizsgálva a bírói döntések alkotmánybírói felülvizsgálatának tartalma és terjedelme szempontjából arra az általános következtetésre jut, hogy a magyar gyakorlat – követve a német alkotmánybírói gyakorlatában is tapasztalható tendenciát – teljes körűen vizsgálja felül a bírói mérlegelést, azaz nem csupán az alapjogok védelmi körét figyelembe véve értékeli azt.



ja, hogy a tényállítás és az értékítélet elhatárolása, valamint az ebből eredő következtetések levonása bírói mérlegelésbe tartozó kérdés.<sup>26</sup>

Az egyik különvélemény felvetette további ismérvszabályok alkalmazásának lehetőségét, például az ún. közéleti vita tesztet, amely az érintett véleményben vegyülő közéleti és nem közéleti kommunikációs elemek arányát is figyelembe venné, vagy a közlő és a közlési cél vizsgálatára vonatkozó tesztet, amely a közlő célja szerint határozza meg a vélemény karakterét.<sup>27</sup>

A bírói döntések alkotmánybírói felülvizsgálatának kérdése egyfelől érinti az Alaptörvényt, valamint a 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.) vonatkozó szabályainak alkotmányos értelmezését, azaz az AB hatáskörének vizsgálatát.<sup>28</sup> Másfelől azonban felmerül az a kérdés is, hogy egy adott ügy elbírálása során mi az a határ az alkotmányértelmezésben, amely még a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik, vagyis meddig tart a rendes bíróság lehetősége egy alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel történő értelmezésben. A véleményszabadság és az emberi méltóság ütközése kapcsán ez különösen hangsúlyos kérdés lehet.

A történészek közti vitáról szóló határozathoz csatolt különvélemény<sup>29</sup> a határozat azon hiányosságát is hangsúlyozza, hogy az nem kérte számon a bíróságok döntéshozatala során a Nemzeti hitvallásban és az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésében foglaltak egymásra vetített bírói értelmezését, vagyis ezek figyelmen kívül hagyása a bírói eljárásban egy olyan hiányosság, amely az ítélet megsemmisítéséhez vezethetett volna. Ugyanakkor maga az AB sem elemzi a hivatkozott alaptörvényi rendelkezések egymásra vetített értelmezését, ezzel nyitva hagyva számos kérdést<sup>30</sup> és – álláspontom szerint – határozottan megerősítve a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot, amely tehát az alaptörvényi módosításban nem lát az addigi alkotmányos gyakorlat megváltoztatására okot adó tényezőket.

A véleménynyilvánítással kapcsolatos ügyek egyik sarkalatos pontja a tényállítások és vélemények elhatárolása.<sup>31</sup> Ez a nehéz elhatárolási kérdés az ügy összes

<sup>26</sup> Balasi István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Szívós Mária és Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleménye. 3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [54].

<sup>27</sup> Balsai István alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [64].

<sup>28</sup> ZAKARIÁS (20. lj.) 27–28.

<sup>29</sup> Balasi István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Szívós Mária és Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleménye, Indokolás [53].

<sup>30</sup> Ilyen nyitott kérdések például az következők. Ha nincs olyan, az AB határozataiból egyértelműen kiolvasható alkotmányos értelmezés, amely jelen ügyben az Alaptörvény Nemzeti hitvallásának tizenegyedik fordulátát összevetve az alapjogokat szabályozó „Szabadság és felelősség” rész címével, valamint a IX. cikk (4) bekezdésében foglaltakkal, akkor vajon ennek hiánya a bírósági döntéshozatalban számon kérhető-e? Az AB alkotmányos értelmezésének hiányában, azt helyettesítve, értelmezheti-e a rendes bíróság az alkotmányos szabályokat anélkül, hogy saját hatáskörén túlterjeszkedne? Véleményem szerint, ha nincs az eddigi alkotmánybírói gyakorlatnak ellentmondó értelmezési keret, ellenben az AB több határozatában is megerősíti addigi gyakorlatát a véleményszabadság megítélésére vonatkozó keretekről, akkor a bírósági ítélet értelmezhető úgy is, hogy – bár a felmerült alkotmányos szabályokat is figyelembe vette a bíróság a döntéshozatal során – mivel azonban azokat nem látta alkalmazhatónak az adott ügyben, ezért nem vette figyelembe az értékelése során.

<sup>31</sup> Lásd például Salamon László alkotmánybíró különvéleményét.



körülményére tekintettel bírói mérlegelési körbe tartozó kérdés.<sup>32</sup> Álláspontom szerint ezért van annak különös jelentősége, hogy a határozat rögzíti: az alkotmányosági szempontú vizsgálati jogkörön kívül esik a bírói mérlegelés körében hozott ítéletek felülvizsgálata. Nem tartozik tehát az AB hatáskörébe az, hogy arról döntsön, vajon a bíróság döntése az ügyben meghozható egyedüli helytálló döntés-e, vagy, hogy a bírói törvényértelmezés, a bizonyítékok mérlegelése, valamint az azokból levont következtetések helyesek-e (Indokolás [40]).

## **5.2. EMBERI MÉLTÓSÁG ÉS A VÉLEMÉNYSZABADSÁG EGYMÁSHOZ VALÓ VISZONYA A IX. CIKK (4) BEKEZDÉS, A NEMZETI HITVALLÁS, VALAMINT AZ ALAPTÖRVÉNY II. CIKKÉNEK FÉNYÉBEN**

Jóllehet a többségi álláspont, visszautalva a 7/2014. (III. 7.) AB határozatra, továbbra is amellett érvelt, hogy a szólásszabadság vonatkozásában az Alkotmány alapján kifejtett elvi jelentőségű megállapítások az Alkotmány és az Alaptörvény tartalmi egyezése okán irányadóak, a 7/2014. (III. 7.) és a történészek közti tudományos vita határozatokhoz fűzött különvélemények ezt a konszenzust nem látszanak visszaigazolni.

Az öt alkotmánybíró által jegyzett, a történészek közti tudományos vita határozathoz fűzött különvélemény kiindulópontja szerint a Nemzeti Hitvallás tizennegyedik fordulója az Alaptörvény negyedik módosításával együtt arra enged következtetni, hogy az alkotmányozó túl kívánt lépni az egyes szabadságjogok korlátozhatóságának korábban kialakult gyakorlatán (Indokolás [44]).

Már a 7/2014. (III. 7.) AB határozathoz csatolt különvéleményekben<sup>33</sup> körvonalozódik egy, az emberi méltóságból, annak védelméből kiinduló olyan jogi álláspont, amely polgári jellegű jogviszonyokban azt tartaná szükségesnek vizsgálni, hogy a másik személy méltósága milyen kötelezettségeket jelent a véleménynyilvánítás szabadságával élni kívánó személy számára.

A történészek közti vitáról szóló határozathoz fűzött különvélemény kiemeli, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának fő rendezési elveként a más alapjogokkal szemben feltétlen elsőbbséget biztosító korábbi szemlélete nem tartható. Közszereplők esetében az emberi méltóságuk lényegi, érinthetetlen magjának sérelmét a különvéleményt jegyző alkotmánybírók abban is megnyilvánulni látják, ha egy nyilvános vitában a fél a másik fél személyiségét sértő, bűncselekmény elkövetését inszINUÁLÓ állítást fogalmaz meg. Hibásnak tartják tehát azt a bírói értékelést, amely az ilyen kijelentést értékítéletnek tekinti.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> PATAKI Árpád: „Anyahajó vagy gyorsnaszád? A személyiségi jogi perek bírói gyakorlatának változásai az új Ptk. hatálybalépését követően” In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – MENYHÁRD Attila (szerk.): *Az új polgári törvénykönyv első öt éve* (Budapest: TK JTI 2019) 135.

<sup>33</sup> Lásd például a 7/2014. (III. 7.) AB határozathoz Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Lenkovics Barnabás alkotmánybírók által megfogalmazott különvéleményeket.

<sup>34</sup> Balasi István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Szívós Mária és Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleménye, Indokolás [46].

Az Alaptörvény hatálybalépése, majd annak negyedik módosítása együttesen a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (új Ptk.) személyiségi jogokra vonatkozó egyes paragrafusainak módosításával, a kisebbségi véleményekben jól érzékelhető új látásmódot hozott. A jelenleg uralkodó álláspont szerint ugyanis a véleménynyilvánítás és az emberi méltóság ütközése esetén továbbra is az az alapvető alkotmányossági kérdés, hogy az emberi méltóság védelmét szolgáló szabályozás mely esetben minősül a szólásszabadság szükséges és arányos korlátozásának.

Ezzel szemben a különvéleményben kirajzolódó álláspont szerint, a Szabadság és felelősség fejezetcímét és az Alaptörvény struktúráját is figyelembe véve, e jogok ütközésekor azt kellene vizsgálni, hogy a személy emberi méltósága milyen korlátokat, kötelezettségeket állít a véleménynyilvánítás szabadságával élni kívánó személy számára.<sup>35</sup> Ebben a megközelítésben az emberi méltóságnak mint értéknek a védelme egyben annak tartalmi elemeinek megfogalmazását, feltérképezését is feltételezi.<sup>36</sup> A két alapjog konfliktusának feloldására Deli és Kukorelli egyfajta „fordított” szükségesség-arányosság tesztet lát alkalmazhatónak.<sup>37</sup>

A módosítással előálló értelmezési kérdésekkel a szakirodalomban több szerző is foglalkozott.<sup>38</sup> Azzal az állásponttal értek egyet, amelynek kiindulópontja<sup>39</sup> az alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások változatlansága, amelyek tehát irányadók maradnak az Alaptörvény értelmezése során is.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> „Azért is tartottam jelentősnek [az alapjogi teszt] elvégzését, mert olyan alapjogi »kollízióról« van szó, ahol az egyik alapjog (az emberi méltósághoz való jog) korlátozhatatlan elemmel is rendelkezik. Így különösen fontos lett volna az alapjog lényeges tartalmának meghatározása, illetve esetleges korlátozásának behatárolása. Annál is inkább lényegesnek tartom ezt a lépést, mivel – álláspontom szerint – a tervezet fordított előjellel közelítette meg az alapvető alkotmányossági problémát. Jelen esetben ugyanis éppen nem a sajtószabadság, illetve a véleménynyilvánítás korlátozása a kiinduló pont, hanem az emberi méltóság védelme, illetve annak korlátozhatósága. Ez pedig merőben más megvilágításban veti fel a kérdéseket.” Balsai István alkotmánybíró különvélemény a 7/2014. (III. 7.) AB határozathoz, [77].

<sup>36</sup> „Az emberi méltóság új felfogásának legfontosabb, a korábbtól eltérő, új jellemzője, hogy bizonyos tartalmi elemeket, értékeket fogalmaz meg az emberi méltóságra vonatkozóan. Szakít tehát a jelenleg még uralkodó nézettel, amely az emberi méltóságban érinthetetlen misztikumot lát, és amely elsősorban alaki eszközökkel közelíti meg a fogalmat. Az új paradigma számára az emberi méltóság egyfajta értékességet jelent. E felfogás az Alaptörvényből levezethetőnek tart bizonyos értékeket, amelyek a fogalom minimális tartalmi elemeit kell, hogy képezzék.” DELI Gergely – KUKORELLI István: „Az emberi méltóság alapjoga Magyarországon” *Jogtudományi Közlemények* 2015/7–8. 346–347.

<sup>37</sup> Itt a viszonyítási pontot az Alaptörvényből levezetett „alapkötelezettség” és nem az alapjog képezné. DELI – KUKORELLI (36. lj.) 347.

<sup>38</sup> Téglási András tanulmányában például három ilyen értelmezési lehetőséget is elkülönít: (1) az alkotmánybírói gyakorlatban létező elvi kitétel alaptörvényi szintre emelése és az alapjogi teszt alkalmazása; (2) egyértelmű hierarchia felállítása az emberi méltóság javára, az alapjogi teszt kizárása; (3) az emberi méltóság egy szűkebb körű értelmezése. TÉGLÁSI András: „Véleményszabadság vs. emberi méltóság – egy rejtélyes alaptörvény-módosítás nyomában” *Acta Humana* 2015/6. 25–47.

<sup>39</sup> ZAKARIÁS Kinga: „Az emberi méltósághoz való jog az Alaptörvényben” *Alkotmánybírói Szemle* 2012/2. 100–108.; DELI – KUKORELLI (36. lj.) 337–347.

<sup>40</sup> Véleményem szerint ezt az álláspontot támasztja alá a kormány háttéranyaga is, amely egyértelműen kimondja, hogy a IX. cikk (4) bekezdése olyan elvi tételt fogalmaz meg, amelyet az alkotmánybírói gyakorlatból emelt át. *Háttéranyag az Alaptörvény negyedik módosításához* [17]. <https://bit.ly/2ZPHKPq>

Ilyen doktrína az emberi méltóság és élet oszthatatlansága; az emberi méltóság korlátozhatatlansága, amely azonban csak az emberi státusz meghatározójaként, csak az étellel együtt fennálló egységben abszolút és elválaszthatatlan, kettőjük egysége határozza meg a sajátos emberi státuszt.<sup>41</sup> Anyajog mivoltából levezetett egyes részjogosítványai azonban a szükségességi-arányossági teszt alapján a lényeges tartalom kivételével korlátozhatók.

Ami nem korlátozható, az az emberi minőséget garantáló emberi méltóság belső magja. Az emberi méltósághoz való jog anyajog jellegénél fogva minden alapjog lényeges tartalmának része, vagy maga a lényeges tartalom. Az emberi méltóság normatív tartalma azonban nem lezárt, sőt e két megjelenési formában eltérő. Az oszthatatlansági doktrínából az következik, hogy az emberi méltósághoz való jognak nincs az élethez való jogtól független tárgyi védelmi köre. Ezzel szemben a korlátozható emberi méltósághoz való jogot a magyar alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi joggal azonosította, ezért szerkezetében elkülönül a tárgyi személyi kör és a korlát, így tehát Zakariás szerint az a kérdés, mit jelent a lényeges tartalom követelménye.<sup>42</sup>

A 3122/2014. (IV. 24.) AB határozatot elemzése során Zakariás az emberi méltósághoz való jog sérelmének három konjunktív korlátját állapítja meg: a magatartás (1) elvitatja az emberi minőséget, ezt (2) nyilvánvaló és (3) súlyosan becsmérítő módon teszi.<sup>43</sup> Azt is hangsúlyozza, hogy a jogsértő szándéknak<sup>44</sup> nincs jelentősége, hiszen ezek a magatartások az embert emberi mivoltánál fogva megillető értéket veszik semmibe.

Az alkotmánybírói állandó gyakorlattal megegyezően a véleménynyilvánítás szabadságának központi jelentőségű kérdése elsősorban annak a tisztázása, hogy a véleménynyilvánítás közügyben való megnyilvánulásnak tekinthető-e. A közügy azonosítása<sup>45</sup> és az erről való különálló döntés e két alapjog ütközése esetén fontos vizsgálendő szempont. A közügy a közvélemény formálásában betöltött szerepe révén a demokratikus berendezkedés egyik lényegi velejárója, amelyben egyszerre testesül meg az egyén félelemtől, retorziótól mentes megnyilvánulásának a lehetősége és ennek biztosítékként, az ezt lehetővé tévő állami intézkedések kötelezettsége.

Az AB gyakorlatában a közügy fogalmához tartozik többek között az állami szervek, az állami és önkormányzati intézmények működésének, tevékenységének a bírálata, a közpénzzel történő gazdálkodás, illetve ennek kritikája, valamint köz-

<sup>41</sup> 64/1991 (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308.

<sup>42</sup> ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog, Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírói gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 85.

<sup>43</sup> ZAKARIÁS (36. lj.) 173.

<sup>44</sup> Vö. KOLTAY András: „A közügyek vitáinak szabadsága és a személyiségi jogok védelme” *Pázmány Law Working Papers* 2019/4. 1–23.

<sup>45</sup> Az AB egyik határozatában kifejezetten ki is mondja, hogy a közügy fogalmát nem kívánja meghatározni, így biztosítva lehetőséget az eljáró bíróságoknak az adott eset körülményeinek teljeskörű és gondos mérlegelésére. 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [36].

politikai kérdések vitatása is.<sup>46</sup> Sőt, a viták elválaszthatatlan részét alkotják a közügyek alakításában résztvevő személyek, így például a közfeladatot ellátó, tágabban pedig a közéletben szerepet vállaló személyeket ért nyilvános bírálatok is. A közügyek alakítóinak személyiségét, hitelességét érintő megnyilvánulások<sup>47</sup> általában a közügyek vitájának védett körébe tartoznak.<sup>48</sup>

Jelen ügyben egy nemzet közös történelmi közelmúltjának feldolgozását zászlajára tűző, központi akarattal és pénzügyi támogatással alapított intézet igazgatójának saját akaratból történő megnyilatkozása indította el a nyilvános vitát. Álláspontom szerint a közérdek, a vitának a közügyek szabad vitatásával összefüggésben álló kapcsolata olyan kérdés, amelyet a bíróság a bírói mérlegelés során egyértelműen figyelembe vett és indokolt.

Amennyiben a közügyi érintettség megállapításra kerül, ez önmagában ugyan nem oldja fel a két alapjogi jogosultság ellentétét. Az alkotmánybírói állandó gyakorlatot és a nemzetközi gyakorlatot is figyelembe véve azonban valószínűsíteni annak a joggyakorlatnak az alkalmazását, amely a közhatalmat gyakorló személyekkel szemben tágabb körben védi a véleménynyilvánítás lehetőségét. Ám ennek is van korlátja, amelyet az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése úgy rögzít, hogy kimondja, a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére. Az AB azonban éppen a közügyek szabad vitatásával összefüggésben, illetve a közhatalmi szereplők vonatkozásában a vizsgálatot az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusára, vagyis a legfelsőbb lényegét sértő magra terjeszti csak ki.

Összességében tehát 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.<sup>49</sup> Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése a véleménynyilvánítás szabadságának határát nem valakinek, hanem az emberi méltóságnak a megsértésében látja. Ez azt jelenti, hogy a személyiséget szubjektíve sértő kifejezés még lehet a véleménynyilvánítás szabadsága által védett akkor, ha az emberi méltóság korlátlan magvának sérelmét nem éri el.<sup>50</sup>

Az AB megfogalmazása szerint 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, azaz öncélú. Példának okáért ilyen jogsértés lehet, ha a megszólaló tagadja, kétségbe vonja az érintett emberi mivoltát, emberként kezelésének követelményét, vagy ugyancsak ennek minősül

<sup>46</sup> KÁLMÁN Kinga – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Korlátozott közlések nyomában” *Közjogi Szemle* 2020/2. 50–59.

<sup>47</sup> 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [45], [48].

<sup>48</sup> 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [43].

<sup>49</sup> 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [62].

<sup>50</sup> 3048/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [31]; 3308/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [31].

az, ha az emberi természet legbelsőbb köreibe hatol, öncélúan támadva a személyiség és az identitás lényegét alkotó vonásokat.<sup>51</sup>

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Nem sokkal a történészek vitájáról szóló határozatot követően egy újabb alkotmánybírósági határozat látott napvilágot. Ennek jelentősége, hogy az ügyben két nem-politikus, közhivatalt be nem töltő személy vitájában igényelte a közszereplő, közügy fogalmának alkotmánybírósági áttekintését, továbbgondolását.

A 3145/2018. (V. 7.) AB határozat túllépett a konkuráló alapjogok eddig kimunkált szempontrendszerén, és – egy új fogalom, a „kivételes közszereplő” bevezetésével – tovább cizellálta az érintett közszereplői személyi kört, kifejezésre juttatva ezzel azt is, hogy a „tűrési kötelezettség” megítélése a speciális személyi kör sajátosságaihoz igazodó mérlegelést kíván.

A nyilvános közlés jellegét nem a közléssel érintett személy minősége határozza meg, hanem éppen fordítva: a közlés tárgyához mérten kell vizsgálni az érintettek személyi minőségét.<sup>52</sup> Másként szólva, ha a közlés a közügyek szabad vitatását érinti, érdemes tovább vizsgálódva az adott helyzetben a közszereplői minőséget is megítélni.

Hogyan állapítható meg a közszereplői minőség? Ennek támpontjául szolgáló szempontrendszer nem alakult ki, bár a telekommunikáció terjedésével a közszereplői kör szélesedése jól megfigyelhető.<sup>53</sup> Ennek következtében olyan személyeknek is lehetősége nyílik egy közéleti vita aktív alakítójává válni, akik korábban nem tartoztak a közszereplő fogalmi körébe. Ezek a személyek az ún. kivételes közszereplők.<sup>54</sup> De még ezen a körön belül is külön személyi kört alkotnak a médiában tevékenykedő, széles körben ismert személyek, az ún. médiaszereplők. Emellett vannak a közhatalmat gyakorló személyek és a közszereplő politikusok, az ún. kiemelt közszereplők.<sup>55</sup> Esetükben a személyiségvédelem korlátozottsága mindenki máshoz képest szélesebb. A többi esetben is érvényesül a személyiségvédelem korlátozottsága, de véleményem szerint az alkotmánybírósági határozatból levezethetően az valamilyen, bírósági mérlegelést kívánó skálán mozog és nem feltétlenül azonos minden közszereplő esetében.<sup>56</sup>

<sup>51</sup> 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [41].

<sup>52</sup> 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [43].

<sup>53</sup> Bár a szakirodalomban van olyan nézet, miszerint a határozat nem továbbgördíti, hanem éppen ellenkezőleg, „összekuszálja a közügy és a közszereplő szempontjai közötti viszonyt és a sorrendiségüket” [KOLTAY (46. l.) 10.], véleményem szerint a határozat megadja a bírói jogalkalmazás számára szolgáló támpontokat, így bízva az mérlegelést a konkrét jogeset összes körülményére tekintettel a bírósági ítélkezésre.

<sup>54</sup> 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [45].

<sup>55</sup> 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [51].

<sup>56</sup> Ezt az értelmezést látszik alátámasztani az azóta keletkezett joggyakorlat is, így például a 3236/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [25].

A közügyek vitája és a közszereplés kapcsolatának értékelésére vonatkozóan szempontokat kínál a határozathoz csatolt párhuzamos indokolás.<sup>57</sup> Ennek értelmében a jogalkalmazóknak első lépésben azt kell tisztázniuk egy ügyben, annak minden körülményére tekintettel, hogy az értékelendő véleménynyilvánítás a közügyek vitájához tartozik-e vagy sem. Ha erre igenlő választ adnak, akkor a szólásszabadság szempontjai mindenképpen felerősödnek.

Egy későbbi döntésében az AB az esetek mérlegelésében hangsúlyozta a közlés információs értékének jelentőségét is.<sup>58</sup> Következésképpen, ha ilyen érték nem állapítható meg, a kifejezés a közéleti vitát nem mozdítja előre, akkor a kifejezés nem élvezi az Alaptörvény IX. cikkének védelmét. Ezzel szemben ugyanakkor a szólásszabadság legmagasabb szintű védelme illeti meg a közlést, ha a kifejezés önmagában is információs értékkel bír, és mindez a közügyek megvitatásával áll összefüggésben.

Az emberi minőséget sértő kifejezéseket mindig az eset összes körülményére tekintettel lehet megítélni. A szavak nyelvtani jelentésén túl azt is vizsgálni kell, hogy objektív mérlegelés alapján mennyire érintette a közlés a sértett személyi, társadalmi helyzetét.<sup>59</sup> A bíróságok feladata annak megítélése, hogy az adott ügyben használt kifejezés az objektív mérlegelés alapján mennyire sértő. Az AB csak azt vizsgálhatja felül, hogy a bíróság a támadott döntésben alkotmányos szempontok figyelembe vételével mérlegelt-e, és hogy a mérlegelés eredményeképpen nem jutott-e olyan következtetésre, ami sértené az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát.<sup>60</sup>

## 7. IRODALOM

DELI Gergely – KUKORELLI István: „Az emberi méltóság alapjoga Magyarországon”  
*Jogtudományi Közlöny* 2015/7–8. 337–347.

KOLTAY András: „A közügyek vitáinak szabadsága és a személyiségi jogok védelme”  
*Pázmány Law Working Papers* 2019/4. 1–23. <https://bit.ly/38Qho4w>

SCHIFFER András: „A véleményszabadság alkotmánybíróági esetjoga a megváltozott közjogi környezetben” *Alkotmánybíróági Szemle* 2018/1. 34–48.

TÉGLÁSI András: „Véleményszabadság vs. emberi méltóság – egy rejtélyes alaptörvény-módosítás nyomában” *Acta Humana* 2015/6. 25–47.

ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog, Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybíróági gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019).

ZAKARIÁS Kinga: „A bírói döntések alkotmánybíróági felülvizsgálatának terjedelme a német és magyar gyakorlatban” *Alkotmánybíróági Szemle* 2019/2. 21–35.

<sup>57</sup> Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása a 3145/2018. (V. 7.) AB határozathoz.

<sup>58</sup> 3322/2019. (XI. 26.) AB határozat, Indokolás [24].

<sup>59</sup> 3374/2019. (XII. 19.) AB határozat, Indokolás [29].

<sup>60</sup> 3374/2019. (XII. 19.) AB határozat, Indokolás [33]. Vö. 29/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [38].





**9/2018. (VII. 9.) AB HATÁROZAT  
– EURÓPAI SZABADALMI BÍRÓSÁG**

**Magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot – uniós jogalap híján – nemzetközi intézményre ruházni csak az alkotmány módosításával lehetséges.**

Az Európai Szabadalmi Bíróság határozat finomította az Európai Stabilitási Paktum határozat szempontrendszerét, és az intézményesülés kritériumának beemelésével megtiltani látszik annak a lehetőségét, hogy Magyarország a jelenlegi alkotmányos keretek között részt vegyen a létrejövő egységes hatályú európai szabadalomhoz kapcsolódó megerősített együttműködésben.

**1. ELŐZMÉNYEK**

Az Európai Unióhoz kapcsolódó nemzetközi szerződések sajátos dogmatikai problémakört jelentenek az alkotmányjog szempontjából. Egyrészt régóta ismert tétel a hazai alkotmányjogban az, miszerint az AB a hatáskörei szempontjából az alapító szerződéseket és azok módosításait nemzetközi szerződési jellegük dacára uniós jogként kezeli és nem nemzetközi szerződésként,<sup>1</sup> aminek alaptörvényi alapja a nemzetközi jogra vonatkozó Q) cikkhez képest az uniós klauzula különálló jelenléte. Mindez kapcsolatba hozható tágabb értelemben az ún. *sui generis* teóriával is, hiszen uniós jogi szempontból is az Európai Unió Bírósága<sup>2</sup> és a kapcsolódó

\* Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar.  
\*\* Egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar.

<sup>1</sup> 1053/E/2005. AB határozat ABH, 2006, 1824, 1828.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat ABH 2006, 819, 861.; 32/2008. (III. 12.) AB határozat; 143/2010. (VII. 14.) AB határozat; 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [18]–[20].

<sup>2</sup> C-6/64. Costa v ENEL ECLI:EU:C:1964:66.

szakirodalom<sup>3</sup> is a nemzetközi jogtól elkülönülő sajátos jogrendként tételezi az uniós jogot. Másrészt azonban a problématerkép ennél sokkal bonyolultabb, hiszen az alapító szerződéseken és módosításaikon túlmenően is találkozunk uniós nemzetközi szerződésekkel, amelyekkel kapcsolatban kérdéses, hogy az Alaptörvény E) cikk 2) bekezdése alá vonhatók-e.<sup>4</sup> Utóbbi nemzetközi szerződések köre nagyon változatos: található benne olyan, amit külső hatáskörben az uniós intézmények maguk kötnek harmadik államokkal, természetesen a klasszikus nemzetközi jog szabályai alapján; van olyan, ahol az Európai Unió mellett a tagállamok is szerződő felek; előfordul az is, hogy a tagállamok nem szerződő felek, de ratifikálják az EU által megkötött szerződést; és azzal az esettel is találkozhatunk, amikor csupán a tagállamok kötnek egy nemzetközi szerződést egyes uniós célok elérésére vagy továbbfejlesztésére.<sup>5</sup>

A legutolsóként említett esetkör, a tagállamok által kötött szerződések különös esete az ún. megerősített együttműködési forma, amely formát az uniós alapító szerződések irányoznak elő.<sup>6</sup> Uniós szempontból tehát mindenképpen az EU céljaihoz, annak mélyítéséhez kötődnek azzal a rugalmas engedékenységgel, hogy az abban részt venni nem kívánó tagállamok kimaradhatnak belőle. Ezzel együtt ez a szorosabb együttműködési forma kiváló módszer az Unió további mélyítésére, hiszen az ebben a formában létrejövő együttműködés a későbbiekben nagy eséllyel az uniós *acquis* részévé is válhat. Ebbe a körbe tartozik a közös piac továbbfejlesztését célzó ún. egységes hatályú európai szabadalom és a kapcsolódó Európai Szabadalmi Bíróság (ESZB), vagy éppen az Unió pénzügyi érdekeit intenzívebben védeni kívánó Európai Ügyészség is.<sup>7</sup>

Alkotmányjogi értelemben ugyanakkor az a dilemma merül fel e szerződések mindegyikénél külön-külön (tehát nem pusztán a tagállamok által kötött, uniós célokat előmozdító szerződések esetében), hogy vajon az E) cikk vagy a Q) cikk szolgálhat számukra jogalapul a hazai jogrendben történő érvényesüléshez, avagy másképpen megfogalmazva: olyan szoros-e az uniós joghoz való kötődésük, hogy

<sup>3</sup> Robert SCHÜTZE: *European Union Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2018) 73.; CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál: „2/A. § [Európai Unió]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 238–269.; SÜLYÖK Tamás – ORBÁN Endre: „Az európai alkotmányos tér és az alkotmányos párbeszéd foratókönyve” in CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli* (Budapest: Gondolat 2017) 117.

<sup>4</sup> Szigorúan textualista értelemben az E) cikk (2) bekezdése csupán az alapító szerződéseket emeli ki: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. [...]”.

<sup>5</sup> BLUTMAN László: „Az uniós nemzetközi szerződések alkotmányos helye” *Jogtudományi Közlöny* 2019/7–8. 294.

<sup>6</sup> EUSZ 20., 44–46. cikkek, EUMSZ 82–83., 86–87., 326–334. cikkek.

<sup>7</sup> EUMSZ 86. cikk.

az már a speciálisnak<sup>8</sup> tekinthető E) cikk alá sorolja be őket, vagy még csupán a nemzetközi jogra vonatkozó Q) cikk vonatkozik rájuk?

Ami a tagállamok által kötött szerződések csoportját illeti, két ilyen ügy merült fel az AB előtt: az ún. Egységes Szabadalmi Bíróság felállításáról szóló nemzetközi szerződés (ESZB Megállapodás)<sup>9</sup> ratifikálásához kapcsolódóan indítványozott absztrakt alkotmányértelmezés, illetve azt megelőzően az Európai Stabilitási Paktumról döntő 22/2012. (V. 11.) AB határozat (Európai Stabilitási Paktum határozat).<sup>10</sup>

Az Európai Stabilitási Paktum határozatban az E) cikk (2) és (4) bekezdéseinek alkalmazásához megkívánt kritériumrendszer a következő. Az AB szerint valamely nemzetközi szerződés E) cikk alá vonhatóságát „a szerződés alanyai, tárgya, a szerződésből eredő jogok és kötelezettségek alapján lehet esetenként megállapítani. Szükséges feltétel, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, más tagállamokkal együtt legyen részese a szerződésnek. A szerződésből az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös, illetve az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása kell következzen. Ugyanakkor nem szükséges, hogy ez már a szerződés hatályba lépésekor bekövetkezzék; elég, ha ez csupán feltételtől függő kötelezettséget jelent. Ha nemzetközi szerződésen alapul, akkor az alapító szerződések végrehajtására és ennek felügyeletére irányuló új eszközök bevezetésére is alkalmazni kell a minősített többség követelményét: ez ugyanis azt jelenti, hogy az alapító szerződéseken nyugvó végrehajtási intézkedések (másodlagos jogi aktusok elfogadása) már nem elégségesek, és ezért a végrehajtást szolgáló eszközök kiegészítésére, vagy új eszközökre jelentkezik igény. Nem szükséges, hogy a szerződés önmagát európai uniós jognak minősítse, és az sem feltétel, hogy az Európai Unió alapító szerződéséi közé tartozzon.”<sup>11</sup>

Ez alapján az AB megvizsgálta a Stabilitási Paktum „lényeges tulajdonságait”, majd – amellet hogy jelezte, az arról való állásfoglalás, hogy valamely nemzetközi szerződés az Alaptörvény E) cikke (2) és (4) bekezdése hatálya alá tartozik-e, elsődlegesen a Kormánynak, mint a törvényjavaslat előterjesztőjének és az Országgyűlésnek, mint a nemzetközi szerződést kihirdető törvény alkotójának feladata – lényegében nyilvánvalóvá tette, hogy az E) cikk alá látja besorolhatónak a vizsgált szerződést.<sup>12</sup> Elvi szinten pedig az Európai Stabilitási Paktum határozatban a testület azt állapította meg, hogy „minden olyan szerződéshez, amely Magyarország Alaptörvényben megjelölt hatásköreinek további átadásához vezet az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás révén, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adott felhatalmazás szükséges. Vagyis

<sup>8</sup> CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról – zavar az erőben” *Jogtudományi Közlöny* 2018/11. 482.

<sup>9</sup> Megállapodás az Egységes Szabadalmi Bíróság létrehozásáról. HL C 175., 2013.06.20.

<sup>10</sup> FICSOR Mihály: „Az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodás – alkotmányossági nézetben” *Jogtudományi Közlöny* 2017/1. 11–15.

<sup>11</sup> Európai Stabilitási Paktum határozat, Indokolás [51].

<sup>12</sup> Európai Stabilitási Paktum határozat, Indokolás [55]–[56].

az E) cikk (2) és (4) bekezdése nemcsak a csatlakozási szerződésre, és az alapító szerződésekre, vagy ezek módosítására vonatkozik, hanem minden olyan szerződésre, amelynek kidolgozásában – az Európai Unió reformjában – Magyarország már tagállamként vesz részt.<sup>13</sup> Ennek a döntésnek a fényében fordult a Kormány – újabb absztrakt alkotmányértelmezést kérve – az Alkotmánybírósághoz a felállítandó Egységes Szabadalmi Bíróság esetében.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

2019-ben a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak (BVerfG) is döntenie kellett az ESZB-t kihirdető német törvény alkotmányosságáról.<sup>14</sup> Az alkotmányelleneséget megállapító döntés 17. bekezdése röviden ismertette a magyar Alkotmánybíróság Európai Szabadalmi Bíróság határozatát is.

A BVerfG fenntartotta korábbi gyakorlatát,<sup>15</sup> amely szerint az olyan nemzetközi megállapodások ratifikálását, amelyek az Európai Unió integrációs célkitűzéseihez kapcsolódnak, a *Grundgesetz* 23. cikkének (1) bekezdése (GG) – EU jogi klauzula – alapján kell értékelni.<sup>16</sup> E döntés tehát magyar alkotmányjogi értelemben egyértelműen az E) cikk alá sorolta be a megerősített együttműködési formát.

Ezen túlmenően a BVerfG azt is leszögezte, hogy amennyiben a megkötendő nemzetközi szerződések módosítják vagy kiegészítik a GG tartalmát, vagy lehetővé teszik az ilyen módosításokat vagy kiegészítéseket, a törvényhozó testületek kétharmados többségét igénylik, ami a magyar dogmatika Európai Stabilitási Paktum határozatának értelmezési vonalával áll szinkronban.

A konkrét ESZB törvényt vizsgálva a német testület arra a következtetésre jutott, hogy az lényeges változást idéz elő az alkotmányban (*eine materielle Verfassungssänderung*). A szabadalmi joghatóság átruházása ugyanis a GG megváltoztatását idézi elő tekintettel arra, hogy az igazságszolgáltatási hatalmat a GG 92. cikke szerint a Szövetségi Alkotmánybíróság, a szövetségi bíróságok és a szövetségi államok bíróságai gyakorolják. Mindezt figyelembe véve a BVerfG megsemmisítette a kihirdető törvényt egy sajátos tényhelyzetből adódó eljárási alkotmányossági okból. Ennek oka, hogy az európai integrációs folyamatban csak a GG 23. cikk (1) és 79. cikk (2) bekezdésében meghatározott keretekben lehetséges szuverén jogok átruházása (*formelle Übertragungskontrolle*). Ennek az alapját a testület a GG 38. cikk (1) első bekezdéséből vezeti le, amely a választójog révén az állampolgá-

<sup>13</sup> Európai Stabilitási Paktum határozat, Indokolás [50]–[51].

<sup>14</sup> 2 BvR 739/17.

<sup>15</sup> BVerfGE 131, 152.

<sup>16</sup> A különvéleményen maradt három bíró (Maidowski, Königin és Langenfeld bírók) szerint a GG 24. cikke [Q] cikke] szerint – nem EU-s ügyekben – egy egyszerű többséggel elfogadott szövetségi törvény is átruházhat a szuverenitás körébe tartozó jogokat (*Hoheitsrechte*). A GG-ből szerintük nem következik az, hogy EU-közelie ügyekben a kettőt össze lehetne kapcsolni, és a szigorúbb EU-s követelmény (2/3) alkalmazására lenne szükség ezen jogok átruházásához.

roknak jogot teremt az állami főhatalom legitimációjában való részvételre. A jelen esetben azonban a törvény meghozatala nem felelt meg az alkotmányossági kritériumoknak, mivel az ESZB törvényt nem a Bundestag tagjai kétharmadának jóváhagyásával fogadták el. A Bundestagban ugyan 100%-os volt a szavazati arány, de videofelvétellel bizonyítható, hogy csupán 35 képviselő volt jelen a szavazáson.<sup>17</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

Az ESZB olyan nemzetek feletti bírói fórum, amely európai szabadalmak bitorlásával és érvényességével kapcsolatos jogvitákban jár el, és amelyet az uniós tagállamok egy csoportja ún. megerősített együttműködés keretében kívánt létrehozni. Ennek előzménye az európai szabadalmakról szóló 1973-as müncheni egyezmény, amely már előírta egy közös bíróság létrehozását. Az egyezménynek ugyanakkor nem pusztán uniós tagállamok voltak a tagjai, ezért az erre a tágabb részvevő körre előkészített nemzetközi megállapodás tervezetről az Európai Unió Bírósága az 1/09. sz. véleményében megállapította,<sup>18</sup> hogy nem egyeztethető össze az uniós joggal. Az ebben a véleményben megfogalmazottakra tekintettel végül 2013-ban készítették elő az ESZB Megállapodást, amelynek már kizárólag a tagállamok válhattak a szerződő feleivé, továbbá a megállapodásban az ESZB fórumrendszerét a nemzeti bíróságokhoz hasonlóan előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére kötelezték az uniós jog egységességének biztosítása érdekében.<sup>19</sup>

Az ESZB Megállapodás hatálybalépéséhez – amelytől két kapcsolódó uniós rendelet<sup>20</sup> hatálybalépése is függ – az szükséges, hogy legalább 13 tagállam ratifikálja, köztük azon három tagállam, amelyben 2012-ben a legtöbb európai szabadalom volt hatályban.<sup>21</sup> Az alkotmánybírói eljárás megindításának indokát a ratifikáció képezte.

<sup>17</sup> Ehhez valamelyest hasonló alkotmányellenes helyzettel szembesült a magyar Alkotmánybíróság is, még pedig a közigazgatási bíráskodás egyik hazai átalakítási kísérlete kapcsán. Az 1/2017. (I. 17.) AB határozattal elbírált, az Országgyűlés által 2016. december 6-án elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló – még ki nem hirdetett – törvény 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai alaptörvény-ellenessége és egyben közjogi érvénytelensége amiatt volt megállapítható, mert bár *de facto* kétharmados szavazataránnyal fogadta el a törvényt az Országgyűlés, a törvényjavaslatot nem sarkalatos eljárásrendben terjesztették az Országgyűlés elé, hanem az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben.

<sup>18</sup> 1/09. sz. vélemény, 2011. március 8., EU:C:2011:123.

<sup>19</sup> ESZB Megállapodás 21. cikk.

<sup>20</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1257/2012/EU rendelete (2012. december 17.) az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködés végrehajtásáról; A Tanács 1260/2012/EU rendelete (2012. december 17.) az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködésnek az alkalmazandó fordítási szabályok tekintetében történő végrehajtásáról [Hivatalos Lap L 361., 2012.12.31.].

<sup>21</sup> Ezek Németország, Franciaország és a Brexitet követően Olaszország. 2018 végére már jóval több, mint 13 ratifikáció megtörtént, köztük a francia és az olasz.

A Kormány ugyanis a bevezetőben exponált kérdést tette fel az Alkotmánybíróságnak: az ESZB Megállapodást az E) vagy a Q) cikk alapján kell kihirdetni? Amennyiben a Q) cikk alá esik, úgy melyek a kihirdetés feltételei? A kérdés részben arra irányult, hogy az igazságszolgáltatási monopólium megtörése révén sérül-e az ESZB révén Magyarország alkotmányos önazonossága, illetve arra, hogy amennyiben az E) cikk 2/3-hoz köti az uniós nemzetközi szerződéseket, de az ESZB mégis Q) cikk alá esne, nem áll-e fenn alkotmányos diszkrépancia annak következtében, hogy a Q) cikk alapján pusztán egyszerű törvénnyel is meg lehet erősíteni az ESZB-t.

Az ESZB Megállapodás célja ugyanis egy kizárólagos hatáskörű fórumrendszer létrehozatala, ahol a bevezetendő ún. egységes hatályú európai szabadalmakkal és az európai szabadalmakkal összefüggő peres eljárások zajlanak. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti szabadalmak, valamint az Európai Szabadalmi Hivatal által megadott európai szabadalmak rendszere továbbra is fennmarad, de a szabadalmas egy hónappal az európai szabadalom megszerzését követően kérheti az egységes hatályú szabadalom lajstromozását, amely a megerősített együttműködésben részt vevő valamennyi tagállam területén hatályos, és amelyet e tagállamokra vonatkozóan egységesen lehet átruházni, megsemmisíteni, oltalmának megszűnését megállapítani.<sup>22</sup>

A fórumrendszer struktúráját tekintve az ESZB a bármely tagállam által kezdeményezhető helyi, illetve több tagállam közös kezdeményezésére regionális divíziókból áll. Ezen túlmenően a központi divízió Elsőfokú Bíróságból és Fellebbviteli Bíróságból áll. Az Elsőfokú Bíróság központja Párizs, de elvileg két szakosodott divízió is létrejönne Münchenben, illetve – a tervek szerint – Londonban,<sup>23</sup> míg a Fellebbviteli Bíróság központja Luxemburgba kerül. Ezen túlmenően a mediációs és választottbírói központ helyszínéül Ljubljana és Lisszabon szolgál, míg a bíróképző akadémia – tervezett<sup>24</sup> – székhelye Budapest.<sup>25</sup>

Az ESZB-n nemzetközi összetételű tanácsok járnak el, amelyek műszaki szakértelmet is biztosítanak. A bírójelölteket egy ún. Tanácsadó Bizottság választja ki,

<sup>22</sup> Az ESZH három hivatalos nyelve az angol, a francia és a német lett. A Fordítási rendelet értelmében az egységes hatályú európai szabadalomhoz nincs szükség további fordításra azon túlmenően, hogy az európai szabadalmat megadták, annak leírását pedig a három hivatalos nyelv valamelyikén közzétették. 500 euróig pedig fordítási támogatást kap azon bejelentő, aki nem e három hivatalos nyelv valamelyikén kezdeményezte a bejelentést, hanem az EU másik hivatalos nyelvén.

<sup>23</sup> Az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépését követően 2020. február 27-én az is bejelentésre került, hogy az Egyesült Királyság – az ESZB Megállapodás aláírása és ratifikációja ellenére – nem fog részt venni az Egységes Szabadalmi Bíróságban, így ma már a szakosított divízió székhelyeként London csekély eséllyel jöhet szóba.

<sup>24</sup> Itt is szükséges megemlíteni, hogy az ESZB körüli bizonytalanságok miatt – az Egyesült Királyság kilépésére és az azt követően megtett nyilatkozatára tekintettel, a magyar ratifikáció megakadása folytán pedig az elemzett alkotmánybírói döntés következményeként – szükségessé válhat a megállapodás egyes részeinek újratárgyalása, így a képzési központ székhelyeként kétséges, hogy Budapest valószínűleg szóba jöhet-e.

<sup>25</sup> FICSOR (10. l.) 4.



akik közül a bírakat az ún. Igazgatási Bizottság nevezi ki.<sup>26</sup> A határozataik meghozatalánál pedig az ESZB Megállapodásra, az uniós jogra, a müncheni egyezményre,<sup>27</sup> valamint a nemzeti jogra és a tagállamok által kötött egyéb nemzetközi szerződésekre tekintettel járnak el.

Az uniós jog szempontjából a fórumrendszer a tagállamok közös bíróságának,<sup>28</sup> nemzeti bíróságnak minősül.<sup>29</sup> Ebből következőleg esetében is érvényesülnek a CILFIT-kritériumok,<sup>30</sup> azaz az elsőfokú eljárásban opcionális, míg a Fellebbviteli Bíróság előtti eljárásban kötelező az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése, amennyiben az uniós jog értelmezési kérdései nem világosak.

Mindezek alapján a Kormány nevében az igazságügyi miniszter 2017. július 17-én kelt indítványával az AB absztrakt alkotmányértelmezését kezdeményezte az alábbi kérdések megfogalmazásával: „I.) Sérti-e Magyarország alkotmányos önazonosságát – különös tekintettel az Alaptörvény bírói hatalomról szóló 25. cikkére – az olyan nemzetközi szerződésnek az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése alapján történő kihirdetése, amely a) nem tartozik az Európai Unió alapító szerződéséi közé, illetve ami nem minősül uniós jogi aktusnak, de amelynek kizárólag az Európai Unió tagállamai lehetnek részesei, b) egy, az uniós jog keretében létrehozott megerősített együttműködés hatékony végrehajtásának feltétele, és c) egy olyan nemzetközi bírósági szervezetet hoz létre, amely ca) egy adott – részben uniós jog, részben annak közvetítésével más nemzetközi megállapodás által körülhatárolt – ügycsoportban kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, cb) eljárása során az uniós jog, a részes tagállamok által – akár nem részes tagállamokkal vagy azok részvételével – kötött egyéb nemzetközi megállapodások és a nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására is jogosult, és cc) döntéseivel szemben a jogorvoslat kizárólag a felállítandó bíróság szervezetén belül biztosított. II.) Amennyiben az I.) pontban foglalt nemzetközi szerződés az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése alapján nem hirdethető ki, melyek a feltételei az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés második mondata alapján történő kihirdetésnek, különös tekintettel az Alaptörvény bírói hatalomról szóló 25. cikkére?”

<sup>26</sup> ESZB Megállapodás 11–16. cikkek.

<sup>27</sup> Az európai szabadalmak engedélyezéséről szóló, 1973. október 5-i müncheni egyezmény (Európai Szabadalmi Egyezmény).

<sup>28</sup> Ld. C-196/09. Paul Miles és társai kontra Écoles européennes. ECLI:EU:C:2011:388 40. pont; C-337/95. Parfums Christian Dior SA és Parfums Christian Dior BV kontra Evora BV. ECLI:EU:C:1997:517 21. pont.

<sup>29</sup> Lásd ESZB Megállapodás 21. cikk.

<sup>30</sup> C-283/81. Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministero della sanità ECLI:EU:C:1982:335. GOMBOS Katalin: „Tudósítás az Európai Bíróság előtti Cartesio ügyről” *Jogtudományi Közlöny* 2009/5. 234–240.; VÁRNAY Ernő: „Az ACTE CLAIR-tan és a CILFIT-feltételek, avagy az előzetes döntéshozatalra irányuló előterjesztési kötelezettség korlátozott korlátozása” *Magyar Jog* 2005/2. 95–108.



## 4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

Az Európai Szabadalmi Bíróság határozatban az AB megállapította, hogy az olyan megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja szerinti magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot az Európai Unió alapító szerződéseiben nem szereplő nemzetközi intézményre ruházza át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntéseknek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjai szerinti alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja, az Alaptörvény hatályos rendelkezései alapján nem hirdethető ki.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Mindaddig, amíg a tagállamok által megkötött nemzetközi szerződés nem válik az uniós vívmányok részévé, a Magyarország által megkötöni szándékozott nemzetközi megállapodás esetében vizsgálni szükséges, hogy az Alaptörvény Q) cikke vagy az Alaptörvény E) cikke biztosít számára alkotmányos jogalapot.**

Az AB úgy ítélte meg, hogy az indítványban foglalt két absztrakt alkotmányjogi kérdés egyike arra vonatkozik, hogy az AB a megerősített együttműködések az uniós jog részének tekinti-e, vagy pedig nemzetközi jog alapján kötött szerződésként kezeli.

E kérdés megválaszolásához az AB mindenekelőtt figyelembe vette az EUB által hozott 1/09. számú véleményét, illetve támaszkodott a korábbi esetjog köréből az Európai Stabilitási Paktum határozatra és a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban (alkotmányos önazonosság határozat) foglalt ún. fenntartott szuverenitás vélelmére,<sup>31</sup> valamint áttekintette a megerősített együttműködés EUMSZ-beli szabályozását is.

Mindezek alapján az AB a megerősített együttműködés formáját közjogi értelemben sajátos megítélés alá tartozónak tekintette. A testület szerint a fenntartott szuverenitás vélelme megszorító értelmezést igényel, és „mindaddig, amíg a tagállamok által megkötött nemzetközi szerződés nem válik az uniós vívmányok részévé, a Magyarország által megkötöni szándékozott nemzetközi megállapodás esetében vizsgálni szükséges, hogy az Alaptörvény Q) cikke vagy az Alaptörvény E) cikke biztosít számára alkotmányos jogalapot”.<sup>32</sup>

Az AB szerint ugyanis egy megerősített együttműködés az uniós jog és a nemzetközi jog részének is tekinthető: akkor tekintendő az uniós jog részének, amennyiben ennek jogalapja az alapító szerződésekben megtalálható, amit a konkrét

<sup>31</sup> Alkotmányos önazonosság határozat, Indokolás [60].

<sup>32</sup> Európai Szabadalmi Bíróság határozat, Indokolás [31].

együtműködés esetében a Kormánynak kell vizsgálnia.<sup>33</sup> Absztrakt alkotmányértelmezés hatáskörben eljárva ugyanis az AB nem döntheti el az ESZB Megállapodás jogi természetét. Az azonban absztrakt szinten is megállapítható, hogy „különbséget kell tenni az alapító szerződésben már nevesített hatáskörök pusztá végrehajtását célzó együtműködési formák, valamint az ezen – intézményesülési fokozatát tekintve – túlmutató államközi együtműködési formák között: amennyiben olyan nemzetközi szerződés megerősítésére kerül sor, amely olyan intézmény felállítását célozza, amely nem része az uniós intézményi struktúrának, de amely közhatalmat gyakorol és ekként a tagállamokra kötelező döntéseket hozhat, a nemzetközi szerződés kihirdetésére irányuló törvényjavaslatot előterjesztő Kormánynak azt kell vizsgálnia, hogy az Európai Unió alapító szerződéseiben az intézmény létrehozására vonatkozó hatáskör már meghatározásra került-e”.<sup>34</sup>

Amennyiben a Kormány úgy ítéli meg, hogy az Európai Unió alapító szerződesei a megerősített együtműködés keretében létrehozni kívánt intézményre vonatkozó jogalapot már meghatározták, úgy az ezt végrehajtó nemzetközi szerződés kihirdetésének alapja az Alaptörvény E) cikke, egyéb esetben pedig az Alaptörvény Q) cikke.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot – uniós jogalap híján – nemzetközi intézményre ruházni csak az alkotmány módosításával lehetséges (Alaptörvény Q cikk).**

Az AB által az indítványból absztrahált második eldöntendő kérdés az első folyamatként az volt, hogy az aláírt nemzetközi szerződés (megerősített együtműködés) ratifikációjához milyen érvényességi kellékek társulnak. E ponton eltérő követelmények fogalmazhatók meg aszerint, hogy a megerősített együtműködés a nemzetközi jog részének vagy már az uniós jog területére sorolható be. Utóbbi esetben az alapító szerződést végrehajtó nemzetközi szerződés kihirdetésének jogalapja az Alaptörvény E) cikke az Európai Stabilitási Paktum határozatban foglaltak alapján, azaz az E) cikk (2) és (4) bekezdése alapján kétharmados törvénnyel hirdethető ki a nemzetközi szerződés.

Ami azonban a Q) cikket illeti, az AB arra jutott, hogy az alapján nem hirdethető ki olyan megállapodás, amely ilyen mértékben érinti az Alaptörvénynek a hazai bíróságokról szóló fejezetét. Mindez azt jelenti, hogy egy ilyen horderejű nemzetközi jogi hatáskörtranszfer az uniós struktúrán kívülre csak az Alaptörvény módosítása mellett hirdethető ki.<sup>35</sup> E tekintetben az AB egyrészt arra volt tekintettel,

<sup>33</sup> Európai Szabadalmi Bíróság határozat, Indokolás [32].

<sup>34</sup> Európai Szabadalmi Bíróság határozat, Indokolás [32].

<sup>35</sup> A döntéshez csatolt egyetlen párhuzamos indokolást Pokol Béla jegyzi, aki szerint az Alkotmánybíróságnak elvi élel kellett volna leszögeznie, hogy az Alaptörvény Q) cikke „szuverenitás-transz-

hogy a felállítandó ESZB nem csupán uniós jogot alkalmazna az eljárása során, hanem a tagállamok által megerősített nemzetközi szerződéseket és a tagállamok nemzeti jogát is, vagyis a nemzetközi szerződés megerősítésével Magyarország arra ad felhatalmazást, hogy egy ún. „közös bíróság” meghatározott ügycsoportban a magyar jogot is alkalmazza.<sup>36</sup> A hazai bírósági struktúrát kiegészítő nemzetközi fórum működése ugyanakkor azzal jár, hogy az így létrejövő nemzetközi bíróság döntései kikerülnek a hazai jogorvoslati fórumrendszerből, és így az alkotmányossági vizsgálat alól is.<sup>37</sup>

Másodsorban az AB azt is figyelembe vette, hogy bár Magyarország több nemzetközi bírói fórum joghatóságát elismeri, de ezen fórumok közös jellemzője az, hogy tipikusan valamely nemzetközi jogi vagy uniós jogi kérdést vizsgálnak, és amennyiben az ügyet érdemben és kötelező erővel eldöntik, úgy az eljárásban az aláíró állam mint peres fél is jelen van.<sup>38</sup> Jelen esetben azonban a nemzetközi szerződés magánszemélyek közötti közvetlen keresetek elbírálására biztosít a felek akaratától függetlenül kötelező kizárólagos joghatóságot egy nemzetközi bírói fórum számára.

Ehhez kapcsolódó érvként az AB arra is utalt, hogy a bírói fórumot létrehozó nemzetközi megállapodások tipikus esetének az felel meg, hogy a létrehozott fórumok valamilyen speciális jogorvoslati funkciót látnak el. Ehhez képest az egyes ügycsoport(ok)ra létrehozott nemzetközi különbíróság különlegessége az, hogy nem csupán a perorvoslat, hanem az alapügy is a speciális bírósághoz kerül át, amelyből az AB arra következtetett, hogy a jogviták egy csoportját teljes egészében átvevő, speciális bírói fórumrendszert, nemzetközi különbíróságot létrehozó nemzetközi szerződés szükségképpen érinti az Alaptörvény hazai bíróságokról szóló fejezetét.<sup>39</sup> Márpedig az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja kivételt nem engedő jelleggel jelenti ki, hogy minden hazai illetőségű magánjogi jogvitában a hazai bíróságok döntenek, amely alól az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdése, amely szerint törvény egyes jogvitákban más szervek eljárását is lehetővé teheti, nem tesz lehetővé nemzetközi jellegű kivételt, hanem a hazai egyéb, ún. alternatív vitarendezési eljárásokhoz biztosít alkotmányos alapot.<sup>40</sup>

Mindezekre figyelemmel az AB arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptör-

ferre nem ad lehetőséget” (Európai Szabadalmi Bíróság határozat, Indokolás [57]). Megjegyezhető ugyanakkor, hogy közjogiilag nagy nehézségeket okozó megoldás lett volna, ha a párhuzamos indokolásban foglaltaknak megfelelően az Alkotmánybíróság eltekintett volna az állam önkorlátozásáról szóló doktrínától. Így például kevés szuverenitás-korlátozóbb nemzetközi megállapodás képzelhető el, mint amilyen például a NATO csatlakozást lehetővé tevő nemzetközi szerződés volt, lásd 5/2001. (II. 28.) AB határozat, ABH 2001, 86. MOLNÁR Tamás – SÜLYÖK Gábor – JAKAB András: „7. § [Nemzetközi jog és belső jog; jogalkotási törvény]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 257–287. A nemzetközi jog megítélésének az Alkotmánybíróságon belüli vitatott jellegére lásd BLUTMAN László: „Törésvonalak az Alkotmánybíróságon: mit lehet kezdeni a nemzetközi joggal?” *Közjogi Szemle* 2019/3. 1–9.

<sup>36</sup> Európai Szabadalmi Bíróság határozat, Indokolás [45].

<sup>37</sup> Európai Szabadalmi Bíróság határozat, Indokolás [46].

<sup>38</sup> Európai Szabadalmi Bíróság határozat, Indokolás [49].

<sup>39</sup> Európai Szabadalmi Bíróság határozat, Indokolás [51].

<sup>40</sup> Lásd Ptk. 1:6. §; A választottbíráskodásról szóló 2017. évi LX. törvény.

vény Q) cikke alapján nem hirdethető ki olyan nemzetközi szerződés, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja szerinti magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot nemzetközi intézményre ruház át, amelyhez kiegészítő érvként az AB azt is hozzátette, hogy ez egyben azzal is jár, hogy a nemzetközi fórumrendszer előtt született bírói döntések az AB által lefolytatható alkotmányos felülvizsgálat alól is kikerülnek.<sup>41</sup>

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. UNIÓS JOG VERSUS NEMZETKÖZI JOG: AZ UNIÓS JOGALAP SZÜKSÉGESSÉGE

Amint arra Ficsor Mihály már 2017 elején felhívta a figyelmet, az Alkotmánybíróság a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban mintegy alkotmányos elvárásként jelezte, hogy „az ilyen horderejű reformok esetében kívánatos, hogy a megkötni szándékozott szerződés előzetes normakontrolljára sor kerüljön”.<sup>42</sup> Habár végül nem előzetes normakontroll formában, hanem közvetett módon, „alkotmányjogi problémaként”,<sup>43</sup> illetve absztrakt alkotmányértelmezés eljárásban, de az ESZB Megállapodás is az AB elé került, hasonlóan a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződéshez, amely a jelen ügy közvetlen dogmatikai előzménye. Az AB ugyanakkor nem pusztán a precedens döntésre hivatkozással oldotta fel a Kormány által előterjesztett problémát, hanem továbblépett az Európai Stabilitási Paktum határozatban foglalt feltételrendszeren, és ezzel egy új szempont mérlegelését bízta a Kormányra.

Az Európai Stabilitási Paktum határozat irányától való eltávolodást az abban foglalt egyik feltétel pontosítása jelenti.<sup>44</sup> Jelesül arról van szó, hogy míg a Stabilitási Paktum az uniós intézményeket ruházta fel újabb feladatokkal, addig az ESZB Megállapodás egy Unión kívüli új bírósági struktúrát hoz létre. Ebben a vonatkozásban az AB úgy foglalt állást, hogy ez továbbra is az Alaptörvény E) cikke alá

<sup>41</sup> Európai Szabadalmi Bíróság határozat, Indokolás [53].

<sup>42</sup> FICSOR (10. lj.) 15.

<sup>43</sup> Az Alkotmánybíróságnak a 31/1990. (XII. 18.) AB határozat óta követett gyakorlata értelmében az elvont alkotmányértelmezésre irányuló hatáskörben akkor jár el a testület, amennyiben az indítvány megfelel a következő követelményeknek: az indítványnak a jogosult szervtől vagy személytől kell származnia; nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kell kezdeményeznie az eljárást; az Alkotmány, ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését kell kérnie. Végül az adott alkotmányossági problémának közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethetőnek kell lennie az Alkotmányból. Ezzel együtt némileg problémás, hogy absztrakt értelmezés kérdéseire az alkotmányjogi problémát egy elfogadni tervezett normaszöveg képezi, mivel ez egyféle bújtatott normakontrollként is felfogható. Ehhez hasonlóan lásd az alkotmányos önanonosság határozatot, amelyet az ombudsman egy már elfogadott és hatályba lépett uniós jogalkotási aktus miatt kezdeményezett. ORBÁN Endre: „Quo vadis, »alkotmányos identitás«?” *Közjogi Szemle* 2018/3. 1–13

<sup>44</sup> BLUTMAN (5. lj.) 297.

tartozó lehet, de csak abban az esetben, ha az uniós alapító szerződésben van erre vonatkozó megfelelő jogalap.

E szempont figyelembevételét és az ESZB Megállapodás E) cikktől különálló kezelhetőségét heves kritika érte az egyik különvéleményben<sup>45</sup> és a döntést kommentáló irodalomban is.<sup>46</sup>

Az Európai Szabadalmi Bíróság határozat és a különvélemény közötti szakadék azonban azért relativizálható, mert valójában más alapokból indulnak, így a levont következtetésekben való különbözőség szükségszerű. A különvélemény kiinduló előfeltevése, hogy az ESZB Megállapodást az uniós jog keretei közé kell utalni,<sup>47</sup> amiből egyenesen következik, hogy a megerősített együttműködés keretében gyakorolt, a felhatalmazást biztosító uniós jogi norma alapján külső hatáskörben kötött nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére kizárólag az Alaptörvény E) cikke vehető figyelembe.<sup>48</sup> Ez az előfeltevés azonban körkörösén visszavezet bennünket ahhoz az alapvető dogmatikai kérdéshez,<sup>49</sup> hogy miként lehet minősíteni az uniós nemzetközi szerződéseket jogi jellegük alapján. Ha a megerősített együttműködésben résztvevő tagállamok az egységes európai szabadalmi jog tekintetében megvalósítandó uniós cél elérésére, illetve továbbfejlesztésére kötik a nemzetközi szerződést, úgy a létrejött jogforrás uniós jogi jellege akkor is megállapítható, ha abban csak a tagállamok egy része érintett. Párhuzamos példaként említhető a schengeni rendszer létrejöttének folyamata,<sup>50</sup> vagy a polgári igazságügyi együttműködés területén a néhány tagállam kívülmaradásával<sup>51</sup> működő

<sup>45</sup> „Az az álláspontom, teljes összhangban az Abh2.-vel [Európai Stabilitási Paktum határozat] hogy az Alaptörvény E) cikkének (2) bekezdése kizárólagosan (tehát a Q) cikk vagy bármely más alaptörvényi rendelkezés igénybevételét kizárja) alkalmas jogalapot szolgálni Magyarországnak az egységes szabadalmi bírósághoz mint a szerződő tagállamok közös bíróságához való csatlakozása megerősítéséhez és kihirdetéséhez. A megállapodás létrehozásával és aláírásával (magyar részről is) teljesült ugyanis az Abh2.-ben az E) cikk (2) bekezdése alkalmazásához megkívánt kritériumrendszer valamennyi feltétele.” (Európai Szabadalmi Bíróság határozat, Indokolás [61]; Dienes-Oehm Egon különvéleménye.) Továbbá: „Sem az Alaptörvény 25. cikkéből, sem annak bármely egyéb szabályából nem következik, illetve nem vezethető le az, hogy a magánjogi viták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóság nemzetközi szerződéssel ne lenne átadható.” Európai Szabadalmi Bíróság határozat, Indokolás [64]; Dienes-Oehm Egon különvéleménye.

<sup>46</sup> CHRONOWSKI – VINCZE (8. lj.) 479.

<sup>47</sup> Hasonló dogmatikai alaptól indul az AB határozatot kritikával illető szakirodalom is, lásd CHRONOWSKI – VINCZE (8. lj.).

<sup>48</sup> A megerősített együttműködésben résztvevő tagállamok kötnék nemzetközi szerződést az egységes európai szabadalmi jog tekintetében megvalósítandó uniós cél elérésére, illetve továbbfejlesztésére.

<sup>49</sup> Ebben a dogmatikai kérdésben sem az AB határozat, sem a különvélemények nem foglaltak állást egyértelműen, és a későbbiekben elemzett és hivatkozott német Szövetségi Alkotmánybíróság sem érintette ezt a problémát.

<sup>50</sup> 1985. június 14-én írta alá öt tagállam a Schengeni Egyezményt, amelyet 1990. június 19-én kibővített a Schengeni Végrehajtási Egyezmény. A Schengeni Egyezményt és a schengeni vívmányokat az Amszterdami Szerződés emelte az EU keretébe. Lásd (19.) Jegyzőkönyv az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról.

<sup>51</sup> Dániának a Lisszaboni Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv alapján kimaradási (*opt out*) lehetősége van, így a polgári igazságügyi együttműködés területén elfogadott jogforrások Dániára csak abban az esetben alkalmazhatók, ha az Európai Unió és Dánia között erre az együttműködésre párhuzamos megállapodás jön létre.

másodlagos jogforrásokkal szabályozott jogterület. Ha tehát a kiinduló hipotézis uniós jogi alaptól indul, akkor a különvéleményben felvetett joghatósági problematika<sup>52</sup> olyan jogi kérdés, amihez valóságosan az AB határozat el sem jutott.

A magunk részéről úgy látjuk, hogy az AB nem döntötte el az ESZB Megállapodás jogi természetét, ugyanakkor kétségkívül teret engedett annak, hogy a Kormány és az Országgyűlés nemzetközi jogként kezelje a megerősített együttműködés keretében új fórumrendszer létrehozó megállapodást. E tekintetben érdemes arra is külön felhívni a figyelmet, hogy az ESZB Megállapodás esetében az Európai Szabadalmi Bíróság határozatban foglaltakhoz képest – az absztrakt alkotmányértelmezés hatáskör korlátainak megfelelően – kevésbé találunk konkrét állásfoglalást a ratifikálandó szerződés jogi természetéről. Ezt látszik alátámasztani az is, hogy a döntéshez csatolt egyik különvélemény egyértelműen a Q) cikk alá tartozónak látja az ESZB Megállapodást, ugyanakkor kiemelendő, hogy azt a Q) cikk alatt kihirdethetőnek is gondolja, hasonlóan más nemzetközi szerződésekhez.<sup>53</sup>

Úgy látjuk, hogy ebben a tekintetben valóban létezik egy mérlegelési mozgáster. Erős érveket lehet felhozni ugyanis amellett is, hogy az uniós alapító szerződések keretében lehetővé tett szorosabb együttműködési formában létrejövő megállapodás, amely az Unió céljait hivatott erősíteni, az E) cikk alá tartozik. Ezzel szemben azonban erős érvek támasztják alá azt is, hogy az ESZB Megállapodás intézményi vonatkozásaiban eltérő<sup>54</sup> jellegű a Stabilitási Paktumtól,<sup>55</sup> amely ténylegesen is az uniós intézményeket ruházta fel újabb hatáskörökkel. Ezen túlmenően maga az ESZB Megállapodás él azzal az uniós jogi fikcióval, amely szerint a felállítandó fórumrendszer uniós nézőpontból nemzeti, a tagállamok közösségéhez rendelt

<sup>52</sup> A különvéleményben megfogalmazott jogi érvek nemzetközi magánjogi szempontból korrektek, és a felhozott példákon kívül továbbiakkal is megerősíthetők. Lásd például a beruházásvédelem területén kötött nemzetközi szerződések (BIT) kérdéseit, amelynek szakirodalmi értékelését jól foglalja össze SZABADOS Tamás: „A tagállamok közötti beruházásvédelmi egyezmények az uniós jogban” *Állam- és Jogtudomány* 2017/3. 17–44.

<sup>53</sup> „Magyarországon az alkotmányos értékek és alapvető jogok tehát bizonyos esetekben még akár az uniós joggal szemben is védelemre jogosultak. Jelen esetben ugyanakkor az ESZB Megállapodást mint nemzetközi szerződést a tagállamok, köztük Magyarország írta alá, hozta létre. Az ESZB Megállapodás hatályba lépéséhez legalább 13 aláíró állam csatlakozási okiratának ratifikációja szükséges. Jelen esetben tehát fel sem merül, hogy az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy a közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.” Európai Szabadalmi Bíróság határozat, Indokolás [83]; Stumpf István különvéleménye.

<sup>54</sup> A kérdést tovább terheli a jogterület anyagi jogi hátterének rendkívüli töredezettsége és a számos átfedést eredményező nemzetközi szerződési, intézményi és jogérvényesítési háttér. Lásd részletesen: JÓKUTI András: „Európai szabadalmi oltalom” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Szerzői jog és iparjogvédelem rovat, rovatszerkesztő: GRAD-GYENGE Anikó – POGÁCSÁS Anett) [105] <https://bit.ly/3le5S8e> (2020); GOMBOS Katalin: „Az Európai Unió Bíróságát érintő reformok” in KOLTAY András – DARÁK Péter (szerk.): *Ad Astra Per Aspera, Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából* (Budapest: Pázmány Press 2017) 189–213.

<sup>55</sup> Több eltérést is elemez FICSOR (10. lj.) 14–15.



biróságként viselkedik, vagyis eleve nem az uniós jog részeként tételezi önmagát, aminek a nemzetközi szakirodalom is jelentőséget tulajdonít.<sup>56</sup>

## 5.2. A MAGÁNJOGI JOGVITÁK JOGHATÓSÁGÁRÓL TÖRTÉNŐ LEMONDÁS AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁT IGÉNYLI

A más-más dogmatikai alapból kiinduló, de a különvéleményekben markánsan megfogalmazott joghatósági probléma árnyaltabb vizsgálata talán indokolt lehetett volna az AB részéről, mert a releváns nemzetközi magánjogi kérdésben az érvelés kevésbé tűnik támadhatatlannak. A klasszikus nemzetközi szerződésekkel, uniós joggal és tagállami joggal egyaránt szabályozott többrétegű nemzetközi magánjog kiváló példákat szolgáltat a normák minden szintjén a joghatóság tekintetében irányadó olyan szabályokra, amelyekkel a magánjogi jogviták, illetve magánjogi jogviták egy csoportja elbírálásának rendje állapítható meg.<sup>57</sup> A joghatóság területén számos ilyen nemzetközi szerződés<sup>58</sup> is ismert. A különvélemények<sup>59</sup> is tartalmaznak ilyen példákat, amiből levonhatjuk azt a következtetést, hogy a klaszszikus nemzetközi magánjogi jogviszonyokra, uniós jogi viszonylatban sem kizárt a joghatósági kérdésekben nemzetközi szerződéssel való megállapodás.

Megjegyzendő továbbá, hogy az AB pusztán az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja szerinti magánjogi jogviták vonatkozásában tartotta fontosnak kiemelni a joghatóságról való lemondás kérdését, miközben a felállítandó ESZB-nek aktusfelülvizsgálati, azaz az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) alpontja szerinti közigazgatási bírósági funkciója is lett volna. Ehhez képest azonban kiegészítő érvként jelenik meg a döntésében az AB saját hatáskörének korlátozása, azaz a jogviták révén megszülető későbbi döntések alkotmányosságai felül

<sup>56</sup> Richard GORDON – Tom PASCOE: *The Effect of „Brexit” on the Unitary Patent Regulation and the Unified Patent Court Agreement*. London, 2016. szeptember 12. 33. Idézi FICSOR (10. lj.) 10.

<sup>57</sup> A nemzetközi jogvitákra meghatározott fórumot kikötő szabályokba tág értelemben a határozatok elismerésének és végrehajtásának kérdése is beleértendő, ilyen egyezmény a választottbírói határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1958. évi New York-i Egyezmény.

<sup>58</sup> Születtek nemzetközi szerződések az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (United Nations Commission on International Trade Law – UNCITRAL) és a Nemzetközi Személyi Jogállapoti Bizottság (International Commission on Civil Status – ICCS), az Európa Tanács, vagy a nemzetközi-kormányközi szervezetként működő Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia (Hague Conference on Private International Law; Conférence de La Haye de droit international privé HCCH), illetve a külön erre a célra létrehozott nemzetközi intézet (International Institute for the Unification of Private Law – UNIDROIT) keretei között.

<sup>59</sup> Dienes-Oehm Egon különvéleményének [66] pontjában a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló 1963. évi genfi egyezményt és a [67] pontjában a beruházásvédelmi ügyekben eljáró állandó nemzetközi vitarendezési fórumot létrehozó washingtoni egyezményt (ICSID) említi. Stumpf István különvéleményének [81] pontjában a brüsszeli és a luganói egyezményt említi a polgári és kereskedelmi ügyekre irányadó joghatósági szabályokra.



vizsgálat alóli kikerülése, miközben az Alaptörvény 24. cikkére egyébként nem is volt indítványi utalás.<sup>60</sup>

Az uniós, illetve nemzetközi magánjogi kérdésen túlmenően azonban, tágabb kontextusban nézve, nem lehet nem észrevenni az alkotmánybíróeseti jog vonatkozásában az uniós jogtól való ódzkodást. Ennek eredményeként az AB még az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodást (EUIIN-szerződést) is az Alaptörvény Q) cikke alapján látta kihirdethetőnek.<sup>61</sup> Vagyis nemzetközi jogi szerződésnek értékelte azt a megállapodást, amit maga az Európai Unió kötött külső hatáskörben eljárva.<sup>62</sup> E tág képhez tartozik az utóbbi időben elfogadott alkotmányos önazonosság határozat is, amely megalkotta az Európai Szabadalmi Bíróság határozat egyik kiindulópontját képező fenntartott szuverenitás vélelmét, amely szintén nem ígért túl sok biztatót az újabb hatáskörtranszfer tekintetében.<sup>63</sup>

Utóbbihoz kapcsolódóan ugyanakkor helyesnek tartjuk az AB önmérsékletét abban a tekintetben, hogy az indítványban feltett kérdésre nem a kérdés fogalmi hálójában válaszolt, és ennek megfelelően nem terjesztette ki az „alkotmányos önazonosságról” szóló diskurzust a szabadalmi ügyekre, illetve a nemzetközi jogra.<sup>64</sup> A Kormány által előterjesztett indítvány ugyanis hosszasan értekezett arról, hogy a bírói hatalom, amelyet az alkotmányos önazonosság határozat is az alkotmányos identitás elemeként azonosított, sérülhet, amennyiben az Országgyűlés ratifikálja az ESZB Megállapodást. Továbbá az indítványozó azt kérte az Alkotmánybírástól, hogy állapítsa meg, hogy az európai uniós kötelezettségvállalásokhoz hasonlóan a klasszikus nemzetközi jogi kötelezettségvállalás sem sértheti

<sup>60</sup> „Önmagában sem érthető, hogy ha valóban korlátozná az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja azt, hogy Magyarország nemzetközi szerződéssel az említett jogviták elbírálását »nemzetközi intézményre ruházza át«, akkor ez a korlát mért csak a »megegyezett együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés« kapcsán irányadó. [...] A nemzetközi magánjog területén számos olyan nemzetközi szerződés létezik, mely a szóbanforgó tárgykört, tehát magánjogi jogviták, illetve magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálását érintően tartalmaz megállapodást.” Európai Szabadalmi Bíróság határozat, Indokolás [81]; Stumpf István különvéleménye.

<sup>61</sup> 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 325.

<sup>62</sup> Vincze Attila mindezt az uniós jog szabotálásának tekinti. VINCZE Attila: „Odahull az eszme és a valóság közé: az árnyék az szuverenitás-átruházás az alkotmánybíróeseti jogában” *MTA Law Working Papers* 2014/23. 9–10.

<sup>63</sup> Chronowski és Vincze ehhez kapcsolódóan hangsúlyozzák, hogy az E) cikk (1) bekezdéséből éppen ellentétes tartalmú vélelmét kellett volna levezetnie az Alkotmánybírósnak. CHRONOWSKI – VINCZE (8. lj.) 480–481. Ide kapcsolódik, hogy egy évvel később a 2/2019. (III. 5.) AB határozatban az Alkotmánybírósnak az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdéseinek értelmezése során arra jutott, hogy abból kooperatív jogértelmezési kötelezettség következik: „Az Alkotmánybírósnak szerint „az »európai egység megteremtése«, az integráció nem csupán politikai szervek számára jelöl ki célt, hanem a bíróságok és az Alkotmánybírósnak számára is, amelynek az »európai egységből« a jogrendszerek harmóniája és koherenciája következik alkotmányos célként. Ezek elérése érdekében a jogszabályokat és az Alaptörvényt – amennyiben ez lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy a normatartalom az Európai Unió jogával is összhangban álljon.” 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [37].

<sup>64</sup> Ezt helyesnek tartja Chronowski és Vincze is. Lásd CHRONOWSKI – VINCZE (8. lj.) 484.

az alkotmányos identitást. Az AB azonban ezen az ajtón nem sétált be, vagyis az alkotmányos identitás védelmét nem terjesztette ki a nemzetközi jog ellenében.<sup>65</sup>

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az Európai Szabadalmi Bíróság határozat azáltal, hogy az Európai Stabilitási Paktum határozat szempontrendszerét finomította, és az intézményesülés kritériumának beemelésével megtiltani látszik annak a lehetőségét, hogy Magyarország a jelenlegi alkotmányos keretek között részt vegyen a létrejövő egységes hatályú európai szabadalomhoz kapcsolódó megerősített együttműködésben, potenciálisan nagy gazdasági hatással járhat. Ennek ugyanakkor egyelőre még nem látszanak a pontos körvonalai, hiszen az ESZB Megállapodás – bár a szükséges tizenhárom ratifikáció megvan – Németország elhúzódo ratifikációs eljárása miatt még nem lépett hatályba. Kérdés, hogy az ismertett német szövetségi alkotmánybírósi döntésnek megfelelő ratifikációt követően hogyan jár el a magyar Kormány, illetve az alkotmányozó. Blutman László szerint ugyanis az AB által használt „jogalapra” vonatkozó kritérium ugyanolyan határozatlan fogalom, mintha a testület a „kellően szoros kapcsolat” kritériumát állapította volna meg,<sup>66</sup> tehát mindenképpen értelmezésre szorul. Így, az AB döntését követően a Kormány felelőssége eldönteni azt, hogy az EUMSZ-ban a szükséges jogalap rendelkezésre áll-e, vagyis az AB döntésének tiszteletben tartása mellett, az Európai Stabilitási Paktum határozat hatókörében, kétharmados többséggel ratifikálhatónak ítéli-e meg a megállapodást. Amennyiben azonban nem fogadja el az EUMSZ 118. cikkét<sup>67</sup> megfelelő jogalapnak, úgy az Európai Szabadalmi Bíróság határozat következményeként az Alaptörvény módosítását kell kezdeményezni a ratifikáció érdekében.

Dogmatikai értelemben a tárgyalat alkotmánybírósi határozat a későbbiekben a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank Magyarországi Székhelyéről szóló Megállapodás kihirdetéséről és a 2015. évi XLI. törvénnyel kihirdetett, a Nemzetközi Beruházási Bank megalapítása tárgyában Moszkvában, 1970. július 10-án aláírt és 1990. december 20. napján módosított Egyezményhez csatolt Alapszabály módosításának kihirdetéséről szóló 2019. évi XI. törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás a Nemzetkö-

<sup>65</sup> Később ugyanakkor a 21/2018. (XI. 14.) AB határozathoz csatolt, Varga Zs. András által jegyzett különvélemény, amelyhez Szívós Mária is csatlakozott, abból indul ki, hogy a nemzetközi szerződések értelmezése során is a fenntartott szuverenitás véelmét kell alapul venni. Úgy látják, hogy az EJEK döntések elfogadása is az alkotmányos identitás sérelmének lehetőségét veheti fel. E gondolat korábban felmerült Varga Zs. Andrásnak a 23/2015. (VII. 7.) AB határozathoz csatolt különvéleményében is.

<sup>66</sup> BLUTMAN (5. lj.) 298.

<sup>67</sup> „A belső piac létrehozása, illetve működése keretében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket fogad el a szellemi tulajdonjogok Unión belüli egységes oltalmát biztosító európai oltalmi jogcímelek létrehozására, valamint egy uniós szintű központi engedélyezési, koordinációs és ellenőrzési rendszer megteremtésére.” EUMSZ 118. cikk első mondata.

zi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank magyarországi székhelyéről 5.2–5.4 pontja, 6.1 és 6.4 pontja, valamint 11.1 pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elbírálása során került előtérbe.<sup>68</sup> Az ügyben az indítványozók hivatkoztak az Európai Szabadalmi Biróság határozatra abban a vonatkozásban, hogy a székhely egyezmény a különféle munkaügyi perekre mentességet biztosít a magyar bíróságok eljárása alól, ami felveti a magyar szervek joghatóságának és az Alaptörvény 25. cikkének sérelmét.

Az AB ugyanakkor a jelen esetet nem látta analógnak az ESZB Megállapodás során felmerülő helyzettel, mivel az ESZB esetében a jogviták egy csoportja teljes vertikumban, azaz a magánjognak egy teljes szelete került volna ki a magyar joghatóság alól. Ezzel szemben a Nemzetközi Beruházási Bank ügyében eseti lemondás történt egy nemzetközi szervezetben való részvétellel összefüggésben a későbbiekben felmerülő esetleges munkaügyi, illetve egyéb jogviták tekintetében. „Nem általában a munkajogi per mint olyan kerül át egy felállítandó nemzetközi bíróság joghatósága alá, ahogyan a szabadalmi perek kerültek volna át az Európai Szabadalmi Biróság kizárólagos joghatósága alá, hanem – a nemzetközi joggyakorlatban bevett módon – egy nemzetközi szervezet biztosít megfelelő alternatív vitarendezést az alapszabálya által meghatározott fórumok, a tagországokban jelenlévő iparkamarák mellett működő vitarendezést szolgáló testületek előtt.”<sup>69</sup> A Nemzetközi Beruházási Bank Alapszabályának 29. cikk 1. pontja értelmében ugyanis az Nemzetközi Beruházási Banknak kell gondoskodnia arról, hogy a megkötött egyedi megállapodások tartalmazzanak olyan vitarendező rendelkezést, amely az esetleges jogvitákat az Orosz Föderáció Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Nemzetközi Kereskedelmi Választottbíróságra vagy a más tagállamokban működő hasonló választottbíróságok elé utalja. Ennek értelmében az AB úgy látta, hogy a magyar alternatív vitarendezési fórum, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Állandó Választottbíróság kikötését sem zárja ki az Alapszabály, amelynek alkotmányos jogalapját az Európai Szabadalmi Biróság határozat alapján az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdése képezi.

Végül arra is felhívjuk a figyelmet, hogy az intézményi kritérium pontosítása egyben kihatással jár a jövőre nézve az Európai Ügyészséghez mint megerősített együttműködéshez való esetleges későbbi csatlakozásra is, minthogy annak jogalapja egyértelműen beazonosítható az alapító szerződésekben. Ez alapján tehát a későbbi esetleges csatlakozás az Európai Stabilitási Paktum határozat szerint, az E cikk (2) és (4) bekezdései alapján, kétharmados törvénnyel lesz lehetséges.

<sup>68</sup> 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat.

<sup>69</sup> 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [48].

## 7. IRODALOM

- BLUTMAN László: „Az uniós nemzetközi szerződések alkotmányos helye” *Jogtudományi Közlöny* 2019/7–8. 293–301.
- CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról – zavar az erőben” *Jogtudományi Közlöny* 2018/11. 477–485.
- FICSOR Mihály: „Az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodás – alkotmányossági nézetben” *Jogtudományi Közlöny* 2017/1. 1–15.
- JÓKUTI András: „Európai szabadalmi oltalom” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Szerzői jog és iparjogvédelem rovat, rovatszerkesztő: GRAD-GYENGE Anikó – POGÁCSÁS Anett) <https://bit.ly/3le5S8e> (2020).

HOLLÁN MIKLÓS\*

## 10/2018. (VII. 18.) AB HATÁROZAT – AZ ÖSSZBÜNTETÉSI SZABÁLYOK IDŐBELI HATÁLYA

**A szabályozás visszaható hatálya és ad malam partem jellege az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés alkalmazási körében szükséges, de nem elégséges feltétele egy büntető jogszabály alaptörvény-ellenességének.**

Az összbüntetési szabályok időbeli hatálya határozat továbbfejlesztette a testület gyakorlatát abban a kérdésben, hogy a büntetőjogi szankciók alkalmazása esetén mikor állapítható meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme. Ez kiterjedt annak a kérdésnek a megítélésére, hogy ezen alaptörvényi rendelkezés alkalmazásában mit jelent a visszaható hatály fogalma, mikor tekinthető egy átmenti rendelkezés az elkövetőre nézve hátrányosnak, valamint amennyiben ez a két feltétel fennáll, akkor milyen további körülményre tekintettel állapítható meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés sérelme.

### 1. ELŐZMÉNYEK

#### 1.1. SZAKJOGI ELŐZMÉNYEK

Az összbüntetésre vonatkozó rendelkezések – ha nem is a hatályos joggal azonos értelemben és tartalommal, de – a kodifikált büntetőjog kezdeteitől szerepeltek a magyar büntetőkódexekben.<sup>1</sup> Jelen tanulmányban tárgyalt AB határozat kapcsán az összbüntetés szabályozásának két „időállapota” releváns: az 1978. évi Btk. 2013. június 30. napján, illetve a Btk. 2013. július 1. napjától hatályos rendelkezései.

\* Tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar.

<sup>1</sup> FÁZSI László: „Halmazati és összbüntetés” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Büntetőjog rovat, rovatszerkesztő: SZOMORA Zsolt) [7]–[13] <https://bit.ly/3ASOKhc> (2020).

Az 1978. évi Btk. az összbüntetést a büntetés kiszabás című fejezetében szabályozta,<sup>2</sup> talán arra is figyelemmel, hogy szoros összefüggésben van a vele azonos fejezetben elhelyezett halmazati büntetéssel.<sup>3</sup> Az összbüntetés azonban nem közvetlenül a halmazati büntetés követően került szabályozásra, így a büntetés kiszabásról szóló fejezetben való elhelyezését más tényezők is motiválhatták.

A büntetőkódex az 1998. évi LXXXVII. törvény általi (1999. március 1. napjától hatályos) módosítását követően az összbüntetés azon változata maradt fenn, amely ún. quasi halmazati jellegű. Ennek keretében összbüntetésbe foglalásra akkor kerülhetett sor, „ha az elkövetőt több, határozott ideig tartó szabadságvesztésre ítélik, és az elkövető valamennyi bűncselekményt a legkorábban hozott ítélet jogerőre emelkedését megelőzően követte el”.<sup>4</sup> A módosító törvény indokolása szerint ebben az esetben „az elítélttel szemben – az ügyek egyesítése folytán – elvileg lehetőség lett volna a legkorábban hozott ítéletben halmazati büntetést kiszabni”.<sup>5</sup> A módosítással az összbüntetés és a halmazati büntetés tartalmi kapcsolata még szorosabbá vált, hiszen az előbbi célja kifejezetten az utóbbi elmaradásból eredő hátrányok kompenzálása. Az indokolás arra is utalt, hogy „az összbüntetés bizonyos rokonságot mutat a halmazati büntetéssel: amíg a halmazati büntetés esetén a bűncselekmények halmazatáról, addig az összbüntetés esetében az ítéletek halmazatáról van szó. Mind a halmazati büntetés, mind az összbüntetés jogintézménye azt a célt szolgálja, hogy az elítéltet kedvezőbb helyzetbe hozza abban az esetben, ha a bűncselekmények vagy a kiszabott büntetések találkoznak”.<sup>6</sup>

Az ebben az időszakban uralkodó ítélkezési gyakorlat szerint „az összbüntetésre vonatkozó rendelkezések a büntető anyagi jog [...] körébe tartoznak, ezért a büntetőtörvény időbeli hatályára vonatkozó szabályok alkalmazásának van helye”. Azonban ebből a közzétett határozatok szerint az következett, „ha valamennyi alapítélet 1999. március 1. napja előtt jogerőre emelkedett, azaz az összbüntetésbe foglalás lehetősége már a Btk. újabb rendelkezései hatálybalépésének napja előtt megnyílt: a Btk. korábbi, az elítéltre nézve enyhébb összbüntetési szabályai az irányadóak. Ha legalább az egyik alapítélet 1999. március 1. napján vagy azt követően emelkedett jogerőre, a Btk. újabb, az elítéltre nézve szigorúbb rendelkezéseit kell alkalmazni, és összbüntetésbe foglalásra csak az ún. quasi halmazati összbüntetés esetében kerülhet sor”.<sup>7</sup> Ahogy azonban arra Ficsór találóan rámutat ez „a megoldás dogmatikailag nem tűnik következetesnek. Miközben az időbeli hatályról szóló Btk.-beli norma – bármelyik anyagi jogi törvényt szemléljük – a cselekmény elkövetése és elbírálása idején hatályos törvény közötti választás lehetőségét

<sup>2</sup> Az 1978. évi Btk. V. fejezetéhez fűzött indokolás.

<sup>3</sup> Az 1978. évi Btk. 92. §-ához fűzött indokolás.

<sup>4</sup> Az 1978. évi Btk. 92. § (1) bekezdés. Hatályos 1999. március 1. napjától 2013. június 30. napjáig.

<sup>5</sup> Az 1998. évi LXXXVII. törvény javaslatának 25. §-ához fűzött indokolás.

<sup>6</sup> Az 1998. évi LXXXVII. törvény javaslatának 25. §-ához fűzött indokolás.

<sup>7</sup> Bács-Kiskun Megyei Bíróság 2.Bf.468/1999/2, BH 2000.5.184.

biztosítja, az eseti döntés mégis az alapítételek jogerőre emelkedésének idejét tekinti vízválasztónak.”<sup>8</sup>

Az összbüntetés alapvető konstrukciója a 2012. évi C. törvény (Btk.) megalkotásával sem változott meg. Az indokolás alapján az „összbüntetésbe foglalás célja azon hátrányok kiküszöbölése, melyek az elítéltet az egyes cselekményei külön eljárásban elbírálása folytán érik, azaz az összbüntetéssel az elítélt [...] olyan helyzetbe kerül, mintha a vele szemben kiszabott, több szabadságvesztés büntetés alapjául szolgáló cselekményeket egy eljárásban bírálták volna el, és halmazati büntetést szabtak volna ki vele szemben”.<sup>9</sup>

Az új kódex több vonatkozásban szigorította az összbüntetés szabályozását, így: a bűncselekmények elkövetésének időbeli viszonyát illetően szűkítette az összbüntetésbe foglalható ítéletek körét, arra már csak akkor van lehetőség, ha az elkövető „valamennyi bűncselekményt a legkorábbi elsőfokú ügydöntő határozat kihirdetését megelőzően követte el”;<sup>10</sup> nincs lehetőség összbüntetésbe foglalására már összbüntetésbe foglalt büntetések tekintetében;<sup>11</sup> a rövidebb tartamú büntetésnek (nem teljes egésze, hanem) legfeljebb kétharmad része enyészhet el az összbüntetésbe foglalás során;<sup>12</sup> valamint az összbüntetés tartama elérheti (csak nem haladhatja meg) az alapul fekvő büntetések együttes tartamát.<sup>13</sup>

A Btk. indokolása szerint a korábbi szabályozásban „mind a halmazati, mind az összbüntetés egyes szabályai jelentős kedvezményt jelentenek az elkövető számára, és minél több bűncselekményt követ el, annál valószínűbb, hogy egyes bűncselekmények »elenyésznek«”. A Btk. lényegében ezen jelentős kedvezmények csökkentésére törekedett,<sup>14</sup> de azok megszüntetése a kódex rendelkezéseinek elemzése alapján nem volt szándéka a jogalkotónak. A szakirodalom továbbra is hangsúlyozza, hogy „az összbüntetés tartamának megállapítása általában kedvezményt kell, hogy jelentsen az elítélt számára az összbüntetésbe foglalt egyes ítéletekhez [pontosabban azok összességéhez] képest”.<sup>15</sup> A kedvezményes jelleg tehát a Btk. alapján a) az egyes ítéletek kumulációjához képest, b) csak a tartam tekintetében és c) nem is minden esetben állapítható meg.

Az összbüntetést továbbra is a Btk. szabályozta, holott a kódex megalkotásakor a jogalkotó célja volt a büntetés-végrehajtási jogintézmények kigyomlálása az anyagi jogi kódexből.<sup>16</sup> Ebből arra lehet következtetni, hogy az összbüntetést

<sup>8</sup> FICSÓR Gabriella: „Összbüntetésbe foglalás a 10/2018. (VII. 18.) AB határozat után” *Bűnügyi Szemle* 2019/1. 48.

<sup>9</sup> A Btk. javaslatának 93. §-ához fűzött indokolás.

<sup>10</sup> Btk. 93. § (1) bekezdés.

<sup>11</sup> Btk. 93. § (4) bekezdés a) pont.

<sup>12</sup> Btk. 94. § második mondat. I. fordulat.

<sup>13</sup> Btk. 94. § második mondat. II. fordulat.

<sup>14</sup> A Btk. javaslatához fűzött indokolás III.9. pont.

<sup>15</sup> GELLÉR Balázs – AMBRUS István – VASKUTI András: *A magyar büntetőjog általános tanai. II. Büntetés-tan (A büntetőjogi jogkövetkezmények tana)* (Budapest: Eötvös 2019) 252.

<sup>16</sup> A Btk. 58. §-ához fűzött indokolás, illetve a 2013. évi CCXL. törvény javaslatának 27. §-ához fűzött indokolás.



a jogalkotó nem tartotta tisztán büntetés-végrehajtási jogintézménynek, hanem annak részben anyagi jogi jellegét is elismerte. A büntetőjogi szakirodalomban és az ítélkezési gyakorlatban azonban már ekkoriban is volt olyan felfogás, hogy az összbüntetés – a Btk.-beli szabályozása ellenére – nem büntető anyag jogi, hanem büntetés végrehajtási jog körébe tartozó jogintézmény,<sup>17</sup> illetve annak természete szerint ott lenne a megfelelő szabályozási helye.<sup>18</sup>

Az összbüntetés szabályozása továbbra is a Btk. a büntetéskiszabásáról szóló fejezetében – bár továbbra sem a halmazati büntetés közvetlen szomszédságában – maradt. Az ítélkezési gyakorlat szerint azonban az összbüntetés nem képez büntetéskiszabást,<sup>19</sup> amely álláspontot a szakirodalom egy része is osztja.<sup>20</sup> Sőt, az ítélkezési gyakorlatban egy olyan – a korábbiaktól eltérő – felfogás is megjelent, amely szerint „az összbüntetésre vonatkozó szabályok nem esnek a Btk. 2. §-ának az időbeli hatályának a kérdéskörébe, mert nem a bűncselekmények elbírálásáról szól, hanem a már jogerősen elbírált bűncselekmények miatt kiszabott szabadságvesztések egy szabadságvesztéssé alakításáról”.<sup>21</sup>

Az összbüntetés új szabályozásához kapcsolódott a 2012. évi CCXXIII. törvény (Btké.)<sup>22</sup> azon rendelkezése, amely alapján „ha az összbüntetésbe foglalandó ítéletek közül legalább egy a Btk. hatálybalépését követően emelkedett jogerőre, a Btk. 93–96. §-át kell alkalmazni”.<sup>23</sup>

A szakirodalomban már viszonylag korán (2014-ben) felhívták a figyelmet arra, hogy ezen átmeneti rendelkezés a visszaható hatály tekintetében alkotmányossági problémákat vethet fel. Így Czédli Gergő szerint „aggálytalan [...] az új Btk. alkalmazása akkor, ha valamely cselekményt az elkövető már az új törvény hatálya alatt követte el”. Azonban alkotmányossági szempontból aggályos azon eset, amikor „valamennyi cselekmény elkövetési ideje az új törvény hatályba lépését megelőző, de az egyik ítélet már 2013. július 1. napját követően emelkedik jogerőre, „ezért a Btk[é]. alapján kötelező az új Btk. alkalmazása – tekintet nélkül arra, hogy mi az elkövetőre a kedvezőbb rendelkezés”.<sup>24</sup> Erre figyelemmel szerinte a Btké. 3. § „egy [...] olyan *in malam partem* visszaható hatályú rendelkezés, mely [...] nem egyeztethető össze a nulla poena sine lege alkotmányos és Magyarország

<sup>17</sup> HOLLÁN Miklós: „[A büntetőjogi szankciók] Alapvetés” in Kis Norbert (szerk.): *Büntetőjog I. Általános rész. Alapismertetek a közigazgatási szakemberképzés számára* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2013) 237., illetve Debreceni Ítéltábla Bkf.III.885/2013/2., ÍH 2014. 10.

<sup>18</sup> SZÉKELY Ákos: „Az összbüntetés helyéről – helytelenségéről” in Varga Zoltán (szerk.): *A jogegység szolgáltatásban. Könyv István ünnepi kötet* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 192.

<sup>19</sup> Debreceni Ítéltábla Bkf.III.885/2013/2., ÍH 2014.10.

<sup>20</sup> FÁZSI (1. lj.) msz. [15], [18].

<sup>21</sup> Debreceni Ítéltábla Beüf.III.124/2017/6., ÍH 2018. 2.

<sup>22</sup> A törvénynek nincs hivatalos rövidítése, azt az AB „Btkmá.” rövidítéssel hivatkozva, a jogirodalomban ismeretes még a „Btká.” rövidítés is (Czédli Gergő: „Az új összbüntetési szabályok időbeli hatályáról” *Bűnügyi Szemle* 2014/2. 7.). A büntetőjogi hagyományra tekintettel az ilyen témájú jogszabályokra már bevett Btké. rövidítést alkalmazom.

<sup>23</sup> Btké. 3. §.

<sup>24</sup> Czédli (22. lj.) 7.

nemzetközi jogi kötelezettségeiből is eredő elvével, és mint ilyen, sérti a jogállamiság elvét is”. Részéről nem tartotta feladatának „az Alkotmánybíróság döntését megjósolni”, de szerinte „ha az elévülési határozatban kifejtettek a [...] terület is fenntartja, [...] a jogszabályhelyet megsemmisíti”.<sup>25</sup>

Czédli Gergő alapvetően két eset között különböztetett meg. Az egyikben a visszaható hatállyal alkalmazott hátrányos jogkövetkezmény az, hogy „már csak legfeljebb a rövidebb tartamú büntetés 2/3 része elengedésének van helye, szemben az elkövetéskori 3/4-es, de a rövidebb büntetés teljes tartamáig is terjedhető

mérsékléssel”. Ilyenkor „az elkövető által végül ténylegesen kiállandó büntetés tartama meghatározásának szabályai az elkövetést követően, számára hátrányosan változtak”. A másikban mindez „tovább súlyosbodik az előreláthatóság teljes hiányával, hiszen a korábbi Btk. alatt a másik ügyében nem jogerősen már bűnösnek kimondott elkövető okkal számított arra, hogy a másodfokú határozat meghozatala előtti újabb bűncselekménye miatt kiszabott esetleges szabadságvesztését is összbüntetésbe foglalják, mely lehetőséget szintén elvonja az elbíráláskori jogszabály”.<sup>26</sup>

## 1.2. AZ ALKOTMÁNY SZABÁLYOZÁSA ÉS AZ AB KORÁBBI GYAKORLATA

Az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 1949-es szövegváltozata az „állampolgárok jogai és kötelességei”<sup>27</sup> között nem nevesítette a *nullum crimen sine lege* elvét. Ennek alkotmányos garanciaként való megjelenése (más alapjogokhoz hasonlóan) a rendszerváltáshoz köthető.<sup>28</sup> Az 1989. évi XXXI. törvény 34. §-a iktatta az „alapvető jogok és kötelességek” közé azt a rendelkezést, amely alapján „senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény”.<sup>29</sup>

Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése szövegszerűen nem tartalmazta a *nulla poena sine lege* elvét, azaz nem tilalmazta más vagy súlyosabb büntetés kiszabását,

<sup>25</sup> CZÉDLI (22. lj.) 8.

<sup>26</sup> CZÉDLI (22. lj.) 8.

<sup>27</sup> Alkotmány VII. Fejezet.

<sup>28</sup> SZOMORA Zsolt: *Alkotmány és anyagi büntetőjog: a büntetőjog-alkalmazás alkotmányosságának egyes kérdései* (Szeged: Pólay E. Alapítvány – Iusperitus Bt. 2015) 14.

<sup>29</sup> Alkotmány 57. § (4) bekezdés. Hatályos 1989. október 23. napjától. Ezen szöveg helyébe a 2007. évi CLXVII. törvény 1. §-a alapján a következő rendelkezés lépett: „[s]enkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény”. Hatályos 2009. december 1. napjától. Elemzését lásd CHRONOWSKI Nóra: „Nullum crimen sine EU?” *Rendészeti Szemle* 2008/4. 39–60.

mint amelyet a bűncselekmény elkövetéskor hatályos törvény szabályozott. Ezt az értelmezést erősítette az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének összevetése a nemzetközi emberi jogi egyezmények megfelelő cikkelyeivel. Azok ugyanis – az Alkotmánytól eltérően – kifejezetten és külön rendelkeztek a *nullum crimen sine lege*<sup>30</sup> mellett a *nulla poena sine lege* elvről<sup>31</sup> is.

Ezzel szemben az AB szerint az Alkotmány 57. § (4) bekezdése megkövetelte azt, hogy „[a] bíróság az elkövetéskor hatályos törvény szerint bírálja el a bűncselekményt (állapítja meg a büntetőjogi felelősséget, nyilvánít bűnössé, ítéel el), a büntetést is eszerint szabja ki, kivéve, ha új törvény lépett hatályba, amely enyhébb elbírálást tesz lehetővé, vagy a cselekmény már nem bűncselekmény, és így nem büntetendő [...]”.<sup>32</sup>

A későbbi határozatok pedig már kifejezetten nevesítették a *nullum crimen sine lege* mellett a *nulla poena sine lege* követelményét is az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének értelmezésekor, méghozzá részben *obiter dictum*,<sup>33</sup> részben pedig a vizsgált jogszabály alkotmányellenességét kifejezetten erre a követelményre alapítva.<sup>34</sup> Az AB szerint ugyanis „[e]zt követeli meg a visszaható hatály tilalmát magában foglaló jogbiztonság elve (előre láthatóság, kiszámíthatóság), amely a jogállamiságból folyik és amelynek logikus előfeltétele a törvény elkövetéskori megismerhetősége [...]”.<sup>35</sup>

Az AB igazságtételi döntéseiben nem nyert tisztázást, hogy miként viszonyul egymáshoz az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiság elve és az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében írt garancia,<sup>36</sup> így védelmi szintjük esetleges különbségének kérdése sem jelent meg. A jogirodalomban volt azonban olyan megközelítés, hogy a büntetőjogra az általános jogállami garanciákhoz képest éppen az Alkotmány 57. § (4) bekezdésére is tekintettel fokozott követelmények irányadók.<sup>37</sup>

Az AB gyakorlatában azonban a két rendelkezés között megjelentek a distinkció csirái, így a testület az Alkotmány 57. § (4) bekezdését olyan esetekben tartotta csak alkalmazhatónak, amikor az elévülési idő már eltelt, de azt visszaható hatállyal újra büntethetővé tették volna. Amikor viszont az elévülési idő csak folyamatban volt, de azt meghosszabbították, akkor a testület csak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének megsértését állapította meg.<sup>38</sup>

<sup>30</sup> EJEE 7. cikk 1. pont első mondat.

<sup>31</sup> EJEE 7. cikk 1. pont második mondat.

<sup>32</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 87.

<sup>33</sup> 26/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 669, 682.

<sup>34</sup> 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 41, 51.

<sup>35</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás IV. pont.

<sup>36</sup> SONNEVEND Pál: „Verjährung und völkerrechtliche Verbrechen in der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1997. 199.

<sup>37</sup> GYÖRFI Tamás – JAKAB András – SALÁT Orsolya – SONNEVEND Pál – SULLYOK Gábor – KOVÁCS Mónika – TILK Péter: „2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009). 184., 183. msz.

<sup>38</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás V.1., illetve V.2–3. pont.

Az AB nem – vagy legalábbis szerintem nem a szükséges mértékben – különítette el a büntetőjogi és az alkotmányos garanciákat sem. A visszaható hatály tilalmának kérdéseit érintő alapvető [11/1992. (III. 5.) számú] határozatban a testület úgy fogalmazott, hogy bizonyos törvényi rendelkezések sértik „a visszaható hatály alkotmányos büntetőjogi tilalmát ([1978. évi] Btk. 2. §)”.<sup>39</sup> Ez a felfogás igencsak vitatható volt, mert azt jelentette, hogy a büntető kódex időbeli hatályra vonatkozó rendelkezései (ha közvetetten is, de) alkotmányos mérceként jelentkeznek más büntetőjogi tárgyú törvények vonatkozásában.

A testület „az elévülés kérdését [...] a büntetőjog legalitásának alapján vizsgálta, tekintet nélkül az elévülés anyagi jogi vagy eljárásjogi természetéről folyó elméleti vitákra”.<sup>40</sup> Ebben a döntésében mondta ki azt is, hogy a „büntetőjogi felelősségre vonás egészére – a büntethetőség feltételeitől kezdve a büntetés kiszabására vonatkozó szabályokig – ugyanazok az alkotmányos követelmények érvényesek”.<sup>41</sup>

Palánkai Tiborné a 2000-es évek elején utalt arra, hogy „a szabályozás súlyosabb visszaható hatálya nem vetődött még fel a büntetés-végrehajtás tekintetében. Az eddigi állásfoglalások alapján azonban [szerinte] egyértelmű, hogy az állami büntető hatalom bármely megnyilvánulásának szigorításánál elemezni kell az elkövető helyzetére gyakorolt összhatást. Az alkotmányosság megítélésénél az Alkotmánybíróság a büntető igény érvényesítésének teljes folyamatát vizsgálja, hiszen a büntető jogszabályok valóságos érvényesülésükben, alkalmazásuk folyamatában szorosan összekapcsolódnak”.<sup>42</sup> A tanulmányból nem derül ki, hogy ez az Alkotmány 57. § (4) bekezdéséből, 2 § (1) bekezdéséből vagy (ami egyéb okfejtéséből legvalószínűbb) ezek összhatásából következett-e.

Az Alkotmánybíróság 1012/B/2008. AB határozatában azt mondta ki, hogy „az összbüntetésbe foglalás [...] egy járulékos jogintézmény. Ennek lefolytatásakor a bíróság nem kerül abba a helyzetbe, hogy önálló tényállást állapítson meg, bizonyítást folytasson le, felelősséget tisztázzon, önálló büntetést szabjon ki. Csupán arra van joga, hogy – előre meghatározott elvek szerint – a korábbi döntések tartalmát a büntetés mértéke és egyes végrehajtási kérdések tekintetében egysége-sítsen. Ennek során a már megállapított büntetések összetartamától csak kedvező irányba térhet el. Az anyagi és az eljárási jog rendszerében körülírt szabályokból világosan megállapítható, hogy ez »deklaratív« bírói tevékenység, amelynek során a Btk. általános és különös részében foglalt szabályokat a bírónak következetesen, mérlegelés nélkül érvényesíteni kell”. Az AB szerint „mindebből az következik, hogy az összbüntetési eljárás során a bíróság [...] nem is kerülhet abba a helyzetbe, amikor a *nullum crimen sine lege* és annak társelvei szóba kerülnének. [...] ezért a törvény keretei között megmaradó jogértelmezést tartalmazó [3/2002. szá-

<sup>39</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás, IV.2. pont.

<sup>40</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás V. pont.

<sup>41</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás IV. pont.

<sup>42</sup> PALÁNKAI Tiborné: „Az Alkotmánybíróság büntetőjogi tárgyú határozatai; a büntetőjog kodifikációjának alkotmányjogi összefüggései” *Büntetőjogi Kodifikáció 2002/3. 8.*

mú BJE] IV.1 pontja és az Alkotmány [57. § (4) bekezdése] között nincs alkotmányos összefüggés”.<sup>43</sup>

### 1.3. AZ EJEE ÉS AZ EJEB GYAKORLATA

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) alapján „nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni”.<sup>44</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélkezési gyakorlata azokat a jogintézményeket vonja ezen rendelkezés alkalmazási körébe, amelyek alapvetően (lényegüket tekintve) büntetést képeznek, azokat viszont nem, amelyek csak a büntetések végrehajtására vagy kikényszerítésére vonatkoznak.<sup>45</sup> Annak eldöntésére, hogy a végrehajtás alatti intézkedés csak a végrehajtást érinti vagy a büntetés tartalmát is, az EJEB szerint esetről esetre meg kell vizsgálni milyen büntetést alkalmaznak az ügyben, más szavakkal, mi volt annak lényegi tartalma. Ebben a vonatkozásban az EJEB szerint a nemzeti jog egészét és annak gyakorlatát is figyelembe kell venni.<sup>46</sup> A büntetést érintő, de a büntetés megállapítását követően foganatosított jogalkotói vagy jogalkalmazói intézkedések tehát nem feltétlenül rekeszthetők ki az EJEE 7. cikkének védelméből.<sup>47</sup> Ezen elvi tételek alapján az EJEB több ügyben is alkalmazhatónak tartotta az EJEE 7. cikk. 1. bekezdését a magyar összbüntetésnek megfelelő külföldi jogintézmények tekintetében. Azokban az esetekben azonban az alapjogi garancia sérelme nem az összbüntetési szabályok módosítása (és az arra vonatkozó törvény visszaható hatályú alkalmazása) kapcsán merült fel.<sup>48</sup>

## 2. INDÍTVÁNY

Az indítványozó összbüntetésbe foglalásra irányuló kérelmét a bíróságok elutasították, mivel – a Btk. 3. §-a alapján – a Btk. szabályait alkalmazták, amelyek szerint (a korábbi rendelkezésektől eltérően) összbüntetésbe foglalt büntetések tekintetében összbüntetésbe foglalásra nem kerülhet sor.<sup>49</sup>

Az indítványozó szerint a Btk. 3. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményével ellentétetes, mivel az indítvány-kiegészítés szerint „visszaható hatályú jogalkalmazást tesz lehetővé”. Érvelése szerint „a jogállamiságnak szerves része a jogbiztonság, amiből a nulla poena sine lege praevia jogelv,

<sup>43</sup> 1012/B/2008. AB határozat, ABH 2011, 1864, 1870.

<sup>44</sup> EJEE 7. cikk 1. bekezdés, második mondat.

<sup>45</sup> Kafkaris v. Cyprus [GC], Judgment of 12 February 2008, no. 21906/04, § 142.

<sup>46</sup> Del Río Prada v. Spain [GC], Judgment of 21 October 2013, no. 42750/09, § 90.

<sup>47</sup> Del Río Prada v. Spain (46. lj.) § 88.

<sup>48</sup> Del Río Prada v. Spain (46. lj.) §§ 95, 98, 101, 102, 108; Koprivnikar v. Slovenia, Judgment of 24 January 2017, no. 67503/13, § 53.

<sup>49</sup> Btk. 93. § (4) bekezdés a) pont.

vagyis az a követelmény is fakad, hogy senkit sem lehet olyan jogszabályi rendelkezés alapján büntetéssel sújtani, amely a cselekmény elkövetésekor még nem volt hatályos”. Arra is utalt, hogy „esetében csak a szerencsén, valamint az adott büntetőeljárás lefolytatására illetékes hatóságok leterheltségén múlt, hogy mikor emelkedett jogerőre az ítélete, illetőleg, hogy az a Btk. hatálybalépését követő időre esett”.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB alaptörvény-ellenesnek tartotta és megsemmisítette a Btké. összbüntetésre vonatkozó átmeneti rendelkezését. Az ugyanis – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sértve – az összbüntetés megállapítására vonatkozó az elkövetőre nézve a korábbiakhoz képest szigorúbb büntető jogszabályok alkalmazását visszaható hatállyal írta elő.

A testület a rendelkezést alkalmazó bírósági döntések alaptörvény-elleneségének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés vonatkozásában összbüntetésre vonatkozó szabályozás alkalmazása visszaható hatályúnak minősül akkor is, ha annak hatályba lépését nem az összes, hanem csak az egyik alapítélet jogerőre emelkedése előzi meg.**

Az AB szerint visszaható hatály esetén „a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt [...]. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régitől eltérően határozza meg” (Indokolás [51]).

Az AB szerint a rendelkezés „tartalmilag visszaható hatályúnak minősül”, mivel „valamennyi olyan összbüntetési eljárásban, amikor az összbüntetésbe foglalandó ítéletek közül legalább egy ítélet 2013. július 1-jét megelőzően emelkedett jogerőre, megállapítható, hogy a Btkátm. 3. §-ában foglalt alkalmazási szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett tényekre alkalmazandó” (Indokolás [56]–[57]).

#### **3.2. ELVI TÉTEL 2.**

**Az érdemi szabályozások összevetésével kell vizsgálni az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés vonatkozásában azt, hogy a visszaható hatályú alkalmazást előíró átmeneti rendelkezés az elkövetőre nézve hátrányos-e.**

Az AB az 1978. évi és a hatályos Btk. összevetésével megállapította, hogy „a Btk. kapcsolódó szabályai [...] egyértelműen szűkítik azon ítéletek – és egyúttal azon elítéltek – körét, amelyen belül lehetőség van összbüntetés megállapítására. Ezen túl a Btk. a [...] büntetés mértékét érintően is súlyosította a szabályokat” (Indokolás [58]–[59]).

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**A szabályozás visszaható hatálya és ad malam partem jellege az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése esetén szükséges, de nem elégséges feltétele egy büntető jogszabály alaptörvény-ellenességének.**

Az összbüntetésre vonatkozó átmeneti rendelkezés az AB szerint azért sértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, mert így „a jogalkotó [a] súlyosabb szabályok bevezetését nem bízta a jogalkalmazásra – vagyis nem tette lehetővé, hogy az eljáró bíróságok a Btk. 2. § (1)–(2) bekezdései alapján maguk döntsék el, hogy a cselekmény elkövetése idején vagy a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő törvény tartalmaz-e enyhébb rendelkezéseket az elítéltre nézve és ezért az egyes esetekben melyik alkalmazandó” (Indokolás [65]).

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

Azt az AB minden tagja elismerte, hogy az összbüntetésre vonatkozó szabályozás alkotmányosságának megítélésére az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alkalmazható. A B) cikk (1) bekezdése ugyanis – az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével szemben – nem speciális büntetőjogi garancia, annak alkalmazási köre bármilyen jogkövetkezményre kiterjed. Ezen alaptörvényi rendelkezés körében tehát – Belovics értékelésével<sup>50</sup> szemben – az *ex post facto* jogalkotás tilalmából nincsenek kizárva a jogerőt követő fejlemények, illetve a büntetőjog azon jogintézményei sem, amelyek a bűncselekmény és a büntetés fogalmi körén kívüli helyezkednek el.

Igencsak vitatott volt viszont az, hogy az átmeneti rendelkezés a Btk. összbüntetési szabályozásának visszaható hatályú alkalmazását írja-e elő, az elkövetőre nézve hátrányos-e, illetve ha ez a két feltétel fennáll, akkor ez (önmagában) elegendő-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés sérelméhez. A rendelkező rész egyes pontjainak összevetése pedig felveti azt a kérdést is, hogy a törvény Alaptörvénybe ütközése miként hat ki az azt alkalmazó bírói döntés alaptörvény-ellenességére (illetve annak vizsgálatára).

<sup>50</sup> BELOVICS Ervin: „Az időbeli hatály az Alkotmánybíróság döntésének tükrében” in AMBRUS István – NÉMETH Imre (szerk.): *Büntetőjogi dolgozatok Gellér Balázs születése ötvenedik évfordulójának ünnepére* (Budapest: Dialóg Campus 2018) 40.



#### 4.1. A VISSZAHATÓ HATÁLY FOGALMA

Az alkotmánybírák a határozatot megszavazó többségének és jelentős számú kisebbségének véleménye alapvetően abban különbözött, hogy az összbüntetésről szóló átmeneti rendelkezés egyáltalán visszaható hatályú-e. A véleménykülönbség oka pedig azon időpont eltérő meghatározása volt, amelyhez képest az összbüntetési szabályozás visszaható hatályát vizsgálni kell.

Az AB többségének visszaható hatály tekintetében elfoglalt álláspontja (vö. Indokolás [55]–[57]) lényegében azon alapszik, hogy az összbüntetés az összes, így az első elítélésnek is a jogkövetkezménye.

Ezen megközelítés kifejezetten összhangban van azzal, hogy a határozat elismeri az összbüntetés járulékos jellegét (vö. Indokolás [39]). Ha ugyanis az összbüntetés egyszerűen az alapítéletekhez kapcsolódik, akkor indokolt, hogy a visszaható hatály tekintetében releváns időpont tekintetében is azokhoz (mégpedig azok mindegyikéhez) igazodjon.

A többségi álláspont viszont nem volt összhangban a jogintézmény azon az AB által kiemelt jellemzőjével, hogy az összbüntetés „felülírja” az alapjául szolgáló ítéleteket (Indokolás [24]). Ha ugyanis ez valóban így lenne, akkor nem az ítéletek időpontja lenne releváns, hanem a bűncselekmények elkövetésének vagy az összbüntetés megnyílásának időpontja. Mivel azonban az összbüntetés az alapjául szolgáló ítéleteket a helyes álláspont szerint nem írja felül, így ez nem akadályozza annak, hogy a visszaható hatály tekintetében releváns időpontként a testület az első ítélet jogerőre emelkedését jelölje meg.

A többségi álláspontot követve olyan jogintézmények esetén lenne helyes a visszaható hatály kiindulópontjának meghatározása, amelyek kizárólagosan a megbüntetés jogkövetkezményei, azaz a bűncselekményekhez közvetlenül nem kapcsolódnak. Ilyenek a büntetett előlethez fűződő hátrányok, amelyeket a Btk. X. Fejezete és más törvények szabályoznak. Az összbüntetés azonban álláspontom szerint a tágabb értelemben vett büntetőjog rendszerében nem az elítélés (azon belül nem a megbüntetés) jogkövetkezménye, hanem az alapítéletekben szereplő bűncselekményeké is.

Az AB az átmeneti rendelkezést azon esetvariáció alapján minősítette tartalmilag visszaható hatályúnak, amikor az egyik ítélet hatálybalépése a Btk. előtti. Nem volt figyelemmel arra, hogy a Btké. 3. §-a a „legalább egy [ítélet] a Btk. hatálybalépését követően emelkedett jogerőre” kifejezést használja. Erre tekintettel viszont olyan esetekben is előírta a Btk. összbüntetési szabályozásának alkalmazását, amikor mindegyik ítélet jogerőre emelkedésére a 2013. július 1. napja után került sor. Az utóbbi esetben viszont – legalábbis az AB szerint elfogadott megközelítés szerint – nincs szó visszaható hatályú alkalmazásról, így viszont a rendelkezés normatartalmának ezen részében nem alaptörvény-ellenes.

Szívós Mária alkotmánybíró és társainak kisebbségi véleménye szerint a visszaható hatály szempontjából azon időpont releváns, amikor megnyílik az összbüntetésbe

foglalás lehetősége. Ez pedig legkorábban – azaz végrehajtandó szabadságvesztés kiszabása esetén<sup>51</sup> – a második ítélet jogerőre emelkedésének időpontjával azonos.

A különvélemény a visszaható hatály időpontja tekintetében elfoglalt álláspontját az összbüntetés „a járulékos jelleg”-éből vezeti le,<sup>52</sup> amivel azonban – ahogy arra már utaltunk – akár (vagy még jobban) a többségi állásponttal is összhangban van. A „járulékoság” alapján ugyanis az összbüntetés nemcsak a második ítélethez kapcsolódik, hanem éppen annyira az első ítélethez is.

A különvélemény annyiban helyesebbnek tűnik a többségi állásponthez képest, hogy az összbüntetésbe foglalás lehetősége valóban legkorábban a második ítélet jogerőre emelkedésének időpontjában merül fel. Márpedig amennyiben az összbüntetésre vonatkozó szabályozás visszaható hatályú alkalmazását vizsgáljuk, akkor logikusnak tűnik ezt egy olyan időponthoz képest nézni, amikor összbüntetésbe foglalásról egyáltalán szó lehet.

Ennek elfogadása azonban a visszaható hatály alkotmányos tilalma körében igen csak (álláspontom szerint túlzottan) formalista vizsgálatot jelentene. Annak elfogadása esetén ugyanis a B) cikk (1) bekezdésében foglalt alaptörvényi garancia csak olyan jogszabályváltozások ellen nyújtana védelmet, amelyek azt követően következtek be, amikor az adott jogintézmény minden alkalmazási feltétele megvalósult. A B) cikk (1) bekezdés által biztosított védelemnek azonban olyan szigorítások ellen is védenie kell, amelyek olyan jogkövetkezményekre vonatkoznak, amelyek egyik feltétele még nem valósult meg. Az alaptörvényi garanciának ugyanis nem a jogintézmény szabályozásának függő helyzet ideje alatt történő megváltozása, hanem az új szabályozás visszaható hatályú alkalmazása ellen kell védelmet biztosítania. Márpedig ez utóbbira úgy is sor kerülhet, ha az érdemi szabályozást akkor módosítják, amikor a jogkövetkezmény még nem volt alkalmazható.

A jogintézmény jellegét érintően ebben a vonatkozásban különösen lényeges az a körülmény, hogy már az első (jogerős) elítélés időpontjában „várományként” fennáll az összbüntetésbe foglalás lehetősége.<sup>53</sup> Az összbüntetés ugyanis (2013. július 1. napját közvetlenül megelőzően, és azt követően is) szükségképpen quasi halmazati jellegű, így a jogintézmény alkalmazásának a bűncselekmények elkövetési idejét érintő feltétele már az első (jogerős) ítélet idején bekövetkezett. Azaz az elkövető már ekkor tudhatta (és bízhatott abban), hogy amennyiben a második bűncselekmény miatt is (nyilvánvalóan másik eljárásban) elítélik, akkor összbüntetésbe foglalásra milyen feltételekkel kerül sor.

<sup>51</sup> A tanulmány nem vizsgálja azon esetkört, amikor olyan szabadságvesztést foglalnak összbüntetésbe, amelynek végrehajtását az ítélőbíróság eredetileg felfüggesztette, de azt később elrendelték.

<sup>52</sup> Szívós Mária, Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Pokol Béla, Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleménye, Indokolás [90].

<sup>53</sup> Azon esetek pedig nyilvánvalóan közömbösek a jogintézmény karaktere tekintetében, amikor összbüntetésbe foglalásra – a másik bűncselekmény elkövetése ellenére második elítélés hiányában (felmentés vagy eljárás megszüntetés esetén) – eleve nem (tehát egyik releváns szabályozás szerint sem) kerülhetett sor.

Arról már nem is szólva, hogy az összbüntetési „váromány” időszaka lényegben csak arra tekintettel áll fenn, hogy a második büncselekmény elbírálása késedelmet szenvedett. Erre figyelemmel viszont az indítványozó helyesen hivatkozott arra is, hogy ebben az időszakban az új szabályozás hatályba lépésének kockázatát ne az elkövetők viseljék. A szabályozás alaptörvénybe ütközésének elbírálása tekintetében ugyanis abból kell kiindulnunk (*in abstracto* mást nem tehetünk), hogy az elbírálás késedelme nem a terhelt magatartására vezethető vissza.<sup>54</sup> Ennek alapul vétele lett volna összhangban azon korábbi határozatban kimondott jogállami elv alkalmazásával is, hogy „a büntetőhatalom gyakorlására rendelt hatóságok mulasztása vagy a kézrekerítés eredménytelensége – mint kockázat – az államot terheli”.<sup>55</sup>

A különvélemény álláspontja csak akkor lenne helyes, ha egy olyan jogkövetkezményről lenne szó, amely (az első ítélettől teljesen függetlenül) a második büntetéshez (annak végrehajtásához) kapcsolódik. Ilyen lenne egy olyan hipotetikus szabályozás visszaható hatályú alkalmazásának előírása, amely alapján nem bocsátható feltétes szabadságra, akinek a bűnösségét egy másik eljárásban az elítéléséhez vezető elsőfokú ügydöntő határozat kihirdetését megelőzően elkövetett másik büncselekmény miatt megállapították.

A különvélemény alapján a Btké. 3. §-a nem írja elő a Btk. visszaható hatályú alkalmazását, hiszen csak arról rendelkezik, hogy az összbüntetésbe foglalás lehetősége időpontjában hatályos kódex összbüntetési szabályai alkalmazandók.<sup>56</sup>

A kisebbségi álláspont alapján csak abban a hipotetikus esetben lenne szó visszaható hatályú alkalmazás előírásáról, ha a Btké. átmeneti rendelkezése minden esetben az összbüntetésbe foglalás időpontjában hatályos jog alkalmazását írná elő. Ekkor ugyanis olyan esetekre nézve is kötelező lenne a Btk. összbüntetési szabályainak alkalmazása, amikor már ezen jogszabály hatálybalépése előtt megnyílt az összbüntetésbe foglalás lehetősége.<sup>57</sup>

A harmadik – általam helyesnek tartott – nézet szerint a visszaható hatály egyik viszonyítási pontja az alapítéletekben szereplő büncselekmények elkövetésének időpontja. Ennek indoka elsősorban az, hogy az összbüntetés – legalábbis az alkotmányos megítélés tekintetében – az alapítéletekben szereplő büncselekmények jogkövetkezménye (vagy az is). Azaz nem pusztán a büntetéssel sújtás olyan további jogkövetkezményétől van szó, mint pl. a büntetett előlethez fűződő hátrányok esetén.

Ez a megközelítés nyilvánvalóan adódik akkor, ha az összbüntetést nem tisztán büntetés-végrehajtási, hanem (legalább részben anyagi jogi) kérdésnek tartjuk.

<sup>54</sup> Ennek a kérdésnek a jelentősége más lehet akkor, ha az AB összbüntetéssel kapcsolatos konkrét döntés alaptörvény-ellenességét vizsgálja.

<sup>55</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás V.1. pont.

<sup>56</sup> Szívós Mária, Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Pokol Béla, Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleménye, Indokolás [90]–[92]. Lényegében hasonlóan látja GÁL Andor: „Az Alkotmánybírók határozata az összbüntetési eljárás során alkalmazandó büntető anyagi jogi szabályokról szóló jogegységi határozat megsemmisítéséről” *Jogesetek Magyarázata* 2021/1. 22–23.

<sup>57</sup> GÁL (56. l.) 23.

Akkor sincs azonban akadálya ezen álláspont követésének, ha az összbüntetést szakjogilag (ahogy részemről is) tisztán a büntetés-végrehajtási jog körébe soroljuk. Ekkor ugyanis – az EJEK gyakorlatán is inspirálódva – az alkotmányossági kérdés megoldásánál arra kell figyelemmel lenni, hogy az összbüntetés (ha formálisan nem is, de érdemben) befolyásolja a korábban elbírált bűncselekmények büntetését.

Az összbüntetés akkor is a bűncselekmények jogkövetkezménye, ha azt az álláspontot képviseljük, hogy az összbüntetésbe foglalás – pl. annak utólagossága miatt – nem minősül büntetéssel sújtásnak. Valaminek a jogkövetkezményi jellegén ugyanis semmiképpen nem változtat az, hogy arról az elítéléskor vagy az elbíráláskor vagy még később rendelkeznek. Márpedig a határozatban a B) cikk (1) bekezdése tekintetében definiált visszaható hatály fogalom – az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésétől eltérően – nem a büntetéssel sújtás, hanem a jogkövetkezmény fogalmához kapcsolja a visszaható hatály tilalmára vonatkozó garanciális követelmény alkalmazását.

A különvélemény utal rá, hogy „az összbüntetés [...] nem érinti/érintheti az összbüntetésbe foglalandó büntetőügyek alapjául szolgáló tényeket, körülményeket”.<sup>58</sup> Önmagában azonban az, hogy az összbüntetés megállapításánál az alapügyek tényei már nem jelentősek, nem zárja ki azt, hogy az összbüntetés ne lenne ezen bűncselekmények jogkövetkezménye is. A B) cikk (1) bekezdése ugyanis nem klasszikus (mérlegeléses) büntetéskiszabás, hanem a jogkövetkezmény fogalmához köti a garancia alkalmazását, így nem érinti azt az összbüntetésbe foglalás „deklaratív” jellege (Indokolás [33]), azaz a bírói mérlegelés állítólagos hiánya (valójában korlátozottsága) sem.

A harmadik állásponttal szemben legerősebb ellenérv(nek) az (tűnik), hogy szigorúbb szabályozás visszaható hatálya az összbüntetés tekintetében merült fel. Márpedig a bűncselekmények elkövetésének időpontjában az összbüntetés lehetősége még „váromány” szintjén sem merült fel. Az első bűncselekmény elkövetésekor ugyanis a második bűncselekmény megvalósítására még nem is került sor, a második bűncselekmény elkövetése idején pedig még nem lehet tudni azt sem, hogy a bűncselekményeket külön eljárásokban bírálják el. A B) cikk (1) bekezdés azonban a visszaható hatályú alkalmazás ellen akkor is védelmet biztosít, ha a szigorításra még akkor került sor, amikor ezen alkalmazásnak még csak a lehetősége állt fenn. Az Alaptörvény jogállamisági klauzulája ugyanis védelmet nyújt akár olyan jogkövetkezmények visszaható hatályú alkalmazása ellen is, amelyek a szabályozás hatályba lépése előtt még nem is léteztek.

Az általam követett felfogás alapján a Btké. 3. §-a az új szabályozás visszaható hatályú alkalmazását írja elő akkor is, ha mindkét ítélet jogerőre emelkedésére a Btk. hatálybalépése után került sor, de a bűncselekmények elkövetésére azt megelőzően.

<sup>58</sup> Szívós Mária, Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Pokol Béla, Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleménye, Indokolás [92].

Álláspontom szerint akkor nem lenne szó visszaható hatályú alkalmazásról, amennyiben mindkét bűncselekmény elkövetésére a Btk. hatálybalépése után került sor.

Kérdéses viszont ezen (harmadik) felfogás alapján azon eset elbírálása, amikor csak az egyik bűncselekmény elkövetése esik a Btk. hatálybalépése utánra. Álláspontom szerint ekkor nincs akadálya az összbüntetés tekintetében sem az új szabályozás alkalmazásának. Ekkor ugyanis az alkotmányossági megítélés kapcsán az a körülmény releváns, hogy az elkövető az összbüntetés vonatkozásában az újabb bűncselekmény elkövetésével magát az új szabályozás „hatálya alá helyezi”. Ilyenkor tehát az új szabályozás idejére olyan körülmény esik, amelynek bekövetkezése – a második elbírálással szemben – az elkövetőnek szükségképpen felróható.

Ez a megközelítést erősíti az összbüntetés már hivatkozott szükségképpen quasi halmazati jellege is. A (vitatható, de egységes) joggyakorlat szerint ugyanis a halmazati büntetést ilyen esetekben a Btk. alkalmazásával szabnák ki.<sup>59</sup> Így viszont indokolt lehet az is, hogy az összbüntetés időbeli hatálya tekintetében is olyan elbírálást biztosítsuk az elkövetőnek, mint amelyet akkor biztosítanánk, ha halmazati büntetést szabnánk ki vele szemben.<sup>60</sup>

Az összbüntetés időbeli hatályáról szóló AB határozat alapjául szolgáló helyzetben alapvetően két jogszabály alkalmazása között kell választani. A harmadik álláspont követése esetén nehézséget okozhat, hogy az összbüntetésre vonatkozó szabályozás gyakoribb változása esetén két olyan elkövetési időpont is lehet, amelyek idején eltérő összbüntetési szabályozás lehet hatályban. Ebben az esetben az időbeli hatály tekintetében – az előbbieken kifejtettekre tekintettel – a második bűncselekmény elkövetése idején hatályos összbüntetési szabályozást kell vizsgálni.

#### **4.2. A VISSZAHATÓ HATÁLYÚ SZABÁLYOZÁS ELKÖVETŐRE HÁTRÁNYOS JELLEGE**

A szabályozás *in malam partem* jellege kapcsán a testület nem tért ki arra, hogy vajon az elkövetőre nézve hátrányos jelleg vizsgálata tekintetében van-e különbség az összbüntetésbe foglalás, illetve annak hiánya között.

Az összbüntetésbe foglalás esetére nézve a határozat helyesen vetette össze az 1978. évi Btk. és a Btk. összbüntetési szabályozását, amelyek közül a büntetés első és a felső határa tekintetében is a korábbi az enyhébb (vö. Indokolás [65]).

Az összbüntetésbe foglalás hiánya esetén viszont a hátrányos jelleget a testületnek az összbüntetés hiányában követendő végrehajtási helyzetre figyelemmel kel-

<sup>59</sup> Amennyiben ugyanis „a bűnhalmazatban lévő bűncselekmények egyikét az új büntetőtörvény [...] hatálybalépése után követték el, a bűnhalmazatban lévő valamennyi bűncselekményt az új törvény, illetve az új törvényi rendelkezések alkalmazásával kell elbírálni” (Kúria Bfv. I. 991/2018., BH 2019. 42. Indokolás [31]). Így már az 1978. évi Btk. egy korábbi módosítása tekintetében is (Legf. Bír. Bfv. II. 3654/2002., BH 2004. 304.).

<sup>60</sup> Ficsór (8. l.) 49.

lett volna vizsgáltnia. Ki kellett volna tehát térni arra, hogy összbüntetés hiányában a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (Bv. tvr.) és később a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Bv. tv.) szabályozása szerint a büntetések ún. folyamatos végrehajtásáról van szó.<sup>61</sup> A büntetések ún. folyamatos végrehajtása pedig – legalábbis a büntetés mértéke tekintetében – hátrányosabb az elkövetőre nézve, mint a 1978. évi Btk. alapján való összbüntetésbe foglalás. Az összbüntetésbe foglalás esetén ugyanis annak tartama „nem érheti el a büntetések együttes tartamát”, míg folyamatos végrehajtás esetén azzal értelemszerűen azonos.<sup>62</sup>

Itt érdemes arra is utalni, hogy abban a vonatkozásban, hogy melyik szabályozás szigorúbb – nemcsak szakjogilag, hanem az alkotmányossági megítélés tekintetében is lényeges lehet – az összbüntetés végrehajtási fokozatára és a feltételes szabadság kizárására vonatkozó rendelkezések figyelembevételére is.<sup>63</sup>

#### 4.3. AZ ELKÖVETŐRE HÁTRÁNYOS VISSZAHATÓ HATÁLYÚ SZABÁLYOZÁS ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉGE

A harmadik vitatott kérdés az volt, hogy amennyiben a visszaható hatályú szabályozás az elkövető terhére szól, akkor milyen körülményekre tekintettel lesz alkotmányellenes.

Az AB határozat nem egyértelmű abban a vonatkozásban, hogy amennyiben egy szabályozás az elkövető terhére szól és visszaható hatályú, akkor feltétlenül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik-e. Kontextuális elemzés alapján (vö. Indokolás [47], [53]–[57], [58]–[60], [61]–[67]) egy szabályozás visszaható hatálya és *ad malam partem* jellege a testület szerint szükséges, de nem elégséges feltétele az alaptörvény-ellenességnek.

Ebből következően – ha az összbüntetés tekintetében ennek megállapítására nem került sor, de – egy másik jogintézmény esetén lehet olyan eset, amikor az elkövető terhére szóló (akár az AB szerint anyagi jogi) szabályozás visszaható hatályú alkalmazása esetén sem sérül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése.

Erre figyelemmel viszont az alapjogi védelem szintje tekintetében (ha az összbüntetés kapcsán nem volt, de) lehet következménye annak, hogy az adott jogintézmény szabályozása az Alaptörvény melyik garanciális rendelkezésének védelmi körébe tartozik. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés alapján ugyanis az *ad malam partem* szabályozás visszaható hatályú alkalmazása szükségképpen alaptörvény-ellenes.

<sup>61</sup> 1978. évi 48/A. § (1); Bv tv. 14. §.

<sup>62</sup> 1978. évi Btk. 93. §.

<sup>63</sup> FICSÓR (8. l.j.) 49.



A Btk. 2. § alkalmazásának kizárása volt – a határozat kontextusában – kifejezetten azon körülmény, amely alapján a szabályozás a testület szerint a visszaható hatályú és *in malam partem* szabályozás alaptörvény-ellenesnek minősült (vö. Indokolás [65] és [67]).

Ezen álláspont nyilvánvalóan nem fogadható el, ha a Btk. 2. § értelmezése tekintetében az ítélkezési gyakorlat azon részét követjük, amely szerint ez a rendelkezés összbüntetés tekintetében egyszerűen nem alkalmazható, mivel ilyenkor nincs szó a „cselekmény” elbírálásáról. Ezen alapul lényegében Belovics értékelése, aki szerint az AB érvelése „jogi nonszensz”, mivel olyan norma alkalmazásán alapul, aminek a hatálya az összbüntetésre nem terjed ki.<sup>64</sup>

Az AB következtetése azonban érdekes módon akkor sem védhető, ha az ítélkezési gyakorlat azon másik részét követjük, amely a Btk. 2. §-át az összbüntetés esetén is alkalmazhatónak tartja, de annak alapján – amint láttuk ellentmondásosan – az összbüntetésbe foglalás lehetőségének megnyílásakor hatályos jogszabály alkalmazását tartja kötelezőnek. Ezen felfogás alapján ugyanis a Btk. 2. §-a alkalmazható, de annak alkalmazásával az összbüntetés hatályát pontosan úgy kell meghatározni, amint azt a Btké. 3. §-a előírja. Akkor viszont a két rendelkezés tartalmi egyezése miatt a Btk. 2. § alkalmazásának kizárása nem lehet alapja a Btké. 3. § alaptörvény-ellenességének.

Az AB álláspontja csak a szakjogi rendelkezés azon értelmezését követve képviselhető, amely szerint összbüntetésbe foglalás esetén a Btk. 2. §-a alkalmazható, és annak alapján az elkövetéskor hatályos törvényt kell összevetni az elbíráláskor hatályos törvénnyel. Ennek alapul vétele esetén azonban az AB érvelése önellentmondásos lenne, hiszen a visszaható hatályú alkalmazás fogalmát a testület – amint azt láthattuk – az első elítéléshez (nem pedig az elkövetéshez) képest állapítja meg.

Ha a Btk. 2. § az összbüntetési szabályozásra egyáltalán alkalmazható, akkor sem indokolhatja a kapcsolódó átmeneti rendelkezés alaptörvény-ellenességét. A helyes szemlélet szerint ugyanis a büntető kódexek időbeli hatályra vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányos alapja van, de azok nem alkotmányi szintű normák. Így viszont önmagában nem vezethet egy törvény (Btké.) alaptörvény-ellenességéhez az, hogy az kivételt állapít meg a Btk. időbeli hatályra vonatkozó rendelkezései alól. Ennek az sem mond ellent, hogy a Btk. kódex, azaz olyan jogszabály, amely egy jogterületet átfogóan (de nem kizárólagosan) szabályoz. Ettől ugyanis nem áll feljebb a jogforrási hierarchiában, mint más büntetőjogi törvények.

A Btk. 2. § alkalmazását kizáró átmeneti rendelkezés tehát akkor sem lenne feltétlenül alaptörvény-ellenes, ha olyan jogintézménnyel kapcsolatos, amely (pl. a végrehajtási fokozat meghatározása) egyértelműen az elbírálás része. Ilyen lenne például egy olyan szabályozás visszaható hatályú alkalmazásának előírása, amely

<sup>64</sup> BELOVICS (50. lj.) 41.



a törvényi kiindulópontnál enyhébb végrehajtási fokozat elrendelésére vonatkozó rendelkezést<sup>65</sup> hatályon kívül helyezi (vagy annak alkalmazási körét szűkíti).

A fentiek alapján azonban nem kizárt egy olyan – általam is elfogadott – érvelés, amely szerint az összbüntetésre vonatkozó átmeneti rendelkezés Alaptörvénybe ütközésének alapja nem a Btk. 2. § alkalmazásának kizárása, hanem az azzal egybeeső (a határozatban elrejtett, de kifejezetten meg nem fogalmazott) alkotmányos követelmény sérelme volt. A Btké. 3. §-a ugyanis kizárta azt, hogy a jogalkalmazók az időbeli hatály értékelése tekintetében az összbüntetésbe foglalásakor az elkövetéskor hatályos szabályozást is figyelembe vegyék, holott a B) cikk (1) bekezdése alapján ez lett volna a kötelezettségük. Erre figyelemmel viszont a határozatból az következik, hogy – amint arra Ficsór rámutat – „a jogbiztonság alaptörvénybeli megfogalmazásából fakadó hátrányos visszaható hatály tilalma miatt [...] a büntetéseket kiszabó (alap)ítéletekkel elbírált bűncselekmények elkövetési ideje alapján kell állást foglalnia a bírónak, mint ahogyan a cselekmények elbírálása során is”.<sup>66</sup>

A különvélemény utalt „arra is, hogy [...] az indítványozó azért sem kifogásolhatja eredményesen a támadott jogszabályi rendelkezést azon az alapon, hogy az ügyében a későbbi, szigorúbb összbüntetési szabályok (mint kedvezmény szabályok) alkalmazását írta elő a jogalkotó, mert a jogalkotónak alkotmányos lehetősége van arra, hogy az általa nyújtott kedvezményt szigorítsa. Így – figyelemmel arra, hogy a visszaható hatályú jogalkalmazás tekintetében az összbüntetés vonatkozásában [az összbüntetésbe foglalás megnyílása] bír relevanciával – az indítványozó nem alapíthat alanyi jogot az ezt megelőző időszakban hatályban volt, kevésbé szigorú szabályozás alkalmazására (hasonlóan lásd: 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [44])”.<sup>67</sup>

A különvélemény idézett részének második mondata – a „figyelemmel arra” kitétel miatt – két olyan kérdést kapcsol össze nem igazán szerencsés módon, amelyeket külön kell vizsgálni. Ha ugyanis az átmeneti rendelkezés az összbüntetésbe foglalás lehetőségének megnyílásához viszonyítva nem visszaható hatályú, akkor – legalábbis a B) cikk (1) bekezdése tekintetében – teljesen lényegtelen, hogy az elkövetőnek van-e (és ha igen mire) alanyi joga. Erre irányuló vizsgálatnak csak akkor van jelentősége, ha az összbüntetési szabályozás visszaható hatályú, de valaki úgy véli, hogy arra tekintettel nem sérti a B) cikk (1) bekezdését, mert az elkövetőnek a korábbi szabályozás alkalmazására nincs alanyi joga. Az alanyi jog hiányának relevanciáját tehát csak akkor lehetne egyáltalán felvetni, ha az összbüntetésre vonatkozó szabályozást – a többségi állásponttal egyezően, de a különvélemény 1. pontjának álláspontjával szemben – visszaható hatályúnak tartjuk. Ezen felül akkor is, ha azt a hipotetikus esetet vizsgáljuk, hogy amennyiben a Btké. átmeneti

<sup>65</sup> Btk. 35. § (2) bekezdés.

<sup>66</sup> Ficsór (8. l.) 54.

<sup>67</sup> Szívós Mária, Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Pokol Béla, Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleménye, Indokolás [93].

ti rendelkezése az összbüntetésbe foglalás időpontjában hatályos jog alkalmazását írná elő (tehát amikor a különvélemény szerint is visszaható hatályról van szó).

Álláspontom szerint az alanyi jog hiánya önmagában sem vezethet el olyan következtetéshez, hogy az elkövetőre nézve hátrányos szabályozás visszaható hatályú alkalmazását előíró rendelkezés nem ütközik az Alaptörvény a B) cikk (1) bekezdésébe. Az utóbbi rendelkezésből levezethető alaptörvényi garancia ugyanis nem alapjog, így annak alkalmazási körét teljesen indokolatlan az alanyi jog fogalmához kötni. A 11/1992. AB határozat pedig a büntethetőség elévülése kapcsán az alanyi jog hiányára hivatkozással még csak az Alkotmány 57. § (4) bekezdés alkalmazási köréből rekesztette ki az elévülési idő meghosszabbítását, de az Alkotmány 2. § (1) bekezdés megsértését megállapította.

Az AB kifejezetten utalt összbüntetés kedvezményes jellegének hiányára, amit – a jogintézmény az AB által is figyelembe vett céljára tekintettel helyesen – a halmazati büntetéssel való összevetésben vizsgált (Indokolás [26]). A testület azonban nyitva hagyta azt a kérdést, hogy mi lenne a B) cikk (1) bekezdés tekintetében a megítélése egy olyan jogintézményre vonatkozó átmeneti rendelkezésnek, amely valamely elkövetői csoportot a többihez képest pusztán méltányosságból előnyös helyzetbe hoz.

A különvélemény szerint az összbüntetés kedvezményes jellegű, bár ezt inkább tételezi, mintsem indokolja, de ez a jellemző a kisebbségi nézetet követő alkotmánybírák szerint – vagy közvetlenül, vagy az alanyi jog hiányán keresztül is – kizárja a B) cikk (1) bekezdés megsértését.<sup>68</sup>

Az összbüntetés kedvezményes jellege önmagában is igen nehezen megítélhető kérdés, hiszen az alapvetően attól függ, hogy azt mihez – a két ítélet folyamatos végrehajtásához vagy a halmazati büntetéshez – viszonyítjuk.

Az összbüntetés a két ítélet folyamatos végrehajtásához képest a büntetés mértékét illetően az 1978. évi Btk. alapján bizonyosan, a Btk. alapján potenciálisan „kedvezmény” jellegű. Felmerülhet azonban, hogy a büntetés végrehajtási fokozatát illetően viszont a halmazati büntetés már nem feltétlenül kedvezményes jellegű. Márpedig a B) cikk (1) bekezdése körében – amely bizonyosan nem anyagi jogi garancia – egyáltalán nem kell a büntetés végrehajtási kérdéseket kirekeszteni a kedvezményes jelleg vizsgálatának köréből.

A halmazati büntetéshez képest az összbüntetés a büntetés mértékét tekintve egyes esetekben kedvezményt képez, más esetekben viszont nem. Az első variációra példa, ha az elkövetőt két rendbeli két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt az egyik ügyben három, a másik ügyben négy évi szabadságvesztésre ítélik. Ekkor az összbüntetés maximuma hét év (vagy az 1978. évi szabályozás szerint ennél egy nappal kevesebb), míg a halmazati büntetésé tizenkét év lenne. Ezzel szemben a második variáció körébe tartozik, amikor az elkövetőt két rendbeli olyan bűncselekmény miatt, amely két évtől

<sup>68</sup> Szívós Mária, Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Pokol Béla, Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleménye, Indokolás [93].

nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, az egyik ügyben hét, a másik ügyben hat év hat hónap szabadságvesztésre ítélik. Ekkor ugyanis az összbüntetés maximuma tizenhárom és fél év (vagy az 1978. évi szabályozás szerint ennél egy nappal kevesebb), míg a halmazati büntetése tizenkét év lenne.

Az összbüntetés kedvezményes jellege tehát (legalábbis *in abstracto*) egyértelműen nem állapítható meg. Ehhez hasonlóan egyébként például az eggyel enyhébb végrehajtási fokozat meghatározása lehet bírósági mérlegelést biztosító szabály,<sup>69</sup> de akár a törvényi meghatározáshoz<sup>70</sup> képest biztosított kedvezmény is.

Ha pedig egy jogintézmény (pl. feltételes szabadságra bocsátás) kedvezményes jellegéről egyértelműen állást lehet foglalni, elvileg akkor is nehezen indokolható az, hogy egy arra vonatkozó átmeneti rendelkezés pusztán ezért kiessen a B) cikk (1) bekezdés által biztosított alkotmányos védelem köréből. Egy ilyen (a különvéleményből levezethető) felfogásnak a követése esetén ugyanis a „kedvezmény” elvonására tekintettel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem biztosítana védelmet a Bv. tv. egy olyan szigorúbb szabályozásának visszaható hatályú alkalmazása ellen, amely szerint nem bocsátható feltételes szabadságra az olyan elkövető, akit különös visszaesőként ítélték el. Ezzel szemben a további joghátrányra tekintettel alaptörvény-ellenes lenne, ha visszaható hatállyal – szintén a Bv. tv. módosításával – bevezetik azt, hogy azoknak az elkövetőknek, akiket feltételes szabadságra bocsátottak, annak tartamához igazodóan napi tétel „szabadságpénzt” kell fizetniük. A példák összevetése alapján viszont látható, hogy a különvélemény felfogása alapján pont azon módosítás esne ki az alkotmányos védelem köréből, ahol az elkövetőt érő (visszaható hatállyal alkalmazott) joghátrány a súlyosabb (mivel közvetlen szabadságelvonást képez).

Az AB egyáltalán nem volt tekintettel az EJEB rendelkezéseire, illetve az EJEB ezzel kapcsolatos gyakorlatára. Az összbüntetéssel kapcsolatos döntéseket nem is szemlélte, ami – különösen a kötetben szereplő hasonló tárgyú 16/2014. számú AB határozat részletes kitekintéséhez képest – igencsak meglepő. Így értelemszerűen nem volt a testületnek lehetősége arra sem, hogy az EJEB gyakorlatában megjelenő – a határozatétól is elérő – megközelítést az Alaptörvény értelmezésekor felhasználja.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az összbüntetésre vonatkozó Btk.-beli szabályozás időbeli hatályával kapcsolatos ügyek a későbbiekben is jelentkeztek a rendes bíróságok, illetve az AB gyakorlatában.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Btk. 35. § (2) bekezdés.

<sup>70</sup> Btk. 37. § (1) bekezdés.

<sup>71</sup> A következőkben (a tanulmánykötet koncepciójával összhangban) csak ezek rendelkező részeit, indokolásának főbb csapásirányait és a különvélemények lényegét ismertetem, a részletes okfejtések

Az AB több azonos sémára épülő határozata elutasította a Fővárosi Ítéltábla különböző végzéseinek alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat. Ennek indoka az volt, hogy az testület szerint az összbüntetési szabályok időbeli hatálya határozattal (Indokolás [73]–[75]) összhangban az indítványozónak okozott sérelem a Be. és a régi Btk. szabályainak az együttes alkalmazásával orvosolható.<sup>72</sup> Azonban már ezek a határozatok is kiegészítették és részben továbbgondolták az összbüntetési szabályok időbeli hatálya határozat által megfogalmazott jogtételeket az összbüntetés jellegével,<sup>73</sup> a szabályozás az elkövetőre hátrányos voltával,<sup>74</sup> a Btk. 2. § alkalmazásával,<sup>75</sup> illetve a törvény és a bírói döntés alaptörvény-ellenességének viszonyával<sup>76</sup> kapcsolatosan.

Későbbi határozatokban az AB megállapította, hogy a Fővárosi Ítéltábla és a Fővárosi Törvényszék összbüntetési végzése alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisítette.<sup>77</sup> Az első ilyen ügyben a Fővárosi Törvényszék döntését a Btké. megsemmisített 3. §-ára alapította, pedig a határozat meghozatalára már az összbüntetési szabályok időbeli hatálya határozat kihirdetése után került sor.<sup>78</sup> A Fővárosi Ítéltábla ezt korrigáló határozatában (ahogy a másik ügyben mindkét bíróság) mellőzte a Btké. megsemmisített 3. §-ára történő hivatkozást. Az AB szerint így „formálisan nem sértette meg az Abtv. [...] előírásait”, de ennek ellenére „valójában [...] tartalmilag kétséget kizáróan a megsemmisített jogszabályi rendelkezésnek felelt meg az eljárás”. Így „elmulasztotta figyelembe venni a visszaható hatály tilalmából fakadó és az Abh.-ban kifejtett követelményeket”.<sup>79</sup>

Dienes Oehm Egon alkotmánybíró ezen határozathoz fűzött különvéleménye szerint a kérdésben a helyes elvi álláspontot alapvetően Szívós Mária alkotmánybíró és társainak az összbüntetési szabályok időbeli hatálya határozathoz fűzött különvéleménye fogalmazta meg.<sup>80</sup> Ezen felül utalt arra, hogy a „Fővárosi Ítéltábla éppen annak a következetes [a különvéleménnyel egyező] bírói gyakorlatnak

bemutatása, értékelése és kritikája külön tanulmányokat igényel. Lásd pl. Batta Júlia Dóra: „Kié az utolsó szó? - Az összbüntetés aktuális kérdései” *Bűnügyi Szemle* 2019/2. 3–9., illetve Gál (56. l.).

<sup>72</sup> 3360/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [34]; 3361/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [39]; 3362/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [37].

<sup>73</sup> 3360/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [28]–[29]; 3361/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]; 3362/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [31]–[32].

<sup>74</sup> 3360/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]; 3361/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [35]–[36]; 3362/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [33]–[34].

<sup>75</sup> 3360/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [31]–[33]; 3361/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [36]–[38]; 3362/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [35], [33] és [36].

<sup>76</sup> 3360/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [23]–[33]; 3361/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [28]–[38]; 3362/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [26]–[36].

<sup>77</sup> 3168/2019. (VII. 10.) AB határozat, 3242/2019. (X. 17.) AB határozat.

<sup>78</sup> 3168/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [35].

<sup>79</sup> 3168/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [35], 3242/2019. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [37].

<sup>80</sup> Dienes Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye a 3168/2019. (VII. 10.) AB határozathoz, Indokolás [54], hasonlóan Dienes Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye a 3242/2019. (X. 17.) AB határozathoz, Indokolás [54] [55].

az értelmében alkalmazta – a Btk[é]. 3. §-ának megsemmisítése folytán – a hatályos Btk. rendelkezései alapján az összbüntetés jogintézményét, mivel a[z 1978. évi] Btk-t nem találta alkalmazhatónak és álláspontját ítéletében meg is indokolta”. Így „eleget tett [18/2010. AB határozat] szignalizációjában (Indokolás [81]) megfogalmazott azon kívánalomnak is, amely az eljáró bíróságok feladatának tekinti – a Btkátm. 3. §-ának megsemmisítését követően – a bírói joggyakorlat kialakítását, egységének biztosítását pedig a Kúriának”.<sup>81</sup>

A Kúria 2/2019. Büntető jogegységi határozata (BJE) szerint „az összbüntetési eljárás során alkalmazandó büntető törvény meghatározásakor az alapítéletekkel elbírált bűncselekmények elkövetési ideje közömbös; annak van jelentősége, hogy az összbüntetésbe foglalás lehetősége mikor nyílt meg”.<sup>82</sup> A Kúria ezzel eltért az összbüntetési szabályok időbeli hatálya határozat megközelítésétől (vö. Indokolás [65]), illetve kifejezetten Szívós Mária alkotmánybíró és társai különvéleményével azonos álláspontot foglalt el. A BJE indokolása az AB határozatainak kötelező erejével, illetve ebből a szempontból azok rendelkező részének és indokolásának megkülönböztetésére utaló megállapításokat is tartalmazott.<sup>83</sup>

A 1/2020. (I. 2.) AB határozat a BJE-t megsemmisítette. A testület szerint a BJE rendelkező része nem áll összhangban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével. Az abban foglalt értelmezés ugyanis nem felel meg a visszaható hatály tilalmából fakadóan [az összbüntetési szabályok időbeli hatálya határozatban] és [3168/2019. (VII. 10.) AB határozatban] az összbüntetési szabályok kapcsán kifejtett követelményeknek.<sup>84</sup> Másrészt „az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a BJE meghozatalakor a Kúria túllépte a jogegység biztosítására vonatkozó alaptörvényi felhatalmazás kereteit, és elvonta a törvényhozói hatalmi ág jogkörét, ami az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének a sérelmét eredményezte”.<sup>85</sup>

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró ehhez a határozathoz fűzött különvéleménye (amelyhez Pokol Béla csatlakozott) viszont a Kúria jogértelmezését helyesnek tartotta. A visszaható hatály fogalma tekintetében ugyanis fenntartotta 3168/2019. (VII. 10.) AB határozathoz fűzött különvéleményének érvelését (amely ebben a tekintetben követi Szívós Mária alkotmánybírónak az összbüntetési szabályok időbeli hatálya határozathoz fűzött különvéleményét).<sup>86</sup> Másrészt pedig az összbüntetés jellege tekintetében arra is utalt, hogy „az összbüntetési eljárásban alkalmazandó törvényi rendelkezések anyagi jogszabályok ugyan, [...] a jogintézmény egy »döntően eljárási jellegű, anyagi és eljárási szabályokat egyaránt magában hordo-

<sup>81</sup> Dienes Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye a 3168/2019. (VII. 10.) AB határozathoz, Indokolás [58] [59], hasonlóan Dienes Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye a 3242/2019. (X. 17.) AB határozathoz, Indokolás [56].

<sup>82</sup> 2/2019 BJE, Rendelkező rész.

<sup>83</sup> 2/2019 BJE, Indokolás V. pont.

<sup>84</sup> 1/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [51], [53]–[56].

<sup>85</sup> 1/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [57] és [65]–[66].

<sup>86</sup> Dienes Oehm Egon és Pokol Béla alkotmánybírók különvéleménye a 1/2020. (I. 2.) AB határozathoz, Indokolás [91].

zó szabályösszesség«, amely esetén – a 16/2014. (V. 22.) AB határozat megközelítésének megfelelő alkalmazása alapján – felmerülhet „a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütköző minősítés elvetése”.<sup>87</sup>

Újdonság Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolásának – elemzéséhez igencsak közelálló – felfogása, amely alapján elsődlegesen az „alapozza meg a BJE alaptörvény-ellenességét”, hogy az „elítelt szemszögéből minden, a bűncselekmény elkövetése miatti szankció joghátránynak tekinthető, függetlenül attól, hogy arról az alapeljárásban vagy az összbüntetésbe foglaláskor rendelkeztek. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a követelménye ebben az esetben az, hogy az elkövetőnek csak olyan joghátránnyal kell számolnia, amelyet törvény az elkövetés időpontjában előírt, függetlenül attól, hogy a joghátrányt mikor és milyen jogcímen állapították meg”.<sup>88</sup>

## 7. IRODALOM

BATTA Júlia Dóra: „Kié az utolsó szó? - Az összbüntetés aktuális kérdései” *Bűnügyi Szemle* 2019/2. 3–9.

BELOVICS Ervin: „Az időbeli hatály az Alkotmánybíróság döntésének tükrében” in AMBRUS István – NÉMETH Imre (szerk.): *Büntetőjogi dolgozatok Gellér Balázs születése ötvenedik évfordulójának ünnepére* (Budapest: Dialóg Campus 2018) 37–41.

CZÉDLI Gergő: „Az új összbüntetési szabályok időbeli hatályáról” *Bűnügyi Szemle* 2014/2. 3–8.

FICSÓR Gabriella: „Összbüntetésbe foglalás a 10/2018. (VII. 18.) AB határozat után” *Bűnügyi Szemle* 2019/1. 45–55.

GÁL Andor: „Az Alkotmánybíróság határozata az összbüntetési eljárás során alkalmazandó büntető anyagi jogi szabályokról szóló jogegységi határozat megsemmisítéséről” *Jogesetek Magyarázata* 2021/1. 15–24.

<sup>87</sup> Dienes Oehm Egon és Pokol Béla alkotmánybírók különvéleménye a 1/2020. (I. 2.) AB határozathoz, Indokolás [92].

<sup>88</sup> Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása 1/2020. (I. 2.) AB határozathoz, Indokolás [74]–[75].





**17/2018. (X. 10.) AB HATÁROZAT  
– HUNGARORING**

**A zajvédelem elért szintjében való visszalépés szükségességét indokolhatja a vállalkozáshoz való jog érvényesítése, aránytalannak minősül azonban, ha a jogalkotó nem a legenyhébb korlátozó megoldások egyikét alkalmazza.**

A Hungaroring határozat a visszalépés tilalmának tartalmát bontja ki a zajvédelemmel összefüggésben. Általános érvennyel rögzíti, hogy a zajszennyezés elleni védelem (a környezetvédelmi szabályokkal már biztosított zajvédelem) az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének az alkotmányos védelmi körébe tartozik, és kimondja, hogy az egészséges környezethez való jog alanyi jogi tartalma a visszalépés tilalmában ragadható meg, amelynek tiszteletben tartása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján – a szükségességi-arányossági teszt keretében – kérhető számon.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

### **1.1. MAGYARORSZÁGI SZABÁLYOZÁS**

A zajártalom kérdését alapvetően két irányból lehet megközelíteni: a kibocsátások oldaláról, amikor a zajt okozó létesítmények, termékek kibocsátási szabályainak megállapítása révén próbáljuk korlátozni a káros hatásokat, illetve a zajterhelés, tehát az egyes területeken megengedhető zaj mértéke oldaláról.<sup>1</sup> A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi. LIII. törvény (Kvt.) keretszabályozást nyújt, amely kereteket az alacsonyabb jogforrási szintű jogszabályok hivatottak tartalommal megtölteni. A hazai szabályozás értelmében „környezeti

\* Főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

\*\* Főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

<sup>1</sup> BÁNDI Gyula: *Környezetjog* (Budapest: Szent István Társulat 2011) 506.

zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni”.<sup>2</sup>

Hangsúlyozandó, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához korábban, 2015-ben állampolgári beadvány érkezett a Hungaroring versenypálya zavaró működésével kapcsolatban. A beadványozó kifogásolta az erős zajhatásokat és a pálya időbeli használatának túlzó mértékét. A Hungaroring működésével összefüggő hatósági eljárások már azelőtt is ombudsmani vizsgálat tárgyát képezték.<sup>3</sup>

A Kvt. 110. § (6a) bekezdése szerint nem minősül a birtoklásban történő jogalap nélküli háborításnak, illetőleg mások, különösen a szomszédok szükségtelen zavarásának vagy jogaik gyakorlása veszélyeztetésének azon rendezvény vagy esemény zajkibocsátása, amely jelentős tömeget mozgató, nemzetgazdasági, turisztikai, kulturális, szabadidős vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű. Ennek az a feltétele, hogy a jogszabályban, illetőleg az arra vonatkozó hatósági engedélyben meghatározott zajkibocsátási határértéket ne lépje túl. Ezt a rendelkezést 2015. augusztus 1-jei hatállyal a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CXV. törvény (Mód.tv.) 10. §-a illesztette a jogrendszerbe. A módosítás indokaként a jogalkotó rámutatott, hogy a magyarországi rendezvények és események közül egyes turisztikai, kulturális vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvények és események hosszú ideje számottevő hozzáadott értéket képviselnek a turizmus területén, valamint fontos szerepet játszanak az országimázs alakításában. Ugyanakkor ezen nagyrendezvények zajkibocsátása zavaró hatással lehet azok környezetére, még akkor is, ha az előírt határértékeket betartják.

Ezen rendezvényeknek, eseményeknek akár külön-külön is nemzetgazdasági jelentősége lehet, ezért az ágazat egészének megfelelő működéséhez Magyarországon fontos közérdek fűződik. Egy esetleges kedvezőtlen jogalkalmazói gyakorlat kialakulása (szubjektív szempontok alapján a jövőre vonatkozó eltiltás az adott tevékenységtől) az egész szektor működését veszélyeztetheti, az ebben megnyilvánuló közérdek indokoltta teszi a zajkibocsátásukból adódó környezeti behatásokra speciális jogi szabályozás megalkotását, objektív kategóriarendszer felállítását. A jogalkotó szerint ezt a szabályozási igényt különösen alátámasztja az is, hogy az érintett rendezvények és események jellemzően hosszú előkészítéssel és jelentős investícióval járnak. A jogalkotó hangsúlyozta, hogy a kedvezőtlen jogalkalmazói gyakorlat perek sokasága előtt nyitná meg az utat, ami már akár rövidebb távon is a szektor – és nem csak annak piaci része – kínálatának jelentős szűkülésével járna, ami sem a közérdeket, sem az érintett rendezvényeket és eseményeket

<sup>2</sup> BÁNDI (1. lj.) 508.

<sup>3</sup> JNO-560/2010. számú vizsgálat.

támogató és élvezni kívánó többség érdekeit sem szolgálja. A módosító törvényhez fűzött miniszteri indokolás úgy szövelt, hogy „[a] módosítás értelmében a rendeletben megállapított határértékek betartása esetén, jogsérelem nem következik be, ezért a rendezvény megtartása nem minősülhet szükségtelen zavarásnak. Az idegenforgalmi, turisztikai célok érdekében mindenkor a szükségesség, arányosság elv figyelembevételével kell eljárni.”

A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (R.) 1. számú mellékletének eredeti szabályozása – a Hungaroring határozat alapjául szolgáló ügyben érintett lakóterületére – nappal (06–22 óra között) 50 dB értékben állapította meg a maximális zajterhelést. A bírósági eljárás ideje alatt az R.-t módosította a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet módosításáról szóló 91/2015. (XII. 23.) FM rendelet (Mód.R.), amely egy általános emelést hajtott végre a korábbi szabályozáshoz képest: 5 dB-lel megemelte 50 dB-ről 55 dB-re a zajterhelési határértéket. A módosított rendeleti szabályozás bevezetett egy felmentési rendszert is, ami alapján naptári évenként tíz napra további 15 dB-lel felemelte a határértéket 70 dB-ig, továbbá naptári évenként legfeljebb 30 napra 65 dB-ig szintén lehetővé tette a magasabb határérték alkalmazását a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályán végzett sporttevékenység tekintetében.

## 1.2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Többek között az európai környezetjog hozta magával, hogy a környezeti követelmények meghatározása már nem csupán az állam belátására van bízva.<sup>4</sup> Ennek szellemében néhány európai (például a cseh, a norvég, az orosz és a finn) alkotmány önálló alapjogként deklarálta a környezeti információkhoz, a döntéshozatali eljárásokban való részvételhez, vagy a környezeti károk miatti igényérvényesítéshez való jogot. Így ma már „nem tekinthető a környezetvédelem »állami monopóliumnak«, illetve az alanyi jogi oldal elhanyagolhatónak”.<sup>5</sup>

„Az EU jogalkotásának egyik fő területe a zajkibocsátás. Ez egyben azt is jelenti, hogy a környezeti zajterhelési szintek, a környezeti zaj káros hatásai elleni védőzónák és védett területek meghatározása a tagállamok szuverén joghatóság alá tartozik.”<sup>6</sup> A határértékek meghatározása az EU-ban jellemzően a vonatkozó irányelv keretében kerül sor.

<sup>4</sup> FODOR László: „A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében” *Miskolci Jogi Szemle* 2007/1. 8.

<sup>5</sup> FODOR (4. l.) 8. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye kifejezetten nem utal a környezetvédelemre, lásd Richard MOULES: *Environmental Judicial Review* (London: Hart Publishing 2011) 272. Mégis annak lehetünk tanúi, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseiben is megjelennek a környezetvédelem szempontjai. Erről bővebben lásd Pierre-Marie DUPUY – Jorge E. VIÑUALES: *International Environmental Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2015) 8.

<sup>6</sup> BÁNDI (1. l.) 509.

Az Európai Parlament és Tanács 2002/49/EK Irányelve rendelkezik a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről. Ennek elsődleges célja egy olyan közös megközelítési mód meghatározása, amelynek révén elsőségi alapon elkerülhetők, megelőzhetőek vagy csökkenthetőek a környezeti zaj okozta káros hatások, ideértve a zajterhelést is.<sup>7</sup> Ebből következően az alábbi intézkedéseket kell elsődlegesen végrehajtani: a) zajtérképek meghatározása zajtérképek meghatározása a tagállamok közös értékelési módszerei alapján, b) a környezeti zajra és annak hatásra vonatkozó információk megismertetése a közvéleménnyel, c) a zajtérképek alapján tagállami szintű cselekvési tervek elfogadása. Szükséges továbbá a „környezeti zaj” közös értékelési módszereinek és a „határértékek” fogalmának meghatározása, azzal, hogy a konkrét határértékek számadatainak megállapítása a tagállamok feladata. Ugyanakkor egyes területeken stratégiai zajtérképezést ír elő az Irányelv. Hazánkban 2004-ben jelent meg az Irányelvet átültető Kormányrendelet.<sup>8</sup>

A Cordella és mások kontra Olaszország ügyben<sup>9</sup> (a tarantói acélmű környezet-szennyezéséről) százyolcvan tarantói és környékbeli állampolgár kérelmet nyújtott be az EJEB-hez az Ilva acélgár mérgező kibocsátásaival kapcsolatban, amelyek állítólag károsították az egészségüket és a környezetüket, megsértve ezzel az élethez és a magánélethez való jogukat (EJEE 2. és 8. cikk). Azt kifogásolták, hogy az olasz hatóságok elmulasztották elfogadni a megfelelő jogi és közigazgatási intézkedéseket az Ilva ipari kibocsátásának korlátozására és a szennyezett terület további szennyezésének a megszüntetésére, veszélyeztetve ezzel az egészségüket és életüket. Az EJEB emlékeztetett arra, hogy az államnak meg kell találnia az egyensúlyt egyrészt az acélgár, másrészt az annak hatásterületén élő polgárok érdekei között. Olaszország mérlegelési mozgástérrel rendelkezik annak érdekében, hogy bármilyen intézkedést meghozhasson a konkrét veszélyes tevékenységnek megfelelően.

Az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy az állam nem tudott egyensúlyt teremteni a versengő ipari és egyéni érdekek között, és nem hozta meg időben a szükséges intézkedéseket a kérelmezők magánélethez való jogának hatékony védelme biztosítása érdekében, s ezzel megsértette az EJEE 8. cikkét.

A Deés kontra Magyarország ügyben<sup>10</sup> (erős gépjárműforgalom) a magán autópályán bevezetett autópályadíj miatt számos teherautó alternatív közlekedési útvonalat választott, ami növelte a forgalmat azon az országúti szakaszon, amely mellett a kérelmező élt.

Az érintett magyar állampolgár keresetet nyújtott be a hazai bíróságon, amelyben kérte a lakóingatlanában a jelentős teherforgalom által okozott kárának megtérítését, de a magyar bíróság megállapította, hogy a forgalom nem volt elég jelentős ahhoz, hogy kárt okozzon. Az érintett eljárást indított az EJEB-nél azzal az álli-

<sup>7</sup> BÁNDI (1. lj.) 506.

<sup>8</sup> BÁNDI (1. lj.) 507.

<sup>9</sup> Cordella and Others v. Italy, Judgment of 24 January 2019, nos. 54414/13 and 54264/15.

<sup>10</sup> Deés v. Hungary, Judgment of 9 November 2010, no. 2345/06.

tással, hogy az utcájában a nagy forgalom által okozott zaj, rezgés és légszennyezés lakhatatlanná tette otthonát, és ezzel sérült a magánélet és az otthon tiszteltében tartásának joga. Az EJEB megállapította, hogy az EJEE 8. cikke nemcsak az egyén otthonának fizikai megsértése ellen véd, hanem az otthon csendes élvezetébe való beavatkozás ellen is. Arra a következtetésre jutott, hogy az állam erőfeszítései a nagy forgalom visszaszorítása érdekében nem voltak elégségesek, amit a szakértők is jeleztek. A zajszint hat év után is jelentősen meghaladta a törvényben előírt határértékeket. Így az EJEB megállapította, hogy a túlzott zajnak való kitétség következtében a határérték jelentős ideig való megsértése az EJEE 8. cikkének sérelmét eredményezte.

A Bor kontra Magyarország ügyben<sup>11</sup> (vasút által okozott zajártalom) a kérelmező azt panaszolta, hogy a vasútállomás működése által keltett zaj általi zavarás lakhatatlanná tette otthonát, és a háborítással szemben nem részesült hatékony és időben nyújtott védelemben. Az EJEB hangsúlyozta, hogy az EJEE nem biztosít kifejezett jogot a csendes környezethez, de ha egy egyént közvetlen módon és súlyosan érint valamilyen zaj, akkor felmerülhet a 8. cikk alá tartozó kérdés. Hangsúlyozta, hogy figyelemmel kell lenni arra, hogy megfelelő egyensúlyt kell teremteni az egyén, illetve a közösség egészének versengő érdekei között. A jogszabályban lefektetett határértékeket jelentősen meghaladó zaj önmagában is az EJEE 8. cikke megsértésének minősülhet. Az EJEB rámutatott, hogy a kérelmező védelem nélkül maradt a túlzott zajterheléssel szemben, ami elfogadhatatlanul hosszú ideig súlyos, a kérelmezőt otthona békés élvezetében akadályozó háborítást okozott. Megjegyezte továbbá, hogy az állami hatóságok kötelezettsége, hogy az EJEE a 8. cikk 1. bekezdése alapján megfelelő egyensúlyt teremtsenek a kérelmező csendes lakókörnyezethez fűződő érdeke, valamint mások és a közösség egészének a vasúti közlekedéshez fűződő, versengő érdeke között. Az EJEB megállapította az EJEE 8. cikkének megsértését.

Az EJEB gyakorlatának áttekintése alapján az mondható, hogy a testület kiemelt jelentőséget tulajdonít a vonatkozó terhelési határértékek betartásának és azok túllépése esetén a vizsgált esetekben megállapította az EJEE megsértését.

Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete, a WHO tanulmánya<sup>12</sup> szerint: a zaj hatására az ember szervezetében olyan morfológiai és fiziológiai változás következik be, melynek következtében csökken a teljesítménye, a stressz tűrő képessége vagy más környezeti hatásokkal szembeni ellenálló képessége. A környezeti zaj leginkább az alvást zavarja. Elsődlegesen nehéz elalvást, vérnyomás- és pulzusemelkedést eredményez. Legkárosabb hatása az alvási periódus első felében van. Másodlagos hatása másnap jelentkezik: fáradtság, kimerültség, a teljesítőképeség csökkenése. A zavarás nagymértékben függ a zaj tulajdonságaitól, az impulzus jellegétől, információtartalmától, időtartamától, és az egyéntől, pél-

<sup>11</sup> Bor v. Hungary, Judgment of 18 June 2013, no. 50474/08.

<sup>12</sup> *Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe* (WHO 2011), <https://bit.ly/3q11O0M>

dául általában a nők és az idősek érzékenyebbek a zajra, az impulzusszerű zajok zavaróbbak, a kevés információt tartalmazó zajok pedig kevésbé befolyásolják az alvást. A zavartalan alváshoz a háttérzaj okozta zajterhelés nem haladhatja meg a 30 dB(A) hangnyomásszintet.<sup>13</sup>

### 1.3. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT

A 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában az AB összefoglalta az egészséges környezethez való jogra vonatkozó alkotmánybírósági értelmezés kereteit, kiemelve, hogy ezen alapjog objektív, intézményvédelmi oldala a túlsúlyos,<sup>14</sup> és a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.<sup>15</sup> A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.<sup>16</sup> Ugyanakkor az AB a 14/1998. (V. 8.) AB határozat idézésével megerősítette azt a korábbi érvelését is, amely elismerte a fejlesztéspolitika szükségszerű velejárójaként a környezet terhelését. Mindebből az következik, hogy az egészséges környezethez való jogot az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körében köteles biztosítani, s az egyszerűen már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést az államnak a szükségesség és az arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével kell indokolnia.

Az AB a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatában, melyben az alapvető jogok biztosának indítványa alapján utólagos normakontroll alapján járt el, vizsgálta, hogy a fesztiválrendezvények zajterhelési határértékére vonatkozó szabályozás sérti-e az egészséges környezethez való jogot (Alaptörvény XXI. cikk). Bár az ombudsman indítványát a testület elutasította, a zajvédelmet ezzel az egészséges környezethez való jog védelmi körébe vonta.

## 2. INDÍTVÁNY

A Budapest Környéki Törvényszék egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló peres eljárásban a felperesek (a versenypálya hatásterületén, Szilasligeten ingatlanal rendelkező lakók) a Hungaroring Zrt. alperes (a magyar állam tulajdonában álló gazdasági társaság) ellen azért indítottak polgári pert, mert a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működése során folyamatosan átlépte a zajterhelési határértéke-

<sup>13</sup> Az alapvető jogok biztosja és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése az AJB-985/2016. sz. ügyben.

<sup>14</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80], [85], [147].

<sup>15</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80], [83].

<sup>16</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80].

ket, ami zavarta nyugalmukat. A perben eljáró bíró felfüggesztette az előtte folyamatban volt peres eljárást és az AB-hoz fordult annak eldöntése érdekében, hogy a támadott jogszabályok sértik-e az Alaptörvényben foglalt egészséges környezetbe való alapjogot.

Az egyedi normakontroll eljárást kezdeményező bíróság álláspontja szerint a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított már elért védelmi szintjétől való visszalépést jelentett az Mőd.R. amely a zaj- és rezgésterhelési határértékeket felemelte, ami felveti az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének a sérelmét. Két alapjog ütközik össze, egyfelől az egészséges környezetbe, másfelől a versenypályát üzemeltető gazdasági társaság vállalkozáshoz való joga, illetve az a közérdek, amely mögött a versenypálya nemzetgazdaságra gyakorolt pozitív hatása áll. Ezen túlmenően a bíróság arra is hivatkozott, hogy a támadott jogszabályok nem juttatják érvényre a „szennyező fizet” elvet, mivel a jogszabályban foglalt zajterhelési határértékek betartása esetén hiányzik a kártérítési követelés jogalapja.

A Ktv. támadott rendelkezése pedig a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot sérti, mivel nincs lehetősége a bíróságnak bizonyítás alapján történő döntéshozatalra, a polgári perben ugyanis nem lehet a kereset alapján zavarást megállapítani, ha betartják a jogszabályban és a hatósági határozatban foglalt határértékeket. Az érintettek bírósághoz fordulhatnak ugyan, de nincs hatékony jogorvoslatra lehetőségük.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB megállapította, hogy a kifogásolt jogszabályok alaptörvény-ellenesek és *pro futuro* hatállyal megsemmisítette az R. 2/A. § (1) bekezdés a) pontjának „vagy” szövegrészét, b) pontját, (2)–(8) bekezdését, az 1. melléklet 1. pont első mondat „és a 2. pontban” szövegrészét, és az 1. melléklet 2. pontját.

Az AB megállapította, hogy a Kvt. 110. § (6a) bekezdés nem alaptörvény-ellenes, ezért az ennek megállapítására irányuló indítványt elutasította.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A szomszédjogi szabályokra – és a kártérítés anyagi jogára is – vonatkoznak alkotmányossági követelmények, ám ezek alkotmányos védelme nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált bírósághoz fordulás jogára, hanem a XIII. cikk (1) bekezdésében lefektetett tulajdonhoz való jogra vezethetők vissza [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].**



Az érdemi vizsgálat során elsőként az AB a Kvt. támadott szabályozása „jogrendszerbe illesztésének” történetét vizsgálta, annak a jogrendszerben elfoglalt helyét és jelentőségét, a hasonló jogkérdéseket felvető jogszabályi rendelkezésekre vonatkozó AB gyakorlatot, a bírósághoz fordulás jogának alaptörvényi tartalmát, amit – a vizsgálat utolsó lépéseként – összevetett a támadott jogszabályi rendelkezés tartalmával.

A vizsgálat eredményeképpen az AB arra jutott, hogy a Kvt. 110. § (6a) bekezdése nem sérti az AT XXVIII. cikk (1) bekezdését, annak részeként a bírósághoz fordulás jogát. A Ptk. szomszédjogokra, illetve birtokvédelemre vonatkozó anyagi jogi rendelkezései, illetve az ezekre vonatkozó alkotmányos követelmények az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjoghoz köthetők (Indokolás [40]), ám ennek sérelmét az indítvány nem állította. A bírósághoz fordulás joga biztosított a konkrét esetben, és a jogorvoslathoz való alapjog sem üresedik ki, mivel a Ptk. rendelkezései alapján akkor is van bírósági jogvédelem, ha egyébként a zavarás jogszerű, azaz, ha a zajterhelés a határértéken belül marad ugyan, de mégis zavaróan hat a zajforrás környezetében lakókra.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A zajvédelem terén a jogi védelem anyagi jogi alappillérei közé tartoznak a kibocsátási határértékek. Ennek ellenére a határérték emelése nem minősíthető automatikusan a védelmi szint csökkenésének, a visszalépés értékelése ugyanis nem pusztán számszaki elemzést igényel [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés].**

Az R. érdemi vizsgálata során az AB abból indult ki, hogy nem a versenypályán, rendezvény közben érzékelhető zajhatást, hanem a nemzetközi licenccel rendelkező pálya hatásterületén érzékelhető zaj szintjét érinti az R. módosított, indítvánnyal támadott szabályozása. Az AB leszögezte, hogy nem jogszerűtlen az, ha a versenypályán rendezvény közben az R. különös szabályait lényegesen meghaladó zajszintet mérnek, ha egyidejűleg a megfelelő védőintézkedéseket alkalmazzák és a versenypálya hatásterületén betartják a határértékeket. A védődő telepítése és a védőfal létesítése ugyanakkor nem ellensúlyozza a határértékek emeléséből fakadó zajterhelés növekedést, mert a módosított határértékek a hatásterületen mért zajkibocsátás maximális mértékét határozzák meg. A megemelt határértékek nem azt biztosítják, hogy a korábbi határértékek fölé nem emelkedhet a zajterhelés. Az AB nem azt vizsgálta tehát, hogy a versenypályán a verseny idején mért zaj (versenypálya területén mérhető, átmeneti eseti rendezvények zajkibocsátása), illetve a versenypálya versenynaptárhoz igazodó tényleges terhelése milyen, hanem azt, hogy a versenypálya hatásterületén a maximális zajkibocsátási potenciált jelentő határérték szabály – az egyéb szabályozási elemek mellett – jogszerűnek minősülhet-e, az R. módosítását megelőzően hatályban volt rendelkezésekhez képest.

Az AB elválasztotta a vizsgált ügyet a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozattal vizsgált ügytől, amely a rövidtávú, esetenként legfeljebb nyolc napig tartó rendezvények zajkibocsátásának egészségkárosító hatása szempontjából vizsgálta az egészséges környezethez való alapjog érintettségét.

Arra mutatott rá, hogy a precedens határozat alapvetően tér el a vizsgált ügytől, mivel a rövid időtartamú, 65 dB-t meg nem haladó zajterhelésű, „eseti” rendezvények zajkibocsátása nem hasonlítható össze az állandó, üzemszerű, a 70 dB zajterhelést is elérhető, folyamatos, akár negyven napon át tartó zajterheléssel. Azaz a zajterhelés időtartamában, a szabályozás tárgyában, az érintett alapjogokban, a határértékek rövid távú növelésében – legfeljebb nyolc nap/alkalom rendezvények közben – jelentkező eltérések miatt az AB nem látott analógiát a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozattal.

Az AB rámutatott, hogy a jogi védelem anyagi jogi alappillére a határérték. A fel-emelt határérték folyamatossága kiemelten terheli a környezetet. Az értékelés során figyelemmel kellett lenni arra, hogy a jogi védelem anyagi jogi alappillérei közé tartoznak a kibocsátási határértékek. Ténylegesen ezek szorítják keretek közé a környezetterhelő tevékenységet. Zaj esetében a zajvédelmi határértékek jogi rögzítése testesíti meg a szabályozás anyagi jogi magját. A védelem fókuszpontjában tehát a zaj korlátozott szintje áll. Az is megállapítható azonban, hogy a határérték emelése nem minősíthető automatikusan a védelmi szint csökkentésének. Ilyen esetben fokozott körülménnyel ítélandó meg az, hogy a határérték emeléséből következő növekvő környezetterhelés lehetőségét a szabályozás egyéb anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályai megfelelően ellensúlyozzák-e. Az AB arra is rámutatott, hogy a visszalépés értékelése nem pusztán számszaki elemzést igényel. A kibocsátási határérték kiemelt jelentősége ellenére adott esetben akár az is megállapítható, hogy a jogszabályi módosítások összességükben nem csökkentették a védelmi szintet, jöllehet a határérték számszerűen emelkedett (Indokolás [67]–[69]).

Az AB hangsúlyozta, hogy a vizsgált szabályozásnak vannak „ellensúlyozó”, a határérték növeléséből eredő nagyobb zajterhelést kompenzáló elemei is. Ilyennek tekinthető az éjszakai korlátozás, a nappali időszak hosszának a mérséklése, „a felmentéssel érintett napok számával egyenlő számú napon nem üzemeltethető környezeti zajforrás” szabály alkalmazása. A határértékek felemelését ezekkel a „kiegyensúlyozó” szabályokkal együtt értékelte az AB.

Az AB megállapította, hogy az R. kifogásolt szabályozása alapján reggel nyolc és este nyolc óra között az év minden napján 5dB-lel magasabb lehet a zajkibocsátás. A felmentéssel érintett napokon az általánostól még magasabb a határérték, ami megszakítás nélkül összefüggően akár negyven napon keresztül is „kihasználható”.

Negyven napon belül a zajterhelés akár tíz napon keresztül megszakítás nélkül elérheti a 70 dB-t is. Más lett volna a zajterhelés megítélése akkor, ha nem a versenypálya állandó nappali hatásterületén mérhető zajkibocsátását, hanem a pálya eseti rendezvényeire – általános emelés nélkül – vonatkozott volna a kifogásolt szabályozás. Az AB szerint visszalépés van az R. módosítását megelőzően, azaz

2016. február 1-je előtt hatályban volt szabályozás rendelkezéseihez képest a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajterhelésének szabályozása terén. A zajjal mint környezeti ártalommal szembeni védelmi szint csökkent. A csökkenés nem rövid távú, az egész naptári évre vonatkozik és a felmentési rendszer szabályozása ezt csak súlyosítja.

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**A zajszennyezés elleni védelem (a környezetvédelmi szabályokkal már biztosított zajvédelem) az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének az alkotmányos védelmi körébe tartozik. Az egészséges környezethez való jog alanyi jogi tartalma pedig a visszalépés tilalmában ölt testet. Az AB gyakorlata szerint minden esetben a jogalkotónak kell igazolnia azt, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést, és amennyiben nem igazolható, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján kell megítélni a korlátozás alkotmányosságát [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés].**

Az AB tehát abból indult ki, hogy az R.-ben szabályozott zajvédelmi határérték emelését az egészséges környezethez való jog tartalma alapján szükséges megítélni. E téren az AB a korábbi határozataiban számos alkotmányos szabályt és követelményt lefektetett, így a visszalépés tilalmát, az elővigyázatosság és az óvatosság alapelveit, azt, hogy ezeket az alapelveket a szabályozás átalakítása, megváltoztatása esetén figyelembe kell venni. Az AB irányadó gyakorlata csak azt a visszalépést tekintette tilalmazottnak, ami a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodásához vezet. A hosszú időszakon keresztül bekövetkező (üzemi) folyamatos zajkibocsátással szembeni védekezés csökkentése nem áll összhangban az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel.

A visszalépés tilalma az alapjog alanyi oldalán helyezkedik el, az elért védelmi szintet biztosító jogszabály korlátozhatóságának a vizsgálatánál az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt elsődleges alapjogi teszt az irányadó (Indokolás [93], [99]–[100]).

A természet védelmének jogszabályok által egyszer már elért védelmi szintje fő szabály szerint nem csökkenthető, kivéve, ha az elkerülhetetlenül szükséges más alkotmányos jog/érték/cél biztosításához, mely esetben a mérce az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése. Az AB a vizsgálata során azt nézi meg, hogy van-e visszalépés, az a jogszabályokban biztosított védelmi szinthez mérten jelentkezik-e, az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik-e, és végül, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés alapján alkotmányos-e.

A zajszennyezés elleni védelem (a környezetvédelmi szabályokkal már biztosított zajvédelem) az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének az alkotmányos védelmi körébe tartozik. Az alapjogot korlátozó szabályozás alkotmányossági vizsgálatánál, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés alkalmazása körében figyelembe veendő

a „közérdek”, a nemzetgazdasági szempontok, a helyi lakosság érdekei, mint például az életminőség javítása, a vendéglátásból és a szálláshely szolgáltatásból eredő bevételek, továbbá a helyi önkormányzat érdekei kiemelten is, így a helyi adóbevételek biztosítása.

Az AB úgy ítélte meg, hogy a „közérdek” (és az e mögött meghúzódó gazdasági előnyök) nem fogadhatók el az alapjog korlátozásának az alapjául, nem tekintendők alkotmányos jogoknak, célnak vagy értéknek és nem vezethetőek vissza alapjogra sem.

### 3.4. ELVI TÉTEL 4.

**A zajvédelem elért szintjében való visszalépés szükségességét indokolhatja a vállalkozáshoz való jog érvényesítése, aránytalannak minősül azonban, ha a jogalkotó nem a legenyhébb korlátozó megoldások egyikét alkalmazza (Alaptörvény XXI. cikk).**

Az AB megvizsgálta az ütköző alapjogok oldalán a vállalkozáshoz való jogot is. Megállapította, hogy az alapjog alkotmányos védelmi köre érintett, mivel a versenypálya üzemeltetése vállalkozási tevékenység. E jog érvényesüléséhez szükséges az elért védelmi szint korlátozása, megfelelő kiegyensúlyozó szabályozási elemek alkalmazása mellett. Ilyen meglévő garanciális elemek: az éjszakai korlátozás, a nappali időszak időtartamának korlátozása, a felmentési rendszer ellentételezése, monitoring rendszer alkalmazása, adatszolgáltatás, előzetes bejelentés.

Az AB a szükségesnek ítélt korlátozás arányossági vizsgálatát is elvégezte. Arra kereste a választ, hogy a már elért, és jogszabályokkal biztosított védelmi szint szükséges korlátozása egyben arányos is volt-e? A vizsgálat eredménye alapján arra jutott, hogy a jogalkotó nem a legenyhébb korlátozó eszközt választotta. A támadott szabályozás nem igazodik a versenypályán megrendezésre kerülő események sajátos jellemzőihez. A versenyek nem fedik le az év minden napját, ugyanakkor az 5 dB-lel történő általános zajszint emelés nem csak a versenyek idejére szól. A versenynapokon előre meghatározott időrend szerint periodikus a zajkibocsátás, ugyanakkor a felmentési rendszer akár egybefüggően 40 napra ad felmentést, teszi lehetővé a magasabb zajterhelési határérték alkalmazását. A pálya üzemeltetője úgy is dönthet, hogy akár minden nap 5 dB-lel nagyobb zajterhelés mellett működik, ha pedig a felmentési rendszert választja, akkor akár folyamatosan 40 napon keresztül jóval magasabb is lehet a zajkibocsátás.

Az AB megállapította, hogy bár szükséges volt a vállalkozáshoz való jog érvényesüléséhez az elért védelmi szint csökkentése, az mégis aránytalan, mert nem a legenyhébb korlátozó eszköz került alkalmazásra (Indokolás [119]).

Az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjai sértik az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését, mert a zajvédelem jogszabállyal biztosított szintjét úgy csökkentették a szabadidős zajforrások egyik típusa esetében, hogy a csökkentés arányossága

nem volt igazolható az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján. Az R. módosított szabályozása a versenypálya hatásterületén mérhető folyamatos, üzemi jellegű zajkibocsátásra vonatkozott, ahelyett, hogy annak eseti rendezvényeire, azok jellemzőihez igazodóan, általános emelés nélkül vonatkozott volna.

## **4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **4.1. A BÍRÓSÁGHOZ FORDULÁS JOGÁNAK ÉRINTETTSÉGE**

A határozat megállapította, hogy a bírósághoz fordulás jogának van egy sajátos vetülete, mégpedig az a rész, amelyik a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági felülvizsgálatakor érvényesül. A bírósághoz fordulás joga „azt az elvárást támasztja a szabályozással szemben, hogy a peresített igényekről érdemi döntést hozhasson az eljáró bíróság. Ennek érdekében a jogalkotónak olyan eljárást kell lehetővé tennie, amelyben az irányadó jogszabályi rendelkezések tükrében a bíró határozhat arról, mi jogos és mi nem az.” (Indokolás [47]). Az alkotmányossági vizsgálat eredményeképp a testület arra jutott, hogy a támadott környezetvédelmi törvényi szabályozás nem volt alaptörvény-ellenes, mert zajszennyezés fennállásakor a szükséges zavarás (a határértékek betartása) esetén is van lehetőség a bíróság előtt a Ptk. szerinti igényérvényesítésre (szomszédjogi igények, birtokvédelem). Nem sérült ezért sem a bírósághoz fordulás joga, sem a hatékony jogorvoslathoz való jog.

### **4.2. A VISSZALÉPÉS ÉRTÉKELÉSE, VALAMINT AZ EGÉSZSÉGES KÖRNYEZETHEZ VALÓ JOG ALANYI TARTALMA**

A támadott zajvédelmi rendelet és a vizsgálatba a szoros tartalmi kapcsolat miatt bevont rendelkezései alaptörvény-ellenesek, mert sértik az egészséges környezethez való jogot. Megállapítható a környezetvédelem, ennek részeként a zajvédelem jogszabályok által már elért és biztosított védelmi szintjéhez képest a visszalépés. A „közérdek” nem, de a vállalkozáshoz való alapjog, mint alkotmányos, valódi alapjog érvényesülése megkövetelte az elért védelmi szinttől való visszalépést (a zajterhelési határértékek emelését) és ezen keresztül az egészséges környezethez való alapjog korlátozását. A szükséges korlátozást az AB ugyanakkor aránytalannak ítélte, mert nem a legenyhébb korlátozó eszközt választotta a jogalkotó. Nem egy általános, hosszútávra szóló emelést kellett volna alkalmazni a támadott szabályozásban, hanem egy-egy versenyre vonatkozó, annak sajátosságaihoz igazodó határértéket kellett volna előírni. Azaz az „aránytalanság” azért került kimondásra, mert az emelés „általános” emelést jelentett, akár egybefüggően negyven napra szólóan még az általános emeléshez képest is magasabb zajterhelés lehető-

ségét biztosította (a felmentési rendszeren keresztül), a versenypálya egész hatásterületén (azaz nemcsak a versenypályán és nem csak a versenynapokon).

Új elvi tételt nem állapított meg a Hungaroring határozat, a korábbi AB gyakorlatra, kiemelten a *non derogation* elvre építkezett az indokolás. Újszerű megoldást három téren alkalmazott.

Az alkalmi rendezvények zajkibocsátásával kapcsolatos alkotmányossági vizsgálat [3114/2016. (VI. 10.) AB határozat], nem esik egy tekintet alá az üzemi és szabadidős létesítményektől származó, hosszú időszakra vonatkozó zajvédelmi szabályozás alkotmányossági vizsgálatával. A különbségek közül kiemelendő a zajkibocsátás időtartama, valamint a szabályozás tárgya. „A normakontroll eljárás tárgya a hatásterületen maximális zajkibocsátási potenciált jelentő határértékszabály” (Indokolás [73]). Ez azért fontos, mert az AB rögzítette: a jogi normát vizsgálja felül, nem pedig a történeti tényállást (pl. mikor és hány versenyautó ténylegesen mekkora zajjal köröz a ringen).

„A visszalépés tilalma nem vonatkozik a védelmi szint kijelölésére, de érvényesül akkor, amikor a környezetterhelés már kialakított korlátait úgy derogálja a jogalkotó, hogy akár orvosolhatatlan környezetromboló folyamatok is beindulhatnak. A hosszú időszakon keresztül érvényesülő folyamatos zajkibocsátással szembeni védekezés csökkentése – az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel – ezek közé tartozik” (Indokolás [92]). A zajjal szembeni védekezés is az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik, azaz az egészséges környezethez való jog védelmi köre kiterjed rá. Ez tehát az AB előtt jogkérdés, még hozzá alkotmányjogi kérdés, nem pedig megdönthetetlen tudományos igazolhatóság az elvárás a zaj környezetre, természetre és emberre gyakorolt káros hatásáról. Az óvatosság és a megelőzés elve az irányadó, valamint az, hogy a tudományos igazság kérdésében az AB sem hivatott dönteni.

Az AB három lépésben összefoglalta a *non-derogation* elv alkalmazásának kritériumrendszerét. „Vizsgálandó, hogy megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben, a visszalépés a XXI. cikk (1) bekezdésének a hatálya alá tartozik-e, végül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének függvényében vizsgálni kell a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás alkotmányosságát” (Indokolás [95]). Ennek az a jelentősége, hogy kiszámítható mintát ad a hasonló ügyek megítéléséhez, továbbá az, hogy világossá tette: a visszalépés tilalma nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül, azaz nem abszolút korlátról van szó, hanem olyanról, amit más alapvető jog vagy alkotmányos érték akár le is győzhet.

#### **4.3. A ZAJVÉDELEM ÉS A VÁLLALKOZÁSHOZ VALÓ JOG ÜTKÖZÉSE**

Az AB határozatában vizsgálta azt is, hogy a vállalkozáshoz való alapjoggal igazolható-e a védelmi szint csökkentése. A versenypálya mindenkori működtetése vállalkozási tevékenységnek minősül, amelynek folytatása zajjal terheli a környe-

zetet. A Hungaroring határozat szerint bár a visszalépés szükséges lehet, hiszen a versenyek rendszerint magas zajkibocsátással járnak, de nem arányos. A jogalkotó nem a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközök közül választott ki egyet, hanem egy azokon aránytalanul túlterjeszkedő megoldást intézményesített. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya funkcionális működtetése ugyanis nem követeli meg, hogy az év minden napján 5 dB-lel magasabb, a felmentési rendszerben pedig akár negyven napon keresztül folyamatosan jóval magasabb (65 és 70 dB) zajkibocsátásra kerüljön sor.

A többségi állásponttal szemben a különvélemény<sup>17</sup> szerint nem volt mitől visszalépnie a támadott szabályozásnak, mivel az R. módosítása előtt (2016. február 1-jét megelőzően) nem létezett a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályákra vonatkozó, azok zajterhelési határértékét meghatározó speciális szabályozás.

Ebből következően nem egy már eleve adott, meglévő zajterhelési határértéket emelt fel a jogalkotó, hanem egy mulasztást pótolta a WHO ajánlásainak a figyelembevételével. A Hungaroring versenypálya működésének a megkezdése, 1986 óta nem volt speciális zajvédelmi határértékeket előíró szabályozás a versenypályára. Mivel az R. támadott szabályozása „nóvum”, ezért a többségi határozat indokolásában szereplő „visszalépés”, illetve az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján lefolytatott arányosság vizsgálat értelmezhetetlen.

A különvélemény vitatta azt, hogy megfelelően vette volna figyelembe a többségi határozat indokolása a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatban foglaltakat, figyelemmel arra, hogy a precedens ügyben az AB már vizsgálta az R. 2. § (4) bekezdését alkalmi rendezvény zajkibocsátásával összefüggésben. A precedens határozat hivatkozott a WHO véleményére, amely szerint 70 dB-nél valamivel kisebb, élethosszig tartó zajkitettség sem okoz bizonyíthatóan halláskárosodást, erre is figyelemmel a rövid távú zajkitettség egészségkárosító hatása nem volt igazolható a precedens alapjául szolgáló ügyben.

Az R. vizsgált szabályozása azért minősült alaptörvény-ellenesnek, mert a naptári évenként legfeljebb tíz, maximum harminc napra, időszaki korlátozással 5 dB-lel megemelt határérték túllépésére is lehetőséget adott. A különvélemény szerint az AB úgy tért el a korábbi gyakorlatától, hogy az eltérésre nem volt alkotmányjogilag igazolható indoka. A különvélemény nem értett egyet azzal, hogy a többségi határozat indokolása az Alaptörvény P) cikkére és a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatra is hivatkozott. Ezzel a többségi határozat ugyanis azt a látszatot keltette, mintha a vizsgált szabályozás a természet és a környezet védelmének az elmulasztása miatt visszafordíthatatlan folyamatot indítana el. A különvélemény azt is hangsúlyozta, hogy a többségi határozat értelmében bármely határértéket és ahhoz kapcsolt garanciákat megállapító jogszabály – az abban foglalt tudományos megalapozottságtól függetlenül – az AB által szubjektív alapon felülbíráható.

<sup>17</sup> A különvéleményt Juhász Imre alkotmánybíró jegyezte, ahhoz csatlakozott Dienes-Oehm Egon, Szívós Mária és Varga Zs. András alkotmánybíró.



A különvélemény értelmezésében a vizsgált esetben nem állapítható meg az R. megsemmisítésének az alkotmányos célja, és az sem, hogy az AB szerint mi lenne az Alaptörvénynek megfelelő (alkotmányos) szabályozás.

#### 4.4. A MEGFELELŐ EGYENSÚLY MEGTALÁLÁSA

Fontos precedens határozatról van szó, ami arra helyezte a hangsúlyt, hogy a megelőzés elve kiemelten fontos az ilyen típusú zajterheléses ügyekben. Már az sértetheti az egészséges környezethez való jogot, ha a vizsgált jogszabály potenciálisan lehetővé teszi a nagyobb zajterhelést, a határértékek feltételhez kötött megváltoztatásával. Mivel az egészséges környezethez való alapjog alkotmányosan kiemelten védett alapjog, ezért a megelőzés elvének a szigorú érvényesítésével egyet lehet érteni. Az elért védelmi szinttől való (a vizsgált esetben a jogszabályok által biztosított korábbi zajterhelési szinttől) való visszalépés még jogszabályi garanciák mellett is a környezeti zajhatások szintjének a potenciális emelkedését eredményezheti, és ezzel környezeti többletterhelést okozhat.

A versenypályák működtetése során egyensúlyt kell találni az üzemeltetésből eredő gazdasági előnyök és a környezet zajterhelésének a megfelelő (lehetőség szerint minél alacsonyabb) szintje között. A zajterhelési határértékeket az óvatosság és a megelőzés elveinek a fokozott figyelembe vételével úgy lehet jogszabályilag változtatni, hogy az ne bontsa meg a fenti egyensúlyt, még potenciálisan se okozhasson a már elért zajvédelmi szinthez képest nagyobb zajterhelést.

#### 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A jogalkotó az AB határozat meghozatalát követően az R.-t a 8/2019. (III. 26.) AM rendelettel módosította.<sup>18</sup> A módosított szabályozás egyrészt meghatározta a nemzetközi verseny fogalmát [R. 1. § f) pont], amelyet a Hungaroring határozatban vizsgált szabályozás nem tartalmazott, másrészt a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák működtetéséből származó zaj terhelési határértékeit már az eseti rendezvényekhez köti. Ezen túlmenően a nappali határértékeket a naptári évre lebontva (a naptári év 180, illetve 185 napjához viszonyítva) határozza meg. A megengedett nappali zajkibocsátás mértéke üdülőterület esetén a korábbi egységes 50 dB-ről 45, illetve 48 dB-re csökkent, lakóterület esetén a korábbi 55, illetve 60 dB-es megengedett maximális zajszint az év 180 napjára (nappali időszakban) szintén 5 dB-lel csökkent, gazdasági terület esetén pedig szintén 5

<sup>18</sup> A zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet, valamint a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet módosításáról.

dB-es megengedett zajhatárérték csökkentés állapítható meg a korábbi szabályozáshoz képest az év 365 napja vonatkozásában. Vagyis a jogalkotó a módosítással egy differenciáltabb szabályozást vezetett be, amely már figyelemmel van az eseti rendezvényekre és a naptári napok számára is, ebből következően mondható az, hogy a megengedett zajterhelési határértékek a Hungaroring határozatban vizsgált szabályozáshoz képest összességükben sávosan csökkentek, a naptári évhez igazítottan. Míg a felmentéssel érintett napokra vonatkozó szabályozás változatlan maradt, azzal, hogy a szabályozás már az eseti rendezvényekhez igazodik (erről részletesen lásd a módosított R. 2.1.1 és 2.2.1. pontjai szerinti táblázatokat). Kérdésként merül fel a jövőre nézve, hogy a megváltozott szabályozás szerinti határértékek a gyakorlatban mennyiben lesznek betarthatók, mindez azonban elsődlegesen az üzemeltető és az ellenőrző hatóság feladata, figyelemmel a hatásterületen élők egészséges környezethez való jogának tiszteletben tartására is.

Összefoglalóan az mondható, hogy a módosított szabályozás a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályákon megtartott eseti rendezvény zajkibocsátási határértékét cizelláltan határozta meg, és egyértelműen kitűnik az is, hogy figyelemmel volt a Hungaroring határozat indoklására, különösen a korlátozás arányosságát elbíráló indoklási részekre (Indokolás [116]–[120]). Az természetesen nem jelenthető ki, hogy az új szabályozás megfelel a visszalépés tilalmának, mert ennek megállapítására csak az Alkotmánybíróságnak van hatásköre, de a megsemmisített megoldással ellentétben a jelenleg hatályos rendelkezések nem tartalmaznak általános zajszintemelést a korábbi normához képest, és nem teszik lehetővé, hogy hosszabb időtartamon keresztül akár kiemelkedően magas legyen a kibocsátott zaj szintje. Az általánostól magasabb zajkibocsátást pedig a pálya funkciójához kötik: a 65 dB-nél magasabb zajkibocsátású eseti rendezvényekre csak abban az esetben vehető igénybe zajkibocsátási határérték alóli felmentés, ha az nemzetközi verseny megtartására irányul [R. 2/B. § (3) bekezdés]. Összességében a jogalkotó egyrészt a pályát üzemeltető cég vállalkozáshoz való jogát és a környezet védelmét a megsemmisített normához képest más szinten egyenlítette ki, másrészt az arányosság AB határozatból kiolvasható követelményére reflektált módon alkotott új zajkibocsátási normát.

Bár a zajkibocsátás szabályozásával kapcsolatban az AB a Hungaroring határozat megjelenése óta nem hozott érdemi döntést, mégis egyes későbbi határozataiban hivatkozza a Hungaroring határozat egyes megállapításait. A visszalépés tilalmának a Hungaroring határozatban felhasznált elvét a környezethasználatlalt kapcsolatos, a környezet és természet védelméről, a hatósági és az igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló egyes törvények módosítása ellen előterjesztett utólagos normakontroll eljárásban született határozatban [4/2019. (III. 7.) AB határozat] is alapul vette (Indokolás [40]). A vállalkozáshoz való jog korlátozásának csak a határesetekre szűkítését erősítette meg a nemzeti otthonteremtési közösségekkel kapcsolatos 33/2019. (XI. 27.) AB határozatában (Indokolás [50]). Végül a Hungaroring határozat egyik sommás megállapítását, mely szerint a kör-

nyezet védelme nem pusztán az állam, hanem mindenki kötelessége, megerősítést nyert az erdőgazdálkodás rendje és a Natura 2000 területek szabályozásával kapcsolatos 14/2020. (VII. 6.) AB határozatban (Indokolás [34]).

## **7. IRODALOM**

BÁNDI Gyula: „A környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése”  
*Iustum Aequum Salutare* 2017/2. 159–181.

DUPUY, Pierre-Marie – VIÑUALES, Jorge E.: *International Environmental Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2015).

FODOR László: „A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében”  
*Miskolci Jogi Szemle* 2007/1. 5–19.

MOULES, Richard: *Environmental Judicial Review* (London: Hart Publishing 2011).



**23/2018. (XII. 28.) AB HATÁROZAT  
– KÖZHATALMI SZERV ALKOTMÁNYJOGI PANASZA**

**Az Alaptörvény 28. cikke szerinti jogértelmezési szabály kifejezett figyelmen kívül hagyása önkényes bírói jogértelmezéshez, és ezáltal a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezethet.**

A közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz határozat több alkotmányjogdogmatikai problémát vetett fel, amelyek közül a legnagyobb figyelmet az kapta, hogy az AB befogadta, és érdemben elbírált a Magyar Nemzeti Bank (MNB) mint közhatalmi szerv alkotmányjogi panaszát, majd ez alapján meg is semmisítette a Kúria támadott ítéletét. Ez arra a kérdésre irányította a figyelmet, hogy a panasz vajon az egyén alapvető jogait védi a közhatalommal szemben, vagy ennél szélesebb körben vehető igénybe. A határozat emellett összekapcsolta az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott, bíróságoknak szóló – teleologikus és alkotmánykonform – jogértelmezési követelménnyel.

Az eset társadalmi jelentősége kétségkívül nagy volt, erre a határozatnak az indítványt összefoglaló része egyértelműen reflektált: „a [támadott bírósági] döntések alapot adnak a 2014. február 25. napjától kezdődően ugyanezen eljárásrend szerint, átruházott kiadmányozási jogkörben meghozott nagyszámú döntés érvényességének megkérdőjelezésére” [Indokolás [11]. Mindazonáltal a demokratikus legitimitáció szempontjából alkotmányosan aggályos jegybanki gyakorlat alkotmánybírói jóváhagyása, amely párosult az alkotmányjogi panasz eljárás indít-

\* Tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi oktató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar..

\*\* Egyetemi adjunktus, Masaryk Egyetem Brno, Judicial Studies Institute.

A határozatelemzés a K-128796 sz., „A demokrácia-elv normatív tartalma elméleti és gyakorlati szempontból, alkotmányjogi és uniós jogi megközelítésben” c. NKFI kutatás keretében készült a következő tanulmány átdolgozásával: CHRONOWSKI NÓRA – VINCZE ATTILA: „Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga ügyében: A közjogi személyek alkotmányjogi panasz” *Jogesetek Magyarázata* 2019/1. 3–12.

ványozására jogosultak körének dogmatikailag kétséges kiterjesztésével a közhatalmi jogkörben eljáró szervre, számos kockázatot hordoz magában.

Az utóbbi problémakörhöz tartozik egyrészt az, hogy érdemben nem indokolta az AB az állami szerv alkotmányjogi panaszának befogadását, míg ehhez képest az egyéni panaszindítványok esetében szigorúan veszi az indítványozói jogosultságot. Másrészt, ha állami szervek – akár csupán a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra szorítkozva, bár erre maga a határozat nem adott garanciát – alkotmányjogi panaszeljárást indítványozhatnak közhatalmi minőségükben, akkor kialakulhat olyan tendencia, amelyben az ügyfélre egyébként kedvező, számára jogvédelmet biztosító közigazgatási bírósági döntést az érintett szerv rendre AB elé viszi. Ez azzal is jár, hogy a testület folyamatosan küzdhet (akár saját magával is), hogy ne váljon szuperbírósággá.

## 1. ELŐZMÉNYEK

Az MNB 2013 óta ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer állami felügyeletét, amelynek jogalapját az Alaptörvény ötödik módosítása teremtette meg. A felügyeleti tevékenység részletes szabályait a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXIII. törvény (MNB tv.) tartalmazza, a döntések meghozatalára az MNB testületi szerve, a Pénzügyi Stabilitási Tanács (PST) jogosult.

A jogalkotási előzményeket illetően, 2014-ben az MNB tv.-t úgy módosították, hogy a PST egyes döntések esetében átruházhatja a kiadmányozási jogot az MNB által alkalmazott vezetői megbízatással rendelkező személyre.<sup>1</sup>

A panasz befogadása szempontjából az alkotmánybírósági gyakorlatból a következőket érdemes előzetesen felidézni. Az AB 2009-ben még leszögezte a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége által előterjesztett panaszindítványokkal kapcsolatban: „[...] közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”.<sup>2</sup> Az alkotmányjogi panasz átalakítása azonban, amelyet az Alaptörvény és a hatályos Abtv. vezetett be, lehetővé tette az indítványozói jogosultságon keresztül az anyagi és az eljárási alanyiség árnyalt megközelítését.<sup>3</sup> A korábbi, Alkot-

<sup>1</sup> MNB tv. 13. § (11) bek.: „A Pénzügyi Stabilitási Tanács az ügyrendjében meghatározottak szerint a (2) bekezdés k) pontjában meghatározott [felügyelet gyakorlásával kapcsolatos hatósági eljárásokban hozott] döntések tekintetében – egyes döntések vonatkozásában vagy teljes körűen – a kiadmányozási jogot az MNB által alkalmazott vezetői megbízatással rendelkező személyre ruházhatja át.” Ezt a 2014. évi XVI. törvény 242. § (2) bek. állapította meg, majd módosította a 2014. évi CIV. törvény 47. § (2) bek., vagyis az idézett szöveg 2014.02.25.–2014.12.31. között volt hatályban, de az érdemileg csak 2018 december végén változott meg a jogszabály szövege.

<sup>2</sup> 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188–189.

<sup>3</sup> BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 128., 156., 190.; TÉREY Vilmos: „Indítványozó-fogalom az alkotmányjogi panaszoknál” *Alkotmánybírósági Szemle* 2016/1. 108–118.

mányon alapuló értelmezés egészen 2016-ig fennmaradt, a fordulat a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban (Magyar Honvédség Egészségügyi Központ ügye) következett be.<sup>4</sup> Ebben az ügyben az AB hosszan fejtegette az indítványozói jogosultságot, kitért az alapjogi jogalanyiség kérdéseire, és arra a következtetésre jutott, hogy a polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervet megilletik azok az alkotmányos jogok, amelyek mindenki számára biztosítják a bírói jogvédelmet, eljárási garanciákat, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljáráshoz való jogra, illetve az ugyanezen cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jogra is hivatkozhatnak.<sup>5</sup>

A tisztességes eljáráshoz való jog és az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabály közötti összefüggés sem előzmény nélküli az AB gyakorlatában. A testület már a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban kifejtette, hogy „[a]z indokolt bírói döntéshez fűződő jog [...] az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerén belül jelentkezik”.<sup>6</sup> Az indoklási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti.<sup>7</sup> Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Az Alkotmánybíróság a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban rögzítette: „[a] bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel.”<sup>8</sup>

<sup>4</sup> NASZLADI Georgina: „Az állam(i) szervek) alapjogi jogalanyiséga az Alkotmánybíróság értelmezésében” *Közjogi Szemle* 2016/3. 65.

<sup>5</sup> Ezt követően az AB befogadott alkotmányjogi panaszt önkormányzattól, bíróságtól, közszolgálati műsorszolgáltatótól. Lásd CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: „Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma” *MTA Law Working Papers* 2017/25. 20. <https://bit.ly/3eBhIb0>. Az önkormányzatok vonatkozásában lásd VARGA Ádám: „Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Közjogi Szemle* 2020/3. 66–74.

<sup>6</sup> 7/2013. (III. 1.) határozat, Indokolás [33].

<sup>7</sup> 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34].

<sup>8</sup> 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [23].



## 2. INDÍTVÁNY

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az MNB hivatalból ellenőrzött egy befektetési társaságot, az eljárás eredményeként pedig visszavonta a társaság engedélyét, kezdeményezte felszámolását, és a társaság megválasztott igazgatósági tagjait felügyeleti bírság megfizetésére kötelezték. A határozatot „Dr. Windisch László alelnök” írta alá és látta el alelnöki pecséttel, aki a bírságot kirovó határozatot annak fejrésze szerint „az MNB nevében eljáró Pénzügyi Stabilitási Tanács felhatalmazása alapján”, a záró részben foglaltak szerint pedig „az MNB-nek az MNB tv. 4. § (9) bekezdésében és 39. § (1) bekezdés 1) pontjában meghatározott feladatkörben, az MNB tv. 13. § (11) bekezdés alapján átruházott kiadmányozási jogkörben eljárva” hozta meg.

A tartalmi védekezésen túl az érintett vállalkozás igazgatósági tagja vitatta a kiadmányozás jogszerűségét is, mert az szerinte a PST hatáskörének elvonását jelentette. Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletét lényegében fenntartó kúriai határozat indokolása értelmében a „kiadmányozási jogkörben eljáró személynek [...] csak aláírási joga van, amely aláírási jog nem tartalmaz döntési jogosultságot, viszont tanúsítja azt, hogy a kiadott döntés hiteles, egyező tartalmú azzal, amelyet eredetben a hatáskör címzettje hozott és aláírt. A hatáskör gyakorlójának tehát van hatásköre mind a kiadmányozásra, mind a kiadmányozási jog átruházására, az a személy azonban, akinek jogszerűen átengedték a kiadmányozást, nem jogosult a hatáskör gyakorlására, nem jogosult közigazgatási jogviszonyban döntés hozatalára.” A Kúria kifejtette továbbá, hogy „[a] Ket. [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a továbbiakban: Ket.] egyértelmű szabályozására tekintettel [...] nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikk alkalmazására.”<sup>9</sup>

Az ítélettel szemben az MNB nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt. Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdéséből is következően az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos alapjog gyakorlatilag csak akkor biztosított, ha a peres eljárás során a bíróság a jogszabályokat az Alaptörvény 28. cikkének figyelembevételével azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezi. Amennyiben a bíróság saját maga által deklaráltan az Alaptörvény 28. cikkének mellőzésével jár el, azaz a jogszabályokat nem céljuknak megfelelően, a közjó érdekében alkalmazza, sérül a jogállamiság követelménye, a hatalommegosztás elve és

<sup>9</sup> Az Alaptörvény 28. cikkének a határozathozatal idején hatályos szövege: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” A szöveg már a döntést követően, 2018-ban, az Alaptörvény hetedik módosításával kiegészült egy új 2. mondattal: „A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.”

a tisztességes bírósági eljárás, valamint a jogorvoslat nem biztosított, amely egyben alapjogi sérelmet is eredményez. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság ítéletével jogot alkotott, miután az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának értelmezésekor figyelmen kívül hagyta a jogalkotó szándékát, valamint további konkrét jogszabályi rendelkezéseket. A kúriai döntés következményeként a PST maga kénytelen valamennyi közigazgatási döntést meghozni, ez pedig ellehetetleníti az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésében meghatározott feladatának ellátását, és megkérdőjelezi az ugyanezen eljárásrend szerint, átruházott kiadmányozási jogkörben meghozott nagyszámú döntés érvényességét.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB az indítványt érdemben elbírálta, és – hét alkotmánybíró különvéleménye mellett – a Kúria döntését megsemmisítette.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Megalapozhatja az állami szerv indítványozói jogosultságát az indítványozónak a nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentősége, valamint az, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont, Abtv. 27. §].**

A panasz befogadhatósága keretében a határozat egyrészt azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben lehetséges-e az alkotmányjogi panasz, másrészt azzal, hogy az Alaptörvény melyik rendelkezésére lehet azt alapítani. Az MNB mint közjogi személy alapjogi jogosultságát csupán röviden indokolta a többségi határozat: „Az Abtv. 27. § szerinti érintettség megállapítható: az indítványozó a per alperese, aki jogorvoslati jogait kimerítette. Az AB az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság, az indítványozó indítványozói jogosultságát elismerte.” (Indokolás [15]).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Érdekesség ugyanakkor, hogy az AB honlapján közzétett indítványkiegészítés szerint az Alkotmánybíróság első megközelítésben úgy értékelt, hogy az indítványozónak nincs lehetősége alkotmányjogi panasz benyújtására. <https://bit.ly/3rI6HbL>

A Kúria hatályon kívül helyező határozata esetén az eljárás még folyamatban van, és ezért általában az alkotmányjogi panasz nem befogadható az AB ügyrendje alapján, ugyanis nem merítettek ki minden jogorvoslatot. Jelen esetben ettől az AB kivételesen eltekintett, „mert az alkotmányjogi panaszában kifejtett alaptörvény-ellenes sérelem tekintetében az eljárás lényegében már lezárult, továbbá a Kúria iránymutatásának megfelelően lebonyolított új eljárásban már kizárt az alaptörvény-ellenesség orvoslása. A Kúria ítéletének megfelelően megismételt eljárásban hozott döntés szükségképpen alaptörvény-ellenes lenne.”

Az AB alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő alapjogok érvényesülnek-e akkor, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását kifejezetten mellőzi, és ezzel megakadályozza a jogszabály céljának érvényesülését.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az Alaptörvény 28. cikke szerinti jogértelmezési szabály kifejezett figyelmen kívül hagyása önkényes bírói jogértelmezéshez vezethet, amely sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot.**

A határozat érdemi érvelése két részre bontható: az első az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési szabályok és a tisztességes eljáráshoz való jog közötti kapcsolat, a második a kiadmányozási jog terjedelmének vizsgálata. Ez a két kérdés úgy kapcsolódik össze, hogy az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmát a Kúria ítéletében a közigazgatási eljárási jog szűk értelmezésével összhangban állapította meg, azonban a jogalkotó ennek szélesebb értelmezést szánt, ami a vonatkozó rendelkezést beiktató 2014. évi CIV. törvény indokolásából következik: „[a] törvény a rugalmasabb döntéshozatal érdekében lehetőséget biztosít arra, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanács a [...] hatósági döntések meghozatala, valamint a döntést megtestesítő okirat aláírása is delegálható legyen.”

Az AB szerint az alkotmányjogi panasz az egyéni jogvédelem mellett, és azt erősítőleg az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény is, és az AB az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmának érvényre juttatása mellett azt is vizsgálja, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság a jogszabály célját az alkotmányosan szükséges mértékben figyelembe vette-e.

Az Alaptörvény 28. cikke „a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat elsősorban azok céljával összhangban értelmezzék. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell a jogszabály céljának érvényesülését, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat elsősorban arra tekintettel kell értelmeznie. A Kúria ezzel szemben nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazására, alaptörvénybeli kötelezettsé-

ge ellenére nem vette figyelembe a jogszabály célját. Az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek” (Indokolás [25]–[26]).

A többségi vélemény szerint az eljáró bíróság az alkalmazandó jogszabályi rendelkezés célját a Ket. egyértelműnek vélt szabályozására hivatkozva hagyta figyelmen kívül, amivel „a meghozott bírói döntés önkényessé vált, mert kilépett abból a jogértelmezési keretből, amelyet számára az Alaptörvény előírt. Az önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot”. A *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás tehát önmagában még nem alapozza meg az alkotmányellenességet, hanem annak egyben alkotmányellenes eredményre is kell vezetnie. „Jelen esetben a bírósági jogértelmezés a rá vonatkozó, az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyta, emiatt *contra constitutionem* vált önkényessé, és így az érintett felek tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmét is okozta” (Indokolás [28]).

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az a bírósági jogértelmezés, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, alaptörvény-ellenesnek minősül [Alaptörvény 28. cikk, XXVIII. cikk (1) bekezdés].**

Az AB hangsúlyozta, hogy nem tekinti feladatának a bírósági jogalkalmazás felülvizsgálatát, csupán annak alkotmányos keretei betartását ellenőrzi, különös tekintettel a bírósági jogértelmezésnek az Alaptörvény 28. cikkében foglalt lényeges elemekre, egyrészt az alapjogi érintettség, valamint a jelen határozatban kimunkált, a jogszabályi célhoz kötött jogértelmezési alapelv vizsgálatára. Az AB kiemelte, „pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy ilyen követelmény a jogrend működőképességet veszélyeztető rugalmatlanságát idézhetné elő. Maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy a jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül” (Indokolás [30]).

A kiadmányozásról az AB *obiter dictum* megjegyezte, hogy „a kiadmányozás fogalmának tartalma eltérő a hatósági eljárások és a bírósági eljárások esetében.

A bírósági eljárásoknál a bíró a hatáskör címzettje és gyakorlója is egyben, helyette más nem járhat el. Ezzel szemben a közigazgatási (és ezen belül a hatósági) eljárásokban a hatáskör címzettje a közigazgatási szerv, gyakorlója a szerv maga vagy valamely vezetője, illetve alkalmazottja, azaz elválhat egymástól a hatáskör címzettje és gyakorlója. Ebből következően a kiadmányozás is mást jelent a kétféle eljárásban. A bíróság esetén a kiadmányozás csak a bíró, illetve a bírói tanács által meghozott és aláírt döntés további példányainak hitelesítését jelenti. A közigazgatási, és főként a hatósági eljárásban a kiadmányozás emellett a hatáskör gyakorlását, a döntés tényleges meghozatalát is magában foglalja. A kiadmányozási jog e gyakorlása ténylegesen nem érinti a hatáskört, csupán a látszólagos hatáskör-átruházás egyik esetét valósítja meg. A látszólagosság azt jelenti, hogy ténylegesen nem az a személy vagy testület (jelen esetben a PST) gyakorolja a hatáskört, akire nézve azt a jogszabály megállapította, hanem annak felhatalmazása alapján egy belső szabályzatban (jelen esetben ügyrendben) a hatáskör címzettje által feljogosított személy, akinek eljárási cselekményeit és döntéseit azonban a hatáskörrel rendelkező hatóságnak kell betudni. A hatáskör címzettje és gyakorlója közti megkülönböztetést a hatósági eljárások gyakorlatában számos szükségszerű (pl. a hatáskör címzettje jogi személyként ténylegesen nem képes eljárni), vagy hatékonysági, gazdaságossági megfontolás (az elintézendő ügyek nagy száma) indokolhatja, mint ahogy ez a jelen ügyben is történt. Ezen megfontolások figyelembe vételével az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, észszerű és gazdaságos célra vonatkozó jogszabály-értelmezési kötelezettségeknek az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának azon értelmezése felel meg, amely lehetővé teszi a PST érintett hatósági döntései meghozatalának delegálását” (Indokolás [31]).

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 4.1. ALAPJOGI JOGALANYISÁG ÉS ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

A többségi döntés egyik legfigyelemreméltóbb hiányossága – amelyre több különvélemény is reflektált –, hogy a befogadhatóság vizsgálatánál nem fejt ki dogmatikailag, hogy az *acta iure imperii* eljáró MNB milyen alapon kezdeményezhet az Abtv. 27. cikke szerinti alkotmányjogi panaszeljárást. A 3.1. pontban idézett somnás megállapításból következően két szempontot tartott döntőnek az AB az „ügyfélképesség” szempontjából: az indítványozó különleges és kiemelkedő funkcionális jelentősége (eshetőleges, kivételes – és tartalmilag meglehetősen etatista – kritérium), valamint az indítványozó közvetve magánfelek tisztességes bírósági eljárás-hoz való jogát érvényesíti (kiterjesztő kritérium, amely viszont kivételnek tűnik a tényleges, személyes, közvetlen érintettség feltételrendszeré alól – és azzal egyébként nagyon nehezen összeegyeztethető, mert ebből az következne, hogy az alap-

jogi igény érvényesítése közvetett is lehet). Teljesen megkerüli a többségi határozat az alapjogi jogalanyiség és az alkotmányjogi panasz indítványozási jogosultság közötti viszony vizsgálatát. Az alapjogi jogalanyiség anyagi alkotmányjogi kérdés, az indítványozási jog pedig ennek az eljárásjogi kivételése, éppen ezért rendkívül fontos lett volna a kettő közötti összefüggések tisztázása. A párhuzamos indoklásokban kibontakozott, hogy az AB néhány tagja minden további nélkül terjesztené ki panasz eljárásban az eljárási képességet állami szervekre, mivel az Alaptörvény és az Abtv. is csupán „Alaptörvényben biztosított jog” sérelmét követeli meg.<sup>11</sup> Ugyanakkor az Alaptörvény az originer szervek esetében alkotmányos funkciót, valamint feladatokat és hatásköröket állapít meg, amelyek nem foghatók fel (alanyi) jogként, a hatáskör mindig eljárási jog és köteletség. Alapvető jogai az embernek vannak, hatáskörei az állami szerveknek.<sup>12</sup>

Ahogy arra Czine Ágnes, Hörcherné Marosi Ildikó, Schanda Balázs és Stumpf István különvéleménye is rámutatott,<sup>13</sup> napjainkban tankönyvi alaptétel, hogy az állam – mivel címzettje és kötelezettje az alapvető jogoknak – nem lehet alkotmányos alapjog alanya az alapjogi jogviszonyban.<sup>14</sup> A jogokról szóló generálklauzula [Alaptörvény I. cikk] egyik célja éppen az, hogy az egyén jogait garantálja az

<sup>11</sup> Pokol Béla kifejezetten ellenezte az állami szervek indítványozói jogának korlátozást, mert álláspontja szerint ez ellentétes a fegyveregyenlőséggel a bírósági eljárásokban, amelyben az állami szerv a peres félként elveszti hatalmi szerepét. Szabó Marcel is amellett foglalt állást, hogy az indítványozói jogosultságot általánosan, valamennyi állami szerv vonatkozásában rögzítenie kellett volna a határozatnak. Varga Zs. András azt hangsúlyozta, hogy költségvetési szerv és közigazgatási vagy közigazgatási jogkörben eljáró szerv is jogosult az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására. Az Abtv. ugyanis nem az indítványozó „alapjogáról” vagy „emberi jogáról”, hanem az Alaptörvényben biztosított jogáról rendelkezik, amely minden jogi személynek, illetve közjogi jogalanynak lehet, feltéve, hogy nem olyan jogról van szó, amely kizárólag embert illet meg.

<sup>12</sup> Még a korábbi alkotmány alapján, amely kifejezetten úgy rendelkezett, hogy az önkormányzatoknak alapjogai vannak, jegyezte meg az Alkotmánybíróság, hogy ezek nem alapjogok, csak alkotmányilag garantált hatáskörcsoportok, vö. pl. a 4/1993. (II. 12.) AB, illetve 64/1993. (XII. 22.) AB határozatokkal.

<sup>13</sup> Czine Ágnes kifejtette, hogy nem ért egyet az indítványozói jogosultsággal, mert összhangban a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze. Hörcherné Marosi Ildikó azt hangsúlyozta, hogy az Alaptörvényből nem vezethető le az állam és az állami szervek alapjogi jogalanyisége, így általános panaszjoga sem. Az alkotmánybírósági gyakorlatot áttekintve, ettől mindeddig csak az *acta iure gestionis* esetében tért el a testület, és az állami vagy önkormányzati szervek eljárási legitimitációját a magánjogi tárgyú alapper adta. Schanda Balázs szerint az indítvány visszautasítása lett volna indokolt az MNB alapjogi jogosultságának hiánya miatt. Stumpf István szintén arra hívta fel a figyelmet, hogy az MNB-nek nincsenek alapvetői jogai, mert ezek eredendően az egyének szabadságát biztosítják az állammal, a közhatalom birtokosával szemben, rendeltetésük tehát a közhatalom (állami hatalom) korlátok közé szorítása.

<sup>14</sup> CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – ZELLER Judit: „A magyar alapjogi rendszer” in DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2006) 26–30.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „8. §” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) 402.; VÉKÁS Lajos: *Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései* (Budapest: HVG-ORAC 2001) 136–140.; VINCZE Attila: „Az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása a polgári jogviszonyokban” *Polgári Jogi Kodifikáció 2004/3.* 3–8.; SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2013) 71–94.



állam hatalmával szemben.<sup>15</sup> Az alapjogi jogalanyiség az ember esetében az érintetetlen méltóságából fakadóan abszolút, magánjogi jogi személyeknél viszont – mivel nincs érintetetlen lényegük – kizárólag az azokat alkotó személyekből derivált, és ezért csupán korlátozott lehet. Az állami szervezetnek az állammal szemben pedig egyáltalán nem lehetnek alapjogaik,<sup>16</sup> mivel a kötelezett és a jogosult nem lehet ugyanaz a személy, ez ugyanis már a római jog alapján is a *liberatio*, vagyis kötelemből való szabadulás egyik esete volt. Ebből a szempontból az az esetlegesség, hogy milyen szervezeti formában jelenik meg az állam, nem változtat azon az alapvető tényen, hogy az állam szerveiről van szó, és ezért az alapjogok kötelezettjei, nem pedig jogosultjai.

E kategorikus állításokat több kérdés is árnyalja: megilletik-e a közjogi jogi személyeket például az eljárási jogok, illetve beszélhetünk-e egyes közjogi jogi személyek esetében tulajdonhoz való jogról? A magyar alkotmánybírói gyakorlat a közjogi jogi személyek alapjogi jogalanyiséga tekintetében mozaikos. Ezzel szemben a német dogmatika részletesen foglalkozik a közjogi jogi személyek alapjogi jogképességével, és főszabályként nem fogadja el azt közhatalmi jogosítványokkal felruházott állami, közigazgatási szervek, közintézetek, köztestületek, közalapítványok, állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében.<sup>17</sup> Ez alól néhány kivétel ismert: azok a közjogi személyek hivatkozhatnak alapjogokra, amelyek feladata bizonyos alapjogok érvényesítése, így az egyházak, az egyetemek vagy a közszolgálati médiumok – azonban ezek az intézmények is csak azokra az alapjogokra hivatkozhatnak, amelyek érvényesítésére létrejöttek. Szűk körben, kivételesen elismerik, hogy az eljárási jogok megilletik a közjogi jogi személyeket, de kizárólag saját védelmükben,<sup>18</sup> ugyanakkor nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy itt kivételekről van szó, és az eljárásjogi rendelkezések esetén az eljárás jogállami természetére vezet vissza a német Szövetségi Alkotmánybíróság ezt a kivételt. Elvetik azonban azt az álláspontot, hogy a magánjogi jogviszonyokban tevékenykedő közjogi jogi személyek alapjogi jogalanyiséga elismerhető lenne.<sup>19</sup> A német Szövetségi Alkotmánybíróság az indítványozói jogosultsághoz három szempontot vizsgál: az indítványozó jogosult-e az általa felhívott alapjog által garantált védelemre (anyagi jogi szempont, *Grundrechtsfähigkeit*); képes-e az alapjog önálló érvényesítésére, azaz van-e eljárási cselekvőképessége (eljárásjogi szempont, *Prozessfähigkeit*); van-e a konkrét ügyben legitimációja, hogy a sérelmezett közhatalmi aktust megtámadja, azaz fennállnak-e az érintettség feltételei (eljárásjogi szempont, *Beschwerdebefugnis*).<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Vö. az 1320/B/1990/3. AB határozattal, ABH 1991, 496, 496–498.

<sup>16</sup> 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 402.

<sup>17</sup> Ernst BENDA – Eckart KLEIN: *Verfassungsprozessrecht* (Heidelberg–München–Landsberg–Frechen–Hamburg: C.F. Müller 2012) Rn. 522–528.

<sup>18</sup> 1 BvR 2142/11.

<sup>19</sup> Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/1 Allgemeine Lehren der Grundrechte* (München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1988) 1061–1066.

<sup>20</sup> TÉREY (3. lj.) 108–109.



A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának kezdetén, az 1990-es években a közjogi jogi személyek alapjogi jogalanyiségát főként az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának vonatkozásában érintette. E kérdésben az AB sem jutott végleges álláspontra, határozataiban felmerült az önkormányzat alapjogi jogalanyként való értelmezése, de az ezzel ellentétes álláspont is.<sup>21</sup> Az érintettség nélkül, bárki által indítványozható normakontroll-eljárások túlsúlya valóban nem kedvezett annak, hogy a jogi személyek alapjogi jogalanyiségával összefüggő dogmatikai problémák a gyakorlatban is felmerüljenek. Mindazonáltal – mint már az előzményekben utaltunk rá – 2016-ban az Alkotmánybíróság elismerte állami szerv indítványozói jogosultságát, szigorú feltételnek tűnt ugyanakkor, hogy az állam ne közjogi, hanem magánjogi jogalanyként vegyen részt az adott jogviszonyban. Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben legalábbis részletesen és kellő alapossággal kellett volna indokolnia, miért is tért el ettől a saját maga által támasztott feltételtől. Maga a feltétel is vitatható azonban, amint azt Stumpf Istvánnak és Dienes-Oehm Egognak a 3091/2016. (V. 12.) AB határozathoz fűzött meggyőző különvéleménye a német alkotmánybírósági gyakorlat alapján részletesen levezeti: az államhatalom a magánjogi eszközök használata során sem mentesül az alapvető jogok védelmére irányuló kötelezettsége alól, sem magánjogi eljárások, sem magánjogi szervezeti, illetve társasági formák igénybevételénél.<sup>22</sup>

Az MNB, annak ellenére, hogy formálisan részvénytársaság (MNB tv. 5. §), egyértelműen közhatalmi szervként járt el, és a magánjogi forma leginkább történeti esetlegességekkel magyarázható, mivel valódi részvényes nem áll mögötte.<sup>23</sup> Ezért is nincsenek alapjogérvényesítésre vonatkozó speciális funkciói, így nem áll meg az az érv sem, hogy közvetetten magánfelek alapjogi igényét érvényesítené. Bár vannak törvényen alapuló jogai, alapjogi jogvédelemre nem tarthat igényt, különösen akkor, ha a tisztességes eljáráshoz való jog bírói jogértelmezéssel összekapcsolt, kiterjesztő értelmezésére alapozza azt – hiányzik esetében a *Grundrechtsfähigkeit*, viszont alapjogi kötelezettként inkább – a tisztességes hatósági eljárás jegyében – a döntéshozatal demokratikus jogállami szabályait tarthatta volna be. Az MNB-ügy befogadásával az AB „alapjogi kártyát” adott a közhatalmi szervek kezébe, amely arra is alkalmas lehet, hogy a közigazgatási bíróság által a hatósággal szemben álló ügyfeleknek biztosított jogvédelmet gyengítsék. Az az érv sem áll meg, hogy ez azért lenne szükséges, mert az alapul fekvő perben két egyenjogú fél venne részt. A közhatalom gyakorlásának ugyanis egyik jellemzője, hogy a közhatalmi aktusokat megilleti a jogszerűség vétele, vagyis a hátrányt szenvedő polgárnak kell keresetet indítania annak érdekében, hogy ezt megdöntse, és pontosan azért biztosítja az állam a tisztességes eljáráshoz való jogot, hogy a jogke-

<sup>21</sup> Vö. a 4/1993. (II. 12.) AB határozattal (ABH 1993, 48, 69.), a 37/1994. (VI. 24.) AB határozattal (ABH 1994, 238, 244.) és az 56/1996. (XII. 12.) AB határozattal (ABH 1996, 204, 207.).

<sup>22</sup> 3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás (különvélemény) [72].

<sup>23</sup> Részletes kritikáját lásd VINCZE Attila: „32/D §” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) msz. 31–36.

reső polgár eséllyel szállhasson szembe a közhatalommal. Mivel az eljárás általában azzal indul, hogy a közhatalom egyenlőtlen helyzetből megterheli a polgárt vagy elutasítja az igényét, nehezen értelmezhető a felek egyenlősége. Az eljárásban a polgár lesz a felperesi pozícióban, viseli az eljárás költségeit, a bizonyítási terhet, és ha esetleg sikerrel jár, akkor ezt az AB szerint ki lehet egyenlíteni azzal, hogy a közhatalmat még az alkotmányjogi panasz lehetősége is erősíti. Könnyen belátható, hogy a spektrum nem szűkíthető le a közhatalmi szerv és a (közigazgatási) bíróság relációjára, amelyben már csak a bíróság járna el közhatalmi minőségben, hanem mindig figyelembe kell venni, hogy az alapul fekvő közigazgatási perben ott a jogkereső polgár, aki szükségképpen gyengébb pozíciót foglal el az állammal szemben.

#### 4.2. A JOGÉRTELMEZÉSI SZABÁLY

A többségi vélemény szerint az Alaptörvény XXVIII. és 28. cikke között a véletlen számszerű egybeesésen túli szoros tartalmi összefüggés van, és az Alaptörvény 28. cikke szerinti jogértelmezési szabály figyelmen kívül hagyása, jelen esetben a jogalkotó célja szerinti értelmezés hiánya egyben megsérti a tisztességes eljárás-hoz való jogot is. Ez az összefüggés már megjelent az AB korábbi döntéseiben is, ugyanakkor a jelen döntés még egyértelműbbé teszi a kapcsolatot.

Ha ezeket a követelményeket a jelen ügyre vetítjük, akkor ebből az következik, hogy nemcsak az veti fel a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, ha valamely, a fél által felvetett indokot a bíróság nem vizsgál meg, illetve ha e vizsgálat eredménye nem jelenik meg a bírósági határozat indokolásában, hanem az is, ha a jogértelmezést a bíróság nem *lege artis* végzi. Ennek során támaszkodnia kell a jogi fogalmak tradicionális tartalmára, másrészt a jogértelmezés elfogadott módszereire, vagyis arra a képességre, hogy hogyan kell a jogszabályokat olvasni, azok értelmét megfejtani. Mind a jogi fogalmak ismerete, mind a jogértelmezés képessége olyan gadameri értelemben vett előzetes ismeret (*Vorverständnis*), ami lehetővé teszi a jogszabályalkotó és a jogalkalmazó közötti kommunikációt: a jogszabályalkotó ugyanis pontosan azzal számol, hogy bizonyos fogalmak ismertek, és azokat nem kell definiálnia (ahogyan valószínűleg nem is tudna ennek eleget tenni), és azzal is számol, hogy milyen szövegértelmezési módszerekkel fogja a jogalkalmazó az adott jogszabályt olvasni. Pontosán ennek ismerete teszi lehetővé a komplex jogalkotást.

Ugyanakkor, ha a jogalkotó számára ismertek azok a fogalmak és jogalkalmazási módszerek, amelyekkel a jogi oktatás felvértezi a jogalkalmazókat, akkor nem teljesen ördögtől való gondolat, ha ezeket maga is formálni szeretné. Ez különösen akkor lehet szükséges, ha attól tart, hogy a jogalkalmazás a jogalkotás értelmét kiforgatja, ha a jogértelmezés és jogalkalmazás a jogszabály szándékolt vagy kifejezett céljával ellentétes eredményre vezet, aminek az oka lehet akár egy túlon-

aktivista, akár egy túlon túl formalista, már-már a szövegfetisizmusba hajló értelmezési módszer. Nem az Alaptörvény megalkotója volt az első, aki ezzel a problémával szembesült. A *Code Civil* híres 4. cikke, amely jogszolgáltatás megtagadásért teszi felelőssé azt bírót, aki a törvényszöveg hiányosságaira utalva nem dönt el egy jogvitát, ugyanúgy a jogalkotás és a jogalkalmazás közötti feszültségre reagált, mint az osztrák polgári törvénykönyv jogértelmezésre vonatkozó rendelkezései (§§ 6–7 ABGB), amelyek elsősorban a jogszabályoknak a szövegösszefüggésre és a jogalkotó világos szándékára tekintettel levő szöveghű értelmezését írják elő (és csak ennek hiányában engedik az analógia vagy a természetes jogelvek alkalmazását). Legalábbis Rudolf von Jhering *Der Zweck im Recht* című könyvének 1877-es megjelenése óta ismert továbbá, hogy a jog nem szükségképpen és nem feltétlenül valamilyen absztrakt igazságesszme megtestesülése, hanem olyan eszköz is, amivel a jogalkotó politikai hatalom társadalmi változásokat igyekszik elérni,<sup>24</sup> és ennél fogva legitim elvárás, hogy a jogalkalmazás során ezt a célt figyelembe veszik.

Az Alaptörvény 28. cikke, az Alaptörvény hetedik módosítását megelőzően, a jogértelmezési szabályokat alapvetően két csoportra osztotta: azokra, amelyeket elsősorban figyelembe kell venni, és azokra, amelyeket logikusan másodsorban kell figyelembe venni, nyilvánvalóan akkor, amikor az elsődleges jogértelmezési szabályok nem vezetnek kielégítő eredményre. Az Alaptörvény 28. cikke szerint ugyanis a jogszabályok szövegét „elsősorban” azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Ehhez az Alaptörvény hetedik módosítása annyit pontosítást fűz, hogy a jogszabályok céljának megállapítása során, ugyancsak „elsősorban” a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.

Ebből tehát nyelvtani értelemben a következő algoritmus képezhető: a jogszabályokat elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni, ami a teleológiai, azaz a jogalkotói célt (τέλος) vizsgáló, és az objektív alkotmánykonform értelmezést azonos rangon helyezi el. A teleológiai jogértelmezés keretében kell ugyanakkor a jogszabály preambulumát vagy a javaslat indokolását figyelembe venni, de ezen felül, ha ezek nem vezetnek egyértelmű eredményre, akkor a jogszabály célja más értelmezéssel is megállapítható, például a jogrendszer ellentmondás mentessége alapján, vagyis az alapján, hogy a jogalkotó nem akarhatott olyan célt elérni, ami más (azonos vagy magasabb rangú) jogszabály megsértését eredményezné.

Ezen túlmenően az Alaptörvény megfogalmaz egy objektív teleológiai célt is, és azt a vélelmet állítja fel, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Ez nyilvánvalóan egyaránt igaz a nyelvtani és a teleológiai értelmezésre, és az egyes kifejezések, valamint a jogalkotói cél vizsgálatokor azt

<sup>24</sup> Nagyon tanulságosan lásd Brian Z. TAMANAHA: *Law as a Means to an End* (Cambridge: CUP 2006).

az értelmezést kell választani, ami a közjót, erkölcsös és gazdaságos célt szolgál. Vagyis a jogszabály céljának keresése, a teleológiai jogértelmezés<sup>25</sup> megjelenik a szubjektív (jogalkotói) és objektív teleológiai értelmezés formájában is az Alaptörvény 28. cikkében. E két zsinórmérték közötti elsődlegesség kérdése elméletileg mindig is vitatott volt.<sup>26</sup> A szubjektív teleologikus értelmezés esetén az értelmezés célja a jogalkotó szervek szándékának feltárása, ahogy az a jogalkotás dokumentumai alapján (tervezetek, indokolások, jegyzőkönyvek) megállapítható. Az objektív teleológiai értelmezés viszont abból indul ki, hogy milyen módon objektívalódott a jogalkotói akarat a törvényszövegben (függetlenül attól, hogy a jogalkotói szándék ténylegesen mire irányult), és ennek során figyelemmel van a jog immanens értékeire, mint az ellentmondás-mentesség, a jogegyenlőség, vagyis feltételezi, hogy a jogszabály okosabb lehet a megalkotójánál. Az objektív teleológiai értelmezés tehát, szemben a Kúria joggyakorlat elemző csoportjának véleményével, nem abból indul ki, hogy milyen objektív hatást fejt ki egy értelmezés a társadalomra,<sup>27</sup> hanem abból, hogy milyen célok olvashatóak ki a törvényből függetlenül attól, hogy milyen szubjektív motivációi voltak a jogalkotónak a törvény megalkotásával. A legtöbb esetben sem az egyik, sem a másik jogértelmezési elv nem vezet önmagában eredményre, és ezért ezeket kombinálni kell, amennyiben a szöveg több értelmezési lehetőséget teremt.

Az Alaptörvényben ugyanakkor, és ez ismételt hangsúlyozandó, a jogszabályok célja fényében történő értelmezés, valamint az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezés<sup>28</sup> egyenrangúak, tehát a jogszabály céljának fényében történő értelmezés nem ronthatja le az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezést: ez logikus is, hiszen a jogalkotó nem törekedhet az Alaptörvény megsértésére, tehát a jogalkotó szándéka csak az Alaptörvény keretei által nyújtott értelmezési tartományon belül bírhat elsőbbséggel a többi jogértelmezési módszerhez képest. Ezzel ugyanakkor el is jutottunk a probléma lényegéhez, ugyanis az Alaptörvény 28. cikke egyenrangú minden más alaptörvényi rendelkezéssel, tehát ha jogalkotó képes is volt saját jogpolitikai céljait kellő világossággal a jogszabályban megjeleníteni, ez kétségek nélkül ellentmondhat az Alaptörvényben rögzített más követelményeknek: mint a jogbiztonság [Alaptörvény B) cikke], a hatalommegosztás [Alaptörvény C) cikk], az uniós kötelezettségek [Alaptörvény E) cikk], a nemzetközi jog általános elvei és a vállalt nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartása [Alaptörvény Q) cikk], vagy az alapjogok érvényesítése (Alaptörvény I. cikk).

<sup>25</sup> A Kúria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportja, 2016.El.II.JGY.K.1, 58.

<sup>26</sup> Karl LARENZ: *Die Methodenlehre der Rechtswissenschaft* (Berlin–Heidelberg: Springer 1969) 296–301.; SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2013) 166–169.

<sup>27</sup> Kúria (25. lj.) 58.

<sup>28</sup> Lásd CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény” *Közjogi Szemle* 2017/4. 7–15.; JAKAB András: „A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében” *Jogesetek Magyarzata* 2011/4. 86–94.

Az AB határozatának alapos olvasatából nem az következik, hogy a jogalkalmazóknak szolgai módon a jogalkotó akaratát kell követniük, és a jogszabályokat az indokolás értelmében kell alkalmazniuk: az Alaptörvény az „elsődleges”, és nem a „kizárólagos” kifejezést használja. Ebből az következik leginkább, hogy a bírónak *lege artis* kell a jogot alkalmaznia, módszertanilag követnie kell az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakat, ami alapján nem feltétlenül kell arra az eredményre jutnia, hogy a jogszabály indokolása szerint értelmezi a jogszabályt, hanem logikusan és módszertanilag helyesen indokolnia kell a jogértelmezését.<sup>29</sup> Ezzel az AB nem kíván lehetetlent, sőt, amit kíván, az nagyon is fakad a tisztességes eljáráshoz való jogból, és nagyon is kívánatos lenne, ha az indokolás a jogértelmezés tekintetében is míves lenne, és a jogkereső állampolgárnak ne egy török kádiéval kelljen összehasonlítania a bírói jogalkalmazást.

Az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezés ugyanakkor több eredményre is vezethet:

(1) a jogszabály egyértelmű és összhangban van az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, akkor azt ilyen formában alkalmazni kell; (2) a jogszabály egyértelmű és nincs összhangban az Alaptörvénnyel, ekkor elő kell terjeszteni normakontrollra; (3) a jogszabály nem egyértelmű, de a jogalkotói szándék alapján világos értelme van, ami összhangban van az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, akkor azt ilyen formában alkalmazni kell; (4) a jogszabály nem egyértelmű, és a jogalkotói szándék alapján sem lehet egyértelmű eredményre jutni – ekkor egy olyan értelmezést kell választani, ami összhangban van az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, és a jogszabályt ilyen formában alkalmazni kell; (5) a jogszabály nem egyértelmű, a jogalkotói szándék alapján ugyanakkor egyértelmű eredményre lehet jutni, de ez az értelmezés nincsen összhangban az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, akkor azt az értelmezést kell választani, ami az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel összhangban áll; (6) a jogszabály nem egyértelmű, és a jogalkotói szándék alapján sem lehet egyértelmű eredményre jutni, de nincsen olyan értelmezése, ami összhangban van az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, akkor lényegében ismét Alaptörvénybe ütköző, tehát elő kell terjeszteni normakontrollra.

<sup>29</sup> Ehhez az álláspontunkhoz képest Kovács Ágnes sokkal szkeptikusabb, figyelemmel az adott politikai körülményekre és az Alaptörvény hetedik módosításával beiktatott, új második mondatra az Alaptörvény 28. cikkében. Hangsúlyozza, hogy a törvényjavaslatok indokolásának nincs normatív ereje, és „a miniszteri indokolások egyértelműen politikai természetű szövegek, melyekre a bíróságok alapvetően csak akkor hivatkozhatnak igazolt módon, ha a rendelkezés jelentése a norma-szöveg alapján nem tárható fel, vagy amennyiben a normaszövegből következő jelentés súlyosan igazságtalan döntés meghozatalára kényszerítené a bírót”. Arra a veszélyre hívja fel a figyelmet, hogy ezzel a stratégiával „a jogalkotó, illetve a jogalkalmazási gyakorlat szakmai vagy alkotmányossági felügyeletére felhatalmazott bírói fórum – esetünkben az Alkotmánybíróság – a szövegben explicit módon fel nem lelhető ideológiai szempontok érvényesítésére kötelezi a rendes bíróságokat, a jogalkotó szándékára támaszkodó jogértelmezési módszer előírásával.” Kovács Ágnes: „Tájkép sötét kerettel: az Alkotmánybíróság »MNB-határozata« – szkeptikus olvasat” *Fundamentum* 2019/1–2. 115–116.

A nyilvánvaló kérdés ugyanakkor az, hogy a bírói jogértelmezés milyen fokú hibája vezethet a tisztességes eljáráshoz való jog megsértéséhez. Az AB a német joggyakorlatból kölcsönzött, de más államokban is alapvetően hasonló<sup>30</sup> önképével összhangban nem kíván szuperfelülvizsgálati bírósággá válni, így tehát az a gyakorlati kérdés mindenképpen fennáll, hogy milyen jogértelmezés az, ami már alkotmányos jelentőségű kérdéseket vet fel, és ezt a mércét hogyan lehet majd a polgári, büntető és közigazgatási bírások számára is tekintettel kiérlelni. A jelen ügyben a Kúria a Ket. és az MNB törvény közötti konfliktust a Ket. általános és egyértelmű szabályozására figyelemmel oldotta fel, amivel az AB nem értett egyet, mert szerinte az MNB törvény módosításának miniszteri indokolását kellett volna figyelembe venni. Megjegyezzük, az indokolás nem norma, és attól sem válik azzá, hogy az Alaptörvény kifejezetten preferálja a szubjektív teleologikus jogértelmezést. Az AB így lényegében – az ügy érdemét tekintve – törvényességi felülvizsgálatot bűjtött alkotmányossági köntösbe: a kapcsolatot az teremtettem meg, hogy a Kúria – elég szerencsétlen módon – kifejezetten kizárta a 28. cikk alkalmazását, továbbá az AB szerint nem vette figyelembe az észszerű és gazdaságos jogszabályi cél keresésére vonatkozó köteleességét sem.

Annai bizonyosnak tekinthető, hogy a jogértelmezési szabály és a tisztességes eljárás összekapcsolása újfajta alkotmányjogi panaszok előtt nyitja meg az utat, így az Alkotmánybíróságnak bőségesen lesz alkalmá a jogértelmezési szabályok alkotmányos jelentőségét konkretizálni, és ezzel együtt kimunkálni az érdemi, önkorlátozó garanciákat annak érdekében, hogy valóban ne váljon szuperbírósággá.

#### 4.3. A KIADMÁNYOZÁS

A többségi határozat abból indul ki, hogy az MNB törvény alapján a PST jogköreit az MNB Ügyrendje alapján más személyre lehet delegálni, amivel különösen Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye nem tudott azonosulni.<sup>31</sup> A kérdés lényegében a körül forog, hogy vajon a PST hatásköreinek átruházása egy technikai, kiadmányozási kérdés, ami az Ügyrendben rendezhető, vagy ez tényleges hatáskör-átruházás, ami nem lehetséges. Ezt a kérdést az 1/2003. KPJE jogegységi határozat akképpen döntötte el, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét

<sup>30</sup> Lásd ehhez összefoglalóan Herbert KÜPPER – Attila VINCZE: *Verfassungsgerichte und Obergerichte in Mitteleuropa* (Berlin: Peter Lang 2018).

<sup>31</sup> A hatáskör és a kiadmányozási jogkör delegálhatóságának kérdésköre kapcsán Hörcherné Marosi Ildikó kifejtette, hogy e két jogintézmény tartalma az eddigi közigazgatási bírói jogértelmezés – és a vonatkozó szakirodalom – tükrében egyértelmű: a közhatalom meghatározott körben történő gyakorlása, annak terjedelme (a hatáskör telepítése) jogi szabályozásra tartozó anyagi jogi, a kiadmányozási jogkör pedig eljárási tartalmú kérdés. A hatáskör delegálása a hatáskör-telepítés jogszabályi rendjén változtat, a kiadmányozási jogkör delegálása pedig a hatásköri címzett munkaterhét csökkenti. Az előbbi jogszabályi felhatalmazást igényel, az utóbbi egy követhető és az ügyfelek, valamint más érintettek számára megismerhető intern-normában is megtehető.



csak jogszabály felhatalmazása esetén ruházhatja át, ugyanakkor a kiadmányozási (alírási) jog belső szabályzatban való engedélyezése nem minősül hatáskör átruházásnak.

A kiadmányozási jog a közigazgatási szerv vezetője nevében, vagyis lényegében a közigazgatási szerv nevében történő döntéshozatalt, kötelezettségvállalást jelent, ami az adott közigazgatási szervnek lesz betudva. Logikus, hogy egy közigazgatási szerv vezetője nem tud valamennyi ügyet maga elintézni, és ezért belső ügyrendben meghatározottak szerint a döntéshozatalt átruhazza a szerv egy másik alkalmazottjára. Ez a megoldás a monokratikus közigazgatási szervekre van kitalálva, hiszen a kiadmányozási jog egyben az utasításadás lehetőségével párosul, vagyis a kiadmányozási jog alapján eljáró személyt a szerv vezetője utasíthatja meghatározott eljárásra, döntésre. Ez szintén logikus, mivel a szerv vezetője felelős a szerv működéséért, és ez a felelősség csak akkor képzelhető el, ha tényleges irányítási joggal párosul. Itt kapcsolódik össze a demokratikus hatalomgyakorlás és a jogállamiság követelménye. Az állami szervek hatásköreiket a törvényhozó/alkotmányozó hatáskör-alapító felhatalmazása alapján gyakorolják, amelyért a Kormányon keresztül vállalnak felelősséget az Országgyűléssel szemben. A kinevezések töretlen, folyamatos láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig továbbítja a demokratikus legitimitációt,<sup>32</sup> amelynek a másik oldala szintén az utasításadás joga.

A kérdés az, hogy ez a modell átvihető-e az MNB-re és a PST-re, olyan egyszerűen, ahogyan az az AB többségi álláspontja alapján látszik. Legalább két érv szól ez ellen. Az egyik az, hogy az MNB egy független állami szerv, amelynek elnöke nemcsak, hogy a Kormánytól, de egy jogilag nem túl szigorú beszámolási kötelezettségen túl az Országgyűléstől is független. Ezzel szoros összefüggésben áll a második szempont, mégpedig az, hogy a PST egy grémium, egy tanács, vagyis kollegiális szerv,<sup>33</sup> és nem egyetlen személy, ami önmagában megtöri a monokratikus irányítási modellt, és logikusan az erre felépített további dogmatikai feltevéseket, így a kiadmányozási jogot is.

A törvényhozó ugyanis több formában is determinálja az állami szervek működését: az egyik, hogy meghatározza azokat az anyagi és eljárási szabályokat, amelyek alapján e szervek eljárnak, másrészt azt a szervezetrendszert is, amelynek keretében ezek eljárnak, és nem tekinthetjük véletlennek, hogy adott döntés meghozatalát nem egyetlen személy, hanem egy testület kezébe tette le. A testületi döntéshozatal szervezetileg más jellegű, mint az egyéni: egyrészt lehetőséget teremt többféle ismeret, szempont, tapasztalat becsatornázására, másrészt éppen a többségi döntéshozatal jellege miatt a csoport akkor tud döntést hozni, ha abban egy racionális vita keretében kialakul egy többségi álláspont, tehát a kollégium tagjainak a helyzet logikájánál fogva meg kell győzniük a többi tagot, de legalább-

<sup>32</sup> 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140.

<sup>33</sup> Thomas GROSS: *Kollegialverwaltung in der Verwaltungsorganisation* (Tübingen: Mohr 1999).



is azok többségét. Ugyan az egyszemélyi döntések is indokolandóak, ami a döntéshozó személyt önreflexióra készíti, de többszemélyes csoport döntése során ez az indokolási kötelezettség még intenzívebb. Ezzel összefüggésben a kollegiális szervek eljárása számos garanciális elemmel van körülbástyázva, így a tagokat szabályszerűen össze kell hívni, az ülésen meghatározott számú tagnak minimálisan részt kell vennie, az ülésről és a döntéshozatalról jegyzőkönyvet kell vezetni.<sup>34</sup>

A legkézenfekvőbb példa erre maga az AB, amely nem ok nélkül hozza a legfontosabb határozatait plénumban, de ugyanígy a bírósági rendszerben is a bírósági hierarchia magasabb fokán lévő bíróságok általában több személyből álló tanácsok, és az egyszemélyi döntéshozatal minden esetben komoly korlátozásokkal terhelt kivétel. Ebben a kontextusban, és különös tekintettel a Nemzeti Bank függetlenségére, utasíthatatlanságára, nyomós érv szól amellett, hogy a demokratikus törvényhozó által kialakított intézményi kereteket ne lehessen az adott szerv belső ügyrendje alapján, lényegében korlátozás nélkül felülírni. A jelen esetben pontosan arról volt szó, hogy egy jelentős, a szervezeten kívül álló személyre is kihatással lévő kollegiális döntést az MNB elnöke a szervezet ügyrendjében átszignált egy egyszemélyi döntéshozóra, és ezzel átalakította a döntéshozatali mechanizmust, felülírta a törvényben rögzített döntéshozatali módszert.

Az AB a kiadmányozási jog toposzába kapaszkodva kibújt nagyon sok kérdés megválaszolása alól. Alkalmazható-e egyáltalán a toposz a kollegiális elven működő szervek, így a PST esetén? Ha alkalmazható, akkor milyen megszorításokkal, hiszen lényegében önellentmondó a PST létrehozása, ha ennek hatásköreit az MNB elnöke korlátozás nélkül átruházhatja, vagyis különbséget kell-e tenni a jelentős, különösen a harmadik személyek jogait érintő döntések és egyéb adminisztratív jellegű, kisebb horderejű döntések között? Ha az MNB törvény fel is ruházza az MNB elnökét egy belső ügyrendben arra, hogy átruházza a döntéshozatalt, akkor ez a felhatalmazás összhangban van-e a demokratikus jogállamiság elvével [Alaptörvény B) cikk]? Vagyis milyen esetekben és feltételekkel adhat egyáltalán a jogalkotó felhatalmazást arra, hogy a saját maga által megteremtett döntéshozatali és szervezeti kereteket egy belső ügyrend alapjaiban felülírja? Tehát: alkotmányos volt-e egyáltalán az a jogszabályi rendelkezés, amely a hatáskör-átruházást lehetővé tette? Ha ugyanis a legjelentősebb döntéseket, legyenek azok anyagi, eljárásjogi vagy szervezeti jellegűek,<sup>35</sup> a demokratikusan legitimált törvényhozónak kell meghozni, akkor ennek az elvnek gyökeresen ellentmond, ha pusztán a belső ügymenet szabályozására hivatott Ügyrend alapján lehetséges a kollektív döntéshozatalról áttérni az egyszemélyire, mintha a kettő között semmilyen lényegi eltérés nem lenne. Ez a kérdés különösen az MNB függetlenségének kontextusában vet fel komoly kérdéseket, tehát az MNB törvényben megfogalmazott szervezeti

<sup>34</sup> Ehhez részletesen lásd pl. Bernhard RASCHAUER: *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Wien – New York: Springer <sup>3</sup>2009).

<sup>35</sup> Christoph OHLER: „Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes” *Archiv des öffentlichen Rechts* 2006. 336–377.

keretek arra is szolgálnak, hogy a független szervezeten belül a csoportos döntéshozatal ellensúlyozza az egyszemélyi vezetésből, és az egyszemélyi vezető függetlenségéből származó hiányosságokat. E kérdésekkel az AB nem foglalkozott.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat tehát három alkotmányjogi alapproblémához vezetett el. Az első az alapjogi jogalanyiség kérdése, amely az alkotmányjogi panasz eljárás indítására való jogosultsággal függ össze. Az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciójával szemben áll, ha azt közhatalmi szerv is igénybe veheti. A második a demokratikus legitimitáció problémája, amely a kiadmányozás és a döntési jogkör átruházhatóságának értelmezéséből adódik. A demokratikus legitimitációt sérti, ha egyértelmű jogszabályi felhatalmazás nélkül monokratikus szerv veszi át a kollegiális szervhez telepített hatáskört. A harmadik az alaptörvényi jogértelmezési szabály (a teleologikus és az alkotmánykonform értelmezés) kapcsolata a tisztességes eljáráshoz való joggal. Ezzel az AB jelentősen bővítette a tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének lehetséges eseteit, amely mellett még nagyobb kihívás lehet a szuperbírói pozíció elkerülése.

A határozat a jogalkotásra is hatást gyakorolt, az előzetes feltételezésektől eltérően nem maradt elszigetelt eset. Egyrészt a pénzügyi közvetítőrendszert érintő egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2018. évi CXXVI. törvény 84. § (2) bekezdése az MNB tv. 13. § (11) bekezdését módosította, és új (11a) bekezdéssel egészítette ki 2018. december 29-étől, vagyis egy nappal az AB határozat kihirdetését követően. Ezzel a vitatott „kiadmányozás” kifejezés el is tűnt a szövegből, és az új szabályozás szerint az MNB elnök rendelete határozza meg, hogy mely szerv vagy vezető megbízású személy dönt meghatározott ügyekben, azzal, hogy a döntési hatáskört a PST magához vonhatja.

Másrészt az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárás indítványozására jogosultak köre bővült az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény nyomán. Eszerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet nemcsak akkor fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, hanem akkor is, ha hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza. Az érintettség jogállástól független, közhatalmat gyakorló indítványozó esetén pedig vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e. A módosító törvény indokolása azt a párhuzamos indokolásokban is megjelenő, fent bemutatott érvet tette magáévá, amely szerint az Alaptörvény a panaszjog gyakorlását nem korlátozza alapvető jogokra, az Alkotmánybíróságról szóló törvény sem alapjog, hanem

„Alaptörvényben biztosított” jog sérelmét követeli meg. Így a törvénymódosítás alapján közhatalmi szervek is benyújthatnak panaszt két esetben, egyrészt akkor, ha bírósági döntés az Alaptörvényben biztosított jogait sérti – ebben az esetben az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy az adott jog megilleti-e az indítványozó közhatalmi szervet; másrészt, ha az indítványozó hatáskörének megsértésére hivatkozik – ekkor azonban igazolnia kell, hogy ez a hatásköre kifejezetten az Alaptörvényben biztosított, vagy pedig hatáskörének megsértése működésének súlyos zavarát okozza. A törvényjavaslat indokolása szerint ez a kritérium hivatott elejét venni annak, hogy az érintett közhatalmi szervek „minden pervesztés esetén az Alkotmánybírósághoz forduljanak”. A továbbiakban az AB gyakorlatában bontakozik majd ki, hogy mely közhatalmi szervek mely jogokra hivatkozhatnak, illetve mit ért az Alaptörvényben biztosított hatáskör alatt, továbbá mi minősül súlyos működésbeli zavarnak.

## 6. IRODALOM

- CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény” *Közjogi Szemle* 2017/4. 7–15.
- CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga ügyében: A közjogi személyek alkotmányjogi panasz” *Jogesetek Magyarázata* 2019/1. 3–12.
- KOVÁCS Ágnes: „Tájkép sötét kerettel: az Alkotmánybíróság »MNB-határozata« – szkeptikus olvasat” *Fundamentum* 2019/1–2. 109–120.
- NASZLADI Georgina: „Az állam(i szervek) alapjogi jogalanyisága az Alkotmánybíróság értelmezésében” *Közjogi Szemle* 2016/3. 65–66.
- POMÁZI Miklós: „A Kúria jogegységi határozata a közigazgatási határozatok semmisségével kapcsolatos egyes kérdésekről: A Kúria kiadmányozási jogsértésekről vallott felfogásának újragondolása döntési jogkör és felhatalmazás hiányában” *Jogesetek Magyarázata* 2019/2–3. 37–57.
- TÉREY Vilmos: „Indítványozó-fogalom az alkotmányjogi panaszoknál” *Alkotmánybírósági Szemle* 2016/1. 108–118.
- VARGA Ádám: „Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Közjogi Szemle* 2020/3. 66–73.

HUNGLER SÁRA\*

## **3024/2019. (II. 4.) AB HATÁROZAT**

### **– MEGVÁLTOZOTT MUNKAKÉPESSÉGŰ SZEMÉLYEK**

**Az állapotjavulás ténye, amely a korábbi ellátás összegének csökkentését eredményezi, a jogalkotó részéről olyan garanciális előírás alkalmazása, amely a szerzett jogok védelmét szolgálja. Az állapotjavulás az eljárás során önállóan, az érintett személy egyedi helyzetére tekintettel, orvosszakmai és nem pusztán jogi, szakértői vizsgálatot és bizonyítást igényel. Sérül a tisztességes eljáráshoz való jog, ha az eljáró hatóságok e követelménynek nem tesznek eleget.**

Az AB előtt már több ízben szerepelt a rokkantellátás átalakításával kapcsolatos jogalkotási, valamint jogalkalmazási tevékenység vizsgálata. Ebben a határozatban az AB megerősítette a korábbi gyakorlatát abban a tekintetben, hogy a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet alkotmányosan megfelelő indok nélkül megváltoztatni. A korábbi határozatok ezzel kapcsolatban bírói kezdeményezésre mulasztást és alkotmányos követelményt állapítottak meg, ezáltal pedig alkotmányjogi panasz eljárásban érvényesítették a korábban lefektetett alkotmányos követelményt. Az AB ezen felül megállapította, hogy az állapotjavulás ténye, amely a korábbi ellátás összegének csökkentését eredményezi, olyan garanciális előírás alkalmazása a jogalkotó részéről, amely a szerzett jogok védelmét szolgálja, azaz a korábbi ellátás összege az alkotmányos elvárásoknak megfelelő indok nélkül nem csökkenthető. Az AB azt is megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesüléséhez szükséges, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvényben (a továbbiakban: Mmtv.) szereplő állapotjavulást a bírósági eljárás során önállóan, orvosszakmai (és nem pusztán jogi) szakértői vizsgálattal bizonyítsák.

\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

## 1. ELŐZMÉNYEK

A rendszerváltás és a piacgazdaságra történő átállás megváltoztatta az ország társadalmi és gazdasági környezetét, ebben az új működési modellben szükségesség vált a társadalombiztosítási rendszer reformja is. A társadalombiztosításnak a korábban is létező baleset- és betegbiztosítás mellett kezelnie kellett a gazdasági átalakulással megjelenő hatalmas munkanélküliséget is, amely nemcsak a finanszírozás alapjait gyengítette meg, hanem az ellátás iránti szükségét is növelte.<sup>1</sup> Az előrehozott és a rokkantnyugdíj tömegeknek jelentette a menekülést a munkanélküliségből.<sup>2</sup> A növekvő kiadások miatt szükségessé vált a rokkantnyugdíjak rendszerének reformja is, bár az átalakítás legfőbbképpen a hozzájárítás feltételeinek a szigorításában mutatkozott meg: az addigi 67% helyett már csupán 79%-os munkaképesség-csökkenés esetén ítélték meg a rokkantnyugdíjat.<sup>3</sup> A 2007. évi LXXXIV. törvény (Rjtv.) bevezette a rehabilitációs járadékot, amelyhez a munkaügyi szervezetekkel való együttműködési kötelezettséget és a háromévenkénti felülvizsgálatot is előírtak.<sup>4</sup>

A kiadások további csökkentése érdekében 2010 után drasztikus változások kerültek bevezetésre a szociális ellátórendszerben és a nyugdíjrendszerben, amelyek részeként a korai és az előrehozott nyugdíjak megszüntek és a rokkantnyugdíjak kikerültek a társadalombiztosítási rendszerből. Ez paradigmaticus változásként értékelhető, mivel a hazai biztosítás 1928-as kezdetétől a temetéssel, rokkantsággal (megváltozott munkaképességgel), árvasággal és özvegységgel kapcsolatos ellátások a nyugdíjrendszer szerves részét képezték. Az átalakítás a rehabilitációt helyezte a központba, ez az „aktíváló”, neoliberális megközelítés az EU makrogazdasági követelményeinek való megfelelést szolgálta. Emellett a reformmal

<sup>1</sup> Körülbelül 1,2 millió munkahely szűnt meg a rendszerváltás első éveiben.

<sup>2</sup> 1990 és 2005 között a korhatár alatti rokkantnyugdíjasok száma 465 ezerre emelkedett. Vö. *Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Statisztikai Évkönyve* 2012, 2013, 2014. Scharle számításai szerint 1,8%-ról 3,6%-ra nőtt az aktív korúak (15–64 év) körében a rokkantsági ellátásban részesülők aránya. A nyugdíjkiadások növekedtek és meghaladták a (csökkenő) GDP 10%-át, miközben a nyugdíjalap hiánya a GDP 0,4%-a körül mozgott 1992 és 1996 között. Lásd FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010* (Budapest: Országos Foglalkoztatási Közalapítvány 2012).

<sup>3</sup> A 2007. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény III. fejezetét kiegészítette a 3. címmel és 36/A–36/G. §-sal.

<sup>4</sup> 2007. évi LXXXIV. törvény szerint rehabilitációs járadékra az volt jogosult, aki 50–79%-os egészségkárosodást szenvedett, és ezzel összefüggésben a jelenlegi vagy az egészségkárosodását megelőző munkakörében, illetve a képzettségének megfelelő más munkakörben való foglalkoztatásra rehabilitáció nélkül nem alkalmas, és kereső tevékenységet nem folytat, vagy a keresete, jövedelme legalább 30%-kal alacsonyabb az egészségkárosodást megelőző négy naptári hónapra vonatkozó keresete havi átlagánál, továbbá rehabilitálható, és az életkora szerint a rokkantsági nyugdíj megállapításához szükséges szolgálati időt megszerezte. A rehabilitációs járadék legkisebb összege megegyezett a rokkantsági nyugdíj legkisebb összegének (III. rokkantsági csoport) 120%-ával. A járadék összegéből nyugdíjjáradékot (tagdíjat) vonnak, ezért a folyósítás időtartama szolgálati időnek minősül.

a nyugdíjrendszer „profilisztitását” és a rokkantnyugdíjasok közül a valójában foglalkoztatható, „potyautasként” megbélyegzett ellátottak kiszűrését kívánta elérni a kormány.<sup>5</sup>

2011. december 31-én lépett hatályba az Mmtv., amelynek értelmében 2012. január 1-jétől rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka nem állapítható meg. Az Mmtv. 2012 januárjától hatályon kívül helyezte a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) rokkantnyugdíjjal kapcsolatos rendelkezéseit, és a megszűnt ellátások helyett két új ellátást vezetett be: a korábbi rokkantnyugdíjasok közül a 62 év feletti idős kori nyugdíjra, a fiatalabbak adókból fedezett rokkantsági ellátásra, valamint ideiglenes rehabilitációs ellátásra<sup>6</sup> lettek jogosultak.<sup>7</sup> A fogyatékkal élőknél rokkantsági járadékra jogosultak azok, akik egészségkárosodásukat 25 éves koruk alatt szerezték, és a károsodás mértéke legalább 80%-ot (2016-tól 70%-ot).<sup>8</sup> A rokkantsági és a rehabilitációs ellátást az Egészségbiztosítási Alapból és a (társadalombiztosítási rendszeren kívüli) Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapból finanszírozzák. Az Mmtv. preambuluma szerint az átalakítás célja a kieső jövedelem miatti keresetpótlás, a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszthető képességeire épülő foglalkoztatás-központú rehabilitációjának, társadalmi reintegrációjának, foglalkoztatásának elősegítése a komplex rehabilitáció szerepének hangsúlyosabbá tételével, eszköztárának bővítésével, így a foglalkoztathatósági szempontok erőteljesebb érvényesülésének szem előtt tartásával a felülvizsgálati rendszer is átdolgozásra került.

Az Mmtv. 33/A. § (1) úgy rendelkezik, hogy amennyiben a rokkantsági ellátásban részesülő személy vagy a rehabilitációs ellátásban részesülő személy felülvizsgálatát követően az ellátott rokkantsági ellátásra jogosult, az ellátás összegét a 12. § (1) bekezdésében foglaltak szerint kell megállapítani azzal, hogy az – az állapotjavulás kivételével – nem lehet kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél.

Az egészségkárosodott személyek ellátórendszerének változása nagyszámú, súlyosan egészségkárosodott és zömében nehéz anyagi körülmények között élő személyt érintett, akiknek az ellátórendszerből történő kiesése megélhetésüket

<sup>5</sup> SZIKRA Dorottya: „A magyar nyugdíjrendszer a rendszerváltás óta” in FERGE Zsuzsa (szerk.): *Társadalom- és szociálpolitika Magyarország, 1990–2015* (Budapest: Osiris 2017) 304.

<sup>6</sup> A rehabilitációs ellátás maximuma az 50 ezer Ft-ot sem éri el, és legfeljebb három évre állapítható meg, mely idő alatt a jogosult saját rehabilitációja érdekében együttműködésre kötelezett. Ezután az ellátást meghosszabbítani nem lehet akkor sem, ha a rehabilitáció sikertelen.

<sup>7</sup> 62 év feletti idős kori nyugdíjra mintegy 400 ezer fő, rokkantsági ellátásra 250 ezer fő, ideiglenes rehabilitációs ellátásra 190 ezer fő lett jogosult.

<sup>8</sup> A társadalombiztosítási alapelveknek teljesen ellentmondó módon a rokkantsági járadék egyösszege (2016-ban 34 475 Ft) és nem szükséges hozzá szolgálati idő, korábbi járulékfizetés. Ezzel szemben a rokkantsági ellátás járulékfizetési időhöz és a korábbi kereset mértékéhez van kötve.

is veszélybe sodorta. Az ombudsman jelentése szerint ez az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben alapjogi visszásságot, a jogsérelem közvetlen veszélyét hordozza magában.<sup>9</sup>

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárok jogosultak voltak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra. A szociálpolitikában bekövetkezett változást mutatta meg az Alkotmányba 2011. június 6-án beiktatott 70/E. § (5) bekezdés, amely kifejezetten feljogosította a törvényhozót, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátást csökkenthesse, szociális ellátássá alakítsa, munkavégzésre való képesség esetén megszüntesse. Az alkotmánymódosítás lehetőséget adott arra, hogy a törvényhozó a már fennálló nyugellátásokat is ezen alkotmányi elveknek megfelelően rendezze át úgy, hogy a nyugellátásban részesülő, az öregségi nyugdíjkorhatárt még be nem töltött személyek a társadalombiztosítási vagy a szociális rendszer keretében, illetve a munkaerőpiacra való visszatérési lehetőség megnyitásával megélhetésükhöz hozzájáruló juttatásban részesüljenek. Ehhez képest is további nívumot jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik.

Az AB több ízben is foglalkozott a rokkantsági ellátások kérdésével. Megállapította, hogy a rokkantsági nyugellátásra való jog az AB értelmezésében nem alanyi alkotmányos jog, hanem meghatározott feltételek esetén az aktív korúak számára egészségkárosodásuk következtében elszenvedett munkaképesség-csökkenés miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló vegyes társadalombiztosítási és szociális ellátás.<sup>10</sup> Az AB kimondta: „[...] a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer kialakításakor és működtetésekor az Alkotmányból fakadó alapvető követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről [...] gondoskodni.”<sup>11</sup> Az AB azt is rögzítette, hogy az államnak „be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is”.<sup>12</sup> Sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény alapjogi katalógusából tehát e megélhetési minimumon túl nem következtek alanyi szociális jogok, azokat a törvényhozásnak (és a bírói gyakorlatnak) kellett meghatároznia. Lényeges kérdésként merült ezért fel, hogy a nemzetgazdaság mindenkor teherbíró képességére hivatkozással a törvényhozó milyen feltételekkel csökkentheti, illetve vonhatja meg a már elismert jogosultságokat. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az ellenszolgáltatás fejében szerzett, járulékfizetési kötelezettségen alapuló ellátás, mint például a saját jogú öregségi nyugdíj, az özvegyi nyugdíj és a

<sup>9</sup> Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-760/2016. számú ügyben. *bit.ly/2LsBZDD*

<sup>10</sup> 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

<sup>11</sup> 42/2000. (XI. 8.) AB határozat.

<sup>12</sup> 37/2011. (V. 10.) AB határozat.



saját jogú hozzátartozói nyugellátás a biztosítási elem miatt tulajdonvédelemben részesül.<sup>13</sup>

Az AB megállapította továbbá, hogy az Országgyűlés nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását valósította meg azáltal, hogy az Mmtv. rokkantsági ellátások összegére vonatkozó rendelkezései kapcsán nem alkotott olyan szabályokat, amelyek lehetővé tették volna az ellátás összegének meghatározása során az ellátásra jogosultak élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapotuk javulásának mértéke, illetőleg a 2012. január 1. napját megelőzően megállapított ellátás összege figyelembevételét.<sup>14</sup> Az AB ezen felül megállapította, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy az Mmtv „az állapotjavulás kivételével” szövegrésze kizárólag azon ellátásra jogosultak esetén alkalmazható, akiknek nem csak a jogszabályok szerinti kategóriák és értékek alapján meghatározott jogi értelemben vett állapota, hanem az élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota is kedvezően változott.<sup>15</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az Európai Unió Tanácsa 2000/78/EK irányelve (Keretirányelv) a megkülönböztetés általános kereteit határozza meg, és kiemeli, hogy tilos a fogyatékoság alapján történő megkülönböztetés.<sup>16</sup> A dokumentum nem határozza meg a fogyatékoság általános fogalmát, a fogalmi elemei között azonban megtalálhatjuk az orvosi, illetve a társadalmi paradigma elemeit is. A fogalom meghatározás hiánya miatt az Európai Unió Bíróságának (EUB) széleskörű esetjoga alakult ki e fogalom értelmezésével kapcsolatban. Az egyik legmeghatározóbb döntés a Chacón Navas ügyben hozott ítélet, amelynek 43. pontja kimondja, hogy „a »fogyatékoság« fogalma olyan korlátozottságként értendő, amely különösen valamilyen testi, szellemi vagy lelki ártalmon alapul, és az érintettet akadályozza a szakmai életben való részvételben”. Az ítélet a 44. pontban egyértelműen meghatározza, hogy a fogyatékoság és a betegség fogal-

<sup>13</sup> Lásd összefoglalóan a 29/2017. (X. 31.) AB határozatot.

<sup>14</sup> 21/2018 (XI. 14.) AB határozat. 2020. január 1-jei hatálybalépéssel a jogalkotó az Alkotmánybíróság határozatából fakadó jogalkotási kötelezettségének eleget téve az egyes szociális, gyermekvédelmi tárgyú, valamint egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVII. törvényvel módosította a Fot. 23. § (1) bekezdés e) pontját, a szociális pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 313/2019. (XII. 18.) Korm. rendelettel pedig módosította a Fot. Vhr. 1. § (5) bekezdését, valamint az 1. számú melléklet 5. és 6. pontját. Ennek megfelelően a Fot. 23. § (1) bekezdés e) pontja immáron (az Abh.-val összhangban) lehetőséget biztosít a nem mozgásszervi betegségből eredően közlekedőképességükben korlátozott személyek támogatásra való jogosultságának megállapítására is, és a Fot. Vhr. szabályai is lehetővé teszik a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek számára a fogyatékosági támogatás megítélését.

<sup>15</sup> 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, [47].

<sup>16</sup> A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról. <https://bit.ly/3g93CwU>

ma egymástól teljesen különböző fogalom, így ezeket nem lehet „egybecsülni”.<sup>17</sup> Miután az Európai Unió ratifikálta a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezményt és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyvet (CRPD Egyezmény),<sup>18</sup> a Keretirányelvet az CRPD Egyezménnyel összhangban kell értelmezni. Az EUB úgy foglalt állást, hogy „a 2000/78 irányelvben foglalt »fogyatékoság« fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja az orvosilag gyógyíthatóknak, illetve gyógyíthatatlannak minősített betegség által okozott kóros állapotot, mivel ez a betegség olyan korlátozottsággal jár, amely különösen valamilyen testi, szellemi vagy lelki ártalmon alapul, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és más munkavállalókkal egyenlő szerepvállalását a szakmai életben, és ez a korlátozottság hosszan tartó.”<sup>19</sup>

Ez Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) nem tartalmaz szociális jogokat, ezért az ilyen tárgyú kérdéseket az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének alapján bírálja el. Az EJEB a Nagy Béláné kontra Magyarország<sup>20</sup> ügyben vizsgálta a Tny., az Rjtv. és az Mmtv. alapján járó ellátásokat. Az ügy kérelmezője 1975. május 1-jétől 1997. július 14-ig munkavállalóként dolgozott, és fizette a jogszabályban meghatározott társadalombiztosítási járulékokat. Ezt követően, 1997. szeptember 15-től 1998. szeptember 9-ig, munkanélküli járadékban részesült. 2001. október 16-án benyújtott kérelme nyomán még ugyan ezen évben rokkantsági nyugdíj került megállapításra a kérelmező részére, mivel megállapítást nyert, hogy különböző betegségek miatt 2001. április 1-jétől kezdődően munkaképességének 67%-át elveszítette. Ez a minősítés 2003-ban, 2006-ban és 2007-ben is megerősítésre került. 2008-tól a foglalkozással összefüggésben bekövetkezett egészségkárosodás megítélésére alkalmazott módszertanról szóló jogszabály megváltozott. Az új módszertan alkalmazása következtében 2009. december 1-jén egy szakértő 40%-os rokkantságot állapított meg a kérelmezőnél. Az értékelő bizottság – rehabilitációs eljárásra utalás nélkül – a kérelmező egészségi állapotának felülvizsgálatát célzó következő orvosi vizsgálat időpontját 2012-re tűzte ki. A kérelmező előterjesztése szerint állapota egyáltalán nem javult, az értékváltozás kizárólag az alkalmazott módszer megváltoztatásának a következménye volt. Míg a releváns időszakban a kérelmező rokkantsági nyugdíjának összege 60 975 forint volt, az újonnan megállapított 40%-os rokkantság következtében a nyugdíjbiztosítási igazgatóság 2010. február 1-jén megszüntette a rokkantsági nyugdíjra

<sup>17</sup> C-13/05. sz. Sonia Chacón Navas kontra Eurest Colectividades SA ügyben 2006. július 11-én hozott ítélet, EU:C:2006:456.

<sup>18</sup> 2007. évi XCII. törvény az Egyesült Nemzetek keretében 2006. december 13-án New Yorkban elfogadott, a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

<sup>19</sup> C-335/11. és C-337/11. sz. HK Danmark, Jette Ring nevében eljárva kontra Dansk almennyttigt Boligselskab (C-335/11); HK Danmark, Lone Skouboe Werge nevében eljárva kontra Dansk Arbejdsgiverforening, Pro Display A/S nevében eljárva (C-337/11) egyesített ügyekben 2013. április 11-én hozott ítélet, EU:C:2013:222.

<sup>20</sup> Béláné Nagy v. Hungary [GC], no. 53080/13, ECHR 2016.

való jogosultságát. Az értékelő bizottság ezúttal 36 hónapos időkeretben komplex rehabilitációt, valamint rehabilitációs járadékra való jogosultságot javasolt a kérelmező számára. Ilyen rehabilitációra azonban nem került sor, és rehabilitációs járadék sem került folyósításra a kérelmező számára, mert az Mmtv. további jogosultsági feltételeket vezetett be. Az egyik változás, hogy a korábbi szabályozás által megkövetelt szolgálati idő helyett az érintett személyeknek a kérelem benyújtását megelőző öt éven belül legalább 1095 napon át biztosítottak kellett lenniük. Azonban az e feltételnek meg nem felelő egyének is jogosulttá válhattak abban az esetben, ha a kérelem benyújtását megelőzően a munkában töltött évek során 30 napnál hosszabb megszakítás nélkül biztosítottak voltak, vagy ha 2011. december 31. napján rokkantsági nyugdíjban vagy rehabilitációs járadékban részesültek.

Az EJEB megállapította, hogy a társadalombiztosításból fakadó „jogos várakozás”-sal kapcsolatos esetjoga alapján<sup>21</sup>, ha az érintett személyek megalapozottan bízhattak abban, hogy azokat a jogi aktusokat, amelyek alapján pénzügyi kötelezettségeket vállaltak, nem fogják utólag, számukra hátrányos módon érvénytelené nyilvánítani,<sup>22</sup> akkor az ilyen bizakodás tiszteletben tartása az EJEB valamenynyikét inherens módon átható jogállamiság egyik aspektusából fakad, amely – többek között – megköveteli, hogy az abban védett jogokba történő, hatóság általi önkényes beavatkozással szemben létezzen jogvédelmi intézkedés a hazai jogban.<sup>23</sup>

Az EJEB rögzítette, hogy a szóban forgó rokkantsági ellátási rendszer 2012 előtti és utáni formája is lényegében két együttes jogosultsági kritérium alapján működött: (i) egy „egészségügyi feltétel” alapján, amely szerint juttatás csak olyan személyeknek járt, akiknek az egészségügyi és foglalkoztatási státusza a juttatást szükségessé tette, és (ii) egy „hozzájárulási feltétel”, amely (a 2012 előtti időszakban) szolgálati idő vagy – lényegében – társadalombiztosítási hozzájárulásokkal fedezett időszak teljesítését kívánta meg. Ilyen módon, amikor a kérelmező (egy pontosan meg nem határozott időpontban, de legkésőbb 2001-re teljesítette a szükséges szolgálati időt, akkor teljesítette az azon időszakban hatályos jogszabályban foglalt „hozzájárulási feltétel”-t, s amikor rokkantságát 2001-ben a szükséges szintet meghaladónak minősítették, akkor a második kritérium (az „egészségi feltétel”) is teljesült. Az EJEB nem vizsgálta, hogy a kérelmező egészségi állapota ténylegesen javult-e a vizsgált időszak alatt. Az EJEB megállapította, hogy a vitatott intézkedés – bár a rokkantnyugdíjak rendszerének átalakításával és észszerűsítésével a közpénzek védelmének célját szolgálta – nem találta meg a megfelelő egyensúlyt a felmerült érdekek között. Az EJEB szerint ilyen megfontolások sem igazolhatnak visszamenőleges hatályú, a szóban forgó helyzetre átmeneti intézkedéseket nem tartalmazó olyan jogalkotást, amelynek következtében a kérelmezőt megfosztották arra irányuló jogos várakozásától, hogy rokkantsági ellátásban

<sup>21</sup> Kjartan Ásmundsson v. Iceland, no. 60669/00, ECHR 2006-II és Klein v. Austria, no. 57028/00, ECHR 2011-II.

<sup>22</sup> Stretch v. The United Kingdom, no. 44277/98, ECHR 2003-II.

<sup>23</sup> Karácsony and Others v. Hungary, no. 42461/13, § 156, ECHR 2016-II.

részesüljön. A kérelmező jogaiba történt ilyen alapvető beavatkozás nem áll összhangban a felmerült érdekek közötti megfelelő egyensúly megőrzésének követelményével, így kilenc szavazattal nyolc ellenében megállapította, hogy az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkét megsértették.

### 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal élt a Kúria Mfv.III.10.065/2016/6. számú, valamint a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.2016/2015/5. számú ítélete ellen, az alaptörvény-ellenesség megállapítása és az ítéletek megsemmisítése iránt. Ezen túlmenően alkotmányos követelmény megállapítását is kérte abban a tekintetben, hogy az AB az Abtv. 64. § (3) bekezdése alapján állapítsa meg, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazása során az állapotjavulás tényét mint önálló bizonyításra szoruló szakkérdést a hatóság, illetve – ilyen irányú indítvány esetén – a bíróság az eljárás során szakértő bevonásával vizsgálja, amennyiben az egészségi állapot minősítésének alapjául szolgáló szabályok a korábbi minősítés óta megváltoztak. Az erre vonatkozó szakértői bizonyítás hiányában az Mmtv. hatálybalépését megelőzően megállapított rokkantsági nyugellátás alapját képező rokkantsági csoport és az egészségi állapotnak a 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet (NEFMIr.) alapján elvégzett komplex felülvizsgálat során kapott százalékos mértékének a pusztá összevetéséből az állapotjavulásra ne lehessen következtetni.

Az indítványozó 2007. november 7-től III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesült, melynek összege 101 455 Ft volt. Az Mmtv. 32. § (1) bekezdése alapján 2012. január 1-jétől a rokkantsági nyugdíj rehabilitációs ellátásként került számára folyósításra. 2012. március 10-én kérte a komplex felülvizsgálatot, melynek eredményeként a NEFMIr. alapján – 2012. július 1-jétől – havi 28 720 Ft összegű rehabilitációs ellátás került megállapításra. Az indítványozó fellebbezését követően a jogerős határozat megállapította, hogy egészségi állapota 57% és B1 minősítési csoportba tartozik, foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, a rehabilitációhoz szükséges időtartam 36 hónap. Az indítványozó a jogerős hatósági határozat ellen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti keresettel élt.

A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. november 4-én jogerőre emelkedett 2.M.858.2012/31. számú ítéletével a közigazgatási határozatot az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és új eljárást rendelt el. A bíróság ítéletében – az eljárás során beszerzett szakértői vélemények alapján – megállapította, hogy az indítványozó egészségi állapotának mértéke 57%, de nem a B1, hanem a B2 minősítési csoportba tartozik, és erre figyelemmel az indítványozónak rokkantsági ellátást kell megállapítani, felülvizsgálata állapotváltozás esetén szükséges.

A bíróság által elrendelt új eljárás eredményeképpen a hatóság első fokon 2014. július 1. napjától 66 960 Ft, másodfokon 42 855 Ft összegű rokkantsági ellátást állapított meg. Mindkét határozat – az indítványozó által is elismerten helyesen – azon alapult, hogy miként a bíróság új eljárást elrendelő ítéletében megállapította, az indítványozó egészségi állapota 57% és B2 minősítési kategóriába tartozik, így az ellátás összegét az Mmtv. 12. § (1) bekezdése, 33/A. § (1) bekezdés a) pontja, valamint (2) bekezdés c) pontja alapján kell meghatározni. A bíróság megállapította, hogy az új eljárásban az alperesi hatóságnak – figyelemmel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 109. § (3) és (4) bekezdéseire – kizárólag arról kellett döntenie, hogy a korábbi ítéletben megállapított paraméterek (57%-os egészségi állapot és B2 kategória) alapul vételével az indítványozó milyen összegű rokkantsági ellátásra jogosult. Az indítványozó sem az egészségi állapot mértékét, sem a besorolási kategóriát nem vitatta, de álláspontja szerint egészségügyi állapotában – a támadott határozatban foglaltak ellenére – javulás ténylegesen nem következett be, így az egészségjavulás tényére alapított társadalombiztosítási határozat, valamint az azzal szemben benyújtott keresetet elutasító bírósági döntések ténybelileg nyilvánvalóan megalapozatlanok voltak. Ezt követően a bíróság úgy foglalt állást, hogy az indítványozó az állapotjavulás megállapításának jogellenességére nem hivatkozhatott, mivel az egészségi állapot mértékét a bíróság a 2.M.858/2012/31. számú ítéletében rögzítette, attól társadalombiztosítási szerv nem térhetett el, a B2 kategóriás rokkantsági ellátás összegét az 57%-os egészségi állapot alapján kellett megállapítania. Az ítélet – a Kúria BH.2015.81. számon közzétett határozatával egyezően – rögzítette továbbá, hogy a III. csoportú rokkantsági nyugdíj megállapításának alapjául szolgáló 50–79% közötti össz-szervezeti egészségkárosodáshoz képest a B2 minősítés (össz-szervezeti egészségkárosodás 43%) állapotjavulást jelent. A bíróság jogerős ítéletét az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel támadta meg a Kúria előtt.

A Kúria az alkotmányjogi panasz tárgyát képező, 2016. május 18-án meghozott Mfv.III.10.065/2016/6. számú ítéletével a bíróságnak az indítványozó keresetét elutasító ítéletét hatályában fenntartotta. A Kúria megállapította, hogy tévesen foglalt ügy állást a bíróság, hogy az állapotjavulás a megismételt eljárásban nem vizsgálható. Ezt követően korábbi joggyakorlatára, valamint az Mmtv. 33/A. §-át beiktató 2012. évi CXVIII. törvény indoklására hivatkozva kifejtette, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontjában rögzített állapotjavulás kizárólag a korábban az erre vonatkozó irányelvek, majd pedig a rendelet alapján megállapított egészségkárosodási mértékek összehasonlítása alapján vizsgálható, mivel az egészségi állapotot érintő változások más, jogszabály által meg nem határozott kritériumok, szempontok szerinti vizsgálatára a társadalombiztosítási szervnek és a társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránti perben eljáró bíróságnak sincs felhatalmazása. A Kúria megerősítette a korábbi ügyekben kifejtett álláspontját, miszerint a szóban forgó ellátásokra való jogosultság feltételeinek jogszabályi úton történt

módosítása (ideértve az egészségkárosodás, egészségi állapot meghatározására vonatkozó feltételek változását) nem vet fel jogalkalmazási problémát, az ezzel kapcsolatos sérelmek orvoslására az AB rendelkezik hatáskörrel. Az állapotjavulás jogszabályi definiálásának hiányával kapcsolatos alkotmányossági aggály a rendes bíróságok eljárásában nem orvosolható, mert mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását bíró nem kezdeményezheti. Az indítványozó ezek alapján fordult az Alkotmánybírósághoz, és terjesztett elő alkotmányjogi panaszt. Az indítványozó álláspontja szerint az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságot, a XXIV. cikk (1) bekezdésében és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a 28. cikkben foglaltakat.

#### **4. RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB megállapította, hogy a Kúria Mfv.III.10.065/2016/6. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt a döntéssel felülvizsgált Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.2016/2015/5. számú ítéletére kiterjedő hatállyal megsemmisítette.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A megváltozott munkaképességű személyeknél az állapotjavulás ténye, amely a korábbi ellátás összegének csökkentését eredményezi, olyan garanciális előírás alkalmazása a jogalkotó részéről, amely a szerzett jogok védelmét szolgálja, azaz a korábbi ellátás összege tekintetében az alkotmányos elvárásoknak megfelelő indok nélküli csökkentés akadályát képezi [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

Az érdemi vizsgálat során<sup>24</sup> az AB a szerzett jogok alkotmányos védelmét tekintette át. A szerzett jogok védelmének alkotmányos megítélése az AB gyakorlatában a jogbiztonság kérdéséből ered. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, részterületei és az egyes jogszabályok is világosak és egyértelműek legyenek. Működésüket

<sup>24</sup> Az AB elsőként a panasz befogadhatóságával kapcsolatban azt vizsgálta, hogy a támadott rendelkezések vizsgálatára kiterjed-e az adó- és költségvetési törvényekkel kapcsolatos hatásköri korlátozás. Az AB megállapította, hogy az Mmtv.-nek a jelen alkotmányjogi panasz tárgyát képező rendelkezése nem irányul jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására, az alkotmányossági felülvizsgálat eredménye nem vezetne kényszerítően a költségvetési törvény módosításának szükségességéhez, és az nem járna a költségvetési gazdálkodás jelentős módosulásával. Hasonlóképpen foglalt állást az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatban, amikor is szintén előkérdésnek tekintette, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatáskörkorlátozás ellenére vizsgálhatja-e az Mmtv. támadott rendelkezéseit [7. § (4) bekezdés, valamint 13. § (2) bekezdés d) pont].



tekintve kiszámíthatónak és előreláthatónak kell lenniük a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az AB korábban azt is megállapította, hogy a jogbiztonság elve többek között megköveteli a szerzett jogok védelmét, a véglegesen teljesedésbe ment jogviszonyok érintetlenül hagyását, továbbá a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozhatóságát. Ugyanakkor az AB következetes gyakorlata szerint a jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni.<sup>25</sup>

A társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania. A jogalkotó az Mmtv.-ben az állapotjavulás tényét olyan tényezőnek tekinti, amely a korábban megállapított és folyósított ellátás összegének csökkentését vonja maga után. Abban az esetben azonban, ha állapotjavulás nem állapítható meg, az ellátást a korábbi összegben kell tovább folyósítani. A jogalkotó tehát – figyelemmel az érintett ellátási csoportokra, valamint a létbiztonságra – csak abban az esetben engedi csökkenteni a korábbi ellátás összegét, ha az annak megállapítása alapjául szolgáló egészségügyi-munkaképességi állapotban pozitív változás következik be.

A társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania. Az AB gyakorlatában a szerzett jog szinonimájaként kezdetben a vásárolt jog szerepelt, utalva arra, hogy a járulékfizetéssel ellentételezett szolgáltatások állnak alkotmányos védelem alatt. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a vegyes rendszerű társadalombiztosításban nem választható el élesen a biztosítási és a szolidaritási elem. A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges. Korábbi e tárgyú határozataiban tett megállapításait jelen ügyben is mérvadónak tekintve, az AB arra az álláspontra helyezkedett, hogy az állapotjavulás ténye, amely a korábbi ellátás összegének csökkentését eredményezi, olyan garanciális előírás alkalmazása a jogalkotó részéről, amely a szerzett jogok védelmét szolgálja, azaz a korábbi ellátás összege tekintetében az alkotmányos elvárásoknak megfelelő indok nélkül nem csökkenthető (Indokolás [43]).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az állapotjavulás az eljárás során önállóan, az érintett személy egyedi helyzetére tekintettel, orvosszakmai és nem pusztán jogi, szakértői vizsgálatot és bizonyítást**

<sup>25</sup> 12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [29].



**igényel. Az állapotjavulás bizonyításának hiányában az eljáró hatóságok nem tesznek eleget a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményének.**

Az ellátási összeg megállapítása során a besorolás alapját képező állapotjavulás vizsgálata önállóan nem képezte tárgyát a bírósági eljárásnak, azt az eljáró bíróságok nem orvosi (biológiai-élettani) szakkérdésnek tekintették, hanem jogkérdés-ként kezelték. Az AB hangsúlyozta, hogy az adott ügyben alkalmazandó jogszabályoknak pusztán a nyelvtani értelmezése nem felel meg az indokolt bírói döntéssel szemben támasztott alkotmányos követelményeknek. A jogszabályok értelmezése olyan komplex indokolást igényel, amely a szintaktikai mellett a teleologikus és a rendszertani értelmezés szempontjait is felismeri, értékeli és egymásra tekintettel ütközteti. Ennek oka, hogy az Alaptörvény 28. cikke azt a kötelezettséget rója a bíróságokra, hogy a jogszabályokat azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezniük.<sup>26</sup> Ennek hiányában viszont a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata csak a formális jogszerűség ellenőrzésére szorítkozna, a tartalmi szempontok mellőzésével.<sup>27</sup>

Az AB korábbi döntéseivel összhangban rögzítette, hogy a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is magában foglalja, és az eljárás egészének, valamint körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.<sup>28</sup> Az AB értelmezésében a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely a jogi szabályozással szembeni azon alkotmányos igényt jelenti, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben döntsön, mivel az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. Az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy a felülvizsgálati eljárásnak is meg kell felelnie a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból fakadó követelményeknek, azaz ki kell elégítenie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből folyó alkotmányos elvárásokat, különös tekintettel arra, hogy a Kúria ebben az eljárásban jogerős ítéletet helyezhet hatályon kívül, és akár maga hozhat új érdemi határozatot.<sup>29</sup>

A jelen ügyben vizsgált bírósági döntés a fentiekre figyelemmel azért nem felelt meg e kritériumoknak, mert a bíróság nem vizsgálta, és ezáltal nem indokolta meg, hogy az indítványozó részére megállapított – a korábban folyósítottnál – alacsonyabb összegű ellátás indokául szolgáló állapotjavulás valóban bekövetkezett-e. A ténymegállapításkor a bíróság pusztán a korábbi (rokkant nyugdíj) besorolás, és az új, Mmtv. szerinti minősítés százalékos összevetésére utalt. Azonban azt maga a bíróság is többször hangsúlyozta, hogy erre vonatkozó jogszabályi előírás nincs. Az eljáró bíróság tehát a korábbi (más szempontokon alapuló) rokkant nyug-

<sup>26</sup> 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat.

<sup>27</sup> 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [55]; 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [81].

<sup>28</sup> 7/2013. (III. 1.) AB határozat.

<sup>29</sup> 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [14].

díj besorolást automatikusan összevethetőnek tartotta az új, Mmtv. szerinti eltérő alapokon nyugvó minősítési rendszerrel, és abban szereplő besorolási kategóriákkal, holott erre utaló szabályozás nem szerepel a joganyagban. Az ellátórendszer átalakítása során a jogalkotó az átmeneti rendelkezésekre vonatkozó alkotmányos követelményre figyelemmel előírta, hogy a korábbi ellátás összege csak kivételesen, az állapotjavulás esetében csökkenthető. A jogalkotó a korábban megállapított összegek továbbfolyósítását tekintette főszabálynak, az állapotjavulás tehát olyan kivételes esetként szerepel, amelyre tekintettel a korábban folyósított ellátási összeg mégis csökkenthető. Ugyanakkor sem az Mmtv., sem az új minősítési rendszer paramétereit rögzítő NEFMir. nem tartalmaz olyan előírást, amely értelmében a korábbi besorolás és az új minősítés – kizárólag – százalékos értékek alapján való, általános érvényű összevetése önmagában az állapotjavulás tényét bizonyítaná (Indokolás [72]–[73]). Az AB ezért úgy ítélte meg, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontjában szereplő állapotjavulás, az ellátás csökkentésére kiható olyan tényezőnek tekintendő, amely az eljárás során önállóan, az érintett személy egyedi helyzetére tekintettel, orvosszakmai (és nem pusztán jogi) szakértői vizsgálatot és bizonyítást igényel, ugyanis az állapotjavulás bizonyításának hiányában az eljáró hatóságok nem tesznek eleget a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményének (Indokolás [74]).<sup>30</sup>

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. A MEGVÁLTOZOTT MUNKAKÉPESSÉGŰ SZEMÉLYEK FOGALMA ÉS SZERZETT JOGAIK VÉDELME

A megváltozott munkaképességű személy fogalommeghatározását a 2012. évi I. törvény (a Munka Törvénykönyve, a továbbiakban: Mt.) 294. §-a tartalmazza.<sup>31</sup> Ez alapján megváltozott munkaképességű személy az, akinek a rehabilitációs hatóság vagy jogelődjei által végzett hatályos minősítés alapján az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60%-os vagy kisebb mértékű; aki legalább 40%-os egészségkárosodással rendelkezik, az erről szóló szakvélemény, szakhatósági állásfoglalás, hatósági bizonyítvány, minősítés időbeli hatálya alatt; akinek a munkaképesség csökkenése 50–100%-os mértékű, az erről szóló szakvélemény időbeli hatálya alatt rokkantsági ellátásban részesül.

A definíció öt évvel az Mt. hatálybalépése után került a jogszabályba, jelentősen megkönnyítve ezzel a munkáltatók helyzetét az Mt. alapján járó többletjogosultságok érvényesítésekor.<sup>32</sup> Az, hogy a megváltozott munkaképességű személyek

<sup>30</sup> Összhangban a 21/2018. (XI. 14.) AB határozattal.

<sup>31</sup> Beiktatta a 2017. évi CLIX törvény 202. § (8) bekezdése.

<sup>32</sup> Például az Mt. 120. § alapján naptári évenként öt munkanap pótszabadságra jogosult a megváltozott munkaképességű személy.

definícióját az Mt. tartalmazza, jól mutatja, hogy ez a fogalom a munka világához kapcsolódik, mivel azt a vizsgálati szempontot takarja, hogyan befolyásolja a károsodás (betegség), fogyatékoság vagy rokkantság az egyén munkavállalását, munkahelyének megtartását, vagyis az egyént a foglalkoztathatóság szempontrendszerén keresztül minősíti.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) definiálja a fogyatékosággal élő munkavállalókat, összhangban a fogyatékos személyek jogairól szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) rendelkezéseivel. Az Flt. és a Fot. szerint fogyatékosággal élő munkavállaló az, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással – valamint ezek bármilyen halmozódásával – él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja.<sup>33</sup> Az Flt. a fogyatékos és a megváltozott munkaképességű személyeket egyaránt hátrányos helyzetű munkavállalónak minősíti.

Bár mindkét meghatározás a munka világában elfoglalt helyük alapján pozícionálja e személyeket, mégis alapvető különbség van a két definíció között. Ez a különbségtétel azonban inkább megnehezíti a jogalkalmazó (és a munkáltató) számára azt, hogy megfelelően értékelni tudja azokat a hátrányokat, amelyekkel e csoportokba tartozó személyek szembesülnek.

A hazai jogszabályokban található definíciók közötti elmosódott határvonal annak köszönhető, hogy a fogyatékoság három alapvető modellje keveredik az egyes jogszabályokban. A modern rendszerekben található alapvető csoportosítás alapja a medikális, a szociális és az emberi jogias modell.<sup>34</sup> Az orvosi modell a fogyatékoságot személyes problémának itéli meg, és az egészségkárosodás szempontjából fogalmazza meg annak fogalmát. A megoldást is az orvosi kezeléseken, rehabilitációban látja és felfogása szerint a társadalom nem felelős, így annak beavatkozása sem szükséges. Ez a szemlélet meghatározó szerepet tölt be jogalkalmazás szempontjából a fogyatékoság objektív alapú megállapításában.<sup>35</sup> A társadalmi modell szerint az előbbiekkal szemben a fogyatékoságot nem az érintett személyes tulajdonságának tekinti, hanem olyan állapotnak, amelyet a társadalom és környezete állít elő. Hangsúlyozza a fogyatékos személyek egyenrangúságát a társadalomban, valamint az emberi méltóságukat.<sup>36</sup> A szociális paradigma alapján a

<sup>33</sup> Fot. 4. §, Flt. 57/B. §.

<sup>34</sup> KÖNCZEI György (szerk.): *A fogyatékoság definíciói Európában, összehasonlító elemzés* (Brüsszel: Európai Bizottság Foglalkoztatási és Szociális Ügyek Főigazgatósága – ELTE BGGYK 2009).

<sup>35</sup> KÖNCZEI György – HERNÁDI Ilona: „A fogyatékoságtudomány főfogalma és annak változásai” in NAGY Zita Éva (szerk.): *Az akadályozott és egészségkárosodott emberek élethelyzete Magyarországon* (Budapest: NCSSZI 2011) 23.

<sup>36</sup> A CRPD Egyezmény 1. cikke szerint „fogyatékosággal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását”. A fogyatékoság fogalmát az Egyezmény széles körben határozza meg: kiterjed a mentális zavarra, a fizikai, érzékszervi károsodásra. A fogyatékoság fogalmának meghatározásai – ame-

fogyatékoság tulajdonképpen a társadalmi reakciók összessége. Az emberi jogias modell lényege, hogy a fogyatékkal élő személyek ugyanolyan jogokkal bírnak, mint a társadalom többi tagja, így azon csoportok esetében, amelyek nem rendelkeznek egyenlő eséllyel, a társadalom feladata, hogy megszüntesse az őket akadályozó tényezőket, azaz ez a megközelítés a fogyatékos személyek csoportját sajátos emberi jogokkal, alapjogokkal rendelkező csoportként kezeli.<sup>37</sup> A magyar jogban a megváltozott munkaképesség és a fogyatékoság fogalmainak egységesítésére tett kísérletek – elsősorban a különféle jogágak eltérő megközelítéseire és szabályozási tárgyaira figyelemmel – kevés sikerrel jártak,<sup>38</sup> annak ellenére, hogy azok általánosságban az orvosi megközelítést használják, a társadalmi alkotóelem csak annyiban van jelen, amennyiben figyelembe veszi az adott jogszabály a tevékenységbeli akadályozottságot és korrigálja azt.<sup>39</sup>

Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése alapján támogatásra jogosultságot megalapozó tulajdonság a rokkantság, fogyatékoság. Az ilyen helyzetben lévő személyek védelemre szorulnak. Az Alaptörvény e cikke együtt említi a rokkantságot és a fogyatékoságot. Valamely fogyatékoság minősítésének feltételei nem vezethetők le közvetlenül az Alaptörvény XIX. cikkéből. Ugyanakkor a jogalkotó nem választhat olyan megoldást, amely teljesen, kivételt nem tűrően, mérlegelést kizáróan fogalmi ellentétben áll az Alaptörvény szóhasználatának a szavak általánosan elfogadott jelentése szerinti tartalmával. Az AB azt is megállapította, hogy a fogyatékoság fogalmának meghatározása mindaddig nem áll ellentétben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, amíg az nem önkényes.<sup>40</sup>

Az AB a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósítására vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálata során megállapította, „[a] »fogyatékoság« kifejezésnek a jelző nélküli alaptörvényi használata széles mozgásteret enged a jogalkotónak abban, hogy milyen nézőpontból határozza meg a »fogyatékoság« tételes jogi fogalmát”.<sup>41</sup> Hasonlóképpen mérlegelheti a jogalkotó, hogy a fogyatékoság mértékéhez, életani eredetéhez, időbeni tartósságához milyen következményt kapcsol. A „fogyatékoság” meghatározható a társadalom nézőpontjából (fogyatékos az, akit a társadalom ilyennek tekint) és meghatározható orvosi nézőpontból is (fogyatékos az, aki orvosi szempontból fogyatékos).

lyeket a nemzeti törvények és más szabályok rögzítenek – nagymértékben különböznek egymástól az Európai Unió tagállamaiban. Az Európai Unió Bíróságának esetjoga fontos jogértelmezési funkciót tölt be, a fentebb már hivatkozott Chacón Navas ügyben (17. lj.) foglalt definíció tartalmaz mind orvosi, mind társadalmi alkotóelemeket.

<sup>37</sup> KÖNCZEI – HERNÁDI (35. lj.), 24.

<sup>38</sup> Gyűrű Laura: „A fogyatékoság különböző jogi megközelítései Magyarországon” *Közjogi Szemle* 2017/3. 49–55.; KÖNCZEI György – KOGON Mihály: „Valami elindult...” *Esély* 2000/12. 90–92.

<sup>39</sup> Például a Büntető Törvénykönyv kóros elmeállapotról, a Polgári Törvénykönyv cselekvőképességben való korlátozottságról, a Munka Törvénykönyve megváltozott munkaképességű személyekről tesz említést.

<sup>40</sup> 1/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [18].

<sup>41</sup> 1/2018. (IV. 6.) AB határozat.

Az Alaptörvényből következően a fogyatékosági támogatás célja, hogy – a személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez. Az Alaptörvény XIX. cikke két esetben szól jogosultságról: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említi, melynek feltételeit törvény állapítja meg, a másik eset pedig a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata a támogatásra jogosultságról. A felsoroltak azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből az következik, hogy jóllehet a XIX. cikk jellemzően államcélokról és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke alaptörvényi háttérrel ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. Azonban a törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér csak azt jelenti, hogy az elvont jogosultság az Alaptörvényből ered.<sup>42</sup>

A fogyatékosággal kapcsolatos támogatások alapjogi helyzete miatt a bíróságok jogértelmezésében tetten érhető egyfajta fogalmi bizonytalanság. A Kúriának a vizsgált ügyben tett állásfoglalása szerint a III. csoportú rokkantsági nyugdíj megállapításának alapjául szolgáló 50–79% közötti össz-szervezeti egészségkárosodáshoz képest a B2 minősítés (össz-szervezeti egészségkárosodás 43%) állapotjavulást jelent.<sup>43</sup> Azonban a rokkantsági járadékra való jogosultság<sup>44</sup> elbírálása terén elfoglalt kúriai álláspont szerint a teljes munkaképesség és a 80%-os mértékű egészségkárosodás egymástól különböző feltételként értelmezendő. Erre tekintettel ugyan a Kúria a jogerős ítéletet – az indokolás módosításával – hatályában fenntartotta, azonban előírta, hogy az alperes a szakkérdések megválaszolását igénylő, munkaképtelenségre vonatkozó feltétel tisztázására – az orvosszakértői szerv megkeresése útján – köteles.<sup>45</sup> A Kúria rögzítette, hogy jogszabályi rendelkezés hiányában, továbbá az Mmtv., illetve a NEFMIr. rendelkezéseiből sem vezethető le az, hogy az egészségügyi állapothoz a közigazgatási eljárásban – a rehabilitálhatóság körében – adott bizottsági véleményt a peres eljárásban kirendelt igazságügyi orvos szakértő által megállapított mértékű egészségi állapothoz figyelembe lehetne venni.<sup>46</sup> Szintén ezt a jogértelmezést tükrözi, hogy a Kúria álláspontja szerint „a fél rehabilitációs ellátás megszüntetése után rokkantsági ellátás megállapítása iránti kérelme elbírálásakor tisztázni kell az egészségi állapotának mértékét és a rehabilitálhatósággal összefüggő valamennyi körülményt”. Az AB nem osztotta a Kúria álláspontját, és megállapította, hogy az egészségi állapotban bekövetkezett pozitív változás kérdése nem képezte részét a bizonyítási eljárásnak, pusztán a korábbi szabályozás szerinti besorolás és az új minősítési rendszer százalékos ada-

<sup>42</sup> 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [18].

<sup>43</sup> Mfv.III.10.753/2013. BH2015.81.

<sup>44</sup> 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet 1. §, 2. §.

<sup>45</sup> Mfv.III.10.351/2016, BH2017.130.

<sup>46</sup> Mfv.III.10.774/2016., Kúria ítélete, Indokolás [22], BH2017.239.

tainak összevetése alapján állapított meg a bíróság állapotjavulást, és erre tekintettel csökkentette a korábban folyósított ellátási összeget (Indokolás [67]).

Az értelmezést egységesítené, ha a magyar szabályozásban irányadó társadalmi modell helyett a jogszabályok, illetve a jogalkalmazás is a károsodásközpontú értelmezést helyezné előtérbe, amely alapján elégséges a testi funkciók korlátozottsága a károsodás megállapításához, nem szükséges további, életvitelbeli korlátok bekövetkezése. Ez ellensúlyozhatná azt a problémát, amely abból származik, hogy a fogyatékossághoz hasonló fogalmakat nem lehet egységesíteni, hiszen a különböző jogterületek jellemzően azokat a definíciókat használják, amelyek legjobban kifejezik az adott csoporttal való tevékenységeiket.

Az AB által rögzített másik elvi tétel ezzel kapcsolatban a szerzett jogok alapjogi védelmével kapcsolatos. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése alapján az ott felsorolt élethelyzetekre törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani – ilyen élethelyzet a rokkantság is. Az Alaptörvénynek ez a cikke Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak meghatározott élethelyzetekhez kötve alaptörvényi háttérrel ad.<sup>47</sup> Az Alaptörvény „törvényben meghatározott” jogosultságokról beszél, vagyis törvény rögzíti ezen ellátások igénybevételének feltételrendszerét. Az Mmtv. a megváltozott munkaképességű személyek számára a rehabilitációs hatóság komplex minősítése keretében megállapított rehabilitációs javaslattól függően rehabilitációs ellátás vagy rokkantsági ellátás megállapítását teszi lehetővé.<sup>48</sup>

A rehabilitálható megváltozott munkaképességű személy – rehabilitációs ellátásra, az, akinek a rehabilitációja nem javasolt – rokkantsági ellátásra jogosult.<sup>49</sup> Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből az ellátás feltételeinek törvényben való rögzítettségén kívül további követelmények a megváltozott munkaképességű személyek támogatását illetően nem vezethetők le.<sup>50</sup>

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésben rögzített tulajdonhoz való jog sem jelenti azt, hogy az egyszer megállapított juttatást utóbb ne lehetne felülvizsgálni és az érintett állapotának függvényében azon változtatni. Az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való alapjog védi a tulajdoni várományokat, melyek jogszabályokon alapulnak.<sup>51</sup> Ez azt jelenti, hogy a védelem a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokra vonatkozik.<sup>52</sup> A Tny. azonban tartalmazza a felülvizsgálat és ezzel együtt a rokkantsági nyugdíj csökkentésének lehetőségét, illetve az Mmtv. a 33. §-ában is rendelkezett a felülvizsgálatról és az ellátás összege változásának lehetőségéről.<sup>53</sup> Az Alkotmánybíróság 21/2018. (XI. 14.) AB határozata az Alaptörvény Q) cikke

<sup>47</sup> 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34].

<sup>48</sup> Mmtv. 3. § (1) bekezdés.

<sup>49</sup> Mmtv. 4. § – 5. § (1) bekezdés.

<sup>50</sup> 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [18].

<sup>51</sup> 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [74].

<sup>52</sup> 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55].

<sup>53</sup> 3252/2017. (X. 10.) AB végzés.



(2) bekezdéséből következő alkotmányos követelményt is megállapított az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásához a tényleges állapotjavulás figyelembevehetőségének céljából, szemben az alacsonyabb szintű jogszabályból levezethető állapotjavulással. Az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja megsemmisítését kérő bírói kezdeményezést azonban a határozat elutasította. Mindezt figyelembe véve vitatott, hogy az indítványozó számára a jogszabályok olyan várományt biztosítottak volna, amely kizárta a számára megállapított juttatás átalakításának lehetőségét.<sup>54</sup>

Az állami funkciók vizsgálatánál az alapvető értékelési szempontot az jelenti, hogy az adott korszak körülményei között mi az állam társadalmi rendeltetése, melyet funkcióin keresztül gyakorol, így például a szociális integráció lehetőségeihez képest minél magasabb fokának elérése. Magyarország által nemzetközi jogi kötelezettségként aláírt egyezmények nem helyezkednek arra az állaspontra, hogy alkotmányos szinten kellene biztosítani az emberi jogokat, azokat a jogrendszer egészének kell biztosítani, nagyfokú szabályozási autonómiával<sup>55</sup>

A szociális biztonsághoz való jog az emberi méltósághoz való joghoz köthető. Az, hogy milyen fokú jólét szükséges a méltósággal való létezéshez, relatív, az azonban már nem tagadható, hogy az elemi szükségletek kielégítése, a túlélés biztosítása mindenképpen ilyen.<sup>56</sup> A német alkotmánybírói gyakorlathoz hasonlóan a magyar Alkotmánybíróóság is ebből a funkcionális fogalomból és e szemlélet segítségével vezette le az Alkotmány tulajdonvédelmi rendelkezéseiből az egyes társadalombiztosítási igények alkotmányos védelmét.<sup>57</sup> A szerzett jogok biztosításából és az Alkotmánybíróóságnak a szerzett jogok védelmével kapcsolatban az Alaptörvény B) cikkére épülő határozataiból azt a következtetést vonja le, hogy „az állapotjavulás ténye, mely a korábbi ellátás összegének csökkentését eredményezi, olyan garanciális előírás alkalmazása a jogalkotó részéről, amely a szerzett jogok védelmét szolgálja, azaz, a korábbi ellátás összege tekintetében az alkotmányos elvárásoknak megfelelő indok nélküli csökkentés akadályát képezi” (Indokolás [43]). Ez a megfogalmazás azt sejteti, hogy a szerzett jogok alkotmányos védelméből következően tényleges (fizikai) állapotjavulás nélkül a korábbi ellátás összege nem csökkenthető.<sup>58</sup>

A határozat érdekessége, hogy az Alaptörvény XIX. cikkével összefüggésben kitér a fogyatékosság alkotmányos fogalmának értelmezésére, bár ennek a ren-

<sup>54</sup> Dienes-Oehm Egon alkotmánybírói különvéleménye.

<sup>55</sup> SZIGETI Péter: „A szociális jogállam követelményeinek helyzete alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő?” *Magyar Jog* 2001/5. 264.

<sup>56</sup> JUHÁSZ Gábor: „Az alkotmányeszmé mostohagyermek: néhány gondolat a szociális jog természetéről és szabályozásáról” *Esély* 1996/3. 29–47.

<sup>57</sup> SONNEVEND Pál: „A társadalombiztosítási jogosultságok tulajdoni védelme a Német Szövetségi Alkotmánybíróóság gyakorlatában” *Magyar Jog* 1997/4. 221.

<sup>58</sup> A különvéleményekben felmerült, hogy egy ilyen Alaptörvény-értelmezés túllép a 21/2018. (XI. 14.) AB határozatban vizsgált nemzetközi kötelezettségből eredő követelményeken, és jelentősen korlátozza a törvényhozónak az ellátási rendszer átalakításával kapcsolatos alkotmányos mozgásterét. Lásd Stumpf István alkotmánybírói különvéleményét.



delkezésnek a sérelmére nem hivatkozott az indítványozó. Ugyanakkor az AB azt is megerősítette, hogy a jogalkotó széleskörű szabadságot élvez a fogyatékoság definiálását és a fogyatékkal élőköt megillető juttatások mértékének szabályozását illetően. Ez a nagyfokú jogalkotói szabadság azonban oda vezethet, hogy alkotmányos garanciák híján sokan eshetnek ki az ellátásból és kerülhet ezáltal veszélybe a megélhetésük, ezen keresztül pedig sérülhet az emberi méltóságuk is.

## **5.2. AZ ÁLLAPOTJAVULÁS BIZONYÍTÁSA ÉS A TISZTESSÉGES ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG KAPCSOLATA**

A jelen ügyben vizsgált bírósági döntés a fentiekre figyelemmel azért nem felel meg ezen kritériumoknak, mert a bíróság nem vizsgálta, és ezáltal nem indokolta meg, hogy az indítványozó részére megállapított – a korábban folyósítottnál – alacsonyabb összegű ellátás indokál szolgáló állapotjavulás valóban bekövetkezett-e. Az állapotjavulás azonban az ellátás csökkentésére kiható olyan tényezőnek tekintendő, amely az eljárás során önállóan, az érintett személy egyedi helyzetére tekintettel, orvosszakmai (és nem pusztán jogi) szakértői vizsgálatot és bizonyítást igényel, ugyanis az állapotjavulás bizonyításának hiányában az eljáró hatóságok nem tesznek eleget a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményének.

Az AB egy korábbi döntésében megállapította, hogy ellentétes az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkével az a szabályozás, amely az ellátási rendszert úgy alakítja át, hogy a fogyatékos személyek egyéb körülményeinek szignifikáns változása nélkül, pusztán az ellátórendszer jogi kereteinek megváltozása miatt csökkenti az őket megillető ellátás összegét.<sup>59</sup> Az érintett személyek tényleges fizikai állapotának változása hiányában nincs olyan, az ellátásra jogosult személy oldalán értékelhető valódi körülményváltozás, amely az ellátás összegének felülvizsgálatát lehetővé tenné az állam számára. Annak vizsgálata ugyanakkor, hogy az egyes egyedi ügyek ellátásra jogosult kérelmezői megfelelnek-e ennek a követelménynek, minden esetben az ügyben eljáró bíróságok kötelezettsége, és nem pedig az AB hatásköre.

Az AB ezért csak a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsán tudta vizsgálni a bizonyításra vonatkozó alkotmányos követelmény teljesülését. A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért akár az egyes részletek hiánya ellenére, akár az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, azaz nem tisztességes.<sup>60</sup> A tisztességes eljáráshoz való jog olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.<sup>61</sup> A tisztességes eljáráshoz

<sup>59</sup> 21/2018. (XI. 14.) AB határozat.

<sup>60</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.

<sup>61</sup> 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266.

való jog több garanciális szabályból áll. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogositványai különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és a pártatlanság kivánalma, továbbá az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye.<sup>62</sup> Ezeken felül az AB értelmezése szerint az eljárásban biztosítani kell a fegyverek egyenlőségét is.<sup>63</sup> Ugyanakkor az AB következetes gyakorlatában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog érvényesülésének megítélését tartalmi vizsgálathoz kötötte, elemezte az alapjog állított sérelmére vezető jogszabályi környezetet és bírói döntést, a szabályozás célját és a konkrét ügy tényállását, majd pedig – mérlegelés eredményeként – mindezekből vont le következtetéseket az adott esetre nézve megállapítható alapjogsérelemre nézve.<sup>64</sup>

A jelen ügyben az orvosszakértői vizsgálat követelményével az AB a fogyatékoskosság és a megváltozott munkaképességű személy fogalmának az értelmezéséhez is hozzájárul. A Fot. definíciójában alapvetően megjelennek a szociális modell jellemzői, de a medikális modell jegyeit is magán hordozza. Az Mmtv. meghatározása ezzel szemben az orvosi szempontrendszeren alapul. Az AB az orvosszakmai bizonyítás előírásával a medikális, károsultságalapú modellt erősíti, elősegítve ezzel a különböző jogszabályokban megjelenő fogyatékoskossághoz hasonló fogalmak egységesebb értelmezését is.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az AB döntéseiből kevés konkrétum rajzolódik ki a jogalkotó számára a megváltozott munkaképességű munkavállalók és fogyatékos munkavállalók jogainak szabályozásához. Ennek következtében a bírói kezdeményezések nagy száma azt mutatja, hogy a gyakorlatban számtalan értelmezési probléma rajzolódik ki. A III/1725/2020. számú határozatban az AB elutasította a súlyos fogyatékoskosság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékoskossági támogatás folyósításának szabályairól szóló Korm. rendelet 1. § (5) bekezdés a) pontja és az 1. számú melléklet 5. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést. Az eljárás alapját képező ügyben a perbeli felperes fogyatékoskossági támogatás megállapítása iránti kérelmét az illetékes kormányhivatal elutasította arra hivatkozva, hogy az indítványozó által használt segédeszköz nem szerepel a Korm. rend. 1. melléklet 5. pontjában felsorolt segédeszközök között, így bár a fogyatékoskossági támogatásra való jogosultsághoz szükséges három feltétel a perbeli felperes esetében vitathatatlanul teljesült, a támogatásra azonban nem volt jogosult. Az Országgyűlés a törvénymódosítás során a

<sup>62</sup> 3216/2020. (VI. 19.) AB határozat [30].

<sup>63</sup> 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49].

<sup>64</sup> 3102/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [18].

szabályozásnak azt a részét, amely kizárólag a tételesen felsorolt segédeszközökre szoruló fogyatékosokat jogosítja támogatásra, változatlanul hagyta. Az AB határozatában megállapította, hogy a Korm. rendelet vonatkozó rendelkezései vonatkozásában a jogalkotó eleget tett a jogalkotási kötelezettségének, mert ugyan nem változtatott a Korm. rendelet 1. számú melléklet 5. pontjában felsorolt eszközökön, de érdemben bővítette a mozgásában fogyatékos személyek fogyatékosági támogatásra való jogosultsági körét. Az AB következtetése szerint annak értékelése, hogy a megváltozott jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel az egyedi ügyben a felpe-rese súlyos fogyatékosnak minősíthető-e, és ekként jogosult-e fogyatékosági támogatásra, orvosi szakkérdés, amelynek értékelése nem az AB hatáskörébe tartozik.

A 3364/2020. (X. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Mmtv. 9. § (2) bekezdését vizsgálta, amely az indítványozó szerint azért ütközik az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésébe, mert a korábbi, rokkantsági ellátás címén megítélt ellátás után az illetékes hatóság, a jogszabálynak megfelelően eljárva, olyan alacsony összegű rehabilitációs ellátást állapított meg részére, hogy az a minimális létfenntartását sem fedezi, mely összegegyeztetetlen az állam szociális biztonság nyújtására való, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésén alapuló törekvésével. Az AB kiemelte, hogy maga az Mmtv. is kifejezetten rögzíti a komplex minősítés során megállapított körülményekre vonatkozó felülvizsgálat követelményének főszabályát. Az AB azt is hangsúlyozza, hogy alkotmányjogi értelemben a tulajdoni váromány csak a befizetett járulék és a folyósításra kerülő ellátás összege között értelmezhető, nem pedig az egyes, egyébként is rendszeresen felülvizsgálható és eltérő jogosultsági feltételek alapján folyósításra kerülő ellátási formák között. Éppen ezért az AB megállapította, hogy az indítványozó számára valamely, az Mmtv. alapján korábban folyósításra kerülő ellátás nem keletkeztethet alkotmányjogi értelemben vett tulajdoni várományt. Az eredetileg befizetett járulék és az utóbb folyósításra kerülő ellenszolgáltatás (jelen esetben az Mmtv. szerinti ellátások) összege pedig automatikusan nem feleltethető meg egymásnak, mert a társadalombiztosításban keveredik a biztosítási és a szolidaritási elv, továbbá szinte minden esetben eltér egymástól az ellátásra való jogosultságot megalapozó korábbi járulékfizetés és az ellátás folyósításának időpontja, valamint jellemzően azok időtartama is. Ennek megfelelően az eredetileg befizetett járulék mértékéből az utóbb folyósításra kerülő ellátás összegére vonatkozó, összszerszerűen meghatározható, alkotmányjogi értelemben vett tulajdoni váromány nem alapítható meg.<sup>65</sup>

E két további döntés is jól példázza, hogy az AB kevés garanciális előírást vezetett le az Alaptörvényből a megváltozott munkaképességű személyeket és a fogyatékos munkavállalókat érintő szabályozás kapcsán akár a definíciók,<sup>66</sup> akár az ellátások szintjét<sup>67</sup> illetően. Ez a megközelítés nem segíti azt a szükségszerű paradigmaváltást, amely e személyek társadalmi beilleszkedéséhez szükséges.

<sup>65</sup> 3364/2020. (X. 22.) AB határozat, Indokolás [31]–[32].

<sup>66</sup> Lásd még az 3258/2019. (X. 30.) AB határozatot.

<sup>67</sup> Lásd még a 10/2020. (V. 28.) AB határozatot.

## 7. IRODALOM

- GYÜRÜ Laura: „A fogyatékoság különböző jogi megközelítései Magyarországon” *Közjogi Szemle* 2017/3. 49–55.
- HOFFMANN István: *Bevezetés a szociális jogba* (Budapest: ELTE Eötvös 2015).
- JUHÁSZ Gábor: „Az alkotmányeszmé mostohagyereke: néhány gondolat a szociális jog természetéről és szabályozásáról” *Esély* 1996/3. 29–47.
- KÖNCZEI György (szerk.): *A fogyatékoság definíciói Európában, összehasonlító elemzés* (Brüsszel: Európai Bizottság Foglalkoztatási és Szociális Ügyek Főigazgatósága – ELTE BGGYK 2009).
- KÖNCZEI György – HERNÁDI Ilona: „A fogyatékoságtudomány főfogalma és annak változásai” in NAGY Zita Éva (szerk.): *Az akadályozott és egészségkárosodott emberek élethelyzete Magyarországon* (Budapest: NCSSZI 2011) 7–28.
- SZIGETI Péter: „A szociális jogállam követelményeinek helyzete alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő?” *Magyar Jog* 2001/5. 257–267.
- SZIKRA Dorottya: „A magyar nyugdíjrendszer a rendszerváltás óta” in FERGE Zsuzsa (szerk.): *Társadalom- és szociálpolitika Magyarország, 1990–2015* (Budapest: Osiris 2017) 287–309.

TÖRÖK BERNÁT\*

## 1/2019. (II. 13.) AB HATÁROZAT – SZOVJET HŐSI EMLÉKMŰ

**Ha egy szobor megcsúfítása az így megnyilvánuló személy szándéka, és az objektív mérlegelés szerint is véleménynyilvánítás, akkor jogszerűségéről a szólásszabadság mércéi szerint kell döntést hozni.**

Minden alapjogi vizsgálat első lépése, hogy a szóban forgó alapjog vonatkozik-e az adott szituációra. Így van ez a szólásszabadság esetében is. A szólásszabadság hatályának (más néven: védelmi körének)<sup>1</sup> vizsgálata ugyanakkor általában a háttérben marad, mivel a bíróságok és más jogalkalmazók adottnak veszik, hogy az emberi kommunikációt érintő állami korlátozásoknál számításba jönnek a szólásszabadság tételei. Az esetek többségében megengedhető, sőt indokolt is ez a hozzáállás, de vannak helyzetek, amikor kiéleződik a kérdés, hogy pontosan mi is tartozik a véleménynyilvánítás jogának hatálya alá.

A joggyakorlat számára tipikusan a szimbolikus szólások, más néven tetteges véleménynyilvánítások élezik ki a szólásszabadság hatályának kérdését. Ezekben az esetekben ugyanis a jogalkalmazónak hangsúlyosabban kell számot adnia azokról a szempontokról, amelyek alapján az adott cselekmény kapcsolatban áll a véleménynyilvánítás alapjogával. A szovjet hősi emlékmű határozat dogmatikai jelentőségét az adja, hogy az AB – egy emlékmű festéssel történő leöntésének esetével szembeesülve – ebben a határozatában kísérte meg először elvi jel-

\* Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar.

<sup>1</sup> A magyar alkotmánybírósági döntések az egyes alapjoggal összefüggő helyzetek megjelölésére leggyakrabban az alapjog „védelmi köreként” utalnak. Jelen esetben elsődlegesen a „hatály” kifejezést használjuk, tekintettel arra, hogy a vizsgált határozat is ezt teszi, és az eltérő terminusoknak azonos a dogmatikai tartalmuk. Bármelyiket is használjuk, alapjuk a német alapjogi dogmatikában kidolgozott korlátozás-modell, amely az alapjogok normatív szerkezetén belül három elemet különböztet meg: a tárgyi védelmi kört, a korlátozást és annak igazolását. Ez a modell tehát a tág értelemben vett védelmi körből indul ki, amelynek tartalma az igazolható mértékig korlátozható, így téve különbséget a széles védelmi kör és az igazolt korlátozás eredményeképpen kapott végleges vagy definitív tartalom között. Vö. ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 40., 67.

leggel tisztázni, milyen tényezők mérlegelésével húzható meg konkrét esetben a szólásszabadság hatálya.

## 1. ELŐZMÉNYEK

A határozat közvetlenebb előzményei között azokat a határozatokat kell említeni, amelyekben az AB a szimbolikus szólások kérdéskörével találkozott. Ide tartozik a nemzeti jelkép megsértésének büntetőjogi tényállását vizsgáló 13/2000. (V. 12.) AB határozat, amelynek többek között a nemzeti lobogó elégetésének esetleges aktusával kellett számot vetnie absztrakt normakontroll keretében. Ehhez hasonlóan az önkényuralmi jelképek használatának kriminalizálásáról szóló 14/2000. (V. 12.) AB határozatban is a szimbolikus véleménynyilvánítás tipikus esetköréről kellett döntést hozni. Az AB mind a zászlóégetést, mind a jelkép viselését magától értetődően a szólásszabadság megnyilvánulásának tekintette, és nem érezte szükségét annak, hogy dogmatikai fejtegetésben igazolja ezek véleménynyilvánító jellegét. A 95/2008. (VII. 3.) AB határozat ezek alapján már világos gyakorlatként utalt arra, hogy „[a] véleménynyilvánító nemcsak szavakkal, hanem például képek, szimbólumok használatával, valamely ruhadarab viselésével is megoszthatja gondolatait a környezetével”,<sup>2</sup> ami alapján az önkényuralmi rendszerre, eszmére emlékeztető vagy utaló testmozdulatra vonatkozó büntetőjogi szabályozásra ismét különösebb dogmatikai indokolás nélkül alkalmazhatta a véleményszabadság szempontrendszerét. Az önkényuralmi jelképek viselése mint a szimbolikus beszéd egyik iskolapéldája legutóbb a 4/2013. (II. 21.) AB határozatban [lásd még kötetünkben az ötágú vöröscsillag határozatot] vált központi kérdéssé, de a korábbi döntések tükrében értelemszerűen már nem igényelt különösebb indokolást, hogy ebben a körben miért tartja relevánsnak az Alkotmánybíróság a szólásszabadság érveit.<sup>3</sup>

Megállapítható tehát, hogy bár az alkotmánybírói gyakorlat kiterjesztette a véleménynyilvánítás jogát a szimbolikus szólások egyes eseteire, nem adott normatív jellegű szempontokat a definíciós kérdések eldöntéséhez. Az AB ezen előzmények után szembesült azzal a kérdéssel, hogy a szólásszabadság körébe vonható-e egy emlékmű festékkel való leöntése.

<sup>2</sup> 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás III.2.2.

<sup>3</sup> Érdekességként megemlíthető távoli előzmény, hogy a nyilvánosság előtti öltözet és viselkedés bizonyos eseteit szankcionáló önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló ügy akár érintette volna a tetteges véleménynyilvánítások kérdéskörét. Erre azonban nemcsak azért nem került sor, mert az eljárás alatt a kifogásolt önkormányzati rendeletet visszavonták, hanem azért sem, mert a „közterületen öltözékével vagy magatartásával nemi vágyat keltő személyeket” szabálysértési bírsággal sújtó józsefvárosi rendeletet az Alkotmánybíróság minden bizonnyal az általános személyiségi jog, nem pedig a szólásszabadság körében vizsgálta volna. Lásd SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 476.

Az ügy jogi értékelésének jogszabályi kiindulópontját a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartásról szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) 170. §-a jelentette. A garázdaság szabálysértési alakzata szerint szabálysértést követ el, aki olyan kihívóan közösséggel szembe fordított magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, és a konkrét esetben eljáró bíróságok a Szabadság téri szovjet emlékművet megcsúfító elkövetők cselekményét szabálysértésnek minősítették.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az AB komoly nemzetközi előzményekhez nyúlhatott a tetteges véleménynyilvánítások alkotmányjogi értékelésénél, ezen belül is mindenekelőtt annál a kérdésnél, hogy mikor tartozhatnak a szólásszabadság hatálya alá. Amint arra a határozat is kitér, elsőként az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága mutatott rá arra, hogy a szólásszabadságot nemcsak verbális közléseknél kell alkalmazni, hanem minden olyan további esetben is, amikor a cselekvőt egy meghatározott üzenet közlése vezérli, és a körülmények alapján valószínűsíthető, hogy az üzenet értelmezhető a vele találkozó számára.<sup>4</sup> Annak ellenére, hogy a szólásszabadság amerikai irodalmában az ún. Spence-tesztet komoly elméleti kritikák érték,<sup>5</sup> a joggyakorlatban továbbra is iránytűként szolgál a szólásszabadság hatókörének felrajzolásakor.

Jelen ügyben kiváltképp érthető és indokolt, hogy az AB az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) jogértelmezésére is figyelemmel volt. Az EJEB ugyanis szintén egy szobrokat festéssel leöntő személy szankcionálásának felülvizsgálatakor összegezte azokat az érveket, amelyek alapján a kommunikatív tettek a szólásszabadság körébe vonhatók. A Murat Vural kontra Törökország ügyben a bíróság széles körben elismerte a nem-verbális tettek véleménynyilvánításként való kezelésének lehetőségét, és a konkrét cselekmény természetének értékelésekor alapvetően két tényezőt emelt ki: egyrészt objektív nézőpontból meg kell vizsgálni a cselekmény véleményközlő karakterét, másrészt értékelni kell a cselekményt elkövető szándékát vagy célját is. A Murat Vural-ítéletben az EJEB a szobrokat festéssel meggyalázó tettegességet a szólásszabadság hatálya alá eső véleménynyilvánításnak tekintette, és az alkalmazott szankció aránytalanságára, valamint a hatóságok motivációjára figyelemmel megállapította a véleménynyilvánításhoz való jog sérelmét.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Spence v. Washington, 418 U.S. 405 (1974) 410–411.

<sup>5</sup> Robert C. Post: „Recuperating First Amendment Doctrine” *Stanford Law Review* 1995/6. 1249–1281.

<sup>6</sup> Murat Vural v. Turkey, Judgment of 21 October 2014, no. 9540/07.



### 3. INDÍTVÁNY

A szabálysértési bírsággal sújtott indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (Abtv.) 27. §-a alapján beterjesztett alkotmányjogi panaszukban kérték, hogy az AB állapítsa meg a Fővárosi Törvényszék 23.Szef.27/2017/3. számú végzésének, valamint a Pesti Központi Kerületi Bíróság 8.Sze.8736/2017/2. számú végzésének alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 43. § (1) és (4) bekezdései alapján semmisítse meg azokat.<sup>7</sup> Álláspontjuk szerint az őket garázdaság miatt elmarasztaló bírósági végzések sértették az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szólásszabadságot.

Az elsőfokú bíróság végzésében foglalt tényállás szerint az indítványozók 2017. április 17-én a Budapest V. kerületi Szabadság téren található szovjet hősi emlékművet több alkalommal narancssárga színű festéket tartalmazó luftballonnal dobálták meg, amelynek következtében az emlékmű felszínén több helyen festékfolt keletkezett. A bírósági tárgyaláson tett vallomásukban a szabálysértési őrizetbe vett indítványozók elismerték a rendőri feljelentésben foglalt cselekményüket, azonban álláspontjuk szerint ezzel nem követtek el szabálysértést. Elmondásuk szerint a tettüket figyelemfelkeltésnek szánták, amellyel a kormány oroszbarát politikájával kritikus véleményüket nyilvánították ki. A szabálysértési hatóság a tény, mely szerint a festék az emlékmű felszínéről csapvízzel dörzsölés nélkül teljes egészében eltávolítható volt, igazolta.

Az elsőfokú bíróság az indítványozók védekezését nem fogadta el, és megállapította, hogy az indítványozók társtettesként elkövették a Szabs. tv. 170. §-ában foglalt garázdaság szabálysértését. Az indokolás szerint minden kétséget kizáróan megállapítható volt az indítványozók cselekményének a társadalmi együttélési normákat, viselkedési szabályokat és elvárásokat sértő, azokat semmibe vevő, ezáltal kihívóan közösségellenes jellege. A bíróság álláspontja szerint a cselekmény minden kétséget kizáróan objektíve alkalmas volt arra, hogy az azt észlelőkben nemtetszést, megbotránkozást és riadalmat váltson ki. Mindezzel a garázdaság szabálysértési alakzatának mindkét feltétele megvalósult, ezért a bíróság az indítványozókat személyenként 30 000 Ft pénzbírságra kötelezte.

Az indítványozók fellebbezése nyomán eljáró Fővárosi Törvényszék az elsőfokú végzést hatályban tartotta, az indokolást viszont kiegészítette a véleménynyilvánítás szabadságára történő hivatkozás elvetésének indokaival. A bíróság egyetértett azzal, hogy a politikai vélemény nem csupán verbális eszközökkel fejezhető ki, ugyanakkor feltétlenül szükségesnek tartotta, hogy az azt észlelők számára egyértelmű legyen: az adott cselekmény, tiltakozás valamely kormányzati intézkedés ellen irányul. E nélkül ugyanis sem az elkövetők véleménye, sem az általuk elérni kívánt cél nem váltja ki a kívánt hatást. A másodfokú bíróság álláspontja sze-

<sup>7</sup> Az indítványozók az Abtv. 26. §-a alapján a Szabs. tv. alkalmazott rendelkezésének (170. §) vizsgálatát is kérték, de az alkotmányjogi panaszuk ezt az elemét az AB visszautasította, így érdemi eljárásra ebben a körben nem került sor.

rint jelen esetben a kívülállók számára nem volt értelmezhető az indítványozók motivációja. Bár a vélemény egyértelművé tétele megtörténhet akár úgy is, hogy a demonstráció tárgyának egyedi jellegéből bárki számára értelmezhető a politikai vélemény, az érintett emlékmű megdobálása közvetve sem utal az indítványozók véleménye szerinti oroszbarát politikával szembeni nemtetszésre. A másodfokú bíróság hozzátette: az egyik indítványozó ugyan a nézelődőknek elmondta, hogy mi történik, önmagában a közelállóknak való magyarázkodás nem helyettesíti a vélemény és a cél mindenki számára egyértelművé tételét. A másodfokú bíróság álláspontja szerint az indítványozók cselekménye ezért nem volt más, mint egy köztéri szobor elcsúfítása, ami azért kihívóan közösséggellenes, mert mindenkitől elvárható, hogy akár az alkotót, akár az emléket, amit másoknak jelent, megtiszteljen annyira, hogy tartózkodik azok megalázásától. E tisztelet hiánya pedig alkalmas arra, hogy másokban megbotráncozást keltsen, s jelen esetben konkrétan keltett is, hiszen csak így lehet annak magyarázata, hogy az eljárás során ismeretlenül maradt személy a rendőröknek jelezte az eseményt. Mindezek alapján a másodfokú bíróság szerint az elsőfokú bíróság helyesen következtetett arra, hogy a tényállászerű cselekmény veszélyes a társadalomra, így szabálysértés történt.

A bírói döntéseket támadó alkotmányjogi panaszukban az indítványozók kifejtették, hogy a végzések sértik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jogukat, mivel nélkülözik a valódi, alapos alapjogi vizsgálatot, holott ennek szükségére jogi képviselőjük az eljárás egésze alatt rámutatott. A bíróságok így hibásan értelmezték az alkalmazandó jogot, és a garázdaság tényállásának olyan értelmet tulajdonítottak, ami szöges ellentétben áll az AB által kidolgozott alkotmányos elvekkel. Az indítványozók szerint ugyanis magatartásuk politikai véleménynyilvánítás volt: egy szerintük igen veszélyes külpolitikai tendenciára, az oroszbarát politikai közeledésre akarták felhívni a figyelmet, még hozzá olyan előzmények után, amikor a véleménynyilvánítás hagyományos formái nem bizonyultak hatékonyak. Az alkotmányjogi panasz szerint a cselekménynek ez a minősége helyes értelmezés mellett kizárja a garázdaság mindkét fogalmi elemének megvalósulását. Egyrészt a közéleti vélemények, a közhatalom-gyakorlás kritikája, még ha meghökkentő vagy durva formában fejezik is ki, a demokratikus berendezkedés szükségszerű velejárói, így egy kormányzati politikával szembeni kritikai megnyilvánulás sosem lehet kihívóan közösséggellenes. Másrészt a tényállászerűséghez megkövetelt megbotráncoztatásra vagy riadalom keltésére való alkalmasság ez esetben olyan objektív, egyéni érzékenységektől független mérce szerint ítélandó meg, amely sokkal magasabb tűrési kötelezettséget jelent. Az alkotmányjogi panasz ezzel összhangban azt is kifejtette, hogy a bíróságoknak a garázdaság megvalósulásának vizsgálatakor az indítványozók cselekménye társadalomra veszélyességének hiányát kellett volna megállapítaniuk. A garázdaság szabálysértési alakzata a köznyugalom védelmét szolgálja, márpedig a következő alkotmánybírói gyakorlat értelmében a köznyugalom mint elvont érték védelme kisebb súllyal esik latba a politikai véleménynyilvánítás mint egyéni alap-

jog korlátozásakor. Az indítványozók szerint a szólás politikai természete akkor is kizárja a cselekmény társadalomra veszélyességét, ha egyébként zavaró, meghök-kentő, durva. Jelen esetben pedig véleménynyilvánításuk nem járt erőszakkal vagy rongálással, és nem sértette mások jogait, sőt kifejezetten figyelemmel volt arra, hogy ne okozzon állagromlást.

Az AB az alkotmányjogi panaszt befogadta, mivel megállapította, hogy az ügy a véleménynyilvánítás jogának hatályát és határait érintő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vet föl. A bíróságoknak ugyanis mindenekelőtt arra a kérdésre kellett választ adniuk, hogy a megállapított tényállás keretei között a kifogásolt cselekmény a szólásszabadság hatálya alatt áll-e, azaz alkalmazni kell-e rá a szólásszabadság védelmét biztosító alkotmányjogi mércéket. A másodfokú végzés a konkrét körülményekre tekintettel elvetette a véleményszabadságra való hivatkozást, vagyis a szabálysértessé minősített cselekményt nem tekintette véleménynyilvánításnak. Az AB azt a bírósági jogértelmezést helyezte vizsgálatának középpontjába, mely szerint a szólásszabadság érveinek figyelembevételéhez arra lett volna szükség, hogy az elkövetők motivációja, vagyis a szoborgyalázás tiltakozásjellege a kívülállók számára is értelmezhető legyen.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB megállapította, hogy a kifogásolt bírói döntés összhangban áll az Alaptörvénnyel, ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A szólásszabadság hatálya (védelmi köre) azokra a kommunikatív aktusokra terjed ki, amelyek a nyilvános társadalmi párbeszédhez tartoznak [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés].**

Az AB – a szólásszabadság hatályának meghatározása érdekében – először is a „véleménynyilvánítás” alaptörvénybeli fogalmát értelmezte. Kiindulópontként leszögezte, hogy a „véleménynyilvánítás” fogalma normatív természetű: határait nem önmagukban a köznapi értelemben vett megszólalások jelölik ki, hanem az, hogy mely aktusok állnak kapcsolatban a szólásszabadság alkotmányos igazolásával. Az AB egyrészt rámutatott arra, hogy a szólásszabadság csak a nyilvánosságának szánt közlésekre terjed ki, vagyis a magánközlések (magánlevelek, telefonbeszélgetések, e-mail, magánbeszélgetések, napló stb.) annak ellenére sem részei a véleményszabadságnak, hogy egyébként személyes életünk fontos – sőt jellemzően legfontosabb – megnyilvánulásai. Másrészt ezzel szoros összefüggésben az

AB tisztázta, hogy míg gyakorlata a szólásszabadságot kettős igazolású alapjogként kezeli, amelynek biztosítását a politikai közösség demokratikus működése mellett az egyéni önkifejezés igénye is szükségessé teszi, addig a szólásszabadság hatályának meghatározásakor elsődlegesen a demokratikus társadalmi kommunikációban való részvétel szempontja nyújt segítséget. Ennek értelmében azok a kommunikatív aktusok állnak kapcsolatban a véleménynyilvánítás jogával, amelyekkel az érintettek a nyilvános társadalmi párbeszédben vesznek részt (Indokolás [29]–[31]).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A szólásszabadság a nem szavakkal kifejezett tetteges megnyilvánulásra is kiterjedhet. Ennek szükséges, de nem elégséges feltétele, hogy a cselekményt elkövető a véleménye kifejezésének céljából cselekedjen. A szólásszabadság alkalmazásához emellett az is szükséges, hogy a közlés választott formája objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője legyen gondolatok közlésének [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés].**

Az AB a szimbolikus szólásokra vonatkozó korábbi gyakorlatát megerősítve megállapította, hogy a szólásszabadság a nem szavakkal kifejezett kommunikatív tettek is kiterjedhet. Az Alaptörvény IX. cikke a kommunikációt, a vélemény másokhoz való eljuttatását védi, annak megjelenési formájára tekintet nélkül, így a véleménynyilvánítás jogának hatálya szélesebb a verbális kifejezéseknél (Indokolás [32]–[33]).

Az AB indokolása szerint az a kérdés, hogy adott kommunikatív tett valóban a szólásszabadság hatálya alá tartozik-e, több tényező összetett értékelése alapján dönthető csak el. A jogalkalmazónak mindenekelőtt azt kell vizsgálnia, hogy a cselekvőnek mi volt a célja, illetve motívuma a cselekvése során. Egy tett véleménynyilvánításként való kezelésének azonban csak szükséges, de nem elégséges feltétele, hogy a cselekményt elkövető a véleménye kifejezésének céljából cselekedjen. A véleményszabadság alkalmazásához ugyanis az is szükséges, hogy a közlés választott formája objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője legyen gondolatok közlésének. Egyrészt a társadalom tagjai bizonyos cselekvéseket esetleges véleményközlő hatásuktól függetlenül eleve kizárnak a véleménynyilvánítások köréből. Másrészt a vizsgált cselekménynek konkrétan is alkalmasnak kell lennie arra, hogy objektív értékelés szerint – legalább hipotetikusan – a nyilvánosság előtt értelmezhető közlés legyen. Az AB rámutatott arra, hogy egyes kommunikatív tettek alkotmányjogi pozíciójának megítélésékor a hagyományos szólásokhoz képest különleges szempontok is relevánssá válnak, mivel a tetteges véleménynyilvánítás egyes formái jellegüknél fogva további speciális mérlegelési szempontokat vethetnek föl (Indokolás [34], [36]).

Az AB kifejtette továbbá, hogy az ítélkező bíróságoknak egy cselekmény véleménynyilvánításként történő kezelésének megítélése során figyelemmel kell lenniük a szólásszabadságnak más alapjogokkal való (tényleges vagy látszólagos) kollíziójára, különös tekintettel a tulajdonhoz való jogra. A véleménynyilvánítás szabadsága és a tulajdonhoz való jog tényleges kollízióban áll, ha a tetteges véleménynyilvánítás a tulajdon tárgyában állagsérelmet okoz, a tulajdon értékét csökkenti. Ilyen esetben a kollízió feloldásánál gondos körültekintéssel kell eljárni, és figyelembe kell venni, hogy csak kivételes esetekben igazolható alkotmányosan az a véleménynyilvánítás, amely a tulajdon tárgyát rongálja. Egyfelől vizsgálni kell, hogy indokoltnak tekinthető-e a cselekvő véleményének tetteges magatartás által történő kifejezésre juttatása (vagy az más, olyan eszközzel is kifejezhető lenne, amely a tetteges magatartással azonos súlyú figyelemfelkeltésre lenne alkalmas), másfelől mérlegelni kell azt is, hogy a tett által megvalósuló véleménynyilvánítás során bekövetkező tulajdonjog korlátozás arányban áll-e a véleménynyilvánító cselekvés céljával. Ehhez képest látszólagos a kollízió abban az esetben, ha a véleménynyilvánítás egy tárgyra irányul ugyan, de nem célozza, és nem is eredményezi a tulajdon tárgyának állagsérelmét. Ebben az esetben a véleménynyilvánítás szabadsága nem a tulajdonhoz való joggal, hanem más alapjoggal (pl. a személyiségi jogokkal) konkurál (Indokolás [37]–[39]).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A köztéri alkotások, emlékművek megcsúfításának konkrét cselekménye adott esetben a véleménynyilvánítás jogának hatálya alá (védelmi körébe) tartozó fontos közéleti véleménynek, más esetben azonban a társadalmi együttélési szabályokat sértő vandalizmusnak minősülhet. Ha egy szobor megcsúfítása mind az így megnyilvánuló személy véleményközlő célja, mind pedig az objektív mérlegelés szerint a véleménynyilvánítás aktusa, akkor jogszerűségéről a szólásszabadság mércéi szerint kell döntést hozni [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés].**

Egy szobor festékekkel való leöntésének megítélésekor az AB abból indult ki, hogy funkciójától függetlenül valamennyi köztéri alkotás társadalmi üzenetet hordoz – épp ezért állítják őket. A köztéri alkotások, emlékművek ezáltal magától értetődő részévé válnak a tágran értelmezett közösségi párbeszédnek, és a rájuk vonatkozó véleménynyilvánítások is a társadalmi eszmecsere fontos megnyilvánulásai lehetnek (Indokolás [41]).

Az AB kifejtette: az emlékművek különlegessége, hogy a közösségnek szóló üzenetüket fizikai formát öltve fejezik ki, és ezáltal a rájuk vonatkozó ellenérzéseket, tiltakozásokat is megpróbálják fizikailag is értelmezhető formába önteni. Éppen az alkotás fizikai valósága miatt azonban ennek a negatív véleményközlésnek egyedi, a pusztán verbális módon megjelenő közléseknél fel nem merülő határai lehet-

nek. Az emlékmű megcsonkítása, ledöntése rongálásnak minősülhet, illetve a köztéri alkotásokra vonatkozó cselekmények más módon is érinthetik a közrendet. Az emlékművekkel összefüggő mérlegelés további különlegessége ugyanis, hogy azokra mint művészi alkotásokra, illetve üzenetet hordozó emlékekre egyéb utcai tárgyakhoz képest más társadalmi együttélési szabályok vonatkoznak (Indokolás [42]).

Mindezek alapján egy emlékmű megcsúfítása adott esetben a véleménynyilvánítás jogának hatálya alá eső szimbolikus szólásnak minősülhet, mivel a véleményközlés személyes szándékán túl az ilyen tett objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője lehet gondolatok közlésének. Az AB értelmezésében ugyanis nincs olyan objektív, társadalmi megítélésen nyugvó szempont, amely alapján e cselekményeket eleve, további körülmények vizsgálata nélkül ki kellene zárni a szólásszabadság köréből. Ellenkezőleg: bizonyos körülmények között az ilyen cselekmény fontos közéleti véleménynyilvánításnak minősülhet. A köztéri alkotások, illetve emlékművek megcsúfításának, leöntésének konkrét tette mindazonáltal kívül is eshet a véleménynyilvánítás jogával fedett cselekmények körén. Az emlékművekhez mint művészi alkotásokhoz, illetve üzenetet hordozó emlékekhez kapcsolódó társadalmi együttélési szabályok szerint ugyanis az emlékmű meggyalázása sok esetben a vandalizmus, nem pedig a szabad szólás cselekedete (Indokolás [43]).

Az AB hangsúlyozta: annak megítélése, hogy adott esetben a véleménynyilvánítás szabadságának hatálya alatt vizsgálendő, erős alkotmányos védelemre igényt tartó cselekményről, avagy vandalizmusról van-e szó, az egyedi tényállás elemei alapján a bíróságok feladata. Figyelembe kell venni többek között a cselekmény helyszínét, időpontját, aktuális eseményekhez való kötődését, illetve a véleménynyilvánítás és az érintett emlékmű összefüggésének közvetlenségét. Ha a szóban forgó tett mind az így megnyilvánuló személy véleményközlő célja, mind az objektív mérlegelés szerint a véleménynyilvánítás aktusa, akkor a szólásszabadság hatálya alá tartozik (Indokolás [44]).

Mindezek alapján az AB végül megállapította, hogy a másodfokú bíróságnak az a jogértelmezése, mely egy szobor festékkal való leöntésének esetére csak bizonyos feltételekkel tartja alkalmazhatónak a szólásszabadság szempontjait, összhangban áll az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményekkel. Az AB úgy ítélte meg, hogy a bíróság az előtte fekvő tényállás mérlegelésére vonatkozó alkotmányossági szempontokat nem sértette meg akkor, amikor a konkrét cselekményt nem vonta a szólásszabadság hatálya alá (Indokolás [45]).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKEELÉS

### 5.1. A SZÓLÁSSZABADSÁG HATÁLYA (VÉDELMI KÖRE)

A hatály meghatározása arra az alapvető kérdésre keresi a választ, hogy a szólásszabadság szabálya pontosan mit fed le, mire vonatkozik.<sup>8</sup> A kérdés úgy is feltehető, hogy mit is értünk közelebbről „szólás” alatt? A kommunikáció mely típusaira, eseteire vonatkoztatjuk? Észre kell ugyanis vennünk, hogy azokat az alkotmányos érveket, amelyekkel a véleményszabadság kiteljesedését igyekszünk előmozdítani, nem tekintjük minden esetben relevánsnak, amikor emberi beszéd vagy kommunikáció képezi vizsgálatunk tárgyát. A szólásszabadság nem a „szólást mint olyat” védi.<sup>9</sup> Számtalan helyzetnek, amikor beszélünk vagy írunk, semmi köze a véleménynyilvánítás jogához.<sup>10</sup> Nemcsak negatív lista létezik ugyanakkor ebből a szempontból, hanem pozitív is, vagyis olyan, amely éppen anélkül helyez egy szituációt szólásszabadság-kontextusba, hogy egyébként bárki megszólalna. Bizonyos cselekedeteket „szólásnak” tekintünk, noha nem minősülnek beszédnek a szó köznapri értelmében. Nem a hétköznapi értelemben vett beszéd, hanem a kommunikáció (megszólalások vagy egyéb cselekvések) bizonyos jellegzetességei teszik tehát alkalmazandóvá a szólásszabadság garanciáit. Egyes verbális cselekvések nem, míg egyes nem-verbális cselekvések kifejezetten rendelkeznek ezekkel a jellegzetességekkel.<sup>11</sup>

A határozat alapvető jelentőségű dogmatikai tisztázást végez el, amikor megvilágítja, hogy a szólásszabadság hatályának meghatározásában a véleménynyilvánításhoz való jog mely alkotmányos igazolása nyújt segítséget. A hétköznapi értelemben vett kommunikációs rengetegből ugyanis csak azok relevánsak a szólásszabadság számára, amelyek kapcsolatban állnak igazolásával. A hazai szakirodalomban már többször feldolgozott lehetséges elméleti igazolások szerint közléseink alapvetően háromfajta értéket képviselhetnek: hozzájárulhatnak a közösen keresett

<sup>8</sup> A problémát leginkább körbejáró angolszász irodalomban általában „lefedést” (*coverage*) és „védelmet” (*protection*) különítenek el egymástól, de a „lefedés” mellett jelen van a „hatály” (*scope*) kifejezés egyenértékű használata is. Előbbire lásd pl.: Frederick SCHAUER: „Categories and the First Amendment: A Play in Three Acts” *Vanderbilt Law Review* 1981. 265–308.; Eric BARENDT: *Freedom of Speech* (Oxford–New York: Oxford University Press 2005) 74–78.; Robert C. POST: „Participatory Democracy as a Theory of Free Speech” *Virginia Law Review* 2011/3. 617–632.

<sup>9</sup> POST (5. lj.) 1250.

<sup>10</sup> Nem gondoljuk például, hogy két magánszemély között kötött szerződés kifejezéseit önmagukban a véleményszabadság mércéi szerint kell kezelniük. Hasonlóképpen nem gondoljuk, hogy két nagyvállalat vezetőjének beszélgetése arról, hogy a jövőben mindketten ugyanazon az áron értékesítsék termékeiket, a szólásszabadság kérdéseit veti föl. De azokra a megszólalásokra sem alkalmazzuk a véleményszabadság érveit, amikor orvos vagy ügyvéd az ügyfelét tájékoztatja. Vagy amikor otthon a vacsoraasztalnál vitatkozunk. A sort lehetne folytatni számos, a mindennapi életből vett helyzettel, amelyben ugyan beszélünk, de amelyet mégsem sorolunk a szólásszabadság kérdései közé.

<sup>11</sup> Frederick SCHAUER: „Categories and the First Amendment: A Play in Three Acts” *Vanderbilt Law Review* 1981. 272–273.



igazság feltárásához, megnyilvánulásai lehetnek személyiségünk szabad kibontakoztatásának, illetve részvételt jelenthetnek a demokratikus társadalmi életben.<sup>12</sup>

Az AB korábbi gyakorlata egyik érték fontosságát sem zárja ki a szólásszabadság hazai koncepciójából, és mindhárom értéket megjeleníti a véleménynyilvánítás jogának keretei között: az egyéni önkiteljesedés, valamint a demokratikus közvélemény alakításának szolgálata kifejezetten hangsúlyos tétele az esetjognak, és olyan releváns döntést is találtunk, amely az igazság keresésének szempontját is felvillantja.<sup>13</sup> A dogmatikai tisztázás azonban az olyan alapvető fogalmak esetében, mint amilyen az alapjog hatálya (védelmi köre), megköveteli, hogy ezeknek az értékeknek az igazoló erejét megkülönböztessük egymástól.

Az AB határozata összhangban áll a harminc éves esetjoggal, amikor a szólás demokratikus elméletéhez kapcsolódva a társadalmi, közéleti folyamatokban való részvétel alapján jelöli ki a szólásszabadság hatályát. Ez annyit jelent, hogy a szólásszabadság hazai felfogása szerint a szólások alkotmányos értékét – a hatály alá vonás erejéig – a nyilvános társadalmi párbeszédben való részvétel adja meg. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog azért különösen becses a plurális, demokratikus társadalom számára, mert mindenekelőtt ez teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Kiténtett jelentősége abban áll, hogy az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a demokratikus közvélemény kötetlen alakulása a fejlődni képes és eleven társadalom létezésének alapfeltétele. A nyilvános társadalmi párbeszédben való részvétel tehát az a megkülönböztető jegy, amely alapján a releváns kommunikatív aktusokat a szólásszabadság hatálya alá vonhatjuk.<sup>14</sup>

Mindez ugyanakkor egyáltalán nem jelenti azt, hogy más érvek ne lennének jelen, sőt ne játszhatnának akár meghatározó szerepet egyes kérdéskörök vagy esetek megítélésekor.<sup>15</sup> Kizárólagosságra törni az érvek között már csak azért is

<sup>12</sup> Az igazolásokat összefoglalóan lásd HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 431–437.; KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai* (Budapest: Századvég 2009) 25–48.; SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve* (Budapest: MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 2005) 11–25. Ezekon a rendszerező, „tankönyvi” összefoglalásokon túl több cikk is érinti az igazolások kérdését a magyar szakirodalomban. Lásd pl. HANÁK András: „Szent szólásszabadság” *Fundamentum* 2009/4 49–68.; illetve a gyűlöletbeszédre fókuszálva TÓTH Gábor Attila: „Szólásszabadság és befogadó társadalom” *Pro Futuro* 2014/1. 9–32.

<sup>13</sup> Az Alaptörvény hatálybalépését követő alaphatározat, a 7/2014. (III. 7.) AB határozat a közéleti szereplők bírálhatóságával összefüggésben például kifejezetten utal mindhárom igazolásra. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [9]–[13].

<sup>14</sup> Már a korai alaphatározat is elsődlegesen a társadalmi gondolatcsere felől fogalmazza meg a szólásszabadság igazolását, vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167. A határozat érvelését pedig az Alaptörvény hatálybalépését követően elvi jelleggel megerősítette a 7/2014. (III. 7.) AB határozat.

<sup>15</sup> Robert Post az igazolások „lexikális prioritásról” beszél az amerikai gyakorlatot elemezve. Post (8. l.) 489. Az igazolások közeledéséről szól HALMAI Gábor: „Túl kevés és túl sok szólásszabadság” *Fundamentum* 2005/3. 187.; KOLTAY András: „A szólásszabadság igazolásai az angolszász jog és jogfilozófia fényében” *Valóság* 2007/9. 49.; illetve az egyoldalúság veszélyére figyelmeztet MAJTÉNYI László – POLYÁK Gábor: „A szabadság hazai hagyományának megtagadása – új médiatörvények Magyarországon” *Közjogi Szemle* 2011/1. 1–13.

lehetetlen vállalkozás volna, mert az igazolások fontos pontokon összefüggnek és kiegészítik egymást. Csupán annyi állítható, hogy a demokratikus igazolás érvei segítenek nekünk a legtöbbit a véleményszabadság hatályának kijelölésekor és a doktrína átfogó magyarázatában.

## 5.2. TETTLEGES VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS, SZIMBOLIKUS SZÓLÁS

A határozat a szimbolikus szólások legjellemzőbb eseteit (pl. jelkép- és zászlóhasználat) vizsgáló korábbi döntések után ezúttal általános jelleggel szögezte le, hogy a szólásszabadság nem csupán a szavakkal kifejezett közlésekre vonatkozik, hanem azokra a tetteleges megnyilvánulásokra is, amelyekkel a cselekvők a társadalmi párbeszédben vesznek részt. Jóllehet a gyakorlat tükrében nehéz lett volna tagadni a tetteleges véleménynyilvánítások kategóriájának létezését, a határozatban foglalt általános erejű megközelítés fontos elméleti tisztázásnak tekintendő.

A tetteleges véleménynyilvánítás azonban nem véletlenül a szólásszabadsággal foglalkozó szakirodalom egyik fogós kérdése:<sup>16</sup> az ilyen típusú kommunikatív aktusok értékelésénél a verbális kifejezésekhez képest speciális szempontokat is figyelembe kell venni. Az AB határozata ezeket a szempontokat a mérvadó nemzetközi bírói fórumok – e tekintetben elsősorban az amerikai Legfelsőbb Bíróság és az EJEB – értelmezésével rokon érveléssel adja meg. Eszerint mindenekelőtt vizsgálni kell a cselekvő motívumát, hiszen a kommunikatív tettek esetében a verbális kifejezésekhez képest kevésbé egyértelmű lehet, hogy a cselekményt a társadalmi párbeszédben való részvétel szándékával követik el.

A tetteleges véleménynyilvánítások izgalmas dogmatikai sarokpontja, hogy a szubjektív motívumon túl a szólásszabadság hivatkozhatóságához arra is szükség van, hogy a közlés választott formája objektív módon is alkalmas eszköze legyen gondolatok közlésének. A szólásszabadság hatálya ugyanis nem feltétlenül terjed ki minden egyes aktusra, amely egyébként kommunikatív jellegét, szándékát vagy hatását tekintve kapcsolatba lenne hozható a társadalmi kommunikációval. Az objektív értékelés szerepe kettős. Egyrészt a „szólás” normatív meghatározása fenntartja a jogot arra, hogy a józan ész vagy az alkotmányosan védhető közfelfogás által el nem fogadható cselekményeket száműzze a szólásszabadság hatálya alól (objektív értékelés absztrakt szintje). Nem kérdőjelezhető meg például, hogy bár egy politikai merénylet vagy személy elleni erőszakos cselekmény markáns közéleti „üzenetet” hordozhat, az elkövető esetleges szólásszabadság érvelése aligha számíthatna. Hasonlóképpen hiába hivatkozna a tömegközlekedés helyzetét illető kritika szabadságára az, aki bírálatát bicskájával a buszok ülésének kárpitjába vési.<sup>17</sup> Az élet persze ezeknél a szélsőséges eseteknél kevésbé egyértel-

<sup>16</sup> A kérdéskör összefoglalására lásd BARENDT (8. lj.) 78–88.

<sup>17</sup> POST (5. lj.) 1252.

mű kérdésekkel szokta szembeesíteni a jogalkalmazót, mint ahogy azt most is tette egy köztéri szobor leöntése kapcsán. Az objektív értékelés másik aspektusa, hogy a vizsgált cselekménynek konkrétan is alkalmasnak kell lennie arra, hogy objektív értékelés szerint – legalább hipotetikusan – a nyilvánosság előtt értelmezhető közlés legyen (objektív értékelés konkrét szintje).

Az AB indokolása kifejti továbbá, hogy az ítélező bíróságoknak egy cselekmény véleménynyilvánításként történő kezelésének megítélése során figyelemmel kell lenniük a szólásszabadságnak más alapjogokkal való kollíziójára. A határozat ebben a körben kiemeli és részletesen elemzi a tulajdonhoz való jog és a szólásszabadság ütközésének problémáját. Az indokolásnak ez a része azonban több okból is kifogásolható. Egyrészt több párhuzamos indokolás és különvélemény is kitér arra,<sup>18</sup> hogy ez az ügy nem veti fel a két jog kollíziójának kérdését. A Szabs. tv. szerinti garázdaság ugyanis a köznyugalmat óvó szabálysértés, így a szobor leöntésének aktusával szemben a köznyugalom alkotmányos értéke, nem pedig a tulajdonhoz való jog lenne szembeállítható. Másrészt azonban az indokolásnak ez a része az alapjogi dogmatika szerint is pontatlan, ráadásul épp abban a fogalmi körben kelt zavart, amelyet a határozat egyébként tisztázni hivatott. A szólásszabadságnak és más alapjogoknak (köztük a tulajdonhoz való jognak) az összeütközése ugyanis nem a szólásszabadság hatálya (védelmi köre), hanem a szólásszabadság által nyújtott védelem, vagyis a korlátozás igazolhatóságának vizsgálata során merül föl. Ez a kérdése azonban kizárólag azt követően merül föl, hogy a vizsgált esetet már a szólásszabadság hatálya alá vontuk. Az értékelésnek ebben a második fázisában kell arra választ adnunk, hogy a szólásszabadság alkalmazandó garanciái – szükség esetén más alapjoggal való ütközés értékelését követően – a szóban forgó szólást valóban megvédi-e az állam fellépésével szemben. A hatály (védelmi kör) azt dönti el, hogy a szóban forgó megszólalásra – annak kommunikációs jellegzetességei, műfaja, típusa miatt – a szólásszabadság érveit és mércéit alkalmazni kell, a védelem pedig már arra a további kérdésre ad választ, hogy a vizsgált esetben a korlátozás igazolható-e. Mivel azonban a jelen határozat végül nem kifogásolja a bíróságoknak azt az álláspontját, mely szerint a vizsgált cselekmény kívül esik a vélemény szabadság hatályán, az érvelésnek el sem kellene jutnia a más alapjogokkal való kollízió feloldásának kérdéséig.

### **5.3. A SZOBOR LEÖNTÉSE ÉS A SZÓLÁSSZABADSÁG**

Az AB ezt követően azt vizsgálta, hogy a korábban kifejtettek fényében egy szobor vagy emlékmű megcsúfítása a szólásszabadság hatálya alá tartozhat-e. A tetteleges véleménynyilvánításokra vonatkozó joggyakorlat számára alapvető jelentőségű a határozatnak az a megállapítása, hogy az ilyen cselekmény adott esetben

<sup>18</sup> A határozathoz öt alkotmánybíró párhuzamos indokolást, négy pedig különvéleményt csatolt.

a szólásszabadság aktusa. Meggyőződésünk, hogy az AB sem a szubjektív, sem az objektív értékelés alapján nem adhatott más iránymutatást. Egyrészt a szobrok (és emlékművek) mint kifejezetten társadalmi üzenettel felállított köztéri alkotások esetében természetesnek tekinthető, hogy az őket érintő fizikai megnyilvánulások motívuma sok esetben a társadalmi párbeszédben való részvétel szándéka. Másrészt a társadalmi valósággal és a közfelfogással az az értékelés áll összhangban, mely szerint nincs olyan objektív, társadalmi megítélésen nyugvó szempont, amely alapján e cselekményeket eleve, további körülmények vizsgálata nélkül (vagyis az objektív értékelés absztrakt szintjén) ki kellene vagy lehetne zárni a szólásszabadság védelmi köréből.

Más kérdés, hogy a szobrokat érintő cselekmények nem tartoznak minden esetben a szólásszabadság hatálya alá. Helyesen fejt ki az AB, hogy az emlékművekre mint művészi alkotásokra, illetve üzenetet hordozó emlékekre egyéb utcai tárgyakhoz képest különleges társadalmi együttélési szabályok vonatkoznak. Ezek alapján a cselekmény közönséges vandalizmusnak minősülhet, ha nem állnak fenn a szólásszabadság hatálya alá soroláshoz szükséges feltételek.

A határozat értelmében ahhoz, hogy egy szobor megcsúfításának konkrét tette véleménynyilvánításnak minősüljön, az is szükséges, hogy a cselekmény – legalább hipotetikusan – konkrétan is a nyilvánosság előtt értelmezhető közlés legyen (objektív értékelés konkrét szintje). A mindenkori jogalkalmazó előtt fekvő konkrét tényállás értékelésére vonatkozó tétel szerint: ha egy szobor megcsúfítása mind az így megnyilvánuló személy véleményközlő célja, mind pedig objektív mérlegelés szerint a véleménynyilvánítás aktusa, akkor jogszerűségéről a szólásszabadság mércéi szerint kell döntést hozni.

A határozathoz fűzött párhuzamos indokolások és különvélemények közös pontja, hogy – egy kivétellel<sup>19</sup> – nem értenek egyet azokkal az érvekkel, amelyek alapján a határozat lehetőséget lát a szoborgyalázás véleménynyilvánításként való kezelésére. Az egyik vitatkozó érvelés szerint amennyiben egy cselekmény szabálysértést (vagy bűncselekményt) valósít meg, akkor már nincs lehetőség annak mérlegelésére, hogy a véleménynyilvánítás körébe tartozik-e.<sup>20</sup> A határozatban megjelenő dogmatika azonban más logikát követ. A tetteges véleménynyilvánítás konkrét aktusának, jelen esetben a szovjet hősi emlékmű elleni tett értékelésének tétje ugyanis éppen az, hogy valóban szabálysértéssel állunk-e szemben. Az alapjogi megítélés logikája szerint ez esetben nem egy szabálysértésnek minősülő cselekményről állapítjuk meg, hogy a szólásszabadságra tekintettel nem üldözhető, hanem ha a véleménynyilvánítás jogából fakadó fenti szempontok arra vezetnek, akkor eleve meg sem valósult a szabálysértés. Erre a mérlegelésre a Szabs. tv. maga is biztosítja az elégséges kereteket, hiszen a tényállásszerűsége túl a cselekmény társadalomra veszélyessége is a szabálysértés fogalmi eleme. A konkrét szólás védett-

<sup>19</sup> A kivételt Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása jelenti.

<sup>20</sup> Lásd Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolását, illetve Juhász Imre és Szívós Mária alkotmánybírók különvéleményeit.

sege melletti érvek a társadalomra veszélyesség „alól húzzák ki a talajt”, így nem is beszélhetünk elkövetett szabálysértésről.

A párhuzamos indokolások egy másik érvelése azt az álláspontot képviseli, hogy a tettekben megvalósuló véleménynyilvánítás igazolása csak kivételes esetben állhat meg, kiváltképp akkor, ha a cselekmény egyúttal egy szabálysértési tényállásba is illeszkedik.<sup>21</sup> Ez az álláspont dogmatikailag már védhetőbb, mivel maga is a társadalomra veszélyességen belüli mérlegelési lehetőségen alapul, ugyanakkor fel is hívja a figyelmet a határozat indokolásának eltérő szemléletére. A határozat levezetése a szimbolikus szólásra nem a „normál” véleménynyilvánítás alóli kivételként tekint, hanem olyan kommunikatív aktusként, amely indokolt esetben éppoly erős alkotmányos védelemre jogosult, mint verbális társai. Jóllehet a tettelesen kifejezett vélemények számszerűen mindig kisebbségben lesznek, alkotmányjogi értékelésük szemléletének korántsem a kivételes elismerés a kiindulópontja.

A különvéleményekben felmerülő harmadik érvelés szerint a határozat indokolása hiányos, és pont a releváns kérdésre nem ad választ.<sup>22</sup> Az Alkotmánybíróságnak eszerint azokat a szempontokat kellett volna megadnia, amelyek alapján a konkrét tett megítélése körében a szólásszabadság és a vele versengő más alkotmányos jog vagy érték közti kollízió feloldható. Míg azonban ezek a vélemények helyesen mutatnak rá arra, hogy a jelen ügy nem a tulajdonhoz való joggal, hanem a köznyugalommal való ütközés problémáját veti fel, addig a lényegi ponton dogmatikailag megalapozatlanul kérnek számon mulasztást a határozat indokolásán. Az AB döntése ugyanis nem kifogásolta a másodfokú bíróság mérlegelését, amelyben a szovjet emlékmű leöntését nem vonta a szólásszabadság hatálya alá. Mindez azt jelenti, hogy az alkotmánybírósági vizsgálat el sem jutott a versengő alkotmányos értékek ütköztetéséig, hanem megállt a hatály alá vonás eldöntéséhez szükséges szempontok számbavételénél. Ebben a körben pedig a határozat megadta a szükséges iránymutatást: egyrészt kifejtette az értékelés általános módszertanát, másrészt az emlékművek megcsúfításának aktusával összefüggésben a speciális megfontolások terén is kellő eligazítást nyújtott.<sup>23</sup>

Mindezek után lehet és kell még hozzáfűzni néhány gondolatot a határozat rendelkező részéhez. Az alkotmányjogi panasz elutasítását mindössze egyetlen különvélemény kifogásolta.<sup>24</sup> Az abban foglalt érvelés szerint a szovjet emlékművet meggyalázó cselekmény számára biztosítani kellett volna a politikai véleménynyilvánítás erős alkotmányos védelmét, tekintettel arra, hogy a magyar társadalom millióit megosztó történelmi esemény köztéri szobra ellen történt olyan tetteges véleménynyilvánítás, ami nem érte el a rongálás szintjét. Álláspontunk szerint

<sup>21</sup> Lásd Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolását és Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményét.

<sup>22</sup> Lásd Czine Ágnes és Szívós Mária alkotmánybírók különvéleményeit.

<sup>23</sup> Hasonló következtetésekre jut a bírói joggyakorlat felől közelítő értékelés is: MÉSZÁROS Ádám Zoltán: „Szimbolikus szólás kontra dologrongálás. Azaz a véleménynyilvánítás szabadsága és a tulajdonhoz való jog határvitája büntetőjogi szempontból” *Jogtudományi Közlöny* 2020/2. 69–83.

<sup>24</sup> Lásd Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményét.

a különvéleményben foglaltakkal szemben az egyik párhuzamos indokolás megalapozottan kel a határozat védelmére.<sup>25</sup> Ez egyfelől elismeri: „erősen elgondolkodtató”, hogy a szovjet megszállásnak az Alaptörvény U) cikkében foglalt elítélése mellett mennyiben tekinthető társadalomra veszélyes magatartásnak egy szovjet hősi emlékművel szembeni negatív véleménynyilvánítás. Másfelől a párhuzamos indokolás egyetértően emeli ki a határozat indokolásából, hogy az AB nem vonhatja el a bíróságok hatáskörét az előttük fekvő tényállás átfogó mérlegelésére, és nem vizsgálhatja, hogy a bíróság az Alaptörvényre is figyelemmel értelmezett jogszabályt a konkrét történeti tényállásra helyesen alkalmazta-e. Az alkotmánybírósági gyakorlatot figyelembe véve ehhez annyit tehetünk még hozzá, hogy vannak azért esetek, amikor az alkotmányossági felülvizsgálat bátran nyúl a „bírói mérlegelés alkotmányossági szempontjainak” számonkéréséhez. Jelen ügy körülményei között azonban az alkotmánybírák többsége nem látott erre lehetőséget.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Hamar jött az ügy, amikor a határozatban kifejtett alkotmányossági érvek figyelmen kívül hagyása miatt az AB már meg is semmisítette a felülvizsgált bírói döntést. A 14/2019. (IV. 17.) AB határozattal (berepedezett járda felfestése) érintett tényállásban a tetteges véleménynyilvánítás aktusa egy járdaszakasz befestése volt azzal a kommunikatív céllal, hogy az érintettek így hívják föl a hatóságok figyelmét a repedezett járda tűrhetetlen állapotára. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben a köztisztasági szabálysértés miatt elmarasztalt elkövetők cselekményét véleménynyilvánításként kezelte. Az indokolás abban ragadta meg a különbséget a szovjet hősi emlékmű határozatban vizsgált tényállástól, hogy a berepedezett és befestett járdaszakasz közvetlenül a vélemény hordozója volt: az indítványozók azért festették be a járda hibás részeit, mert annak elhanyagolt állapota ellen tiltakoztak, és ezzel arra kívánták felhívni a figyelmet, hogy az érintett szakasz kijavítására lenne szükség. Ennek következtében túl azon, hogy a járdafestés objektív értékelés alapján is alkalmas eszköz üzenet közvetítésére (absztrakt szint), a konkrét cselekmény maga is értelmezhető közlés volt a nyilvánosság számára (konkrét szint). Az AB – tekintettel arra, hogy megállapította a szólásszabadság hatályát – ez esetben természetesen már elvégezte a szólásszabadság és a tulajdonhoz való jog kollíziójának konkrét értékelését, és arányossági vizsgálatot követően döntött a véleménynyilvánítás javára.

Összességében megállapítható, hogy a berepedezett járda felfestése határozat már követendő módszerként alkalmazta a szovjet hősi emlékmű határozatban kifejtett vizsgálati lépéseket, és a felülvizsgált bírói döntés megsemmisítésével olyan súlyt

<sup>25</sup> Lásd Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolását.

is adott azoknak, amely a későbbi joggyakorlatban is biztosíthatja a tetteges véleménynyilvánítások koherens alkotmányjogi értékelését.

## **7. IRODALOM**

BARENDT, Eric: *Freedom of Speech* (Oxford–New York: Oxford University Press 2005).

KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai* (Budapest: Századvég 2009).

POST, Robert C.: „Recuperating First Amendment Doctrine” *Stanford Law Review* 1995/6. 1249–1281.

SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve* (Budapest: MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 2005).

TÖRÖK Bernát: *Szabadon szólni, demokráciában* (Budapest: HVG-ORAC 2018).





### 3/2019. (III. 7.) AB HATÁROZAT – JOGELLENES BEVÁNDORLÁS ELŐSEGÍTÉSE

**A jogellenes bevándorlás elősegítésének büntetőjogi tényállása nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra.**

A jogellenes bevándorlás elősegítése határozat két szempontból tekinthető sarokpontnak. Egyrészt az alkotmányjogi panasz – amelyet jelen esetben a „Stop Soros” néven ismertté vált 2018. évi VI. törvénnyel megalkotott Btk. 353/A. § szerinti bűncselekmény tárgyában nyújtott be az Amnesty International – befogadhatóságát az AB kiterjesztette olyan új bűncselekményi tényállásokra, amelyek a hatálybalépésüket megelőzően megengedett magatartásokat nyilvánítanak büntetendővé.<sup>1</sup>

Másrészt a *nullum crimen sine lege* és a normavilágosság elvének értelmezése tekintetében az AB eltekintett a korábban szigorodó alkotmánybíróági gyakorlattól, a 2012 előtti határozatokra való hivatkozás lényegében elmarad az indoklásban. Azonban a normavilágosság esetleges hibáit proaktívan reparálja azzal, hogy alkotmányos követelményt állapít meg a büntető norma értelmezéséhez. Ez utóbbi azért érdekes, mert a büntetőjog értelmezési módszerei között nincs kifejezetten alkotmányjogi szempontú értelmezés,<sup>2</sup> az Alaptörvény az egyes értelmezési módszerek során alkalmazott – kétségtől mentes és alapvető – jogforrás, amellyel összhangban kell lennie az értelmezés eredményének. A jogalkalmazás, a bírói ítéletek azonban ritkán vezetnek vissza a törvényi tényállások értelmezését az Alaptörvényben foglalt princípiumokig, különösen akkor, ha az a Btk. 1. §-ában is rögzített törvényesség elve. A vizsgált határozatban azonban az AB a Nemzeti

\* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróság ezt azzal a megkötéssel tette, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szereplő „kivételesen” kifejezést konjunktív feltétellel tette. Ezzel bár lépést tett az alkotmányjogi panasz alkalmazhatóságnak szélesítése felé, azonban a kivételesség – ami a határozat vonatkozásában az illegális migráció elleni küzdelem – alkalmazásával egyben szubjektív korlátot is képezett, elkerülendő a túlzott *actio popularis* jellegét. Ez utóbbi a jövőben mégis megnehezíti egy új törvényi tényállás alkotmányjogi panasszal való támadását.

<sup>2</sup> BELOVICS ERVIN: *Büntetőjog I. Általános rész* (Budapest: HVG-ORAC 2017) 112–114.

hitvallásban foglaltakra tekintettel arra az álláspontra jutott, hogy a szegények és elesettek megsegítése érdekében, valamint az Alaptörvény I. cikk (3) és XXVIII. cikk (4) bekezdésének feltétlen érvényesülése érdekében új alkotmányos követelményeket fogalmaz meg a Btk. 353/A. §-a alkalmazásának jogbiztonságot szolgáló feltételeként, annak érintetlenül hagyása mellett.

## 1. ELŐZMÉNYEK

2019. január 1. napjával hatályba lépett az Alaptörvény hetedik módosítása, amely többek között kiegészítette az Alaptörvény XIV. cikkét is. Az Alaptörvény XIV. cikkének (4) bekezdése értelmében ezt követően a biztonságos országon keresztül érkező, bevándorolni szándékozó személyek számára a menedékjog megadása tilos. A jogellenes bevándorlás elősegítéséről szóló határozat közvetlen előzményét azonban – az Alaptörvény XIV. cikke (4) bekezdésének fentiek szerinti módosítására alapuló – 2018. évi VI. törvénnyel, 2018. július 1. napjával történt Btk. módosítás jelentette, amely új bűncselekményként alkotta meg a jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása elnevezésű bűncselekményt (Btk. 353/A. §).<sup>3</sup> A törvényi tényállás vétségnek minősíti az illegális bevándorláshoz kötődő szervező tevékenységet, illetve példálózva meghatározza a szervező tevékenység tartalmát, amely így jelentheti: határmegfigyelés szervezését; információs anyag készítését, terjesztését, vagy ilyenre megbízás adását; hálózat építését vagy működtetését. A határozat közvetett politikai előzményét jelenti az Európai Bizottság Magyarország ellen 2018-ban indított kötelezettségszegési eljárása, mivel a Bizottság a „Stop Soros” törvényt az Unió jogával ellentétesnek vélte.<sup>4</sup>

Mindezekre reagált az Alkotmánybíróság a 2/2019. (III. 5.) AB határozatával, megállapítva az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének értelmezése körében, hogy Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeire tekintettel a menedékjog megadása „nem tekinthető a magyar állam alkotmányos kötelezettségének olyan nem magyar állampolgárral szemben, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve”. Ebből pedig az következik, hogy a 2018. évi VI. törvény által bevezetett módosítások összhangban vannak az Alaptörvénnyel, különös tekintettel annak hetedik módosítására.<sup>5</sup> Pokol Béla a különvéleményében utal arra, hogy az alkotmányjogi panasz és a kormány kérelme kivételesen találkozott össze, két

<sup>3</sup> Itt kell megjegyezni, hogy az Európai Unió céljai közé tartozik az illegális bevándorlás elleni küzdelem. A Tanács 2002/90/EK Irányelve (2002. november 28.) a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról ennek megfelelően már a Preambulumának (2) bekezdésében rögzíti, hogy az illegális bevándorláshoz történő segítségnyújtás leküzdéséhez intézkedéseket kell hozni.

<sup>4</sup> A Bizottság kötelezettségszegési eljárást indít Magyarország ellen. Sajtóközlemény, 2019. július 25. <https://bit.ly/38zjyW6>

<sup>5</sup> 2/2019. (III. 5.) AB határozat, ABH 2019, 28, 28.

nap különbséggel lehetőséget teremtve arra, hogy az AB választ adjon az illegális migrációval összefüggésben hozott jogalkotás alkotmányossági kérdéseire (ABH 2019, 63, 97.).

A határozathoz két párhuzamos vélemény és három különvélemény tartozik. A különvélemények és párhuzamos indokolások – Szívós Mária párhuzamos indokolásának kivételével – alapvetően az alkotmányjogi panasz befogadhatóságával foglalkoznak, azonban a határozat vizsgálatának középpontjában mégsem ez áll, hanem a büntetőjogi törvényi tényállás védett jogi tárgyának és célzatának megítélése, a *nullum crimen sine lege* és a normavilágosság találkozása, alkotmánybíróvási értelmezése és az értelmezés változásai.

Az AB a büntetőjogi normákra vonatkozó normavilágosság követelményét, valamint a *nullum crimen sine lege* elvének tartalmi érvényesülését már szinte a kezdetek óta vizsgálja és hozott azóta is sokat idézett döntéseket<sup>6</sup> [11/1992. (III. 5.) AB határozat; 30/1992. (V. 26.) AB határozat]. Előbbiben az AB a büntethetőség elévülésének anyagi jogi kiterjesztése és visszaható hatállyal való alkalmazása tárgyában alapvető fontosságú és a jövőre nézve determináló indokolást fogalmazott meg.<sup>7</sup> A *nullum crimen sine lege* elvet a törvényesség alkotmányos követelményének részeként azonosította, amely nem csupán a büntető norma formai elhelyezését jelenti, de alkotmányos elvként rögzíti annak előreláthatóságát, kiszámíthatóságát, aminek előfeltétele, hogy a normaszöveg világos és egyértelmű legyen. Nyilván a büntetőjog legalitásának alkotmányos elve ennél több, ahogy az indoklás utal rá, mivel részét képezi az *ultima ratio* elve és a visszaható hatály tilalma is.

Az alkotmányos büntetőjog követelményeit tágította tovább a 30/1992. (V. 26.) AB határozat, amely szerint a magatartást leíró diszpozíciónak „határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie.”<sup>8</sup> Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. Vizsgálni kell tehát, hogy a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelöli-e ki és elég határozott-e.”

Ezt a határozati indokolást eleveníti fel a hűtlen kezelés alkotmányellenességének utólagos normakontrollja során hozott 481/B/1999. AB határozat is. Az indítványozó szerint a hűtlen kezelés kétségtelenül absztrahált diszpozíciója nem felelt meg a normavilágosság követelményének, mivel annak fogalmai további értelmezést igényeltek. A fogalmak értelmezésének kérdéskörében az AB megállapította, hogy a hűtlen kezelés törvényi tényállásában szereplő elemek értelmezésének

<sup>6</sup> HOLLÁN Miklós: „Büntetőbírói döntések az Alkotmánybíróság ítélőszéke előtt – a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elv tükrében” in *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 79–80.

<sup>7</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 77–78.

<sup>8</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.

egyrészt hosszú évek óta alkalmazott, egyértelmű bírói gyakorlata van, másrészt a Btk. és „más jogágak kapcsolódó szabályai is tartalmazzák az egyes tényállási elemekhez kapcsolódó fogalmi meghatározásokat”,<sup>9</sup> amelyek eredményeként a jogállamiság követelménye maradéktalanul teljesül.

Ebből arra lehet következtetni, amennyiben a tényállási elemek között szereplő fogalmak magyarázatát nem adja meg a tényállás önmaga, azonban azzal kapcsolatban hosszú évek alatt kialakult bírói gyakorlat áll rendelkezésre vagy más jogszabály ad magyarázatot a jelentésére, akkor a jogállamiság követelményének teljes mértékben megfelel az adott jogszabályi rendelkezés. Valójában ezzel nem mondott mást az AB, mint elismerte a büntetőjogi dogmatika értelmezési módszereit és feloldott egy hipotetikus problémát: nevezetesen, hogy mennyire kell a büntető normának leírónak lennie. A büntető törvény alapvető jellegzetessége az absztrakció, mivel csak így kerülhető el a kazuisztikus büntető kodifikáció.<sup>10</sup> Az absztrakció szükséges velejárója az értelmezés, amelynek különböző módszerei ismertek.

A határozat jelentősége, hogy meghúzza a határt a normavilágosság és a legalitás elvének meg nem felelő értelmezés között, ezzel instruálva is a jogalkotót, hogy a jövőbeni jogalkotás során az absztrakció és a fogalomhasználat milyen keretek között lehetséges, engedve és segítve a bírói jogalkalmazás történeti és törvényi tényállást összevető tevékenységét. Egyértelműen látszik, hogy a jogbiztonság és normavilágosság körébe bevonta az AB a törvényi tényállás határozatlanságának vizsgálatát azzal, hogy kimondta, a bírói jogalkalmazás valójában „a történeti és a törvényi tényállás összevetése”, valamint a törvényi tényállásban található fogalmaknak a törvény egészével, a joggyakorlattal és a megtörtént eseményekkel összefüggésben való értelmezése.<sup>11</sup> A bírói jogalkalmazással együtt járó bírói jogértelmezés és mérlegelés tehát a bírói tevékenység belső lényege, amely semmiképp sem jelenti a *nullum crimen sine lege* elvének sérelmét és az ilyen típusú bírói interpretáció nem jogbizonytalanságból, hiányosságokból fakad.

A visszaélés teljesítményfokozó szerrel vagy módszerrel elnevezésű tényállás alkotmányellenességét állapította meg az Alkotmánybíróság, mivel a törvényi tényállás egyes elemei bizonytalan jogfogalmakat tartalmaznak, például a „nemzetközi szervezet előírásainak megszegése” kifejezést, amelynek bizonytalan és többes eredményű értelmezése túlmutat a fent hivatkozott bírói tényállás összevetésen.<sup>12</sup>

Bár nem szorosan büntető anyagi jogi témájú, a 10/2003. (IV. 3.) AB határozat részletesen elemzi a normavilágosság követelményét, a 26/1992. (IV. 30.) AB határozat és a 116/B/1992. AB határozat együttes idézése mellett. Eszerint a normavilágosság feltételezi, hogy a jogszabály nem túl részletes, amely már akadályozná a szabad bírói mérlegelést; egyidejűleg pedig nem túl tág, elvont és általános ahhoz,

<sup>9</sup> 481/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 998, 1013.

<sup>10</sup> Békés Imre: „A bűncselekmény tana” in Busch Béla (szerk.): *Büntetőjog. Általános rész* (Budapest: HVG-ORAC 2006) 87–90.

<sup>11</sup> 167/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1113, 1120.

<sup>12</sup> 47/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 377, 380.

hogy a jogegység hiányát idézze elő a szubjektív jogalkalmazói döntés által. A határozat utóbbi minőséget állapította meg a „belső harc” fogalommal kapcsolatban: bár mindenki használja és kontextusában érti a fogalmat, azonban a bírói ítékezés jogegységhez túl sokféle módon értelmezhető, így eredménye is bizonytalan.<sup>13</sup>

Az 54/2004. (XII. 13.) AB határozat a kábítószerrel visszaélés akkori törvényi tényállást szinte szétbombázta, még akkor is, ha egyes elemei tekintetében érzékelhető volt a jogalkotói „jó szándék”. Az indokolás kiemeli, hogy olyan fogalom bevezetése esetén, amelyet a Btk. korábban nem ismert, különösen fontos az egyértelmű fogalomhasználat. Amennyiben a tudományosan ismert értelmezési módszerekkel sem állapítható meg a tényállási elem jelentése, úgy önkényes bírói döntéshez vezethet, amely egyik esetben felmentést, más esetben elmarasztalást, ezáltal nem kívánt diszkriminációt eredményezhet. Az „együttes fogyasztás” és a „használat alkalmá” éppen a többféle jelentés lehetősége, a bírói fantázia szubjektuma miatt ellentétes a normavilágosság elvével.<sup>14</sup> Fontos itt hivatkozni az 571/D/2010. AB határozatra, amely az 1/2004. BJE alkotmányosságát vizsgálta és állapította meg annak alkotmányosságát. Az AB a fent már hivatkozott korábbi határozatait felidézve ismét hangsúlyozta, hogy a bírói jogértelmezés, a jogegységi határozat értelmező funkciója nem ellentétes a *nullum crimen sine lege* és a legalitás elvével. Szükségszerű velejárója a bírói döntésnek.<sup>15</sup> A normaszöveg alkotmányossága csak akkor szenved csorbát, ha a szöveg értelmezhetetlen, bizonytalan, szubjektív értelmezés lehetőségének nyit utat.

Az Alaptörvény hatályba lépésével azonban felmerülhet a kérdés, hogy az AB korábbi gyakorlata az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése vonatkozásában vajon mennyiben irányadó.<sup>16</sup> A 16/2014. (V. 22.) AB határozatban arra az álláspontra jutott az Alkotmánybíróság, hogy a „visszaható hatályú büntetőjogalkotás tekintetében az Alkotmány és az Alaptörvény egyező megfogalmazása mellett az alkotmányszövegek lényeges kontextuális eltérése állapítható meg”, amelynek megfelelően az Alkotmánybíróság „az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt alkotmányos szabály értelmezése során az Alaptörvény ezen elvi jelentőségű rendelkezéseinek figyelembevételével használja fel a korábban kialakított alkotmánybírói gyakorlatot”.<sup>17</sup> Ezzel a már hivatkozott korábbi határozatok *nullum crimen sine lege* elvével összefüggő rendelkezéseit továbbra is irányadónak fogadta el, ezek fényében kell tehát az Alaptörvény rendelkezéseit összevetni az alkotmányjogi panaszok folytán vizsgált büntetőjogi tényállások alkotmányossági vizsgálatakor.

<sup>13</sup> 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 136.

<sup>14</sup> 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 741.

<sup>15</sup> 571/D/2010. AB határozat, ABH 2011, 2141, 2147.

<sup>16</sup> TÉGLÁSI András: „Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után” *Közjogi Szemle* 2015/2. 17–23.

<sup>17</sup> 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [31]

## 2. INDÍTVÁNY

Az Alkotmánybírósághoz érkezett alkotmányjogi panaszban foglaltak szerint a Btk. 353/A. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése (jogállamiság elve, különös tekintettel a normavilágosságra), az I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság elve), a VIII. cikk (2) bekezdése (egyesülési jog), a IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság), valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdése (*nullum crimen sine lege*) rendelkezéseivel, ezért az indítványozó civil szervezet kérte, hogy az AB állapítsa meg az új jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, valamint semmisítse meg azt.

Az indítványozó elsőként az érintettségére utalva kiemelte – hasonlóan a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban foglaltakkal –, hogy a jogszabály olyan tág körben és elmosódott definíciót ad a bűncselekményre, hogy annak gyakorlatilag bármikor bárki az alanya lehet. Ennek megfelelően az indítványozó szerint az Alkotmánybíróságnak állást kell foglalnia a hasonló, teljesen kiszámíthatatlan büntetőjogi normák alkotmányosságáról, mivel szerinte a Btk. 353/A. §-sal sérül a normavilágosság, továbbá az alkotmányos büntetőjogi értelemben vett határozottság, vagyis a büntetőjogi felelősség megállapítására alapot adó tények zárt felsorolásának elvárása. Az indítványozó e körben sérelmezte, hogy a jogrendszer egyéb normái sem adnak eligazítást arra, mit jelentenek a normaszövegben a „határmegfigyelés szervezése”, „információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenekre megbízást ad”, továbbá a „hálózatot épít vagy működtet” fordulatok.

Az alkotmányjogi panasz értelmében továbbá aggályosnak vélte az indítványozó, hogy a Btk. 353/A. §-a nem felel meg a büntetőjog *ultima ratio* jellegének sem, szándékosan homályos, kétértelmű kifejezéseket használ, amely ezáltal olyan teljesen legális cselekményeket fenyeget büntetőjogi szankcióval, mint például a jogi képviselőt vagy humanitárius segítség nyújtása a menekülteknek. A norma tehát az indítványozó megítélése szerint kiemelt közügyben való megszólalást szankcionál büntetőjogi eszközzel olyan módon, hogy annak alkalmazhatósága kiszámíthatatlan, az elérni kívánt céllal semmiképpen sem arányos, valamint annak szükségessége is megkérdőjelezhető, tekintettel a már eddig is rendelkezésre álló büntetőjogi eszközökre az illegális migráció csökkentéséhez.

Mindezek alapján az indítványozó szerint alapvető alkotmányjogi kérdés – és ezáltal elengedhetetlen annak vizsgálata –, hogy a nem megengedett bevándorláshoz kapcsolódó szervező tevékenység büntetendővé nyilvánítása a Btk. 353/A. §-a szerint a *nullum crimen sine lege* elve, továbbá a vélemény szabadság és az egyesülési szabadság tükrében összhangban áll-e az Alaptörvénnyel.



### 3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

Az AB a határozat rendelkező részében megállapította, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. § (1) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál – az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján – alkotmányos követelmény, hogy az nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra, egyebekben elutasította az alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt. Az AB tehát kimondta, hogy nem alaptörvény-ellenes a Btk. jogellenes bevándorlás elősegítését büntető új tényállása, viszont kizárólag az AB által meghatározott alkotmányos értelmezési követelmények betartásával alkalmazható.

#### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az egyes bűncselekmények tényállási ismérveit a törvénynek kell meghatároznia. Az új Btk.-tényállással kapcsolatban nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy az abban szereplő egyes meghatározások – szervező tevékenység, határmegfigyelés szervezése, hálózat építése vagy működtetése – eleve értelmezhetetlenek és ezért alkalmazhatatlanok lennének [Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés].**

Az AB a határozat indokolásában abból indult ki, hogy a Btk. törvényi tényállásainál nem csak az követelmény, hogy azok ne legyenek értelmezhetetlenek, hanem az alkotmányosság kérdéséhez hozzátartozik az is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti „cselekmény” bűncselekménnyé nyilvánítása ne tartalmazzon határozatlan jogfogalmakat. Ezzel összefüggésben kifejtette, hogy a határozatlan diszpozíció a *nullum crimen sine lege* elvével nem egyeztethető össze, mert a törvényi tényállás címzettjei ilyen esetben nem dönthetik el, milyen magatartástól kell tartózkodniuk, illetve milyen magatartás az, amely a törvény rendelkezése szerint büntetést vonhat maga után.

Az Alkotmánybíróság szerint az új tényállásban szereplő egyes meghatározásokból – úgy mint a szervező tevékenység, határmegfigyelés szervezése, hálózat építése vagy működtetése – nem lehet kellő alapozottsággal azt a következtetést levonni, hogy azok eleve értelmezhetetlenek és ezért alkalmazhatatlanok lennének (Indokolás [71]), szemben az indítványban foglaltakkal, mivel a Btk. más tényállásai tartalmaznak szervezésre, valamint szervezői tevékenységre utaló elemeket, amelyekhez kapcsolódó bírói gyakorlat támpontot nyújthat a szervezői tevékenység értelmezéséhez. Az AB ezzel összefüggésben példálózó felsorolásként hivatkozik toborzásra vagy közvetítésre embercsempésznél, továbbá a jogellenes tartózkod-

dás elősegítése elkövetőire. Az AB álláspontja szerint a jogellenes bevándorlás elősegítése tényállásban megtalálható „különösen” szervező tevékenységnek minősített elkövetői magatartások – információs anyagok felhasználásával vagy emberek kizsákmányolására szolgáló hálózatok fenntartásával – a tényállás sajátosságának tudhatók be.

A határozat indokolása szerint a tényállás nem szervezetek létrehozását vagy a szervezetekhez csatlakozás jogát tiltja, hanem pontosan meghatározott célra irányuló szervező tevékenységet. Ennek a szervező tevékenységnek a büntetni rendelése nem alaptörvény-ellenes az Alaptörvény *nullum crimen sine lege* szabálya tükrében sem az alkalmazott tényállási elemek indítványban állított határozatlan-sága miatt, sem a tényállás legitim céljának az állított hiánya miatt, továbbá nem alaptörvény-ellenesen korlátozza a Btk. 353/A. §-a a véleményszabadságot.

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 3. § (3) és (4) bekezdése kimondja, hogy az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Mindezek alapján, az AB jogellenes bevándorlás elősegítése határozatában elsőként kiemelte, hogy az egyesülési jog alapján az Alaptörvénnyel összhangban továbbra is minden szervezet létrehozható, a Btk. 353/A. §-a pedig álláspontja szerint ezzel az alapvetéssel nem összeegyeztethetetlen. Mivel az egyesülési jog nem ad lehetőséget arra, hogy olyan célra hozzanak létre szervezetet, amely tevékenység végzését törvény tiltja, így az AB megállapította, hogy a támadott szabály nem ütközik az Alaptörvénybe, hiszen nem ellentétes az egyesülési jog által biztosított jogokkal.

Az Alkotmánybíróság kitért arra is, a tényállás nem korlátozza, hogy a természetes személyek, valamint szervezetek emberi jogi egyezményekben foglalt jogok megsértésének megelőzéséért, emberi jogok előmozdításáért, azok biztosításáért tevékenykedjenek. Ezzel kapcsolatban továbbá példaként hivatkozott az AB jogellenes bevándorlás elősegítése határozata arra, hogy az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (Üttv.) 1. § (5) bekezdése értelmében az ügyvédi tevékenység gyakorlása nem irányulhat jogszabály megkerülésére, jogszabályba ütköző célra, vagy ilyen jogügyletben való közreműködésre, azt viszont sem az Üttv., sem a Btk. 353/A. §-a nem zárja ki, hogy a Magyarország területére érkező, saját hazájából menekülő emberek jogvédelmét segítsék elő akár természetes személyek, akár szervezetek.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A jogellenes bevándorlás elősegítésének büntetőjogi tényállása nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra [Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés].**

Az indítvány szerint a tényállás annak célzatos jellege ellenére is értelmezhető és kiterjeszthető azon esetekre, amikor a szervező tevékenység célja a humanitárius segítségnyújtás. Az AB erre reflektálva, a jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálata során értelmezte a jogszabályt. Azonban új tényállás lévén nem állt rendelkezésére bírói gyakorlat vizsgálatának lehetősége, ezért csak saját értelmezésére támaszkodhatott. Hangsúlyozta, hogy bár a történeti tényállás és a jogszabály egymásra vonatkoztatása a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik, azonban a jogszabály és az Alaptörvény egymásra vonatkoztatásának vizsgálata az AB feladata, így azt kizárólag ebből a szemszögből vizsgálta és értelmezte.

Mivel az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény értelmezésének kötelező kerete a Nemzeti hitvallás, így annak vizsgálatával kezdte az AB. A Nemzeti hitvallás kimondja, hogy „valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét”. Tekintettel az Alaptörvény 28. cikkében, valamint a Nemzeti hitvallás hivatkozott szakaszában foglaltakra, az AB álláspontja szerint az azokban lefektetett céllal összeegyeztethetetlen lenne büntetéssel fenyegetni az elesetteket és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen szervező tevékenységet. Mivel azonban a Btk. 353/A. §-a az Alkotmánybíróság megítélése szerint erre nem utal, valamint az Alaptörvény 28. cikkében megkövetelt észszerű értelmezési követelmények mellett rendes bíróság sem juthat ilyen következtetésre, így az indítványban felvetett aggályok az AB határozata szerint alaptalanok. Az új szabály kapcsán – összhangban a hagyományos jogértelmezéssel – megállapította, hogy a rendes bíróságokra, mint jogalkalmazókra tartozik annak meghatározása, melyek azok a körülmények, amelyek között a szervező tevékenység humanitárius segítségnyújtásnak minősül, valamint a segítségnyújtás milyen formáit kell adott esetben büntetni, azaz mi az a határ, amelyet átlépve már alkalmazni kell a büntetést.

A szegények és elesettek megsegítése Nemzeti hitvallásban foglalt kötelességének, valamint az Alaptörvény I. cikk (3) és a XXVIII. Cikk (4) bekezdésének feltétlen érvényesülése a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelményekkel biztosítható.

Az AB az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 46. § (3) bekezdése alapján, hivatalból eljárva vélte szükségesnek, hogy a tényállást az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével összhangban értelmezze és ezt alkotmányos követelmény formájában rögzítse. Az ebben az ügyben vizsgált tényálláshoz hasonló tényállás található a külföldiek irreguláris belépésének, közlekedé-

sének és tartózkodásának segítése bűncselekmény vonatkozásában a 2012-1560. sz. törvényben, amely értelmezése során a Cour de cassation büntetőjogi tanácsa kezdeményezésére a Conseil constitutionnel több szempontból az AB jogellenes bevándorlás elősegítése határozatával hasonló következtetésre jutott. E körben hangsúlyozta az AB, hogy a Conseil constitutionnel mozaikosan megsemmisítette a francia jogszabályt, mert az kizárta az önkéntes alapon, humanitárius okból történő segítségnyújtást, azonban a vizsgált magyar jogszabályi rendelkezés ilyen megfogalmazást nem tartalmazott, az AB által leírtak szerint pedig az így észszerűen nem is értelmezhető.<sup>18</sup> Mindezek alapján kizárólag a szegények és elesettek megsegítésének Nemzeti hitvallásban előírt, valamint az Alaptörvény I. cikk (3) és (4) bekezdésében foglalt kötelesség feltétlen érvényesülése végett rendelkezett az AB ezen alkotmányos követelményről a Btk. 353/A. §-ának alkalmazásával összefüggésben.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. A NULLUM CRIMEN SINE LEGE SZABÁLY

A határozat dogmatikai értékelése során alapvetően a büntetőjogi tartalomra koncentrálunk, hogy megállapítsuk, mennyiben változtatott vagy fejlesztett az AB a *nullum crimen sine lege* és a normavilágosság elvén. A határozat indokolása óvatosan kezeli az AB korábbi, hasonló témában született határozatait, így a 68. bekezdésben ugyan visszautal a 35/1999. (XI. 26.) AB határozatra, de annak csupán a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás és jogalkalmazás tilalmát részletező indokolását idézi fel. A tanulmány előzményi részében felsorakoztatott határozatok meritumát ez az indokolás inkább elkerüli.

Az indokolás 70. bekezdése a *nullum crimen sine lege* elvét akként értelmezi, hogy a bűncselekményi tényállást kizárólag törvény állapíthatja meg, amint a büntetést is (Alaptörvény XXVIII. cikk 4. bekezdés). A határozat indokolása ezen túlmenően a *nullum crimen sine lege* elvével és a normavilágossággal való kapcsolatával részletesebben nem foglalkozik, hanem rátér a törvényi tényállási elemek elemzésére. Az AB alapvetően két elemre építette fel az indítványt elutasító határozatának gondolati alapjait: az elkövetési magatartást leíró kifejezések a Btk. rendszerében és nyelvtanilag értelmezve is világosak; a tényállás alanyi oldalának célzatossága kellő mértékben szűkíti a lehetségesen érintett cselekmények körét.

Az AB a szervezés és szervező tevékenység fogalmakat aggálytalannak tekintette, mondván azok más törvényi tényállásoknál is előfordulnak. Valóban a szervezés ige a tiltott szerencsejáték és a piramisjáték szervezésénél előfordul, azonban ezen bűncselekmények esetében a tevékenység jellegéből adódik, ezáltal a szerve-

<sup>18</sup> Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018 (M. Cédric H. et autre).

zés általános nyelvi fogalmát használja, így értelmezésére nincs szükség. Az indoklás által példaként hozott embercsempészet bűncselekmény esetén az elkövetői körből kerül kiemelésre a szervező személye, amely szintén az általános nyelvtani értelemben értendő. A dogmatikai problémát az veti fel, hogy a 353/A. § esetében a jogalkotó el akart térni az általános nyelvtani jelentéstartalomtól és az (5) bekezdésben az értelmező rendelkezés lehetőségével élt. Márpedig a törvényi értelmezéssel a jogalkotó szűkíteni igyekszik a jogalkalmazói értelmezés módszereinek alkalmazhatóságát és az értelmezés eredménye tekintetében inkább megszorító jellegű.

Ahogy arra Pokol Béla alkotmánybíró a különvéleményében utal, a „különösen” szó mozaikos megsemmisítéssel történő kiemelése az értelmező rendelkezésből valószínűleg tisztább értelmezési eredményt adhatott volna (ABH 2019, 63, 98.). A „különösen” kifejezéssel ugyanis a jogalkotó csak iránymutatást adott, hogy az egyedi ügyben eljáró bíró a szervezés igét milyen irányba próbálja meg tartalmilag megtölteni és alkalmazni, de ennek határait inkább kitágította, mintsem megerősítette. Módszertani problémát vet fel, hogy a „szervezés” ige megértéséhez adott példák mennyiben feleltethetők meg az ige magyar nyelvi jelentésének, illetve a példaként szolgáló igék önmagukban mennyire világosak a törvényi tényállás értelmezése során. Az információs anyag készítése vagy az erre való megbízás nem tartozik a „szervezés” ige szűkebb vagy tágabb jelentéstartalmába, ahogy nem tartozik ide a „hálózat építése vagy működtetése” sem. Utóbbi esetben érteni véljük a büntetőpolitika irányából, hogy a „hálózat” kifejezés mit takarhat, azonban ez ismételtelen nem visz közelebb a „szervezés” ige jelentéstartalmának megértéséhez.

A büntető törvény jogtechnikai sajátossága, hogy az egyedi esetekből absztrahált törvényi tényállás a jogalkalmazás során szükségszerűen értelmezést kíván és ehhez a jogdogmatika fontos részét képező értelmezési módszerek állnak rendelkezésre. A bíró felelőssége, hogy melyik értelmezési módszert alkalmazza annak érdekében, hogy döntése megfeleljen annak a szándéknak, amely a jogalkotót is vezetné, ha ő ülne a bírói pulpituson az egyedi ügyben való ítélet meghozatalakor. Éppen azért, mert ez lehetetlen, a büntető jogdogmatikának intakt rendszernek kell lennie, amely betölti elméleti és gyakorlati funkcióját. Ahogy Békés Imre megfogalmazta: „A dogmatika az írott joghoz, ebben az értelemben a dogmához kapcsolódik. Célja a jogi fogalmak jelentéstartalmának a feltárása és e fogalmak logikailag ellentmondásmentes rendszerének a kiépítése. A jogi fogalmak jelentéstartalmának feltárása [...] biztosítja az igazságszolgáltatás egységét az adott állam területén, a logikailag ellentmondásmentes fogalmi rend kiépítése pedig kezelhetővé teszi a hatályos jog anyagát. A dogmatika gondolati típusmegoldások kialakítására törekszik és ezeket tárja az igazságszolgáltatás elé. Típusmegoldásaival kivonja az ítélkezést a bírói rögtönzések köréből, megosztja a bíróval a lelkiismereti felelősség terhét, a joganyagot nemcsak kezelhetővé, hanem tanulhatóvá is teszi.”<sup>19</sup>

<sup>19</sup> BÉKÉS Imre: „A büntetőjog-tudomány módszertana. A dogmatika” in Busch Béla (szerk.): *Büntetőjog. Általános rész* (Budapest: HVG-ORAC 2006) 31.

A határozat indokolását tekintve kontrollkérdésként merülhet fel, hogy az (5) bekezdésében értelmezett tevékenység és példálózóan felsorolt elkövetési magatartások mennyiben képesek biztos támpontot nyújtani a tárgyalóteremben magányosan ülő bíró számára, mennyiben képesek a döntés felelősségét megosztani. Az AB indokolása nem sokat ígér e tekintetben, amikor a 81. bekezdésben úgy fogalmaz: „az új szabállyal kapcsolatban a bírói gyakorlatra tartozik annak meghatározása, hogy milyen körülmények között lehet valamely szervező tevékenységet humanitárius segítségnyújtásnak tekinteni; a segítségnyújtás milyen formáit nem lehet büntetni, és mikor lépi át az ennek a keretét”.

Az AB tehát a „szervezés” ige jelentéstartalmának meghatározásához nem vitte közelebb a jogalkalmazót, hanem a feladatot a bírói gyakorlatra bízta; ugyanakkor korábban éppen azt említette, hogy a „szervezés” a bírói joggyakorlat által már értelmezett más bűncselekmények esetében. E gondolati körnek a kritikus pontja azonban az, hogy a jogalkotó maga térítette el az értelmező rendelkezéssel a jogalkalmazónak más bűncselekmények joggyakorlatához való fordulásának lehetőségét.

#### 4.2. AZ ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY

A másik gondolati pillért a bűncselekmény célzatossága adja. Való igaz, hogy az alanyi oldali célzat nagy mértékben szűkíti a pónalizálni kívánt cselekmények körét. A polgári jogi szerződésesség és a család bűncselekménye között éppen a célzat képezi az éles határvonalat. Valószínű, hogy az (5) bekezdésbeli értelmező rendelkezés nélkül önmagában a célzat léte megoldotta volna a jogalkalmazási problémákat és nem vetné fel a normavilágosság sérelmének lehetőségét. A célzattal ugyanis azt a terhet rója a jogalkotó a vádhatóságra, hogy bizonyítsa az elkövető által bizonyosan előre látott következményeket, melyek legkésőbb a cselekmény megkezdése előtti pillanatban formálták az elkövető tudatának értelmi oldalát; továbbá bizonyítsa ezen következményekhez fűződő kívánat érzelmi töltöttségét. E jelentős mértékű szűkítés mellett nem tűnik szükségesnek az Alkotmánybíróságnak a Nemzeti hitvallásból eredeztetett következtetése és teleologikus értelmezése.

Az AB igyekezett biztonságos zónába húzni a törvényi tényállás alkalmazását, annak hangsúlyozásával, hogy a 353/A. § értelmezésénél és alkalmazásánál azt az alkotmányos követelményt kell szem előtt tartani, hogy az nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra. A határozat indokolásának 81. bekezdése mindezt evidenciaként említi. Azonban, ha ez evidencia, akkor miért kell ezt AB határozatának rendelkező részében lefektetni? Az AB a rendelkező résszel valójában két létező dogmatikai aspektust ismételt meg. Az első a teleologikus jogértelmezés, amely igyekszik azokat a cselekményeket kivonni a büntetethez való közeledés köréből, amelyekre a jogalkotó „nem kívánt lőni”, de az absztrakció folytán

akár a tényállás hatálya alá eshetnek. Nyilvánvaló a büntető jogalkalmazó számára, hogy a gyermekpornográfia törvényi tényállása nem arra az esetre van kitalálva, amikor a 18 és fél éves fiú a 17 és fél éves barátnőjéről ruha nélküli képet készít a telefonjával. A teleologikus jogértelmezés alkalmazása nem a jogalkalmazó rögtönzésén múlik, hanem azon a kötelező összevetésen, hogy az egyedi esetben történt-e jogtárgy sértés a törvényi tényállásnál megfogalmazott, védett jogi tárgy dogmatikai jelentéstartalmához képest. Amennyiben a válasz nemleges, úgy arra a meggyőződésre kell jutnia, hogy a vizsgált cselekmény nem bűncselekmény. Ennek az anyagi jogi szabálynak a leképeződése a büntetőeljárás törvényben ugyanígy megfogalmazott megszüntetési, illetve felmentési ok.

A másik dogmatikai tétel pedig, hogy a Btk. különös részében lévő törvényi tényállások mindegyike a bűncselekményfogalomból eredően *ipso iure* társadalomra veszélyesek. Maga a társadalomra veszélyesség fogalma hivatkozva az Alaptörvényt azzal, hogy társadalomra veszélyes a cselekmény, amely az Alaptörvény szerinti társadalmi, gazdasági, állami rendet sérti vagy veszélyezteti. Ebből minden további magyarázat nélkül következik, hogy az Alaptörvénnyel összeegyeztethető, vagy az Alaptörvény által elvárt magatartások nyilvánvalóan nem lehetnek társadalomra veszélyesek. Az 1978. évi Btk.-hoz képest a hatályos Btk. biztosra megy: nem várja meg a jogalkalmazói következtetést, hogy a társadalomra veszélyesség hiánya esetében értelmezhetetlen a bűncselekmény megállapítása, hanem a 24. § egyértelmű parancsot ad: nem büntetendő az a cselekmény, amelyet jogszabály megenged, vagy büntetlennek nyilvánít. Mindezekre figyelemmel a rendelkező rész jogalkalmazóknak szánt üzenetét olyan alkotmánybírói proaktivitásnak tekinthetjük, amely nélkül is egyértelmű lehetne a jogalkalmazás. Feltételezésünk az, hogy az AB is érzékelte, annak érdekében, hogy az általa aggálytalannak tekintett fogalmak értelmezésének jogalkalmazóra bízása kockázatmentessé váljon, tudatosította a határozattal a bírói értelmezés olyan határait, amelyek a büntető anyagi és eljárási szabályokból is adódnak.

Érdekes felvetni azt a kérdést, hogy a *nullum crimen sine lege* elvet és a normavilágosság követelményét a büntetőtörvényen belüli, vagy azon kívüli alapelvek kell-e tekinteni. E szokatlan megközelítést az alapozza meg, hogy az Alkotmánybíróságnak e határozatával és annak indoklásával úgy tűnhet, hogy a jogszabály határozott és egyértelmű megszövegezése, a normavilágosság olyan követelmény, amelyet ha a büntetőtörvény saját szövege nem biztosít, akkor a hiba vagy hiány más jogszabályra épülő jogértelmezéssel megoldható. A határozat nyilvánvalóan nem ad választ erre a dilemmára, ha ez egyáltalán valós dilemmának tekinthető. Felvetése inkább csak érdekesség, hiszen a *nullum crimen sine lege* mint a jogállami büntetőjog alapelve a büntetőtörvényből ered és a büntetőtörvényre hat. Ezt pedig nem teszi meghaladottá az a tény, hogy e jogállami büntetőjogi alapelv az Alaptörvényben is helyet kapott, hiszen ennek indoka a jogállami értékrendszer megjelenítése az Alaptörvényben, semmiképp sem a büntetőtörvény jogi természetének a kipótólása.



Stumpf István és Szívós Mária alkotmánybírók kiemelik a célzatosság törvényi tényállást körülhatároló funkcióját is. Egyet kell érteni Szívós Mária alkotmánybíróval, hogy ennek ismeretében az alkotmányos követelmény értelmezési szükségének kimondását mellőzni lehetett volna. Véleménye szigorúan dogmatikus.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Tekintettel arra, hogy a vizsgált határozat a legfrissebbek közé tartozik, a határozat utóéletéről nem áll még rendelkezésre információ. Tekintettel azonban arra, hogy az előzmények között ismertetett határozatokhoz képest a *nullum crimen sine lege* elve és a normavilágosság igénye tekintetében nem foglalt el más álláspontot, e határozatok gondolatiságával nem szakított, valószínű e határozat kevésbé lesz precedensként idézve. A korábban kifejtett „evidenciák” folytán szintén nem várható, hogy az AB a későbbiekben az új büntetőtörvényi rendelkezésekhez alkotmányjogi értelmezést fog fűzni.<sup>20</sup> Ezeket nem tartjuk szükségesnek, hiszen a bírói jogalkalmazás szükségszerűen tekintettel van a jogrendszer sajátosságaira és a jogforrási hierarchiában felsőbbrendű normák tartalmára.

Szkeptikusak vagyunk abban, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz ezentúl megnyílna a Btk.-t módosító jogszabályok normakontrollja tekintetében is, mivel a kivételességre való hivatkozás, illetve annak hiányának kimondása ezen alkotmányjogi panasz befogadásának akadályt fog képezni.

## 6. IRODALOM

NAGY Ferenc: „A nullum crimen / nulla poena sine lege alapelvről” *Magyar Jog* 1995/5. 257–270.

PACZOLAY Péter: „Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepéről” *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/1. 105–110.

SÁNDOR Lénárd: „Az alkotmányjogi panaszok szerepe a büntetőügyekben” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1. 99–108.

SZOMORA Zsolt: *Alkotmány és büntetőjog. A büntető jogalkalmazás alkotmányosságának egyes kérdései* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2015).

<sup>20</sup> Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság a 19/2019. (VI. 18.) AB határozatában a szabálysértésekről, szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 178/B. §-a alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló, bírói kezdeményezés alapján indított eljárásban szintén alkotmányos követelményeket állapított meg a kérdéses szabálysértési jogszabály kapcsán.

## 4/2019. (III. 7.) AB HATÁROZAT – ZÖLDHATÓSÁGOK INTEGRÁCIÓJA

**Az eljáró közigazgatási hatóság döntéshozatala során a környezet- és természetvédelmi szempontokat nem rendelheti egyéb szempontok alá, és kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az ügy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról.**

A zöldhatóságok integrációja határozatban vizsgálta az AB legrészletesebben azokat a korlátokat, amelyeket az egészséges környezethez való alapjog állít a környezet- és természetvédelmi állami intézményrendszer átalakítása, valamint a szervezetrendszerre vonatkozó eljárásjog tekintetében. A testület ennek során támpontokat adott arra a kérdésre vonatkozóan, hogy a visszalépés tilalmának elve az Alaptörvény hatálya alatt milyen követelményeket támaszt a szervezetrendszeri és eljárásjogi módosításokkal szemben. Jogtudományi elemzések ezt megelőzően is hangsúlyozták, hogy a visszalépés tilalma kiterjed az eljárási és szervezeti változásokra is,<sup>1</sup> és korábbi határozatokban is felmerültek már szervezetrendszeri módosítások okozta aggályok. Azonban mindezülig az Alkotmánybíróságnak nem kellett részletre bemenően elemeznie, hogy milyen feltételek esetén tekinthető a környezetvédelmi hatósági rendszer átalakítása és eljárásjogi reformja visszalépésnek, milyen esetben tekintendő az új szervezet kevésbé hatékonynak a környezet védelme tekintetében, illetve hogy melyek a jogalkotási garanciák csökkenésének jogkövetkezményei.

A környezet- és természetvédelem állami szervezetrendszere a határozatot megelőző évtizedben számos átalakításon esett át, amelyek következtében e szektor kormányzati képviselőjének szintje és súlya alapvetően lecsökkent. A határozatban vizsgált zöldhatósági rendszer átalakítását megelőzően a legfontosabb változás az önálló környezetvédelmi minisztérium megszüntetése volt, amely folytán az egykori tárca feladatai az agrárminisztériumhoz kerültek, és helyettes államtitkársági majd államtitkársági szinten kaptak csak önálló képviselőt. E struktúrá-

\* Adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> FODOR László: „A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében” *Miskolci jogi Szemle* 2007/1. 15.

ban a természet- és környezetvédelmi szempontokat a minisztériumi döntéshozatal során más versengő – agrár-, illetve erdészeti – érdekekkel kell összebékíteni, ami több esetben a „zöld” szempontok alárendelődését eredményezte.<sup>2</sup> Bár a környezetvédelmi szempontok kormányzati szintű képviselőjének alkotmányossági vetületei soha nem kerültek az AB elé, a szakmai közösséget régóta foglalkoztató elvi jellegű kérdés, hogy milyen szervezetrendszeri és eljárási garanciákat biztosít az Alaptörvényben biztosított egészséges környezethez való jog a környezet- és természetvédelem állami feladatellátása tekintetében.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

Az ügy alapját képező képviselői előzetes normakontroll indítvánnyal támadott jogszabály-módosítás a korábban önálló környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségeket (az ún. „zöldhatóságokat”) a kormányhivatalokba integrálta. Ez az államigazgatási szervezetátalakítás szükségszerűen kihatott a zöldhatóságra vonatkozó eljárási szabályokra is, amely alapvető jelleggel írta át a környezetvédelmi szempontok érvényesítését, illetve érvényesíthetőségét a hatósági eljárásokban. Az alábbiakban ezért e két reformot mutatjuk be a határozat érvelésének ismertetése előtt.

### **1.1. A ZÖLD HATÓSÁGI RENDSZER INTEGRÁCIÓJA – A SZERVEZETRENDSZERI REFORM**

A területi államigazgatási rendszer átfogó reformját megelőzően a felügyelőségek önálló szakigazgatási szervként működtek, amelyek feladatkörükben nem voltak utasíthatók, és amelyek ellátták a környezet-, illetve természetvédelmi és vízügyi hatóság feladatait, és szakhatósági közreműködés keretében vettek részt más ügydöntő hatóságok környezethasználattal járó tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásaiban. A felügyelőségek regionális szinten működtek, és a környezetvédelemért felelős miniszter közvetlen szakmai irányítása alatt álltak.

2015-ben egy átfogó közigazgatási reform keretében a jogalkotó az addigi szakigazgatási szervekre épülő államigazgatási modellt felváltotta az integrált kormányhivatali modellel. Ennek keretében az egykor önálló szervezetrendszerrel és hatáskörrel rendelkező területi szakigazgatási szervezetet a megyei kormányhivatalok szervezetébe integrálta. Így a korábban önálló természet- és környezetvédelmi hatóságok a 2015. évi VIII. törvény 24. § (6) bekezdése és a 71/2015. (III. 30.)

<sup>2</sup> Elegendő e körben az erdőtörvény 2017. évi módosításaira utalni, amelynek előterjesztője az Agrárminisztérium volt, és amely az Alkotmánybíróság értékelése szerint több tekintetben is csökkentette a korábbi jogszabály szerint fennálló természetvédelmi garanciákat, ezért azokat alaptörvény-ellenesnek találta [14/2020. (VII. 6.) AB határozat].

Korm. rendelet alapján a megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatalainak szervezeti egységeivé váltak, jellemzően főosztályi, illetve némely esetben osztályi szinten, és szakhatósági közreműködés helyett a felmerülő szakkérdéseket a továbbiakban a kormányhivatal saját eljárásában vizsgálta.

A kormányhivatal integrált szervezetrendszerében a hatósági jogkör címzettje és gyakorlója a kormány megbízott lett, aki közvetlenül vezeti a kormányhivatal szervezeti egységeit.<sup>3</sup> Az integrált modellben a döntés meghozatalának joga és kötelezettsége, illetve annak tartalmáért való felelősség is egyedül a kormány megbízottat terheli. Az integrációt követően a környezetvédelemért felelős ágazati miniszter szakmai irányítása is közvetetté vált a környezetvédelmi ügyekkel foglalkozó osztályok, főosztályok felett. Az ágazati miniszter ugyanis csak a kormány megbízott útján gyakorolhatta szakmai, szakpolitikai kérdésekben irányítási jogát a felügyelőségek jogutódjaként működő egyes járási hivatalok vezetői felett.<sup>4</sup>

A szervezeti átalakítás végrehajtására igen rövid idő állt rendelkezésre. Az integrációt megvalósító Korm. rendeletet 2016. december 26-án hirdették ki, és az öt nap múlva, 2017. január 1-jén hatályba is lépett. Ennek következtében igen szoros határidő mellett sokszor olyan járásokban kellett környezetvédelmi és természetvédelmi szervezeti egységeket felállítani, ahol korábban még megyei szinten sem létezett ilyen hatáskörrel rendelkező szervezeti egység.<sup>5</sup>

## **1.2. SZAKHATÓSÁGI KÖZREMŰKÖDÉS HELYETT SZAKKÉRDÉS VIZSGÁLATA – AZ ELJÁRÁSJOGI REFORM**

A felügyelőségek integrációjának szükségszerű eljárási következménye volt a korábbi szakhatósági közreműködés főszabály szerinti megszűnése. Az integrált hatósági modellben a természet- és környezetvédelmi kérdéseket a kormányhivatal szakhatósági közreműködés nélkül, saját eljárásában „ugyanolyan érdemi kérdésként vizsgálja [...] mint ahogyan az eljárás szerinti hatáskörében tartozó egyéb érdemi kérdéseket, döntési szempontokat”.<sup>6</sup> Főszabály szerint tehát a természet- és környezetvédelmi kérdéseket a kormányhivatal szakkérdésként vizsgálja már a reformot követően, bár a szakhatósági közreműködés elvi, jogszabályi lehetősége megmaradt, ám annak igénybevételére épp az integrált szervezetrendszer miatt az eljárások döntő többségében már nem kerülhet sor.

<sup>3</sup> 2018. évi CXXV. törvény 39. §.

<sup>4</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény 6. § (1).

<sup>5</sup> Erre hívja fel a figyelmet többek között a jövő nemzedékek szószólójának AJB-2683-1/2018. sz. elvi állásfoglalása.

<sup>6</sup> *Módszertani útmutató a fővárosi és megyei kormányhivatalok integrált eljárási modelljéről* (Miniszterelnökség 2015) 3.

A szakkérdés keretében történő vizsgálat számos lényegi ponton különbözik a szakhatósági közreműködéstől. Egyrészt a szakhatósági közreműködés keretében az eljáró hatóság számára kötelező a szakkérdés tisztázása ügyében megkeresni a szakhatóságot, abban a kérdésben maga nem dönthet. Másrészt a szakhatósági állásfoglalás köti az eljáró hatóságot, és annak beszerzése és figyelembevétele a hatósági döntés érvényességi kelléke.<sup>7</sup> A szakhatósági állásfoglalást annak indokai-  
val együtt az eljáró hatóságnak változatlan tartalommal be kell építenie döntésébe.<sup>8</sup>

Ezzel szemben a támadott módosítás folytán az ágazati törvények kiegészítése lehetővé tette, hogy a hatóság a környezet- és természetvédelmi kérdéseket ne szakhatósági közreműködés keretében, hanem szakkérdésként vizsgálhassa. Bár a szakhatósági közreműködés elvi lehetősége fennmaradt, azonban arra csak akkor van mód az integrációt követően, ha a döntést hozó hatóság nem a kormányhivatal. Mivel a hatósági eljárások túlnyomó többségében a kormányhivatal a hatáskör címzettje, az ekkor felmerülő környezet- és természetvédelmi kérdéseket az eljárási modellváltás után a kormányhivatal szervezeti egysége szakkérdésként vizsgálja. E szakkérdésként való vizsgálat lényegesen átalakítja a környezet- és természetvédelmi szempontok hatósági figyelembevételének eljárási szabályait. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szabályai szerint ugyanis a szakkérdésre adott válasz nem köti az eljáró hatóságot, és a válasz nem is képezi a hatóság döntésének tartalmi elemét. A korábbi környezeti, illetve természeti szempontok által diktált eljárási „vétójogot” jelentő szakhatósági állásfoglalás helyett a reformot követően az ágazati törvények mindössze azt írják elő, hogy a hatóság nem járulhat hozzá a tervezett tevékenység elvégzéséhez, ha az környezeti elemet károsítana, vagy természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana.<sup>9</sup>

### **1.3. A VISSZALÉPÉS TILALMA A SZERVEZETALAKÍTÁSI SZABADSÁG KONTEXTUSÁBAN**

A környezetvédelem alkotmányos védelmének elvi alapjait kijelölő 28/1994. (V. 20.) AB határozat fogalmazta meg először a visszalépés tilalmának elvét, amely szerint „az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan”.<sup>10</sup> A visszalépés tilalmának elve szerint tehát alkotmányellenes minden olyan jogszabálmódosítás, amelynek következtében a természet- és környezetvédelmi anyagi jogi garanciák csorbulnak.

<sup>7</sup> A szakhatóság mellőzése vagy állásfoglalásának figyelmen kívül hagyása semmisségi ok, lásd Ákr. 123. § (1) bek.

<sup>8</sup> Ákr. 81. § (1).

<sup>9</sup> Kvt. 66/A. § (2) és Tvt. 38/A. § (2) bekezdések.

<sup>10</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat, rendelkező rész 1. pontja.

A tilalom természetét és hatókörét azóta az AB számos határozatban elemezte. A környezet- és természetvédelem állami intézményrendszerében eszközölt átalakítások azért képeznek különleges esetcsoportot az egészséges környezethez való alapjogot érintő ügyek között, mert ekkor a visszalépés tilalmának elve a kormány – Alaptörvény 15. cikkében elismert – szervezetalakítási szabadságával kerül összeütközésbe. A testület már a 28/1994. (V. 20.) határozatában is utalt arra, hogy kiemelt jelentősége van az egészséges környezethez való jog érvényesítésében az állami környezetvédelmi intézményrendszernek. Hangsúlyozta, hogy a környezethez való jog nem pusztán „alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg”.<sup>11</sup> Az AB mindazonáltal hangsúlyozta, hogy a kormány szabad annak megválasztásában, hogy az alapjogból fakadó kötelezettsége teljesítéséből milyen konkrét kormányzat teendők származnak.<sup>12</sup>

A zöldhatóságok szakhatósági közreműködésének megszüntetése már 2006-ban is felmerült egy miniszteri rendeletben, amely az autópályaépítések kapcsán zajló engedélyezési eljárásokban – a hatályos törvényi szabályokkal ellentétben – a szakhatósági közreműködés helyett a felügyelőségek szakértői véleményét kívánta csak meg. Az AB a rendeletet megsemmisítette a jogforrási hierarchia megsértése miatt, azonban e döntésében nem kellett vizsgálnia az egészséges környezethez való alapjog szerepét és esetleges követelményeit a környezetvédelmi hatóságok eljárási jogosultságainak módosítása tekintetében.<sup>13</sup>

A 16/2015. (IV. 6.) AB határozatból az is világossá vált, hogy a szervezetalakítási szabadság főszabálya a környezet- és természetvédelem területén csak bizonyos korlátok között érvényesülhet. E határozatban a testület alaptörvény-ellenes okán megsemmisítette a vizsgált törvénymódosítást, amelynek következtében bizonyos állami tulajdonú védett természeti területek a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi vagyongazdálkodásából a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) tulajdonosi joggyakorlása alá kerültek volna. A szervezetrendszeri átalakítások alkotmányos mércéje tekintetében fontos megállapítást tett ebben az ügyben az AB. E szerint „[a] természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevesbé hatékony érvényesítését eredményezi”.<sup>14</sup> Később kifejezetten is kimondta a határozat, hogy „megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevesbé hatékony védelmet eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő”.<sup>15</sup> Az AB ezen ügyben továbbá hangsúlyozta, hogy amennyiben a jogalkotó úgy dönt, „hogy egy gazdasági szervre természetvédelmi

<sup>11</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat, Indokolás III. 2. a) pontja.

<sup>12</sup> 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 535.

<sup>13</sup> 13/2006. (V. 5.) AB határozat.

<sup>14</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109].

<sup>15</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110].

feladatokat telepít, úgy csak speciális anyagi és eljárási garanciák révén biztosítható, hogy a természetvédelmi célok ne rendelődjenek alá az elsősorban profitorientált gazdasági tevékenységnek”.<sup>16</sup> Mivel ilyen garanciák az alapul fekvő esetben hiányoztak, az AB szerint „megállapítható volt annak kockázata, hogy a hatékony gazdálkodás szempontja elsődlegessé válik a természetvédelmi szempontok rovására”,<sup>17</sup> amely alaptörvény-ellenességre vezetett.

Ezt követően a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozatban az AB kifejezetten is kimondta, hogy a visszalépés tilalmának elve kiterjed mind az anyagi, mind a szervezeti és az eljárási kérdésekre. A határozat szerint a visszalépés tilalma akkor is sérülhet, „ha az anyagi jogi szabályozás változatlansága mellett az anyagi jog érvényesítését biztosító szervezeti vagy eljárási szabályozás gyengül. Ugyancsak sérülhet a visszalépés tilalma akkor, ha a szabályozás tárgyának jogi helyzete változik meg a környezet védelme szempontjából kedvezőtlenül, adott esetben akár az anyagi jogi szabályozás változatlansága mellett.”<sup>18</sup>

## 2. INDÍTVÁNY

Az indítványt ötvenkét országgyűlési képviselő nyújtotta be utólagos normakontrollt kérve, amiért a zöldhatósági rendszer integrációja álláspontjuk szerint sérti az Alaptörvény XXI. és P) cikkét, mivel a jogszabályi védelmi szintben visszalépést jelent az önálló döntési jogkörrel felruházott szakigazgatási szerv megszüntetése. Kifogásolták a megszüntetés módját, ütemezését és a felkészülési idő hiányát. A támadott jogszabályok az eljárásjogi módosítások tekintetében a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény és a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvénynek a szakkérdésként való vizsgálat lehetőségére vonatkozó szakaszai voltak. A szervezetrendszeri átalakítás kapcsán pedig az indítványozók az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvény (Kttm.), valamint a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvény (Tásm.) szakaszait kifogásolták, amelyek a szakhatósági közreműködés megszüntetését mondták ki, és a szakkérdések vizsgálatát az eljáró hatóság feladatává tették egy integrált eljárás keretében. Továbbá szintén támadták az integrációt követően a felügyelőségek általános jogutódaiként eljáró kormányhivatalok kijelölését tartalmazó rendeletet, és a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatok ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet bizonyos szakaszait.

Az AB állásfoglalásának beszerzése érdekében megkereste a földművelésügyi minisztert, az igazságügyi minisztert, a Miniszterelnökséget vezető minisztert, az Államreform Bizottságot, az alapvető jogok biztosát, az Országos Környezetvédel-

<sup>16</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110].

<sup>17</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110].

<sup>18</sup> 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28].



mi Tanácsot és az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságát. Vezető természetvédelmi civil szervezetek közös *amicus curiae* beadványt nyújtottak be, valamint a jövő nemzedékek szószólója is kiadott egy elvi állásfoglalást e tárgyban, amelyet közvetlenül megküldött az AB részére is.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB az indítványt elutasította, mert úgy találta, hogy a zöldhatóságok kormányhivatali integrációja nem minősíthető a védelmi szinttől való visszalépésnek. A határozat azonban a szervezetrendszeri átalakítás kapcsán alkotmányos követelményt fogalmazott meg a XXI. és P) cikkek alapján, amelyek értelmében a természetvédelmi és környezetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezet- és természetvédelmi szempontokat nem rendelheti egyéb szempontok alá. Az eljárásjogi szabályok módosítása tekintetében az AB alkotmányos mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapított meg, ezért felhívta a jogalkotót, hogy teremtsen meg annak pontos jogi kereteit, hogy az eljáró közigazgatási hatóságnak kifejezett megállapítást kelljen tennie határozata rendelkező részében az úgy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az AB állandó gyakorlata szerint a környezet- és természetvédelem területén a szervezeti jog és az eljárási kérdések is a visszalépés tilalmának alkalmazási hatálya alatt állnak [XXI. cikk (1) bekezdés, P) cikk (1) bekezdés].**

Az AB felidézte a visszalépés tilalmának korábbi értelmezéseit, mindenekelőtt azt a megállapítást, hogy ez az elv az anyagi jogi, az eljárásjogi és a szervezeti szabályozásra ugyanúgy vonatkozik,<sup>19</sup> továbbá, hogy a környezetvédelmi szervezetrendszert érintő hatáskör-átcsoportosítás korábban már alapozott meg alaptörvény-ellenességet.<sup>20</sup> Mindezért a környezet- és természetvédelem államigazgatási szervezetrendszerének átszervezése a visszalépés tilalmának alkalmazási hatálya alatt állnak, mivel többről van szó az ilyen esetekben, mint a kormány szervezet-alkotási szabadságának gyakorlásáról.

Ugyanakkor az AB tovább menve azt hangsúlyozta, hogy a támadott rendelkezések alkotmányossági vizsgálata „nem végezhető el mechanikusan”, az előbb idézett határozattal analóg módon.<sup>21</sup> A jelen ügyet annak alapján különböztették meg

<sup>19</sup> 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat.

<sup>20</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat.

<sup>21</sup> 4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [49].

a korábbi határozatokból, hogy a felügyelőségek kormányhivatali integrációja nem szakítja ki az államigazgatás szervezeti rendszeréből a hatósági hatásköröket, és az eljárási szabályok is azonosak a hatósági eljárásra vonatkozó általános eljárási szabályokkal, miközben az anyagi jogi rendelkezések is változatlan tartalommal maradtak fent a környezet- és természetvédelem területén. További különbségként értékelte a testület a jelen szervezetrendszeri reform és a korábban vizsgált ügyek között, hogy a felügyelőségek tárgyi és személyi állományát a hatáskörrel együtt integrálták a kormányhivatalba.

### **3.2. ELVI TÉTEL 2.**

**A védelmi jellegű garancia nem a szakhatósági közreműködés intézményében rejlik, hanem a jogszerű hatósági döntésben. Nem alapozható alkotmányossági felülvizsgálat arra a feltételezésre, hogy az általános hatáskörű államigazgatási szerv kevésbé szolgálja a jogszabályok érvényre juttatását [XXI. cikk (1) bekezdés, P) cikk (1) bekezdés].**

A fenti értékelés alapján arra következtetett az AB, hogy az Alaptörvényből nem vezethető le az a követelmény, hogy kizárólag a szakhatósági modellben történő eljárás jelentené a környezet- és természetvédelmi érdekek érvényre juttatását. Álláspontja szerint az alkotmányos jelentőségű garancia nem a szakhatósági közreműködésben, hanem a jogszerű döntésben rejlik, amely az integrált szervezetrendszerben is biztosított (Indokolás [57]). A határozat rögzíti, hogy nem alapozható alkotmányossági felülvizsgálat arra a feltételezésre, hogy az általános hatáskörű államigazgatási szerv kevésbé szolgálja a jogszabályok érvényre juttatását, mivel a vizsgálat nem támaszkodhat arra, hogy a kormányhivatal megszegné az anyagi jogszabályokat feladatkörének gyakorlása során (Indokolás [60]). Releváns szempontnak tartotta továbbá az AB azt a körülményt, hogy a szakigazgatási szerveket az Alaptörvény nem nevesíti, szemben a kormányhivatalokkal.

### **3.3. ELVI TÉTEL 3.**

**Ugyanakkor vizsgálni kell, hogy csökken-e a garanciarendszer hatékonysága, mert az visszalépést jelentene a védelmi szintben. Ezért vizsgálandó, nőtt-e annak kockázata, hogy a környezeti és természeti értékeket és érdekeket sértő döntés születik az integrált szervezetrendszerben. Nem történt visszalépés a védelmi szintben, mert új anyagi jogi előírások megfelelő garanciát adnak e kockázat elkerülésére [XXI. cikk (1) bekezdés, P) cikk (1) bekezdés].**

A védelmi szintben való visszalépést eredményez az, ha a védelmi garanciák hatékonysága csökken. Ezért az AB szerint azt is meg kell vizsgálni, hogy az integrált szervezetrendszerben megnő-e annak a kockázata, hogy a környezeti szempontokat sértő döntés születik. A határozat szerint a módosítások folytán a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) és a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) kiegészítéseként megjelenő két új anyagi jogi követelmény megfelelő biztosítékot ad a környezeti szempontok figyelembevételére, amelyek értelmében a hatóság a tervezett tevékenységhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet veszélyeztetne, vagy károsítana.

A kockázatok értékeléséhez azonban fontos további szempont, hogy az integrált szervezetrendszerben a környezet- és természetvédelmi, továbbá az azzal versengő számos más hatáskör címzettje is a kormányhivatalt vezető kormány megbízott. A korábbi szervezetrendszerben ugyanis a környezeti hatáskör címzettje és gyakorlója, azaz a felügyelőség homogén szempontrendszerhez volt kötve szakhatósági állásfoglalásának kialakításakor és döntésében sem kellett figyelembe vennie egyéb szempontokat. Mindez az integrált hatósági modellben gyökeresen átalakul, hiszen a kormány megbízottnak már az a feladata, hogy összeegyeztesse az egymással konkuráló ágazati előírásokat. Az AB szerint az ilyen konfliktusok feloldása során a kormányhivatal vezetőjének az Alaptörvény továbbfejlesztett környezetvédelmi értékrendjére is figyelemmel kell lennie. Így az AB szerint nem történik visszalépés a védelmi szintben, ha a hatáskör gyakorlása képes kizárni a környezetben bekövetkező károsodás veszélyét (Indokolás [66]).

### **3.4. ELVI TÉTEL 4.**

**Alkotmányos követelmény, hogy a hatóság a környezeti szempontokat ne rendelje alá egyéb szempontoknak. E feltétel teljesülése esetén a szervezetrendszer átalakítása nem jelent visszalépést a már elért jogszabályi védelmi szinttől [XXI. cikk (1) bekezdés, P) cikk (1) bekezdés].**

Az AB szerint a zöld szempontok megfelelő hatékonyságú érvényesítésének biztosítékeként azt kell megkövetelni, hogy a hatóság döntéshozatala során a szakkérdésként vizsgált környezeti szempontok ne rendelődhessenek a kormányhivatal által figyelembe veendő egyéb versengő szempontok alá. Ennek az anyagi jogi előírásnak az érvényesülését az AB értékelése szerint megfelelően biztosítani képes egy ahhoz fűzött alkotmányos követelmény.

Ezért a határozat a XXI. cikk és a P) cikk alapján alkotmányos követelményt fogalmazott meg a Kvt. és a Tvt. „vagy szakkérdésként” való vizsgálatot lehetővé tevő fordulataihoz, mivel ezen új törvényi szabályok vetik fel a környezeti szempontok alárendelésének kockázatát. Az alkotmányos követelmény szerint a hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezet- és természetvédelmi szemponto-

kat nem rendelheti az egyéb ágazati szempontok alá (Indokolás [66]). E megoldás a határozat szerint egyszerre kíméli a hatályos jogot és biztosítja, hogy a hatósági mérlegelés során ne ronthassák le a Ktv. és a Tvt. szabályaiban megjelenő, fent részletezett általános anyagi jogi tilalmat. Az AB álláspontja szerint az alkotmányos követelmény érvényesítése esetén a szervezetrendszeri átalakítás nem áll ellentétben az Alaptörvénnyel, mert az alkotmányos követelmény kellő biztosíték arra, hogy az anyagi rendelkezés érvényesüljön a hatóság hatáskörgyakorlása során.

### 3.5. ELVI TÉTEL 5.

**A szakhatósági közreműködéshez képest a szakkérdés vizsgálata során nem biztosított, hogy az engedélyező hatósági határozat kifejezett megállapítást tegyen arról, hogy az abban foglaltak teljesítése nem veszélyeztet vagy károsít környezeti elemet. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog az integrált államigazgatási szervezetrendszerben megköveteli, hogy kifejezett törvényi rendelkezés tisztázza, mit és milyen módon kell a döntést hozó hatóságnak döntésbe foglalnia a környezeti és természeti szakkérdés vizsgálata körében [XXI. cikk (1) bekezdés, P) cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk].**

A szervezetrendszeri kérdések után az AB hivatalból vizsgálta, hogy fennáll-e mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség, azaz az eljárási szabályok Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos-e. Az eljárási szabályozás alkotmányos fontossága abból fakad, hogy az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi oldala folytán az államnak eljárási garanciákat is kell nyújtania. E körben az AB azt vizsgálta, hogy a szakkérdés vizsgálata kielégítő garanciákat nyújt-e a természet- és környezetvédelmi szempontok figyelembevételére.

A szakigazgatási szervek szakhatósági közreműködése és az integrált hatóság által történő szakkérdés vizsgálata között a testület több releváns különbséget is értékelt. Először is a szakhatósági modellben a szakhatósági állásfoglalás kötelező erővel bír, míg az integrált modellben a szakkérdésre adott válasz nem köti a hatáskör gyakorlóját. Másrészt a szakhatóság állásfoglalása a döntés rendelkező részében szerepel, annak indokolását pedig a döntés indokolásába be kell építeni, míg a szakkérdésre adott válaszra nézve nincsenek ilyen jellegű kötelezettségek.

Az elővigyázatosság és a környezeti károk megelőzésének elve tükrében az AB a hatályos szabályozást aggályosnak tartja, amiért nem tartalmaz kötelezettséget arra nézve, hogy a kormányhivatal a környezetet, illetve természetet érintő döntésében kifejezetten megállapítsa, hogy a határozatban foglaltak végrehajtása nem vezet a természeti, környezeti értékek veszélyeztetéséhez. E megállapításra vonatkozó döntési elemnek az AB szerint ki kell tűnnie a határozat rendelkező részéből.

A döntés indokolásának minősége közvetlen összefüggésben áll a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, amely szerint a hatóságok döntéseiket indokolni

kötelesek. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog az integrált államigazgatási szervezetrendszerben megköveteli, hogy kifejezett törvényi rendelkezés tisztázza, mit és milyen módon kell a döntést hozó hatóságnak döntésbe foglalnia a környezeti és természeti szakkérdés vizsgálata körében (Indokolás [82]).

### 3.6. ELVI TÉTEL 6.

**Az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi oldala megköveteli, hogy a jogsértő hatósági döntéssel szemben a jogsérelem hatékony orvoslását lehessen kérni. Alkotmányos mulasztás folytán a jogalkotó köteles eljárási jogalkotás révén megteremteni annak kifejezett kötelezettségét, hogy a hatósági döntés rendelkező részében megjelenjen a környezeti elem és természeti érték megóvására vonatkozó megállapítás [XXI. cikk (1) bekezdés, P) cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk].**

További releváns különbségekként értékelte az AB, hogy a szakhatósági állásfoglalás figyelmen kívül hagyása semmisségi ok egy hatósági döntés tekintetében, míg a szakkérdés vizsgálata nem több a tényállás tisztázásának egyik módjánál, és a szakhatósági állásfoglalástól eltérően „nem fejez ki önálló állami akaratot” (Indokolás [83]). Végső soron pedig a szakhatósági közreműködés és a szakkérdésként való vizsgálat alapvetően különbözik a jogorvoslati lehetőségeket tekintve is. A jogsértő szakhatósági állásfoglalás ellen ugyanis biztosított a jogorvoslat és a bírósághoz fordulás joga még akkor is, ha csak az érdemi döntés elleni jogorvoslat keretében, mivel a szakhatóság döntése a hatósági határozat rendelkező részéből megismerhető. Ugyanakkor a szakkérdés tekintetében ezek a garanciák hiányoznak az AB szerint.

Az integrált szervezetrendszerben hozott hatósági döntések rendelkező részének hiányossága folytán ugyanis nem biztosított kellőképpen, hogy egy környezeti szempontból jogsértő döntéssel szemben az érintettek bíróság előtt jogorvoslattal élhessenek. A hatáskör gyakorlása indokainak ezért kétségkívül megállapíthatónak kell lennie a határozatból, azonban a hatályos jogszabályok nem tartalmazznak ilyen előírást. Mivel a szervezeti integráció létrehozása folytán fellépő ezen eljárási joghézag jogértelmezéssel nem tölthető ki, az AB kifejezett eljárási szabályok megalkotására kötelezte a jogalkotót. Hangsúlyozta, hogy a megfelelő eljárási szabályok megalkotása a környezeti szempontok megfelelő figyelembevételét biztosító alkotmányos követelmény érvényesítéséhez is szükséges, hiszen csak így kérhető számon a szakkérdésben vizsgált szempontok figyelembevétele a közigazgatási bíróságok előtt. Ennek hiányában a hatályos eljárási szabályozás lényeges tartalma hiányos. Mindezt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg az egészséges környezethez való joggal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, a jogorvoslathoz való joggal, valamint a bírósághoz fordulás jogával összefüggésben (Indokolás [90]). Rámutatott, hogy az alkotmányos

felülvizsgálat nem épülhet arra a hipotézisre, hogy a kormányhivatal jogszerűtlen döntésekre rendezkedik be, amennyiben mégis jogellenes döntés születik, az ellen biztosítani kell a jogorvoslati jogot.

Mindezért az AB felhívta az Országgyűlést, hogy az Ákr. vagy az ágazati törvények megfelelő kiegészítésével szabályozza, hogy miként szükséges megjeleníteni a hatáskör gyakorlójának a döntés rendelkező részében a környezeti elem, illetve természeti érték megóvására vonatkozó megállapítást. Az alkotmányos mulasztás orvoslása érdekében a „hatáskör mikénti gyakorlásának – annak indokaival együtt – kétség kívül megállapíthatónak kell lennie” a hatósági döntésből (Indokolás [93]).

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 4.1. A VISSZALÉPÉS TILALMA VS. A KORMÁNY SZERVEZETALAKÍTÁSI SZABADSÁGA

A határozat fontos érdeme annak egyértelműen megerősítése, hogy a környezet- és természetvédelmi állami intézményrendszer átalakításában a kormány szervezeti alakítási szabadsága nem korlátlan, mivel az az egészséges környezethez való alapjog hatálya alá tartozik, így az átszervezés nyomán a jogszabályokkal már elért védelmi szint nem csökkenhet. Amint azt az előzmények között már említettük, az AB korábbi határozataiban is ez az értelmezés jelent meg, azonban azon ügyek jóval szektorspecifikusabb átszervezésekre vonatkoztak, amelyek a természetvédelem anyagi jogi védelmére is kihatással voltak – például bizonyos védelmi jellegű anyagi jogi előírások csak szűkebb körben érvényesülhettek volna az átszervezés folytán –, így az anyagi jogi védelemre kihatással nem bíró, tisztán szervezeti és eljárási jog terén fennálló követelmények tekintetében fennállhatott némi bizonytalanság.

E tétel egyértelmű kimondása azért is jelentős, mert korábban különvéleményben megjelent olyan álláspont, amely a visszalépés tilalmának hatókörét jelentősen szűkebben értelmezte az itt képviselt felfogásnál,<sup>22</sup> és maga a jogalkotó is – ahogy arra Czine Ágnes különvéleményében rámutat<sup>23</sup> – szakmai anyagaiban azt az álláspontot vallotta, hogy a XXI. és a P) cikk tiszteletben tartásához elegendő az anyagi jogi szabályok változatlanul hagyása. Ezért a jelen ügy keretein túlmutató, a későbbi jogalkotói felfogást és jogértelmezési gyakorlatot is érdemben befolyásoló mozzanat, hogy e döntésével az Alkotmánybíróság egyértelműen megerősítette: a visszalépés tilalma nemcsak a környezet-, illetve természetvédelem anyagi jogi garanciáira vonatkozik, hanem az azok tényleges érvényesülését biztosító eljárási és szervezeti szabályokra is. Tehát a visszalépés tilalmának sérelméhez vezethet adott esetben a környezetvédelmi közigazgatási szervezetrendszer átszervezése is.

<sup>22</sup> Lásd Varga Zsolt Andrásnak a 16/2015. (VI. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleményét.

<sup>23</sup> Czine Ágnes különvéleménye, Indokolás [107].

#### **4.2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI REFORM VIZSGÁLATÁNAK MÓDSZERE: FELTÉTELEZÉS VAGY A JOGOSULTSÁGOK ÉS KÖTELEZETTSÉGEK ÖSSZEHAJONLÍTÓ ÉRTÉKELÉSE?**

A határozatban többször visszatért az a kitétel, hogy az alkotmányossági vizsgálat nem alapítható arra a hipotézisre, hogy az anyagi jogi jogszabályok megsértésével jár majd el egy hatóság. Azonban e felvetés azt a látszatot kelti, mintha egy ilyen feltételezés lett volna az elvégzett vizsgálat egyedüli alternatívája. Holott a szakmai szervezetek AB által is értékelt állásfoglalásai sem a jogellenes hatósági döntéshozatal feltételezésére alapultak, hanem az integrált hatóság jogszabályban rögzített hatáskör jogszerű gyakorlásához biztosított hatályos eszközrendszerét, eljárási jogosultságait és kötelezettségeit vizsgálva jutottak arra a következtetésre, hogy a környezeti és természeti kockázatok megelőzését a reform által bevezetett integrált szervezeti illetve eljárási modell kevésbé hatékonyan biztosítja.

Amint arra Czine Ágnes különvéleménye is felhívja a figyelmet,<sup>24</sup> e szakmai állásfoglalások számos olyan objektív különbséget soroltak fel az önálló szakigazgatási szervi modell és az integrált hatósági modell szervezete és eljárása között, amelyek tételes összehasonlító vizsgálata lett volna az AB választott vizsgálati módjának alternatívája. A két szervezeti modell releváns különbségei között említhető mindegyiknél a szakkérdés vizsgálatakor az ökológiai szempontok figyelembevételének nem kötelező jellege, a környezetvédelemért felelős miniszter hatósági tevékenység feletti szakmai irányításának közvetetté válása, a társadalmi kontroll lehetőségének leszűkülése, valamint az egységes joggyakorlat biztosításának és kikényszeríthetőségének megszűnése.<sup>25</sup> E különbségek tételes értékelése a határozatban nem jelentette volna azt, hogy az AB az új hatósági rendszer jogellenes működését feltételezte volna. Egy ilyen vizsgálati módszer elvi kiindulópontja mindössze annak elfogadása lett volna, hogy bizonyos szervezeti megoldások – jogszerű hatósági működés esetén – jobban segíthetik a környezetvédelmi szempontok figyelembevételét és érvényesítését, mint más szervezeti modellek.

#### **4.3. A VISSZALÉPÉS HIÁNYA, AVAGY PÓTOLHATÓK-E ANYAGI JOGI SZABÁLYOKKAL A KIESŐ SZERVEZETI ÉS ELJÁRÁSI GARANCIÁK?**

A határozat fontos érdeme, hogy megerősítette a visszalépés tilalmának érdemi, a védelmi szint hatékonyságát középpontba helyező értelmezését. E felfogás szerint már önmagában a környezet- és természetvédelmi garanciák hatékonyságának a csökkenése a visszalépés tilalmának sérelmére vezet. Ezzel a testület megerősítet-

<sup>24</sup> Czine Ágnes különvéleménye, Indokolás [102]–[106].

<sup>25</sup> Ezen aggályokról bővebben lásd a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalását (AJB-2683-1/2018), amely az Alkotmánybíróság honlapján zöldhatóságok integrációja határozat kapcsolódó iratai között elérhető.



te, hogy a visszalépés tilalma több, mint pusztán formális, jogforrási követelmény: ez az alapjogi teszt nem pusztán azt kívánja meg, hogy egy korábban törvényben szabályozott kérdést a jogalkotó alacsonyabb jogforrási szinten ne szabályozhasson,<sup>26</sup> hanem a környezetvédelmi jogszabályi garanciák érdemi fenntartását követeli meg. A határozat egyértelműen kimondja, hogy a visszalépés értékelésekor azt kell vizsgálni, hogy a jogszabályi változások folytán megnő-e a kockázata annak, hogy a természeti értékeket, illetve környezeti elemeket sértő hatósági döntések születhessenek. Mindez érdemi tartalommal tölti ki a visszafordíthatatlan károk megelőzésére, valamint a környezeti kockázatokkal szembeni elővigyázatosságra vonatkozó alkotmányos elveket.

Az alkotmányossági vizsgálat azonban arra konkludál, hogy a Tvt. és a Kvt. anyagi jogi szabályai folytán – amelyek szerint „a hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet veszélyeztetne vagy károsítana” – nem történt visszalépés a védelmi szintben. E megállapítás elvi alapja az a feltevés, hogy az eljárási-szervezeti garanciák anyagi jogi előírásokkal teljes mértékben pótolhatók. Azonban több elméleti és empirikus érv is e feltételezés ellen szól. Az anyagi jogi előírások ugyanis az azok kikényszerítését lehetővé tevő szervezeti-eljárási szabályok nélkül pusztán üres ígéretek. Maga az AB is hangsúlyozta első határozataiban, hogy az eljárási garanciák „alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából”.<sup>27</sup> A környezetvédelem kontextusában is hangsúlyozta, hogy a környezet védelme érdekében elfogadott konkrét jogszabályoknak „jogilag kikényszeríthetőeknek kell lenniük”<sup>28</sup> ahhoz, hogy hatékony jogvédelmet legyenek képesek biztosítani. Az anyagi jogi előírások tehát csak akkor tudják betölteni normatív funkciójukat, ha a jogalkotó megalkotja az érvényesülésüket biztosító szervezeti és eljárási szabályokat is. Így a jogalkotó által a szakhatósági közreműködés „pótlékeként” megalkotott környezetvédelmi anyagi jogi előírás is csak akkor tud kellő hatásfokkal érvényesülni, ha a végrehajtására dedikált szervezet kellően erős eljárási pozícióval és hatáskörrel van felruházva, vagy annak hiányában, ha társadalmi szervezetek ügyfélképességük és abból eredő perindítási jogosultságuk révén azt számon tudják kérni a hatóságokon.

Az eljárásjogi szabályok azért is bírnak kiemelt szereppel a környezeti ágazatban, mert ezen a területen a hatóságnak egyre komplexebb, természettudományos-műszaki szakértelmet kívánó ügyekben kell döntést hoznia. A hatóságnak tudományos értelemben bizonytalan, azaz valószínűségi modellszámítások alapján kell mérlegelnie a környezeti elem károsítására vagy veszélyeztetésére vonatkozó kockázatokot. Ennek során szükségszerűen széles mérlegelési szabadsággal bír, hiszen a technikai aspektusok felméréséhez megfelelő szakértelemmel csak a hatóság ren-

<sup>26</sup> Ilyen értelmezés mellett foglalt állást Varga Zsolt András a 16/2015. (VI. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleményében.

<sup>27</sup> 49/1998. (XI. 27.) AB határozat.

<sup>28</sup> 14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [36].

delkezik, az aktusokat felülvizsgáló bíróság azonban nem. Annak érdekében, hogy a döntés eredményére vonatkozó anyagi jogi kötelezettség teljesítését ilyen körülmények között is számon tudja kérni a bíróság a hatóságokon, a közigazgatási jog egyik szükségszerű megoldása, hogy pontos eljárási követelményeket fogalmaz meg a hatósági döntéshozatal tekintetében. Ilyen eljárási jellegű szabályok megtartása ugyanis egyrészt kellő garanciát nyújt az anyagi jogi szabály érvényre juttatására – ti. hogy környezetet károsító döntés ne születhessen –, másrészt további előnye, hogy széles mérlegelési jogköre ellenére is számonkérhető a hatóságokon.<sup>29</sup>

A fentiek fényében tehát látható, hogy a szakhatósági közreműködés főszabály szerinti megszüntetése<sup>30</sup> érdemben elvonta az anyagi jogi előírás betartásának biztosítására szolgáló legfőbb jogi garanciát – az ökológiai szempontoknak az ügydöntő hatóság általi kötelező figyelembevételét. Így mindaddig, amíg a szakkérdésre adott válasz figyelembevételének kötelezettségéhez nem járul eljárásjogi garancia, addig az nem több egy *lex imperfecta* jellegű előírásnál. Itt jegyezzük meg, hogy a jogalkotó az integrációt követően korábban élt már azzal a lehetőséggel, hogy az ágazati törvényekben lehetővé tegye elrendelni a szakkérdésként való vizsgálat során a szakhatósági eljárásra vonatkozó egyes szabályok alkalmazását.<sup>31</sup> Ez is mutatja, hogy maga a jogalkotó is tisztában volt a szakkérdés és a szakhatósági közreműködés eljárási garanciái közötti lényeges eltérésekkel, és ezért lehetővé kívánta tenni, hogy bizonyos eljárási szabályokat a szakkérdésként való vizsgálat körében is alkalmazni lehessen. Sajnos azonban ezzel a lehetőséggel az ágazati jogalkotó nem élt a környezetjog területén, és az AB sem írta elő számára a szakhatósági eljárásra jellemző garanciák megalkotását a szakkérdés vizsgálatára nézve. A testület több tagja ugyanis már a határozat által egy másik aspektusban előírt alkotmányos mulasztás megfogalmazását sem támogatta.<sup>32</sup>

#### **4.4. A FELÜGYELŐSÉGEK SZERVEZETI INTEGRÁCIÓJA: ELEGENDŐ-E ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY MEGFOGALMAZÁSA?**

A határozathoz fűzött különvélemények tükrében a döntés leginkább vitatott eleme a megállapított jogkövetkezmény volt. Czine Ágnes különvéleményében a jogalkotói mulasztást szélesebb körben, így a szervezetrendszeri átalakítás körében is megalapozottnak látta, és Salamon László is amellett érvelt, hogy a mulasztás

<sup>29</sup> Krisztina ROZSNYAI: „Public Participation in Administrative Procedures: Possibilities and Recent Developments in Hungary” *Juridical Current* 2014/3. 51.

<sup>30</sup> Mint láttuk, a felügyelőségek integrációját követően e két lehetőség pedig drasztikusan csökkent, illetve meg is szűnt, hiszen a felügyelőség jogutódjaként eljáró kormányhivatali (fő)osztálynak nincs ügydöntő jogköre, és a szakhatósági közreműködés köre is rendkívül leszűkült.

<sup>31</sup> A Ket. 2015. évi módosítása kapcsán bővebben lásd F. ROZSNYAI Krisztina: „Ügyféli jogosultságok a hatósági eljárásban – több vagy kevesebb?” *Közjogi Szemle* 2020/2. 15.

<sup>32</sup> Lásd Dienes-Oehm Egon, Salamon László, Szívós Mária, Juhász Imre alkotmánybírák különvéleményeit.

körét a határozat túlzottan szűken határozta meg. Ezzel szemben Dienes-Oehm Egon a jogalkotási mulasztást indokolatlannak tartotta, és annak megállapításával Szívós Mária és Juhász Imre sem értett egyet. A szervezetrendszerrel kapcsolatos alkotmányos követelmény megfogalmazásával pedig nem értett egyet Dienes-Oehm Egon és Szívós Mária sem. Így a rendelkező részben az alkotmányos követelmény és mulasztás kimondását végül csak egy szűk többség támogatta, ami azt is sejteti, hogy egy esetleges visszalépés megállapításának semmiképp nem lett volna kellő támogatottsága.

Azonban a visszalépés hiányának kimondása dogmatikailag vitatható. A fentiek fényében ugyanis az anyagi jogi tilalom döntő garanciális mivolta – és így a védelmi szintben való visszalépés tényszerű hiánya – igencsak kérdéses. Az AB szerint azonban a környezeti szempontok alárendelődésének kockázata „alkotmányos követelmény előírásával kezelhető” (Indokolás [69]). E tekintetben következetlenséget jelent, hogy e kockázatok miatt nem merítik ki a visszalépés fogalmát, hiszen azt maga az AB is többször hangsúlyozta: „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlásnak akár a kockázatát is megengedje”,<sup>33</sup> és e kockázat megengedése önmagában a védelmi szinttől való visszalépést jelent.<sup>34</sup>

A visszalépés hiányának deklarálásával Czine Ágnes sem értett egyet, aki különvéleményében hangsúlyozta, hogy a vizsgálat során nem minden garanciát vett számba a többségi határozat, hiszen a szakmai szervezetek beadványaiban említett aggályok közül a testület nem szolt a legfőbb garancia, azaz a szervezeti önállóság elvesztéséről. Czine Ágnes szerint a hatóság önállóságának felszámolása visszalépést okozott az elért védelmi szintben, és ezért a szervezetrendszer átalakítása tekintetében is alkotmányos mulasztást kellett volna megállapítani, hogy a kieső biztosítékokat a jogalkotó az integrált szervezetrendszerben is megteremtse.<sup>35</sup> A tényt, hogy e körben pusztán alkotmányos követelményt fogalmazott meg az AB, mások a testület passzivitásaként értékelték.<sup>36</sup> Valóban erős érvek szólnak amellet, hogy a jogalkotó egyedül új, tételes eljárási-szervezeti előírások megalkotásával tudta volna pótolni azokat a biztosítékokat, amelyek a szervezeti önállóság megszüntetése folytán vesztek el.

Végző soron meg kell említenünk, hogy a felügyelőségek integrációjának a védelmi szintre gyakorolt hatása aligha értékelhető a tágabb kontextus – azaz a környezeti érdekek, értékek kormányzati szintű képviseletét és védelmét szolgáló intézményrendszer átalakításának – figyelembevételével. A jövő nemzedékek szószólója is hangsúlyozta, hogy a kormányzati struktúra átalakítása „fokozatosan felszámolta a környezetvédelmi érdekek egységes érvényesülésének és köz-

<sup>33</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109]; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, Indokolás IV. 1. pontja.

<sup>34</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110].

<sup>35</sup> Czine Ágnes különvéleménye, Indokolás [113].

<sup>36</sup> F. ROZSNYAI (31. lj.) 14.

vetlen kormányzati szintű képviselőének lehetőségét”,<sup>37</sup> amely okán a környezeti elemek holisztikus védelmének nincs közvetlen és önálló képviselője a kabinet szintjén. Az önálló minisztérium megszűnését követően pedig az önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, erős szakhatósági eljárási jogosultságokkal felruházott felügyelőségek maradtak a végrehajtható hatalmi ág utolsó államigazgatási szervei, amelyek döntéseik meghozatala során csak az engedélyezendő tevékenység környezeti elemekre gyakorolt hatását kellett, hogy figyelembe vegyék. A végrehajtható hatalom intézményrendszerének tágabb keretében szemlélve a felügyelőségek egykori önállósága még fontosabb garanciát jelent, amely elveszett a reform következtében.

Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos követelményt kimondó döntésében nyilvánvalóan releváns körülmény volt, hogy a határozat kihirdetésekor a vitatott szervezetátalakítás már több mint két éve végbement. A határozat kifejezetten is utal a hatályos jogrend sérelmének elkerülésére, amikor kimondja, hogy a már idézett anyagi jogi szabályok megléte miatt nem történt visszalépés a védelmi szintben. Azonban alkotmányos mulasztás megállapítása és jogalkotási kötelezettség előírása az alkotmányos követelménynél erősebb biztosítékot adhatott volna a visszalépés hiányának deklarálása esetén is.

#### **4.5. ELJÁRÁSI REFORM: A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG OKÁN ALKOTMÁNYOS MULASZTÁS ÁLL FENN**

Az alkotmányos mulasztás körülhatárolásával bár a testület néhány tagja nem értett egyet,<sup>38</sup> mégis üdvözlendő, hogy az Országgyűlés számára megállapított jogalkotási kötelezettség köre összhangban áll a szakmai szervezetek által megfogalmazott kérésekkel. A jövő nemzedékek szószólója az egészséges környezethez való alapjoggal összefüggő visszásságok elkerülése érdekében szükségesnek látta, hogy a jogalkotó megteremtse annak jogi feltételeit, hogy „a hatósági döntésekben a szakmai főosztályok szakkérdésre adott válasza egyértelműen megjelenjen, így arról a környezethasználó és a környezeti teherviselő is megfelelően tudomást szerezhesen”.<sup>39</sup> Az AB által előírt jogalkotási kötelezettség e legfőbb hiányosságnak érvényt szerez.

A határozat nyomán újonnan alkotott törvényi szabályozás jelentősége, hogy orvosolja az integráció által az ügyféli jogok érvényesíthetősége elé gördített legfőbb akadályokat. A határozat helytállóan hangsúlyozza, hogy a jogalkotó aktusa nemcsak az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez, hanem a jogorvoslathoz való jog gyakorlásához is elengedhetetlen. A környezeti hatósági eljárás-

<sup>37</sup> A jövő nemzedékek szószólójának AJB-2683-1/2018. sz. elvi állásfoglalása.

<sup>38</sup> Lásd részletesebben Dienes-Oehm Egon, Salamon László, Szívós Mária, Juhász Imre alkotmánybírák különvéleményeit.

<sup>39</sup> A jövő nemzedékek szószólójának AJB-2683-1/2018. sz. elvi állásfoglalása.

sokban ugyanis kiemelt szereppel bírnak a társadalmi szervezetek, mivel az aarhusi egyezmény folytán<sup>40</sup> fontos eljárási jogosultságokkal – így ügyféli jogállással is<sup>41</sup> – bírnak. E jogaik révén fontos szerepük van abban, hogy a hatóságokon számonkérjék az anyagi jogi előírás, és végső soron a megfogalmazott alkotmányos követelmény teljesítését perindítás révén. Ennek pedig előfeltétele, hogy az érintettek megismerjék a döntés mögött meghúzódó szakmai indokokat. Egy korábbi határozatában is fontos garanciának tekintette már az AB az aarhusi egyezményből fakadó jogokat annak érdekében, hogy a hatósági döntés alapját képező okokat és megfontolásokat a társadalmi nyilvánosság megismerhesse.<sup>42</sup>

A Kúria 4/2010. számú közigazgatási jogegységi döntése (KJE) jelöli ki a környezeti hatósági ügyek körét, amelyekben a társadalmi szervezetek ügyféli jogállással bírnak. Azonban a KJE definíciója egy hatósági ügy környezetvédelmi jellegét a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóság mivoltához, illetve szakhatósági közreműködéséhez kötötte. Mivel a szakhatósági közreműködést az államigazgatási reform, mint láttuk, érdemben megszüntette, a társadalmi szervezetek sok esetben nem tudták ügyfélképességüket gyakorolni, hiszen a KJE szerinti környezeti ügyek köre drasztikusan lecsökkent. Egy későbbi ágazati törvénymódosítás ezért az ügyféli jogállást kiterjesztette azokra az ügyekre is, amelyekben a hatóság a környezethasználat hatásait szakkérdésként vizsgálja.<sup>43</sup> Mindaddig azonban amíg az alkotmányos mulasztás hatására a szakkérdésre adott válasz a határozatból nem tűnik ki, ez az ágazati módosítás nem tudott érvényesülni.

Azonban a határozatot követő jogalkotás ellenére továbbra is helytálló az a kritika a KJE megközelítésével kapcsolatosan, hogy az leszűkíti a környezetvédelmi hatósági ügyek definícióját – és így az ügyféli jogállás körét is – a lehetséges tágabb értelmezéshez képest, amely az aarhusi egyezmény 9. cikkéből következne.<sup>44</sup> Holott az ügyféli jogok megfelelően tág biztosítása azért is kiemelten fontos,

<sup>40</sup> 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről. Az Egyezménynek Magyarország 2001. óta részes fele.

<sup>41</sup> A társadalmi szervezetek ügyféli jogállását a Kvt. 98. § szakasza ismeri el.

<sup>42</sup> 3068/2013. (III. 14.) AB határozat [64].

<sup>43</sup> Kvt. 98. § (1a) szabálya.

<sup>44</sup> A 9. cikk (3) bekezdés szerint ugyanis „valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek”. E kritikáról lásd továbbá ROZSNYAI Krisztina – SZEGEDI László: „A Kúria ítélete a repülőtéri postai üzem építési engedélyének jogszerűségéről” *Jogesetek Magyarázata* 2013/4. 22. A 4/2010. KJE körén kívül eső, ám környezetileg releváns eljárások köréről bővebben lásd FODOR László: „A környezetvédelmi ügyekben való társadalmi részvétel a tudomány és a gyakorlat tükrében – összefoglalás” in FODOR László – PUMP Judit (szerk.): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben – A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme* (Budapest: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2016) 109.

mert azok „elnehezülése” esetleges és kiszámíthatatlan hatósági döntéshozatalhoz vezet, és „[v]égeredményben pedig csökkenti a jogbiztonságot, a bibói értelemben vett jogszerűséget”.<sup>45</sup>

Végezetül megjegyezzük, hogy még amennyiben a környezetvédelmi tevékenységet végző civil szervezetek csorbíthatatlanul is tudják gyakorolni a kontrollfunkciót jelentő jogorvoslati jogukat, akkor is csak utólagos jogvédelmet tudnak kikényszeríteni az integrált hatóság döntéseivel szemben. Mindez pedig kevésbé szolgálja a környezeti károk megelőzését, mint a hatóság döntésének érvényességi kellékeként megkövetelt szakhatósági állásfoglalás, amely a szabályozás struktúrájából fakadóan képes (volt) a várhatóan káros hatásokkal járó döntések meghozatalának megelőzésére.

#### **4.6. A JOGALKOTÁSI KÖTELEZETTSÉG ELŐÍRÁSA ELLENÉRE IS HIÁNYZÓ GARANCIÁK**

A határozat hiányosságaként említhető, hogy bár a szakhatósági közreműködés és a szakkérdés vizsgálata körében számos tételes különbséget ismertet az alkotmányos mulasztás vizsgálatakor, azok közül azonban érdemben csak egy orvoslására szólítja fel a jogalkotót, ti. hogy a szakkérdésre adott válasz megismerhető lehessen a határozatból. Azonban számos bizonytalanság merül fel a környezeti szakkérdésre adott válasz kikényszeríthetősége kapcsán még akkor is, ha annak tartalma és indokai a határozatból kitűnnek majd az alkotmányos mulasztás orvoslása után. A szakhatósági közreműködéshez képest ugyanis a szakkérdés kérésének mellőzése nem semmisségi ok a közigazgatási eljárásjog szerint, és a bíróságok értéktételétől függ majd, hogy e mellőzést lényeges eljárási szabályszegésnek tekintik-e, amely okán a határozatot a bíróság megsemmisíti a közigazgatási perrendtartás szerint. Továbbá a bíróságnak nem kell hivatalból észlelnie, ha egy környezeti ügyben az integrációt követően a kormányhivatal illetékes szervezeti egységét nem keresték meg egy környezeti szakkérdés kapcsán, míg a szakhatóság mellőzése hivatalból figyelembe veendő semmisségi ok. E kérdésekre adott válaszok szabják majd meg a környezeti előírások betartatásának érdemi lehetőségeit. Ám egységes jogszabályi eljárási keretek híján nagy az eltérő jogalkalmazási gyakorlat kialakulásának veszélye, ami esetlegessé teszi a környezetvédelmi szempontok érvényesíthetőségét.

<sup>45</sup> HORVÁTH M. Tamás: „Pünkösdi rózsa az ügyfélnek: tematikus tanulmányok az eljárási jogok elhullásáról” *Közjogi Szemle* 2020/2. 1.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat kihirdetése óta a környezetvédelmi hatóság szervezete további változásokon esett át. Elsőfokú területi környezet-, illetve természetvédelmi hatóságként már nem a megyeszékhely szerinti járási hivatal, hanem a megyei kormányhivatal jár el.<sup>46</sup> Ez abban a tekintetben hozott fontos változásokat, hogy amíg a járási hivatal ügyintézője felett a kormány megbízottnak nem volt közvetlen utasítási joga, addig a megyei kormányhivatal szervezeti egységeit a kormány megbízott már közvetlenül vezeti, amely magában foglalja az utasítási jogot is.<sup>47</sup> Másrészt a környezetvédelmi hatósági eljárások egyfokúvá váltak, ami a jogvédelmi lehetőségek további erőteljes csökkenését jelenti. További fontos fejlemény, hogy az építési hatósági feladat- és hatáskörök a jegyzőktől a kormányhivatalhoz került át, így megszűnt az az AB határozat által is említett tipikus eljárás, amelyben a zöldhatóság az integrációt követően is szakhatóságként vehetett részt.

Az Országgyűlés eleget tett az alkotmányos mulasztás orvoslásának, amikor – az AB által a jogalkotásra tűzött határidőt 11 hónappal túllépve – megalkotta a 2020. évi LV. törvényt, amely a Kvt. illetve a Tvt. szabályait egészítette ki 2020. július 1-jétől hatályos módon. A kiegészítő szabályok szerint, amikor „jogszabály közigazgatási hatósági eljárás során környezetvédelmi szakkérdés vizsgálatát írja elő, az eljárást lezáró döntés rendelkező része tartalmazza a szakkérdés vizsgálatának tényét, a szakkérdés vizsgálatának eredményét és az annak alapján meghatározott egyedi előírásokat”, valamint a határozat indoklás része „tartalmazza a szakkérdés vizsgálata során tett részletes megállapításokat”.

Ezzel fontos szabályok megalkotását kényszerítette ki a határozat, amelyek hiányában a Kvt. 98.§ (1a) pontban található ügyféli jogállás kiterjesztése sem volt alkalmazható, mert a szakkérdés vizsgálatának ténye és eredménye addig nem jelent meg a határozatban. Ugyanakkor a jogalkotási kötelezettségének a jogalkotó megint csak anyagi jogi előírás formájában és nem eljárási követelményeket állítva tett eleget. Így a környezeti egyedi előírások bírósági kikényszeríthetősége kapcsán továbbra is több nyitott kérdés marad, amelyeket csak a bírósági joggyakorlat tudhat a jövőben megnyugtatóan tisztázni.

<sup>46</sup> 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet által bevezetett módosítások, amelyek 2020. március 1-jétől hatályosak.

<sup>47</sup> A környezetet veszélyeztető döntés elkerülésének végső és egyedüli garanciája a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 94. § (1) b) pontja, amely szerint a kormánytisztviselő köteles megtagadni az utasítás teljesítését, ha „azzal más személy életét, testi épségét, egészségét, vagy a környezetét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné”. Ez azonban ismételtelen egy anyagi jogi szabály, amely ráadásul egy utasítást megtagadó kormánytisztviselő egyedi felszólalására alapozza a szabály betartását.



## 6. IRODALOM

- BÁNDI Gyula: „Környezethez való jog – újratöltve” *Acta Humana* 2016/2. 7–25.
- FODOR László: „A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében” *Miskolci Jogi Szemle* 2007/1. 5–19.
- FODOR László: „A környezetvédelmi ügyekben való társadalmi részvétel a tudomány és a gyakorlat tükrében – összefoglalás” in FODOR László – PUMP Judit (szerk): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben. A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme* (Budapest: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2016) 99–114.
- F. ROZSNYAI Krisztina: „Ügyféli jogosultságok a hatósági eljárásban – több vagy kevesebb?” *Közjogi Szemle* 2020/2. 11–16.
- SULYOK Katalin: „Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll döntése a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelői jogkörének csorbitása tárgyában” *Jogesetek Magyarázata* 2015/4. 17–26.



LUX ÁGNES\*

## **9/2019. (III. 22.) AB HATÁROZAT – AZ ÚN. TAIGETOSZ-TÖRVÉNY**

**Az állam a közoktatás szabályrendszerének átalakításakor nem számolhatja fel a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára biztosított kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű könnyítésről.**

Az AB saját hatáskörben, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, a tanulási nehézségekkel küzdő gyermekek védelme érdekében, egyebekben az indítványt nem tartotta megalapozottnak és elutasította. A törvény módosítását intenzív politikai és szakmai vita kísérte.

Felemásként értékelhető döntést hozott az AB, amikor elutasította a köznevelési törvény módosítását sérelmező indítványt, amely kivezeti felmenő rendszerben az értékelés alóli felmentést a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő (BTMN) gyermekek vonatkozásában, ugyanakkor a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jogának megsértésére hivatkozva mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, hiányolva a további többletkedvezmény bevezetését.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

Az Országgyűlés 2017. május 30-án az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LXX. törvénnyel (Módtv.) módosította a 2011. évi CXC. törvény (Nkt.) 56. §-át, ami addig felmentést adott bizonyos tárgyak alól azoknak a gyermekeknek, akiknek enyhébb tanulási nehézségeik vannak. A módosítás 2018. szeptember 1-jei hatályba lépésével az eddig minden tanulóra kiterjedő mentesítési lehetőséget a jogalkotó a sajátos nevelé-

\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Gyerekesély Kutatócsoport; megbízott oktató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Deák Ferenc Jogi Továbbképző Intézet.

si igényű (SNI) tanulókra szűkítette és minden más, egyébként egyéni adottsága, fejlettsége alapján – a mentesítésre a korábbi szabályok értelmében – amúgy rá-szoruló tanuló, köztük a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő (BTMN) tanulók<sup>1</sup> a továbbiakban nem kaphatnak ilyen mentesítést.

A médiában Taigetosz-törvénynek is címkézett jogszabály nagy sajtóvisszhangot és erőteljes kritikát kapott számos szakmai, szülői és más civil szervezettől. A Tanítanék Mozgalom demonstrációt tartott a Sándor-palota előtt, hogy a köztársasági elnök ne írja alá a törvénymódosítást és küldje előzetes normakontrollra az Alkotmánybírósághoz.<sup>2</sup> Emellett 34 civil szervezettel együtt nyílt levélben is kérték Áder Jánost, hogy ne írja alá a lex Taigetoszt.<sup>3</sup> A Magyar Pedagógiai Társaság Diszlexiás Gyermekek Fejlesztéséért Szakosztálya szintén állásfoglalást adott ki a törvénymódosítás ellen, véleményük szerint, habár a BTMN gyermekek ellátása valóban problémás, azonban a törvénymódosítás inkább tovább ront a helyzetükön.<sup>4</sup> Gyarmathy Éva atipikus fejlődéssel foglalkozó klinikai és neveléslelektan szakpszichológus, az MTA TTK Kognitív Idegtudományi és Pszichológiai Kutatóintézete tudományos főmunkatársa nyílt levélben foglalta össze a törvénymódosítással kapcsolatos szakmai aggályait.<sup>5</sup>

Az államfő a jogszabály-módosítást aláírta és nyilatkozatot adott ki, amelyben kiemelte, hogy a jogszabály kihirdetése előtt a módosításokról konzultált az oktatási jogok biztosával, aki arról biztosította, hogy a módosítás nem támasztja alá a törvénnyel szemben megfogalmazott kritikákat és aggodalmakat. Az elnök azt is hangsúlyozta, hogy a törvény kidolgozásában részt vevő szervezetek közül többek között a Magyar Gyógypedagógusok Egyesülete, az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógy-

<sup>1</sup> A Nkt. 4. § 3. szerint: „A beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló: az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján az életkorához viszonyítottan jelentősen alulteljesít, társas kapcsolati problémákkal, tanulási, magatartásszabályozási hiányosságokkal küzd, közösségbe való beilleszkedése, továbbá személyiségfejlődése nehezített vagy sajátos tendenciákat mutat, de nem minősül sajátos nevelési igényűnek.” A Nkt. 4. § 25. szerint: „A sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló: az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi (látási, hallási), értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd.”

<sup>2</sup> Így tiltakoztak a Taigetosz-törvény ellen a Sándor-palota előtt, <https://bit.ly/3b1YVw>

<sup>3</sup> „Súlyosan romlanak azon tanulók esélyei is, akik beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdenek (BTMN tanulók), s akiket ez a törvénymódosítás megfoszt attól a lehetőségtől, hogy bizonyos tantárgyak értékelése alól részleges vagy teljes felmentést kaphassanak. Könnyen belátható, hogy egy részterületen tanulási nehézséggel küzdő gyerekek nem bukásrak és kudarcokra van szüksége, hanem megfelelő szakmai segítségre, ahogyan az is, hogy ez a most megszűntetett lehetőség segített számos tanulási nehézséggel küzdő, ugyanakkor más területeken jól teljesítő gyereket ahhoz, hogy sikeresen elvégezze iskoláit, érettségit és akár felsőfokú képzettséget is szerezzon. Ezt az utat vágta el előttük a fent megnevezett törvénymódosító csomag.” „Nem bukára van szükségünk”: nyílt levelet kapott Áder a Taigetosz-törvény miatt, <https://bit.ly/3eyie9S>.

<sup>4</sup> A Magyar Pedagógiai Társaság Diszlexiás Gyermekek Fejlesztéséért Szakosztálya. Állásfoglalás, <https://bit.ly/30ETww9>

<sup>5</sup> Egész életre kiható kudarc: ezt fogja okozni a Taigetosz-törvény a szakember szerint, <https://bit.ly/3qBcmio>

pedagógiai Kara, a Magyar Logopédusok Szakmai Szövetsége, az ELTE Gyakorló Országos Pedagógiai Szakszolgálat álláspontját ismerte meg, amelyek támogatják a módosítást.

Az oktatási jogok biztosa, támogatva Áder elnök aláírását, nyilatkozatban hangsúlyozta, hogy a BTMN nem fogyatékosági kategória, az ide sorolt gyermekeket pedagógiai eszközökkel kell átsegíteni a nehézségeiken.<sup>6</sup> A Civil Közoktatási Platform nyílt levélben fordult az oktatási jogok biztosához.<sup>7</sup>

## 2. INDÍTVÁNY

Az indítványozó parlamenti képviselők az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján 2017. június 13-án utólagos normakontrollra irányuló indítványt nyújtottak be az Alkotmánybíróságra.

Az indítványozók a Nkt. 56. § (1) bekezdésének Módtv. 21. § 4. pontja által megállapított „sajátos nevelési igényű” szövegrésze és a Módtv. 19. §-a által megállapított, az Nkt. 97. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól, miután a kifogásolt rendelkezéseket ellentétesnek vélték az Alaptörvény művelődéshez való jogról szóló XI. cikk (1) bekezdésével, a gyermekek védelméről és gondoskodásról szóló XVI. cikk (1) bekezdésével, a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdéseivel, továbbá az Alaptörvény jó hírnévhez való jogát is rögzítő VI. cikk (1) bekezdésével.

Az indítvány nem vitatta, hogy a módosított felmentési szabály mellett, eljárási garanciaként szakértői bizottsági vélemény beszerzésével alátámasztott felmentési lehetőség kapható és azt sem tartja kizártnak, hogy a felmentettek heterogén csoportján belül ténylegesen vannak olyanok, akik eredményesebben lennének felkészíthetők mentesítések nélkül az általános számonkérési rendszerben. Ugyanakkor ez a probléma a korábbi törvényi keretek között is megoldható lenne az indítvány szerint.

Az indítványozók szerint a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenesek, mert a mentesítés alkotmányos célja éppen az egyes gyermekek egyedi képességeinek és a személyes fejlesztési igényeinek meg nem felelő oktatási és értékelési módszerek alkalmazásának kizárása. Továbbá a mentesítés korlátozása a módosítással kedvezőtlenül érintett tanulók számára kellő alkotmányos alap nélküli közvetett hátrányos megkülönböztetést okoz.

Az indítvány utal arra is, hogy a módosítás folytán a mentesítés lehetőségétől eleső tanulók a továbbiakban is mentesíthető SNI tanulókkal szemben részesülnek

<sup>6</sup> Aáry-Tamás Lajos: a diszgráfiasokra nem vonatkozik a „Táigetosz-törvény”, <https://bit.ly/30E0phi>

<sup>7</sup> Nyílt levél Aáry-Tamás Lajos oktatási jogok biztosa részére az Áder Jánosnak küldött, a „Táigetosz-törvény” aláírására bízató levele kapcsán. Civil Közoktatási Platform, 2017. június 8. <https://bit.ly/3rUgtYx>

hátrányos megkülönböztetésben (lévén az elhatárolás nem mindig egyértelmű, és a BTMN gyermekek esetében is fennállhat az adott tárgyban való jó teljesítményt kizáró állapot). Másfelől a BTMN tanulók a tanulási nehézséggel nem rendelkező társaikkal szemben szenvednek el közvetett hátrányos megkülönböztetést, mivel sokuk esetében olyan feltételeknek kell megfelelniük, amelyre a – jogalkotó által fejleszteni kívánt – motivációjuk ellenére is képtelenek.

Az indítványozók a módosító rendelkezések folytán sérülni vélték az érintettek Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti jó hírnévhez való jogát is. A köznevelés gyakorlatában a „sajátos nevelési igényű”, valamint a „beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő” tanuló címke is rendelkezik stigmatizáló hatással, így enyhébb fogyatékoságok, zavarok vagy nehézségek esetén sokan kifejezetten kerülnek az ezekre való hivatkozást még abban az esetben is, ha annak az orvosi, pszichológiai vagy fejlesztőpedagógiai alapjai meglénnének. Jelen módosítással számos tanuló lenne kénytelen az iskola közössége előtt vállalni ezeket a zavarokat, hiszen ellenkező esetben teljesíthetetlen vagy csak értelmetlen nehézségek árán teljesíthető feladatokkal szembesülne.

Az ADHD-val foglalkozó FIMOTA Központ *amicus curiae* beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.

### **3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB megállapította, hogy a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet idézett elő azáltal, hogy a Nkt.-ben, vagy más jogszabályban nem alakított ki a BTMN gyermekekre vonatkozóan az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezménysszabályokat, amelyek a közzoktatás során maradéktalanul garantálják ezen gyermekek alkotmányos védelmét.

Az Nkt. 56. § (1) bekezdése „saját nevelési igényű” szövegrésze, valamint a 97. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt azonban elutasította.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az Alaptörvényben biztosított művelődéshez való jogot garantálja a köznevelési törvény is, amely értelmező rendelkezései között változatlanul kiemelt figyelmet igénylő gyermekként említi az SNI és a BTMN tanulókat, akik különleges bánásmódban részesülnek (Alaptörvény XI. cikk).**

A köznevelési törvény értelmező rendelkezései között meghatározza mind a BTMN gyermek, tanuló (Nkt. 4. § 3. pont), mind a SNI gyermek, tanuló fogalmát (Nkt. 4. § 25. pont). A törvény hatályba lépése óta önálló pontban foglalkozik e tanulók nevelésével és oktatásával, valamint a számukra különleges jogosultságként biztosítandó fejlesztő foglalkozásokat. Ennek keretében az SNI tanulók jogaként állapítja meg, hogy különleges bánásmód keretében állapotuknak megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, valamint konduktív pedagógiai ellátásban részesüljenek az igényjogosultságuk megállapításától kezdődően. Azt, hogy milyen különleges bánásmódnak megfelelő ellátást kell biztosítani személyre szabottan ezeknek a tanulóknak, szakértői bizottság szakértői véleményben állapítja meg (Nkt. 47. § (1) bekezdés). Az Nkt. 56. § (1) bekezdése a hatálybalépése óta tartalmazza – a tanulókat főszabály szerint érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés, illetve az egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alóli – mentesítésre vonatkozó szabályokat azokra az egyéni adottságú és fejlettségű tanulókra nézve, akiknek szakértői bizottság véleménye alapján az szükségesnek bizonyul.

A Módtv. – habár 56. §-a kifejezetten az SNI gyermekekre vonatkozik és teszi lehetővé a felmentést – 2017. június 17-től beiktatta az Nkt. 56./A. §-át, amely megállapította, hogy a BTMN gyermekek és tanulók a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján fejlesztő foglalkoztatásban és az Nkt.-ben, továbbá egyes jogszabályban meghatározott kedvezményekben részesülnek.

Az Nkt. 56. § (1) bekezdése rendelkezéseihez kapcsolódóan 2018. szeptember 1-jétől az Nkt. átmeneti és vegyes rendelkezéseit tartalmazó részében a 97. § (1a) bekezdése rögzíti, hogy az a BTMN tanuló, aki 2018. augusztus 31. napjáig a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és minősítés alól mentesült, és a mentesítés nem szakadt félbe, a középfokú iskolai tanulmányainak befejezéséig jogosult a korábban már megszerzett mentesülésre.

Az SNI és a BTMN tanulók felvételi vizsgájával összefüggésben állapít meg – az általános szabályokhoz képest – eltérő szabályokat az Nkt. 51. § (5) bekezdése, amely értelmében e tanulók részére a felvételi vizsgán indokolt esetben biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt, az írásbeli vagy szóbeli felmérésen pedig biztosítani kell az iskolai tanulmányaik során általuk használt, megszokott eszközöket. Valamint előírja, hogy a vizsga szervezésével alkalmazkodni kell a tanulók adottságaihoz. Az Nkt. mellett számos rendelet is megállapít részletszabályokat.<sup>8</sup>

Az AB megállapította, hogy önmagában az a szabályozás, amely immár csak a SNI tanulók számára teszi lehetővé egyes tantárgyakból vagy tantárgyrészekből az értékelés alóli mentesítést, illetve az erre vonatkozó átmeneti rendelkezéseket

<sup>8</sup> A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet; A pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet; A sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet.



kimenő rendszerben tartalmazza, a jelzett tanulói csoport művelődéshez való jogát nem akadályozza és nem is korlátozza, az Alaptörvény XI. cikkéből ugyanis nem vezethető le alanyi jogosultság valamely tantárgy alóli felmentésre, sem az intézményvédelmi kötelezettség sérelme. Így az AB nem találta megalapozottnak az indítványt, amely a gyermekek művelődéshez való alkotmányos jogának sérelmét vélelmezte (Indokolás [65]–[66]).

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A BTMN tanulók mentesítésből való kizárásának észszerű indoka lehet, hogy a két kiemelt (SNI és BTMN) tanulói csoport fejlesztése – az eltérő állapotuk, valamint a BTMN tanulók egyéni adottságainak különbözősége folytán –, a különböző fajta és eltérő mértékű tanulási nehézségeik és ebből adódó eltérő tanulási hátrányaik leküzdése önmagában a tanulók értékelésére vonatkozó differenciált szabályozással is megvalósítható [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés].**

Az AB számos korábbi határozatában hangsúlyozta, hogy a diszkrimináció tilalma elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetésekre vonatkozik, ugyanakkor kiterjeszthető a teljes jogrendszerre, mivel „az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak”.<sup>9</sup>

Az AB több határozatában kifejtette azt is (mivel az indítvány a szükségesség-arányosság tesztjére hivatkozott), hogy addig, amíg az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra vonatkozóan az Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdéséből fakadó szükségesség-arányosság teszt a vizsgálati módszer (mérce), addig az alapjogokon kívüli egyéb jogokra vonatkozó diszkrimináció esetében akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes.<sup>10</sup> Tekintettel arra, hogy ebben az ügyben az értékelés alóli mentesítés tekintetében alapjognak nem minősül egyéb jogra vonatkozó megkülönböztetésről volt szó, az AB azt vizsgálta, hogy egymással összehasonlíthatóak-e a BTMN tanulók az SNI tanulókkal.

Az Nkt. (4. § 3. pontja) azokat a gyermekeket, tanulókat sorolja a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek közé, akik nem minősülnek sajátos nevelési igényű gyermeknek, illetve tanulónak, azaz nem szenvednek a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) szerinti valamely fogyatékoságban, de az életkorukhoz viszonyítottan jelentősen alulteljesítenek, társas kapcsolati problémákkal, tanulási, magatartásszabályozási hiányosságokkal küzdenek, továbbá közösségbe való

<sup>9</sup> Lásd például: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat.

<sup>10</sup> 14/2014. (V. 13.) AB határozat; 10/2015. (V. 4.) AB határozat; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat.

beilleszkedésük, valamint személyiségfejlődésük nehezített, vagy sajátos tendenciákat mutatnak, mely hiányosságok oka igen széles spektrumú lehet.

Az AB szerint a két tanulói csoport abból a szempontból hasonlítható össze, hogy valamennyien egyéni képességeik okán, az ún. tanulási problémával nem küzdő tanulói csoporthoz képest, attól eltérő, kiemelt figyelmet, és egyénre szabott speciális foglalkoztatást, rehabilitációt, fejlesztést igényelnek a társadalmi leszakadás megakadályozása, illetve ezen gyermekek, tanulók esélyegyenlőségének biztosítása érdekében. Azaz itt a csoportképző ismérv az általános szabályokhoz képest eltérő, ún. különleges bánásmód, kiemelt, egyénre szabott fejlesztő nevelés és oktatás, amelyet a jogalkotó maga is megjelenített az Nkt. 4. § 13. pont a) alpontjában. Tehát a két tanulói csoport a különleges oktatási igény szempontjából összehasonlítható (Indokolás [45]).

Ezt követően az AB azt vizsgálta, hogy volt-e, és mi volt az észszerű alkotmányos indoka annak, hogy a jogalkotó a két tanulói csoport tekintetében különbséget tett a minősítés, illetve egyes tantárgyak vagy tantárgyrészek alóli mentesítési jogosultság vonatkozásában. Az AB áttekintette a köznevelési törvényt és a végrehajtási rendeleteket, és azt állapította meg, hogy a jogalkotó a Módtv. indítvánnyal támadott rendelkezésein kívül számos rendelkezésében tartalmaz a BTMN gyermekekre vonatkozóan differenciált, az ún. általános szabályokhoz képest eltérő, vagy épp az SNI gyermekekkel azonos fejlesztési lehetőséget biztosító rendelkezést számukra.

Bár a jogalkotó a szabályozás módosításának indokát nem jelölte meg, az AB által bekért miniszteri vélemény indokolása szerint a minősítés alóli felmentés kivezetése a BTMN tanulók hosszútávú érdekeit szolgálják. Ezt – többek között – arra alapította, hogy a felmentés következtében az adott tanuló tanulmányai során nem sajátít el alapvető tudástartalmakat, készségeket, kompenzációs technikákat, ezért alapvető hátrányba kerülhet a többi hallgatóval, később pedig a többi munkavállalóval szemben. Továbbá a felmentés következtében az adott tantárgyak esetében nincs számításba vehető tanulmányi eredmény, amely a tanuló továbbtanulási lehetőségeit szűkítheti, vagy akár ellehetetleníti.

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott *amicus curiae* a miniszteri állásfoglalás szakmai álláspontjával ellentétes véleményt fogalmaz meg, amely szerint a felmentés lehetőségének kivezetése a BTMN kategória lényegi funkciójának szakmai kiüresedését jelenti.

Az AB a különböző szakmai módszertani álláspontok alkalmasságát nem vizsgálhatta, mivel az nem alkotmányossági kérdés, csak azt vizsgálhatta, hogy lehetett-e találni – a Módtv. kifogásolt rendelkezéseire nézve – olyan észszerű alkotmányos indokot, amely a különbségtételt nem teszi önkényessé. Mint ahogy az indítvány és a miniszteri vélemény is utal rá, a BTMN kategória nem egyetlen homogén csoportot jelent, hanem maga is differenciált. Az AB szerint a két tanulói csoport a különleges nevelési igény szempontjából összehasonlítható, az indítvánnyal támadott módosítással létrejött új szabályozásbeli különbségtétel észsze-

rú indoka lehet, hogy a két kiemelt tanulói csoport fejlesztése, az eltérő állapotuk, valamint a BTMN tanulók egyéni adottságainak különbözősége folytán – a különböző fajta és eltérő mértékű tanulási nehézségeik és ebből adódó eltérő tanulási hátrányaik leküzdése önmagában a tanulók értékelésére vonatkozó differenciált szabályozással is megvalósítható (Indokolás [51]).

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Nem lehet olyan egységes homogén csoportot nevesíteni, amelyet a köznevelési törvény érintett módosítása hatását tekintve egyértelműen hátrányosan érint. A nem fogyatékossgal élő – BTMN – tanulók az értékelés alóli mentesítés által nem kerülnek kedvezőtlenebb helyzetbe [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés].**

Az AB gyakorlatában a közvetett diszkrimináció tilalmát az sérti, ha egy látszólag általános jellegű és semleges jogszabályi rendelkezés végső soron a társadalomban gyakorta hátrányos különbségtétellel sújtott, az Alaptörvényben tételesen felsorolt, illetve velük döntő hasonlóságot mutató „egyéb helyzetben” lévő személyek kizárását, kirekesztését, vagy valamely lehetőségtől való megfosztását eredményezi. Akkor lehet tehát rejtett diszkriminációról beszélni, ha a fogyatékossgal nem élő tanulók csoportján belül a jogalkotó egy jól körülhatárolható társadalmi csoportot hozna a konkrét szabályozás folytán kedvezőtlen helyzetbe (Indokolás [59]).

Az AB az ügyben megvizsgálta, az értékelésre vonatkozó törvényhely rejtett diszkriminációt valósít-e meg azzal, hogy a nem fogyatékossgal élő tanulók (BTMN tanulók) értékelésére vonatkozóan nem teszi lehetővé az értékelés alóli mentesítés lehetőségét, azaz ezen tanulók értékelése az általános, a különleges bánásmódot nem igénylő társaikkal azonos szabályok szerint történik.

Az AB talált észszerű indokot arra nézve, hogy a fogyatékossgal nem élő tanulók heterogén csoportja miért az általános szabályok szerint kerüljenek értékelésre. Önmagában tehát a kifogásolt szabályozás kapcsán nem lehet olyan egységes, homogén csoportot nevesíteni, amelyet e szabályozás hatását tekintve egyértelműen hátrányosan érint. Ezért a kifogásolt szabályozást az AB nem találta a rejtett diszkrimináció tilalmába ütközőnek. Az új szabályozás, a nem fogyatékkal élő tanulók általános szabályok szerinti értékelése a BTMN tanulók heterogén csoportjának nem minden tagjára nézve kedvezőtlenebb. Az, hogy az értékelés újbóli bevezetése az egyes tanulók vonatkozásban hátrányt jelent-e vagy eredményesebb oktatást garantál, egyéni szempontok megfelelő vizsgálatát követően állapítható meg, így azonban nem állapítható meg jól körülhatárolható, azonos tulajdonságokkal bíró társadalmi csoport. Ennek megfelelően az AB az indítványt ebben a részében is elutasította (Indokolás [63]).

### 3.4. ELVI TÉTEL 4.

**A „sajátos nevelési igény” megjelölés nem sérti a tanulók jó hírnévhez való jogát, mivel az valótlan tényt nem állít vagy híresztel, hanem szakértői bizottság által, szakértői vélemény alapján kerül megállapításra objektív feltételek fennállása esetén [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés].**

Az indítvány szerint az új módosító rendelkezések stigmatizálnak, ezért a támadott rendelkezések sértik az adott tanulók jó hírnévhez való alkotmányos jogát. Az AB az Nkt. 56. § (1) bekezdése „sajátos nevelési igényű” szövegrésze rendelkezéssel összefüggésben megállapította, hogy a szabályozás nem sérti a megnevezett tanulók jó hírnévhez való alapjogát, mivel az vonatkozásukban valótlan tényt nem állít vagy híresztel, nem tüntet fel valós tényt hamis színben, hanem szakértői bizottság által, szakértői vélemény alapján kerül objektív feltételek fennállása esetén megállapításra. Ezért az AB az indítványt ebben a részében sem találta megalapozottnak (Indokolás [71]).

### 3.5. ELVI TÉTEL 5.

**Az állam a közoktatás szabályrendszerének átalakításakor nem számolhat fel valamely, jelen esetben a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára a jogszabály szerint is minden esetben szakértői vélemény alapján biztosított, így szakmailag indokolt, megalapozott kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna az érintettek számára más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű, valódi segítséget nyújtó könnyítésről (Alaptörvény XVI. cikk).**

Az AB megállapította, hogy az indítványban kifogásolt értékelés alóli mentesítésre vonatkozó szabályozás módosításával egyidejűleg a jogalkotó szükségesnek tartotta 56/A. §-ként az Nkt.-ba beiktatni a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók vonatkozásában, hogy ezen gyermekek, tanulók „a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján fejlesztő foglalkoztatásban és az e törvényben, továbbá jogszabályban meghatározott kedvezményekben részesülnek”.

A Módtv. 11. §-ához fűzött törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint „az Nkt. 56. § (1) bekezdés módosítása folytán indokolt pontosítás, amely egyértelműsíti, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek számára az Nkt.-ban biztosított fejlesztő foglalkozások továbbra is rendelkezésre állnak”.

Az AB megállapította, hogy a jogszabályi rendelkezés és a törvényjavaslat miniszteri indokolásának tartalma különbözik. Amíg ugyanis a jogszabály nyelvtani értelme a fejlesztő foglalkoztatást „és az e törvényben, továbbá jogszabály-

ban meghatározott”, tehát ezen túli kedvezményekben részesülést írja elő, addig a törvényjavaslat miniszteri indokolása csupán a fejlesztő foglalkozásokat tünteti fel kedvezményként a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára. A törvényjavaslat indokolásának eltérő tartalma nem írhatja felül a jogszabályban szereplő normát. Így a jogi norma és a törvényjavaslat indokolásának ellentéte esetén egyértelműen a jogi norma tartalma az irányadó. Ezzel összefüggésben az AB azt is megállapította, hogy e fejlesztő foglalkoztatáson túli, az Nkt. 65/A. §-ában megjelölt további kedvezmények szabályozására – az Nkt. 56/A. §-a hatályba lépése óta – sem törvényi, sem rendeleti szinten nem került sor (Indokolás [75]).

Az AB azt is megállapította, hogy nemcsak a tanulási nehézséggel nem küzdő gyermekek esetében, de a BTMN gyermekek esetében is az egyéni adottságok figyelembevételének teljes hiányában, az általános szabályok szerint kerül sor ezen tanulók számonkérésére. Az általános szabályoktól eltérő számonkérését akkor sem teszi lehetővé a jogalkotó, amikor az egyéni adottságok figyelembe vétele szakértői bizottság által, szakértői véleménnyel alátámasztható, indokolható lenne (Indokolás [76]).

Az AB utal korábbi, 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatára is, amelyben azt is leszögezte, hogy „az államnak a fent említett alapjogok, illetve alaptörvényi kötelezettség érvényesülését/teljesítését biztosító objektív intézményvédelmi kötelezettsége teljesítése során biztosítania kell azt, hogy a gyermekek és fiatalokúak testi és lelki egészségét minél kevesebb káros hatás érje”.

Kiindulva az Alaptörvény szellemiségéből, az AB rögzítette, ahhoz, hogy a gyermekek a jövő generációinak aktív tagjaivá tudjanak válni, olyan hatékony, az érintett gyermekek tanulási nehézségeinek felszámolását érdemben segítő köznevelési szabályrendszer kialakítása és fenntartása szükséges, amely képes speciális igényeiknek megfelelő, egyénre szabott fejlesztésük minél eredményesebb biztosítására (Indokolás [81]).

Az AB kimondta, hogy az Nkt. kedvezményeket biztosító rendelkezései azzal, hogy az értékelés szabályozása során a BTMN tanulók egyéni eltérő adottságait egyáltalán nem, még szakértői vélemény ellenére sem veszik figyelembe, illetve nem differenciálják, nem biztosítják megfelelően a tanulók egyéni képességeihez igazodó fejlődését. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a XV. cikk (5) bekezdéséből nem vezethető le valamely meghatározott kedvezmény biztosításához fűződő jog, illetőleg állami kötelezettség. Ugyanakkor ezen alaptörvényi rendelkezésekből, különösen a XVI. cikk (1) bekezdéséből egyértelműen következik, hogy az állam a közoktatás szabályrendszerének átalakításakor nem számolhat fel valamely, jelen esetben a BTMN tanulók számára a jogszabály szerint is minden esetben szakértői vélemény alapján biztosított, így szakmailag indokolt, megalapozott kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna az érintettek számára más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű, valódi segítséget nyújtó könnyítésről. Az AB megállapította, hogy a jogalkotó anélkül döntött a BTMN

tanulók esetében az „értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés” kedvezményének megvonásáról, hogy ezzel egyidejűleg nem gondoskodott a jogszabályban rögzített módon a már meglévő kedvezményekhez történő hatékony hozzáférés intézményi és anyagi feltételeinek javításáról, illetőleg nem gondoskodott további, az Nkt. 56/A. §-a szerinti szakmailag indokolt és hatékony kedvezmények kidolgozásáról. Ezzel megsértette az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből folyó kötelezettségét, hogy olyan szabályozást alakítson ki e gyermekek oktatása terén, amely a tanulók egyéni képességeihez igazodva minél inkább elősegíti fejlődésüket, és ezzel biztosítja társadalmi felzárkózásuk minél hatékonyabb megvalósulását (Indokolás [82]).

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy amennyiben a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának a teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az AB – hivatalból eljárva – megállapította tehát, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésébe ütköző alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók számára nem alkotott az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezménysszabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók felzárkóztatását és esélyegyenlőségük megvalósulását. Ezért az AB felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. június 30. napjáig tegyen eleget (Indokolás [85]).

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. AZ, HOGY AZ ÉRTÉKELÉS ALÓLI MENTESÍTÉS KIVEZETÉSRE KERÜLT A BTMN GYERMEKEK VONATKOZÁSÁBAN, ÉRINTI, DE NEM SÉRTI A MŰVELŐDÉSHEZ VALÓ JOGUKAT. A KÖZNEVELÉSI TÖRVÉNY TOVÁBBRA IS BIZTOSÍTJA AZ OKTATÁSHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉST

Az indítvány sem részletezte, hogy a Módtv. miként sérti a művelődéshez való jog érvényesülését a BTMN gyermekek vonatkozásában. Arra hivatkozik, hogy a mentesítés korlátozása e joggal összefüggésben kellő alkotmányos alap nélküli közvetett hátrányos megkülönböztetésként sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az AB részletesen kifejtette az Nkt. vonatkozó részeit, alátámasztandó, hogy az érintett gyermekcsoport művelődéshez való joga nem sérül a módosítás következtében.

A művelődéshez való jogot az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg. Az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell a tanuláshoz való jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket.<sup>11</sup> Az AB korábbi értelmezése alapján ez a jog hazánkban biztosított, az állam a különböző oktatási szinteken már azzal eleget tesz alkotmányos kötelezettségének, ha az objektív feltételeket biztosítja, és a részvételt mindenki számára képességeitől függően hozzáférhetővé teszi.<sup>12</sup>

Ehelyütt felmerülhet annak a kérdése, hogy a tankötelezettség teljesítését, mint a művelődéshez való jog egyik elemét [Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdés], hogyan garantálja az állam intézményfenntartói kötelezettsége részeként. Hiszen ahhoz, hogy a gyermekek tankötelezettségüket teljesíteni tudják, az államnak biztosítania kell a megfelelő feltételeket. Az AB több alkalommal kifejtette, hogy ennek keretében a mindenkori törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelessége az oktatási rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése, a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása.<sup>13</sup> Az, hogy képességeiknek megfelelően, azokat kiteljesítve a gyermekek tanulhassanak, egyben tankötelezettségüket is teljesíteni tudják, amellyel egyébként azt az Alaptörvény hitvallásában is megfogalmazott államcél is megvalósítható, hogy a gyermekek „tehetségükkel, kitartással és lelkierejükkel ismét nagyra teszük Magyarországot”, csak úgy képzelhető el, hogy a speciális oktatási igényű gyermekeket a legmesszebbmenőig támogatja az állam, az oktatás feltételeit biztosítja, s kedvezmény megvonása esetén is azzal egyidejűleg gondoskodik a kellő védelemről, szükséges új garanciákról.

#### **4.2. AZ ÖSSZEHASONLÍTHATÓ HOMOGÉN CSOPORT PROBLEMATIKÁJA A DISZKRIMINÁCIÓ TILALMÁNAK VIZSGÁLATÁKOR: AZ SNI, A BTMN ÉS A TANULÁSI KIHÍVÁSSAL NEM KÜZDŐ TANULÓK CSOPORTJAI**

„A diszkrimináció megállapítása szükségképpen valamiféle összehasonlítást igényel, minthogy az bizonyos, meghatározott szempontból egyenlőnek tekintett személyek, dolgok vagy jelenségek megkülönböztetett kezelésében áll”,<sup>14</sup> így alapvető jelentőségű az összehasonlítás alapját képező csoportok meghatározása. Az azonos csoportba tartozás követelményének érvényesítésekor a legnagyobb dilemmát mindig az jelenti, hogy ki tartozik azonos körbe,<sup>15</sup> és e körben van-e nem indokol-

<sup>11</sup> 18/1994. (III. 31.) AB határozat, ABH 1994. 88, 90.

<sup>12</sup> 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 586.

<sup>13</sup> 3046/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [21].

<sup>14</sup> 45/2000. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2000, 344, 348.

<sup>15</sup> BERKES Lilla: „Egyenlőség” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) [23] <https://bit.ly/38Au1R7> (2019).



ható, önkényes különbségtétel. Ezen túlmutató fogalmi probléma, hogy a közvetett diszkriminációnak minősíthető esetek egy részében a kiválasztási/megkülönböztetési szempont nem önkényes, hanem ésszerű követelménynek tekinthető, még akkor is, ha alkalmazása valamely csoport számára jelentősebb vagy akár aránytalan hátránnyal jár.<sup>16</sup>

Az AB azért utasította el a diszkrimináció megállapítása iránt előterjesztett indítványt, mert véleménye szerint a két nehézséggel küzdő tanulói csoportra (SNI és BTMN tanulók) vonatkozó eltérő szabályok megalkotásának létezik ésszerű indoka és a kihívásokkal nem küzdő tanulók csoportjához képest „nem lehet olyan egységes csoportot nevesíteni, amelyet a szabályozás hatását tekintve egyértelműen hátrányosan érint”.

Az AB álláspontja szerint a két (SNI és BTMN) tanulói csoport abból a szempontból hasonlítható össze, hogy mind az SNI, mind a BTMN tanulók az egyéni sajátosságai miatt az ún. tanulási problémával nem küzdő tanulói csoporthoz képest eltérő, kiemelt figyelmet, és az egyénnek megfelelő speciális foglalkoztatást, rehabilitációt, fejlesztést, felzárkóztatást igényelnek. Tehát a csoportképző ismérv az általános szabályokhoz képest eltérő, az Nkt.-ban (4. §. 13. pont) is kifejezetten rögzített ún. különleges bánásmód, kiemelt, egyénre szabott fejlesztő nevelés és oktatás. Azaz a két tanulói csoport a különleges oktatási igény szempontjából összehasonlíthatóvá válik. A módosítással érintett BTMN tanulói csoport nem minden tagja számára jelent egységesen hátrányt az értékelés alóli mentesítés megszüntetése és maga a tanulási problémával nem bíró tanulók csoportja sem homogén, hanem többféleképpen is differenciált (például BTMN tanulók, valamint tanulási problémával egyáltalán nem küzdő gyermekek stb.).

Ehelyütt merülhet fel az a kérdés, hogy az AB jól határozta-e meg az összehasonlítható csoportokat. Az AB úgy értelmezte, hogy speciális oktatási igényük miatt az SNI és a BTMN tanulók képeznek azonos csoportot és így egymással hasonlíthatók össze. Az egyik ezzel szemben megfogalmazott álláspont szerint a „hátrányosan érintett homogén csoport” a kihívással nem küzdő tanulókkal összevetve meghatározható, hiszen azonos tulajdonsággal bíró társadalmi csoportot képeznek az SNI és a BTMN tanulók együttesen, tekintettel arra, hogy a kiváltó októl függetlenül (átmenetileg vagy tartósan) bekövetkezett állapotuk miatt adott időszakban segítségre, megkülönböztetett figyelemre szorulnak az oktatás során.<sup>17</sup> Ezzel egyetértve, így az értékelés alóli mentesítés megszüntetése miatt a tanulási akadályozottsággal nem küzdőkhöz képest egyértelműen kedvezőtlenebb helyzetben lesznek a BTMN gyermekek, akik az SNI gyermekekhez hasonlóan – adott esetben más okból és eltérő mértékben – tanulási akadályozottsággal küzdenek, és a korábban garantált mentesítés, mint kedvezmény kerül elvételre tőlük anélkül, hogy új garanciák be lennének építve.

<sup>16</sup> SZENTE Zoltán: „A pozitív megkülönböztetés problémái” *Fundamentum* 2006/4. 17–44.

<sup>17</sup> Stumpf István különvéleménye, Indokolás [115].

Ha elfogadjuk azt, hogy a számonkérés új módja – a valamennyiükre vonatkozó általános szabályok – szerint a BTMN gyermekek, a tanulási problémával nem küzdőkkel kerülnek egy homogén csoportba, akkor a kérdés helyesen úgy lett volna feltehető, hogy összehasonlítható csoportot képeznek-e a BTMN tanulók a kihívással nem küzdő tanulókhöz képest. A válasz ez esetben igen lenne, s mivel az iskolai teljesítmény mérésének immanens része az értékelés, amelynek során a tanulási problémával küzdő tanulók számára az általános szabályokkal azonos számonkérés kedvezőtlenebb helyzetbe hozza őket a többiekhez képest, mivel nehézségeik továbbra is fennállnak, amelyeket segítette a speciális kedvezmény szabály, a jogsértő helyzet megállapítható lett volna. (Éppen a kedvezőtlené vált helyzet fennállása miatt érvel az AB a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség mellett a határozatában, igaz, a XVI. cikk sérelmére hivatkozva.)

#### **4.3. AZ SNI „STIGMÁJÁNAK” VIZSGÁLATA A JÓ HÍRNÉVHEZ VALÓ JOG TÜKRÉBEN**

Az indítvány utalt arra, amikor a „sajátos nevelési igényű” szövegrészt sérelmezte az Nkt. 56. §-ában, hogy a közoktatásban a fogyatékos, amely az oktatás keretrendszerében speciális nevelési igénnyel írható le, stigmatizál. A módosítás következtében, csak az „SNI tanulók” számára lesz lehetőség az értékelős alóli mentesülésre, holott korábban a jogszabály úgy fogalmazott, hogy „tanulók számára” lehetséges a mentesítés. Azok a gyermekek is – a rosszabb iskolai teljesítmény „választása” helyett – átkerülhetnek az SNI kategóriába, akik korábban BTMN-nel küzdőként kevésbé látható módon bizonyos tanulási problémával bírtak. Ha a BTMN kategória érdemben kiüresedik az értékelés alóli mentesülés kivezetésével, akkor e gyermekek visszakerülhetnek az SNI, vagyis a sokak által „fogyatékosnak” mondott kategóriába. Erre számos szakmai vélemény hívta fel a figyelmet, mint a módosítás várható következményére. Az SNI státuszt sokszor maguk a gyermekek is stigmaként élik meg, amit végighordoznak az egész iskolai pályafutásuk során.<sup>18</sup> Az oktatástudományban jelen lévő egyes álláspontok szerint a magyar többségi pedagógia nehezen fogad be SNI gyermekeket.<sup>19</sup> Ugyanakkor az, hogy negatívan élik meg az SNI státuszt az érintett gyermekek, nem meríti ki a jóhírnévhez való jog sérelmét.

<sup>18</sup> „Választhatnak” a szülők: vagy fogyatékosnak minősítik a gyerekeiket, vagy bukdácsolni fog az iskolában, <https://bit.ly/3BJqg7N>

<sup>19</sup> METZGER Balázs: A sajátos nevelési igényű gyermekek integrált neveléséről – fenntartó önkormányzatoknak, <https://bit.ly/3GPDjIA>

#### 4.4. MULASZTÁSOS ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉG: AZ ÚJ SZABÁLYOZÁS HIÁNYOSSÁGA SÉRTI A GYERMEKJOGOKAT

Az AB részletesen tárgyalta a gyermekek védelmének alkotmányos alapját jelentő XVI. cikket és az ehhez kapcsolódó AB gyakorlatot, amelyre építve kimondta, hogy az Nkt. kedvezményeket biztosító rendelkezései azzal, hogy az értékelés szabályozása során a BTMN tanulók egyéni eltérő adottságait egyáltalán nem, még szakértői vélemény ellenére sem veszik figyelembe, illetve nem differenciálják, nem biztosítják megfelelően a tanulók egyéni képességeihez igazodó fejlődését. Kimondta azt is, hogy a XVI. cikk (1) bekezdéséből és a XV. cikk (5) bekezdéséből nem vezethető le valamely kedvezmény biztosításához fűződő jog, de a fenti cikkekből az viszont egyértelműen következik, hogy szakmailag indokolt, megalapozott kedvezményt nem lehet felszámolni a közoktatás szabályrendszerének átalakításakor anélkül, hogy ezzel egyidejűleg nem történik gondoskodás más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű könnyítésről. Mindez szolgált a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának indokául.

Ha a jogalkotó szakmai szempontok alapján a BTMN-tanulók számára biztosított „értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés” kedvezményének teljes kivezetését határozza el, akkor nem csak az vezethető le az Alaptörvényből, hogy ezzel egyidejűleg a jogalkotó olyan további kedvezmény szabályokat is köteles alkotni, amelyek képesek maradéktalanul biztosítani ezen gyermekek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti védelmét. Arról is gondoskodnia kell, hogy az érintett gyermekek Alaptörvényben biztosított jogai a korábbi szabályozás kivezetése, és az új szabályozás bevezetése közötti átmeneti időszakban is folyamatosan érvényesüljenek. Így mindaddig, amíg az új kedvezmény szabály hatékony megvalósításának intézményi és anyagi feltételei nem állnak teljes egészében rendelkezésre, a jogalkotó nem szüntetheti meg a korábban biztosított, szakmailag indokolt kedvezmény szabályt, azaz az „értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés” kedvezményét. Csak ebben az esetben tesz ugyanis az állam eleget a jelen esetben különösen az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó intézményvédelmi kötelezettségének.<sup>20</sup>

Az Alaptörvény XVI. cikke, valamint az ENSZ Gyermejközi Egyezményének 3. cikke és az oktatás céljával foglalkozó 29. cikke, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának 24. cikke kiemelten védi a gyermek legfőbb (mindenek felett álló) érdekét. Az AB korábbi gyermekjogi gyakorlatában több esetben rávilágított, hogy a gyermekekről való gondoskodás olyan komplex állami feladat, amely jogi aktivizmust kíván meg. Így alapvető alkotmányos követelmény, hogy abban az esetben, ha a különleges bánásmód biztosítása szakértői vélemény alapján indokolt, a tanulási nehézséggel küzdő tanulók számára – bármely kategóriába is tartoznak – biztosított legyen az egyéni képességeikhez igazodó nevelési módszerek alkal-

<sup>20</sup> Szabó Marcel párhuzamos indokolása, Indokolás [88]–[89].

mazása. Az a szabályozás, amely a különleges bánásmódot igénylő gyermekek körében az egyéniesítés lehetőségét korlátozza, és ezzel a társadalmi felzárkózást nehezíti, nem felel meg az alkotmányos követelményeknek.<sup>21</sup>

Ha magából az Alaptörvényből következik tehát, hogy legyenek olyan kedvezményes szabályok, amelyek a BTMN tanulók védelmét biztosítják a köznevelésben, akkor a már létező kedvezmények elvétele, új kedvezmények megállapítása nélkül is alaptörvény-ellenes.

Összességében tehát véleményem szerint fent elemzett döntés értékelhető akként, hogy felemás döntést hozott az AB azzal, hogy a gyermekjogok sérelmére hivatkozva mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, de csak a tekintetben, hogy nem dolgozott ki a jogalkotó további kedvezményes szabályokat és nem azért, mert a bevezetett módosítás sérti a gyermekjogokat. A jogalkotó nem szüntethette volna meg a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga miatt a korábbi kedvezményes szabályt (azaz az „értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés” kedvezményét), míg az új nem áll rendelkezésre. A rosszul meghatározott összehasonlítható homogén csoportból fakadó döntés logikai bukfcencét kiküszöbölhette volna a testület, hogy (egyes bírók által vitatottan alkalmazott) hivatalból eljárásban mulasztásos alaptörvényt sértés helyett az indítványnak ad helyt és a gyermekjogok sérelmét az indítványban kifogásolt módosításban állapítja meg.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

2019. áprilisában írásbeli kérdést nyújtottak be az emberi erőforrások miniszterének (Még néhány kérdés a lex Taigetosz kapcsán..., irományszám: K/5963), hivatkozva az AB döntésre. A válaszra kijelölt államtitkár erre nem tért ki, de válaszában hangsúlyozta a gyógypedagógus-képzés és a korai fejlesztés támogatását, valamint az SNI gyermekeket ellátó intézmények számának folyamatos növekedését.

Az AB döntés után, a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvény módosította az Nkt.-t a BTMN gyermekekre vonatkozóan. Ennek 6. §-a bevezette a BTMN gyermekek számára a fejlesztő pedagógiai ellátást, mint új fogalmat. (A törvény indokolása a 6. §-ban hivatkozik is az AB döntésre.) Az Nkt. 4. §. 6a. pontja értelmében: a fejlesztő pedagógiai ellátás a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló tantárgyi felzárkóztatására és készségfejlesztésére irányuló kötelező foglalkozás. Az új ellátási formát az Nkt. ezt követően végig vezette mind az óvodát, mind az iskolát érintően. Az új szabályozás 2019. július 26-tól hatályos.

<sup>21</sup> Czine Ágnes különvéleménye, Indokolás [104].

Egyes szakértők az eddigi gyakorlat ismeretében úgy vélik, bár az osztályozás alóli felmentés kivezetésének van szakmai alapja, az iskolai tananyag átalakítása, az egyéniesítést preferáló oktatás és a gyermekek és pedagógusok terheinek a csökkentése nélkül csak további feszültségek, és sok gyermek iskolai kudarcainak forrása lehet. A BTMN gyermekek osztályozás alóli felmentésének közvetlen következménye az lehet, hogy megnövekedik miatta az SNI gyermekek száma (az okozat ismerete nélkül a SNI tanulók növekvő arányát a KSH adatai tükrözik).<sup>22</sup> Az SNI gyermekek jogainak érvényesülését, az oktatáshoz való egyenlő hozzáférést pedig számos tényező (pl. a korai fejlesztés rendszerének és a speciális fejlesztés tárgyi-személyi feltételeinek hiányosságai, regionális hozzáférhetőségének különbözősége) hátráltatja, amelyre az alapjogvédő intézmények évtizedes gyakorlata rámutat.<sup>23</sup>

## 6. IRODALOM

BERKES Lilla: „Egyenlőség” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) <https://bit.ly/38Au1R7> (2019).

BÍRÓ Endre: *Bilincs vagy kilincs?! Joghasználat, jogalkalmazás a köznevelésben. A gyerekek, diákok, szülők és a pedagógusok jogairól az iskolában, óvodában, kollégiumban. A SaNyI és BaTMaN gyerekek, tanulók külön jogairól* (Budapest: Jogismeret Alapítvány 2018).

BRAGYOVA András: Egyenlőség és alkotmány, <https://bit.ly/30E8HpC>

LUX Ágnes: „A sajátos nevelési igényű gyermekek társadalmi mobilizációjának háttere” *Közjogi Szemle* 2020/4. 26–35.

<sup>22</sup> KSH: Oktatási adatok, 2019/2020, <https://bit.ly/30E1aHa>

<sup>23</sup> Lásd erről bővebben: LUX Ágnes: „A sajátos nevelési igényű gyermekek társadalmi mobilizációjának jogi háttere” *Közjogi Szemle* 2020/4. 26–35.



BALÁZS ISTVÁN\*

## **22/2019. (VII. 5.) AB HATÁROZAT – KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS**

**A jogalkotónak széleskörű szabadsága van a közigazgatási bíróságok igazgatási rendjének kialakításában, a miniszteri igazgatási modell nem sértené sem a hatalommegosztást, sem a bírói függetlenséget, ha a miniszter hatásköre nem terjed ki az ítélezési tevékenység befolyásolására.**

Az AB határozata azért jelentős, mert az Alkotmánybíróság évtizedek óta több az igazságszolgáltatást és a bírói függetlenséget érintő döntést is hozott ugyan és több döntésében foglalkozott az elfogulatlan és pártatlan bírói döntések témakörével, de a közigazgatási bíráskodásról szóló döntés új elvi szintű tételeket fogalmaz meg a független és pártatlan igazságszolgáltatás alkotmányos védelmének Alaptörvény szerinti eszköz- és érvrendszeréről.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvénnyel (Kbtv.), valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvénnyel (Átmtv.) kapcsolatos utólagos absztrakt normakontroll indítványban megfogalmazott alkotmányos aggályok a hatalommegosztás sérelmére, az ítélező bírók pártatlanságának és befolyásolásmentes döntéshozatalának alkotmányellenes korlátozására, illetve a kellő felkészülési idő hiányára hivatkoznak.

Az ügy kontextusa aktualizálta ezeket a problémákat, tekintettel arra, hogy a közigazgatási különbíróságok rendszerének létrehozását övező élénk szakmai és politikai vitákat felerősítette e bíróságoknak a rendes bíróságokétól eltérő, az igazságügyi minisztériumon keresztül a Kormányhoz kapcsolódóra tervezett rendszere.

\* Tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.



E helyzetben más megvilágítást kap az önmagában a miniszteri igazgatási modell bevezetéséről szóló szakmai vita, és az ezzel kapcsolatos alkotmánybíróági döntések. A közigazgatási bíróságról szóló határozatot megelőző szakmai viták során központi kérdés volt a minisztériumi igazgatási modellhez való közeledés szükségessége, illetve a heterogén igazgatási rendszer legitim igazolhatósága. Így aztán annak ellenére, hogy az indítványban foglalt szinte mindegyik tárgykörben születtek már korábban hivatkozható AB döntések, ezek figyelembe vételére sajátos körülmények közt került sor.

A hatalommegosztás tekintetében a bírói tisztség elnyerésével a 12/2017. (VI. 19.) AB határozat foglalkozott először. A 4/2014. (I. 30.) AB határozat a bírók függetlensége és a javadalmazásuk közötti összefüggés kérdését vizsgálta és tett általánosítható megállapításokat. A 33/2017. (XII. 6.) AB határozat az Országos Bírói Hivatal (OBH) elnökének a bíróságokra vonatkozó kötelező szabályzatok megalkotásával kapcsolatos jogkörét vizsgálta. A bíróságok igazgatásáról szolt a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, illetve ezt megelőzően pedig kifejezetten a bíróságok miniszteri igazgatási modelljével foglalkozott az 53/1991. (X. 31.) AB határozat, a bírók és bírósági vezetők kinevezését vizsgálta a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

A 45/1994. (X. 26.) AB határozat alkotmányellenességet állapított meg az igazságügyi miniszter azon jogkörét illetően, hogy a miniszter bírókat a szakmai, ítélkező tevékenységük elismeréseként tüntessen ki. A 28/1995. (V. 19.) AB határozat alkotmányellenesnek nyilvánította, hogy nincs hatékony garancia a kormány azon felhatalmazásával szemben, mely lehetővé teszi azt, hogy a bíróságok számára az Országgyűlés által megállapított költségvetési előirányzatot átcsoportosítsa. A 97/2009. (X. 16.) AB határozat az igazgatási modellekre vonatkozó külföldi példák áttekintése nyomán megállapította, hogy az igazságszolgáltatás igazgatási modelljére vonatkozóan nincsenek nemzetközi standardok.<sup>1</sup>

A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat a miniszteri igazgatási modell tekintetében kimondja, hogy mindaddig, amíg a miniszter igazgatási tevékenysége a szakmai működésre és az ítélkező tevékenységre nem gyakorol közvetlen befolyást, nem állapítható meg annak alaptörvény-ellenessége. Ezt konkretizálja a 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, mely szerint ha az igazgatást végző személynek a bírók státuszát érintő hatásköre közvetlen (pl. a bírósági vezetők kinevezése), akkor annak erős korlátok közötti gyakorolhatósága adhat megfelelő garanciát az önkényes döntéssel szemben. Ennek elemeként fontos, hogy az igazgatást végző és a bírósági vezetők között ne legyen hierarchikus viszony.

<sup>1</sup> Ha azok nincsenek is, a hazai és nemzetközi szakirodalom gazdagon foglalkozik e témakörrel is, lásd pl. Barry Friedman: „History, Politics and Judicial Independence” in SAJÓ András (ed.): *Judicial Integrity* (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2004) 99.; DODEK, Adam – SOSSIN, Lorne: Introduction: „Judicial Independence in Context” in DODEK, Adam – SOSSIN, Lorne (eds.): *Judicial Independence in Context* (Toronto: Irwin Law 2010) 1–22.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A Velencei Bizottság a kormány felkérésére megvizsgálta a Kbtv. és az Átmtv. eredeti, 2018. december 21-én kihirdetett rendelkezéseit. A Velencei Bizottság 2019. március 15–16-án tartott plenáris ülésen elfogadott állásfoglalásában<sup>2</sup> támogatta, hogy független bírói testületek meghatározó befolyással rendelkezzenek a bírók kinevezéséről és előmeneteléről szóló döntésekben, mert ez biztosítja a bírók és a bíróságok függetlenségét. Ez nem zárja ki az olyan rendszerek működését, amelyek az ilyen típusú döntéseket a törvényhozásnak felelős igazságügyi miniszterre telepítik, amennyiben hatékony garanciák biztosítják azt, hogy ne sértse a bírói függetlenséget.<sup>3</sup> A Bizottság ezért pozitívumnak minősíti azt, hogy az Országgyűlésnek felelős igazságügyi miniszter gyakorolja az igazgatási hatásköröket. Ugyanakkor az Országos Közigazgatási Bírói Tanács (OKBT) hatáskörei rendkívül korlátozottak és többnyire konzultatív jellegűek, ezért nem tűnik képesnek arra, hogy hatékony ellensúlyként működjön az igazságügyi miniszterrel szemben.

A bírák és bírósági vezetők kinevezése tekintetében önmagukban nem kérdőjelezhetők meg az olyan rendszerek sem, amelyekben törvény a kinevezési javaslatnak a köztársasági elnökhöz való felterjesztésére vonatkozó hatáskört a kormányra vagy egy miniszterre telepíti, mert az ilyen rendszereket a demokratikus legitimitáció igazolja, de a választás, a függetlenség biztosítékaira kiemelt figyelemmel kell lenni. Ez egyrészt a kinevezési eljárás megfelelő garanciáit jelenti, másrészt, hogy olyan jelölteket nevezzenek ki, akik megfelelnek az előírt követelményeknek és nem rendelkeznek túlzott politikai háttérrel. Szintén fontos, hogy legyen egy, a kinevezési eljárásra hivatott bírói testület, az valós és hatékony befolyással rendelkezzen a döntéshozatalra. A Velencei Bizottság megítélése szerint az OKBT személyi tanácsának összetétele formálisan ugyan megfelel a nemzetközi standardoknak, de még fejleszthető lenne, ha a Miniszteri Bizottság CM/Rec(2010)12. számú ajánlásában<sup>4</sup> lefektetett elveket követve, a bíró tagok száma növekedne egy az OKBT tagjai közül választott bíróval, vagy független külső taggal.

A leginkább aggályos szabályozás az, ami lehetővé teszi a miniszter számára az OKBT személyi tanácsa által felállított sorrend megváltoztatását úgy, hogy a törvény nem tartalmaz semmilyen feltételt vagy előírást arra nézve, hogy a miniszter milyen esetekben térhet el a sorrendtől. Bár a miniszter köteles a sorrendet megváltoztató döntését írásban indokolni, de nem találhatók az eljárásban olyan ellensúlyok, amelyek a miniszter hatalmát korlátoznák. További probléma, hogy

<sup>2</sup> CDL-AD(2019)004-e Hungary - Opinion on the law on administrative courts and the law on the entry into force of the law on administrative courts and certain transitional rules, adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2019).

<sup>3</sup> A különböző igazgatási modellekre lásd FLECK Zoltán: „A Comparative Analysis of Judicial Power, Organisational Issues in Judicature and the Administration of Courts” in Attila BAdó (eds.): *Fair Trial and Judicial Independence: Hungarian Perspectives* (New York–Berlin–Heidelberg: Springer 2014) 3–25.

<sup>4</sup> Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.

a szabályozás nem tartalmaz hatékony eszközöket a miniszter kinevezési hatáskörei gyakorlásának ellenőrzésére és nem világos a jogorvoslat rendszere sem. A Velencei Bizottság szerint ezért a törvénynek meg kellene határoznia a miniszteri döntés indokolásának szempontjait, valamint a módosításhoz előírni az OKBT személyi tanácsának hozzájárulását és biztosítani a bírói úton való jogorvoslatot. A pályázatok eredménytelenné nyilvánítása esetében a Velencei Bizottság a jogellenes és önkényes eredménytelenné nyilvánítások veszélyének elhárítása érdekében fontosnak tartja mindazon feltételeknek a szigorúbb és pontosabb szabályozását, amelyekkel a miniszter élhet.

A Velencei Bizottság álláspontja szerint nehéz magyarázatot találni arra, hogy a miniszternek a közigazgatási bírók kinevezését érintő jelentős hatáskörei miért erőteljesebbek a közigazgatási bíróságok vezetőit illetően, mint az OBH elnökének a rendes bírósági szervezetrendszerrel szembeni hatáskörei. A Velencei Bizottság ezért olyan szabályozást javasol, hogy az OKBT személyi tanácsa érdemben részt tudjon venni a miniszter végső döntésének meghozatalában és a döntések ellen biztosított legyen a bírói úton történő jogorvoslat. Ezek a megállapítások és javaslatok a közigazgatási Felsőbíróság bíróinak kinevezési eljárására is érvényesek, így különösen a miniszter döntésének felülvizsgálhatóságát illetően és az átmeneti időszakokra kiterjedően is. Problémás továbbá, hogy a miniszter pályázati eljárás mellőzésével, csupán a véleményező bizottság álláspontjának kikérését követően megbízott elnököt nevezhet ki a közigazgatási törvényszék élére.

Ezt ugyan igazolhatná a közigazgatási törvényszékek gyors és hatékony felállítása, de a megbízott elnökök instabil helyzete, továbbá az újra történő kinevezhetőségük nem egyértelmű szabályozása nagyfokú bizonytalanságot eredményez. A Velencei Bizottság aggályosnak tartja a bírói függetlenségre nézve a miniszter címadohányozási hatáskörével kapcsolatban azt, hogy a végrehajtó hatalom részeként működő miniszter és a közigazgatási felsőbíróság elnöke dönthet arról, mely bírók részesüljenek pénzbeli juttatással járó címben.

A Velencei Bizottság szerint emiatt a bírók javadalmazásának szabályait törvényben kell szabályozni, úgy, hogy annak egyenlőnek kell lennie az azonos feladatot ellátó bírók esetében, az esetleges különbségnek pedig az életkoron, a bírósági szinten, vagy törvény által egyértelműen meghatározott más okokon kell alapulniuk és nem a végrehajtó hatalom képviselőinek egyedi döntésén, úgy, mint az a rendes bíróságok bírói tekintetében az OBH elnöke által adományozható címek esetében is van. Amíg azonban a rendes bírósági bírók esetében legalább hatéves szolgálati viszony kell ahhoz, hogy egy bíró címet nyerjen el és ehhez kapcsolódóan pénzbeli juttatásban részesülhessen, ez a közigazgatási bírók esetén tizenkét év, ami ellentétesnek tűnik az egységes bírói jogállás elvével.

Azzal kapcsolatban, hogy a közigazgatási bírósági elnökök felett a miniszter gyakorolja a munkáltatói jogokat, a bizottság a vonatkozó rendelkezéseket pontosítani szükséges annak érdekében, hogy ne lehessen hatással az érintett bírók függetlenségére. A közigazgatási bírósági elnök és hivatalvezető igazgatási tevékenységét

felügyelő és ellenőrző hatásköre tekintetében pedig az OKBT-nak kellene szerepet biztosítani. Az, hogy az Átmtv. szerint 2020. január 1-jét követően közigazgatási elvi bírósági határozat és elvi bírósági döntés nem tehető közzé és a korábban közzétettek sem alkalmazhatóak, kételyeket vet fel a jobbiztonsággal kapcsolatban, ezért felülvizsgálandó. Ugyancsak aggályos, hogy az ügyelosztási rend megalkotása a bírósági elnökök feladata, ezért a Velencei bizottság azt javasolja, hogy az kerüljön felülvizsgálatra oly módon, hogy az ügyek elosztására vonatkozó általános feltételek törvényben legyenek rögzítve.

A Velencei Bizottság a bíróságok igazgatására vonatkozó miniszteri igazgatási modellt elfogadhatónak tartja annak ellenére, hogy korábban különbséget tett a régi és az új demokráciák között<sup>5</sup> és az újaknak ezt a modellt nem javasolta. A közigazgatási bíróságok szervezeti hovatartozására és felépítésére vonatkozóan a bizottság rögzítette, hogy arra nincs általános európai modell, az általános hatáskörű rendes-bíróságok mellett a sajátos hatáskörű közigazgatási bíróságok létrehozatala összeegyeztethető az európai mércékkel.

### 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozók azt kezdeményezték, hogy az AB állapítsa meg a Kbtv. 25. § (2) bekezdés e) és f) pontja, 28. § (1) bekezdése, V. fejezet 7. címe, 34. § (4)–(6) bekezdése, V. fejezet 12. címe, 51. § (2) bekezdése, 57. § (1)–(2) bekezdése, 61. § (2), (4)–(5) bekezdése, 67. §-a, 70. § (7)–(8) bekezdése, 71. §-a, 72. §-a, 73. § (3) bekezdése, X. fejezet 31. és 32. címe, a 83. § (1) bekezdése rendelkezései, valamint az Átmtv. 11. § (6) bekezdése, 12. §-a, 13. §-a, 14. § (3) bekezdése és 15. §-a rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét, és azokat visszamenőlegesen, a hatálybalépésük időpontjával semmisítse meg. Az indítványban kifejtettek alapján a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény b) cikk (1), C) cikk (1), t) cikk (3), XXVIII. cikk (1), 25. cikk (5) és 26. cikk (1) bekezdéseivel.

A támadott rendelkezések a kellő felkészülési idő, a hatalommegosztás, illetve az ítélkező bírók pártatlansága, valamint befolyástól mentes döntéshozatala követelményeibe ütköznek, amit az AB tárgyban hozott korábbi határozatai is alátámasztanak.

A kellő felkészülési idő vonatkozásában az indítvány szerint ugyan a Kbtv. csupán 2020. január 1-jén lép(ett volna) hatályba, de a végleges szabályozást szolgáló Átmtv. már 2019. február 1-jétől hatályos. Mindkét törvény előkészítésének rövid ideje ütközik a kellő felkészülési idő követelményével. Probléma további, hogy a Kbtv. előkészítése érdekében nem került sor széleskörű szakmai előkészítésre sem. Az indítványozók szerint egy ilyen, a rendszert radikálisan megváltoztató kódex

<sup>5</sup> CDL-PI(2015)001, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges, 2.2.3.1. pont; Venice Commission, Report on Judicial Appointments, CDL-AD(2007)028, 2–3, 12–17.

esetében több idő szükséges a felkészülésre. Ilyen esetekben a jogalkotó köteles a változtatásokat úgy bevezetni, hogy az érintettek megfelelően és ténylegesen megismerhessék, az Országgyűlés pedig képes legyen előzetesen ellenőrizni.

A hatalommegosztás elvének sérelme tekintetében az indítvány a jogállamisági klauzulából, valamint az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből vezeti le a hatalommegosztás elvének sérelmét azzal, hogy egy másik hatalmi ág képviselője – mint ez esetben a miniszter – gyakorol olyan jogokat, amelyek meghatározzák a bíróság és a bírák működését. Az Alaptörvény 26. cikke is sérül azzal, hogy egyes jogosítványokat az ítélezést végző személyek vonatkozásában a miniszter gyakorol, mivel nem érvényesülhet a hatalmi ágak elválasztásának elve.

Az ítélező bírók pártatlansága és a befolyástól mentes döntéshozatal követelménye kapcsán az indítvány az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti független és pártatlan bíróság, valamint az ítélezési tevékenységre vonatkozó utasítási jog tilalmát előíró 26. cikk (1) bekezdése sérülését kifogásolja. Ez az indítvány szerint azzal valósul meg, hogy a törvények a miniszternek olyan jogköröket biztosítanak, amelyek által a végrehajtó hatalmi ág bírói hatalmi ág feletti ellenőrzését biztosítják, ilyen a miniszter diszkrecionális jogköre a bírák és a bírósági vezetők kinevezésére és leváltására, valamint a bíróság működtetésében a pénzügyi-költségvetési tervezés és a végrehajtás befolyásolásának lehetősége is. Aggályos, hogy ezek útján a miniszter képes a kormányzati befolyást érvényesíttetni a közigazgatási bíráskodásban. Az indítvány szerint a bírói függetlenség szabályozása évezredes érték Magyarországon, ami a hatalommegosztás elvének alapeleme, továbbá az Alaptörvény r) cikk (3) bekezdése szerinti történeti alkotmány vívmányainak organikus része. Az indítvány sérelmezi továbbá, az OKBT személyi tanácsának kilenctagú testületben a bírók által választott tagok kisebbségben vannak. Ez ellentétes a Velencei Bizottság bírósági kinevezésekről szóló jelenésének<sup>6</sup> 50. pontjával. Az indítvány szerint Alkotmányellenes az a rendelkezés is, ami lehetővé teszi a miniszter számára, hogy a közigazgatási bírói pályázatok esetében szabadon eltérjen a pályázati rangsortól, vagy eredménytelenné nyilvánítson pályázatot.

Lényeges megjegyezni azt is, hogy az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés a közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló 2019. évi XXIV. törvényt (Módtv.) által megváltoztatta, illetve kiegészítette a Kbtv., illetve az Ámttv. elfogadott szövegét.

#### **4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS**

Az AB nem állapította meg a Kbtv. kifogásolt rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét, ezért elutasította az indítványt.

<sup>6</sup> Vö. (5. l.).

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A közigazgatási bíróságok tervezett felállítására kellő felkészülési idő után került volna sor [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

Az indítvány a kellő felkészülési idő hiányát főként az Átmtv. vonatkozásában sérelmezte, a Kbtv. tekintetében az előkészítésre rendelkezésre álló rövid időre, továbbá arra hivatkoztak, hogy a Kbtv.-t nem előzte meg széleskörű szakmai előkészítés, illetve az új rendszer felállítására alig több mint egy év maradt.

Az AB indokolása szerint az indítványozók azon kifogása, mely szerint a két törvény előkészítését nem előzte meg széleskörű szakmai előkészítés és az időben is rövid volt, nincs közvetlen összefüggésben a felkészülési idővel, mivel az előkészítő munka csak egy lépés a jogalkotás folyamatában. Ezenkívül megállapítható volt, hogy az önálló közigazgatási bírósági szervezetre vonatkozó szabályozás előkészítését egy szakértői bizottság végezte fél éven át, ezt pedig a tervezetek véleményeztetése követte. A közigazgatási bírósági szervezetrendszer önállóságának visszaállítása sem új gondolat, mivel ez a szakmai alternatíva a rendszer-váltás óta folyamatosan felmerült. Az indoklás lényeges megállapítása az, hogy a felkészülést közvetlenül befolyásoló tényező az elfogadott jogszabályban előírt kötelezettségek sokrétűsége, és az azok megismerésére, valamint az azokhoz történő alkalmazkodásra rendelkezésre álló idő. A rendes bíróságtól elkülönülő közigazgatási bíróság igazságszolgáltatási tevékenysége eddig is viszonylag önálló szervezeti keretek közt történt, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának 1991-től történt kiterjesztésével saját működő intézményrendszere van. Az AB indokolása szerint a jogszabály előkészítése olyan összetett folyamat, melyet nem lehet alkotmányjogi szempontból a felkészülési idővel kapcsolatban vizsgálni és értékelni.

Arról sem állapítható meg, hogy e felkészülési idő rendkívüli nehézségeket okozna, vagy lehetetlenné tenné a felkészülést, hogy a jogalkotó az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállítására alig több mint egy év felkészülést biztosított. A szabályozás az önálló közigazgatási bírósági szervezet létrehozására és nem egy előzmények nélküli szervezet felállítására irányul, amit az Átmtv. az átmeneti időben szabályoz a működés 2020. január 1-jei megkezdéséig.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A jogalkotónak széleskörű szabadsága van a közigazgatási bíróságok igazgatási rendjének kialakításában, a miniszteri igazgatási modell nem sértené sem a hatalommegosztást, sem a bírói függetlenséget, ha a miniszter hatásköre nem terjed ki az ítélezési tevékenység befolyásolására. A bíróságok igazgatása a végrehajtó hatalomra bízott igazgatási feladat [Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdés].**



Az indítványnak a hatalommegosztással, az ítélkező bírók függetlenségének és pártatlanságának követelményével kapcsolatos felvetéseire hozott döntések indokolása során először az e körben folytatott, továbbá a bíróságok igazgatásával kapcsolatos gyakorlatát tekintette át és elemezte. Ez utóbbiak esetében vizsgálta az egyes bírósági igazgatási modelleket, azok alkalmazását Magyarországon, valamint a Velencei Bizottság támadott jogszabályokra vonatkozó állásfoglalását. Mindezekre tekintettel az indokolás az alábbi elvi tételeket állapította meg.

Az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezést a közigazgatási bíróságok igazgatására, csak a rendes bíróságok vonatkozásában rögzíti az irányadó modellt, és az Alaptörvényen kívül eső igazgatási kérdések szabályozását sarkalatos törvényi szintre telepíti. A bíróságok igazgatása a végrehajtó hatalomra bízott közigazgatási feladat, mely általános szerve a Kormány az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése alapján. Az Alaptörvény viszont nem sorolja fel a kormány konkrét feladat- és hatásköreit, ezért csak azokat a hatásköröket kell megjelölni, amelyek kivételek a kormány 15. cikk szerint fő szabályként „mindenre” kiterjedő hatásköre alól. A rendes bíróságok esetében a 25. cikk (4) bekezdése azért szükséges, mert kivételt jelent a 15. cikk (1) bekezdéséhez képest. Ezek alapján nagyfokú jogalkotói szabadság érvényesül abban, hogy mely bírósági igazgatási modell kerül alkalmazásra és abban, mely szervek milyen feladatok ellátására jogosultak. A közigazgatási bíróságok miniszteri igazgatása ezért önmagában nem sérti a hatalommegosztás elvét és a bírói függetlenséget, e követelményéből nem vezethető le valamely igazgatási modell kötelező alkalmazása, valamint az sem, hogy a bírói hatalomnak kellene minden igazgatási feladatot ellátnia. A miniszteri igazgatási modell mindaddig alkotmányos lehet, amíg a miniszter tevékenysége az ítélkező tevékenységre nem gyakorol közvetlen befolyást.

Az AB a miniszteri igazgatási modell értékelése esetében magyarországi alkotmányos hagyományát is figyelembe vette, mivel alkotmányos kötelezettsége az Alaptörvény rendelkezéseit alkalmazni. A történeti alkotmánynak azonban nem minden eleme vívmány, hanem azt esetenként kell megállapítania. Az AB szerint ebben az ügyben az indítványozók által támadott jogszabályi rendelkezések a történeti alkotmány vívmányaival összhangban vannak. Az OKBT továbbá megfelelő bírói önkormányzati szerv lett volna, mert tagjainak többségét bírók adták volna.

Az indítvány az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdésében foglalt bírói önkormányzati szervek közreműködésére vonatkozó felvetéseinek lényege, hogy az OKBT személyi tanácsában nincsenek többségben a bírók, ezért az nem minősül bírói önkormányzati szervnek, miközben az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése szerint bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában. Indokolása szerint ezzel összefüggésben az AB vizsgálta a miniszteri igazgatás és a bírói függetlenség viszonyát és ennek keretében a bírói önkormányzati szervek közreműködését a miniszter bírói kinevezésekkel kapcsolatos jogkörével összefüggésben. Ennek során abból indult ki, hogy a bírói függetlenség történeti alkotmányunk vívmánya, ezért azt mindenkor garantálja az alkotmánybírói gyakorlat. Mivel az Alaptörvény előtt hozott határozatok ezt figyelembe vették, ezért a korábban megállapí-



tottakat az AB az Alaptörvény hatálya alatt is irányadónak tekinti és döntésével megerősíti a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban foglaltak közül azt, hogy „ha a jogalkotó a végrehajtó hatalom számára teszi lehetővé a bírói kinevezésre vonatkozó előterjesztést, törvénynek más külső ellensúlyt, vagy bírósági részvételt kell intézményesítenie. A bírói hatalmi ág közrehatásának úgy kell megnyilvánulnia, hogy abban a bírói függetlenség és a bírói hatalmi ág politikai semlegességét megtestesítő bírók állásfoglalása jusson kifejezésre, és állásfoglalásuk érdemi befolyást gyakoroljon a kinevezésre [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 265.]”.

A Kbtv. 28. §-ának eredeti szövege szerint az OKBT Személyi Tanácsának elnöke a közigazgatási Felsőbíróság elnöke, nyolc tagjából négyet az OKBT saját tagjai közül választ, a másik négy személy pedig nem bíró tag. Mivel pedig a közigazgatási Felsőbíróság elnöke bíró és az OKBT tagjai is bírók, az eredeti rendelkezések szerint is többségben voltak a bírók a testületben. Időközben azonban a jogalkotó a Módtv.-vel a személyi tanács létszámát tízre, azon belül pedig a bírók létszámát hatra emelte, így a személyi tanács összetételében bőven biztosított a bírói többség, minek következtében a szabályozás nem ellentétes az Alaptörvénnyel.

E döntésénél az AB figyelembe vette azt is, hogy az Alaptörvény szerint a bírói tanácsok szerepe a jelenlegi rendes bírósági szervezetben sem elsődleges, mivel a bíróságok központi igazgatását az OBH elnöke végzi, az Országos Bírói Tanács (OBT) pedig csupán közreműködik ebben. Hasonló a helyzet a közigazgatási bíróságok esetében a miniszter és az OKBT esetében is.

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A miniszter hatásköre a bírói álláshelyekre kiírt pályázatokkal kapcsolatban akkor alkotmányos, ha az erre vonatkozó szabályok törvényi szinten jelennek meg; a döntéshozatal nem tolódik el egyoldalúan a végrehajtó hatalom irányába, megfelelően részt vesznek abban a bírói önkormányzati szervek; továbbá a szubjektív elemek minimálisra vannak szorítva. A miniszter költségvetési hatásköre a bírói önkormányzati szervek egyetértése, együttműködése, aktív részvétele nélkül nem gyakorolható. A miniszter személyügyi és a közigazgatási bíróknak adományozható címekre vonatkozó hatáskörei esetében szükséges a megfelelő, a bírói öngazgatási szervek részvételét biztosító garanciák megteremtése [Alaptörvény 25. cikk (5)–(8) bekezdés, továbbá 26. cikk].**

Az indokolás szerint a bírói tisztségre jelentkező személyeknél a kiválasztási folyamattal kapcsolatban is az a kiindulópont, hogy a miniszteri beavatkozás mindaddig, amíg nem befolyásolja a bírók ítélkező tevékenységét, ezen belül azt, hogy az ítélkező bírók saját szakmai meggyőződésük alapján, az igazgatási befolyásolás kizártsága mellett döntsenek, nem sérti a bírói függetlenséget, illetve a független és pártatlan bíróság követelményét. Ezt a jogi szabályozás a megosztott dön-

tési jogkörök differenciált alkalmazásával biztosítják, aminek következtében több személy vesz részt a bírói kinevezésre irányuló döntési folyamatban. Ennek során nem kizárt, hogy a bírók kiválasztásának folyamatába más hatalmi ág is beleszólhasson, legyen az választott testület, vagy a miniszter, mert ez segíti a nepotizmus elkerülését, valamint erősíti a bírói tisztség demokratikus legitimitációját, de a miniszteri igazgatás esetén politikai felelősséget is keletkeztet.

Az AB a bírósági álláshelyekre vonatkozó pályázatok kiírásával, lebonyolításával és a döntéshozatallal kapcsolatban döntésénél a bírói függetlenség és a jogbiztonság követelménye szempontjából azt vizsgálta, meg vannak-e annak garanciái, hogy törvényben szabályozott módon jelenjenek meg az eljárás és a rangsor kialakításánál alkalmazandó azon szempontok, melyek képesek biztosítani azt, hogy a döntéshozatal súlypontja ne tolódjon el a végrehajtó hatalom felé. Ugyancsak fontos annak számbavétele, hogy a bírói szervek döntéshozatalban való részvétele képes-e ellensúlyozni a végrehajtó hatalmi ág szerepét és kizárni vagy minimálisra szorítani a szubjektív elemek érvényesülését.

Ami a rendelkezések törvényi szinten való szabályozására vonatkozik, megállapítást nyert, hogy azt biztosítja a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.), mivel az abban szabályozott kinevezési feltételek a Kbtv. szerint a közigazgatási bíróvá történő kinevezés esetén is alkalmazandók. Ezt kiegészítve állapít meg a Kbtv. további feltételeket, részletesen szabályozva a pályázatot, a rangsorra vonatkozó szabályokat. Mindezek alapján az indokolás megállapítja, hogy a törvényi szabályozás követelménye teljesül. Ugyanez vonatkozik az átmenti időszakokra is, mivel az Átmtv. tartalmazza a Kbtv.-ben foglaltakkal tartalmilag azonos rendelkezéseket.

Az indokolás megállapítja továbbá, hogy a bírói szervek részvételével megvalósuló, az egyoldalú politikai meghatározottságot semlegesítő ellensúlyt a törvény három ponton is biztosítja. Első, hogy az álláshely szerinti közigazgatási bíróság személyi tanácsa a pályázókat meghallgatja, véleményezi a pályázatokat és ezt követően küldi meg az OKBT Személyi Tanácsának. Az OKBT Személyi Tanácsa ülésén szintén meghallgatja a pályázót és ez alapján állítja össze a pályázók sorrendjét az objektív pontszámok (80%) és a meghallgatás pontszáma (20%) alapján.

Így kétségek nélkül bírói testület dönt a pályázó alkalmasságáról és a pontszámáról egyaránt. Bár a miniszter is tarthat meghallgatást, de ezen a pályázattal érintett közigazgatási bíróság elnöke, valamint OKBT Személyi Tanácsa által eseti jelleggel kijelölt egy-egy bíró és nem bíró tagja is részt vehet. Tehát a Kbtv.-nek az indítványt követően eszközölt módosítása után a döntési eljárás e szakaszában is biztosított a bírói részvétel.

Ami a szubjektív elemek minimálisra szorításának követelményét illeti, az indokolás abból indult ki, hogy a szabályozásnak biztosítania kell a szubjektív, diszkrecionális döntéshozatal elkerülését a pályázati eljárásokban. Ez az indokolás szerint egyrészt azzal érvényesül, hogy az objektív pontszám megállapításánál figyelembe vehető szempontokat törvény rögzíti, a pályázati rangsor megállapításánál pedig

az objektív pontok 80%-ot tesznek ki, emellett a szubjektív pontszám, és a miniszteri meghallgatás szempontrendszere is törvényben szabályozott.

A pályázatok eredménytelenné nyilvánítása esetében az indítvány csak az eredménytelenné nyilvánítás azon esetét érinti, amikor a pályázat kiírását követően olyan körülmény merült fel, amelynek eredményeként az álláshelyet törvényi rendelkezés alapján kell pályázat kiírása nélkül betölteni. Ezeket a törvényhelyeket azonban az indítványozók nem támadták, ezért az AB állapíthatta meg azt, hogy a miniszter eljárási garanciák nélkül, szabadon nevezze ki bírókat.

Mindezekre tekintettel AB a Kbtv. 25. § (2) bekezdés e) pontja, 67. §-a, 70. § (7)–(8) bekezdése, 71. §-a, 72. §-a, 73. § (3) bekezdése, illetve az Ámtvtv. 11. § (6) bekezdése, 12. §-a, 13. §-a és 14. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Az AB indokolása szerint garanciális korlát az, hogy a Kbtv. szerint a bírósági vezetők pályázati eljárásában is megvalósul a bírói testületek közreműködése. Az átmeneti időszakban pedig az ideiglenes vezetői kinevezések határozott időre szólnak és ezzel együtt kiírásra kerülnek a vezetői pályázatok. A miniszteri tevékenység garanciális korlátja az, hogy kizárólag a vezetők igazgatási tevékenységére vonatkozik és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) és a Bjt. azon mögöttes szabályait kell alkalmazni rá, mint az OBH elnöke esetében.

Az, hogy a hivatalvezetőket a miniszter nevezi ki és menti fel, nincs közvetlen összefüggésben a bírói függetlenséggel, mivel a hivatalvezetők igazgatási tevékenységeket látnak el, ítélkező tevékenységet pedig nem folytathatnak, így alaptörvény-ellenesség sem volt megállapítható.

A Kbtv. tartalmaz e jogkörökkel kapcsolatban elsődlegesen a bírói szervezetek közreműködésével megvalósuló megfelelő korlátozásokat. Ezek alapján pedig megállapította az AB, hogy bíróságok közreműködése nélkül általában nincs lehetőség a költségvetést érintő miniszteri döntések meghozatalára. Ami a miniszter a közigazgatási bíróságok költségvetésével kapcsolatos belső ellenőrzési tevékenységének irányítási jogkörét illeti, az olyan adminisztratív feladatot jelent, mely nincs közvetlenül kihatással a költségvetés összeállítására, sem a bírók függetlenségére.

Ugyanakkor a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítése elsősorban az Országgyűlés és a Kormány felelősége, más állami szervek pedig feladatuk ellátása során ezt kötelesek tiszteletben tartani. Az indokolás megállapítja továbbá, hogy közigazgatási bíróságok igazgatásáért felelős miniszter költségvetési jogkörei az Alaptörvényen alapulnak, míg az igazgatásban közreműködő bírói szervek és vezetők közreműködése az igazságszolgáltatás függetlensége biztosítását elősegítő megfelelő ellensúly.

Az indokolás szerint e feladatokról megállapítható, hogy olyan igazgatási jellegű feladatok, melyek a közigazgatási bíróságok működésének biztosítását célozzák, de az ítélkezési tevékenységre közvetlenül nem hatnak ki, így annak befolyásolására sem alkalmasak.

A közigazgatási bírók és az igazságügyi alkalmazottak kötelezettségeire és összeférhetetlenségére vonatkozó szabályozási jogkörnek hatékony korlátját képezi az, hogy a miniszteri rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel és a megalkotandó eljárási szabályoknak biztosítaniuk kell az eljárás tisztességességét. Ezen túlmenően pedig az így lefolytatott eljárás és döntés a jogorvoslati jog miatt bírói kontroll alatt áll.

Az áthelyezésekkel kapcsolatban az indokolás megállapítja, hogy önmagában az nem érinti közvetlenül a bírói függetlenséget, mert nem vezet a bíró felmentéséhez, másfelől a miniszter nem hivatalból jár el és hoz döntést, hanem az a bírói hatalom részéről a közigazgatási Felsőbíróság elnökének javaslatára történik.

A bírók pályázat nélkül tanácselnökké történő kinevezése, illetve a kirendelés alapvető szabályai tekintetében fokozottan érvényesül a bírói közreműködés. Így a beosztásra a bíró kérelme alapján kerülhet sor és ahhoz az álláshelye szerinti közigazgatási bíróság elnökének egyetértése szükséges, továbbá a beosztás nem érinti a közigazgatási bíró bírói tisztségét. A miniszter tehát pozíciójából egyoldalúan nem mozdíthatja el az ítélkező bírót, de a beosztása révén sem tud hatást gyakorolni az ítélkező tevékenységre.

Ami a miniszter címadományozási jogköreit illeti, az indokolás szerint megállapítható, hogy húsz év tényleges bírói gyakorlat esetén a címadományozás automatikus, így a miniszter döntéshozatala formális, a tizenkét év tényleges szolgálati viszony esetében pedig a miniszter mérlegelési jogkörébe tartozó címadományozás esetén biztosított a bírósági közrehatás követelménye. A döntési folyamat mindkét résztvevője szabadon bírálja el a bíró címre vonatkozó érdemlegességét és bármelyikük nemleges állásfoglalása a címadományozás akadályát képezi, miközben a törvény határozza meg a feltételeket is.

Mindezekre tekintettel az AB nem állapította meg az alaptörvény-ellenességet és mivel a törvény nem biztosít a miniszter számára olyan jogköröket, amelyeket az indítvány sérelmesnek állít, az alaptörvény-ellenességére és megsemmisítésére vonatkozó indítványokat az AB visszautasította, az indítványt pedig mindkét támadott törvény rendelkezései vonatkozásában elutasította.

## **5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **5.1. A KELLŐ FELKÉSZÜLÉSI IDŐ HIÁNYA**

Az indítvány sajátossága volt az, hogy benyújtását követően az Országgyűlés a Módtv.-vel módosította és kiegészítette a Kbtv. és az Ámttv. korábban elfogadott szövegét, aminek következtében a Kbtv. indítvánnyal támadott részei már nem is léptek volna hatályba és ezért ezeket az AB nem is vizsgálta, hanem az eljárást e tekintetben megszüntette.

Időközben a Kormány a T/6295. szám alatt benyújtott törvényjavaslatával a Kbtv. hatálybalépésének elhalasztását és az Ámttv. hatályon kívül helyezését kez-

deményezte. Az AB azonban mégis úgy döntött, hogy ez nem akadály a eljárásának, mert az indítvány elfogadott és kihirdetett törvényekre vonatkozik, melyek összhangja az Alaptörvénnyel az adott körülmények közt is vizsgálható.

Ami az indítvánnyal támadott rendelkezések módosított szövegét illeti, az indítványozók által is hivatkozott hatalommegosztás követelménye és a bírói függetlenség biztosítása tekintetében az AB megállapította az Alaptörvényben meghatározott szoros tartalmi összefüggést, ezért vizsgálatát ezekre külön indítvány nélkül is kiterjesztette.

Ezzel kapcsolatban azonban kétségek merültek fel az AB tagjai között, melyek párhuzamos indokolásokban és különvéleményekben is megfogalmazódtak és melyeket e sorok szerzője is oszt. Ezek közül kifejezetten dogmatikai jellegű felvetés az, miszerint téves az AB döntésében megjelenő azon értelmezés, mely egy törvénytervezet előterjesztése és az elfogadott törvény közé egyenlőségelet tesz. A döntéshez ezért meg kellett volna várni az indítványban sérelmezett rendelkezéseket érintő törvény elfogadását és kihirdetését.

Ehhez képest az a felvetés, miszerint a törvényjavaslat beterjesztése okafogyot-tá tette az indítvány sürgősségi tárgyalását és a törvényjavaslat elfogadásának és hatálybalépésének megvárásával egyben a közigazgatási bíraskodással kapcsolatos alkotmányossági aggályok alaposabb kivizsgálására lett volna mód, nem dogmatikai, hanem észszerűségi érv.

Következményeiben azonban elvezethetett volna az indokolás egyes elemeinek stabilabb dogmatikai megalapozásához is. Így például annak az ellentmondásnak a feloldásához is, hogy miközben a különböző bírósági igazgatási modellek közt önmagukban nincs alkotmányossági értékrend, megfelelő feltételek mentén egyik sem sérti a hatalommegosztás és a jogállamiság kritériumait, mégis mi indokolhatja azt, hogy egy országon belül eltérő a rendes bíróságok igazgatási modellje és a közigazgatási különbíróságok igazgatása.

Az AB indokolásának azon eleme, hogy a széleskörű szakmai előkészítés hiánya vagy rövidege nincs közvetlen összefüggésben a felkészülési idővel, mert az csak egy lépés a jogalkotás folyamatában, ugyancsak vitatható megállapítás. Ebből is kiemelkedik az, miszerint a jogszabály előkészítése olyan összetett folyamat, melyet nem lehet alkotmányjogi szempontból a felkészülési idővel kapcsolatban vizsgálni és értékelni. A felkészülést közvetlenül befolyásoló tényező az elfogadott jogszabályban előírt kötelezettségek sokrétősége, és az azok megismerésére, valamint az azokhoz történő alkalmazkodásra rendelkezésre álló idő. Ennek ugyanis ellentmondani látszik az, hogy az indokolás utal a koncepciót előkészítő szakértői bizottság működésére, valamint a koncepció véleményezésére, továbbá arra, hogy a közigazgatási bíraskodás visszaállítására 1991-től napirenden volt szakmai körökben.<sup>7</sup> Amennyiben ugyanis valóban nincs közvetlen összefüggés a szakmai

<sup>7</sup> Ezt támasztja alá a témát érintő széles szakirodalom is. Így pl. TRÓCSÁNYI László: „A közigazgatási bíraskodás hatásköri és szervezeti kérdései” *Magyar Jog* 1993/9. 543–548.; KÖBLÖS Adél – PATYI András: „A közigazgatási bíraskodás alkotmányos alapjai” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazga-*

előkészítés és a felkészülési idő között, akkor annak részleteivel és időtartamával sem kellene foglalkozni az indokolásban. Ha azonban mégsem ez a helyzet, akkor pedig lényegesen több konkrétummal lehetett volna alátámasztani azt, hogy a szakmai előkészítés tartalma és ideje miért nem hatott ki a felkészülési időre.

A felkészülési idővel kapcsolatosan a közigazgatási elvi határozatok és elvi bírósági döntések alkalmazhatóságának és jövőbeni közzétételének hiánya az indoklás szerint azért nem képezheti akadályát az ítélkező tevékenységnek, mert a bírónak tudnia kell értelmezni az alkalmazandó jogszabályokat elvi határozatok és elvi bírósági döntések nélkül is. Ez az érvelés egyik oldalról akár a bírói függetlenséget növelő pozitív elemnek is felfogható lenne, azonban más oldalról elvi élel éppen azt veti fel, hogy akkor mi szükség van ezekre az intézményekre a közigazgatási bíráskodásban és egyáltalán az igazságszolgáltatásban.

## **5.2. A HATALOMMEGOSZTÁS ELVÉNEK ÉS A BÍRÓI FÜGGETLENSÉGNEK A SÉRELME**

A hatalommegosztásnak az ítélkező bírók függetlenségére és pártatlanságára vonatkozó követelményei érvényesülését az AB előbb a bevezetni szándékolt közigazgatási bírósági igazgatás miniszteri modellje tekintetében vizsgálta.

A döntés indokolása arra alapult, hogy az Alaptörvény csak a rendes bíróságok vonatkozásában rögzíti az irányadó modellt és az ezen kívül eső igazgatási kérdések szabályozását sarkalatos törvényre bízta. Ezt követően pedig deklarálja, hogy a bíróságok igazgatása azért a végrehajtó hatalomra bízott közigazgatási feladat, mert annak általános szerve a Kormány, melynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe [15. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok esetében a 25. cikk (4) bekezdése jelenti ezt a kifejezett más szerv feladat- és hatáskörébe utalást, amikor azok igazgatását az OBH-ra és az OBT-re bízta.

Mindez egyben azt is jelenti, nagyfokú jogalkotói szabadság érvényesül abban, hogy mely bírósági igazgatási modell kerül alkalmazásra és abban, mely szervek milyen feladatok ellátására jogosultak. A közigazgatási bíróságok miniszteri igazgatása ezért önmagában nem sérti az Alaptörvényt.

Az Alkotmánybíróság többségi indokolása szerint az alkalmazott miniszteri modell a történeti alkotmány vívmányaival is összhangban van.

Ugyanakkor jelentek meg párhuzamos indokolásban, illetve különvéleményben ettől eltérő vélemények is. Így kritikai elemként fogalmazódott meg az, hogy az indítványban támadott rendelkezéseknek a történeti alkotmányból levezethető vívmányra alapozott elutasítása nem támasztható meggyőzően alá. Ugyanis még nincs

*tás 2016/3. 8–29.; F. ROZSNYAI Krisztina: Hatékony jogvédelem a közigazgatási perekben (Budapest: ELTE Eötvös 2018).*



olyan dogmatikai megközelítés, mely alapján a vívmányok egyértelműen beazonosíthatóak lennének.

Más felvetés szerint „hibás történelmi analógia” a maitól teljesen eltérő karakterű igazságügyi miniszterek történelmi példáival alátámasztani a jelen szabályozást. Az Alaptörvény államszervezeti részének demokráciára és politikai váltógazdaságra alapozottsága ugyanis azért zárja ki a közvetlenül a történelmi alkotmányra alapozott értelmezést, mert akkor az államszervezet működése nem azon alapult.

Dogmatikai szempontból ezen érvelés kritikájának első eleme annak vizsgálata lehet, hogy a Kormány Alaptörvényben rögzített feladat- és hatáskörének általános jellege valóban mindenre kiterjedő, vagy csupán a végrehajtó hatalmi ágon belüli feladatokra? Álláspontunk szerint a Kormányt a végrehajtó hatalom általános szerveként illelheti meg az általános hatáskör.

Különvéleményben foglaltak alapján felmerült továbbá az a kérdés, van-e alkotmányos joghézag azzal, hogy nincs kifejezett alaptörvényi felhatalmazás arra nézve, hogy a közigazgatási bíróságok igazgatására a miniszteri modell kerüljön bevezetésre. Az előbbiekből következően ilyen külön felhatalmazásra álláspontunk szerint nincs szükség.

Végül fontos kérdés a miniszteri igazgatási modell történeti alkotmányos vívmányként kezelése. Ennek a kérdéskörnek az alkotmányos vívmányként történő minősítés metodikájának hiánya a jelen ügyön messze túlterjeszkedő jelentőségű.<sup>8</sup> A konkrét ügy vonatkozásában pedig mindenképp fontos annak az ellentmondásnak a tisztázása, hogy amennyiben a közigazgatási bíróságok esetében a miniszteri bírósági igazgatási modell a történeti vívmány eredménye, akkor a rendes bíróságok ettől eltérő megoldása ebből a szempontból miként értékelhető? Azt a korábban hivatkozott megállapítást ugyanis, hogy a jogalkotónak nagy szabadsága van az egyes igazgatási modellek alkalmazására, a miniszteri igazgatási modell történeti vívmányként értékelése éppen, hogy nem támasztja alá, az érvelés logikája legalábbis megtörik.

### 5.3. A MINISZTER HATÁSKÖRE

Az indokolás következő dogmatikailag értelmezhető megállapítása az lehet, hogy megállja-e a helyét annak deklarációja, miszerint a miniszteri igazgatási modell mindaddig alkotmányos lehet, amíg a miniszter tevékenysége az ítélkező tevékenységre nem gyakorol közvetlen befolyást. Álláspontunk szerint azonban ez nem dogmatikai kérdés, hanem azon szabályozási elemek mérlegelése, melyek szempontjait már kialakította az AB gyakorlata és amelyek a Velencei Bizottság véleményében is megjelennek.

<sup>8</sup> Az ezzel kapcsolatos alapkérdések már viszonylag korán megjelentek a hazai szakirodalomban is, pl. Boér Elek: *A közigazgatási bíráskodás* (Budapest: Grill Károly 1907). Aktualitásukat később sem veszítették el, pl. Rácz Attila: „Alkotmányos alapelvek és a bírósági szervezet vitakérdései” *Jogtudományi Közlemény* 2002/9. 373–377.



Az AB a miniszteri igazgatás és a bírói függetlenség viszonyát, ezen belül a bírói önkormányzati szervek közreműködését a miniszter bírói kinevezésekkel kapcsolatos jogkörében vizsgálta. Az indokolás megállapítja, hogy a bírói szervek részvételével megvalósuló, az egyoldalú politikai meghatározottságot semlegesítő ellensúlyt a törvény három ponton is biztosítja.

Ezzel kapcsolatban dogmatikai kérdés nem merül fel. Az indokolás ugyanis két pilléren nyugszik. Az egyik már említett történeti alkotmányos vívmányra történő utalás, melyről már korábban esett szó. A másik egy korábbi AB határozat vizsgálati szempontjainak és érvelésének átvétele, ami meg nem ennek a határozatnak a sajátossága, legfeljebb az adaptáció helyességét lehet vizsgálni.<sup>9</sup>

Ami a bírók függetlenségének azáltal történő sérülését illeti, hogy a bírósági vezetők „kinevezése és leváltásuk a miniszter diszkrecionális jogkörébe tartozik”, és ez a pártatlanságát is befolyásolni képes, az AB indokolása formális elemekre épül. Az AB indokolása szerint ugyanis garanciális korlát az, hogy a Kbtv. szerint a bírósági vezetők pályázati eljárásában is megvalósul a bírói testületek közreműködése. Másfelől pedig arra hivatkozik, hogy az a tény, miszerint a hivatalvezetőket a miniszter nevezi ki és menti fel, nincs közvetlen összefüggésben a bírói függetlenséggel, mivel a hivatalvezetők igazgatási tevékenységeket látnak el, ítélkező tevékenységet pedig nem folytathatnak. Formálisnak azért minősíthető ez a megállapítás, mert nem számol a vezetői pozícióhoz kapcsolódó informális befolyásolási tényezőkkel.<sup>10</sup>

Az indítványozók szerint a bírói függetlenség, valamint a független és pártatlan bíróság követelményeivel ellentétesek a miniszter költségvetési jogkörei is.

Szintén formális érvelésnek minősíthető az, amikor ezzel kapcsolatban az AB megállapította, hogy a közigazgatási bíróságok igazgatásáért felelős miniszter költségvetési jogkörei az Alaptörvényen alapulnak, míg az igazgatásban közreműködő bírói szervek és vezetők közreműködése az igazságszolgáltatás függetlensége biztosítását elősegítő megfelelő ellensúly.

Az indítvány szerint szintén a bírói függetlenség és a független, pártatlan bíróság követelményeivel ellentétesek az igazságügyi miniszter egyes személyügyi feladatai is.

Az előzőhöz hasonlóan formális az indokolás, ami szerint ezekről megállapítható, hogy olyan igazgatási jellegű feladatok, melyek a közigazgatási bíróságok műkö-

<sup>9</sup> Így pl. a korábbi és a hatályos alkotmányjogi helyzet összevetésével olyan munkák alapján, mint KÜPPER, Herbert – PATYI András: „50. § [A bíróságok feladatai és függetlensége]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 1871–1872.; KÖBLÖS – PATYI (7. l.).

<sup>10</sup> A bírói függetlenség kérdéskörének igen kiterjedt irodalma van, melyre tartalmilag is lehetett volna hivatkozni, így pl. BADÓ Attila: *Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás* (Szeged: Iurisperitus 2013) 16.; BÁRD Károly: „Bírói függetlenség az Európai Unió társult országaiban. Hol állunk mi, magyarok?” *Fundamentum* 2002/1. 5–15.; FRIEDMAN, Barry: „History, Politics and Judicial Independence” in András SAJÓ (ed.): *Judicial Integrity* (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2004) 99.

désének biztosítását célozzák, de az ítélkezési tevékenységre közvetlenül nem hatnak ki, így annak befolyásolására sem alkalmasak.

A miniszternek a közigazgatási bírók számára történő címadományozó jogkörét illetően az indokolás szerint az, hogy a címadományozás automatikus és biztosított bírósági közrehatás követelménye, valamint törvény határozza meg a feltételeket, kizárja az alaptörvény-ellenességet. Ennél az elemnél kevésbé érhető tetten az előbbieknél már említett és kizárólag csak a jogszabályi szövegekre koncentrááló érvelés, azonban ennek az oka nem egy eltérő szemléletmód érvényesülése, hanem az eljárásba épített garanciális elemek kiterjedtsége, illetve a miniszteri hatáskörnek az előbbieknél lényegesen kisebb jelentősége.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Amint az közismert, a határozat abban a tekintetben aktualitását veszítette, hogy az Ámtv.-t hatályon kívül helyezte az Országgyűlés, a Kbtv. hatálybalépését pedig bizonytalan ideig elhalasztotta. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a határozat okafogyottá is vált volna.

Az előzmények közt ugyanis látható volt az, hogy az Alkotmánybíróság évtizedek óta több, az igazságszolgáltatás és a bírók függetlenségét érintő döntést is hozott, és foglalkozott az elfogulatlan és pártatlan bírói döntések témakörével. Ebből a szempontból a közigazgatási bíráskodás határozat egyfajta folyamatosságot is képvisel, tovább elemezve ezzel a független és pártatlan igazságszolgáltatás alkotmányos védelmének eszköz- és érvrendszerét.<sup>11</sup>

Jövőbeni hatása is lehet akkor, ha más társadalmi és politikai körülmények közt a jogalkotó egyszer mégis a Kbtv. hatálybaléptetése mellett döntene. Ez még akkor is így van, ha maga a határozat az indítványt el-, illetve visszautasította. Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül az, hogy az indítvánnyal támadott törvényhelyek egy részét a jogalkotó az AB döntése után hatályon kívül helyezte, illetve módosította, Magyarország Alaptörvényének nyolcadik módosítása pedig törölte a Közigazgatási Felsőbíróságot és megszüntette a viszonylagosan elkülönült közigazgatási bíráskodási szervezetet is.

A Kbtv. hatálybaléptetése kapcsán az indítványban sérelmezett rendelkezések egy része esetleg más, megváltozott jogi környezetben ismételt vita tárgya lehet, mely esetén az AB ismét szerepet játszhat.

<sup>11</sup> Lásd erre CZINE Ágnes: „Tükörkép a bírói függetlenségről az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Alkotmánybírósági Szemle* 2018/2. 2–8.

## 7. IRODALOM

- BADÓ Attila: *Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás* (Szeged: Iurisperitus 2013).
- FLECK Zoltán: „A bírói függetlenség állapota” *Fundamentum* 2002/1. 28–38.
- F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perekben* (Budapest: ELTE Eötvös 2018).
- KÖBLÖS Adél – PATYI András: „A közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjai” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2016/3. 8–29.
- KÜPPER, Herbert – PATYI András: „50. § [A bíróságok feladatai és függetlensége]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 1871–1872.
- TRÓCSÁNYI László: „A közigazgatási bírászkodás hatásköri és szervezeti kérdései” *Magyar Jog* 1993/9. 543–548.

**15/2020. (VII. 8.) AB HATÁROZAT  
– RÉMHÍRTERJESZTÉS**

**Nem sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, illetve a *nullum crimen sine lege* elvét, ha az állam büntetni rendeli azt, aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, hogy a közlése alkalmas a védekezés eredményességének akadályozására vagy megghiúsítására.**

A rémhírterjesztés bűncselekményének 2020-ban, a koronavírus-járvány kapcsán, a 2020. évi XII. törvénnyel a Btk. 337. § (2) bekezdésébe foglalt és 2020. március 31. napján hatályba lépett új tényállását támadó indítványt az AB befogadta és érdemben elbírált. A rémhírterjesztés határozat az első veszélyhelyzet büntető jogalkotása kapcsán meghozott egyetlen érdemi alkotmánybírói döntésként mondta ki, hogy nem sérti a véleménynyilvánítás szabadságát és a *nullum crimen sine lege* elvét a vizsgált bűncselekményi tényállás, mert az nem tartalmaz a büntetőbírói gyakorlat fényében eleve értelmezhetetlen és alkalmazhatatlan elemeket, a norma kellően meghatározott és a véleménynyilvánítás szabadságának szükséges és arányos korlátozását jelenti.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

A rémhírterjesztés szabályozási elődei vonatkozásában elöljáróban kiemelhető, hogy egészen a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény hatálybalépéséig heterogén, nem egységes szabályozás volt a jellemző, így a különböző időszakokban nem ritkán számos, e körbe tartozó tényállás élt egymást mellett, gyakran különböző törvények alapján. Az 1961. évi Btk. 218. §-a már kifejezetten rémhírterjesztés név alatt, két évig terjedő szabadságvesztéssel rendelte büntetni azt, „[a]ki mások előtt olyan valótlan tényt vagy való

\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

\*\* Tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a köznyugalmat zavarja vagy a gazdasági helyzetet károsan érintse”.<sup>1</sup>

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 270. §-a az idézett tényállásból elhagyta a gazdasági helyzettel kapcsolatos kitétel, így csak a köznyugalom megzavarására alkalmas valótlán tény vagy elferdített való tény állításával vagy híresztelésével vált elkövethetővé.

A törvényhelyet a rendszerváltás idején módosító 1989. évi XXV. törvény tovább szűkítette a tényállás hatókörét azáltal, hogy csak nagy nyilvánosság előtt történő elkövetés esetén rendelte büntetni. E tényállást a 18/2000. (VI. 6.) AB határozatban (rémhírterjesztés I.) tette vizsgálat tárgyává az AB, és a tényállást megsemmisítette. Ennek elsődleges indokát a szabad véleménynyilvánításhoz való jog biztosításának kívánalma adta, amely alapján a véleményt érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védelemben kell részesíteni. Az AB lefolytatott szükségességi-arányossági tesztje nyomán arra az álláspontra helyezkedett, hogy a rémhírterjesztés – ekkoriban hatályos formában történő – bűncselekménnyé nyilvánításával a véleménynyilvánítási szabadságnak a köznyugalom védelme érdekében történő korlátozása szükségtelen és aránytalan, ezért annak (1) bekezdésbeli alapese- te alkotmányellenes volt. Nem semmisítette meg ugyanakkor az AB a közveszély színhelyén vagy háború idején megvalósítható minősített eseteket, mivel rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején a véleménynyilvánítás szabadsága a szokásosnál jobban korlátozható.

A jogalkotó ezt követően úgy szabályozta újra a tényállást a 2000. évi CXXV. törvénnyel, hogy a bűncselekmény közveszély színhelyén, nagy nyilvánosság előtt olyan valótlán tény – vagy való tény oly módon elferdítve – történő állításával vagy híresztelésével vált elkövethető, amely alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére. A kapcsolódó miniszteri Indokolás szerint „[a]z Alkotmánybíróság határozata nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a rémhírterjesztés immateriális bűncselekményként legyen újraszabályozva”. Az új szövegezést pedig azzal támasztotta alá, hogy „[a]z emberek nagyobb csoportjában zavar, vagy nyugtalanság keltésére való alkalmasság pontosabb, és a jogalkalmazók számára egyértelműbb útmutatást adhat, mint a megsemmisített tényállásban szereplő eredmény” (sic!).<sup>2</sup>

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. §-a e tényállást még tovább szűkítette annyiban, hogy nemcsak szituációs elemként jelentette meg a közveszély színhelyét, hanem külön – bár némileg tautológiába hajló módon –

<sup>1</sup> Korabeli elemzéséhez lásd LÁZÁR Miklós: *A közhangulat káros befolyásolásával elkövetett bűntettek* (Budapest: KJK 1968) 263–283.

<sup>2</sup> Az Indokolás ez utóbbi részének megfogalmazása bűncselekményteni szempontból nyilvánvalóan pontatlan, mivel – miként arra maga is utalt – a rémhírterjesztés immateriális bűncselekmény, így eredménye dogmatikai/tényállástani értelemben természetesen nincsen. Ehhez lásd GELLÉR Balázs – AMBRUS István: *A magyar büntetőjog általános tanai I.* (Budapest: ELTE Eötvös 2019) 215.

kiemelte, hogy az emberek nagyobb csoportjában a zavar vagy nyugtalanság keltesére való alkalmasságnak is a közveszély színhelyén kell megvalósulni.

Bár az AB a rémhírterjesztés büntetőjogi szabályozásának későbbi normaszövegeit nem vizsgálta, más hasonló ügyekben hangsúlyozta, hogy a közügyekben történő véleménynyilvánítás büntetőjogi eszközökkel történő korlátozásának fenntartása kizárólag azokkal a legsúlyosabb esetekkel szemben nyújthat oltalmat, amikor a közölt vélemény alkotmányos jogot sért vagy a jogsérelem veszélye közvetlenül jelen van {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [30]; 3328/2018. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [78]}.

2020 tavaszán Magyarországon is megjelent SARS-CoV-2 koronavírus. A jogalkotói óvintézkedések keretében az Országgyűlés a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvénnyel a Btk. 337. § (2) bekezdéseként megalkotta a bűncselekmény különleges jogrend idején megvalósítható változatát, amely az említett időszakban (pl. az Alaptörvény 53. cikke szerinti veszélyhelyzet idején), nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tény vagy való tény oly módon elferdített állításával vagy híresztelésével valósítható meg, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy meghiúsítsa.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Ami a külhoni szabályozásokat illeti, példaként kiemelhető a német büntetőtörvény [StGB 109. § d) pont] „Störpropaganda gegen die Bundeswehr” elnevezésű bűncselekménye, amelyet az követ el, aki valótlan tényt vagy való tényt elferdítve terjesztés végett állít, avagy ilyeneket terjeszt azért, hogy a honvédséget honvédelmi feladatának teljesítésében akadályozza. E tényállás tehát a hazainál lényegesen szűkebb körben, katonai relációban rendeli csupán büntetni a rémhírterjesztést. A StGB 126. §-a szerinti „Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten” elnevezés alatt büntetni rendeli azt, aki taxatív felsorolt bűncselekmények (pl. emberölés, testi sértés, rablás, zsarolás stb.) elkövetésével fenyeget. E tényállás hazai jogunkból a Btk. 222. § (2) bekezdés a) pontja szerinti, életveszélyes fenyegetéssel elkövethető zaklatás bűncselekményével állítható párhuzamba.

Több külföldi büntetőtörvény (így a holland Btk. 334. §-a, a spanyol Btk. 284. § 2. bekezdése, illetve a litván Btk. 218. §-a) csak a jogtörténetben nálunk is ismert, gazdasági jellegű hamis hírek terjesztését bünteti.

Az AB is rámutatott arra már az 1990-es évek elején, hogy az esetlegesen egyéni jogsérelemmel vagy az alkotmányos értékekre – mint a köznyugalom – káros hatással járó véleménynyilvánítás dekriminalizációja az európai országokban régóta érvényesülő tendencia (ABH 1994, 219, 224.). Ez a törekvés az azóta eltelt időszakban változatlanul érzékelhető: a közügyekben történő véleménynyilvánítás tekintetében a büntetőjogi védelem – mint *ultima ratio* – a szélsőséges magatartások szankcionálására korlátozódik.

A büntetőjogi szankciókról, amelyek a véleménynyilvánítás szabadságát biztosító cikkely értelmezésével összefüggésben felmerültek a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) is hasonlóan vélekedik. Az EJEB a Pussy Riot ügyben kimondta, hogy nem szabad szabadságvesztéssel járó büntetéssel sújtani a békés és nem erőszakos kijelentési formákat, és minden korlátozásnál szem előtt kell tartani, hogy a szólásszabadságba való büntetőjogi beavatkozásnak dermesztő hatása lehet ezen jog gyakorlására. Ezt a korlátozás arányosságának megítélésakor figyelembe kell venni.<sup>3</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján terjesztette elő alkotmányjogi panaszát, amelyben a Btk. 337. § (2) bekezdésének megsemmisítését kérte, mert az álláspontja szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével (jogállamiság elve, különös tekintettel a normavilágosságra), az I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), a IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság) és a XXVIII. cikk (4) bekezdése (*nullum crimen sine lege certa*) rendelkezéseivel.

Az indítványozó érintettségét és a támadott szabály közvetlen hatályosulását –hivatkozással a 3/2019. (III. 7.) AB határozatra – azáltal látta igazoltnak, hogy saját magát közösségi oldalakon közéleti vitákhoz hozzászóló, közügyekben rendszeresen megnyilvánuló személynek tartja, ezért fennállhat a veszélye, hogy a több száz, vagy akár több ezer emberhez is eljutó hozzászólásai, ha azok a járványügyre vonatkoznak, az új bűncselekmény tényállási elemeit megvalósítják.

Az indítványozó szerint az új törvényi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény IX. cikkében foglalt véleménynyilvánítás szabadságával és sérti az Alaptörvény B) cikkében foglalt jogállamiságból fakadó jogbiztonságot is, mert egyrészt teljes bizonytalanságban tartja az érintetteket, mivel nem tudható előre, hogy milyen szólásokat rendel büntetni, másrészt van a normának olyan értelmezése, amely ellentétes az Alaptörvény IX. cikkével, a véleménynyilvánítás szabadságának szükségtelen és aránytalan korlátozását valósítja meg. Példaként említi az indítványozó, hogy az új rendelkezés alapján felelősséggel tarthat például, aki vitathatatlan szakmai álláspontként ad elő olyan nézetet, amely kapcsán a tudományban valójában még vita van, és a védekezés során a Kormány egy az övével ellentétes álláspontot fogad el. Megfoghatatlannak tartja a cselekménynek a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására való alkalmasságának törvényi kitételét. Az indítványozó szerint sérti ez az Alaptörvény XVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt *nullum crimen*

<sup>3</sup> Lásd *Jersild v. Denmark*, Judgment of 23 September 1994, § 35, Series A no. 298; *Brasillier v. France*, Judgment of 11 April 2006, no. 71343/01, § 43; *Morice v. France* [NK], no. 29369/10, § 176, ECHR 2015; *Reichman v. France*, Judgment of 12 July 2016, no. 50147/11, § 73; *Mariya Alekhina and Others v. Russia*, Judgment of 17 July 2018, no. 38004/12, § 227.



*sine lege* elvét is, mivel olyanért válik valaki büntethetővé, amely cselekmény jogellenességét nem láthatta előre. Mindezek miatt az alkotmányellenesség megállapítását és a jogszabályi rendelkezés megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

#### 4. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS

A rémhírterjesztés Btk. 337. § (2) bekezdése szerinti tényállása konform az Alaptörvény rendelkezéseivel, nem sérti tehát a véleménynyilvánítás szabadságát, illetve a *nullum crimen sine lege* princípiumát (és végső soron a jogállamiság elvét) sem. Alkotmányos követelménynek tekinthető ugyanakkor, hogy a tényállás csak az olyan tény közlését fenyegeti büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis vagy elferdített, és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas.

##### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az AB megerősítette, hogy az állampolgárok jogaiba való legsúlyosabb beavatkozás lehetőségét magában hordozó büntetőjog területén egy új törvényi tényállás megalkotása – a jogszabály közvetlen hatályosulására hivatkozással – akkor is megalapozhatja az indítványozás jogát, ha a panaszossal szemben nem indult büntetőeljárás az alapul fekvő bűncselekmény megvalósításának gyanúja miatt [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont].**

Az AB megállapította, hogy a Btk. 337. § (2) bekezdése természetes személyek vonatkozásában közvetlenül hatályosulhat, ami az Abtv. 26. § (2) bekezdésében megkövetelt kivételesség feltételének fennállását alátámasztja (Indokolás [33]). A Btk. 337. § (2) bekezdése új jogszabály, ezért nincs még az egyes tényállási elemeit együttesen értelmező olyan bírói gyakorlat, amelyet figyelembe lehetni venni a közvetlen alkotmányjogi panasz Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételei teljesülésének ellenőrzésekor (Indokolás [34]). Az AB ezért megállapította, hogy a kivételesség fennállása az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatának szükségessége mellett szól. Ezt indokolja az is, hogy a közbeszédben máris vita tárgyát képezik a vádemeléssel egyébként nem végződő eljárások. Az AB hivatkozott arra, hogy hasonlóan döntött a 3/2019. (III. 7.) AB határozatban (Indokolás [32]–[35]), de eltérésként fogalmazta meg, hogy a vizsgált Btk.-tényállás alkalmazhatósága most időben korlátozott, a cselekményt kizárólag „különleges jogrend idején” lehet elkövetni. Az aktuális érintettség követelménye viszont jelen esetben is azt jelenti, hogy az érintettségnek fő szabály szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásakor,

de legalább annak elbírálásakor fenn kell állnia (Indokolás [35]). A jelen esetben az AB szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásakor az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek fentiek miatt teljesültek.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A különleges jogrend esetei olyan speciális alkotmányjogi helyzetet jelentenek, amikor egyes alapvető jogok, mint például a véleménynyilvánítás szabadsága, az Alaptörvénnyel összhangban, az általánosan megengedettnél nagyobb mértékben korlátozhatóak [Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés].**

A különleges jogrend az alkotmányos szabályozás különös része, a békétől, általánosabban az állami működés általános szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztárú kezelésének joga (Indokolás [47]). A fogalom célrendszere szerint egyrészt a végszükség kategóriájának államszervezeti szintű vetülete, másrészt egyfajta elrettentő eszköztár az alkotmányon alapuló rendszer stabilitásának biztosítása érdekében. Különleges jogrend idején az erre okot adó helyzetek elleni védekezés az Alaptörvényen alapul. Az AB szerint nem lehet szükségtelennek tekinteni az olyan közlések elhárítását, amelyek képesek akadályozni vagy megghiúsítani ezt a védekezést. A Btk. vizsgált szabálya valamennyi különleges jogrendre vonatkozik, nemcsak a veszélyhelyzetre. A Btk. 337. § (2) bekezdése a járvánnyal kapcsolatos valamennyi közzétett tényállításra általánosságban nem terjed ki, és nem terjed ki olyan tényállításokra sem, amelyek a közlés időpontjában vitatottak vagy akár a közlést követően derül fény valótlanságukra, vagy abban az esetben, ha a tényállítás valótlansága az elkövető számára nem ismert,

A véleménynyilvánítás szabadsága kérdéskörében a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatra utalva fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy a tényeket az értéktételektől az különbözteti meg, hogy utóbbiak igazságtartalma nem ellenőrizhető, illetve nem igazolható. A tényállítások ezzel szemben a valóság bizonyítása útján ellenőrizhetőek. A közügyekkel kapcsolatosan a véleménynyilvánítás szabadsága korlátlan, a hamis tény állítása (vagy híresztelése) kapcsán azonban csak akkor illeti meg a híresztelőt, ha nem tudott állítása hamisságról és a foglalkozása által megkívánt körülményt sem mulasztotta el (Indokolás [50]).

A Btk. 337. § (2) bekezdése önmagában az olyan véleménynek a hangoztatását nem tiltja, amely a különleges jogrend vagy a hozott intézkedések mikénti megítéléséről szól. Ehelyett az olyan tartalmú, tudottan hamis (vagy elferdített) tényeken alapuló véleménynyilvánítást pönalizálja, amely a védekezést akadályozhatja a hallgatóságra gyakorolt hatásánál fogva. Az AB leszögezi, hogy a szólás korlátozásának indoka a különleges jogrend idején a védekezéshez fűződő társadalmi érdek, a különleges jogrendet kiváltó ok kezelése, ennek az állami kezelésnek az eredményessége (Indokolás [52]).

Az 18/2000. (VI. 6.) AB határozat (rémhírterjesztés I.) a bűncselekmény korabeli tényállását azért semmisítette meg, mert annak megvalósulásához elegendő volt az elkövetési magatartás nagy nyilvánosság előtti tanúsítása, ez pedig szükségtelenül és aránytalanul korlátozta a véleménynyilvánítás szabadságát, továbbá a köznyugalom megzavarására alkalmasság – mint tényállási elem – a jogbiztonság szempontjából aggályosan határozatlanság volt. Az új tényállás kapcsán ilyen aggályok nem merültek fel.

A rémhírterjesztés új tényállása kapcsán is lényeges alkotmányos követelmény, hogy az csak az olyan tény közlését fenyegetse büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis (elferdített), és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas.

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Nem jelenti a *nullum crimen sine lege* elvének megsértését, ha egy új bűncselekményi tényállás nem tartalmaz eleve értelmezhetetlen és ezért alkalmazhatatlan elemeket, így a korábbi gyakorlat alapján a norma immanens jelentése a jogalkalmazó által feltárható. A büntetőjogi tényállások restriktív értelmezése különleges jogrend idején történő elkövetés esetén is kötelezettsége a bíróságoknak [Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés].**

Az AB rögzíti, hogy a *nullum crimen* (és a *nulla poena*) *sine lege* alkotmányos elvei a jogállamok egyik legnagyobb múltra visszatekintő garanciái, amelyek az állampolgárok számára biztosítják az előreláthatóságot, az állam büntetőhatalmának gyakorlását korlátozzák. Az elvek nemcsak a büntetőjog különös részére, hanem a büntetőjogi felelősségre vonás valamennyi releváns szabályára vonatkoznak.

A 3106/2013. (V. 17.) AB határozatra utalva rögzíti az AB, hogy egy norma megszövegezéséből fakadó nehézségek csak ott vetik fel a jogbiztonság sérelmét, és válik elkerülhetetlenné a norma megsemmisítése, ahol a jogszabály eleve értelmezhetetlen és ez az alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi. A határozatlan diszpozíció a *nullum crimen sine lege* elvével nem egyeztethető össze, mert a törvényi tényállás címzettjei ilyen esetben nem dönthetik el, milyen magatartástól kell tartózkodniuk, illetve milyen magatartás az, amely a törvény rendelkezése szerint büntetést vonhat maga után.

A rémhírterjesztés új törvényi tényállása kapcsán nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy az abban szereplő egyes meghatározások – tény, tényállítás, valótlan tény állítása, való tény elferdítése, állítás és híresztelés megkülönböztetése, különleges jogrend, nagy nyilvánosság stb. – eleve értelmezhetetlenek és ezért alkalmazhatatlanok lennének. A Btk. más tényállásai tartalmaznak

ezekkel azonos vagy ezekhez hasonló elemeket. Az ezekhez kapcsolódó bírói gyakorlat támpontot nyújthat annak megítélésénél, hogy mely cselekmények ütközhetnek a Btk. 337. § (2) bekezdésébe (Indokolás [43]).

A rémhírterjesztés csak szándékosan követhető el. Ezért az elkövetőnek tudatában kell lennie annak, hogy cselekményét különleges jogrend idején valósítja meg; hogy az általa állított tény valótlan, vagy a valós tényt jelentősen elferdítette; valamint annak is, hogy állításának közlése (objektíve) alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa. Az elkövető szándékának pedig ki kell terjednie a fentiek szerinti tudatos közlés nagy nyilvánosság előtti elkövetésére. Ha a tudattartalma, illetve szándéka bármelyik elemre nem terjed ki, vagy ha az állítás objektíve nem alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, a bűncselekmény nem valósul meg.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 5.1. BÜNTETŐJOGI ACTIO POPULARIS ÉS ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY – ELJÁRÁSJOGI KÉRDÉSEK

Az indítvány befogadásának az értelmezését illetően maradéktalanul egyetértünk az egyik különvéleményben kifejtett állásponttal,<sup>4</sup> amelyet megerősítenek az alkotmányjogi panasz kézikönyvében<sup>5</sup> és az *Alkotmánybírósági Szemlében*<sup>6</sup> közzétett, az AB vonatkozó gyakorlatát alaposan összefoglaló írások, valamint a jelen AB-határozatot ugyancsak elemző friss tanulmány<sup>7</sup> is. Habár a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelent a közvetlen panasz befogadhatóságának egy hasonló értelmezése, amely szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó jogosultságot már azon körülmény is megalapozza, hogy az érintett természetes személlyel szemben büntetőjogi szankció (például szabadságvesztés és pénzbüntetés) alkalmazható,<sup>8</sup> és habár az Alkotmánybíróságnak a fentebb említett 3/2019. (III. 7.) AB határozata is már azonos álláspontra helyezkedett,<sup>9</sup> és habár

<sup>4</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye. Az alfejezetben az ő érvelését követjük, a különvéleményben foglalt példákat is felhívva.

<sup>5</sup> E tanulmány a 2012-től folytatott közös kutatás példáira épít, a közös szövegre támaszkodik. Vö. BITSKEY Botond – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – FRÖHLICH Johanna – RAJOS Krisztina: „Az egyes alkotmányjogi panasz eljárások különös szabályai – Abtv. 26. § (2)” in BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2016) 155–184.

<sup>6</sup> FRÖHLICH Johanna: „Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabályok ellen benyújtható alkotmányjogi panaszok befogadhatósága” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1. 90–98.

<sup>7</sup> DRINÓCZI Tímea: „Az Alkotmánybíróság határozata a különleges jogrend idején megvalósuló rémhírterjesztésről” *Jogesetek Magyarzáta* 2021/1. 3–13.

<sup>8</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26 Februar 2020 – 2 BvR 2347/15, 198.

<sup>9</sup> „Az általános követelmények részben eltérő módon érvényesülhetnek a büntető anyagi jog szabályainak vizsgálatakor, fokozottan figyelemmel kell ugyanis lenni arra, hogy a büntetőjog végső eszköz (ultima ratio) a jogi felelősség rendszerében; a legsúlyosabb jogkövetkezmények a büntetőjogban

nem kétséges az, hogy az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának a szélesítésére vonatkozó érvelés önmagában előremutató, a rémhírterjesztés határozatban is megjelenő indokolás véleményünk szerint komoly dogmatikai aggályokat vet fel.

Az AB az Alaptörvény hatálybalépése óta következetesen érvényesíti az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz kivételes jellegét. A kivételes jelleg a panasz ezen fajtájára vonatkozó törvényi feltételek megszorító értelmezését indokolta eddig a testület gyakorlatában.<sup>10</sup> Az AB ezért az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló törvényi feltételek megszorító értelmezése következtében az ilyen alkotmányjogi panaszok jelentős részét érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.<sup>11</sup> Az AB gyakorlatában különösen nagy visszhangot váltott ki az a megszorító értelmezés, amikor az indítványozó kifejezetten igazolta, hogy a vele szemben közvetlenül hatályosult jogszabály folytán tényleges jogsérelme következett be, de erre nem a jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül került sor.<sup>12</sup> Ezekben az esetekben az AB nem fogadta el, hogy az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőt az indítványozó vonatkozásában a tényleges hatályosulástól kell számítani. Ilyenkor tehát az AB annak ellenére sem vizsgálta érdemben az alkotmányjogi panaszban állított alaptörvény-ellenességet, hogy az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettséget tudott igazolni.<sup>13</sup>

Az AB gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló „kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen – ahogy arra a különvélemény is rámutat – a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularistól*.<sup>14</sup> A közvetlenség azt a követelményt foglalja magában, hogy az indítványban állított (alapjogi) jogsérelemnek jogalkalmazói (bírói) döntés nélkül – közvetlenül – kell fennállnia. Ehhez képest a jelen esetben az AB azt állapította meg, ha egy új norma azzal a következménnyel jár, hogy az érintett személyeknek a korábbi, törvényesen folytatott magatartását abba kell hagyniuk, különösen, ha az ilyen norma büntető jogi norma, nem szük-

alkalmazandók. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló panasz természetesen a Btk. vonatkozásában sem fogadható be a kivételesség vizsgálata nélkül. [...] A büntetőeljárás ultima ratio jellegéből, stigmatizáló, és más jogviszonyokra azonnal kiterjedő hatásából adódóan nem várható el, hogy egy ilyen tilalom esetén az érintett személy vállalja a büntetés kockázatát.” Indokolás [35].

<sup>10</sup> 3003/2018. (I. 10.) AB végzés, Indokolás [13]. Az értékelést FRÖHLICH Johannával közösen alakítottuk ki a kigyűjtött és megvizsgált határozatok alapján. BITSKEY – GÁRDOS-OROSZ – FRÖHLICH – RAJOS (5. lj.). Az elemzés az itt közölt gondolatmenetre épít. Lásd bővebben: FRÖHLICH (6. lj.).

<sup>11</sup> Pl. 3264/2012. (X. 4.) AB végzés; 3053/2013. (II. 28.) AB végzés; 3071/2013. (III. 14.) AB végzés; 3160/2014. (V. 23.) AB végzés; 3233/2014. (IX. 22.) AB végzés; 3084/2015. (V. 8.) AB végzés; 3021/2016. (II. 2.) AB végzés; 3268/2017. (X. 19.) AB végzés; 3283/2017. (XI. 2.) AB végzés; 3003/2018. (I. 10.) AB végzés.

<sup>12</sup> Lásd Stumpf István alkotmánybíró különvéleményét a 3264/2012. (X. 4.) AB végzéshez, [7]–[21].

<sup>13</sup> Pl. 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [2]; 3192/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [9]; 3153/2017. (VI. 14.) AB végzés, Indokolás [6].

<sup>14</sup> Pl. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]. Lásd még: 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]; 3245/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [14].

séges a jogalkalmazói (bírói) aktus bevárása, hanem az érintettség anélkül is megállapítható önmagában „a büntetőeljárás ultima ratio jellegéből, stigmatizáló, és más jogviszonyokra azonnal kiterjedő hatásából adódóan” (Indokolás [35]). Ez az értelmezés – álláspontunk szerint – nem vezethető le az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló törvényi feltételekből, a hatályosulás „közvetlenségének” a megállapításához nem elegendő annak igazolása, hogy a támadott normának visszatartó, valamely magatartást befolyásoló hatása van, és büntetőjogi szankcióval fenyeget. A korábbi, normaszöveghez hű és az Abtv.-ben található norma kontextuális értelmezésén is nyugvó gyakorlat szerint a jogszabálynak az érintett személy valamely jogviszonyában kellett közvetlenül joghatást kiváltania. Az adott esetben támadott norma ugyanakkor tényleges joghatást csak bírói döntés eredményeként válthat ki.

Az AB új értelmezésével kapcsolatban felvethető legkomolyabb probléma az, hogy ha elfogadjuk a közvetlen hatályosulás új magyarázatát, akkor aligha lehet különbséget tenni egy büntetőjogi szankció vagy a jogrendszerben található bármely egyéb joghátrány között. Ha egy büntetőjogi szankció esetében az új tényállás magatartásformáló ereje elégséges a közvetlen, személyes és aktuális érintettség megvalósulásához, amely a közvetlen hatályosulás feltétele, akkor ez bármely joghátrányt kilátásba helyező norma esetében igaz lehet, de akár felvethető, hogy a joghátrány és jogelőny kilátásba helyezése közötti különbségtétel is indokolhatatlan, hiszen például egy jogelőnyt keletkeztető norma esetében is fennállhat az Alaptörvény XV. cikkének a sérelme abban az esetben, ha a norma alkalmazásra került, de már abban az esetben is, ha a személyek a magatartásukat az új norma tartalmához igazítják. Ha tehát megállapítható az, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz befogadhatóságához elegendő az, hogy a támadott rendelkezésnek magatartásformáló hatása van az indítványozó esetében, akkor logikailag bármely norma megtámadása és alkotmányellenességének az érdemi elbírálása lehetségessé válik akkor, ha az indítványozó bizonyítani tudja, hogy személyesen, közvetlenül és aktuálisan formálta magatartását a norma megjelenése a jogrendszerben. Kétségtelen, hogy a büntetőjog speciális szankciórendszere nagyobb, alapjogokat súlyosan érintő korlátozásokat helyez kilátásba, annak ultima ratio jellegét és az alkotmányos büntetőjog egyéb sajátosságait tankönyvi példák erősítik, ugyanakkor ennek alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó lex speciális kialakításának törvényi alapjai bizonytalanok.

Az érintettség megállapításához szükséges az is, hogy a jogsérelm bekövetkezék, az „aktuális” legyen. Az aktuális érintettség azt jelenti, hogy az indítványozó jogsérelmének fenn kell állnia.<sup>15</sup> Ez alól annyiban engedett kivételt az AB, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha a jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények ugyan még nem történtek meg, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen követ-

<sup>15</sup> Pl. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]; 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11].



kezik, hogy „a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik”.<sup>16</sup> Az aktuális érintettség itt az AB szerint az indítványozó önkéntes és nem államilag kikényszerített, kötelező magatartásmódosításában jelenhet meg, amely az indítványozó saját értelmezésén alapul, hiszen vonatkozó bírói gyakorlat még nincs. Az alkotmányjogi panasz az állam által okozott, az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmét hivatott orvosolni. Abban az esetben, ha a jogszabály közvetlen hatályosulását végső soron az érintett saját, autonóm jogértelmezésére lehetne alapozni, az alkotmányjogi panasz befogadására vonatkozó értelmezési gyakorlat, a befogadásra formált jogos igény, önkényesség és parttalanná válna.

Az érintettség megállapításának további feltétele, hogy a jogsérelemnek személyesnek kell lennie. Ez a feltétel azt a követelményt foglalja magában, hogy az érintett saját alapjogában való sérelmére hivatkozzon, hiszen az alkotmányjogi panasz elsődleges funkciója a szubjektív alapjogvédelem, amely természetesen az az objektív jogrend védelmével jár együtt.

Az adott ügyben az AB „[a]z érdemi vizsgálat szükségességének legfontosabb okát” a Btk. új tényállásra vonatkozó, ma még esetjog nélküli bírósági jogalkalmazásának az Alaptörvény 28. cikkével összhangban lévő kialakításának az igényére tekintettel határozta meg. Ebből ugyanakkor az következik, hogy a személyes érintettség megállapításának lehetőségét jelentősen kibővítette, és a jövőben minden olyan, az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz esetén meg kell állapítania az érintettséget, amely a Btk. új normáját, illetve módosuló rendelkezését támadja, függetlenül attól, hogy az indítvánnyal támadott Btk. rendelkezést alkalmazták-e, vagy sem.<sup>17</sup>

A személyes érintettség megítélése tehát kiüresedik, hiszen mindenki személyesen érintetté válik, aki jelen esetben a Btk. hatálya alatt áll. Az adott esetben az indítványozó tehát nem tudta igazolni azt, hogy érintettsége közvetlen, aktuális és személyes lenne, ezért az alkotmányjogi panasz befogadását az Alkotmánybíróságnak, korábbi gyakorlata alapján, vissza kellett volna utasítania. Mindezt azzal lehet kiegészíteni, hogy – szemben az AB korábbi gyakorlatával – felvethető lenne a hatályosulás nemcsak a büntetőjogi felelősség jogerős megállapítása esetén, hanem már akkor is, ha a konkrét személlyel szemben folytatnak büntetőeljárást, illetve foganatosítanak eljárési cselekményt, így különösen ha gyanúsított kiállításra vagy vádemelésre kerül sor.

Jelen esetben az alkotmányos követelmény megállapítása is komoly vita tárgya lehet a kétségtelen jószándék ellenére. Analógiaként felvethető, hogy a bíróságokra kötelező jogértelmezést megfogalmazó jogegységi határozat esetében korábban kialakult vitához kapcsolható az alkotmányjogi panasz eljárás keretében megfogalmazott alkotmányos követelményről szóló vita. Annak idején a jogegységi határozattal kapcsolatos dogmatikai kérdés volt, hogy a joggyakorlat egységesítésére

<sup>16</sup> 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]; 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [19].

<sup>17</sup> Czine Ágnes alkotmánybírói különvéleménye, Indokolás [110].



szolgáló kúriai eszköz vajon alkalmazható-e akkor, ha a Kúria jogegységi panaszában a jogértelmezésre vonatkozó előírásokat attól függetlenül kívánja megtenni, hogy egyébként volt-e divergáló joggyakorlat az adott kérdésben, tehát a jogegységesítés igénye felmerült-e. a bírói jogértelmezéssel (bírói joggal) kapcsolatos hatalommegosztási kérdés az AB hatáskörére tekintettel jelen ügyben még élesebben vetődik fel.

Ezen ügy kapcsán is arról van szó, hogy az AB ügy írt elő alkotmányos követelményt, hogy maga is megállapította, hogy nincs még a támadott jogszabályi rendelkezés értelmezésére vonatkozó bírói gyakorlat – azaz lehet, hogy a bíróság egyébként is az alkotmányos követelménynek megfelelően járna el. Úgy tűnhet, hogy a „biztonság kedvéért” történő előírás jelen esetben büntetőjog-dogmatikai szempontból nem problémás, alkotmányjogi szempontból viszont az: az AB az alkotmánynak megfelelő bírói jogértelmezést *ex ante* kiköti, így nem ad lehetőséget arra, hogy a rendes bíróság elvégezze a feladatát, azaz kialakítsa az alkotmánykonform értelmezést, amelynek alkotmányosságát aztán majd az AB egyébként elbírálná alkotmányjogi panasz eljárás keretében.

A bírói függetlenséggel kapcsolatos számos vitához kapcsolódóan újabb elem az alkotmányos követelmény alkalmazhatósága az alkotmányjogi panasz eljárások esetében, és a rémhírterjesztés határozat jó példát nyújthat annak tisztázására, hogy az előíró értelmezési követelmények alkotmányos hatásköri vitákat okozhatnak.<sup>18</sup> Mindezek alapján a hatályosulás új értelmezése legfeljebb azzal a kiegészítéssel lehet elfogadható, ha az AB nem általánosságban, hanem csupán a különleges jogrendre figyelemmel tágította ilyen mértékben az indítvány befogadhatóságának hatókörét.

## 5.2. VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS KORLÁTOZÁSA KÜLÖNLEGES JOGREND IDEJÉN

A 7/2014. (III. 7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság összevetette az Alkotmány és az Alaptörvény szólás- és sajtószabadsággal kapcsolatos rendelkezéseit. Az AB megállapította, hogy az Alaptörvény megerősítette az alkotmánybírói gyakorlatban kialakult értelmezést, mely szerint „a szólás- és sajtószabadság kettős igazolással bír, azaz az egyéni önkifejezés, illetve a politikai közösség demokratikus működése szempontjából egyaránt kulcsfontosságú. Az Alaptörvényben megerősített kettős igazolás pedig azt jelenti, hogy a véleményszabadságnak az alapjogok körében elfoglalt kitüntetett helyére vonatkozó értelmezés is változatlanul érvényes”.<sup>19</sup>

A szólásszabadság köznyugalom megzavarása érdekében történő korlátozása tehát lehetséges, de csak kivételes, szűk körben. A szűk kör meghatározására két

<sup>18</sup> SZAKÁLY Zsuzsa: „Alkotmányos követelmények az Alkotmánybíróság gyakorlatában 2012 után” *Iustum, Aequum, Salutare* 2020/4. 163–179.

<sup>19</sup> 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [23].

dogmatikai eszköz található a szólásszabadság alkotmányos gyakorlatának eszköztárában a tartalomsemlegesség elvének a megtartása mellett: ez a tényállítás és a véleménynyilvánítás közötti különbségtétel, illetve a szólás következményének a mérlegelése.<sup>20</sup> Jelen esetben egy olyan bűncselekményi tényállás alkotmányosságát vizsgálta az AB, amely az Alaptörvény születése óta sok más döntéssel ellentétben<sup>21</sup> a köznyugalom elleni bűncselekmények körében helyezkedik el, tehát nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének értelmében „más alkotmányos érték” védelme érdekében kerül sor a szólásszabadság korlátozására. Bár igaz az az állítás, hogy minden alkotmányos érték megfogalmazása mögött végső soron az egyéni jogok védelme húzódik meg, az alkotmányjogi dogmatika különbséget tesz Alaptörvényben foglalt jogok és más alkotmányos értékek védelme között, és ez utóbbiak esetében a jogkorlátozás szűkebb esetkörben szükséges, és a jogok korlátozhatóságának arányossága másként alakul, mint amikor a korlátozásra egy másik alapjog közvetlen védelmében kerül sor. Jelentőséget tulajdoníthatunk ezért annak, hogy az AB által a rémhírtérjesztés határozatban vizsgált új tényállás nem közvetlenül egyéni jogok védelmét célozza, hanem a köznyugalom megőrzését, annak érdekében, hogy a különleges jogrend, jelen helyzetben a járvány idején az állami védekezés hatékonyságát és eredményességét biztosítani lehessen. A legitím jogalkotói cél tehát a jogalkotói indoklás mentén az AB értelmezésében elfogadható volt, és ezzel mi sem vitatkozunk. (Büntetőjog dogmatikai szempontból lehet kérdés, hogy a jogrendszer hatályos normái az új tényállás megalkotásának idején vajon tudták-e volna biztosítani ugyanennek a legitím jogalkotói célnak a védelmét a gyakorlatban, más rendelkezés alkalmazásával. A vonatkozó normák cizellálása vagy pontosítása bár lehet, hogy szükségtelen a konkrét büntetőbírói gyakorlat tükrében, de alkotmányjogi szempontból nem aggályos.)

A rémhírtérjesztés határozat a legitím jogalkotói cél igazolása után annak megállapítására törekedett, hogy van-e olyan értelmezése a normának, amely a köznyugalom védelme érdekében a szólásszabadság szükséges és arányos korlátozásának minősül. Az AB leszögezte, hogy a „tiltás tehát csak a tudottan valótlán (vagy elferdített) tényállításokra vonatkozik, kritikus véleményekre nem. Kiforrott joggyakorlat van arra vonatkozóan, hogy ezeket a védett vélemények körébe kell utalni, és mivel a járványügy jelenleg a legfontosabb közügyeink közé tartozik, ezért a tételes jogi normák keretei között a legszigorúbb védelmet kell az e tárgyat érintő közéleti viták számára biztosítani.” (Indoklás [49]).

Bár ezt a nagyon fontos elvi tételt az AB rögzítette, egyik vonatkozó, fent említett dogmatikai alapkérdés tekintetében sem fogalmazott meg világos iránymuta-

<sup>20</sup> TÖRÖK Bernát: *Szabadon szólni, demokráciában* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 114.; KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban* (Budapest: Századvég 2009) 488–494.; HALMAI Gábor: „Túl kevés és túl sok szólásszabadság – egy utilitarista megközelítés” *Fundamentum* 2005/3. 190.; MOLNÁR Péter: „Uszítás vagy gyalázkodás?” *Fundamentum* 2001/4. 114.; MOLNÁR Péter: „Az alkotmányos mérce világosabb értelmezése felé” *Fundamentum* 2004/1. 144.

<sup>21</sup> 13/2014. (V. 13.) AB határozat; 7/2014. (III. 7.) AB határozat.

tásokat. A tényállítás és véleménynyilvánítás megkülönböztetésével kapcsolatban a határozatból az alábbiakat tudjuk meg (Indokolás [50]–[51]): a tényállítás alapja valamely objektíven érthető és ellenőrizhető valóság, amelynek valótlansága tehát bizonyítható a közlés időpontjában, és amely valótlanságáról az elkövető tudott. A hamis tény állítása azonban annak cáfolatával együtt hozzájárul a demokratikus közéleti vitákhoz. Úgy tűnik tehát, hogy a hamis tényállítás nem járul hozzá a közéleti vitákhoz, amelyek a demokratikus államszervezés alapját jelentik, viszont cáfolatukkal együtt már igen. Azt is megtudjuk, hogy a véleménynyilvánítás ezzel szemben minden más közlés. A gyakorlatban a szólásszabadsággal kapcsolatos jogi viták nagy része a tényállítás és véleménynyilvánítás elhatárolásának kérdései körül forog, és ennek a rendkívül bonyolult, ha egyáltalán tisztázható kérdésnek a tisztázásához a jelen tényállás értelmezésének viszonylatában az AB kevéssé tudott hozzájárulni.

Az AB igyekezett alkalmazni a tényállás alkotmányosságának a megítéléséhez a tényközlés-vélemény teszt után a másik klasszikus dogmatikai vizsgálatot is, a tiltott szolás következményeinek a mérlegelését. Ez esetben sem tűnik azonban teljesen világosnak az AB álláspontja.

Az AB – bár mindig kissé változó tartalommal<sup>22</sup> – de fenntartotta a „clear and present danger”, azaz a nyilvánvaló és közvetlen veszély doktrínájának a jelentőségét is, leegyszerűsítve azon az érvelési alapon, hogy a véleménynyilvánítás korlátozásának legitím jogalkotói indoka csak az lehet, hogy annak eredménye a társadalomra, annak egy csoportjára vagy tagjára nyilvánvaló és közvetlen veszélyt jelent, azaz a közlés a köznyugalmat olyan mértékben zavarja meg, amely közvetlenül akár az egyéni jogok sérelméhez is elvezethet.<sup>23</sup>

A rémhírterjesztés határozatban az volt az előkérdés, hogy a különleges jogrend, a veszélyhelyzet milyen hatással van a véleménynyilvánítás korlátainak a megítélésére, hiszen az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése kimondja a különleges jogrend általános szabályai között, hogy az alapjogok gyakorlása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakon, tehát az általános alkotmányos alapjogkorlátozási mértéken túl is korlátozható.

Az Alkotmánybíróságnak, bár alkotmányjogi panasz eljárásról beszélünk, a nyilvánvaló és közvetlen veszély potenciális keletkezésének a mérlegelését a korlátozó norma legitimitásának vizsgálata esetében absztrakt módon kellett elvégeznie ténylegesen utólagos absztrakt normakontroll formájában. Számba kellett vennie, hogy a veszélyhelyzeti körülmények mit jelentenek a nyilvánvaló és közvetlen veszély megítélésére, azaz a „clear and present danger” potenciális bekövetkezésének a mérlegelése más-e alapvetően abból a tényből fakadóan, hogy különleges jog-

<sup>22</sup> KOLTAY András: „A rémhírterjesztés büntetethezőségének alkotmányosságáról” *In Medias Res* 2020/2. 322–338. A határozat véleménynyilvánítási szabadságra vonatkozó megállapításai során Koltay András elemzését követtük.

<sup>23</sup> BALOGH Zsolt: „A véleménynyilvánítási szabadság értelmezésének a kezdetei Magyarországon” *Acta Humana* 2015/6. 7–18.

rend időszakára vonatkozik a szabályozás. Az AB erre – összhangban a 18/2000. (VI. 6.) AB határozattal – pozitív választ adott (még akkor is, ha doktrína kifejezett alkalmazásától eltekintett), amikor kimondta, hogy a hamis tényállítások mindenképpen veszélyesek a különleges jogrendben, ehhez további vizsgálatra nincs szükség. Bár az alapjog-korlátozhatóság mértéke tekintetében a különleges jogrend eltérést enged az általános szabályoktól, a különleges jogrend nem alkotmányon kívüli hanem alkotmányon belüli jogrend. Nem adhatóak fel ezért azok a mérlegelésen alapuló, egyedi értékelést igénylő megfontolások, amelyek a szükségesség és arányosság elveiből fakadnak, még akkor sem, ha szükségesség és az arányosság megítélése másképp alakul egy különleges jogrendi helyzetben.<sup>24</sup> A szükségesség és arányosság követelményéhez szorosan kapcsolódik a nyilvánvaló és közvetlen veszély tesztje, nem fogadhatjuk tehát el azt a megközelítést, amely e veszély vizsgálatát ebben a helyzetben már szükségtelenné teszi, adottnak veszi.<sup>25</sup>

Ha adottnak vesszük azt, hogy veszélyhelyzet idején a hamis tényállítás alkalmas a nyilvánvaló és közvetlen veszély kiváltására, akkor az alkotmánybíróági vizsgálatnak már csak azt kellene megmondani a jogszabály alkotmányosságának a megítéléséhez, hogy mikor eredményezi ez a hamis tényállítás a veszélyhelyzetben a veszélyhelyzet keletkeztetésén túl „a védekezés eredményességének az akadályozását vagy megghiúsítását”. Az AB viszont erre azt mondja, hogy ezt majd a bírói gyakorlat tudja kialakítani. A bírói gyakorlat viszont ebben a kérdésben csak akkor fejlődhet gyorsan, ha számos esetben – szinte automatikusan – eljut az ügy a vádemelés szakáig a szándékosan hamis tényállítások miatt, amíg nem körvonalazódik a bírói gyakorlatban, hogy a hamis tényállítás mikor akadályozza vagy hátráltatja a határozat születésének idején az állami védekezését a járvány ellen. Ez azonban biztosan nincs összhangban sem a deklarált jogalkotói céllal, sem a szólásszabadságra vonatkozó elvi megfontolásokkal. A vizsgált norma értelmezésének dilemmái tehát aligha szűkíthetők le erre az elemre, illetve ha mégis leszűkítjük erre a mérlegelési kérdéseket, akkor alkotmányossági mércékkel kellett volna segíteni a jogalkalmazó munkáját.

A contrario, ha támogatólag elfogadjuk, hogy ebben a kérdésben úgy ítélte meg az AB, hogy eldöntése a rendes bíróság hatásköre, akkor az alkotmányos követelmény más elemei esetében sem logikus másképp dönteni.

Felismerhetünk egy ennél is nagyobb problémát az AB határozat véleménynyilvánítási szabadság korlátozását igazoló érvelésében. A támadott törvény szövegével ellentétben az AB úgy fogalmaz az alkotmányos követelményben, hogy büntetendő az, aki a hamis tényállítás valótlanságáról tudott vagy tudnia kellett volna róla. Ez utóbbit a normaszöveg nem tartalmazza, és az AB megfogalmazása alapvetően tágítja ki a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozhatóságának a körét, hiszen nemcsak azok vonhatóak felelősségre, akik szándékosan hamis tény állí-

<sup>24</sup> KOLTAY (22. lj.) 322–338.

<sup>25</sup> TÖRÖK (20. lj.) 100–101.

tottak vagy híreszteltek, hanem azok is, akik gondatlanságból követték el a cselekményt, mert tudhattak volna a tényállítás valótlanágáról. Mivel a határozat indokolása már nem így kezeli a kérdést, sőt kifejezetten utal a normaszövegek megfelelő tartalomra, ezért vélhetően az alkotmányos követelmény megfogalmazása csupán pontatlan, amelynek kiküszöbölése a bírói gyakorlat feladata lesz.

Összefoglalva tehát az mondható el, hogy az AB a kérdés megítélésénél nem tért el a véleménynyilvánítás szabadságának korábban felrajzolt standardjaitól, de ezeket három ponton is homályossá tette. Az első pont az, hogy arra utalt, különleges jogrend idején a hamis tényállítás közlése mindenképpen alkalmas nyilvánvaló és közvetlen veszély okozására; a másik az, hogy a veszélyhelyzettel kapcsolatos védekezés hátráltatására vagy akadályoztatására vonatkozó kritériumot a jövőbeni rendes bírói gyakorlatra bízta; és harmadik pedig az, hogy a hamis tény állításával kapcsolatban a szándékosságot – vélhetően figyelmetlenségből – megkérdőjelezte. Mindezek mellett a határozat a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése szempontjából nem jelentett elvi visszalépést, mert doktrinális szinten a korlátozhatóság vonatkozásában a korábbi gyakorlat megállapításait hangsúlyozta.

### 5.3. A RÉMHÍRTERJESZTÉS ÚJ TÉNYÁLLÁSA, A NULLUM CRIMEN SINE LEGE ELVE ÉS A JOGBIZTONSÁG

Az 5.1 és 5.2 pontokban megfogalmazott alkotmánybírói eljárásjogi és véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését vizsgáló érveken túlmenően, illetve azoktól eltekintve, a *nullum crimen sine lege* elv érvényesülése szempontjából az alábbi értékelést tehetjük.

A *nullum crimen* (és a *nulla poena*) *sine lege* elve hazai viszonylatban már első büntetőtvényünk, a Csemegi-kódex 1. §-ában megjelent, majd az azt tudatosan mellőző államszocialista jogalkotást követően, a Btk. 2013. évi hatálybalépésével került vissza büntetőjogunkba.<sup>26</sup> A Btk. 1. § (1) bekezdése szerint „[a]z elkövető büntetőjogi felelősségét csak olyan cselekmény miatt lehet megállapítani, amelyet [...] törvény az elkövetés idején büntetni rendelt”. Ugyanakkor az explicit büntetőjogi szabályozás hiányában is jelen volt az 1989. évi XXXI. törvény alapján a régi Alkotmány 57. § (4) bekezdésében, melynek az európai uniós csatlakozásra figyelemmel módosított szövege került át lényegében az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésébe is.

A törvényesség vagy legalitás elvéről anyagi és eljárásjogi értelemben is szókas beszélni. Az elemzett határozat szempontjából releváns anyagi jogi legalitás magában foglalja az előreláthatóságot, a szükségességi tesztet és az anyagi igazságosságot is.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Áttekintésként lásd NAGY Ferenc: „A nullum crimen/nulla poena sine lege alapelvről” *Magyar Jog* 1995/5. 257–270.

<sup>27</sup> GELLÉR – AMBRUS (2. lj.) 81.

Az előreláthatóság célja a bizonytalan jövő megkötése az emberi magtartások kapcsán,<sup>28</sup> és mint ilyen, a legfontosabb követelmény, amelyet egy büntetőnormának teljesítenie kell.<sup>29</sup> A kívánalom szubjektív oldala az ún. szellemi hozzáférhetőség, amely akkor adott egy jogszabályi rendelkezés kapcsán, ha az olyan pontossággal került megfogalmazásra, hogy az átlagember (de legalábbis az átlagjogász) számára egyértelműen megállapítható a szabály jelentése.<sup>30</sup> A *nullum crimen*nek a német büntetőjogból eredő alelvei közül az említett elvárás a *certa* alelvel hozható összefüggésbe, amely a pontos törvényi meghatározottság követelményét és a pontatlan jogszabályi rendelkezés tilalmát foglalja magában.<sup>31</sup>

A Btk. rémhírterjesztésről szóló 337. §-ának (2) bekezdése kapcsán egyet lehet érteni az AB érvelésével, hiszen vagy törvényi definíciók, vagy a korábbi bírói gyakorlat alapján a tényállás valamennyi elemének jelentése meghatározható.<sup>32</sup>

A különleges jogrend esetköreit az Alaptörvény rögzíti. A nagy nyilvánosság előtti elkövetés a töretlen bírói gyakorlat szerint akkor állapítható meg, ha az elkövetés helyén nagyobb létszámú személy van jelen, továbbá akkor is, ha fennáll annak reális lehetősége, hogy a bűncselekményről nagyobb, előre meg nem határozható számú személy szerez tudomást.<sup>33</sup> A Btk. 459. § (1) bekezdés 22. pontja szerint emellett nagy nyilvánosságon a bűncselekménynek a sajtótermék, médiaszolgáltatás, sokszorosítás vagy elektronikus hírközlő hálózaton való közzététel útján történő elkövetését is minden esetben érteni kell.

A valótlán tény vagy az elferdített való tény fogalma a korábbi tényállásban is szerepelt. Az állítás és a híresztelés mint elkövetési magatartások a rémhírterjesztés mellett megjelennek például a rágalmazás bűncselekményi tényállásban is, így az e bűncselekménnyel kapcsolatos bírói gyakorlatból<sup>34</sup> ugyancsak lehet meríteni az inkriminált tényállás értelmezésénél.

A „védekezés eredményessége” tényállási kitétel a koronavírus-járvány kezdete idején *in concreto* egyértelműnek tűnhetett, így a 2020. évi XII. törvény 10. §-ához fűzött miniszteri Indokolásból is kitűnik, hogy „[a] tömeges megbetegedéssel fenyegető koronavírus-járvány jogi státuszának normavilágos jogszabályi rögzítése” volt a jogalkotó célja, mivel „[a] koronavírus az egész ország területén fenyegetet potenciális és tömeges sérelemmel”. Az Alaptörvénynek a Hetedik Módosítás folytán jelenlegi formájában 2019. január 1. napjától hatályos 28. cikke szerint „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és

<sup>28</sup> GELLÉR – AMBRUS (2. lj.) 68.

<sup>29</sup> GELLÉR – AMBRUS (2. lj.) 82.

<sup>30</sup> GELLÉR – AMBRUS (2. lj.) 84.

<sup>31</sup> GELLÉR – AMBRUS (2. lj.) 75.

<sup>32</sup> Igaz, jogszociológiai értelemben problémás az, hogy az emberekben a vírushelyzet közepette – ahogy arra az indítványozó is rámutatott – kétségeket és bizonytalanságot ébresztett a tiltó norma megjelenése. Vö. BENCZE Mátyás – FICSOR Krisztina: „A rémhírterjesztés tényállásának jogalkalmazási kérdései” *JTI Blog*, <https://bit.ly/3vfKf12>

<sup>33</sup> BH 1981. 223.

<sup>34</sup> Pl. BH 1992. 75.; BH 2019. 216.



az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban [...] a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni”. Amennyiben tehát a bíróság, alkotmányos kötelezettségének eleget téve, a Btk. 337. § (2) bekezdését összeolvassa a tényállást megalkotó törvényhez fűzött indokolással, egyértelműen megállapítható, hogy ontológiailag és a konkrét esetben a vírusveszéllyel szembeni eredményes védekezés büntetőjogi védelmének biztosítása vezérelte a jogalkotót. A Covid-19-en túlmutató kérdésként jelentkezhethet majd ugyanakkor, hogy egy más jellegű különleges jogrend – például az Alaptörvény 50. cikke szerinti szükségállapot – idején milyen tartalmat hordozhat a „védekezés eredményessége”. Erről azonban a konkrét helyzet jellege függvényében a mindenkori jogalkalmazó várhatóan állást tud majd foglalni.

Az akadályozás mint tényállási elem előfordul például a hivatalos személy elleni erőszak tényállásánál. A megghiúsítás pedig a hatósági eljárás megzavarása vagy a bűnpártolás dogmatikájából ismert kategória a büntetőjogban, így azok tartalma a korábbi joggyakorlat eredményei alapján egyértelműen megállapítható. Szintén bevett megoldás a Btk.-ban az „alkalmas arra, hogy...” fordulat szerepeltetése, amely révén a jogalkotó nem követeli meg az e kitévelt követő elemek megvalósulását, elegendő azok bekövetkezésének absztrakt lehetősége (immateriális, absztrakt veszélyeztető bűncselekmény). Felvethető lenne ugyanakkor, hogy az akadályozás mellett a megghiúsítás önálló szerepeltetése felesleges, hiszen akadályozás nélkül a megghiúsítás fogalmilag sem képzelhető el. Más kérdés, hogy az efféle, fokozódó tényállási elemek szerepeltetése a Btk.-ban a korábbiakban sem volt ismeretlen, mint például a rongálás (Btk. 371. §) tényállásában olvasható megrongálás és megsemmisítés fordulatok esetében. Feltehető tehát, hogy amennyiben az elkövetési magatartás nemcsak a védekezés akadályozására, hanem egyenesen annak megghiúsítására is alkalmas, ez utóbbi helyzetet súlyosító körülményként lehet értékelni a büntetéskiszabás körében.

A szükségességi teszt alapján alapvető jog korlátozása csak akkor lehetséges, ha a korlátozás szükséges egy másik alapvető jog vagy szabadság védelméhez, az alkalmazott mérték alkalmas a cél elérésére, a cél fontossága arányos a korlátozás okozta sérelmek mértékével, valamint az alkalmazott korlátozás a lehető legkisebb sérelmet vonja maga után.<sup>35</sup> E vonatkozásban is osztható az AB álláspontja, mert a különleges jogrendet kiváltó ok kezelése, ennek az eredményessége, tehát a késedelem nélküli visszatérés az alkotmányos hatalomgyakorlás normális gyakorlati rendjéhez eleméntáris fontosságú társadalmi érdek. Ezzel tehát az 1–5 évig terjedő szabadságvesztéssel történő fenyegetés arányban áll, mivel lehetővé teszi a büntetőjog legsúlyosabb jogkövetkezményének, a szabadságvesztésnek a kiszabását is, annak végrehajtása azonban az enyhébb esetekben (legfeljebb 2 év kiszabása esetén) felfüggeszthető, továbbá ha az eset körülményei alapján az 1 évi szabadságvesztés is túl szigorú lenne, akkor ennél rövidebb szabadságvesztés vagy akár enyhébb büntetés (elzárás, közérdekű munka vagy pénzbüntetés) is kiszabható (Btk. 82. §).

<sup>35</sup> GELLÉR – AMBRUS (2. lj.) 89–90.



Végül az előreláthatóság harmadik vetülete, az anyagi igazságosság megköveteli – egyéb körülmények mellett – a bűnösségen alapuló felelősség elvét is.<sup>36</sup> E követelménynek a tényállás megfelel, mivel csak szándékosan követhető el a bűncselekmény. Lényeges kiemelni, hogy legalább az eshetőleges szándéknak valamennyi tárgyi tényállási elemet át kell fognia. Minimálisan szükséges tehát a tudati oldalon az előrelátás, az akarati-érzelmi oldalon pedig a belenyugvás a bűncselekmény megvalósulásához. Ellenkező esetben – például akkor, ha az elkövető gondatlan volt a valóság megismerése körében, és ezért osztotta meg a „rémhírt” – büntetőjogi felelőssége nem állapítható meg.

Az irányadó angol büntető jogtudomány felfogásával<sup>37</sup> is összhangban állóan értelmezte a rémhírterjesztés tényállását az AB, amikor elemzését követően, összefoglalásként kiemelte, hogy „a Btk. 337. § (2) bekezdése szerinti rémhírterjesztés a közlések szűk körére vonatkozik: a tudottan hamis vagy elferdített tények nagy nyilvánosság felé közvetítését tiltja, de csak akkor, ha az különleges jogrend idején, legalább a védekezés akadályozására alkalmas módon történik, így az nem terjed ki a demokratikus közvélemény alakításához szükséges szabad tájékoztatásra”. E megfogalmazással mind a megszorító értelmezés követelménye, mind megfogalmazása kapcsán teljességgel egyet lehet érteni.

A határozat rendelkező része, amely szó szerint úgy fogalmaz, hogy „alkotmányos követelmény, hogy a tényállás csak az olyan tény közlését fenyegeti büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis, vagy amelyet maga ferdített el [...]” (sic!) nem csak az Alaptörvény IX. cikkének érvényesülése, hanem a *nullum crimen* szempontjából is problémás. E megfogalmazás szerint ugyanis a tényállás „való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel” fordulatai csak akkor lennének megállapíthatóak, ha a való tényt elferdítő és a majdani ilyen tényt állító vagy híresztelő személy egybeesik. Ilyen követelmény azonban a tényállásból a nyelvtani értelmezés alapján nem következik, sőt a „híresztel” fordulat eleve feltételezi, hogy a tény nem az elkövetőtől mint kűffőtől, hanem harmadik személytől származik (pl. a „rémhírt” tartalmazó poszt megosztása közösségi oldalon). Így tehát a Btk. 337. § (2) bekezdése szerinti rémhírterjesztésnek az elferdített való ténnyel elkövethető változata akkor is megvalósul, ha a való tényt elferdítő és az azt híresztelő két különböző személy. Ilyenkor a híresztelő a bűncselekmény tettese, míg az elferdítő – a körülményektől függően – ugyanezen deliktum felbujtója vagy bűnsegédje, avagy, ha a további tényállási elemek (így a nagy nyilvánosság) az ő vonatkozásában is fennállnak, a bűncselekmény tettese (társtettese) lehet.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> GELLÉR – AMBRUS (2. lj.) 81.

<sup>37</sup> Így Ashworth szerint a megszorító jogértelmezés a legalitás elvének önálló alelve. Lásd Andrew ASHWORTH: „Interpreting Criminal Statutes: A Crisis of Legality?” *Law Quarterly Review* 1991/3. 442.

<sup>38</sup> A normavilágossággal kapcsolatban további aggályokat fogalmaz meg BENCZE Máttyás – GYÖRNY Csaba: „Hírek szárnyán: A rémhírterjesztés bűncselekménye és a jogbiztonság” *Magyar Tudomány* 2021/5. 614–625. és DRINÓCZI (7. lj.).

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A rémhírterjesztés bűncselekményének a koronavírus-járványt megelőzően érde-  
mi bírósági gyakorlata tulajdonképpen nem volt. Ehhez képest a tényállás jelentő-  
sége a 2020. évben rendkívüli módon felértékelődött. Így a rendőrség 2020. július  
15. napján közzétett statisztikai információi alapján a járvánnyal összefüggésben  
2020 márciusa és július 14. napja között 134 büntetőeljárás indult rémhírterjesztés  
miatt.<sup>39</sup> Nem egyszer előfordult ugyanakkor, hogy a rendőrség rémhírterjesztés-  
sel történő gyanúsítása ellenére az ügyészség helyt adott a gyanúsítás ellen beje-  
lentett panasznak, arra figyelemmel, hogy a terheltek csak véleményüket fejtették  
ki, nem pedig valótlan (vagy elferdített való) tényt állítottak.<sup>40</sup> Több olyan esetben  
pedig már elítélésről is lehetett olvasni, amikor az elkövető a koronavírus terjedé-  
sével kapcsolatos hamis hírt szerkesztett és tett közzé az interneten.<sup>41</sup> Figyelemmel  
arra, hogy az ügyek jelentős részében a gyanúsítás még rémhírterjesztésről, míg  
az elítélés már közveszéllyel fenyegetés bűncselekményéről szólt, e két bűncselek-  
mény elhatárolásának problémája még biztosan alaposabb körüljárást fog igényel-  
ni úgy a jogtudomány, mint a gyakorlat képviselői részéről.

Jelen esetelemzés szempontjából ennél is jelentősebb szempont viszont, hogy –  
amennyiben akár a Covid–19, akár más vírus terjedése stb. okból bármikor különleges  
jogrend kerülne bevezetésre – a Btk. 337. § (2) bekezdése szerinti rémhírterjesztés  
tényállása kizárólag olyan tény állítása vagy híresztelése (és nem pusztán vélemény-  
nyilvánítás) esetén kerüljön csak alkalmazásra, amely valótlan, avagy olyan mérték-  
ben elferdített, hogy az a valós kiindulópont dacára a valótlan ténnyel essen egy tekin-  
tet alá, továbbá az elkövető szándéka valamennyi tárgyi tényállási elemet átfogja.

## 7. IRODALOM

AMBRUS István: „A Covid–19-világjárvány és a magyar anyagi büntetőjog egyes  
kérdései” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi  
diagnózisok. A Covid–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre* (Budapest:  
L’Harmattan 2020) 67–85.

ANGYAL Pál: *A veszélyes hírkeltés* (Budapest: Attila Nyomda 1942).

KOLTAY András: „A rémhírterjesztés büntethetőségének alkotmányosságáról” *In Medias  
Res* 2020/2. 322–338.

NAGY Ferenc: „A nullum crimen/nulla poena sine lege alapelvről” *Magyar Jog* 1995/5.  
257–270.

<sup>39</sup> Az új koronavírus-helyzettel összefüggő büntetőügyek statisztikái, <https://bit.ly/3xenJ3x>

<sup>40</sup> Pl. Nem követett el bűncselekményt a rémhírterjesztésért előállított 64 éves férfi, <https://bit.ly/3glhzHS>

<sup>41</sup> Elítéltek két rémhírterjesztőt, egy másik ellen vádat emeltek, <https://bit.ly/3ixc8sg>; Elítéltek egy  
férfit álhírterjesztés miatt, <https://bit.ly/3xkOOSN>

# FÜGGELÉK

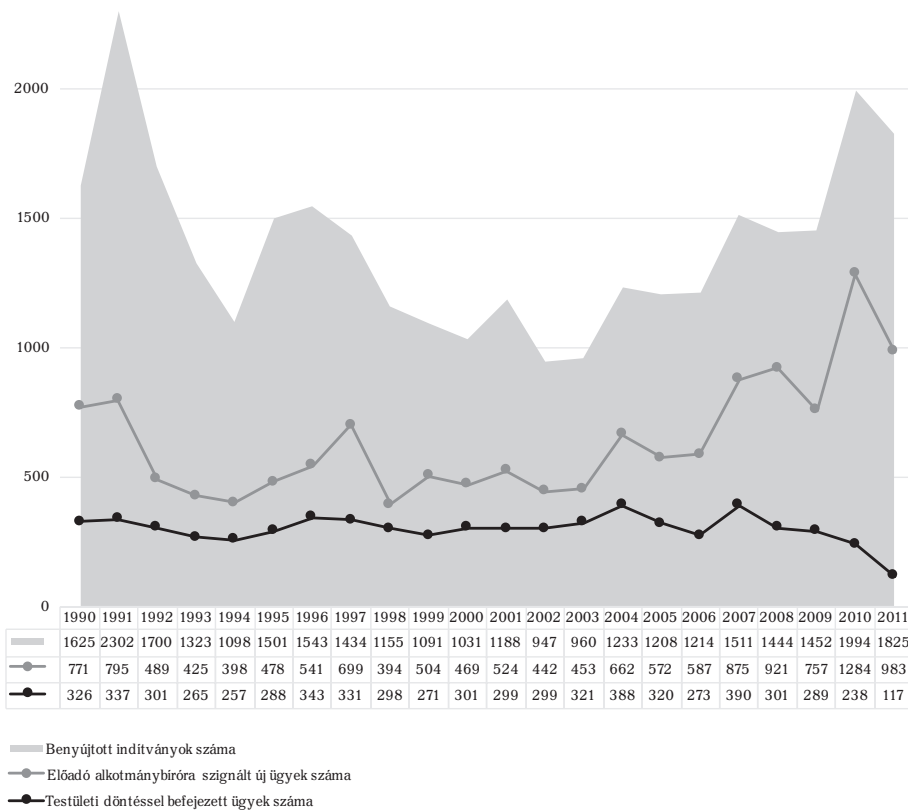


# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖREINEK, ÜGYFORGALMÁNAK ÉS A DÖNTÉSEK JOGKÖVETKEZMÉNYEINEK VÁLTOZÁSAI, SZÁMOKBAN\*

Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 1990–2011

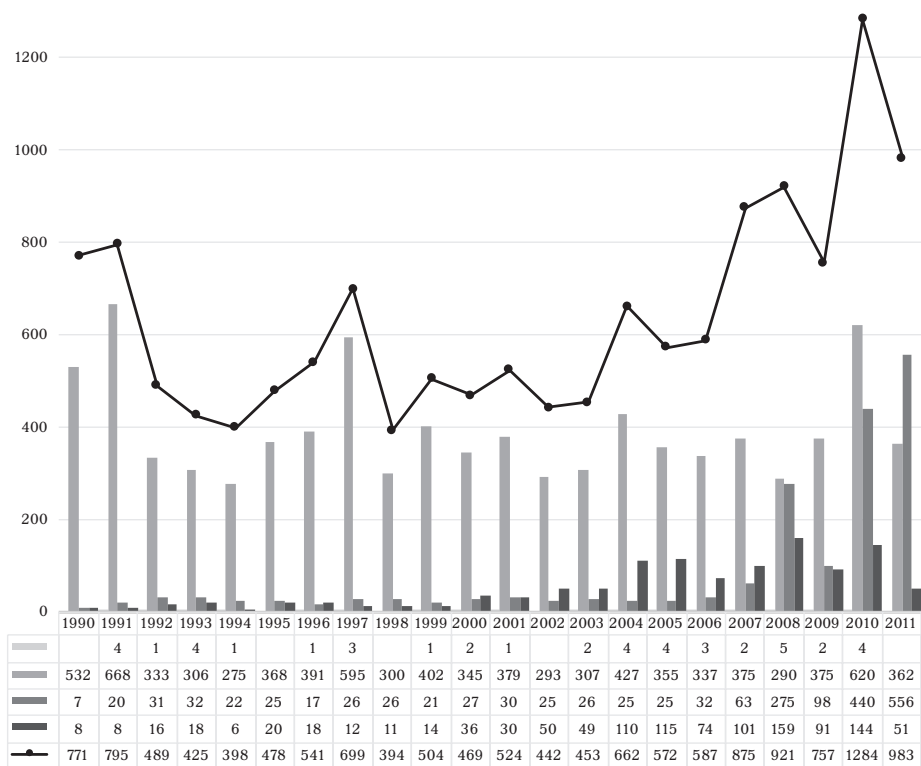
## FÜGGELÉK

2500



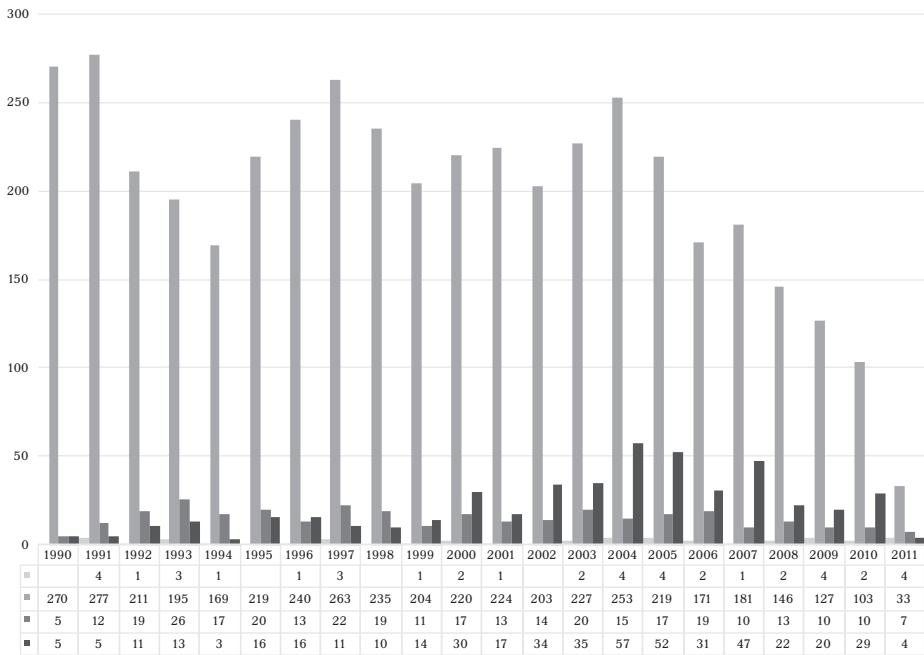
\* Összeállította: Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtítkára.

## Előadó alkotmánybíróra szignált új ügyek 1990–2011



- Előzetes normakontroll
- Utólagos normakontroll
- Bírói kezdeményezés
- Alkotmányjogi panasz
- Előadó alkotmánybíróra szignált új ügyek száma

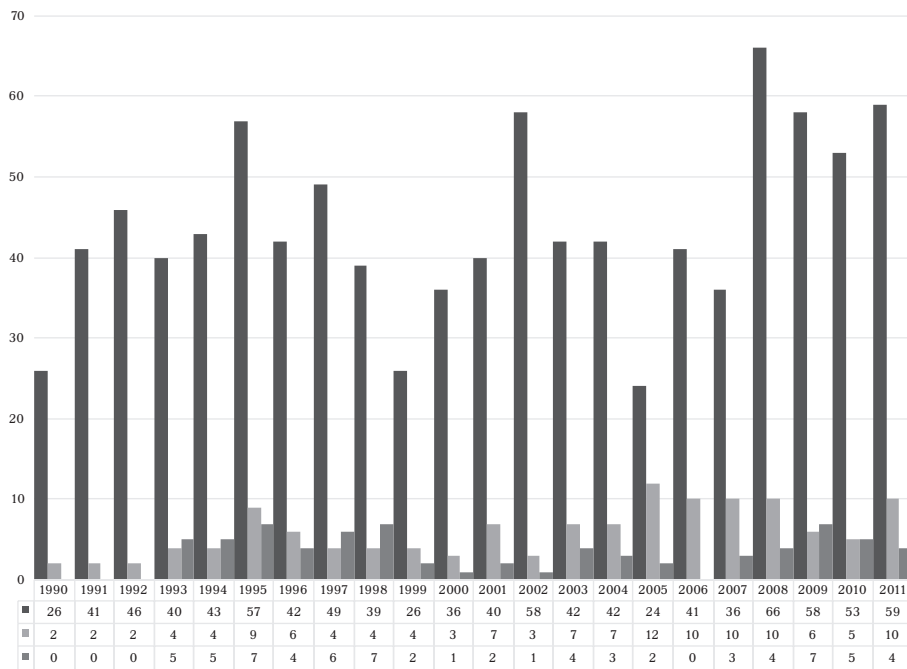
## Testületek által befejezett ügyek 1990–2011



- Előzetes normakontroll
- Utólagos normakontroll
- Bírói kezdeményezés
- Alkotmányjogi panasz

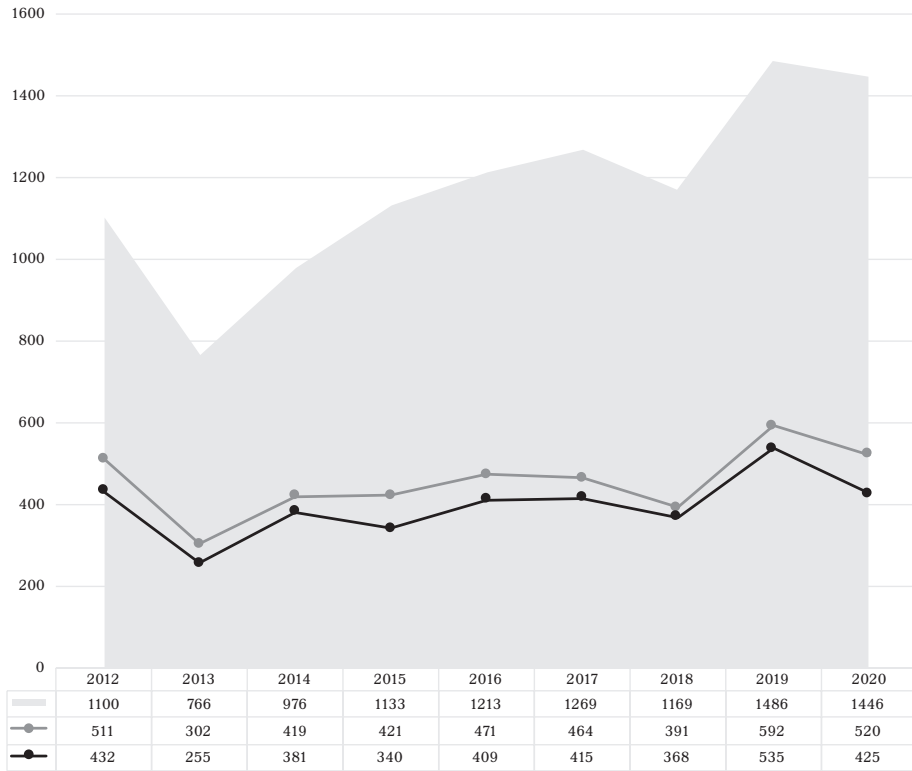


## Érdemi határozatok megoszlása tartalmuk szerint 1990–2011



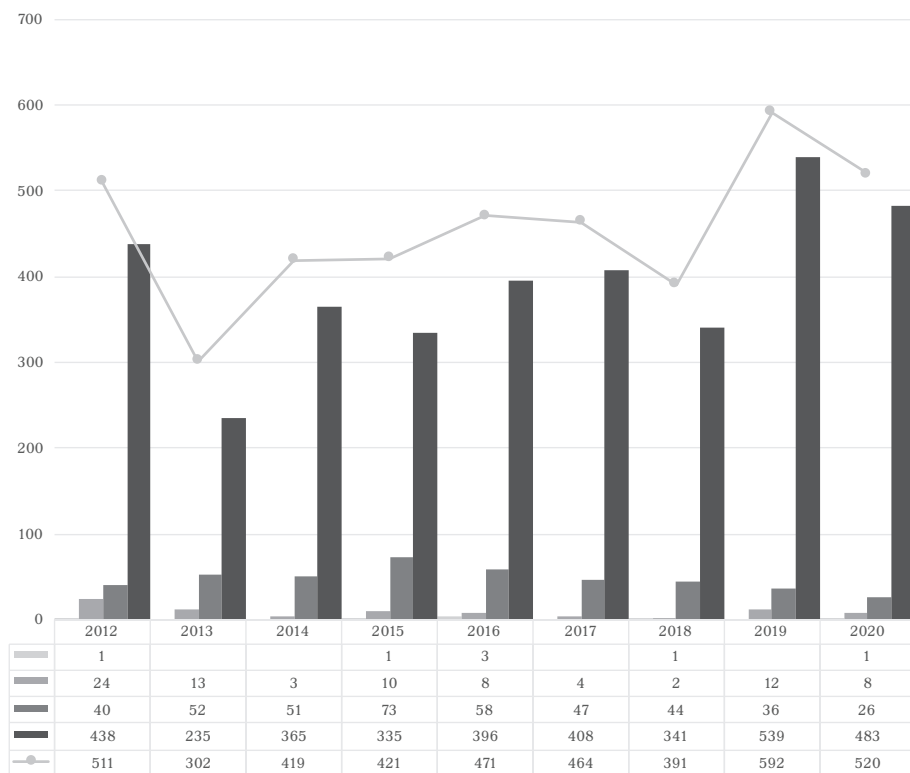
- Jogszabály megsemmisítése
- Mulasztás megállapítás
- Alkotmányos követelmény

## Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2012–2020



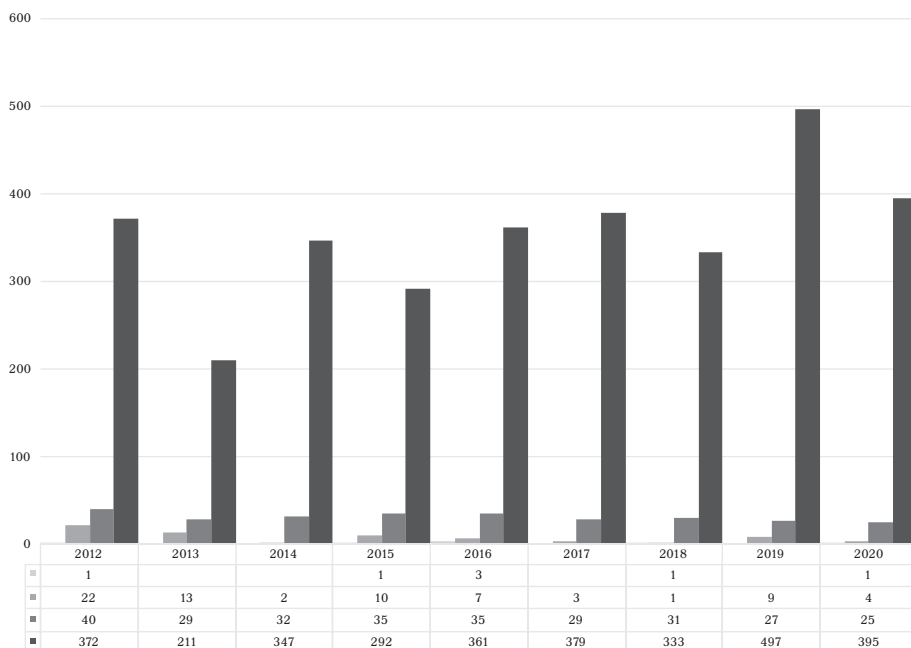
- Benyújtott indítványok száma
- Előadó alkotmánybíróra szignált új ügyek száma
- Testületi döntéssel befejezett ügyek száma

## Előadó alkotmánybíróra szignált új ügyek 2012–2020



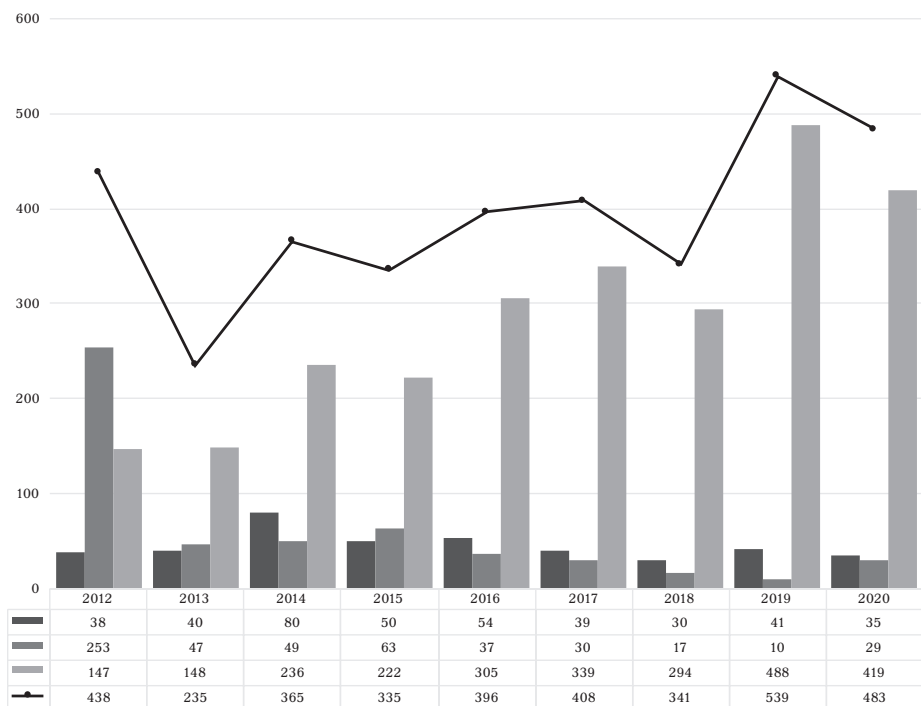
- Előzetes normakontroll
- Utólagos normakontroll
- Bírói kezdeményezés
- Alkotmányjogi panasz
- Előadó alkotmánybíróra szignált új ügyek száma

## Testületek által befejezett ügyek 2012–2020



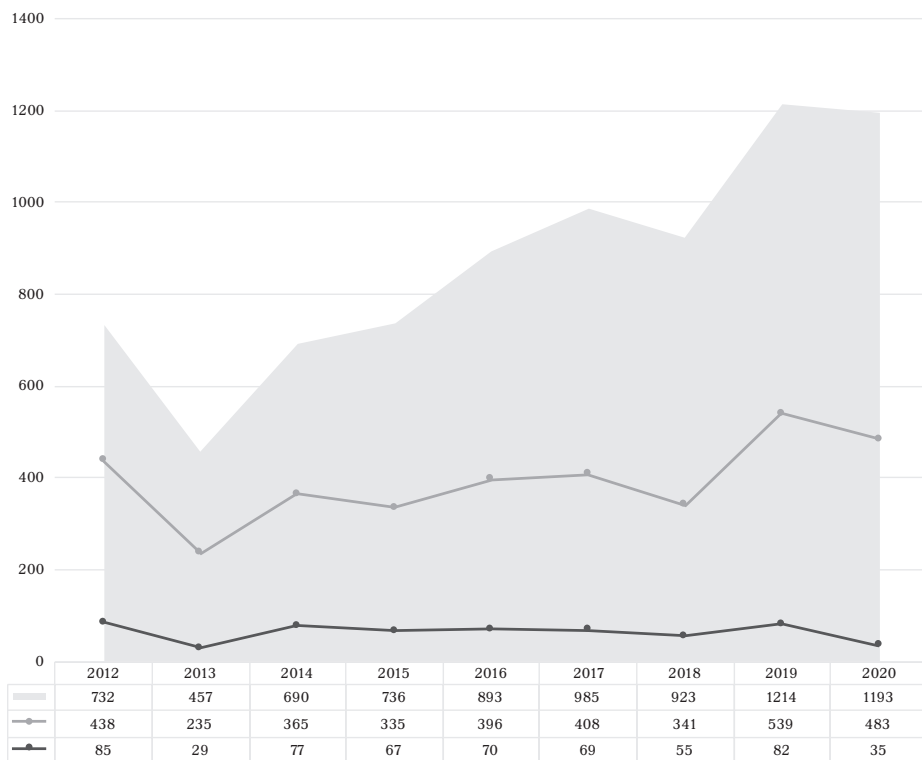
- Előzetes normakontroll
- Utólagos normakontroll
- Bírői kezdeményezés
- Alkotmányjogi panasz

## Előadó alkotmánybíróra szignált alkotmányjogi panaszok 2012–2020



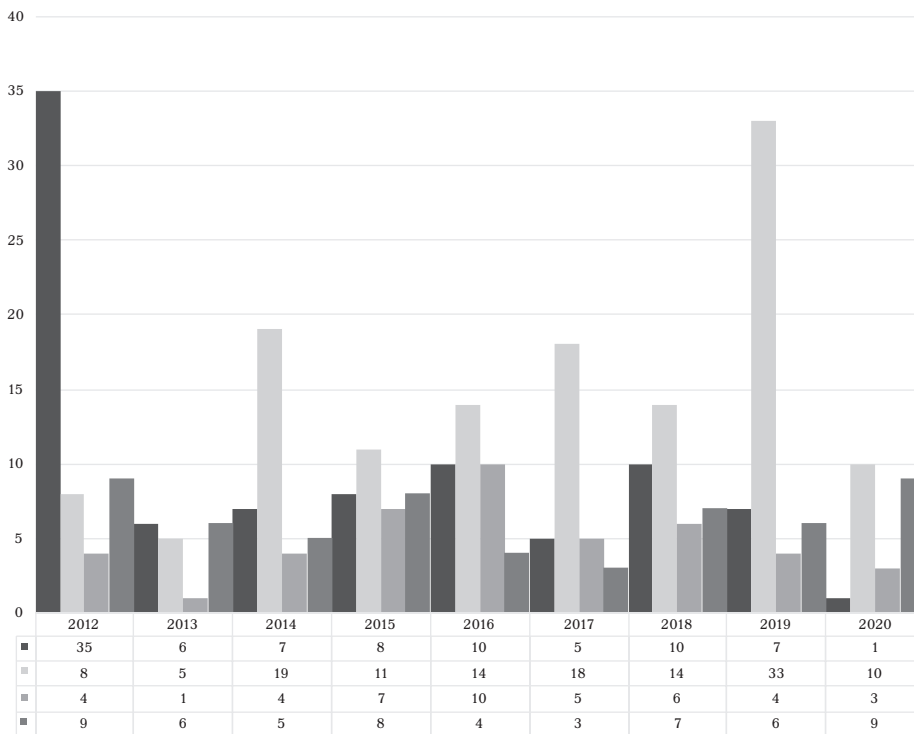
- Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján
- Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján
- Abtv. 27. §-a alapján
- Alkotmányjogi panasz összesen

## Alkotmányjogi panaszok 2012–2020



- Benyújtott alkotmányjogi panaszok
- Előadó alkotmánybíróra szignált panaszok
- Érdemi határozattal befejezett panasz ügyek

## Érdemi határozatok megoszlása tartalmuk szerint 2012–2020



- Jogszabály megsemmisítése
- Birói döntés megsemmisítése
- Mulasztás megállapítása
- Alkotmányos követelmény megállapítása



## **AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG JELENLEGI ÉS KORÁBBI TAGJAI\***

### **ÁDÁM ANTAL**

**1989 novembere és 1998 novembere között az Alkotmánybíróság tagja.**

Egyetemi tanulmányait 1953-ban fejezte be a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 1967-ben egyetemi tanárnak nevezték ki a pécsi Jogi Kar Alkotmányjogi Tanszékére. 1975–1978 között a kar dékánja. 1958-ban kandidátusi fokozatot szerzett. Kutatási területe az alkotmány és az alkotmányosság, a központi állami szervek, az emberi jogok és a társadalmi szervezetek témaköre. 1991-től tagja a Nemzetközi Alkotmányjogi Társaság Végrehajtó Tanácsának.

### **BAGI ISTVÁN**

**1997 júniusa és 2006 júniusa között az Alkotmánybíróság tagja.**

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát 1965-ben. Ügyvédjelölt, majd ügyvéd Pécssett. 1978–1983 év között a Pécsi Ügyvédi Kamara Fegyelmi Bizottságának tanácsvezetője. 1983-tól a Pécsi Ügyvédi Kamara titkára. 1989-től az Országos Ügyvédi Tanács (Országos Ügyvédi Kamara) Elnökségének tagja. 1981 és 1983 között az Igazságügyi Minisztérium Kodifikációs Bizottságának munkatársa. 1973 és 1985 között állandó tagja és előadója a pécsi egyetemen megszervezett Polgári Jogi Munkaközösségnek. 1989 óta oktató az egyetem Állam- és Jogtudományi Karán.

### **BALOGH ELEMÉR**

**2005 novembere és 2014 novembere között az Alkotmánybíróság tagja.**

A Szegedi Tudományegyetemen szerzett jogi diplomát 1983-ban. Jogtanácsosi szakvizsgát tett 1985-ben. 1989–1991 között a freiburgi egyetemen tanult, s ugyanott 1992-ben doktori fokozatot szerzett. A Humboldt Alapítvány kutató ösztöndíjasaként az 1998/1999. akadémiai évet a müncheni Leopold Wenger Intézetben töltötte. 2001-ben habilitált. 2002-től egyetemi tanár. A Szegedi Tudományegyetemen európai alkotmány- és jogtörténetet, valamint magyar büntetőjog-történetet oktatott; kutatási területe ezeken túl kiterjed a honi és az európai egyházi bíráskodás, valamint a szerzői jog történetére is.

\* Az életrajzi adatok nem teljes körűek, azok az Alkotmánybíróság jelenlegi és korábbi tagjainak a mandátum betöltése előtti és alatti, meghatározó jelentőségű szakmai életrajzi adatainak a szubjektív válogatását tartalmazzák. Összeállította: Szabó Attila, kabinetfőnök, Alkotmánybíróság.

## **BALSAI ISTVÁN**

**2011. szeptember 1-től élete végéig, 2020. március 1-ig az Alkotmánybíróság tagja.** Jogi diplomáját 1972-ben szerezte az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 1974-től 2007-ig ügyvéd, a Budapesti Ügyvédi Kamara tagja. 1990-től 2011 szeptemberéig országgyűlési képviselő, 1998 és 2002 között frakcióvezető, 2010 és 2011 között frakcióvezető-helyettes, 2004-ben néhány hónapig európai parlamenti képviselő. 1990 és 1994 között igazságügy-miniszter.

## **BIHARI MIHÁLY**

**1999 júniusa és 2008 júliusa között, majd 2010 júliusa és 2013 februárja között az Alkotmánybíróság tagja. 2005 novembere és 2008 júliusa között az Alkotmánybíróság elnöke.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1971-ben szerzett jogi diplomát, 1974-ben pedig szociológus oklevelet. 1970-től az ELTE ÁJTK Állam- és Jogelméleti Tanszékén gyakornok, 1973-tól tanársegéd, 1975-től adjunktus. Állam- és jogelméletet tanított. 1981-től 1984-ig a Művelődési Minisztérium Egyetemi és Főiskolai Főosztályát vezette. 1984-től az ELTE ÁJTK-n az ekkor megalakult Politológia Csoport főállású oktatója, vezetője. 1989-től, a csoport tanszékké válásától 1999-ig a Politológia Tanszék vezetője. 1984-ben kandidátusi, 1993-ban a tudományok doktora címet szerzett. 1993-ban egyetemi tanárrá nevezték ki. 1986-tól 1989-ig az MTA Szociológiai Kutatóintézetének igazgatóhelyettese és a Politikai Rendszer Kutatócsoport vezetője. 1994 és 1998 között országgyűlési képviselő. Oktatott tárgyak: politikaelmélet, alkotmányjog, alkotmánybíráskodás, parlamenti jog. Kutatási területei: politikaelmélet, alkotmányjog, alkotmánybíráskodás, parlamenti jog, pártok és pártrendszerek, a magyar politikai élet 1944–2006 között.

## **BRAGYOVA ANDRÁS**

**2005 szeptembere és 2014 szeptembere között az Alkotmánybíróság tagja.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetemen szerzett jogi diplomát 1975-ben. 1975–1977 között az Általános Értékforgalmi Bankban dolgozott. 1977-től az MTA Jogtudományi Intézetének munkatársa, 1999-től ugyanitt tudományos tanácsadó. 1990-ben Humboldt Alapítvány ösztöndíjasként Freiburgban kutatott. Az 1980-as évektől a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi Jogi, később Alkotmányjogi Tanszéken tanított, a kar Doktori Iskolájának vezetője volt. A kandidátus fokozatot 1988-ban szerezte meg, 2003-tól az MTA doktora. 2000-től egyetemi tanár. 1994–2004 között a Közép-európai Egyetem (CEU) állandó vendégtanára.

## **CZINE ÁGNES**

**Az Országgyűlés 2014 szeptemberében választotta meg az Alkotmánybíróság tagjává 2014. november 15-i hatállyal.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végzett 1981-ben. Gazdasági büntető szakjogász. 1984 júliusától bíró a Pesti Központi Kerületi Bíróságon, majd a Budakörnyéki Bíróságon. 1994-től a Budakörnyéki Bíróság elnöke. 1999-től a Pest Megyei Bíróság, 2003 áprilisától a Fővárosi Ítéltábla büntető kollégiumának vezetője. 2012-ben PhD fokozatot szerzett. 2004-től oktat a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán büntető-eljárásjogot és büntető anyagi jogot. 2013 óta egyetemi adjunktus, 2014 óta címzetes egyetemi tanár, 2015 óta egyetemi docens a Károli Gáspár Református Egyetemen. 2016 óta a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottsága albizottságaként működő Büntetés-végrehajtási Albizottság tagja, a Magyar Tudományos Akadémia köztestületi tagja.

## **CZÚCZ OTTÓ**

**1998 decembere és 2004 májusa között az Alkotmánybíróság tagja.**

Egyetemi diplomáját 1971-ben Szegeden szerezte az egyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 1974 óta a kar oktatója. 1984–1985-ben a müncheni Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht ösztöndíjas kutatója. 1985-ben védte meg kandidátusi disszertációját. 1991-ben elnyerte a Svájci Konföderáció egyéves ösztöndíját, melynek keretében a genfi egyetemen tartott előadásokat és folytatott kutatómunkát. 1993-ban megszervezte a JATE Állam- és Jogtudományi Karán a Szociális-Jogi Kutatócsoportot, amelyet azóta is vezet. 1995-től egyetemi tanár, a Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék vezetője. Fő kutatási területe: a munka- és szociális jog különféle intézményei jogi szabályozási kérdéseinek vizsgálata.

## **DIENES-OEHM EGON**

**Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-jei hatállyal.**

Egyetemi tanulmányait a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán folytatta, diplomáját 1968-ban szerezte meg. 1968 és 1975 között jogtanácsosként dolgozott. 1975-től kezdve a közigazgatásban dolgozott: a Külkereskedelmi Minisztérium és jogutódai, 1996 után a Külügyminisztérium nemzetközi kereskedelemmel, majd európai integrációval foglalkozó munkatársa. 1998 és 2003 között az Integrációs Államtitkárság helyettes vezetője, államtitkári, illetőleg 2003-ban államtitkár helyettesi besorolásban. 2003–2007 között nagyköveteként Magyarországnak az Európai Unió mellett Brüsszelben működő Állandó Képvisletén helyettes állandó képviselő. 1987–1998 között meghívott előadó a Szegedi

di Tudományegyetemen, 1993–1998 között a Miskolci Egyetem oktaja. 1997 óta adjunktus, majd címzetes docens a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen. 2003–2010 között a washingtoni International Center of the Settlement of Investment Disputes (ICSID) választott bírósága békéltető paneljének tagja volt. Számos, a nemzetközi kereskedelemre, a beruházás védelemre, a társasági jogra, az európai integrációra és az európai közösségi jogra vonatkozó tanulmány, egyetemi jegyzet és egyéb publikáció szerzője, illetőleg társszerzője.

## **ERDEI ÁRPÁD**

**1998 márciusa és 2007 márciusa között az Alkotmánybíróság tagja. 2003 augusztusa és 2007 márciusa között az Alkotmánybíróság helyettes elnöke.**

1962-ben szerzett jogi diplomát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 1970-ig az Országos Kriminálisztikai Intézet munkatársa, utána az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi Tanszékének oktatója, tíz éven át tanszékvezetője. 1985-ben szerzett kandidátusi fokozatot, 1994-ben habilitált. Fő kutatási területei a bizonyítás elmélet és az összehasonlító büntető eljárási jog.

## **HANDÓ TÜNDE**

**Az Országgyűlés 2019-ben választotta meg az Alkotmánybíróság tagjának, tisztességét 2020. január 1-je óta tölti be.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végzett 1986-ban. 1991-től kezdődően a Fővárosi Munkaügyi Bíróságon bíró. 1999–2011 között a Fővárosi Munkaügyi Bíróság elnöke volt. 2012–2019 között az Országos Bírósági Hivatal elnöke. 2000–2012 között a Munkaügyi Bírák Egyesületének elnökhelyettese. 2008–2009-ben az Európai Munkaügyi Bírák Egyesületének (European Association of Labour Court Judges) elnöke.

## **HARMATHY ATTILA**

**1998 decembere és 2007 áprilisa között az Alkotmánybíróság tagja.**

Egyetemi tanulmányait az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végezte. 1962-ben részt vett a Cambridge-i Egyetem nyári jogi tanfolyamán, 1964–1967 között elvégezte a Strasbourg-i Nemzetközi Összehasonlító Jogi Egyetem négy évfolyamát. 1962-ben került az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetébe. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán római jogot, majd polgári jogot oktatott. 1972-ben kandidátusi, 1981-ben a tudomány doktora fokozatot szerzett. 1974-ben docenssé, 1982-ben egyetemi tanárrá nevezték ki. 1990 október és 1993 november között a kar dékánja volt. 1993 májusában az MTA levelező, 1998-ban rendes tagjává választották. 1993–1995 között az MTA főtítkárhelyet-

tese, 1996–1999 között alelnöke. Tudományos tevékenységet a polgári jog körében, főleg a szerződések témáiban végzett.

### **HERCZEGH GÉZA**

**1990 júliusa és 1993 májusa között az Alkotmánybíróság tagja. 1990 júliusa és 1993 májusa között az Alkotmánybíróság helyettes elnöke.**

1947-ben beiratkozott a Szegedi Tudományegyetem Jogtudományi Karára, ahol 1951-ben szerzett jogi diplomát. 1967-től a Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán oktatott, a nemzetközi jogi tanszék vezetője volt. 1980-ban nevezték ki egyetemi tanárrá. 1981–1987 között az Állam- és Jogtudományi Kar dékánja. 1990 óta az MTA rendes tagja. Fő kutatási területe a nemzetközi jog, ezen belül a nemzetközi közjog és a nemzetközi bíraskodás kérdései.

### **HOLLÓ ANDRÁS**

**1996 novembere és 2013 áprilisa között az Alkotmánybíróság tagja. 1998 novembere és 2003 júliusa között az Alkotmánybíróság helyettes elnöke, 2003 augusztusa és 2005 novembere között az Alkotmánybíróság elnöke. 2005 novembere után újraszervezte az alkotmánybíró. 2008 és 2013 között az Alkotmánybíróság helyettes elnöke.**

A jogi diplomát 1966-ban szerezte az Eötvös Loránd Tudományegyetemen. 1971–1979 között ügyész a Legfőbb Ügyészségen. 1981-től alapító tanárként tagja a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Államtudományi Intézete Alkotmányjogi Tanszékének, melynek 1993-ig tanszékvezetője. 1979–1989 között az Államigazgatási Szervezési Intézet tudományos főmunkatársa, kutatásvezetője. 1989–1990-ben részt vett az új Alkotmány előkészítési munkálataiban. 1990–1996 között az Alkotmánybíróság főtitkára.

### **HORVÁTH ATTILA**

**Az Országgyűlés 2016. november 22-én választotta meg az Alkotmánybíróság tagjává 2016. december 1-jei hatállyal.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1986-ban, Bölcsészettudományi Karán 1987-ben végzett. 1986-tól tanít az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Állam- és Jegtörténeti Tanszékén. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának egyik alapító tanára. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán 2013-tól tanszékvezető, illetve intézetvezető. PhD fokozatát 2003-ban szerezte. 2010-ben habilitált. 2017 óta egyetemi tanár.

## **HÖRCHERNÉ MAROSI ILDIKÓ**

**Az Országgyűlés 2016. november 22-én választotta meg az Alkotmánybíróság tagjává 2016. december 1-jei hatállyal.**

1987-ben végzett az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Bírói pályáját bíróságon kezdte, majd a szakvizsgát követően családügyi és vegyes vagyoni jogi referátóban ítélkezett. Beosztott bíróként az Igazságügyi Minisztériumban folytatta munkáját. Az 1990-es évek végén az Igazságügyi Minisztériumban újdonságként létrehozott azon szervezeti egységben tevékenykedett, amely a jogszabály-előkészítésben érvényesítette az alkotmánybírósági gyakorlatot. Gyakorlati ismereteket szerzett a francia alkotmányosság szempontjából alapvető fontosságú közjogi intézmények, így a Nemzetgyűlés és a Szenátus, az Alkotmánytanács, valamint a Semmitőszék és az Államtanács működéséről. Kúriai bíróként az állam működésének jogszerűségét vizsgáló közigazgatási szakágban ítélkezett. Tagja és egy ideig titkára volt az Európai Jogi Szaktanácsadó Bírák Egyesületének. Tagja a Közigazgatási Bírák Egyesületének.

## **JUHÁSZ IMRE**

**Az Országgyűlés 2013 márciusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2013. április 3. napjától.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végzett 1986-ban. 1989-ben jogi szakvizsgát tett. 2000-ben európai jogi szakjogász másoddiplomát szerzett. 2011-ben PhD fokozatot szerzett. 1986 és 1992 között egyetemi tanársegéd volt az ELTE Polgári Eljárásjogi Tanszékén. 1992-től egyetemi adjunktus, 2018-tól egyetemi docens az ELTE ÁJK Polgári Eljárásjogi Tanszékén. 1990–2013 között ügyvédként is tevékenykedett. Az 1990-es évek első felében – délvidéki és erdélyi menekültek jogi képviseletének ellátásával – részt vett az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által szervezett jogvédő programban. A 2006-os őszi tömeges emberi jogszértések okainak feltárására létrehozott Civil Jogász Bizottság (CJB) alapító tagja. 2008 februárjától a Független Rendészeti Panasztestület tagja, 2010–2013 között elnöke. 2013 óta Magyarország képviseletében az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának tagja.

## **JUHÁSZ MIKLÓS**

**Az Országgyűlés 2020 márciusában választotta meg az Alkotmánybíróság tagjává, 2020. április 15-i hatállyal.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végzett 1976-ban. A diploma megszerzése után a Pesti Központi Kerületi Bíróságon kezdett dolgozni, bíróként elsősorban klasszikus vagyoni jogi ügyekkel foglalkozott, dologi jogi, hagyatéki és szerződéses vitákat tárgyalt. 1983–1984-ben a Budapesti XVIII. és XIX. kerületi Bíróság megbízott elnökhelyettese. 1989-től ügyvédként

tevékenykedett, elsősorban vállalkozások képviselőjét látta el. 2010–2020 között a Gazdasági Versenyhivatal elnöke volt.

### **KISS LÁSZLÓ**

**1998 márciusa és 2016 márciusa között, két ciklusban az Alkotmánybíróság tagja.** Jogi diplomáját a Janus Pannonius Tudományegyetemen szerezte. 1975-től ugyanitt az Alkotmányjogi-Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatója, 1993-tól tanszékvezetője. 1988-ban és 1997-ben Humboldt Alapítvány ösztöndíjasa volt a Marburg-i Philipps Egyetemen. 1982-ben szerzett kandidátusi fokozatot, 1992-től az MTA doktora. 1992-ben nevezték ki egyetemi tanárrá. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán alkotmányjogot, közigazgatási jogot és törvényhozást tanít.

### **KOVÁCS PÉTER**

**2005 szeptembere és 2014 szeptembere között az Alkotmánybíróság tagja.**

Jogi diplomáját 1983-ban szerezte a Szegedi Tudományegyetemen, közösségi szakjogász diplomáját pedig 1984-ben a Nancy-i Centre Européen Universitaires-en. 1987-ben a Miskolci Egyetemen egyetemi doktori címet szerzett. 1997-ben habilitált. 1998-ban nevezték ki egyetemi tanárrá. 1983-tól oktat a Miskolci Egyetemen, 1999–2005 között a Nemzetközi Jogi Tanszék vezetője. 1997–2005 között a Pázmány Péter Katolikus Egyetem tanára, tanszékvezetője. 1990–1994 között Magyarország párizsi nagykövetségén dolgozott. 1998–1999-ben a Külügyminisztérium Emberi és Kisebbségi Jogi Főosztályának vezetője. A Société Française pour le Droit International tagja.

### **LENKOVICS BARNABÁS**

**2007 márciusa és 2016 áprilisa között az Alkotmánybíróság tagja. 2015. február 25. és 2016. április 21. között az Alkotmánybíróság elnöke.**

Jogi diplomáját 1974-ben szerezte az Eötvös Loránd Tudományegyetemen. 1974-től az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszékén oktat. 1996-tól az ELTE győri kihelyezett tagozata Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszékének vezetője, kiemelkedő szerepet vállalt a polgári jog oktatásának megszervezésében. 1992-ben szerzett kandidátusi fokozatot, 1999-ben habilitált, 2000-től egyetemi tanár. 2001. júniusában az Országgyűlés az állampolgári jogok országgyűlési biztosává választotta.



## **LÉVAY MIKLÓS**

**2007 áprilisa és 2016 áprilisa között az Alkotmánybíróság tagja.**

Jogi diplomáját 1980-ban szerezte az Eötvös Loránd Tudományegyetemen. Egy évig ügyészségi fogalmazó volt a Fővárosi Főügyészségen. 1984-ben bírói-ügyészi szakvizsgát tett. 1992-ben kandidátusi fokozatot szerzett, 1998-ban habilitált, 1998-tól egyetemi tanár. 1981–2004 között a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának főállású oktatója, 1992–2000 között dékánhelyettes, 2000–2004 között dékán. 1995–2006 között az ME ÁJK Bűnügyi Tudományok Intézetének igazgatója. 2001–2004 között a Pécsi Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának részfoglalkozású egyetemi tanára. 2004 óta oktat az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, a Kriminológia Tanszék vezetője, 2006-tól az ELTE általános rektorhelyettese.

## **KILÉNYI GÉZA**

**1989 novembere és 1998 novembere között az Alkotmánybíróság tagja.**

Az egyetemi jogi végzettséget Budapesten szerezte meg 1958-ban. Ezt követően másfél évtizeden át ügyészként dolgozott, tevékenységi köre a közigazgatás működésének törvényességi felügyeletére terjedt ki. 1973–1985 között az Államigazgatási Szervezési Intézet tudományos igazgatóhelyettese. A jogtudományok doktora fokozatot 1978-ban szerezte meg. 1986-tól az MTA Államtudományi Kutatások Programirodájának igazgatója. 1988 novembere és 1989 novembere között az új Alkotmány kidolgozásáért és a közjogi kodifikációért felelős igazságügyminiszter-helyettes. Fő kutatási területei: közigazgatási jog, alkotmányjog, környezetvédelmi jog.

## **KUKORELLI ISTVÁN**

**1999 júniusa és 2008 júliusa között az Alkotmánybíróság tagja.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1976-ban szerzett jogi diplomát. 1976-tól az ELTE ÁJTK Alkotmányjogi Tanszékén oktatott, 1991-től tanszékvezető. 1988-ban kandidátusi fokozatot szerzett, 1998-ban habilitált, 1999-ben nevezték ki egyetemi tanárrá. Két évtizeden keresztül titkára, illetve elnöke volt a kari Tudományos Diákköri Tanácsnak. Tagja az ELTE Egyetemi Tanácsának. 1988–1989-ben oktatási dékánhelyettes. 1996-ban a Civitas Egyesület elnökévé választották. 1995–1998 között az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottságának állandó szakértője volt. Alapító tagja a Független Jogász Fórumnak, a Magyar Népfőiskolai Társaságnak, a Magyar Politikatudományi Társaságnak, az Alkotmányjogászok Egyesületének. 1995–1999 között a Magyar Jogász Egylet Tudományos Bizottságának elnöke. 1995-től az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület elnöke. Tagja az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány kuratóriumának, az MTA Közgyűlésének és Jogi Szakbizottságának. 1989-ben az

Országos Választási Elnökség titkára, 1994-től az Országos Választási Bizottság tagja, 1997-től elnöke volt.

### **LÁBADY TAMÁS**

**1990 júniusa és 1999 júliusa között az Alkotmánybíróság tagja. 1993 júliusa és 1998 novembere között az Alkotmánybíróság helyettes elnöke.**

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1968-ban szerzett jogi diplomát. 1970-től polgári peres ügyekben ítélező bíró Siklóson, majd a Pécsi Városi Bíróságon. 1976-tól a Baranya Megyei Bíróság másodfokú bírója, 1980-tól megyei bírósági tanácsvezető. 1974–1999 között polgári jogot oktatott a pécsi jogi karon. 1988-ban szerzett kandidátusi fokozatot. 1991-től docens. 1995 óta a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának tanára.

### **NÉMETH JÁNOS**

**1997 júniusa és 2003 augusztusa között az Alkotmánybíróság tagja. 1998 novemberre és 2003 augusztusa között az Alkotmánybíróság elnöke.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1956-ban fejezte be tanulmányait. 1957-től oktató az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Polgári Eljárásjogi Tanszékén, ahol 15 évig tanszékvezető is volt, jelenleg egyetemi tanár. 1993–1997 között az Eötvös Loránd Tudományegyetem általános rektorhelyettese volt. A Humboldt Alapítvány ösztöndíjasaként 1973–1974-ben Münchenben, 1984-ben Kölnben folytatott kutatómunkát. Tagja az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának, az MTA Doktori Tanácsa Állam- és Jogtudományi Szakbizottságának. Az International Association of Procedural Law elnökségi, a Wissenschaftliche Vereinigung für Internationales Verfahrensrecht e.V. igazgatósági tagja. 1997 júliusáig ügyvéd, az Országos Ügyvédi Kamara Teljes Ülésének tagja, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett szervezett Választottbíróság bírója volt. 1990–1997 között az Országos Választási Bizottság elnöke volt. 1991-től főszerkesztője a *Magyar Jog* című folyóiratnak.

### **PACZOLAY PÉTER**

**2006 februárja és 2015 februárja között az Alkotmánybíróság tagja. 2007 márciusa és 2008 júliusa között az Alkotmánybíróság helyettes elnöke. 2008. július 3-ától 2015. február 25-ig az Alkotmánybíróság elnöke.**

Jogi diplomáját 1980-ban szerezte az Eötvös Loránd Tudományegyetemen. 1983-tól az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogelméleti Tanszékén tudományos továbbképzési ösztöndíjas, majd 1990–2005 között a Politológia Tanszék oktatója. 1992–2000 között a Szegedi Tudományegyetem Politológia Tanszékének tanszékvezető docense, 1994–1998 között dékánhelyettes. 1989-ben szerzett

kandidátusi fokozatot, 1999-ben habilitált, 2000-ben nevezték ki egyetemi tanárrá. 1991–1992-ben a Woodrow Wilson International Centre for Scholars (Washington D.C.) kutatója. Tagja az Európai Tudományos és Művészeti Akadémiának (Salzburg). Az Európa Tanács Velencei Bizottságának magyar tagja. 1990–1996 között az Alkotmánybíróság elnökének főtanácsadója, 1996–2000 között az Alkotmánybíróság főtíkára. 2000–2005 között a Köztársasági Elnöki Hivatal vezetőhelyettese, majd 2005–2006-ban vezetője.

## **POKOL BÉLA**

**Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta meg az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-jei hatállyal.**

Egyetemi tanulmányait 1977-ben fejezte be az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Az újonnan alapított Államigazgatási Főiskola tanársegédjeként kezdte szakmai pályafutását. Párhuzamosan az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogelmélet Tanszékén megbízott oktató, majd 1980-tól ugyanitt az Államjogi Tanszék főállású oktaja. A karon belül 1984-től az újonnan alapított Politológiai Tanszékre ment át. 1988-ban szerzett kandidátusi fokozatot, 1989-től az MTA doktora. 1991-ben nevezték ki egyetemi tanárrá. 1991 óta a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Jobbölcséleti és Jogszociológiai tanszékének vezetője. Az 1998–2002-es ciklusban országgyűlési képviselő, az Alkotmány- és Igazságügyi Bizottság elnöke.

## **SALAMON LÁSZLÓ**

**Az Országgyűlés 2012 decemberében választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2013. február 25-i hatállyal.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1967–1972 között folytatta egyetemi tanulmányait. 1969–1972 között az Államigazgatási Jogi Tanszéken demonstrátor. 1972–1974 között ügyvédjelölt, majd 1990-ig ügyvéd. 1980–1990 között a munkaközösség vezető-helyettese. 1990-től alkotmánybírói hivatalába lépéséig országgyűlési képviselő. Jelentősebb parlamenti tisztségei: az Országgyűlés alkotmányügyi bizottságának tagja (az 1994–1998-as ciklus kivételével), 1990–1994 között, illetve 2011-től elnöke; 1998–2002 között az Országgyűlés ügyrendi bizottságának elnöke, 2002–2006 között alelnöke. Tagja volt továbbá az 1995–1998-ban tevékenykedő Alkotmány-előkészítő bizottságnak, illetve elnöke az új alkotmány koncepcióját kidolgozó – 2010–2011 között működő – Alkotmány-előkészítő eseti bizottságnak. 1994–1996-ban az Országgyűlés alelnöke. 1995-től a Pázmány Péter Katolikus Egyetem jogi karán az Alkotmányjogi Tanszék oktatója, 1997-től címzetes docens, 2005-től mestertanár, 2013-től címzetes egyetemi tanár.

## **SCHANDA BALÁZS**

**Az Országgyűlés 2016. november 22-én választotta meg az Alkotmánybíróság tagjává 2016. december 1-jei hatállyal.**

1993-ban szerzett jogi diplomát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 1993–1999 között az Alkotmánybíróság munkatársa volt. 1999–2002 között a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumában az Egyházi Tájékoztatási és Koordinációs Főosztályt vezette. 2003–2007 között ismét az Alkotmánybíróságon dolgozott. 1996-ban tett jogi szakvizsgát, 1999-ben kánonjogi licenciátust, 2003-ban PhD fokozatot szerzett, 2010-ben habilitált. Egyetemi tanári kinevezését 2012-ben kapta meg. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem megbízott oktatója, majd alapításától kezdve a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának oktatója. 2006 óta az Alkotmányjogi Tanszék vezetője. 2007–2013 között a kar dékánja volt. Szakmai érdeklődése középpontjában elsősorban az alkotmányjog és az állami egyházjog kérdései állnak. Több tankönyv szerzője, illetve szerkesztője. Tagja volt az OTKA társadalomtudományi zsűrijének, választott tagja az MTA közgyűlésének és az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának, illetve jelenleg is részt vesz a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság Társadalomtudományi Bizottságában. Rendszeresen közreműködik doktori eljárásokban. Számos szakmai szervezet tevékenységében vesz részt.

## **SCHMIDT PÉTER**

**1990 júliusa és 1996 decembere között az Alkotmánybíróság tagja.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végzett 1951-ben. Kandidátusi fokozatot 1956-ban szerzett. Az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének oktatója, egy ideig vezetője, három éven át a kar dékánja volt. Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének, valamint a Társadalomtudományi Kutatóközpontjának volt a kutatója. Szakmai érdeklődése elsősorban az állampolgári jogok elméletére, valamint a választójog alkotmánytani problémáira irányult.

## **SOLT PÁL**

**1989 novembere és 1990 júniusa között az Alkotmánybíróság tagja.**

1956-ban az Eötvös Loránd Tudományegyetem Jogtudományi Karán kezdte meg tanulmányait, ahol 1960-ban diplomázott. Ezt követően a Pesti Központi Kerületi Bíróság fogalmazója lett, 1964-től bíró. 1966-tól a Legfelsőbb Bíróság titkárságának vezetője. Utána a Pénzügyminisztérium jogi osztályának munkatársa volt. 1987–1989 között a Legfelsőbb Bíróságon az iparjogvédelmi és szerzői jogi tanács elnökeként dolgozott.

## **SÓLYOM LÁSZLÓ**

**1989 novembere és 1998 novembere között az Alkotmánybíróság tagja. 1989 novembere és 1990 júliusa között az Alkotmánybíróság helyettes elnöke. 1990 júliusa és 1998 novembere között az Alkotmánybíróság elnöke.**

1965-ben végzett a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 1966–1969 között a jénai Friedrich Schiller Egyetem Jogi Karán tanársegéd. 1969-től az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében tudományos munkatárs, illetve könyvtáros az Országgyűlési Könyvtárban. 1980-tól az állam- és jogtudományok doktora. 2001-től az MTA levelező, 2013-tól rendes tagja. 1982-től egyetemi tanár az ELTE Polgári Jogi Tanszékén. 1996-tól a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán magánjogi tanszékvezető. 2002-től az Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem egyetemi tanára. 2005 augusztusa és 2010 augusztusa között a Magyar Köztársaság elnöke volt. Kutatási területei: a polgári jogi felelősség története, összehasonlító polgári jog, ezen belül a személyhez fűződő jogok, illetve a személyiségi jogok.

## **STRAUSZ JÁNOS**

**1998 decembere és 2004 decembere között az Alkotmánybíróság tagja.**

1963 novemberében szerzett jogi diplomát. 1963–1967 között bírósági fogalmazó, majd tanácsvezető bírónak nevezték ki, büntetőbíróként főként erőszakos bűncselekményeket tárgyalt. 1977 novemberétől a Fővárosi Bíróságon a fellebbezési tanács tagja, 1980 augusztusától elsőfokú tanácselnök. Érdeklődési területe: büntetőjog, büntető eljárási jog, jogtörténet és magyar közjog.

## **STUMPF ISTVÁN**

**2010 júliusa és 2019 júliusa között az Alkotmánybíróság tagja.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1982-ben jogi, majd 1985-ben a Bölcsészettudományi Karán szociológus diplomát szerzett. Tanulmányait 1989-ben az Európa Tanács nyári vezetőképző és nyelvi kurzusán Londonban folytatta, majd 1990-ben German Marshall ösztöndíjasa volt az Egyesült Államokban. 1992–1993-ban a Harvard és a George Washington egyetemeken közpolitikával foglalkozott. 1996-tól a politikatudomány kandidátusa. 2008-ban az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán politikatudományokból habilitált. 1982–1987 között az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán oktatott tanársegédként, 1994–1996-ban a jogi kar politológiai tanszékén adjunktus, 1996-tól docens. 2015-től egyetemi tanár a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékén. 1982-ben alapította, majd 1988-ig vezette az ELTE Bibó István Szakkollégiumát. 1987-től az MTA Politikai Tudományok Intézetének tudományos kutatója. 1991-ben alapította és 1998-ig vezette a Századvég Politikai Iskolát, valamint irányította a Század-

vég Politikai Elemzések Központját. 1998–2002 között a Miniszterelnöki Hivatal minisztereként dolgozott. A *Századvég* című folyóirat alapító szerkesztője, 1996-tól társszerkesztője. 2002-től alkotmánybíróvá történő megválasztásáig a Századvég Alapítvány elnöke.

### **SULYOK TAMÁS**

**Az Országgyűlés 2014 szeptemberében választotta az Alkotmánybíróság tagjává. 2015. április 1-jétől kezdődően a testület elnökhelyettese. 2016. április 22-től elnökhelyettesként látta el az elnöki jogköröket, 2016. november 22-én az Országgyűlés az Alkotmánybíróság elnökévé választotta.**

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát 1980-ban. 1982–1991 között jogtanácsos, 1991-től alkotmánybíróvá választásáig ügyvéd volt. 2000–2014 között osztrák tiszteletbeli konzul. 2005 óta meghívott előadóként alkotmányjogot oktat a Szegedi Tudományegyetemen. 2013-ban szerzett PhD fokozatot. Kutatási témája az ügyvédség alkotmányjogi helyzete.

### **SZABÓ ANDRÁS**

**1990 júliusa és 1998 februárja között volt az Alkotmánybíróság tagja.**

Jogi tanulmányait a kolozsvári Bolyai Tudományegyetemen kezdte, majd 1953-ban az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett diplomát. 1953-tól az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében tudományos kutató, később a Büntetőjogi és Kriminológiai Osztály vezetője. A kriminológia és a kriminálpszichológia területén kifejtett tudományos munkásságával 1978-ban a jogtudományok doktora fokozatot szerzett. A Magyar Kriminológiai Társaság, illetve a Magyar Kisebbségvédelmi Egyesület elnöke, a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanára volt.

### **SZABÓ MARCEL**

**Az Országgyűlés 2016. november 22-én választotta meg az Alkotmánybíróság tagjává 2016. december 1-jei hatállyal.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végezte tanulmányait 1989–1994 között. A Stanfordi Egyetemen, a párizsi Pantheon-As-sas Egyetemen és a Cambridge-i Egyetemen is végzett tanulmányokat. 1993–1994 közt a Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztályának munkatársa, később jogi tanácsadója, majd vezetője. 2008-tól több, környezetvédelmi jogi és fenntartható fejlődéssel kapcsolatos nemzetközi kutatásban, szakmai konzultációban vett részt. 2012–2016 között az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese. 1997-től a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának oktatója, 2004–2011 között az Európajogi és Nem-

zetközi Közjogi Tanszékének vezetője, 2013-tól az Európaijogi Tanszék vezetője. 2000-ben jogi szakvizsgát tett, 2003-ban PhD fokozatot szerzett, 2012-ben habilitált. Oktatott a Milánói Szent Szív Katolikus Egyetemen, a Cambridge-i Egyetemen és a Marymount College-ben (Los Angeles). 2011 februárja és 2012 októbere közt a magyar kormány képviselője volt az ENSZ hágai Nemzetközi Bírósága előtt.

## **SZALAY PÉTER**

**Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-jei hatállyal.**

Jogi diplomáját 1984-ben szerezte az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. 1989-ben tett jogi szakvizsgát. 1984–1987 között az ELTE ÁJK Államjogi Tanszékén oktatott, az MTA Tudományos Minősítő Bizottsága tudományos ösztöndíjas gyakornoka volt. 1987–1988-ban az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztályán előadó, 1988–1990-ben Pozsgay Imre államminiszter Titkárságán kormánytanácsos, majd kormányfőtanácsos, 1990–1992-ben a Miniszterelnöki Hivatalban, közelebről a Miniszterelnöki Kabinetben a parlamenti ügyekért felelős kormányfőtanácsos, 1993–1998-ig a Pénzüntézeti Központ (később Pénzüntézeti Központ Rt., Pénzüntézeti Központ Bank Rt.) jogi igazgatója, 1998-tól a Jutasi és Társai Ügyvédi Iroda tagja, ügyvéd.

## **SZÍVÓS MÁRIA**

**Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-jei hatállyal.**

A szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát 1978-ban. 1984-ben szakvizsgázott. 1980–1982-ig a Szegedi Járási Hivatal Igazgatási Osztályán főelőadó. 1982–1984-ig a Csongrád Megyei Ügyvédi Kamara ügyvédjelöltje. 1984–1993-ig ügyvéd a Csongrád Megyei Ügyvédi Kamara tagjaként. 1993–1994-ban a Budapesti II. és III. Kerületi Bíróságon titkár, majd a Budapesti II. és III. Kerületi Bíróságon büntető ügyszakos bíró. A kerületi bíróság hatáskörébe tartozó valamennyi ügytípust tárgyalt. 2000-től a Fővárosi Bíróság Büntető Kollégiumba (kirendeléssel) beosztott bíró, 2002-től a Fővárosi Bíróság Büntető Kollégiumának tagja, beosztott bíró. 2008-tól a Fővárosi Bíróság Büntető Kollégiumának tagja, a másodfokú tanács tanácselnöke. 1993-tól a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsésztudományi Karának oktatója. 1995-től a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Büntetőjogi Tanszékének oktatója, adjunktus, 2006-től mestertanár, 2013-tól címzetes egyetemi tanár.



## **TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ**

**2007 februárja és 2010 októbere között az Alkotmánybíróság tagja.**

Jogi diplomáját 1980-ban szerezte az Eötvös Loránd Tudományegyetemen. 1980–1981-ben az Országgyűlési könyvtár szakkönyvtárosa. 1981–1988 között az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének segédmunkatársa, majd munkatársa. 1985-től a Budapesti Ügyvédi Kamara tagja. 2000–2004 között a Belga Királyság, illetve a Luxemburgi Nagyhercegség területére akkreditált magyar nagykövet. 1989 óta a JATE Alkotmányjogi Tanszékén okta, 1994-től tanszékvezető, 2000-től egyetemi tanár, 1994–1998 között dékánhelyettes. A kandidátusi fokozatot 1991-ben szerezte, 2000-ben habilitált, illetve nevezték ki egyetemi tanárrá. 2004–2007 között a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Európa-tanulmányok Központjának igazgatója, az Európa Tanács Velencei Bizottságának magyar tagja.

## **TERSZTYÁNSZKY ÖDÖN**

**1990 júniusa és 1999 júliusa között az Alkotmánybíróság tagja.**

1957-ben szerzett diplomát a Eötvös Loránd Tudományegyetem jogi karán. 1959-ben nevezték ki bírónak. 1972-től a Fővárosi Bíróságon, 1977-től a Legfelsőbb Bíróságon polgári bírói ügyszakban elsősorban vagyoni jogi, szerzői és iparvédelmi ügyeket tárgyalt. 1990 januárjától alkotmánybíróvá történt megválasztásáig az Alkotmánybíróság főtanácsosa volt.

## **TERSZTYÁNSZKYNÉ VASADI ÉVA**

**1999 júniusa és 2006 februárja között az Alkotmánybíróság tagja.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1958-ban fejezte be tanulmányait. Ezt követően ügyvédjelölt, majd 1964-ben ügyvédi-jogtanácsosi vizsgát tett. 1961–1989 között az Országos Takarékpénztárnál dolgozott, az OTP Központ Jogi Igazgatóságának vezető jogtanácsosa, majd a Lakás-hitelezési- és Beruházási Főosztály vezetője volt. 1989-től az Alkotmánybíróság főtanácsosa. 1990-től a Jogi Szakvizsga Bizottság cenzora. 1997-től a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen címzetes docenseként pénzügyi jogot oktatott, 1998-tól gazdasági dékánhelyettes volt.

## **VARGA ZS. ANDRÁS**

**2014 szeptembere és 2020 októbere között az Alkotmánybíróság tagja.**

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végzett 1995-ben. Ettől kezdve 2000-ig az országgyűlési biztos hivatalában dolgozott, 1999–2000-ben hivatalvezetőként. 2000–2006 és 2010–2013 között a legfőbb ügyész helyettese, 2006–2010 között címzetes főtanácsos ügyész, 2013 után címzetes főügyész a Legfőbb Ügyészségen. 2013 októbere óta az Európa Tanács Velen-

cei Bizottságának magyar tagja. 2004 óta tanít alkotmányjogot és közigazgatási jogot a Pécsi Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén, 2008-tól tanszékvezető, 2013–2016 között a kar dékánja. 2003-ban szerzett PhD fokozatot, 2010-ben habilitált, 2012-ben nevezték ki egyetemi tanárrá.

## **VÖRÖS IMRE**

**1990 júniusa és 1999 júliusa között az Alkotmánybíróság tagja.**

1968-ban szerzett diplomát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 1989 óta az MTA doktora. 1990-ben egyetemi tanár, 1994–1998 között tanszékvezető ugyanitt. 1998-ban a győri Széchenyi István Főiskolán oktatott, 1999-ben egyetemi tanárrá nevezték ki, 2000-ben a nemzetközi magánjogi tanszék vezetője lett. 1992–1999 között a Közép-Európai Egyetem vendégprofesszora. 2002-ben a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanára, 2003-ban pedig a nemzetközi magánjogi tanszék vezetője lett. Az MTA Jogtudományi Intézetében tudományos főigazgató-helyetese volt 2013-ig. 2010-ben az MTA levelező, 2016-tól rendes tagja. 2001-ben a Szellemi Tulajdonvédelmi Tanács tagja lett, 2002-ben pedig a Magyar Iparjogvédelmi Egyesület elnökévé választották. 1998–2004 között az Európai Jogakadémia elnökségének volt tagja. 1972-től a *Jogtudományi Közöny* című jogi folyóirat egyik szerkesztője. Fő kutatási területei: a polgári jog és a gazdasági jog.

## **ZLINSZKY JÁNOS**

**1989 novembere és 1998 márciusa között az Alkotmánybíróság tagja.**

1957 márciusában avatták az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán a jog- és államtudományok doktorává. 1957–1968 között vállalati jogász, 1968–1982 között ügyvéd. 1982 őszétől római jogot adott elő a Miskolci Egyetem jogi karán. 1990 óta az MTA doktora, egyetemi tanár, a Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet igazgatója. Az Osztrák Tudományos Akadémia levelező tagja. 1992–1998 között tagja volt az Európa Tanács Velencei Bizottságának. 1998–2002 között az MTA köztestületi képviselője. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának alapító dékánja.